

Serie Gestión Pública Costarricense

**Política pública educativa y
discapacidad en Costa Rica:**
un análisis desde un estudio de caso

RAUDIN ESTEBAN MELÉNDEZ ROJAS



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA

CICAP

Centro de Investigación y
Capacitación en
Administración Pública

VI

Vicerrectoría
de Investigación

SIEDIN
UCR

Política pública educativa y discapacidad en Costa Rica:

un análisis desde un estudio de caso

RAUDIN ESTEBAN MELÉNDEZ ROJAS

Serie Gestión Pública Costarricense

Vicerrectoría de Investigación

Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública

Tabla de contenidos

Tabla de contenidos

Índice de figuras

Índice de tablas

Prólogo

Introducción General

Capítulo I: Marco Jurídico e Institucional de los derechos de las personas con discapacidad de América Latina y de Costa Rica

1.1 Introducción

1.2. Marco Jurídico Internacional para la protección y promoción de los derechos de las personas con discapacidad

1.3. Marco Jurídico y entorno institucional para las personas con discapacidad en América Latina

1.4. Marco Jurídico y entorno institucional para las personas con discapacidad en Costa Rica

Capítulo II. Políticas públicas y el acceso a la educación de las personas con discapacidad en América Latina

2.1. Introducción

2.2. Formulación y evaluación de las políticas públicas

2.3. Instrumentación de las políticas públicas

2.4. Análisis comparativo de la calidad de las políticas públicas en América Latina

2.5. Análisis comparativo de la efectividad de la política de acceso a la educación para los niños y adolescentes con discapacidad en América Latina

Capítulo III. Política Educativa y el plan de estudio del CNEHK

3.1. Introducción

3.2. La dimensión educativa del humanismo, el racionalismo y el constructivismo

3.3. La política educativa de Costa Rica y las personas con discapacidad

3.4. El plan de estudio del CNEHK

Capítulo IV. Educación de calidad y nuevas estrategias para el mejor desempeño del CNEHK

4.1 Introducción

4.2. Las necesarias mejoras de la educación en América Latina

4.3. El centro de educación de calidad como política educativa

4.4. Estrategias para mejorar la calidad educativa e institucional del CNEHK

Propuesta estratégica 1: Acceso a datos abiertos

Propuesta estratégica 2: Alianzas público-privadas

Propuesta estratégica 3: Emprendimiento en las competencias curriculares

Capítulo V: Conclusiones y recomendaciones

Bibliografía

Ficha catalográfica y créditos

Índice de figuras

Figura II-1. Nivel de la política pública según su alcance de objetivo

Figura II-2. Nivel de la política pública según el ámbito geográfico-administrativo

Índice de tablas

Tabla I-1. Marco Jurídico para las personas con discapacidad de los países latinoamericanos

Tabla II-1. Evaluación de los aspectos claves de las políticas públicas para países seleccionados de América Latina 1980-2005

Tabla II-2. Tasa de personas con discapacidad sobre el total de la población, grupo de países latinoamericanos, por Sexo y Total (En porcentaje)

Tabla II-3. Tasa neta de matrícula en el primer y segundo nivel de enseñanza. Países seleccionados (En porcentaje)

Tabla II-4. Tasas de escolaridad de 13-18 años por tipo de discapacidad. Países seleccionados (En porcentaje)

Tabla III-1. Matriz de Competencias del Plan de Estudio del CNEHK

Prólogo

Para el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública es de interés la investigación sobre Política Pública Educativa y Discapacidad en Costa Rica, comprendemos su importancia y cómo la política pública debe ser inclusiva para generar desarrollo social en Costa Rica.

En esta ocasión el Dr. Raudin Esteban Meléndez Rojas brinda un importante aporte con el análisis de un estudio de caso sobre las políticas públicas y su relación con el funcionamiento operativo del Centro Nacional de Educación Helen Keller (CNEHK), una institución dedicada a dar acceso y atender la educación de adolescentes y jóvenes con discapacidad visual y sordoceguera.

El trabajo realizado por el Dr. Meléndez Rojas hace un recorrido contextual del marco Jurídico e institucional de los derechos de las personas con discapacidad de América Latina y de Costa Rica; así como en el aspecto de las políticas públicas y el acceso a la educación de las personas con discapacidad en América Latina. Con dicho contexto, permite que la persona lectora de este trabajo pueda ubicar las diferentes corrientes y abordajes que se le ha dado a la educación y a la discapacidad con una relación simbiótica positiva en pro de la inclusión y generación de oportunidades a aquellas personas menores de edad que requieran de servicios educativos diferenciados.

Luego de esto, el autor plantea la relación que existe entre la política educativa y el plan de estudio del Centro Nacional de Educación Helen Keller, y ha esto suma sus

aportes sobre el enfoque de educación de calidad y plantea nuevas estrategias para el mejor desempeño de dicho Centro Nacional de Educación.

Quienes tengan la oportunidad de revisar con detenimiento esta obra, podrán conocer el aporte con tres propuestas estratégicas que plantea el autor, de las cuales, incluso, pueden generarse planteamientos de investigación para profundizar en cada una de ellas. Estas propuestas estratégicas se enmarcan en el acceso a datos abiertos; las alianzas público-privadas; y, el emprendimiento en las competencias curriculares.

Con ello, le invitamos a realizar una lectura crítica a esta obra presentada por el Dr. Meléndez Rojas cuyos planteamientos en las conclusiones y recomendaciones provoca que la discusión en tan importante tema queda abierto al planteamiento de corrientes de investigación, como también de procesos de acompañamiento para potenciar las acciones que un Centro Nacional de Educación como el Helen Keller realiza en el País para una población que requiere de servicios de calidad que pasan por el mejoramiento de la gestión administrativa y el re pensamiento sobre el valor que dicho Centro tiene para la sociedad.

Dr. Orlando J. Hernández Cruz
Director
Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública

Introducción General

Este documento se corresponde con una investigación sobre las políticas públicas y su relación con el funcionamiento operativo del Centro Nacional de Educación Helen Keller (CNEHK), una institución dedicada a dar acceso y atender la educación de adolescentes y jóvenes con discapacidad visual y sordoceguera. La investigación tiene como fuente original una previa, que tuvo por objetivo general analizar el nivel de implementación de las políticas públicas referidas a la educación inclusiva de los adolescentes y jóvenes con discapacidad visual en Costa Rica.

En este sentido, la presente investigación es un análisis que tiene dos dimensiones. En primer lugar, se intenta establecer un marco general de análisis del diseño e implementación de las políticas públicas, especialmente en el contexto de cómo estas se desarrollan en los países latinoamericanos. Este análisis se despliega como un eje transversal que acompaña o complementa el estudio de caso en sí: el análisis de las políticas públicas educativas para las personas con discapacidad visual en el marco del funcionamiento del CNEHK.

Por esta razón, cada aspecto relacionado con la evaluación del estudio de caso se inicia considerando aspectos de la política pública implicada. Desde esta perspectiva, se parte de la premisa de que las políticas públicas existen para satisfacer los intereses de la colectividad. Supone también que esta tarea no es sencilla, puede resultar de hecho muy compleja y casi nunca se cumple a cabalidad para toda la población. Adicionalmente, se entiende que las políticas públicas forman parte de un proceso político continuo sometido de manera permanente a debate sobre cómo lograr que éstas sean efectivas y respondan a los intereses colectivos (Kelly, 2003, p. 5).

En este orden de ideas, el primer capítulo se inicia con un análisis de las instituciones, el contexto institucional y la calidad institucional como determinantes de la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Las instituciones se conceptualizan desde un sentido amplio, pues no solo se refieren a las organizaciones o los organismos burocráticos de un gobierno, sino también a las

leyes, reglas, normas, formales, existentes, e incluso a las reglas informales y son influenciadas por aspectos culturales, como las tradiciones políticas y económicas. Las instituciones son referenciadas como las reglas del juego en una sociedad, permitiendo que la interacción humana pueda desarrollarse en diferentes actividades y también que dicha interacción alcance la eficiencia al reducirse la incertidumbre implicada (North, 1993, p.13). Las instituciones así definidas son importantes en el análisis de las políticas públicas porque aportan el medio instrumental para el diseño e implementación de las políticas.

Desde el punto de vista institucional, el análisis de las políticas públicas dirigidas a las personas con discapacidad se enfoca en establecer el fundamento jurídico y el conjunto de leyes e instituciones nacionales e internacionales relevantes, existentes en los países latinoamericanos, relacionadas con la protección y promoción de los derechos humanos y la inclusión de este grupo social.

En el segundo capítulo se establece una visión general de las políticas públicas. Las políticas públicas pueden ser vistas como un proceso sistémico y de niveles que abarca diversas etapas, entre las que destacan: iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación y terminación. Adicionalmente, las políticas públicas se corresponden con una actividad secuencial y temporal que incluye la identificación del problema, ordenación de la agenda, formulación de una política, adopción de una política, implementación de la misma y evaluación. Esta es una visión holística de las políticas públicas, que considera relevante en su definición y desarrollo los individuos, los grupos de interés, las instituciones, las interacciones sociales y las ideologías (Montecinos Montecinos, 2007, p. 327).

Este marco teórico sirve de base para establecer una comparativa preliminar de las políticas públicas en países seleccionados de América Latina, partiendo de un documento del Banco Interamericano de Desarrollo que muestra el nivel alto, medio o bajo de la calidad de dichas políticas (BID, 2005, p. 2). También sirve de fundamento para considerar la política de acceso a la educación para las personas con discapacidad en América Latina en cuanto a tasas de cobertura. Posteriormente

se examina con más detenimiento los datos sobre las tasas de acceso a la educación de las personas con discapacidad de Costa Rica.

En el tercer capítulo se desarrolla un breve marco teórico en relación con las políticas educativas vistas desde los planes de educación y las estrategias de enseñanza y aprendizaje actuales. En particular, se mencionan los lineamientos de política educativa que emanan del Ministerio de Educación Pública de Costa Rica (MEP), lineamientos promovidos por los diferentes gobiernos costarricenses de las últimas décadas y fundamentados en tres pilares: el humanismo, el racionalismo y el constructivismo (MEP, 2014, p. 25).

Con base en lo anterior, en el mismo capítulo, se analizan las estrategias educativas aplicadas por el CNEHK. Se establece la coherencia que guarda la estrategia educativa de esta institución para sus beneficiarios, las personas con discapacidad visual y sordoceguera, con los lineamientos de política educativa emanados del MEP.

En el cuarto capítulo se establece un breve marco teórico en relación con las características de la calidad educativa. El fomento y promoción de una educación de calidad es un derecho constitucional y ha quedado establecida como un mandato de la política pública en relación con la educación en Costa Rica (Gobierno de Costa Rica, 2008). Este marco teórico sirve de base para el planteamiento de una serie de estrategias que se piensa fomentarán el mejor desempeño del CNEHK. Para la formulación y evaluación de estas estrategias del estudio de caso se utiliza una aproximación a la metodología del Marco Lógico propuesta, entre otras instituciones, por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

En el quinto capítulo se realizan una serie de observaciones generales, a manera de conclusión y se establecen algunas recomendaciones puntuales. También se plantea cuáles podrían ser los usos pertinentes de esta investigación, de manera de ampliar la perspectiva en torno al análisis de las políticas públicas en las diferentes instituciones que las implementan en nuestro país, Costa Rica.

La metodología para la realización de esta investigación fue una revisión de tipo documental de bibliografía especializada, especialmente alrededor del tema de las políticas públicas y la evaluación como estudio de caso del funcionamiento pedagógico y administrativo del CNEHK.

Capítulo I: Marco Jurídico e Institucional de los derechos de las personas con discapacidad de América Latina y de Costa Rica

1.1 Introducción

En la Introducción General se manifestó que una forma adecuada de abordar las instituciones y el entorno institucional se debe corresponder no solo con la acción y el desempeño de las organizaciones de la administración pública que cumplen el fin de ejecutar planes y políticas, sino también en el sentido de la definición amplia de instituciones dada por North (1993, p. 13), para quien éstas constituyen las leyes, reglas, normas formales, así como también las informales. Representan las reglas del juego en una sociedad, permitiendo que la interacción humana se desarrolle y alcance la eficiencia adecuada, al reducirse la incertidumbre de las acciones. Las instituciones cumplen la función de ser el medio instrumental para el diseño e implementación de las políticas.

Esta perspectiva de las instituciones también supone que su desempeño es un proceso dinámico siempre incompleto. Si se toma, por ejemplo, las instituciones representadas en los cuerpos jurídico-normativos que son las constituciones de las repúblicas, se tiene que esta institución no refleja un grado acabado de leyes para una situación política, económica y social ideal, ausente de conflicto, sino por el contrario debe considerarse como un contrato incompleto que regula un mundo cambiante y complejo y, por tanto, debe estar sujeta a enmiendas explícitas, derivadas de acciones políticas, para adaptarse a las contingencias y circunstancias cambiantes (Prats, 2003, p. 6).

El entorno institucional, visto como el ecosistema que forman las instituciones en este sentido amplio, evoluciona, se convierte en un proceso acumulativo donde se producen cambios en diferentes dimensiones que se intercondicionan mutuamente (Banco Mundial, 2002, p. 4). Es innegable que el entorno institucional influye en la determinación del diseño y posteriormente en la eficacia que tendrán las políticas públicas, sean de tipo económico o social, implementadas por un gobierno. Por esta

razón, a menudo la calidad institucional se empareja con la calidad de la administración pública en cuanto al diseño y ejecución de las políticas.

En este sentido, en un estudio del Banco Mundial (1997, p. 15) se sugiere que existe una fuerte correlación entre la calidad institucional y el desarrollo económico y social. En general y utilizando datos de panel de un gran número de países, se ha establecido que una mayor capacidad y calidad institucional propende a generar una menor distorsión de las políticas públicas implementadas, reflejándose, en promedio, en un mayor crecimiento económico del país.

Esta afirmación sugiere que los gobiernos de los países pueden mejorar su gobernabilidad y su calidad institucional en la aplicación de sus políticas públicas adoptando las mejores prácticas administrativas de los sectores públicos que exhiben estas prácticas, sea en el nivel nacional, regional o local o en el contexto internacional. En general, los países, en especial los que están en vías de desarrollo, no tendrían por qué atravesar todas las etapas necesarias para lograr un buen desempeño institucional. Pueden lograrlo trasplantando y modificando algunos aspectos de los entornos institucionales de otros países y abreviar el proceso de desarrollo institucional que deriva en una alta calidad de las instituciones (Banco Mundial, 2002, p. 14).

No obstante, Rodrik y Subramanian (2003, p. 33) advierten que las soluciones institucionales que funcionan en un determinado ámbito pueden no funcionar o resultar inapropiadas en otro ámbito que carezca de las leyes, normas e instituciones complementarias para que la instrumentación de la política resulte eficaz. Dicho con otras palabras, las innovaciones institucionales no siempre se trasladan bien. Por ello, cobra relevancia el proceso político, pues la democracia política generalmente funciona como una suerte de meta-institución que ayuda a las sociedades a elegir las mejores instituciones y las mejores prácticas.

Dado el contexto expuesto, este capítulo se desarrolla atendiendo, en primer lugar, al análisis del entorno institucional existente en cuanto a la protección y la promoción de los derechos de las personas con discapacidad expresados en un conjunto de

leyes y convenciones internacionales que han sido refrendados por los gobiernos de los países. Se parte del principio de que las personas con discapacidad son sujetos de derechos humanos y sociales que no solo son normativos, expresados en la esfera del deber ser, sino también se trata de derechos que son exigibles, lo cual quiere decir que es indispensable que los Estados a través de las instituciones *ad hoc* garanticen su cumplimiento (Abramovich y Courtis, 2002, p. 9).

En segundo término, se expone en este capítulo, de manera descriptiva y comparativa, el marco jurídico existente en algunos países latinoamericanos en relación con la protección y promoción de los derechos y la inclusión social de las personas con discapacidad. El tercer aspecto abordado, analizado con cierto detalle, se corresponde con la observación del marco jurídico existente al respecto en Costa Rica y las principales instituciones encargadas de ejecutar las políticas.

1.2. Marco Jurídico Internacional para la protección y promoción de los derechos de las personas con discapacidad

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), la discapacidad es un fenómeno complejo, multidimensional, que refleja una interacción entre las características del organismo humano y las características de la sociedad en la que se vive. En este sentido, la discapacidad es un término general que abarca las deficiencias, las limitaciones de la actividad y las restricciones de la participación de algunas personas, independientemente de su edad, sexo u otra condición, por ejemplo su condición socioeconómica. Entre la amplia gama de discapacidades existentes las más comunes son: la discapacidad visual, la discapacidad auditiva y del habla y la discapacidad de movilidad. De manera secundaria, pero no menos importante, se observa la discapacidad cognitiva, referida a los problemas relativos a las dificultades para el aprendizaje y la discapacidad psicosocial, relacionada con problemas de conducta. A menudo una misma persona puede presentar más de una discapacidad (OMS, 2011, p. 3).

Se considera que alrededor de un 15% de la población mundial tiene algún tipo de discapacidad. Esta cifra supone un incremento respecto a la medición

correspondiente a los años de 1970, cuando representaba alrededor del 10%. Este aumento del número absoluto y relativo de personas con alguna discapacidad se debe en gran parte al envejecimiento de la población, pues los adultos mayores son muy proclives a sufrir algún tipo de discapacidad (OMS, 2011, pp. 7-8).

En este orden de ideas, el entorno institucional relevante para las políticas dirigidas a las personas con discapacidad está refrendado en buena medida en legislaciones internacionales protectoras y promotoras de los derechos de este grupo social. Por lo demás, en los últimos años ha tomado auge la tesis de que los derechos humanos y sociales son exigibles judicialmente y esta asunción significa que los Estados deben comprometerse, de manera impostergable, a cumplirlos (Abramovich y Courtis, 2005, párr. 25).

Por esta razón, la legislación internacional que refrenda estos derechos atiende al propósito de servir de instrumento para el diseño de las políticas públicas que propenden a que se hagan efectivos en la práctica. Esta institucionalidad normativa e instrumental se hace explícita en el “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” de la ONU, cuyos lineamientos también son válidos para las personas con discapacidad (Cruz, Rodríguez y Larrañaga, 2019, p. 9).

De la amplia gama de legislaciones internacionales existentes al respecto, la más importante es la “Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad” promovida por la Organización de Naciones Unidas (ONU) en 2006. Esta Convención constituye un amplio cuerpo jurídico-normativo, a la cual se han adherido la mayoría de los gobiernos de los países del mundo. La totalidad de los gobiernos de los países de América Latina ratificaron y se adhirieron a esta Convención Internacional.

En esta Convención se menciona que las personas con discapacidad son sujetos de derechos como el respeto a su dignidad, autonomía individual, la no discriminación, el respeto por la diferencia, la inclusión y participación en la sociedad, la igualdad de oportunidades, la accesibilidad, el respeto a la evolución de las facultades de los niños con discapacidad y de su derecho a preservar su

identidad (ONU, 2006, pp. 4-6). Por su parte, la ratificación de la Convención Internacional exige el compromiso de cumplir una serie de obligaciones entre las que se cuentan:

- Adoptar las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos de las personas con discapacidad.
- Tener en cuenta en todas las políticas y en todos los programas, la protección y promoción de los derechos humanos de las personas con discapacidad.
- Tomar las medidas pertinentes para que ninguna persona, organización o empresa privada discrimine por motivos de discapacidad.
- Proporcionar información que sea accesible para las personas con discapacidad sobre ayudas a la movilidad, dispositivos técnicos y otras tecnologías de apoyo.
- Promover la formación de profesionales y del recurso humano que trabajan con las personas con discapacidad, a fin de mejorar la asistencia y los servicios brindados.
- Adoptar las medidas, en cuanto a recursos disponibles, para asegurar el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas con discapacidad (ONU, 2006, pp. 6-7).

Desde una perspectiva regional, América Latina ha generado un marco jurídico y normativo propio en torno a los derechos de las personas con discapacidad. En este sentido, un número relevante de países latinoamericanos ratificaron la “Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las personas con Discapacidad”, promovida por la Organización de Estados Americanos (OEA). En este cuerpo jurídico y normativo se conviene que las personas con discapacidad son sujetos de los mismos derechos que las demás personas y se propone prevenir y eliminar todas las formas de discriminación a las que puedan estar sometidas, al mismo tiempo que insta a lograr su plena inclusión social mediante políticas y programas sociales y educativos (OEA, 1999, párr. 1-7).

Posteriormente, en 2006 dentro del mismo organismo se promulgó la “Declaración del Decenio de las Américas por los Derechos y la Dignidad de las Personas con Discapacidad (2006-2016)”. Esta Declaración, ratificada por los Estados miembros, contemplaba un programa de acción que los comprometía a adoptar gradualmente y dentro del plazo de una década mediadas legislativas, administrativas, así como las políticas públicas necesarias para mejorar la inclusión social y la calidad de vida de las personas con discapacidad en aspectos como la salud, educación, empleo, accesibilidad, participación política, cultura, asistencia social y cooperación internacional (Ullmann, 2017, p. 276).

Se constata además que el entorno jurídico-normativo, soportado en las leyes internacionales, expresa derechos económicos y sociales para las personas con discapacidad. Estos derechos también constituyen elementos transversales para la justificación, diseño e implementación de las políticas públicas para este grupo social. Según lo documentan Cruz, Rodríguez y Larrañaga (2019, p. 120), haciendo referencia a la “Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad” entre los derechos económicos destacan:

- Obtener préstamos bancarios, hipotecas y otras modalidades de crédito financiero.
- Trabajar en igualdad de condiciones con las demás.
- Trabajar en un mercado y entorno laboral abierto, inclusivo y accesible.
- Elegir de manera libre un trabajo o Profesión.
- Ejercer sus derechos laborales y sindicales en igualdad de condiciones.

En relación con los derechos sociales, estos apuntan a evitar la exclusión social de las personas con discapacidad de actividades y beneficios sociales de carácter público y se representan ampliamente en los artículos de la Convención Internacional, destacando el derecho de las personas con discapacidad a recibir adecuados tratamientos de salud, solicitar empleo o recibir pensiones en igualdad de condiciones que las demás personas (Cruz, Rodríguez y Larrañaga, 2019, p. 120).

Dentro de los derechos sociales, el derecho de las personas con discapacidad a tener acceso a la educación inclusiva es sumamente relevante, puesto que el cumplimiento de este derecho impacta de manera transversal otros derechos orientados a lograr otros objetivos. Por ejemplo, el cumplimiento del derecho a la educación de las personas con discapacidad desde la niñez y hasta la edad adulta coadyuva a que más adelante sea relativamente más fácil hacer cumplir el derecho de las personas con discapacidad a obtener un trabajo digno y remunerado en igualdad de condiciones con las demás personas. En consonancia con ello, la Convención Internacional incorpora una serie de mandatos orientados a promover y asegurar este derecho social. Estos derechos, que también lo son de igualdad de oportunidades, se expresan como:

- Desarrollar el máximo potencial de personalidad, talento y creatividad que tienen las personas con discapacidad, así como sus aptitudes mentales y físicas.
- Asegurar que las personas con discapacidad no queden excluidas del sistema general de educación por este motivo.
- Garantizar que los niños, niñas y adolescentes con discapacidad no queden excluidos de su escolaridad primaria y secundaria, brindada de forma gratuita, dentro de su comunidad.
- Prestar el apoyo necesario a las personas con discapacidad, en el marco del sistema general de educación, para facilitar su formación efectiva.
- Facilitar medidas de apoyo personalizadas y efectivas en entornos que fomenten al máximo su desarrollo académico y social (ONU, 2006, pp. 19-20).

Adicionalmente, en lo que respecta al derecho particular de tener acceso a la educación, las personas con discapacidad, especialmente los niños, niñas y adolescentes, están referenciados en uno de los Objetivos del Desarrollo Sostenible, el número cuatro (ODS-4), formulados en el 2015 por el Programa de Naciones Unidas para El Desarrollo (PNUD), el cual se plantea garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad, promoviendo oportunidades de aprendizaje permanente para todos. Una de sus metas al 2030 es explícita en

plantear que para esa fecha deben haberse eliminado las disparidades de género en la educación, garantizado el acceso a las personas vulnerables y asegurado la inclusión de las personas con discapacidad (Cepal, 2018, p. 27).

1.3. Marco Jurídico y entorno institucional para las personas con discapacidad en América Latina

La adhesión a los instrumentos jurídicos y normativos internacionales y regionales en materia de derechos para las personas con discapacidad, se ha complementado con la creación de instrumentos legislativos propios de cada país latinoamericano. La mayoría de los países de la región cuentan con leyes, normativas y disposiciones particulares, las cuales refuerzan esos derechos. Al respecto, Stang Alva (2011, p. 30) observa que para 2010 había 17 naciones latinoamericanas con al menos un artículo en sus constituciones referido a estas leyes y normativas.

Además de los artículos constitucionales que hacen mención explícita y específica de las personas con discapacidad, existen otros artículos constitucionales que de forma indirecta también contemplan a este grupo de la población, considerado un grupo vulnerable. De manera implícita o indirecta los derechos de las personas con discapacidad también son refrendados en los códigos de la niñez, del trabajo, de la familia, entre otros. Los instrumentos jurídicos y normativos se han ido renovando y evolucionando en cuanto a su articulado, en la medida que ha cambiado la percepción en la región hacia las personas con discapacidad (Ullmann, 2017, p. 278).

En la década de 1990 seis países aprobaron sus respectivas legislaciones particulares en el ámbito de la discapacidad, mientras que desde la década de 2000 se experimentó un importante incremento en la región en el número de leyes y decretos nacionales orientados a promover, proteger y garantizar los derechos de las personas con discapacidad (Ullmann, 2017, p. 279). En la Tabla I-1 se presenta las leyes y decretos dirigidos específicamente a este grupo de población.

Tabla I-1. Marco Jurídico para las personas con discapacidad de los países latinoamericanos

País	Ley o Decreto	Fecha de Promulgación
Argentina	Ley N° 22.431 del Sistema de Protección Integral de los Discapacitados.	1981
Bolivia	Ley N° 223. Ley General para Personas con Discapacidad.	2012
Brasil	Ley N° 7.583 sobre el Apoyo a las Personas con Discapacidad y su Integración Social.	1989
Chile	Ley N° 20.422 de Normas sobre Igualdad de Oportunidades e Inclusión Social de Personas con Discapacidad.	2010
Colombia	Ley Estatutaria 1.618 de Disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.	2013
Costa Rica	Ley N° 7.600 de Igualdad de Oportunidades para Personas con Discapacidad.	1996
Ecuador	Ley Orgánica de Discapacidades.	2012
El Salvador	Decreto N° 888, Ley de Equiparación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad.	2000
Guatemala	Decreto N° 135-96, Ley de Atención a las Personas con Discapacidad.	1997
Honduras	Decreto N° 160. Ley de Equidad y Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad	2005
México	Ley General de las Personas con Discapacidad.	2005
Nicaragua	Ley N° 763 de los Derechos de las Personas con Discapacidad.	2011
Panamá	Ley N° 42 de Equiparación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad.	1999
Paraguay	Ley N° 4.934 de Accesibilidad al Medio Físico de las Personas con Discapacidad	2012
Perú	Ley N° 29.973. Ley General de la Persona con Discapacidad.	2012
República Dominicana	Ley N° 5-13 Sobre Personas con Discapacidad.	2013
Uruguay	Ley N° 18.651 de protección Integral de personas con Discapacidad.	2010
Venezuela	Ley para las Personas con Discapacidad.	2006

Fuente: Elaboración propia a partir de la información jurídica de cada país.

Como se observa de la Tabla I-1 existe un importante respaldo en la normativa jurídica en el nivel nacional hacia los derechos de las personas con discapacidad en América Latina, complementando o ampliando las convenciones internacionales. El marco jurídico confiere estabilidad y permanencia al abordaje de los problemas relacionados con las personas con discapacidad, haciendo continuo el propósito del Estado por proteger y promover sus derechos y elaborar e implementar en consecuencia las políticas públicas necesarias.

Para hacer cumplir e instrumentar en la práctica el articulado correspondiente a las leyes que garantizan y protegen los derechos de las personas con discapacidad en América Latina, la mayoría de los gobiernos han creado, nuevamente mediante leyes, decretos y disposiciones, instituciones y organismos ad hoc, con el objeto de coadyuvar en el cumplimiento de las leyes para las personas con discapacidad y diseñar e instrumentar las políticas públicas pertinentes.

Una buena parte de las naciones latinoamericanas cuentan con instituciones con instrumentos legislativos específicos, abocadas a hacer cumplir los derechos de las personas con discapacidad y a diseñar e implementar las políticas ad hoc. Para ello, dichas instituciones responden a sus mandatos legales, formulan, ejecutan y evalúan las políticas tendientes a lograr las metas propuestas.

En general, las instituciones, vistas como organismos públicos orientadas a proteger y promover los derechos de las personas con discapacidad, se enmarcan dentro de las llamadas instituciones sociales, que diseñan, y ejecutan las políticas sociales. Se trata de una institucionalidad social que pretende ir más allá de la mera gestión pública, pues también debe ocuparse de que las políticas y programas sean capaces de responder a nuevas expectativas y demandas, y avanzar respecto de la garantía de derechos. Se les exige cambios, pero no de forma arbitraria y desordenada, sino de manera predecible, bajo una continuidad y capacidad de respuesta flexible ante nuevos desafíos y demandas sociales (Martínez y Maldonado Valera, 2017, p. 25).

En cuanto a las instituciones sociales que se abocan a atender los derechos y demandas de las personas con discapacidad, en algunos casos se trata de instituciones centralizadas, mientras que en otros están descentralizadas. Algunas coordinan sus acciones con las instancias locales de la propia institución y otros organismos de desarrollo social local. En general, las principales instancias del gobierno encargadas de coordinar en la región la protección y promoción de los derechos de las personas con discapacidad son, en orden del mayor número de instituciones, los ministerios de desarrollo social, los ministerios de otras carteras y la presidencia ejecutiva (Martínez y Maldonado Valera, 2017, p. 41).

Por lo demás, como lo sostiene Ullmann (2017, p. 293), en casi todos los países de la región existe un plan, estrategia o política como instrumento para guiar las acciones hacia el grupo social conformado por las personas con discapacidad. En estos instrumentos a menudo se explicitan los mecanismos para su implementación, ejecución, monitoreo y evaluación, al establecer líneas de acción, actividades, plazos de ejecución, asignación de roles a los diferentes actores sociales y temporalidad de las acciones. Sin embargo, son pocos los países que cuentan con un sistema de información y de indicadores que permita dar seguimiento a sus planes y políticas en esta materia.

No obstante, en general, pese al amplio reconocimiento jurídico para la protección y promoción de los derechos de las personas con discapacidad y la existencia de las instituciones sociales requeridas para cumplimentar estos derechos, en la mayoría de los países latinoamericanos un importante número de personas con discapacidad siguen siendo muy vulnerables socialmente, sufren de un mayor grado de desigualdad de oportunidades y de exclusión en el acceso a derechos económicos y sociales claves como la educación o el empleo (Stang Alva, 2011, p. 5).

1.4. Marco Jurídico y entorno institucional para las personas con discapacidad en Costa Rica

En materia de derechos para las personas con discapacidad, el Estado Costarricense se ha adherido a las diferentes convenciones internacionales emanadas de la OEA y de la ONU mencionadas anteriormente. Entre esas adhesiones se encuentran la “Convención Americana sobre los Derechos Humanos”, aprobada en febrero de 1970; la “Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad”, aprobada en noviembre de 1999; la “Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo”, aprobada en agosto de 2008 y convertida en la Ley No. 8661.

Por su parte, en materia de leyes nacionales, el Estado Costarricense promulgó en septiembre de 1973 una Ley para la creación del Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE) y en mayo de 1996 la Ley No. 7.600 de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, quedando su Reglamento aprobado por Decreto Ejecutivo en marzo de 1998 (Asamblea Legislativa, 1996).

Al adherirse a estas convenciones, promulgar sus propias leyes y crear las instituciones relacionadas, el Estado Costarricense sigue el propósito de adoptar las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otra índole que resulten necesarias para proteger los derechos humanos, económicos y sociales de las personas con discapacidad. Además de estas leyes que protegen y promueven sus derechos, existen una serie de instituciones abocadas a la instrumentalización de las políticas públicas que pretenden mejorar el bienestar de este grupo social y lograr su efectiva inclusión. El propósito fundamental es que las personas con discapacidad realicen y lleven una vida económica, social, jurídica, política y cultural, en condiciones de igualdad de oportunidades, de acceso y de calidad similares a la del resto de la población costarricense.

En este sentido, en la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad en su Artículo 1 se declara como de interés público el desarrollo integral de la población con discapacidad, en iguales condiciones de calidad, oportunidad, derechos y deberes que el resto de los habitantes. Por su parte, en su artículo 4 establece que es obligación del Estado incluir en planes, políticas, programas y servicios de sus instituciones, los principios de igualdad de oportunidades y accesibilidad a los servicios que presten; así como desarrollar proyectos y acciones diferenciados que tomen en consideración el menor desarrollo relativo de las regiones y comunidades del país (Asamblea Legislativa, 1996).

El CNREE quedó establecido desde su fundación como la institución rectora de las políticas públicas dirigidas a la personas con discapacidad. Sus ejecutorias se enmarcan dentro de la Política Nacional en Discapacidad 2011-2021 (PONADIS). En la PONADIS 2011-2021 es un Decreto con fuerza de Ley, en cuyo articulado se

establece el marco político-estratégico para lograr la efectiva promoción, respeto y garantía de los derechos de las personas con discapacidad. Fue emitido por La Presidencia de la República y respaldado por las instituciones más representativas en el ámbito de la política social, como lo son: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Ministerio de Salud, Ministerio de Bienestar Social y Familia, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Educación Pública y Ministerio de la Presidencia (CNREE, 2012, pp. 4-5).

El PONADIS se fundamenta en cuatro enfoques: Derechos Humanos, Desarrollo Inclusivo, Equidad de Género y Gerencia Social por resultados. La intención manifiesta con las políticas hacia las personas con discapacidad es lograr una sociedad inclusiva y respetuosa de los derechos de toda la población, al mismo tiempo que propende a eliminar las barreras que enfrentan las personas con discapacidad en la sociedad. El PONADIS se caracteriza por ser: Universal, Inclusivo, Articulador, Participativo, Estratégico, Integrador, Ajustable (CNREE, 2012, p. 8).

Posteriormente, se reformó la Ley del CNREE y todas sus disposiciones legales y de políticas públicas pasaron a formar parte institucionalmente del Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad (CONAPDIS), creado en mayo de 2015, el cual funciona adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. El CONAPDIS abarca entre sus objetivos los siguientes:

- Fiscalizar el cumplimiento de los derechos humanos y las libertades fundamentales de la población con discapacidad, por parte de las entidades públicas y privadas.
- Regir la producción, ejecución y fiscalización de la política nacional en discapacidad, en coordinación con las demás instituciones públicas y organizaciones de personas con discapacidad, en todos los sectores de la sociedad.
- Promover la incorporación plena de la población con discapacidad a la sociedad.
- Asesorar a las organizaciones públicas y privadas que desarrollen o presten

servicios a la población con discapacidad, coordinando sus programas o servicios.

- Orientar, coordinar y garantizar la armonización de criterios, protocolos de atención, políticas de cobertura y acceso, estándares de calidad y articulación de la red de servicios a la población con discapacidad, para el cumplimiento de los principios de equidad, solidaridad y transversalidad (Asamblea Legislativa, 2015).

Dados estos propósitos, el CONAPDIS se constituye en la instancia institucional de enlace entre las organizaciones públicas y privadas que tomen decisiones, realicen acciones y actividades relacionadas con las personas con discapacidad, coordinando los programas o servicios que se les presten. En este sentido, destacan algunas funciones generales del CONAPDIS que vale la pena mencionar:

- Fiscalizar y evaluar el cumplimiento de la normativa nacional e internacional vigente en relación con los derechos de las personas con discapacidad, por parte de todos los poderes del Estado y de las organizaciones e instituciones públicas y privadas.
- Coordinar la formulación de la PONADIS, garantizando la participación de los diversos representantes de la institucionalidad pública, las personas con discapacidad y las organizaciones de personas con discapacidad legalmente constituidas, de forma articulada con las demás políticas y los programas del Estado, evitando duplicidades y utilizando de forma óptima los recursos económicos y humanos disponibles.
- Coordinar, orientar y articular la provisión de recursos de los programas sociales selectivos y de los servicios de atención directa a personas con discapacidad, minimizando la duplicidad y dando énfasis a los sectores de la población que se encuentran en condiciones de mayor vulnerabilidad y pobreza.
- Promover la inclusión de contenidos sobre derechos y la equiparación de oportunidades de participación para la población con discapacidad en todos los ámbitos de la sociedad y en la formación técnica y profesional en todos los

niveles (parauniversitario, universitario y en todas las profesiones), en coordinación con las entidades públicas y privadas que tengan a su cargo la preparación de personal profesional, técnico y administrativo.

- Coordinar, con el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), la inclusión de la variable discapacidad en los censos de población, las encuestas de hogares y cualquier otro instrumento de medición en los censos o estudios de población, para contar con datos confiables sobre la situación y las condiciones reales de esta población.
- Brindar capacitación, información y asesoramiento sobre los derechos y las necesidades de la población con discapacidad.
- Informar a la sociedad sobre los derechos, las capacidades, las necesidades y las obligaciones de las personas con discapacidad, a fin de coadyuvar en el proceso de cambio social y el mejoramiento de la imagen de este grupo de la población.
- Gestionar, en coordinación con los ministerios respectivos, la provisión anual de los fondos presupuestarios necesarios para la atención debida de los programas que benefician a la población con discapacidad, asegurando su utilización para los fines establecidos (Asamblea Legislativa, 2015).

Por su parte, la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica aprobó la Ley para la Promoción de la Autonomía Personal de las Personas con Discapacidad N° 9379, en junio de 2016. El artículo 1 de la citada Ley señala que: “El objetivo de la presente ley es promover y asegurar, a las personas con discapacidad, el ejercicio pleno y en igualdad de condiciones con los demás del derecho a su autonomía personal” (Asamblea Legislativa, 2016, p. 4).

En lo que respecta a las instituciones abocadas a garantizar el derecho de acceso a la educación a las personas con discapacidad, el Ministerio de Educación Pública (MEP) de Costa Rica es la institución encargada de instrumentar las políticas y aprobar los programas dirigidos a este grupo de población para las diferentes instituciones educativas, especializadas o no, que las atienden. El principio general que rige el cumplimiento de los derechos y la aplicación de las políticas educativas

es que se debe asegurar la integración, especialmente de las niñas, niños y adolescentes con discapacidad, en el sistema educativo sin ningún tipo de discriminación, en igualdad de oportunidades con los demás estudiantes y brindándoles los medios físicos y tecnológicos que requieran para recibir una educación en las condiciones adecuadas a su situación.

Es con este propósito que se creó y funciona operativamente el Centro Nacional de Educación Helen Keller (CNEHK), adscrito al MEP. El CNEHK es una institución creada en 1939, con el nombre original de Instituto de Formación y Rehabilitación Helen Keller. El CNEHK atiende a la población adolescente, joven y adulta de Costa Rica con discapacidad visual y sordoceguera, con el objetivo de garantizarles su derecho a la educación, su formación integral y brindarles la oportunidad de desarrollar habilidades y capacidades, lograr su independencia, autonomía personal y su participación plena y efectiva en la sociedad (MEP, 2014, p. 5).

Es sobre la labor educativa y la estrategia presupuestaria del CNEHK que la presente investigación se guía para observar y analizar la correspondencia entre las políticas educativas para las personas con discapacidad y el cumplimiento de sus objetivos. En otras palabras, se analiza la instrumentalización de las leyes y decretos por parte de los organismos públicos encargados de diseñar, ejecutar y evaluar la política educativa, con respecto al desempeño del CNEHK, el cual se toma como estudio de caso.

Capítulo II. Políticas públicas y el acceso a la educación de las personas con discapacidad en América Latina

2.1. Introducción

Para comenzar con una buena definición de políticas públicas, ésta la proporciona la PONADIS 2011-2021 del Estado costarricense. En el decreto que le da forma jurídica, esta institución conceptualiza la política pública como una expresión de una respuesta a una demanda social identificada, sirviendo de orientación a los actores sociales involucrados para la ejecución de planes, programas, proyectos y acciones dirigidas a revertir la problemática social que les da origen por medio de directrices y lineamientos (CNREE, 2012, p. 7).

Partiendo de esta definición, se puede agregar, como se subrayó en la introducción general, que las políticas públicas también comportan un proceso sistémico y de niveles que abarca diversas etapas, entre las que destacan: iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación y terminación. Se corresponde con una actividad secuencial y temporal que incluye la identificación del problema, ordenación de la agenda, formulación de una política, adopción de una política, implementación de la misma y evaluación. Esta es una visión holística de las políticas públicas, la cual considera relevante en su definición y desarrollo a los individuos, los grupos de interés, las instituciones, las interacciones sociales y las ideologías (Montecinos Montecinos, 2007, p. 327).

De la misma manera, aunque no son los únicos actores que participan en el diseño de políticas, los presidentes, los partidos y los cuerpos legislativos copan la escena en este sentido, y la forma como definen y cumplen sus roles, cómo interactúan entre sí, determinan, en buena medida, no solo el proceso de formulación de las políticas públicas, sino también los resultados que se obtendrán (BID, 2005, p. 6).

De acuerdo con lo anterior, el alcance de las actividades estatales, las cuales se referencian a las diferentes funciones y objetivos que cumple un gobierno, es diferente a la capacidad del Estado para programar y elaborar políticas y aplicar las

leyes con rigor y transparencia, es decir, lo equivalente a la capacidad institucional (Fukuyama, 2004, p. 23).

Por su parte, la gobernabilidad está estrechamente relacionada con la capacidad institucional. Por gobernabilidad se entiende el ejercicio de la autoridad a través de tradiciones e instituciones para el bien común, por lo tanto, abarca aspectos como el proceso de seleccionar, monitorear y remplazar gobiernos; la capacidad de formular e implementar políticas y prestar servicios públicos; el respeto de los ciudadanos y el Estado hacia las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellos (Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton, 2000, p. 10).

Por la razón expuesta, el proceso por el cual se discuten, aprueban y aplican las políticas públicas, es decir, su formulación, ejecución y evaluación, es un proceso que se corresponde con la capacidad institucional y la gobernabilidad existente en un país, un territorio o en el nivel local. De la misma manera, la calidad de la administración pública puede inferirse de la capacidad institucional y del nivel de gobernabilidad existente, por tanto, también influye en la calidad de las políticas.

De la forma como esté configurado el entorno institucional depende en buena medida la capacidad de los países de crear un escenario estable para las políticas, de poder modificarlas cuando haga falta, de aplicarlas y hacerlas cumplir de manera eficaz y asegurar que estas persigan el interés público general. En este sentido, se han detectado por lo menos seis características de las políticas públicas, todos susceptibles de evaluación, que inciden notablemente en su calidad y en sus resultados, estas características son: estabilidad, adaptabilidad, coherencia y coordinación, calidad de su implementación y cumplimiento, orientación hacia el interés público general y eficiencia (BID, 2005, p.12).

Desde esta perspectiva, el diseño e instrumentación de las políticas públicas guarda estrecha relación con la capacidad institucional, lo cual a su vez depende de contar con los recursos requeridos en la cantidad apropiada y en el tiempo adecuado, pero no solo con esto. Como lo destaca Giménez (2019, párr. 1), a menudo se piensa que la solución a los problemas pasa por destinar un mayor gasto público a la política, sea que se trate de un plan, programa o proyecto de cualquier área. Pero

en el sector público, gastar es tan importante como gastar bien. Y para gastar bien el pre-requisito fundamental es tener instituciones y, por ende también, una administración pública competente.

En las democracias avanzadas, la alta capacidad institucional asegura que las políticas públicas se diseñen, en primer lugar, atendiendo al interés público, es decir, promoviendo su participación desde la definición de los propios problemas públicos. En segundo lugar, la agenda gubernamental de políticas públicas se adapta o condiciona a este interés público y estas se desarrollan bajo una racionalidad técnica-administrativa que propende a hacer efectiva la política pública implementada (Montecinos Montecinos, 2007, pp. 331-332).

Por el contrario, las democracias regionales de América Latina, con una baja o mediana capacidad institucional, en general exhiben un panorama para las políticas públicas donde prevalece la adaptación del interés público a una agenda gubernamental que con alguna frecuencia toma decisiones al margen de este interés público, con independencia de las demandas de los actores sociales. La cuestión se agrava si consideramos que prevalecen regímenes democráticos basados en un sistema presidencial y partidista clientelar, pues en este caso la influencia de los grupos de interés desvía la aplicación de políticas hacia atender estas demandas particulares, que pueden muy bien no responder al interés público general (BID, 2005, p. 4).

En parte por esta razón y por otras, persisten políticas públicas que responden a una oferta que no necesariamente es coherente con las demandas de éstas por parte de la población. Esto se observa frecuentemente en áreas como la salud, la educación, la recreación. Esto conlleva a un uso sub-óptimo de los recursos (humanos, materiales, financieros) implicados y a una evaluación y monitoreo sub-óptimo de la política pública.

En los términos expuestos, en este capítulo se abordará, en primer lugar, una visión descriptiva y normativa de las políticas públicas, destacando de manera genérica el estado del arte en esta materia. En este sentido, se resalta la importancia que tiene una buena formulación y evaluación de las políticas públicas. En segundo lugar, se

expone una breve descripción de los elementos fundamentales relacionados con la instrumentación de las políticas públicas.

En tercer lugar, se realiza, atendiendo a criterios de evaluación general de las políticas públicas en países seleccionados de América Latina, una comparativa del nivel alto, medio o bajo que tienen aspectos claves de las políticas públicas en estos países. Esta evaluación se complementa con una similar que destaca indicadores de calidad de la administración pública en América Latina.

El cuarto aspecto abordado considera una evaluación comparativa de la política de acceso a la educación para las personas con discapacidad en países seleccionados de América Latina. El propósito de esta comparativa es, claramente, tener una visión aproximada de la efectividad de esta política, la cual refleja, a su vez, la efectividad en la inclusión educativa de las personas con discapacidad, especialmente de los niños y adolescentes. Para esta evaluación se utiliza como indicador cuantitativo la tasa de cobertura en educación de las personas con discapacidad de países latinoamericanos seleccionados, los cuales cuentan, a nivel de los censos de 2010-2011, con esta información.

2.2. Formulación y evaluación de las políticas públicas

Una política pública es un medio o instrumento que diseñado y aplicado con criterios técnicos y profesionales y sociales permite alcanzar un fin u objetivo determinado en algunas de las dimensiones del bienestar social o del desarrollo. Vista como una decisión, la política pública busca responder tres interrogantes: ¿Qué hacer en materia de política (diseño de un plan, programa, proyecto)? ¿Cómo hacerlo y con cuáles recursos (humanos, materiales, financieros)? ¿Para quién hacerlo (beneficiarios o involucrados)?

Vista como una interacción, las políticas públicas suponen una oferta que debe ser contrastada con una demanda. La oferta de políticas frecuentemente se corresponde con la disposición de las instituciones públicas de implementar una serie de planes, programas y proyectos dirigidos a la colectividad. La demanda de políticas proviene de la manifestación de necesidades de bienes y servicios públicos

por parte de un grupo de la población, sea desde un nivel nacional, estatal o, más restringido, en el nivel local o comunitario, sea desde una dimensión de género, étnico, estatus socioeconómico (Covarrubias, 2016, p. 8).

Desde esta perspectiva, Cirera y Vélez (2005, p. 11) exponen concisamente algunos de los aspectos más relevantes de la formulación y evaluación de políticas públicas. Para las autoras, existe una amplia bibliografía que considera que el diseño de una política pública se debe realizar en etapas perfectamente identificables que, no obstante, pueden examinarse aisladamente. En este sentido, destacan las siguientes etapas:

- Detección de los problemas y necesidades.
- Elaboración del diagnóstico: conceptualización y definición de los problemas y necesidades.
- Inclusión de los mismos en la agenda de la administración pública.
- Diseño de un plan de acción, lo que supone establecer quién y cómo se hace la política pública. Esto supone una formulación de los objetivos de la intervención pública, la elección de los instrumentos y definición de las acciones, su ejecución o puesta en práctica y su evaluación.

Más adelante, las autoras mencionadas señalan que los diferentes procedimientos para abordar las políticas públicas dan por supuesto que la decisión de intervenir se toma por un actor único y libre y que los objetivos se definen de forma explícita y concreta. Pero en la práctica, la realidad puede ser muy diferente. Los objetivos o propósitos de la política son en muchos casos declaraciones de intenciones y, por otra parte, las políticas están sujetas a continuas revisiones. Adicionalmente, las autoridades o funcionarios encargados de tomar las decisiones no siempre buscan la racionalidad técnico-económica sino soluciones socialmente aceptables o políticamente convenientes a los problemas. En definitiva, en algunas ocasiones las decisiones públicas son negociaciones políticas y el resultado de la mediación de diferentes grupos de interés (Cirera y Vélez, 2005, p. 12).

Este planteamiento es el que le da forma a una redefinición de la formulación y evaluación de las políticas públicas que priorice aspectos como la gestión eficaz de los recursos, la difusión de una cultura de responsabilidad entre los gestores de los programas, la consideración del demandante o receptor de la política como usuario o beneficiario, la preocupación por conocer el impacto de la política, y la necesidad de incorporar las percepciones de los participantes en los programas.

Desde la perspectiva del impacto de las políticas públicas y sus posibles fallas, Montecinos Montecinos (2007, p. 329) comenta que un aspecto crítico de su formulación pasa por considerar que los responsables puedan tener una mala definición del problema público abordado, o hacer un mal planteamiento del mismo. En este sentido, las soluciones que se adopten y las vías que se apliquen para su solución pueden terminar empeorando el problema. Lo normativo indica entonces que los problemas públicos deben ser definidos, planteados y estructurados de manera que sean social y gubernamentalmente abordables, de acuerdo con los recursos intelectuales, legales, fiscales, políticos y administrativos disponibles.

En torno a lo discutido, Banerjee y Duflo (2011, p. 291) subrayan que hasta las políticas mejor intencionadas y elaboradas pueden carecer de un impacto efectivo si no se llevan a cabo adecuadamente. La distancia entre la intención y la puesta en práctica de algunas políticas puede ser bastante grande.

Y este aspecto entronca con lo que se ha destacado con respecto a la capacidad institucional y la gobernabilidad. Un mal proceso político generalmente conlleva a la no implementación o la implementación deficiente de políticas públicas que tienen un alto impacto en el bienestar de la población. Por el contrario, si la política funciona, al final acabarán apareciendo buenas políticas públicas también. Las instituciones políticas, cuando funcionan bien, imponen a los dirigentes las restricciones suficientes para asegurarse de que no se pueden desviar demasiado respecto del interés público (Banerjee y Duflo, 2011, pp. 292-295).

Sea dentro de los marcos tradicionales, sea dentro de los marcos innovadores respecto al diseño e implementación de las políticas públicas, éstas responden a una serie de finalidades y propósitos que es lo que hace relevante su análisis y

permite establecer un vínculo entre la teoría y la práctica, en especial dentro de la administración pública encargada de estas labores, pues el proceso de retroalimentación es muy importante para el éxito de la política. Al respecto, siguiendo a Cirera y Vélez (2005, pp. 14-15), entre las finalidades más relevantes de una política pública encontramos:

- Mejorar el uso y la administración de recursos existentes (humanos, financieros, infraestructura).
- Aliviar, reducir o empoderar la falta o mala distribución de un recurso
- Identificar recursos potenciales o subutilizados, en especial los recursos humanos.
- Identificar proyectos para la generación de recursos, en particular emprendimientos innovadores.
- Asignar los recursos a otras actividades más productivas.
- Evitar el deterioro y la precariedad de los recursos (naturales, servicios básicos).
- Regular el uso de los recursos con normativas y leyes participativas y flexibles.
- Identificar proyectos para la asociación, cooperación y participación en el uso de los recursos.

2.3. Instrumentación de las políticas públicas

Un primer aspecto a contextualizar con respecto a la instrumentación de las políticas públicas es que estas responden a diferentes niveles o dimensiones de la decisión y acción. Un primer nivel es el del alcance del objetivo de la política. El nivel supone que con una determinada política pública se puede impactar positivamente al ser humano visto desde una dimensión lo más amplia posible, abarcando su bienestar, sus derechos, su comportamiento, hasta un nivel que impacta en una dimensión estrecha, acotada, pero no por ello menos relevante.

En cada caso el enfoque de la política debe orientarse a reflejar el nivel de mejora propuesto, porque dependiendo de la dimensión y del alcance de este objetivo es que se definirán los recursos e instrumentos con los cuales se pondrá en práctica la

política. Por ejemplo, si atendemos al nivel de mejora en el aspecto educativo, el avance que se propone desde una determinada política puede ir desde un nivel de mejorar la educación del ser humano, de manera general, hasta mejorar la metodología de enseñanza y aprendizaje en una escuela primaria, de manera particular o específica (Covarrubias, 2016, p. 12). La Figura II-1 da cuenta de este nivel dimensional de las políticas.

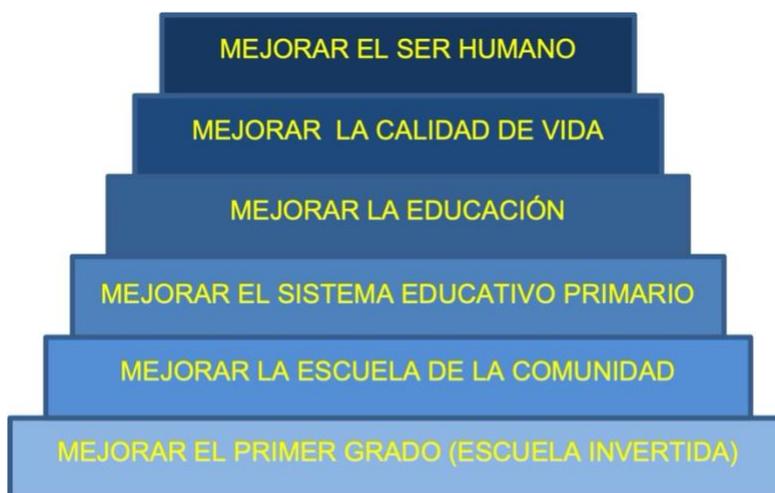


Figura II-1. Nivel de la política pública según su alcance de objetivo

Fuente: Covarrubias (2016, p. 13)

Un segundo nivel se puede establecer a partir del ámbito geográfico-administrativo, vinculado a si la política se instrumentará y aplicará en un nivel internacional, como las políticas implementadas por organismos internacionales como la ONU o multilaterales como el Banco Mundial, en un nivel nacional, como las políticas implementadas por los gobiernos centrales, un nivel estatal o provincial, como las políticas implementadas por las gobernaciones e instituciones públicas estatales, autónomas o no, un nivel municipal o cantonal, como las desarrolladas por las alcaldías e instituciones municipales, sean autónomas o no (Covarrubias, 2016, p. 15). Al respecto la Figura II-2 hace referencia a ese nivel de definición de política por ámbito geográfico-administrativo.



Figura II-2. Nivel de la política pública según el ámbito geográfico-administrativo

Fuente: Covarrubias (2016, p. 16).

A menudo el nivel geográfico-administrativo se corresponde con el nivel (internacional, nacional, estatal, municipal) de la institución o instituciones encargadas de llevar a cabo la política, es decir, con la estructura de la administración pública correspondiente, pero también si la política es intersectorial, puede concurrir en la ejecución de la misma política un sector público central con uno descentralizado o local. En la medida que el nivel de alcance geográfico-administrativo de la política es mayor también puede ser más problemático medir sus resultados concretos. Las políticas que responden a un nivel municipal o comunitario, generalmente dependientes de una sola institución, son más fáciles de formular, ejecutar y evaluar sus resultados.

Respecto a la evaluación por resultados en el nivel municipal de la gestión pública de una ciudad, frecuentemente esta evaluación toma características o aplica parámetros que son muy similares a los que puede aplicar una empresa privada grande. Al medir el rendimiento de una determinada política se responsabiliza a los gerentes municipales no sólo por cuánto dinero gastan, sino también por cómo los gastan. Los parámetros de rendimiento desafían a los departamentos a fijarse metas ambiciosas y permiten a los legisladores y miembros de la rama ejecutiva a

determinar con mayor exactitud cuáles son los recursos necesarios para respaldar los niveles de servicios deseados (CCI, 2001, p. 21).

Dado que una determinada política pública, dependiendo de su alcance, puede impactar de una manera importante sobre el bienestar de los grupos que se beneficiarán de esta, pero también perjudicar a un grupo de interés que se beneficia del status quo prevaleciente, este último grupo puede ejercer una fuerte oposición a la implementación de la política o, si ya está implementada, intentar sabotearla. Por esta razón, según lo señala Alayón (2011, p. 2), el nivel de gobernabilidad y más concretamente el liderazgo político es el que puede, por una parte, catalizar al grupo de beneficiarios en cuanto al tiempo de espera para observar los resultados beneficiosos de la política y, por otro lado, neutralizar los grupos de interés que se ven afectados, negociando soluciones para que el impacto desfavorable se pueda minimizar.

Aunque no es un listado taxativo de las características que debe tener una política pública exitosa, en general, como lo establece Covarrubias (2016, pp. 23-24) sea en el ámbito geográfico-administrativo que sea y cualquiera sea el alcance que tendrá la política en cuanto al impacto sobre un grupo de la sociedad o en la sociedad en su conjunto, hay una serie de parámetros relevantes que parecen ser comunes a cualquier política pública exitosa, estos son:

- Existe una relativamente buena capacidad institucional para llevarlas a cabo.
- Tienen una efectiva adaptación al contexto económico, político, cultural en el que se aplican y desarrollan.
- Generan una alta posibilidad de desagregar su impacto entre los diferentes beneficiarios de la política (género, edad, educación, condición económica).
- Propenden a permitir que sean evaluados efectivamente sus resultados, con el objeto de retroalimentarlas y mejorarlas.
- Funciona para su evaluación un sistema de información y de indicadores adecuado. Los indicadores reflejan la desagregación del impacto de la política.
- Se apoyan en el análisis económico (costo-beneficio) sin desdeñar la utilización de otras herramientas de análisis y enfoques transversales.

- Evitan el abandono y el deterioro de la política, al mismo tiempo que estimulan la participación interactiva de los beneficiarios y de los formuladores de la política.

2.4. Análisis comparativo de la calidad de las políticas públicas en América Latina

Desde la perspectiva de la calidad de las políticas públicas que se implementan en América Latina, un documento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) establece normativamente seis indicadores de evaluación de las políticas públicas, las cuales cubren el horizonte de tiempo 1980-2005. Conviene describir brevemente el significado de las seis características claves de las políticas públicas consideradas por el BID (2005, pp. 2-3).

Estabilidad. Se refiere a la medida en que las políticas públicas son estables en el tiempo, sin que esto signifique que son rígidas.

Adaptabilidad. Significa la medida en que las políticas públicas pueden ser ajustadas si cambian las circunstancias.

Coherencia y coordinación. Implica en qué medida una política pública se corresponde con otras políticas afines y son producto de medidas bien coordinadas.

Calidad de ejecución y cumplimiento. Se refiere a la capacidad institucional y burocrática de aplicar la política correctamente y se haga cumplir.

Orientación hacia el interés colectivo. Se corresponde con la observación de en qué medida la política se orienta al interés público general o, por el contrario, se desvía hacia grupos de interés privados particulares.

Eficiencia. Implica la medición de si una determinada política pública responde o no a la asignación más productiva de recursos escasos.

En relación con lo anterior, la Tabla II-1 contiene la información de la evaluación de cada uno de estos indicadores mencionados, medidos en nivel de alto, medio y bajo para países seleccionados de América Latina durante el periodo 1980-2005.

Tabla II-1. Evaluación de los aspectos claves de las políticas públicas para países seleccionados de América Latina 1980-2005

País	Estabilidad	Adaptabilidad	Ejecución y cumplimiento	Coordinación y coherencia	Orientación al interés público	Eficiencia
Argentina	Bajo	Medio	Bajo	Bajo	Medio	Bajo
Brasil	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio	Medio
Chile	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto
Colombia	Alto	Alto	Alto	Medio	Medio	Medio
Costa Rica	Alto	Medio	Alto	Medio	Alto	Alto
Ecuador	Bajo	Medio	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
El Salvador	Alto	Alto	Alto	Medio	Medio	Alto
Guatemala	Medio	Medio	Bajo	Medio	Bajo Medio	Medio
Honduras	Alto	Medio	Medio	Medio	Bajo	Medio
México	Alto	Medio	Alto	Medio	Medio	Alto
Panamá	Medio	Bajo	Medio	Bajo	Bajo	Bajo
Paraguay	Medio	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Perú	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio
Rep. Dom.	Medio	Medio	Medio	Medio	Bajo	Medio
Uruguay	Alto	Alto	Alto	Medio	Medio	Medio
Venezuela	Bajo	Bajo	Medio	Bajo	Medio	Bajo

Fuente: Elaboración propia con datos del BID (2005, p. 2).

Alrededor de 2005, países como Chile, México, Brasil, Uruguay y Costa Rica exhibían en su índice general de calidad de las políticas públicas un indicador Alto, mientras que países como República Dominicana, Perú y Honduras mostraban el

indicador general en el nivel Medio. Por el contrario, países como Venezuela, Guatemala, Paraguay y Ecuador reflejaban una medición general de la calidad del proceso de sus políticas públicas de nivel Bajo.

De una manera indirecta, los indicadores que miden la calidad de la administración pública también pueden referenciar la calidad de las políticas públicas diseñadas e instrumentadas en un país. En este sentido, la medición de esta calidad de la gobernanza pública en América Latina ha sido evaluada por organismos como el BID, conjuntamente con la Organización de Países Desarrollados (OCDE), las cuales entregan reportes cada cierto tiempo sobre esta evaluación. La evaluación incluye indicadores de la gobernanza pública, como las finanzas, el empleo público, los procesos gubernamentales, así como los resultados principales de gobierno, la integridad en el sector público y la rendición de cuentas en los procesos de toma de decisiones públicas (BID y OCDE, 2020, p. 9).

Considerando el informe correspondiente al 2020, se revela que América Latina en su conjunto ha mejorado comparativamente en varias áreas clave de la gestión pública. Estas mejoras se manifiestan especialmente en un mayor compromiso para involucrar a diversos actores en el desarrollo de regulaciones, una mayor transparencia en el proceso presupuestario y mejoras en el acceso a datos del sector público. No obstante, algunos países de la región siguen teniendo serios obstáculos para implementar políticas públicas efectivas (BID y OCDE, 2020, p. 9).

En relación con lo anterior, se concluye que se necesita una mejor implementación de políticas públicas en áreas clave, para lo cual se requiere fortalecer la coordinación de políticas y la planificación estratégica, incrementar la prevención de conflictos de intereses, simplificar regulaciones, una mejor consulta con los ciudadanos y una simplificación de los trámites, sistemas de compras y contrataciones públicas. Esto conlleva también a entender que la mejora en la profesionalización, capacidades y competencias de los servidores públicos es lo que puede asegurar que algunas de las demás mejoras mencionadas se hagan efectivas (BID y OCDE, 2020, pp. 9-10).

2.5. Análisis comparativo de la efectividad de la política de acceso a la educación para los niños y adolescentes con discapacidad en América Latina

En cuanto a la evaluación de la política de acceso a la educación para los niños y adolescentes con discapacidad en América Latina, se hará una aproximación a dicha política considerando el indicador de tasa de cobertura. Para ello, inicialmente se presentará un breve análisis de las tasas porcentuales de las personas con discapacidad en el total de población de algunos países de América Latina. Es necesario advertir que las estadísticas más actualizadas sobre el grupo de población que conforman las personas con discapacidad en la mayoría de los países de América Latina dependen de la metodología utilizada para definir la discapacidad, de acuerdo a cómo se abordó esta definición y su aplicación en las rondas censales de 2010 y 2011 realizadas en toda la región.

En general, se tiene la percepción de que los datos sobre personas con discapacidad están en alguna medida subestimados, en especial en aquellos países donde los censos no incluyeron preguntas perfectamente enfocadas en determinar la prevalencia de la discapacidad en las encuestas sociodemográficas dirigidas a los hogares. Tomando en cuenta estas limitaciones y contando con los datos de CEPAL (2013, p. 202) sobre prevalencia de la discapacidad, en un extenso grupo de países de la región, se muestra la información en la Tabla II-2 para objeto de análisis.

Tabla II-2. Tasa de personas con discapacidad sobre el total de la población, grupo de países latinoamericanos, por Sexo y Total (En porcentaje)

País	Hombres	Mujeres	Total
Argentina	6,8	7,3	7,1
Brasil	21,2	26,5	23,9
Chile	10,9	14,9	12,9
Colombia	6,6	6,3	6,5
Costa Rica	10,4	10,7	10,6
Ecuador	6,6	5,6	6,1
El Salvador	4,5	3,7	4,1
Guatemala	3,6	3,2	3,4
Honduras	3	2,3	2,7
México	5,2	5,1	5,2
Panamá	3,3	3	3,2
Paraguay	1,1	0,9	1,0
Perú	7,6	9,2	8,4
República Dominicana	4,3	4,1	4,2
Uruguay	13,8	18,7	16,3
Venezuela	4,1	3,8	4,0
América Latina			14,2

Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL (2013, p. 202).

Aunque la región en su conjunto presenta una tasa de personas con discapacidad en promedio de 14,2% del total de la población, existen diferencias relevantes cuando se toman las naciones latinoamericanas por separado. Las tasas más altas

de personas con discapacidad se encuentran en Brasil, de 23,9% del total de la población, y Uruguay (16,3%), las respectivas tasas más bajas corresponden a Paraguay, de apenas 1% del total de la población, y Haití (1,5%). El país que tiene la tasa de personas con discapacidad más cercana al promedio latinoamericano es Chile, de 12,9% del total de la población. Costa Rica, con una tasa de 10,4% de personas con discapacidad, también se encuentra cerca del promedio de la región.

A pesar de las diferencias porcentuales en cuanto al número relativo de personas con discapacidad, en otros aspectos relacionados los países de la región guardan más semejanzas. De los datos de la Tabla II-2 se puede observar que en seis países la tasa de personas con discapacidad es mayor entre las mujeres que la respectiva para los hombres, en otro grupo no se destaca diferencias apreciables, mientras que un tercer grupo la tasa de discapacidad es mayor entre los hombres. La mayor expectativa de vida, en promedio, de las mujeres y la mayor tasa de envejecimiento que exhiben naciones como Uruguay, Chile, Argentina y Brasil, parece ser una explicación plausible a por qué tienen tasas de discapacidad mayor entre el grupo femenino.

Según datos contenidos en el informe de la CEPAL (2013, p. 202) que no se muestran en la Tabla II-2, en todos los países sin excepción la tasa de discapacidad aumenta conforme aumenta el tramo de edad que se considere siendo el menor de 0-4 años y el mayor el tramo de edad de 60 años o más. La presencia de alguna discapacidad se agudiza en la edad adulta (de 40 a 59 años) y se acentúa mucho más en las personas mayores de 60 años, que es el grupo de edad donde se observa la mayor tasa de personas con discapacidad en todos los países de la región. La tendencia hacia el incremento del porcentaje de población mayor a 60 años que exhibe la región es un indicativo de que la tasa de personas con discapacidad probablemente aumentará.

Por su parte, en un grupo de siete países estudiados (Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Paraguay, Uruguay) se determinó que la prevalencia de la discapacidad se manifiesta más en el medio rural que en el medio urbano. Para otro grupo de países de la región (Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El

Salvador, México, Panamá, Uruguay) se estableció que la condición étnica influye en la tasa de prevalencia de discapacidad, pues representa una tasa más alta entre los afrodescendientes y los indígenas, aunque conforme suben los tramos de edad la brecha se cierra en alguna medida. En cuanto a la relación entre discapacidad y nivel de ingresos, la información para tres países: Chile, Costa Rica y México, deja en claro que la tasa de discapacidad es más alta en los hogares con los niveles de ingreso más bajos, en los hogares pobres, y los problemas atinentes a la falta de atención de la discapacidad se agudizan conforme las personas con discapacidad de esos hogares pobres envejecen (CEPAL, 2013, pp. 203-204).

Por tramos de la edad comprendida para los niños, niñas y adolescentes de América Latina (0-19 años), se tiene que las personas con discapacidad que conforman este grupo etario que tienen entre 0 y 4 años representan 2% si son del género masculino, mientras el respectivo para el femenino es 1,6%. Este porcentaje se eleva para el grupo de edad comprendido entre 5 y 12 años, hasta 3,7% para los niños y 3,1% para las niñas. Las tasas respectivas para las edades comprendidas entre 13 y 19 años son 3,7% para los hombres y 3,4% para las mujeres. Se puede inferir que la tasa de prevalencia de la discapacidad entre niños, niñas y adolescentes en edad escolar oscila entre 3% y 4% en promedio para 17 países de la región (CEPAL, 2013, 202).

A continuación, se muestran datos estadísticos correspondientes a la tasa neta de matrícula educativa en el primer y segundo nivel de enseñanza, cubriendo la edad escolar de los niños y adolescentes para 8 países seleccionados de la región. La selección se realizó atendiendo al criterio de que el país cuenta con información estadística de la tasa de escolaridad para el grupo transversal que conforman las personas con discapacidad. Los datos se presentan en la Tabla II-3.

Posteriormente se exponen los datos estadísticos de las tasas de matrícula educativa para los niños, niñas y adolescentes con alguna discapacidad para los mismos países de la primera información y para el tramo de edad entre 13 y 18 años. Los porcentajes respectivos se desagregan por tipo de discapacidad (visual,

auditiva, del habla, del aprendizaje, de conducta, de movilidad). Estos datos se muestran en la Tabla II-4.

Tabla II-3. Tasa neta de matrícula en el primer y segundo nivel de enseñanza. Países seleccionados (En porcentaje)

País (año del dato)	Tasa Neta de Matrícula 1° Nivel	Tasa Neta de Matrícula 2° Nivel
Brasil (2011)	95	78
Colombia (2005)	94	64
Costa Rica (2011)	98	76
Ecuador (2010)	95	73
El Salvador (2007)	94	57
México (2010)	96	68
Panamá (2010)	96	66
Uruguay (2010)	100	72

Fuente: Elaboración propia con datos de CEPALSTAT (CEPAL, 2018).

Tabla II-4. Tasas de escolaridad de 13-18 años por tipo de discapacidad. Países seleccionados (En porcentaje)

Discapacidad/ País	Brasil (2010)	Colombia (2005)	Costa Rica (2011)	Ecuador (2010)	El Salvador (2007)	México (2010)	Panamá (2010)	Uruguay (2011)
Visual	89	75	88	84	65	80	88	87
Auditiva	86	59	84	76	44	71	80	84
Del habla	-	46	81	-	28	61	70	-
Del Aprendizaje	-	47	79	60	-	66	79	82
De conducta	68	39	76	63	17	46	-	-
De movilidad	74	51	77	71	37	63	67	76
Promedio	79	53	80	71	38	65	77	82

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL (2013, p. 208).

Aunque las mediciones de las cifras de las tablas II-3 y II-4 no son completamente similares, sirven para tener una idea de las diferencias existentes entre el acceso a la educación para el estrato de población conformado por los niños, niñas y adolescentes en general y el mismo grupo de población con alguna discapacidad. Como se puede observar de los datos de la Tabla II-3, las tasas de escolaridad en el nivel primario son altas para todo el grupo de países referenciados, con tasas iguales o superiores al 94%. En el nivel secundario las tasas son un poco más bajas y existen diferencias relevantes entre los países examinados, pues mientras Brasil, Costa Rica, Ecuador y Uruguay tienen tasas de escolaridad secundaria en un rango de 70-80%, la respectiva de Colombia, México y Panamá es de 60-70%, mientras que la de El Salvador cae hasta 57%.

La información que se presenta en la Tabla II-4 revela que en general para todos los países mencionados, el grupo porcentual de niños y adolescentes con alguna

discapacidad tienen tasas de escolaridad inferiores comparadas con las de los niños y adolescentes que no tienen esta condición. No obstante, hay diferencias apreciables entre los respectivos porcentajes de los países. En el caso de Costa Rica, las tasas de escolaridad de los adolescentes entre 13 y 18 años que presentan discapacidad visual, auditiva o del habla están en el rango de 80-90%, un poco mayor que la respectiva matriculación general en el segundo nivel educativo. Esta tasa se mueve en el rango de 70-80% para estudiantes con discapacidad de aprendizaje, conducta o movilidad, similar a su tasa de matriculación general en el segundo nivel educativo.

Tres casos similares al de Costa Rica son Brasil y Uruguay y en menor medida Panamá, haciendo la salvedad que para el caso de estas tres naciones los datos están incompletos. Aún con la data incompleta que se expone, estos países también exhiben tasas de inclusión educativa para las personas con discapacidad de edad comprendida entre 13-18 años relativamente altas, incluso iguales o superiores a la tasa de matriculación general en el nivel secundario.

Ecuador y México tienen tasas promedio de inclusión educativa para los estudiantes con alguna discapacidad muy similares a sus respectivas tasas de matriculación en general en su nivel secundario, entre 70-75% para el caso de Ecuador y 65-70% para el caso de México. Colombia tiene una tasa de inclusión educativa para las personas con discapacidad entre 13-18 años inferior en prácticamente 10 puntos a la que consigue para la matriculación en general para el segundo nivel, pero se hace la salvedad que la información corresponde al 2005. El de peor desempeño del grupo analizado es El Salvador. De manera similar a su peor desempeño en términos de escolarización en el segundo nivel, con 57%, en materia de inclusión educativa de las personas con discapacidad entre 13-18 años solo consigue una tasa de escolarización de 38%, prácticamente 20 puntos por debajo de la general en el segundo nivel.

Lo que en general revelan los datos, con las limitaciones de información correspondientes, es que, en materia de inclusión educativa de las personas con discapacidad, todavía la mayoría de las naciones latinoamericanas tienen grandes

retos que superar. En algunos países de América Latina, con excepciones como el caso de nuestro país Costa Rica, los niños, niñas y adolescentes enfrentan su derecho a tener acceso a una educación con inclusión social con serias desventajas.

Esta desventaja de los niños y adolescentes con discapacidad de la región, de no poder acceder a la educación, se acentúa si atendemos al hecho de que, en general, las personas con discapacidad están sobrerrepresentadas en la población en situación de pobreza. Los determinantes de esta situación son varios y se retroalimentan. Por una parte, la misma pobreza y la vulnerabilidad social exacerbaban situaciones de discapacidad por falta de atención y cuidado oportunos. Por otra, la ausencia de servicios de cuidado lleva en muchos casos a que al menos un miembro de la familia de la persona con discapacidad esté desempleada, con lo que disminuyen los ingresos del núcleo familiar (CEPAL, 2013, p. 205).

Por todo lo anterior, se evidencia que no solo se necesitan los instrumentos jurídicos que garantizan y promuevan los derechos de las personas con discapacidad, especialmente el de los niños, niñas y adolescentes a tener acceso a una educación inclusiva; no solo es relevante que exista un conjunto de instituciones y de políticas sectoriales e intersectoriales para atender a este grupo social, también se requiere mejorar la calidad de las políticas implementadas, en aspectos como la mejor integración y coordinación de las instituciones, la mejora de la evaluación y el monitoreo de dichas políticas, y contar con mayor y mejor información pertinente para el diseño e instrumentación de las mismas.

Capítulo III. Política Educativa y el plan de estudio del CNEHK

3.1. Introducción

En este capítulo se desarrolla, en primer lugar, un análisis de las política educativa desde la perspectiva de la coherencia que esta guarda con los tres principios que guían el proceso de enseñanza y aprendizaje a nivel primario y secundario de la educación costarricense, como lo son el humanismo, el racionalismo y el constructivismo (MEP, 2014, p. 25). En segundo lugar, se vinculan los planes de educación y las estrategias de enseñanza y aprendizaje que practica el CNEHK para observar si estas son coherentes con los principios generales mencionados y si responden a los objetivos de brindar una educación inclusiva, que asegure que el perfil del egresado sea consistente con el fin de lograr su inclusión social, su participación en la comunidad y esté dotado con las competencias necesarias para insertarse eficazmente en el mercado laboral.

En este sentido, el análisis se fundamenta en torno a por qué el humanismo, el racionalismo y el constructivismo constituyen los pilares fundamentales de la educación costarricense y cómo se relacionan, en primer término, con la política educativa nacional y, en segundo término, más específicamente, con la política y las estrategias educativas del CNEHK para las personas con discapacidad visual.

Con base en lo anterior, se analiza, en primer lugar, la dimensión educativa del humanismo, el racionalismo y el constructivismo. Posterior a ello, se analizan algunos aspectos de la política y en particular de la política educativa que tienen efecto en el grupo de personas con discapacidad. Luego se analiza el plan de estudio aplicado y practicado por el CNEHK, para observar tanto su coherencia con los principios de la educación costarricense y con las estrategias de la institución, estableciéndose, en términos generales, su pertinencia como modelo pedagógico.

3.2. La dimensión educativa del humanismo, el racionalismo y el constructivismo

Que el humanismo se enarbole como un principio fundamental que guía la teoría y la praxis de un sistema educativo está plenamente justificado por varias razones. Una primer razón es que, como lo sostiene Nussbaum (2012, p. 16), el mundo actual, el provocado por la globalización, es inevitablemente multicultural y multinacional, de manera que la gran mayoría de los problemas globales requieren de una solución inteligente y compartida, lo cual exige un diálogo fecundo entre personas de muy diversas formaciones nacionales, culturales y religiosas. Incluso los problemas que parecieran más locales, como podrían ser la estructura de la familia o el futuro de los niños, exigen un debate amplio con sentido histórico y multicultural. Una educación humanista libera la mente de la esclavitud de los hábitos y la costumbre, formando individuos que puedan actuar con sensibilidad y sentido crítico. En otras palabras, una educación enfocada a que un individuo tenga una dimensión humanista en su formación supone responder a la pregunta acerca de cómo debe ser un buen ciudadano de hoy y qué debe saber.

Siguiendo a Nussbaum (2012, pp. 18-19), la educación que se enfoca hacia el humanismo debe propender al desarrollo en la persona de tres habilidades. Una primera habilidad, enraizada en el pensamiento socrático, es la habilidad para un examen crítico del propio individuo y de las tradiciones propias. Esta habilidad lleva a examinar los hechos y situaciones no aceptando la autoridad de ninguna creencia porque haya sido transmitida por la tradición o sea familiar por ser transmitida a través de la costumbre.

Una segunda habilidad, que también es una necesidad normativa, un deber, es la asimilación por medio de la educación de la capacidad de las personas de verse a sí mismos no sólo como ciudadanos pertenecientes a un país, alguna región o grupo, sino también, y sobre todo, como seres humanos vinculados a los demás por lazos de reconocimiento y mutua preocupación. El mundo se ha convertido en un bien común y es ineludiblemente internacional. Las cuestiones y problemas relacionados, por ejemplo, con el comercio, la agricultura, los derechos humanos,

la mitigación de la hambruna, invitan a considerarlos desde una visión que no sea estrecha sino amplia, plural.

La tercera habilidad que destaca Nussbaum es la capacidad de desarrollar un pensamiento crítico no solo sobre la base del conocimiento factual, sino sobre la destreza que debe poseer una persona para ponerse en el lugar de los demás y comprender así las emociones, deseos y anhelos que experimentan otros iguales, en el sentido humano, aunque distintos en un sentido social. Esta habilidad supone educar a una persona para dotarla de una capacidad de imaginación que le permita entender el mundo desde el punto de vista del otro, y así poder emitir juicios responsables sobre sus acciones comprendiendo el significado de sus intenciones.

Por su parte, el racionalismo constituye la tradición filosófica que, originalmente engendrada en la Grecia Clásica, en Occidente, se extendió por el mundo y hoy en día constituye la base del desarrollo del conocimiento que deriva en la ciencia y la tecnología, actividades estas que están insertas, a partir de su enseñanza y aprendizaje, en el proceso educativo y derivadamente en todos los procesos de producción, sean locales, nacionales o globales. De manera que una educación que responda a dotar de capacidades a quienes forma debe tener al conocimiento y a la práctica racional como principio.

La habilidad racional, la capacidad de razonar lógicamente, de poner a prueba las teorías y prácticas enseñadas conlleva a su vez a desarrollar la habilidad que propende hacia la solidez del razonamiento, a la exactitud de los hechos y la precisión del juicio. De esta manera, el conocimiento científico, e incluso el mero conocimiento, se vinculan con el que sobrevive por su coherencia y justificación.

El racionalismo como método pedagógico guarda relación con los señalado por Popper (1994, p. 104), para quien el racionalismo representa la convicción de que podemos aprender por medio de la crítica de nuestras faltas y errores, y en particular por medio de la crítica de otros, y finalmente también por la autocrítica. Esta particular manera de encarar la enseñanza y el aprendizaje conlleva a que una persona conceda más valor a aprender que a llevar la razón y estar dispuesto a aprender de otros.

No obstante, la vinculación del racionalismo con el desarrollo de la ciencia y la tecnología y sus excesos ha llevado a un tipo de educación que lo rechaza. Muchos docentes, en especial los del área de las ciencias sociales, se han vuelto escépticos respecto a la argumentación racional, pensando que sus excesos son parte de la esencia de la racionalidad misma. Este escepticismo en realidad no se justifica si el racionalismo se complementa y acompaña de la enseñanza humanística y si privilegia el pensamiento crítico (Nussbaum, 2012, pp. 16-17).

De lo que se trata entonces, como lo sugiere Morin (2000, p. 35), es de que el racionalismo como práctica pedagógica no esté imbuido de una visión que descarta el error y la incertidumbre, antes más bien lo enseñado debe propender a esperar lo inesperado y a razonar críticamente sobre ello. En otras palabras, el conocimiento del conocimiento conlleva a la integración del conociente en su conocimiento, por lo cual la educación debe desarrollar esta práctica pedagógica como un principio y una necesidad permanente.

Y de estos aspectos es que trata el constructivismo o socioconstructivismo, el tercer principio que guía la educación costarricense. El constructivismo constituye una expresión del paradigma sociocrítico, englobando diferentes enfoques epistemológicos que prestan atención a la construcción individual y colectiva de saberes y al esfuerzo transdisciplinario en la búsqueda de conocimiento. Este paradigma exige la interpretación de los problemas sociales actuales promoviendo la participación social activa (Meléndez Rojas, 2020, p. 3).

Entre los enfoques epistemológicos y pedagógicos conocidos del constructivismo se encuentra la propuesta de la educación transformadora del filósofo y pedagogo brasileño Paulo Freire, el enfoque de las capacidades de la filósofa estadounidense Martha Nussbaum y el constructivismo educativo planteado desde la dimensión de la complejidad por el filósofo francés Edgar Morin.

Para destacar uno de ellos, la educación transformadora, ésta se describe como una propuesta de educación que conlleva a un proceso de enseñanza y aprendizaje donde la escuela, más que un centro de transmisión de saberes, se convierte en un centro de apropiación universal del conocimiento, una apropiación que debe ser

abordada con espíritu crítico, usando el pensamiento crítico, fomentando la autonomía del pensamiento, la conducta solidaria y la capacidad de construir proyectos colectivos (Freire, 2003, p. 91).

No obstante, se debe ser cuidadoso de tomar la educación transformadora o cualquier otro enfoque del constructivismo como una panacea. Al respecto, Anderson, Reder y Simon (2001, pp. 93-94) sostienen que el constructivismo radical, aplicado en la enseñanza en algunas escuelas de los Estados Unidos, es una pedagogía que enfatiza el aprendizaje por descubrimiento, en situaciones complejas y en contextos sociales, pero desconfía de la evaluación sistemática de sus resultados. Este rechazo a evaluar su eficacia, no solo se debe a la dificultad en sí misma de tal evaluación, sino que a menudo el constructivismo está imbuido de posturas ideológicas ajenas a la objetividad que debe primar en el uso de sus métodos de enseñanza y aprendizaje.

Por su parte, el enfoque de las capacidades es un enfoque constructivista porque desde la dimensión de la educación promueve no solo la dotación de habilidades para que las personas puedan tener más oportunidades que mejoren su calidad de vida, su bienestar, en la medida que aumenta su nivel de autonomía e independencia, sino también alienta una educación enfocada a que el individuo desarrolle una visión amplia, plural y participativa de los problemas a los que se enfrenta (Nussbaum, 2012).

Resumiendo, más allá de las críticas, los principios que guían a la educación costarricense del presente: el humanismo, el racionalismo y el constructivismo, están enfocados en brindar una educación aglutinadora de conocimientos que propendan al manejo de técnicas, al desarrollo del pensamiento crítico y a una pedagogía dirigida a la promoción de ciudadanos que entiendan y cooperen con sus semejantes, comprendiendo los problemas del mundo como asuntos que forman parte de un bien común de la humanidad.

3.3. La política educativa de Costa Rica y las personas con discapacidad

La sociedad costarricense y los diferentes gobiernos de Costa Rica en las últimas décadas han estado comprometidos con el alcance, en primer lugar, de los Objetivos del Desarrollo del Milenio 2000-2015 y luego con la Agenda 2030 para alcanzar los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), ambos promovidos por la Organización de Naciones Unidas (ONU). El ODS 4: Educación de Calidad y el ODS 10: Reducción de las Desigualdades, competen a las políticas intersectoriales educativas dirigidas a las personas con discapacidad.

En este sentido, se ha promovido para el alcance de ambos Objetivos, con el fin de garantizar los resultados esperados en la Agenda 2030, una estrategia que ha supuesto implementar un enfoque multidimensional para comprender los problemas y eliminar los obstáculos, en aras de ir actuando alrededor de las brechas estructurales críticas para el país. El enfoque multidimensional hace énfasis en la relación holística e intrínseca de las dimensiones sociales, económicas y ambientales del desarrollo sostenible en cuanto a la formulación, implementación y evaluación de iniciativas, para garantizar de esta manera el cumplimiento de los ODS a nivel nacional y local (Gobierno de Costa Rica y PNUD, 2017, p. 1).

Uno de los enfoques multidimensionales, que deriva en políticas multisectoriales, se centra en el ODS 1: Fin de la Pobreza, porque se piensa que el combate a la pobreza, visto como un problema multidimensional, supone también reducir las brechas de desigualdad y de exclusión social que confrontan grupos sociales vulnerables como lo son las personas con discapacidad. Por esta razón, el obstáculo del déficit de educación sea por la carencia de acceso a la misma, sea porque no se brinda en unas condiciones de calidad, al ser combatido mediante políticas multisectoriales eficaces, contribuye a la reducción de la pobreza, al mismo tiempo que beneficia en mayor grado a grupos excluidos.

Por otra parte, la política educativa de Costa Rica está centrada no solo en el logro del derecho de acceso a la educación para toda la población, sino también enfocado hacia que dicha educación sea de calidad, como lo exige el alcance del ODS 4. Para

ello se hizo explícito institucionalmente el mandato de promover e instrumentar la concepción del “centro educativo de calidad como eje de la educación costarricense”. Este mandato supone que todas las políticas educativas, las directrices que se emitan, los programas, la normativa que se dicte, los proyectos que se planeen y las acciones educativas que se ejecuten, la gestión o acto administrativo que se realice, deben responder a ese mandato. Se trata de un objetivo superior que apunta a la construcción permanente, la consolidación, el fortalecimiento, la diversificación y el crecimiento de centros educativos de calidad, garantizando así la excelencia en educación (Gobierno de Costa Rica, 2008, p. 5).

Un aspecto que une tanto a las políticas dirigidas al cumplimiento de los ODS, así como al cumplimiento del mandato de generar una educación de calidad es que ambas políticas y estrategias favorecen doblemente a los grupos sociales vulnerables y excluidos, entre los que se encuentran la gran mayoría de las personas con discapacidad.

En relación con estos argumentos, en un informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se menciona que la exclusión social no es ahora solo atinente a grupos sociales marginados o que están “por fuera”, aislados o relegados, sino que son el resultado de su interacción desventajosa con otros grupos de la misma sociedad más modernos o prósperos, es decir, la exclusión social ha pasado a ser más citadina y visible. La exclusión social es un mal que se manifiesta en pobreza, empleo informal, delincuencia y falta de acceso a salud y educación, todo lo cual restringe la capacidad de los grupos sociales excluidos de participar provechosa y activamente en las actividades políticas, económicas, culturales de la sociedad (BID, 2007, pp. 1-2).

Reforzando lo señalado, la exclusión social es un fenómeno multidimensional, cuyas múltiples dimensiones se encuentran interrelacionadas. La privación material, la pobreza, es una de ellas, pero también los son otras privaciones como la falta de acceso a la justicia y a la educación de calidad. La exclusión afecta a toda la sociedad pues reduce el capital social, es decir, el nivel de confianza y de cooperación existente en una sociedad. De manera que las políticas que fomenten

la inclusión de grupos vulnerables y excluidos pueden representar una transformación en aspectos como el aumento de la participación política, institucional y económica de estos grupos, fomentando así el incremento del capital social del conjunto de la sociedad (BID, 2007, p. 9).

En este orden de ideas, el plan de estudio del CNEHK, elaborado por el MEP, se enmarca correctamente en una política y en una estrategia que considera tres eslabones que buscan maximizar los resultados eficaces para la educación de las personas con discapacidad. Estos eslabones son la protección y promoción de sus derechos, orientar la enseñanza y el aprendizaje con base a los principios que guían la educación en Costa Rica y garantizar que la educación de calidad sea el vehículo por el que se materialice el cumplimiento de al menos tres ODS: el fin de la pobreza, la educación de calidad y la reducción de las desigualdades, fomentando la inclusión social que propende a la igualdad de acceso y de oportunidades para las personas con discapacidad, en particular los jóvenes con ceguera, sordoceguera y baja visión que atiende la institución.

También el plan de estudio del CNEHK se propone como una política y una estrategia para brindar no solo acceso formal a la educación a un grupo social vulnerable y generalmente excluido como lo es el de las personas con discapacidad, sino también se propone proporcionarles una educación de calidad que realmente impacte en su potencial de movilidad social. Este aspecto cobra gran importancia por la rigidez de la movilidad social característica de los países latinoamericanos y de la cual nuestro país no se escapa en algún grado. Como lo señala el informe del BID (2007, p. 9), las políticas y estrategias dirigidas a la inclusión social tiene el objetivo de producir una inclusión que generalmente retroalimenta el proceso, fortaleciendo las posibilidades de generar una movilidad social positiva.

Reforzando lo anterior, Bernal y Gómez (2012, p. 50), señalan que la educación inclusiva de calidad ayuda a neutralizar la brecha desfavorable de aprendizaje de los estudiantes que son personas con discapacidad de los que no tienen esta condición. Esta brecha se cierra paulatinamente en la medida que se instrumentan

políticas y estrategias educativas que propenden hacia un apoyo escolar focalizado, intensivo y constante, mejorando el aprendizaje de las personas con discapacidad.

3.4. El plan de estudio del CNEHK

En el documento del MEP que contiene el plan de estudio del CNEHK se hace explícita una concepción social y socializadora de la educación, en la cual el proceso de enseñanza y aprendizaje se construye por medio de la interacción de la persona con su entorno, al mismo tiempo que se fundamenta en la interacción social que se da entre docentes y estudiantes (MEP, 2014, p. 27).

Desde esta perspectiva, el plan de estudio del CNEHK está dirigido, en primer lugar, a cumplir con la ya mencionada “Convención sobre los Derechos de la Personas con Discapacidad” promovida por la ONU. En este sentido, está elaborado bajo la concepción de la persona con discapacidad como sujeto de derechos, con la finalidad de responder a las necesidades educativas del estudiantado joven y adulto con ceguera, sordoceguera y baja visión, reconociendo además la importancia que tiene el desarrollo de la autonomía y la independencia para las personas con discapacidad (MEP, 2014, p. 6).

En segundo término, el plan de estudio del CNEHK se orienta a cumplir con los principios y propósitos fundamentales de la educación costarricense ya mencionados, como lo son el humanismo, el racionalismo y el constructivismo, promoviendo además el desarrollo del pensamiento complejo. Como tercer aspecto, se orienta a cumplir con el mandato institucional de política educativa de ser un centro de educación de calidad y así servir a la finalidad de responder con una oferta educativa pertinente para quienes la demandan, es decir, las personas con discapacidad visual usuarios de los servicios de la institución.

Al respecto, como lo señala Meléndez Rojas (2020, p. 19), existe una concordancia entre el plan de estudio del CNEHK y los enfoques del constructivismo, pues dicho plan en cuanto a su diseño y aplicación responde a generar un proceso de enseñanza y aprendizaje imbuido de la concientización e internalización del

contexto social, promoviéndose de forma cooperativa acciones que deriven en cambios sociales deseados.

Por otra parte, el plan de estudio también responde a justificar y hacer factible la misión, visión y objetivos que tiene planteados en su plan estratégico el CNEHK como institución. La misión se corresponde con la promoción entre sus estudiantes de la autonomía personal, la participación activa en el ámbito personal, educativo y laboral y su equiparación de oportunidades dentro de la sociedad costarricense. En cuanto a la visión, el CNEHK aspira ser la referencia en Costa Rica en materia de centros de educación para atender las necesidades de la población estudiantil adolescente y adulta con discapacidad visual. Convertirse en una institución líder en servicios de apoyo, asesoría, capacitación e investigación en materia educativa dirigida a personas con necesidades especiales. Ser la institución de referencia nacional en materia de recursos tiflotecnológicos, en las áreas funcional, educativa y laboral (Meléndez Rojas, 2018, p. 127).

La misión y visión del CNEHK deriva hacia el planteamiento de unos objetivos generales que se materializan en el plan de estudio, pues tienen la finalidad de promover la autonomía personal entre sus estudiantes, contribuyendo a que desarrollen una vida independiente, que les provea seguridad, satisfacción familiar y de vida comunitaria. Se promueve la equiparación de sus oportunidades, haciendo uso de los derechos correspondientes como personas con discapacidad visual (MEP, p. 12).

De lo anterior se desprende que el plan de estudio del CNEHK se basa en un enfoque pedagógico que privilegia una estructura curricular basada en competencias generales y específicas. Estas competencias se conciben en torno a cuatro áreas: Autonomía e independencia en la vida cotidiana (Vida cotidiana); Desplazamiento con eficacia y seguridad (Movilidad); Acceso a la información del entorno y a los contenidos académicos (Acceso a la información); Formación orientada hacia el área laboral y productiva (Empleabilidad) (MEP, 2014, p. 32). La Tabla III-1 contiene, de manera esquemática, las competencias generales y específicas del plan de estudio del CNEHK.

Tabla III-1. Matriz de Competencias del Plan de Estudio del CNEHK

Competencia Genérica	Competencias Específicas
Autonomía e independencia en la vida cotidiana (Vida Cotidiana).	Comunicación asertiva, presentación personal, normas básicas de etiqueta, desenvolvimiento en el hogar, actividades comerciales, de salud y sociales.
Desplazamiento con eficacia y seguridad (Movilidad).	Potencial corporal, emocional y mental, conceptos y técnicas senso-perceptivas, técnica sin bastón y técnica Hoover.
Acceso a la información del entorno y a los contenidos académicos (Acceso a la información).	Técnicas y estrategias para el acceso a la información y tiflotecnología (conocimiento y aprovechamiento práctico de las tecnologías de apoyo).
Formación orientada hacia el área laboral/productiva (Empleabilidad).	Procedimientos específicos orientados hacia el desempeño de una opción laboral.

Fuente: Elaboración propia (2020).

Las competencias educativas propuestas en el plan de estudio del CNEHK guardan relación con un enfoque asociado al constructivismo, como lo es el enfoque de las capacidades propuesto, entre otros, por Nussbaum (2012), para quien aumentar la calidad de vida de las personas conduce necesariamente a dotarlas de las capacidades que le brinden la posibilidad y las oportunidades de lograrlo por sí mismas.

En este sentido, el acceso a la educación es una capacidad clave para obtener mejores oportunidades. La educación forma las aptitudes ya existentes en las personas y las transforma en capacidades internas, las cuales desarrollarán de muchas maneras a lo largo de su vida. La educación sirve para que la persona se dote de las necesarias habilidades de alfabetización y conocimientos científicos y técnicos básicos, y es la vía por la cual desarrollará de manera más efectiva los sentidos, la imaginación, el pensamiento y el razonamiento. La educación genera la motivación para que las personas desarrollen habilidades conducentes a tener criterio propio, reflexivo, sobre los asuntos personales y sociales que le competen directa o indirectamente. Esta capacidad tiene el atributo de aumentar la habilidad para tomar decisiones con suficiente pensamiento crítico, conocimiento razonado y autonomía de elección (Nussbaum, 2012, p. 53).

Reforzando el argumento anterior, la educación puede ayudar a desarrollar las destrezas cognitivas que se necesitan para mejorar la participación, la cooperación y el nivel de confianza entre los grupos de una sociedad, siempre y cuando todos

los grupos sociales participen de manera homogénea en el acceso a la educación y en la educación de calidad (BID, 2007, p. 6).

En este sentido, las competencias generales y específicas del plan de estudio del CNEHK, con su énfasis en los enfoques socio-constructivistas, supone una finalidad promotora de que el estudiante enfrente situaciones diversas de la vida, utilizando los conocimientos, actitudes, habilidades, destrezas, valores, de forma interrelacionada e integral, al mismo tiempo que desarrolla una mayor capacidad de participar y cooperar en los problemas de su comunidad.

Al estar relacionado con los principios educativos fundamentales que guían la educación y las políticas educativas en Costa Rica, en especial con los enfoques del constructivismo, particularmente con el enfoque de las capacidades, el plan de estudio del CNEHK, también se corresponde con un programa curricular que promueve la inclusión social de las personas con discapacidad, al romper con esquemas teóricos y prácticas de enseñanza y aprendizaje tradicionales, para ser una expresión de la educación de calidad, brindando las oportunidades efectivas que por derecho merecen las personas con discapacidad.

Capítulo IV. Educación de calidad y nuevas estrategias para el mejor desempeño del CNEHK

4.1 Introducción

En este capítulo se desarrollan tres propósitos. En primer lugar, se exponen los principales problemas que se manifiestan en el sistema educativo del nivel inicial, primario y secundario en los países de América Latina y se señalan algunas políticas generales como posibles soluciones. En segundo lugar, dado que la mayoría de las políticas educativas propuestas se enfocan en mejorar la calidad de la educación, se describen los lineamientos que al respecto ha dejado asentados el Gobierno de Costa Rica, a través de directrices establecidas por el Consejo Superior de Educación. En tercer lugar, partiendo desde la perspectiva de promover la educación de calidad, se han elaborado una serie de estrategias que se piensa pueden fomentar el mejor desempeño institucional del CNEHK.

En relación con los problemas que recurrentemente enfrentan los sistemas educativos de los países latinoamericanos, especialmente los que conforman la educación pública suministrada por el Estado, son variados los estudios que mencionan la importancia de la mejora en la calidad de la educación para cerrar las grandes brechas de desigualdad económica, de género, presentes en la región.

Respecto a la educación de calidad definida como política de Estado, el Consejo Superior de Educación elaboró, producto de un trabajo interdisciplinario, un documento contentivo de las directrices generales del propósito fundamental que inspiró el plan, como lo es convertir el centro educativo de calidad en el eje de la educación costarricense. El documento pretende ser un llamamiento para lograr un giro radical en el funcionamiento del sistema educativo del país desde una política que involucre a todos los actores sociales (Gobierno de Costa Rica, 2008, p. 3).

Por otra parte, el planteamiento de una serie de estrategias para mejorar el desempeño del CNEHK está vinculado precisamente al logro de un centro de educación de calidad. Como lo sostiene Ambrus (2017, párr. 5), se parte del principio de que las políticas educativas dirigidas a mejorar la calidad de la

educación en los países latinoamericanos se deben convertir en un proceso continuo de mejora de oportunidades, especialmente para los grupos sociales de menores ingresos y de los relativamente excluidos y vulnerables, como lo pueden ser las personas con discapacidad.

4.2. Las necesarias mejoras de la educación en América Latina

América Latina en general, y Costa Rica en particular, en mayor o menor medida enfrentan problemas para obtener de la educación los resultados económicos y sociales que se derivan de tener una población bien educada, donde prime la inclusión y la calidad educativa. Existen importantes diferencias en el nivel educativo entre los países latinoamericanos y los de otras regiones cuando este nivel es medido, por ejemplo, con un parámetro cuantitativo, aplicando una evaluación como la característica del Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés).

En efecto, en las pruebas de matemáticas, ciencias y lectura que se aplican en el PISA, los países latinoamericanos participantes quedan por detrás de los resultados que obtienen los estudiantes de Estados Unidos, Europa, Oceanía y de Asia, región cuyos países ocupan recurrentemente los primeros lugares en las últimas mediciones de este Programa.

La razón para esta preocupante brecha educativa en los países de la región a nivel internacional se debe a diferentes causas, de las cuales se resumen a continuación algunas extraídas de un artículo de la BBC en el que se entrevista al experto en educación, y Director del Programa PISA de la OECD, Andreas Schleicher, quien hace un análisis al respecto.

La primera causa es la desigualdad económica, pues la desigualdad reproduce al interior del sistema educativo de la mayoría de las naciones latinoamericanas, las diferencias en el aprendizaje y en las oportunidades generadas por la formación educativa. Esto se debe a que mientras los niños, niñas y adolescentes de las clases sociales de medianamente altos o altos ingresos asisten a colegios con profesores preparados, buena infraestructura y buena dotación de equipos, los estudiantes

provenientes de las familias de menores ingresos estudian en escuelas públicas que a menudo carecen de docentes con buena preparación, de la necesaria dotación de equipos y donde la infraestructura es precaria. En estas condiciones, las diferencias en la calidad de la educación recibida por ambos grupos tienden a ensanchar las brechas de educación, además de perpetuar o incluso aumentar la desigualdad.

La segunda causa está relacionada con la falta de programas para la profesionalización, el desarrollo profesional y el aprendizaje de buenas prácticas educativas de los maestros y profesores. En general, en los países latinoamericanos la carrera docente a nivel primario o medio está muy subestimada y los gobiernos se ocupan poco de generar los incentivos para que los trabajadores de la educación tengan una formación continua, una que retroalimente en mejoras efectivas en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

El tercer problema mencionado se refiere a que algunas de las causas que hacen deficientes los resultados de la educación primaria y secundaria en los países de América Latina comienzan con los problemas que confronta el sistema educativo de la educación inicial o educación temprana. La relativa baja calidad de la educación temprana, por lo menos la impartida en el sistema de educación pública, se refleja no solo en la calidad de las competencias educativas como tal, sino también en fallas en el aprendizaje de competencias emocionales y sociales propias de la temprana edad. Todo ello trae como resultado que los futuros estudiantes del nivel primario encararan esta etapa con desventajas en sus competencias y habilidades desde el mismo comienzo.

Como cuarto obstáculo se señala que, aunque existen diferencias en las tasas de deserción escolar en el nivel medio entre diferentes países de América Latina, estas tasas de deserción llegan a ser muy altas en algunas naciones de la región. La deserción escolar es en realidad una causa del relativamente deficiente sistema educativo imperante, especialmente en las escuelas públicas, pero a su vez es una consecuencia de que se amplíen las brechas de desigualdad educativa, saliendo

desfavorecidos lo grupos sociales de menores ingresos y los excluidos o socialmente vulnerables, como el que conforman las personas con discapacidad.

Como quinto aspecto problemático se menciona que los planes educativos de la mayoría de los centros de educación primaria y secundaria latinoamericanos están muy enfocados hacia la enseñanza de contenidos, soslayando las metodologías que hacen énfasis en la experimentación y en el pensamiento crítico como canales para la formación educativa efectiva de los estudiantes. La educación de contenidos, si bien permite impartir conocimientos, frena las posibilidades y las oportunidades de participación de los estudiantes en su proceso de formación educativa (BBC, 2016).

En relación con lo anterior, en un reciente estudio de la UNESCO, dirigido a evaluar la calidad de los planes curriculares de tercero y sexto grado en los sistemas educativos de 19 países latinoamericanos que sirvieron de muestra, se concluye que en menos de la mitad de sus escuelas en los planes curriculares se trabaja con nociones relevantes del aprendizaje contemporáneo como fraternidad, felicidad, empatía, conocimiento del mundo. Las carencias de estas nociones es algo significativo porque limita el abordaje analítico de los problemas desde una dimensión que resalte la importancia de la cooperación en un mundo globalizado, especialmente cuando se abordan problemas relacionados con la equidad de género, diversidad cultural o la sostenibilidad del medio ambiente (UNESCO, 2020).

En este orden de ideas, son pues de variada índole las políticas necesarias para la mejora de los sistemas educativos de los países latinoamericanos, haciendo énfasis en los niveles temprano, primario y secundario de la educación. Los problemas que enfrentan estos sistemas educativos dan una primera visión del tipo de políticas requeridas para su mejoramiento.

En general, el tema de la desigualdad como obstáculo para una educación que promueva mayores oportunidades para las clases sociales de los estratos de ingreso inferior y para los grupos excluidos y vulnerables, al ser una variable multidimensional no responde a una única política sino a un conjunto de ellas interrelacionadas. En todo caso, lo que sí ha sido demostrado en diversos estudios,

como lo referencia Covarrubias (2016), es que las tasas de retorno social de la inversión pública en la educación temprana y en las escuelas primarias y secundarias son mayores que la respectiva tasa de retorno social de la inversión en el nivel de educación universitario. Esto supone una justificación para priorizar la inversión pública en torno a la educación de los niños, niñas y adolescentes, mejorando con políticas adecuadas la calidad de dicha inversión.

Por su parte, mejorar la profesionalización de los docentes, los planes curriculares o la calidad de la educación temprana formarían parte de una inversión pública que pone precisamente el acento en la mejora de la calidad educativa. Algunas políticas que subyacen en estos planteamientos están entre las soluciones propuestas para contrarrestar los obstáculos de la educación en la región, como se desprende de importantes estudios realizados al respecto, entre los cuales se puede referenciar el del BID (2017), dirigido a plantear las políticas educativas que impactan en el desarrollo de competencias y habilidades que abren oportunidades.

4.3. El centro de educación de calidad como política educativa

En el documento donde se hace manifiesto que fomentar y promover centros educativos de calidad debe ser el eje central de la política educativa costarricense, se considera que esta visión responde a la necesidad de concentrar en el funcionamiento y desempeño de dichos centros las políticas educativas, las directrices que en materia de educación se emitan, los programas, las normativas, los proyectos y hasta la gestión y los actos administrativos que se realicen. La garantía de una educación de excelencia pasa entonces por la consolidación, el fortalecimiento, la diversificación y el crecimiento de centros educativos de calidad. (Gobierno de Costa Rica, 2008, p. 3).

En relación con lo anterior, la propuesta de política en torno a mejorar la educación fomentando y promoviendo centros de educación de calidad se articula alrededor de cuatro enfoques centrales a saber: garantizar el derecho a la inclusión educativa; establecer como meta una educación integral; ofrecer una educación

contextualizada; estar enmarcada en los principios trascendentes que guían la política educativa costarricense.

Garantizar el derecho a la inclusión educativa es un principio que se corresponde con el derecho inalienable a tener una educación de calidad. Este es un derecho dinámico, pues si bien antes se concebía en términos de alcanzar la meta de la universalización primaria, en el presente se concibe como el alcance mínimo de la educación media y el acceso creciente al nivel de la educación superior. Este derecho además implica generar una oferta educativa que atienda las necesidades y aspiraciones sociales en general, en especial la de los grupos desfavorecidos, como podrían ser el de las personas con discapacidad (Gobierno de Costa Rica, 2008, pp. 6-7).

La meta de ofrecer una educación integral pasa por comprender que dicha integración se debe dar en torno al saber ser, saber conocer, saber hacer y saber convivir de la persona en su proceso de formación y aprendizaje. Este es un principio fundamental porque es el que se articula con una formación que fomenta los objetivos de generar una educación para el trabajo, una educación para la vida y una educación para la convivencia. Por esta razón la educación de calidad debe brindar al estudiante los conocimientos, las herramientas, la sensibilidad y los criterios éticos, estéticos y ciudadanos para hacer realidad la educación integral propuesta (Gobierno de Costa Rica, 2008, p. 8).

Por su parte, la oferta de una educación contextualizada, en su sentido más amplio, se refiere a entenderla como una educación que integre lo local, lo nacional y lo universal, construyendo la identidad nacional en el contexto de un mundo complejo y crecientemente interconectado, lo cual demanda educar con un sentido de identidad y pertenencia. Para lograrlo, la educación impartida en los centros educativos de calidad tiene que ser relevante y atractiva, individual y socialmente. Esto supone que para los estudiantes costarricenses la educación tiene que convertirse en un reto, en un mundo de posibilidades y oportunidades de conocimiento y aprendizaje por explorar, sometido a un proceso continuo y enfocado en la excelencia (Gobierno de Costa Rica, 2008, p. 8).

Como no podría ser de otra manera, la propuesta de educación de calidad debe estar enmarcada dentro de los tres principios que guían la política educativa del país, principios que se corresponden con los lineamientos generales de la política educativa establecidos por el MEP. Estos principios, discutidos en el capítulo III, son el humanismo, el racionalismo y el constructivismo.

Además de estos enfoques centrales, la política educativa propuesta se relaciona con cuatro aspectos generales relevantes. El primer aspecto es que la educación debe servir de mecanismo igualador de las clases sociales, es decir, debe volver a ser un instrumento eficaz para cerrar la brecha entre las clases, siendo el proceso por el cual se crean nuevas oportunidades para el ascenso y la convivencia social armónica y participativa. De la misma manera, es una educación que promueve la formación de recursos humanos a un nivel que permitirá elevar la competitividad y productividad del país y promover su mejor integración a la economía mundial y al proceso de globalización (Gobierno de Costa Rica, 2008, p. 10).

El segundo aspecto relevante es el entendimiento de que la educación es una responsabilidad de toda la sociedad. En este sentido, el mejoramiento de la calidad de la educación supone una participación activa, creativa, crítica, decisoria y comprometida de los estudiantes, de sus familias, docentes, directivos y personal administrativo de las instituciones educativas, requiere del apoyo del personal que labora en las instancias regionales y nacionales y de su compromiso con el principio de que las tareas educativas medulares se realizan en cada centro educativo y no en las oficinas administrativas ministeriales. Más allá de esto es importante la internalización de que la comunidad como un todo, así como las diversas instituciones y organizaciones que actúan en la sociedad, deben participar responsablemente en el logro de las metas educativas propuestas (Gobierno de Costa Rica, 2008, p. 11).

El tercer aspecto relevante supone que la educación de calidad, emanada desde los centros educativos, debe propender al empoderamiento de la comunidad educativa. Para lograrlo, es preciso que la comunidad se apropie del centro educativo y participe activa, crítica y creativamente en las decisiones institucionales

que conducen a la búsqueda permanente de una mejor calidad y equidad educativas. Este empoderamiento se orienta hacia el fortalecimiento de una autonomía relativa y una mayor capacidad de autodeterminación de la comunidad educativa (Gobierno de Costa Rica, 2008, p. 13).

Como cuarto y último aspecto a destacar se debe mencionar que los centros educativos de calidad deben orientarse hacia un proceso sustentado en el uso activo de la investigación, la evaluación y la rendición de cuentas. Al respecto, las instituciones educativas de calidad se identificarán, precisamente, mediante los resultados de los procesos de evaluación integral de la educación. Esta evaluación, la cual también supone la rendición de cuentas, se enfocará en evaluar la aplicación del plan de estudio planificado y aprobado para la institución, el desempeño del recurso humano (docentes, administrativos, personal técnico), una evaluación de los aprendizajes y de los estudiantes, así como del impacto de la educación que imparten en el desarrollo del país y la calidad de la convivencia (Gobierno de Costa Rica, 2008 p. 15).

4.4. Estrategias para mejorar la calidad educativa e institucional del CNEHK

Dentro del contexto de lo planteado hasta aquí, resalta la coherencia existente entre el tipo de políticas educativas que se necesitan para mejorar la calidad de la educación en América Latina y el mandato explícito del Gobierno de Costa Rica de que dicha mejora de la calidad de la educación se refleje en centros educativos de calidad, tanto en el aspecto pedagógico, así como en aspectos institucionales.

La evaluación del CNEHK conllevó a establecer que, si bien la institución tiene un buen desempeño tanto en el aspecto educativo, así como en el administrativo, se perciben ciertas debilidades que entorpecen la posibilidad de que la institución responda con acierto a algunos retos pedagógicos y gerenciales que se le presentan, motivo por el cual se diseñaron una serie de estrategias que se piensa pueden coadyuvar a su mejor desempeño.

El diseño de las tres propuestas estratégicas presentadas a continuación, son el resultado del análisis al respecto de Meléndez Rojas (2018), siguiendo metodológicamente las pautas básicas que brinda el Enfoque de Marco Lógico, una herramienta para la formulación de proyectos, la cual permite regular las tareas de identificación, preparación, evaluación, seguimiento y control de proyectos y programas. Algunos de los obstáculos para identificar estrategias que se orienten a mejorar el desempeño de las instituciones, se relacionan con la falta de claridad de los objetivos estratégicos, la forma caprichosa como se asigna los recursos y se encaminan las acciones hacia múltiples direcciones que no siempre están en sintonía con las prioridades (CEPAL, 2005, p. 9).

En este sentido, las propuestas estratégicas para el mejoramiento pedagógico e institucional del CNEHK mediante la utilización del EML permitió visualizarlas de una forma más operativa y transparente. Se parte de la existencia de un problema, con sus causas y efectos, que luego se transforma en una situación con objetivos, actividades por realizar y fines o metas.

La primera propuesta estratégica se diseñó en torno a la necesidad de promover una mejor política de datos, información y comunicación por parte del CNEHK. La segunda propuesta estratégica se instrumentó alrededor de la posibilidad de que el CNEHK establezca alianzas estratégicas con instituciones privadas para acometer algunos proyectos de interés social y comunitario. La tercera propuesta estratégica es un planteamiento que promueve que dentro de las competencias y habilidades que aprenden los estudiantes del CNEHK en cuanto a la competencia de “empleabilidad”, en la misma se incorporen herramientas que les permita desarrollar habilidades emprendedoras, se les brinde la posibilidad de convertirse en emprendedores. En este orden de ideas, se amplía a continuación la información del diseño de estas propuestas estratégicas, describiéndolas con un poco más de detalle.

Propuesta estratégica 1: Acceso a datos abiertos

Actualmente, las organizaciones e instituciones públicas y privadas manejan una gran cantidad de información, producto de datos, estadísticas, relatorías, de las actividades que desarrollan. Estos datos sirven de insumos internos para la formulación y evaluación de políticas organizacionales. No obstante, generalmente no están a disposición del público general o incluso tampoco a disposición de investigadores independientes a las instituciones que los necesiten. De hecho, fue muy difícil y en algunos casos, con respecto a la partida presupuestaria, imposible, el acceso a cierta información de índole financiero-presupuestaria y de gestión del CNEHK, lo cual dificultó en parte la realización de la investigación.

Por otra parte, no existe una exposición de datos e información que certifique los resultados de los planes, proyectos y políticas desarrolladas institucionalmente. Es decir, el CNEHK adolece de una política comunicacional que le permita incrementar su exposición institucional en la comunidad, para los investigadores dispuestos a evaluar su desempeño y, en general, para la sociedad costarricense.

La ausencia de datos abiertos es un problema que afecta al CNEHK. La organización carece de una página web informativa, lo cual dificultó la obtención de información necesaria para realizar esta investigación. El excesivo centralismo en el manejo de la información por parte de su Dirección obstaculiza el acceso de datos que son de carácter público, tal y como lo establece la legislación nacional.

El problema de la ausencia de datos abiertos en el CNEHK es causado, por una parte, porque la institución no posee una unidad de información que realice la tarea de servir de área de información y comunicación tanto a lo interno, así como a lo externo. Por otra parte, de la evaluación se observó que existe una falta de coordinación entre las diferentes dependencias del CNEHK para brindar una información sistematizada y para la presentación pública de datos relevantes.

Una tercera causa, externa completamente al CNEHK, pero con incidencia en el problema, es la falta de coordinación que pudiera existir entre el MEP y el Instituto

Nacional de Estadísticas y Censos de Costa Rica (INEC) respecto a la información referida al acceso a la educación de las personas con discapacidad.

El problema genera efectos contraproducentes, en particular genera falta de información para la comunidad e interesados acerca de las tareas, actividades y resultados obtenidos por el CNEHK, causando la ausencia de una política comunicacional efectiva, dificultando realizar investigaciones comparativas de evaluación de los resultados obtenidos por el CNEHK.

La primera propuesta estratégica gira en torno a la corrección de esta falla informacional y comunicacional. El propósito es que el CNEHK cuente con datos abiertos y una estrategia comunicacional para la comunidad a la que sirve y para otras instituciones públicas y privadas. Para ello se requerirán actividades que apunten a la creación de una unidad o sub-unidad de información y comunicación y la aplicación de una normativa interna, permitiendo sistematizar la información que emana de las diferentes unidades funcionales de la institución. La coordinación entre el MEP y el INEC supone que estas instituciones inician un proceso de comunicación que redundará en el fortalecimiento de la información referida al acceso a la educación de las personas con discapacidad. Esta actividad no depende de las tareas realizadas por el CNEHK, pero apoyaría la estrategia planteada.

Con el logro de este propósito, se espera exista información en cantidad y calidad respecto a las actividades del CNEHK, generando una política comunicacional más efectiva, permitiendo dar a conocer mucho mejor a la comunidad, a otros entes públicos y privados e interesados, su desempeño y ejecuciones institucionales.

La información, establecida en lo posible con base en indicadores, al ser suministrada como datos abiertos y compaginada con los datos estadísticos brindados por el MEP y el INEC, redundaría en un mejor conocimiento de las estadísticas costarricenses en materia de educación inclusiva para personas con discapacidad. También promovería investigaciones más asertivas y rigurosas, basada en datos confiables y transparentes.

Propuesta estratégica 2: Alianzas público-privadas

Las asociaciones estratégicas entre instituciones públicas y empresas u organizaciones privadas, también conocidas como alianzas o sinergias público-privadas, permiten alinear propósitos y objetivos entre ambas, conjuntando esfuerzos colectivos, en pos de alcanzar metas que benefician a la comunidad que atienden, bien sea los usuarios de los servicios de una institución pública, bien sea los clientes de una organización privada (Devlin y Moguillansky, 2010).

En general, las instituciones públicas tienen una oferta de servicios susceptibles de ser demandados por entes privados y, de la misma manera, a menudo las instituciones privadas tienen proyectos, por ejemplo, los referidos a su responsabilidad social empresarial, que también pueden alinearse con la oferta de servicios de una institución pública. En tal sentido, se ha identificado como un problema la poca presencia de asociaciones entre el CNEHK y el sector privado en proyectos conjuntos.

La poca presencia de asociaciones en proyectos conjuntos entre el CNEHK y el sector privado, sean empresas o instituciones privadas como fundaciones u ONG, limita sus potencialidades para desarrollar proyectos que redunden en beneficio de la población meta a la que sirve. Esto se debe a la falta de información sobre proyectos educativos que puede desarrollar el CNEHK con otras instituciones, a la falta de conocimiento sobre proyectos privados en los que el CNEHK pudiera participar y el supuesto de que el sector privado tiene poca disposición a asociarse con instituciones públicas.

Los efectos generados por el problema suponen que la institución refleja un bajo número de proyectos educativos de asociación con entes privados. Otro efecto es que la poca visibilidad de estas actividades, o su ausencia, resulta en una nula o muy débil política de acercamiento a instituciones del sector privado. Por último, la falta de asociaciones perjudica las oportunidades de financiamiento para proyectos

proveniente de otros entes diferentes a los públicos y dificulta la posibilidad de aumentar la generación de ingresos propios por parte del CNEHK.

El propósito a lograr con esta propuesta estratégica es el incremento del número de proyectos asociativos con el sector privado (empresas, instituciones) en los que participe el CNEHK. Para la consecución de este propósito se definen dos actividades internas básicas. La primera es preparar un expediente con los proyectos educativos desarrollados o que puedan desarrollarse en el CNEHK que sean susceptibles de plantearse bajo el esquema de asociatividad.

La segunda actividad es realizar la tarea de dar a conocer por diferentes medios comunicacionales la posible oferta de proyectos educativos que contemple desarrollar el sector privado y en los que se pudiera asociar el CNEHK. Un supuesto plausible a tomar en cuenta es que el sector privado pudiera motivarse a apoyar y establecer alianzas con el CNEHK por considerar que es importante su labor. En ambos casos se pueden alcanzar asociaciones institucionales en proyectos conjuntos, que es el fin que persigue esta estrategia.

Propuesta estratégica 3: Emprendimiento en las competencias curriculares

El Plan de Estudio del CNEHK contempla dentro de las competencias curriculares la de empleabilidad, orientada a generar opciones laborales a sus estudiantes una vez egresados. Sin embargo, esta competencia no ahonda suficientemente en la posibilidad que estos puedan convertirse en emprendedores. Es, pues, un problema la ausencia de habilidades de emprendimiento en el Plan de Estudio.

El problema de la debilidad en el desarrollo de capacidades de emprendimiento por parte de los estudiantes del CNEHK tiene como causa fundamental la ausencia de estas entre las competencias educativas que se les brinda. Se carece de estrategias pedagógicas novedosas orientadas específicamente hacia el desarrollo de capacidades vinculadas con el emprendimiento.

Una causa externa, aunque se trata solo de una hipótesis, está relacionada con las posibles debilidades en la cultura emprendedora que exhibe la sociedad costarricense en general. Los efectos del problema conllevan a que el egresado no cuente entre sus competencias con capacidades o habilidades emprendedoras específicas, reflejándose en la casi total ausencia de emprendedores entre los egresados del CNEHK.

El fortalecimiento de la capacidad emprendedora entre los estudiantes del CNEHK pasa por implementar estrategias pedagógicas relacionadas con su alfabetización en temas de economía y finanzas, el desarrollo de juegos empresariales, invitar a exponer a emprendedores que relaten su experiencia y su historia de éxito y la presentación de planes de negocios en cualquier actividad económica por parte de los estudiantes.

Un supuesto relevante es que estas capacidades se potenciarán si mejora la cultura emprendedora y las condiciones para crear y desarrollar negocios en el país. Entre los fines a alcanzar con el fortalecimiento de las capacidades emprendedoras de los estudiantes del CNEHK, está además el logro en la práctica de tener egresados emprendedores que puedan retroalimentar su experiencia con la institución.

Capítulo V: Conclusiones y recomendaciones

Este trabajo de investigación cumplió cuatro objetivos a saber. El primer objetivo (Capítulo I) estuvo referido a dejar asentado el marco jurídico e institucional existente con respecto a los derechos de las personas con discapacidad en América Latina y en especial en nuestro país Costa Rica. El segundo objetivo cumplido (Capítulo II) proporcionó una visión de las diferentes políticas públicas que en materia de educación existen para las personas con discapacidad, especialmente para los niños, niñas y adolescentes con discapacidad visual y sordoceguera en América Latina y en particular en Costa Rica. El tercer objetivo (Capítulo III) se centró en describir la política educativa que aplica el CNEHK y que se refleja en su plan de estudios. Finalmente, cubriendo un cuarto objetivo (Capítulo IV), se diseñaron una serie de estrategias que se espera puedan mejorar la calidad educativa e institucional del CNEHK.

Los cuatro objetivos desarrollados guardan vínculos entre sí. Del primer objetivo (Capítulo I) se pudo concluir que el marco institucional y legal en el que se asientan los derechos de las personas con discapacidad, son necesarios e importantes para la definición de las políticas públicas instrumentadas para el propósito de la observancia y el cumplimiento de estos derechos. En lo que respecta al marco institucional, se corroboró que existe una amplia gama de instituciones implicadas en la protección de los derechos de las personas con discapacidad. En referencia al marco legal se determinó que existen leyes internacionales, principalmente en la forma de Convenciones y marcos jurídicos nacionales en la mayoría de los países de América Latina que conforman un cuerpo de leyes vinculadas a las políticas con la orientación no solo de proteger sino también de promover el cumplimiento de los derechos de las personas con discapacidad. En tal sentido, Costa Rica está a la vanguardia en esta materia, pues se ha adherido a las diferentes Convenciones internacionales, al mismo tiempo que cuenta con un marco jurídico propio amplio.

El marco institucional y jurídico también es relevante para constatar que en el caso de Costa Rica las instituciones educativas abocadas al servicio de las necesidades de las personas con discapacidad giran en torno a una política educativa que se

asienta en dos pilares. El primer pilar son los principios que guían a la educación costarricense, como lo son el humanismo, el racionalismo y el constructivismo. El segundo pilar se refiere a la política educativa enfocada en el fomento y la promoción de los centros educativos de calidad. Se trata de una política educativa que descansa y responde a la necesidad de concentrar en el funcionamiento y desempeño de los centros las políticas educativas que permitan elevar la calidad de la educación costarricense. Por supuesto, tanto los principios, así como las políticas centradas en la educación de calidad son aplicables a los centros educativos que atienden a las personas con discapacidad, como ocurre con el funcionamiento institucional del CNEHK y con su programa curricular.

En relación con lo anterior, con el segundo objetivo (Capítulo II) referido a las políticas públicas educativas en América Latina y en particular en Costa Rica, se llegó a la conclusión de que en general la calidad de las políticas y la calidad institucional de los organismos públicos que las implementan no está a la altura del enorme compromiso que significa formular, aplicar y evaluar políticas que resulten efectivas para el cumplimiento de los fines para los que se proponen. No obstante, en el caso particular de Costa Rica se da por sentado que la calidad de las políticas y de las instituciones que las instrumentan está por encima de la media de la región.

Este hecho ventajoso para propiciar resultados favorables, no se corresponde con una interrelación efectiva entre las diferentes instituciones dedicadas a las políticas sociales. En tal sentido, existen fallas de coordinación en cuanto a la formulación, la aplicación y evaluación de las políticas. Se concluye que para el caso de Costa Rica aún falta mucho por hacer en esta materia. Se necesita una mejor implementación de políticas públicas en áreas clave, para lo cual se requiere fortalecer la coordinación de políticas y la planificación estratégica, incrementar la prevención de conflictos de intereses, simplificar regulaciones, y propiciar una mejor consulta con los ciudadanos.

Por su parte, los datos expuestos en relación al acceso a la educación de las personas con discapacidad en América Latina revelan que la mayoría de los países de la región confrontan grandes retos que superar, pues todavía existen brechas

importantes entre el acceso a la educación, especialmente en los tramos de edad de la niñez y adolescencia de los grupos de las personas con discapacidad versus otros grupos. En esta materia Costa Rica es una excepción, pues la mayoría de los niños, niñas y adolescentes materializan su derecho a tener acceso a una educación, aunque no necesariamente con una plena inclusión social. No obstante, este panorama favorable, persisten fallas, como la relacionada con la insuficiencia de información censal sobre el grupo conformado por las personas con discapacidad y fallas de coordinación de las políticas dirigidas a este grupo.

En materia educativa, la posibilidad de que el eje central de las políticas sea una planificación estratégica abocada a generar o sostener centros educativos de calidad, podría servir de base para enfocar en dichos centros las políticas de una manera coordinada y coherente con los fines planteados. Esta sería una primera solución a la descoordinación existente, como queda revelado en el caso del CNEHK con el hecho de que los planes de comunicación y de transparencia de la información salida de la institución o están ausentes o no cumplen con los estándares exigidos por una línea de política orientada a lograr la máxima calidad posible de los centros educativos.

Con respecto al tercer objetivo cumplido (Capítulo III) se concluyó que la política educativa aplicada por el CNEHK es bastante coherente tanto con los principios que guían la educación costarricense: humanismo, racionalismo, constructivismo, así como también con la misión y visión orientada a que el CNEHK sea un centro educativo de calidad, tal y como se desprende como normativa de los planes del Estado costarricense en esta materia. En particular, el plan de estudio responde cabalmente a estas dos directrices, aunque el análisis de la operatividad funcional del CNEHK mostró que persisten aspectos por mejorar, tanto en el plano netamente pedagógico y de la misma manera en el plano de su desempeño institucional.

Del análisis del plan de estudio se concluyó que algunos aspectos de las competencias educativas, especialmente el referido a la empleabilidad, se pueden mejorar con algunas estrategias puntuales. De la misma manera, desde el punto de vista de la funcionalidad del CNEHK, también se concluyó que la institución puede

mejorar si se implementan algunas estrategias, como la de diseñar una política comunicacional, de cara a los requerimientos de información tanto de los ciudadanos, así como del propio Estado costarricense. Una tercera estrategia se refiere a promover alianzas público-privadas entre el CNEHK y entes o instituciones privadas que quieran adherirse a algunas de las acciones y actividades que contempla el centro de estudio, con el fin de contribuir con la educación inclusiva de calidad para las personas con discapacidad.

En este sentido, como cuarto y último objetivo (capítulo IV), este trabajo de investigación se orientó al diseño de dichas estrategias. Estas se pueden expresar no tanto como formando parte de las conclusiones, sino correspondiendo con las recomendaciones que emergen del estudio. Expresadas brevemente las recomendaciones serían las siguientes:

- La primera recomendación es que el CNEHK debería abocarse a diseñar una estrategia comunicacional que le permita mejorar su interacción con los ciudadanos, las comunidades y con el propio Estado. Se trata de mejorar tanto la fluidez de la información institucional que suministra el CNEHK, así como la transparencia de la información y de los datos pertinentes en materia educativa, aspectos organizacionales y de desempeño. Para esta tarea se recomienda crear una unidad de información que permita disponer de una plataforma comunicacional, especialmente utilizando tecnologías de información y medios electrónicos, destacando la labor pedagógica relevante que cumple la institución.
- La segunda recomendación se complementa con la primera y tiene que ver con el diseño de una estrategia que aproxime las acciones del CNEHK al sector privado, con el fin de promover alianzas público-privadas que beneficien a ambos. En tal sentido, el fin es lograr el incremento del número de proyectos asociativos con el sector privado (empresas, instituciones) en los que también participe el CNEHK. Para la consecución de este propósito se recomienda en principio la realización de dos actividades básicas. La primera es preparar un expediente de proyectos educativos que puedan desarrollarse en el CNEHK y

sean susceptibles de plantearse bajo el esquema de asociatividad. La segunda es realizar la tarea de dar a conocer por diferentes medios comunicacionales la posible oferta de proyectos educativos que contemple desarrollar el sector privado y en los que se pudiera asociar el CNEHK.

- La tercera recomendación se basa en la posibilidad de extender la competencia educativa de la empleabilidad, incluida y desarrollada dentro del plan de estudio del CNEHK. Se trata de llevar la competencia hacia una dimensión más amplia, que abarque la posibilidad de formar emprendedores privados o sociales entre los estudiantes de la institución. Para ellos se requiere re-estructurar el plan de estudio de manera de incorporar aspectos teóricos pedagógicos y aspectos prácticos en torno a materias relacionadas a cómo se puede emprender un pequeño negocio o cómo se puede participar con cierta capacidad en proyectos de índole social.
- Finalmente, en lo dicho anteriormente y en el análisis que contempló este trabajo de investigación, subyace una recomendación al margen del estudio de caso, el cual estuvo enfocado en el desempeño institucional del CNEHK. Se trata de una recomendación general orientada a sugerir al Estado costarricense que se promuevan los medios y las capacidades en recursos humanos y físicos para lograr una mayor coordinación de las políticas públicas en general y de las políticas educativas en particular.

Esta coordinación traería beneficios por lo menos en dos sentidos, el primero sería una mejora en la formulación, instrumentación y evaluación de la política interinstitucional. El segundo sería, derivado del anterior, la posibilidad de aplicar políticas más efectivas, mejorando los resultados esperados. Una primera aproximación a la coordinación de políticas, al menos en el área educativa, sería la recomendación de profundizar en los lineamientos que tiene como enfoque y eje central el desarrollo y consolidación de los centros educativos como centros de calidad.

Esta recomendación se vuelve casi una exigencia cuando se trata de grupos vulnerables, que enfrentan algún nivel de exclusión social y desventajas, como el

conformado por las personas con discapacidad, pues sería una manera efectiva de acortar las brechas sociales que padecen e incrementar su nivel de bienestar. Se trata de un derecho consagrado en las leyes y promovido por las instituciones que se dedican, como el CNEHK, a la misión de brindar servicios para este grupo de la población.

Bibliografía

- Abramovich, V. y Courtis, C. (2005). Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales. *Revista Jura Gentium*. Recuperado de <https://www.juragentium.org/topics/latina/es/courtis.htm>.
- Abramovich, V. y Courtis, C. (2002). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Editorial Trotta.
- Alayón, A. (2011). Ministros a punto de naufragar. *Prodavinci*, junio, 2011. Recuperado de <https://historico.prodavinci.com/2011/06/15/economia-y-negocios/ministros-a-punto-de-naufragar-por-angel-alayon/>.
- Ambrus, S. (2017). Impulsar la educación en un siglo impredecible. *Blog Ideas que cuentan*. Recuperado de <https://blogs.iadb.org/ideas-que-cuentan/es/impulsar-la-educacion-en-un-siglo-impredecible/>.
- Anderson, J. R., Reder L. M. y Simon, H. A. (2001). Educación: El constructivismo radical y la psicología cognitiva. *Estudios Públicos*, N° 81, pp. 89-128.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica (2016). *Ley para la Promoción de la Autonomía Personal de las Personas con Discapacidad N° 9379*. San José, Costa Rica: Diario Oficial La Gaceta.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica (2015). *Creación del Consejo Nacional de Personas con Discapacidad*. San José, Costa Rica: Diario Oficial de la Gaceta.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica (1996). *Ley No. 7600. Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad*. San José, Costa Rica: Diario Oficial La Gaceta.
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID (2017). *Aprender mejor: políticas públicas para el desarrollo de habilidades*. Washington D.C: Publicaciones del BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID (2007). *¿Los de afuera? La exclusión social en América Latina*. Ideas para el Desarrollo en las Américas. Vol. 14, Septiembre-Diciembre.
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID (2005). *La política de las políticas públicas*. Washington D.C: Publicaciones del BID.
- Banco Mundial (2002). *Instituciones para los mercados. Informe sobre el Desarrollo Mundial 2002*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.

- Banco Mundial (1997). *El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997*. Washington D.C: Publicaciones del Banco Mundial.
- Barnejee, A. V., y Duflo, E. (2011). *Repensar la pobreza*. Madrid: Taurus.
- BBC (2016). *Pruebas PISA: 5 cosas que América latina debe hacer para mejorar sus resultados en educación*. Artículo de la BBC del 06 de diciembre de 2016. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-38211247>
- Bernal, M. E. y Gómez, M. F. (2012). *Innovar en educación: un aporte a la equidad*. Documento de Proyecto N° LCW.480. Santiago de Chile: CEPAL.
- BID y OCDE (2020). *Panorama de las Administraciones Públicas. América Latina y el Caribe*. París: Publicaciones de la OCDE.
- Cirera, A. y Vélez, C. (2005). *Guía para la Evaluación de Políticas Públicas*. Instituto de Desarrollo Regional. Universidad de Sevilla, febrero, 2005.
- Comisión Económica para América Latina, Cepal (2019). *La Agenda 2030 y los Objetivos del Desarrollo Sostenible. Oportunidades para América latina y el Caribe*. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141_es.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cepal (2013). *Panorama Social de América latina 2012*. Santiago de Chile: Publicaciones de las Naciones Unidas.
- Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, CNREE (2011). *Política Nacional en Discapacidad 2011-2021*. Heredia, Costa Rica: Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial.
- Covarrubias, I. (2016). *Manual básico para un curso de políticas públicas*. Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado, enero, 2016.
- Covarrubias, I. (2016). *Aprendiendo Economía con Los Simpson*. Universidad de Málaga. Publicaciones del Grupo Eumed.net.
- Cruz Parceros, J. A., Rodríguez Padilla, P. y Larrañaga Monjaraz, P. (2019). *Derechos Económicos: una aproximación conceptual*. Ciudad de México: Publicaciones de las Naciones Unidas.
- Devlin, R. y Moguillansky, G. (2010). *Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo*. Santiago de Chile: Publicación de Naciones Unidas.
- Freire, P. (2003). *El grito manso*. Buenos Aires: Siglo XXI.

- Fukuyama, F. (2004). *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Ciudad de México: Ediciones B.
- Giménez, L. (2019). Instituciones fuertes. La piedra angular de una política pública. *Blog Gobernarte*. Recuperado de <https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/instituciones-fuertes-la-piedra-angular-de-una-politica-publica/>
- Gobierno de Costa Rica (2008). *El Centro Educativo de calidad como eje de la educación costarricense*. San José: Consejo Superior de Educación del Gobierno de Costa Rica.
- Gobierno de Costa Rica y PNUD (2017). *Costa Rica: Construyendo una visión compartida del desarrollo sostenible*. San José: Publicaciones del PNUD.
- Goldsmith, S. (1999). *La ciudad del siglo XXI*. Caracas: Ediciones Cedice.
- Kaufmann, D., Kraay, A. y Zoido-Lobaton, P. (2000). La gobernabilidad es fundamental. Del análisis a la acción. *Finanzas y Desarrollo*, 37 (2): 10-13.
- Kelly, J. (2003). *Políticas Públicas en América Latina. Teoría y Práctica*. Caracas: Ediciones IESA.
- Martínez, R. y Maldonado Valera, C. (2017). La institucionalidad del desarrollo y la protección social en América Latina y el Caribe: panorama y desafíos. En Rodrigo Martínez (Ed.), *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe* (pp. 53-102). Santiago de Chile: Publicaciones de la CEPAL.
- Meléndez Rojas, R. (2020). Vinculaciones entre el socioconstructivismo y el plan de estudio del Centro Nacional de Educación Helen Keller de Costa Rica. *Dissertare*, 5 (1): 1-24.
- Meléndez Rojas, Raudin. (2018). Educación inclusiva y discapacidad en Costa Rica: una perspectiva desde las políticas públicas. *Actualidades Investigativas en Educación*, 18 (2), mayo-agosto, 1-17. DOI: <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/aie/article/view/33253>.
- Ministerio de Educación Pública de Costa Rica, MEP (2014). *Plan de Estudio Centro Nacional de Educación Helen Keller*. San José, Costa Rica.
- Montecinos Montecinos, E. (2007). Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un “problema público”. *Cuadernos de Administración*, 20 (33): 323-335.

- Morin, E. (2000). *Los siete saberes necesarios a la educación del futuro*. Universidad Central de Venezuela. Unidad de Publicaciones.
- North, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Nussbaum, M. (2012). *El cultivo de la humanidad. Una defensa clásica de la reforma en la educación liberal*. Barcelona: Paidós.
- Organización de Estados Americanos, OEA (2006). "Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las personas con Discapacidad". Recuperado de <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-65.html>.
- Organización de las Naciones Unidas, ONU (2006). *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Organización de las Naciones Unidas. Recuperado de <http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>.
- Organización Mundial de la Salud, OMS (2011). *Informe Mundial sobre la Discapacidad*. Malta: Publicaciones de la OMS.
- Popper, K. (1994). *La responsabilidad de vivir*. Barcelona: Paidós.
- Prats, J. (2003). Qué son y por qué son importantes las instituciones: instituciones, conflicto social y desarrollo. Asociación Internacional para la Gobernanza, la Ciudadanía y la Empresa.
- Rodrik, D. y Subramanian, A. (2003). *La primacía de las instituciones (y lo que implica)*. Finanzas y Desarrollo, 40 (2): 31-34.
- Stang Alva, M. F. (2011). *Las personas con discapacidad en América Latina: del reconocimiento jurídico a la desigualdad real*. CEPAL. Serie Población y Desarrollo. Santiago de Chile, abril de 2011.
- Ullmann, H. (2017). Discapacidad y políticas públicas: avances y desafíos institucionales en América Latina. En Rodrigo Martínez (Ed.), *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe* (pp. 275-299). Santiago de Chile: Publicaciones de la CEPAL.
- UNESCO (2020). *¿Qué se espera que aprendan los estudiantes de América Latina y el Caribe?* Santiago de Chile: Publicaciones de la UNESCO.

Ficha catalográfica y créditos

323.370.972.86

M519p Meléndez Rojas, Raudín Esteban.

Política pública educativa y discapacidad en Costa Rica : un análisis desde un estudio de caso / Raudín Esteban Meléndez Rojas. – Primera edición digital. – San José, Costa Rica : Universidad de Costa Rica, Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública, Vicerrectoría de Investigación, 2021.

1 recurso en línea (87 páginas) : ilustraciones a color, archivo de texto, PDF, 817 kB. – (Serie gestión pública costarricense)

ISBN 978-9968-932-38-7

1. PERSONAS CON DISCAPACIDADES – DERECHOS CIVILES – COSTA RICA. 2. ACCESO A LA EDUCACIÓN – POLÍTICA GUBERNAMENTAL – COSTA RICA. 3. CENTRO NACIONAL DE EDUCACIÓN HELEN KELLER (COSTA RICA). 4. POLÍTICA EDUCATIVA – COSTA RICA. 5. ACCESO A LA EDUCACIÓN -- POLÍTICA GUBERNAMENTAL – AMÉRICA LATINA. 6. PERSONAS CON DISCAPACIDADES – DERECHOS CIVILES – LEGISLACIÓN. I. Título. II. Serie.

CIP/3761

CC.SIBDI.UCR

Las opciones de resaltado de texto, anotaciones o comentarios dependerán de la aplicación y dispositivo en que se realice la lectura de este libro digital.

Universidad de Costa Rica
Vicerrectoría de Investigación
© Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública
Ciudad Universitaria Rodrigo Facio

Primera edición digital (PDF): 2021

Diseño de portada, realización del libro digital y control de calidad: Elisa Giacomini V.

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción de la obra o parte de ella, bajo cualquier forma o medio, así como el almacenamiento en bases de datos, sistemas de recuperación y repositorios, sin la autorización escrita del editor.

Edición digital del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública. Fecha de creación: agosto, 2021. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Política Pública Educativa y Discapacidad en Costa Rica: Un análisis desde un estudio de caso: es una obra del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP) de la Universidad de Costa Rica (UCR) desarrollada por personal adscrito e investigadores del Centro, que tiene como propósito acercar a la comunidad universitaria, científica y a la sociedad en general, a temas de interés en el ámbito de políticas públicas, administración pública, participación ciudadana, ciencias sociales y ciencias económicas.

COMITÉ EDITORIAL

M.Sc. Juan Hernández Castillo, Coord. Gral. de Gestión

MPIO. Gabriela Muñoz Lara, Coord. Educación Continua

Licda. Gina Valverde Díaz, Coord. a.i. Admin. -Financiera

Lic. Elí Sancho Méndez, Coord. Asesoría y Consultoría y Programa de Desarrollo Municipal

COMITÉ CIENTÍFICO

Dr. Orlando Josué Hernández Cruz, Director del CICAP

M.Sc. Víctor Garro Martínez, Repr.Sist. Estudios Posgrado

Dr. Rodolfo Arce Portuguez, Director a.i. Escuela de Administración Pública

Dr. Roberto Guillén Pacheco, Investigador Adscrito

M.Sc. Angélica Vega Hernández, Investigadora Adscrita

M.Sc. Rodolfo Romero Redondo, Investigador Adscrito

Autor: Raudin Meléndez Rojas, Investigador

http:// www.cicap.ucr.ac.cr • email: cicap@ucr.ac.cr • Tel: (506) 2511-3748
Montes de Oca, San José, Costa Rica

SOBRE Política Pública Educativa y Discapacidad en Costa Rica. Un análisis desde un estudio de caso

- CICAP estableció entre sus estrategias, la publicación de libros, revistas y otros materiales impresos y electrónicos dirigidos a la difusión de sus actividades sustantivas de investigación, capacitación, asesoría y consultoría.
- El Comité Editorial está representado por todos los programas internos del CICAP que requieran publicar información como parte de sus proyectos y actividades de trabajo.
- El Comité Científico tiene la responsabilidad de velar por el rigor científico e idoneidad de los contenidos desarrollados para las publicaciones del CICAP.
- Los autores de esta publicación son responsables de los mismos y las opiniones expresadas aquí no reflejan necesariamente las del CICAP ni las de la UCR.

UCR | Universidad de Costa Rica

CICAP | Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública

Esta obra se escribió con un uso inclusivo del lenguaje de género y está bajo una Licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

ISBN 978-9968-932-38-7

2021, Costa Rica

