

**ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA**

**PROYECTO DE LEY**

**REFORMA A LA LEY DE CREACIÓN DEL CONSEJO SUPERIOR DE  
EDUCACIÓN PÚBLICA, N.º 1362, PARA DEMOCRATIZAR  
SU COMPOSICIÓN INTERNA**

**FABRICIO ALVARADO MUÑOZ  
DIPUTADO**

**EXPEDIENTE N.º 20.675**

**DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS  
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES**

## PROYECTO DE LEY

### REFORMA A LA LEY DE CREACIÓN DEL CONSEJO SUPERIOR DE EDUCACIÓN PÚBLICA, N.º 1362, PARA DEMOCRATIZAR SU COMPOSICIÓN INTERNA

Expediente N.º 20.675

#### ASAMBLEA LEGISLATIVA:

La sociedad costarricense ha apostado a la educación como uno de los grandes pilares de su desarrollo humano. Por mucho, la apuesta ha sido más que oportuna, toda vez que en las diferentes sociedades del mundo donde se ha alcanzado un grado de desarrollo socioeconómico, político y cultural notable la educación ha jugado un papel central en esas efemérides, tanto en Europa como Corea del Sur, Japón, América del Norte y los países escandinavos. El axioma no admite controversia: el país que invierte y pone énfasis en la educación es un país que tendrá más desarrollo que sus homólogos.

En Costa Rica, el asunto no ha sido tomado con ligereza. Desde el ocaso del siglo XIX y durante todo el siglo pasado, el país hizo un esfuerzo sostenido por desarrollar su aparato educativo de manera paulatina pero consistente, al punto que durante ciertos procesos históricos Costa Rica pudo ir alcanzando metas de desarrollo humano en la materia, que zanjaron las bases de nuestra convivencia social y cultural de orientación civilista. Primeramente, durante la primera mitad del siglo XX, el país logró ir consolidando y extendiendo la educación primaria al conjunto de la población, mientras su fuerza castrense, correlativamente, se fue debilitando hasta su desaparición final en el bienio 1948-1949<sup>1</sup>.

Posteriormente, durante la segunda mitad del siglo de comentario y, sobre todo, con el gran esfuerzo redistributivo anejo al desarrollo del Estado de bienestar por esta época, particularmente, durante la década de los setentas, el país logró el objetivo de una educación pública universal, gratuita y obligatoria para todos los ciudadanos del país<sup>2</sup>. Por último, durante las últimas dos décadas del siglo y las primeras del nuevo milenio, Costa Rica continuó con sus esfuerzos por mantener una educación en constante crecimiento, lo cual se desarrolló con el concurso de dos grupos de políticas muy definidas: el fortalecimiento del papel de la educación

---

<sup>1</sup> Hernández, P. (2013). Antecedentes históricos de la educación en Costa Rica: de la colonia a la apertura de la Facultad de Odontología de la Universidad de Costa Rica. En: *Publicación científica. Facultad de Odontología de la UCR*. Núm. 15. Págs. 83-84.

<sup>2</sup> Quesada, J. (2003) *Estado y educación en Costa Rica. De agotamiento del liberalismo al inicio del Estado interventor: 1914-1949*. Serie de Cuadernos de Historia de las Instituciones de Costa Rica. San José: EUCR. Págs. 40-41.

privada -básica y superior- en la construcción del desarrollo y la definición de un porcentaje de gasto en el esfuerzo público educativo nacional, que alcanzara el ocho por ciento (8%) del producto interno bruto, mediante una reforma a la Constitución Política, vigente desde el 2011<sup>3</sup>.

Todos estos logros no fueron suficientes como para sentenciar que en materia de educación nuestro país alcanzó todos sus objetivos. De hecho, Costa Rica enfrenta serios problemas en este ámbito, a pesar de los esfuerzos hechos por más de un siglo, que requiere de soluciones integrales y que se metan mucho más en el contenido que en la forma. Desde la perspectiva del más reciente *Informe del estado de la educación*, a cargo del *Programa del Estado de la Nación en Desarrollo Sostenible*, es más que evidente cuál es el principal problema que Costa Rica enfrenta en materia educativa, a saber, la calidad de los docentes y del proceso de aprendizaje en las aulas, así como en la calidad de los centros universitarios que forman a esos docentes<sup>4</sup>.

De esta forma, mientras los números nos indican que los esfuerzos de inversión y desarrollo infraestructural señalan aún faltantes importantes para dar cuenta de muchos problemas por resolver, lo cierto es que los costarricenses sí hacemos y continuamos haciendo un esfuerzo económico significativo para promover una pujante política educativa. Así, mientras en 2012 Finlandia, ejemplo antológico de la mejor calidad educativa del mundo, invierte el seis coma ocho por ciento (6,8%) del PIB en educación, Costa Rica, con una calidad muy baja respecto de su homónimo, invierte un seis coma tres por ciento (6,3%) y se propone subir el porcentaje a un ocho por ciento (8%), al tenor de la reforma constitucional ya aprobada<sup>5</sup>.

Esto explica el dato que por años ha venido capturando el Programa del Estado de la Nación en Desarrollo Sostenible en materia de desgranamiento, y que para este 2016 sentencia que de cada cien niños que entraron a primer grado, 55.3 no llegaron a quinto año de colegio y, para ese año, el trece coma nueve por ciento (13,9%) de las personas entre los 15 y 26 años ni trabajaban, ni estudiaban, el treinta coma seis por ciento (30,6%) solo trabajaban, el cuarenta y tres coma cuatro por ciento (43,4%) solo estudiaban y el doce coma uno por ciento (12,1%) trabajaban y estudiaban. Junto con la tasa de desgranamiento, un indicador que refleja las dificultades de la educación para superar sus problemas cualitativos es

---

<sup>3</sup> PEN (2013). *Cuarto informe del estado de la educación*. San José: Programa Estado de la Nación (PEN)/Editorama. Pág. 31.

<sup>4</sup> PEN (2017). *Sexto informe del estado de la educación*. San José: Programa Estado de la Nación (PEN)/Servicios Gráficos A.C. Págs.: 31-33.

<sup>5</sup> Rebossio, A. (2013). ¿Cómo está la educación en América Latina? En: *elpais.com* (17/11/2013). Consultado: 19 de agosto de 2017.

la tasa de deserción, la cual, a ese año, para III ciclo fue de treinta coma cuatro por ciento (30,4%) y para la diversificada fue de veinte por ciento (20%)<sup>6</sup>.

Los problemas de la calidad de la educación costarricense pasan por muchos factores complejos y variados, de tal manera que semejante situación no puede ser atribuible a una causa aislada y desacoplada del conjunto. No obstante, un factor clave que impacta profundamente en el desarrollo de la educación del país tiene que ver con las líneas y orientaciones de la política educativa en su visión agregada, es decir, con la manera en que el Estado costarricense define los lineamientos estratégicos universales con los que se desarrolla la educación, en general.

Uno de los factores centrales en este proceso está relacionado con la dinámica y composición del Consejo Superior de Educación (CSU), como el máximo órgano en la institucionalidad pública costarricense, para construir la política educativa. El CSU es un espacio deliberativo que marca la pauta en cuanto al desarrollo de la educación nacional, toda vez que fue creado desde la misma Carta Magna:

**“ARTÍCULO 81.-** *La dirección general de la enseñanza oficial corresponde a un consejo superior integrado como señale la ley, presidido por el Ministro del ramo”.*

En efecto, la Ley Fundamental estableció de manera sucinta, en su numeral 81, que la conducción del sistema educativo costarricense debía estar en manos de un organismo colegiado, a la sazón un “Consejo Superior”, que fuera más allá de los dictados del ministro del ramo, que en todo caso lo preside, desde luego, y del gobierno de turno. De alguna manera, nuestra Constitución le otorgó a la conducción de la enseñanza oficial un estatus superior al manejo de los asuntos ordinarios del Gobierno, de tal manera que creó la imagen jurídica de que la educación debe siempre ser vista como una política de Estado y no una mera política del gobierno en tránsito. De esta forma:

*“Es decir, el Consejo Superior de Educación, como órgano colegiado con más de 60 años de existencia, debe asumir mucha de la responsabilidad del estado de la “enseñanza” oficial. Hemos confiado en él para garantizar una orientación y dirección de nuestro sistema educativo con mirada de largo plazo, trascendiendo los cambios de los sucesivos gobiernos. La tarea que le hemos encomendado al*

---

<sup>6</sup> PEN (2016). *Vigésimo segundo informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de las Nación en Desarrollo Humano Sostenible (PEN) / Consejo Nacional de Rectores (Conare). Pág. 357-358.

<sup>7</sup> Asamblea Legislativa (2005). *Constitución Política de la República de Costa Rica*. En: *Revista Parlamentaria*. Vol. 13, núm. 3. San José: Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Pág. 30.

*CSE ha sido el de velar por que la educación nacional se convierta en una política de Estado y no se limite a llevar a la práctica un programa de gobierno”<sup>8</sup>.*

A partir de este hecho capital, los legisladores dictaron la *Ley de Creación del Consejo Superior de Educación Pública*, número 1362, de 8 de octubre de 1951, y sus reformas, con el fin de darle operatividad a la ordenanza constitucional. Se trata de un *corpus* jurídico pequeño, compuesto por ocho ordinales, en los cuales se establece la naturaleza y función central del Consejo (artículos 1 y 2), la relación operativa del Ministerio de Educación Pública frente a este (artículo 3), su composición interna (artículo 4), la naturaleza de los concejales y su periodo de trabajo (artículos 5, 6 y 7), sus obligaciones decisorias (artículo 8) y su obligación de manifestarse sobre proyectos de ley que tengan que ver con la materia de su resorte (artículo 9). Esta ley también operacionaliza lo estatuido en el artículo 5 de la *Ley Fundamental de Educación*, número 2160, la cual establece, al tenor de la norma constitucional de comentario, que la dirección general de la enseñanza la define el CSE y que su integración se definiría por ley<sup>9</sup>.

A todas luces, el aspecto central de la regulación jurídica del CSE se refiere a su composición interna, toda vez que son sus personeros los que, en última instancia, ponen a caminar a este órgano deliberativo. El artículo 4 de la norma, como se indicó, reza sobre el particular lo siguiente:

*“Artículo 4.- Formarán el Consejo Superior de Educación: a) El ministro de Educación Pública, quien lo presidirá. b) Dos exministros de Educación Pública, designados por el Poder Ejecutivo. c) Un integrante nombrado por el Consejo Universitario de la Universidad de Costa Rica. d) Un representante del tercer ciclo de la Educación General Básica y de la Educación Diversificada, nombrado por los directores de los colegios de estos ciclos (educación secundaria). e) Un representante de I y II ciclos de la Educación General Básica (la enseñanza primaria) y preescolar, nombrado por los directores regionales, supervisores y directores de las escuelas de I y II ciclos de la Educación General Básica (primarias) del país. f) Un integrante designado por las organizaciones de educadores inscritas conforme a la ley, nombrado por sus correspondientes directivas”<sup>10</sup>.*

---

<sup>8</sup> Badilla, E. (2013). Reformas a la Ley del Consejo Superior de Educación. En: [www.nacion.com](http://www.nacion.com). Versión digital del periódico *La Nación*. 11 de marzo de 2013. Consultado: 19/12/2017.

<sup>9</sup> Asamblea Legislativa (2017). Ley fundamental de Pública, número 2160, de 25 de setiembre de 1957, y sus reformas En: *Sistema de Información Legislativa*. San José: Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Pág. 1.

<sup>10</sup> Asamblea Legislativa (2017). Ley de Creación del Consejo Superior de Educación Pública, número 1362, de 8 de octubre de 1951, y sus reformas En: *Sistema de Información Legislativa*. San José: Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Pág. 2.

En general, la conformación del Consejo presenta una estructura que apunta en un sentido positivo, en cuanto al perfil de sus miembros. Naturalmente, amén de lo indicado en el numeral 81 de la Constitución Política, la persona que funge en la Rectoría de la cartera de educación es miembro integrante del CSE y lo preside, en tanto los representantes de los educadores tienen una cuota significativa, pues asumen tres plazas de las siete que componen el órgano. Las últimas tres plazas están distribuidas entre la representación de la Universidad de Costa Rica y dos exministros.

No obstante lo anterior, no deja de notarse que el Consejo tiene una composición que no refleja los legítimos intereses de la sociedad civil, en la figura de un representante de los padres de los educandos, algo que es vital para los intereses democráticos de nuestro país. Después de todo, los padres y madres de familia constituyen el otro factor clave en el ajedrez educativo de las sociedades, a los cuales se suman los educadores y las autoridades del Gobierno, por un lado, y los mismos educandos, por el otro. Esta falencia en la composición de CSE ya ha sido notada por analistas del fenómeno educativo del país:

*“Como puede suponerse, la presencia de exministros coloca al Consejo en la posible posición de tener que entrar en negociaciones políticas, que pueden o no beneficiar el sistema educativo. Y con la excepción del o la representante de la Universidad de Costa Rica (donde debemos asumir también la cuota que nos corresponde por el estado de la educación costarricense), los demás integrantes son subordinados del ministro y posiblemente con fuertes intereses en el mantenimiento del estado de la educación. Sobre todo, es evidente la ausencia en este Consejo de representantes de todos los demás sectores de la sociedad costarricense y que tienen mucho que decir y aportar a la educación nacional”<sup>11</sup>.*

En una sociedad democrática el Estado debe hacer los esfuerzos que sean pertinentes para que los ciudadanos cada vez más tengan acceso a las estructuras del poder político, en función de sus demandas y legítimos intereses involucrados. Es nuestro juicio que la presencia de la representación parental en el CSE representa una medida que eleva a un escalón superior dicho órgano, y refleja una circunstancia democrática completamente válida en las actuales circunstancias: el grado de desarrollo histórico de nuestra convivencia democrática permite pensar en una apertura del CSE hacia los padres y madres de familia.

El objetivo fundamental de esta iniciativa de ley consiste en modificar el artículo 4 de la mencionada Ley de Creación del Consejo Superior de Educación Pública, con el fin de incorporar la representación de los padres de familia en su constitución. Para ello, el proyecto propone reducir la representación de los exministros de educación a una plaza, a lo que, a su vez, se le abre la opción de que participen también exviceministros en esta plaza, esto último para abrir el

---

<sup>11</sup> Badilla, E. (2013). *Op. Cit.*

abanico de alternativas de los gobiernos para nombrar en ese puesto a la persona idónea, en función de su cosmovisión política particular, toda vez que solo mantener exministros limita muchísimo las posibilidades.

De esta forma, la plaza sobrante se le asigna a un representante de los padres y madres de familia -de hecho debe ser un padre o madre de familia que tenga hijos en el sistema educativo al momento de su nombramiento-, designado por el Poder Ejecutivo, en efecto, pero mediante una terna articulada por la Defensoría de los Habitantes. Finalmente, el proyecto modifica el artículo 7 del mismo cuerpo legal, con el fin de permitir la reelección de los personeros del CSE cada cuatro años, siempre y cuando presenten un informe de labores ante el Poder Ejecutivo y la Defensoría de los Habitantes de la República. Esto último, para darle la oportunidad a los directivos competentes para que se mantengan en su puesto si su idoneidad, capacidad y resultados tangibles así lo certifican. Ante estas circunstancias, la Fracción de Restauración Nacional se permite presentar el este proyecto de ley y solicita a la Asamblea su pronta aprobación.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA  
DECRETA:

**REFORMA A LA LEY DE CREACIÓN DEL CONSEJO SUPERIOR DE  
EDUCACIÓN PÚBLICA, N.º 1362, PARA DEMOCRATIZAR  
SU COMPOSICIÓN INTERNA**

ARTÍCULO ÚNICO- Para que se modifique el inciso b) y se adicione un nuevo inciso c) al artículo 4, se corra la numeración de los restantes incisos de dicho artículo 4 y se modifique el artículo 7 de la Ley N.º 1362, Creación del Consejo Superior de Educación, de 8 de octubre de 1951, y sus reformas, y en lo sucesivo se lean de la siguiente manera:

Artículo 4- Formarán el Consejo Superior de Educación:

- a) El ministro de Educación Pública, quien lo presidirá.
- b) Un exministro o exviceministro de Educación Pública, designado por el Poder Ejecutivo.
- c) Un integrante de la sociedad civil, que sea padre o madre de familia, designado por el Poder Ejecutivo, de una terna que recomendará la Defensoría de los Habitantes de la República.
- d) Un integrante nombrado por el Consejo Universitario de la Universidad de Costa Rica.
- e) Un representante del tercer ciclo de la Educación General Básica y de la Educación Diversificada, nombrado por los directores de los colegios de estos ciclos (educación secundaria).
- f) Un representante de I y II ciclos de la Educación General Básica (la enseñanza primaria) y preescolar, nombrado por los directores regionales, supervisores y directores de las escuelas de I y II ciclos de la Educación General Básica (primarias) del país.
- g) Un integrante designado por las organizaciones de educadores inscritas conforme a la ley, nombrado por sus correspondientes directivas.

[...].

Artículo 7- Quienes integren el Consejo durarán en sus cargos cuatro años y podrán ser reelegidos de forma consecutiva, previa rendición de un informe de las labores realizadas durante el periodo respectivo, que se presentará ante el Poder Ejecutivo y ante la Defensoría de los Habitantes. Devengarán dietas por su participación en las sesiones del Consejo.

Rige a partir de su publicación.

Fabricio Alvarado Muñoz  
**Diputado**

1 de febrero de 2018

NOTAS: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración.

Este proyecto cumplió el trámite de revisión de forma en el Departamento de Servicios Parlamentarios.