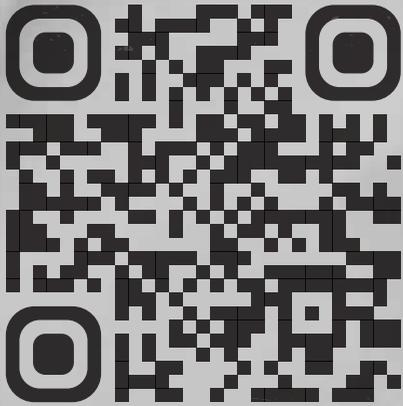




R E S U M E N

2023

# ESTADO DE LA EDUCACION



R E S U M E N

# Noveno Estado de la Educación 2023

**CONSEJO NACIONAL DE RECTORES**  
[www.conare.ac.cr](http://www.conare.ac.cr)

**PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN**  
APDO. 1174-1200 PAVAS, COSTA RICA  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

370.7286  
P964n

Programa Estado de la Nación

Noveno Estado de la Educación 2023 : resumen / Programa Estado de la Nación. --  
San José, C.R. : CONARE - PEN, 2023.

63 p. : ilustraciones en color ; 28 cm. (Informe Estado de la Educación ; no. 09 – 2023)

ISBN 978-9930-618-63-9

Publicado digitalmente en formato pdf (2 mb)

1. EDUCACIÓN PREESCOLAR. 2. EDUCACIÓN PRIMARIA. 3. EDUCACIÓN GENERAL BÁSICA. 4. EDUCACIÓN DIVERSIFICADA. 5. EDUCACIÓN SUPERIOR. 6. MACROEVALUACIÓN. 7. BRECHAS DE GÉNERO. 8. SISTEMA EDUCATIVO. 9. STEAM. 10. DIRECTORES NÓVELES. 11. SOSTENIBILIDAD FINANCIERA. 12. POLÍTICAS EDUCATIVAS. 13. ESTUDIANTES. 14. RENDIMIENTO ACADÉMICO. 15. UNIVERSIDADES PÚBLICAS. 16. MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA. 17. COSTA RICA. I. Título. II. Serie.

**Primera edición:** Septiembre, 2023

**Diseño y diagramación:** Erick Valdelomar/ Insignia | ng

**Portada:** Erick Valdelomar/ Insignia | ng

# Equipo responsable

## Consejo Consultivo

José Aguilar Berrocal, Gilberto Alfaro Varela, Yamileth Arce Vargas, Leda Badilla Chavarría, Manuel Barahona Montero, Fernando Bogantes Cruz, Evelyn Chen Quesada, Arturo Condo Tamayo, Gilbert Díaz Vásquez, Clotilde Fonseca Quesada, Leonardo Garnier Rímolo, Milena Grillo Rivera, Arturo Jofré Vartanían, Gabriel Macaya Trejos, Jorge Mora Alfaro, Alexander Ovares Rodríguez, Keneth Rivera Rivera, Ana María Rodino Pierri, Marjorie Rodríguez Hernández, Yolanda Rojas Rodríguez, Ángel Ruíz Zúñiga, Fernando Varela Zúñiga, María Eugenia Venegas Renault, Renata Villers e Irma Zúñiga León.

## Decanos y decanas de educación

Dra. Linda Madríz Bermúdez  
*Universidad Estatal a Distancia*

Dra. Magda Cecilia Sandí S.  
*Universidad de Costa Rica*

M.Ed. Ericka Vásquez Salazar  
*Universidad Nacional*

Licda. Ivonne Sánchez Fernández  
*Instituto Tecnológico de Costa Rica*

Ing. Francisco González Calvo  
*Universidad Técnica Nacional*

## Director

Jorge Vargas Cullell.

## Coordinadora general de investigación

Isabel Román Vega.

## Investigadores principales

Katherine Barquero Mejías, Valeria Lentini Gilli, Jennyfer León Mena, Dagoberto Murillo Delgado, Marcela Román Forastelli.

## Equipo técnico del programa

Camila Aguilar, Ronald Alfaro, Katherine Barquero, Karen Chacón, Esteban Durán, Steffan Gómez, Sebastián González, Vladimir González, Marisol Guzmán, Mario Herrera, Pamela Jiménez, Jennyfer León, Leonardo Merino, Alberto Mora, Natalia Morales, Dagoberto Murillo, Kenneth Obando, Susan Rodríguez, Isabel Román, María Santos, Rafael Segura, Jorge Vargas Cullell y Evelyn Villarreal.

## Área de difusión

Vera Brenes, Manuel Alfaro, Guido Barrientos, Arlene Méndez y Giselle Rojas.

## Área administrativa

Susan Rodríguez, Karol Arroyo, Ileana Miranda y Suyen Miranda.

## Editor

Programa Estado de la Nación.

## Edición de textos y corrección de textos

Diego Ugalde.

## Diseño y diagramación

Erick Valdelomar | Insignia | ng.

## Concepto y diseño de portada

Erick Valdelomar | Insignia | ng.



# Índices

<b>EQUIPO RESPONSABLE</b>	<b>3</b>
<b>ÍNDICES</b>	<b>5</b>
<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>7</b>
<b>PRÓLOGO</b>	<b>9</b>
<b>Tiempo para actuar</b>	<b>9</b>
<b>El mandato del <i>Informe Estado de la Educación</i></b>	<b>9</b>
<b>Generar investigación e información oportuna y consecuentes</b>	<b>10</b>
<b>Nuevas lecciones aprendidas</b>	<b>11</b>
<b>Palabras finales</b>	<b>12</b>
<b>PARTE 1</b>	
<b>SINOPSIS</b>	<b>13</b>
<b>Valoración general (2023)</b>	<b>15</b>
Dictamen	15
Rescatar los acuerdos nacionales en educación: norte estratégico de la acción	19
Valoración general del informe anterior (2021)	31
<b>Introducción</b>	<b>21</b>
<b>Estudiantes avanzan en el sistema con fuertes carencias en aprendizajes básicos que ponen en riesgo sus trayectorias educativas</b>	<b>22</b>
Apagón educativo profundizó brechas y problemas de calidad que el sistema arrastraba	22
Pobreza de aprendizajes en primaria dificulta desarrollo de habilidades básicas de lectura y escritura	24
Estudiantes avanzan a la educación superior con fuertes carencias en conocimientos que debían desarrollar en secundaria	29
Desatención de brechas estructurales de género impone barreras a las oportunidades del estudiantado	32
<b>Respuestas institucionales son insuficientes para salir de la crisis educativa y cerrar brechas estructurales</b>	<b>34</b>
Medidas de nivelación de aprendizajes se aplicaron de forma parcial y sin seguimiento a resultados	34
Deterioro en instrumentos de macro evaluación educativa coincide con el período de profundización de la crisis de aprendizajes	36
Debilitamiento de procesos de capacitación y ausencia de acompañamiento a docentes y directores limita competencias claves para trabajo en el aula	39
Instrumentos normativos y políticas educativas no se traducen en acciones efectivas para reducir brechas de género	41
Desarticulada gobernanza de la educación superior limita potencial de impactos del trabajo como sistema	42

<b>Tendencias recientes en el financiamiento de la educación superior pública amenazan sus labores sustantivas</b>	<b>43</b>
Restricciones presupuestarias marcaron la gestión financiera de las universidades públicas desde 2019	44
Nuevas reducciones en la masa salarial no podrán absorber bajas proyecciones de crecimiento del fees	44
Atención de desafíos complejos de la educación superior en materia de calidad y pertinencia será limitada, si persiste el deterioro en el financiamiento	46
<b>Incumplimiento de acuerdos nacionales genera retrocesos y compromete las aspiraciones de Costa Rica en educación</b>	<b>46</b>
País cuenta con acuerdos y políticas educativas de largo plazo que reafirman la importancia de la educación como bien público estratégico	48
Retrocesos estratégicos evidencian incumplimiento de políticas educativas basadas en acuerdos nacionales	49
<i>Caída en la inversión en educación implica un retroceso de una década</i>	50
<i>Menor inversión y falencias en la planificación de la infraestructura educativa acentúan las limitaciones del modelo basado en la atención de urgencias</i>	51
<i>Desarticulación de la alianza público-privada MEP-FOD debilita el modelo de enseñanza de la informática educativa</i>	51
<i>País está desaprovechando ventana de oportunidad para mejorar la idoneidad docente</i>	54
<i>Freno a la expansión de escuelas que ofrecen el currículo completo exacerba asimetrías en la oferta educativa en las edades iniciales</i>	54
<i>Desaceleración en la expansión de la cobertura de los colegios técnicos profesionales afecta a territorios con más rezago social</i>	55
<i>Retroceso en la evaluación de inglés y el monitoreo de los avances y brechas en la aplicación del programa de estudio</i>	56
Costa Rica no ha consolidado un sistema de macro evaluación sólido para la mejora de las prácticas educativas	57
<b>Cierre: tiempo de actuar y cumplir acuerdos en educación</b>	<b>60</b>
Enfoque general	60
Recomendaciones de ediciones anteriores	60
Las recomendaciones del informe 2023	61
Costa Rica no puede aceptar más una ‘educación’ con fallas y carencias: una educación con “S”	64

# Presentación

El Consejo Nacional de Rectores (CONARE) presenta al país el *Noveno Informe Estado de la Educación (2023)* en un momento de grave crisis en la educación nacional, incrementada por las consecuencias negativas de la pandemia del Covid 19.

El Informe es una radiografía de una compleja situación del país caracterizada por la fuerte caída de la inversión educativa, importantes deterioros en los aprendizajes del estudiantado y serias incertidumbres en el rumbo de la gestión pública, especialmente en los ciclos de preescolar, básico y educación diversificada. Es, en ese sentido, una voz de alerta y un llamado a la acción.

El Informe es, sin embargo, más que un diagnóstico. Tiene, además, un fuerte énfasis propositivo: todos sus capítulos elaboran recomendaciones específicas y el Capítulo 1 “Sinopsis” articula una visión y una estrategia para salir de la crisis.

El *Estado de la Educación* es una respuesta del CONARE a una solicitud del Poder Ejecutivo. En 2005 éste solicitó a las universidades públicas desarrollar un sistema de seguimiento objetivo e independiente sobre el desempeño de la educación costarricense, con el fin de propiciar el debate ciudadano informado y apoyar el proceso de toma de decisiones en este campo. El CONARE, a su vez, encargó esta iniciativa al Programa Estado de la Nación, para que lo preparara mediante su metodología usual de consulta social, rigurosidad académica e investigación participativa.

Uno de los aportes del Estado de la Educación costarricense es un objeto de la investigación sistemática. Los estudios identifican las fortalezas, desafíos y debi-

lidades del sistema educativo privado y público, desde la perspectiva del desarrollo humano. Esta transparencia y ánimo de rendir cuentas con datos, indicadores y análisis es, por cierto, un aporte singular de las universidades públicas a la deliberación nacional.

A lo largo de estos años, el Informe se ha consolidado en una amplia plataforma de información y análisis que comprende productos, procedimientos de investigación y participación social muy diversos con relieves innovadores, datos, metodologías y enfoques para explicar retos claves del país. En ella interviene una amplia red de investigadores y colaboradores de escuelas y colegios, facultades, centros y programas de las universidades públicas, comisiones y órganos del CONARE, en especial la Comisión de Decanas y Decanos de Educación. También se vinculan a este esfuerzo otras instituciones y programas estatales, universidades privadas y sus órganos de coordinación, además de especialistas, centros de investigación privados, organismos no gubernamentales y organizaciones sociales y gremiales.

Esta novena edición (2023) da seguimiento a temas tratados en Informes anteriores e introduce otros nuevos tales como brechas de género y el apartado de oferta académica de carreras STEM, para dar cuenta del comportamiento de la educación en el país. Su realización fue posible gracias al Fondo Concursable del Estado de la Educación 2022, financiado por el CONARE, cuya convocatoria recibió 224 ofertas.

La coordinación de este Informe estuvo a cargo de Isabel Román, con el apoyo de la dirección y el equipo técnico del Programa Estado de la Nación.

Este documento es una contribución del CONARE, con el que ratifica el compromiso de las universidades públicas con una educación de calidad al alcance de todos los habitantes del país, sin distinciones de ningún tipo, capaz de responder con idoneidad a las necesidades de la Costa Rica del Siglo XXI, a la promoción del desarrollo humano sostenible y al perfeccionamiento de nuestra democracia.

El CONARE hace un llamado a todos los sectores sociales y económicos para que, junto a la educación superior

pública, trabajen por atender los desafíos nacionales en educación, en un verdadero pacto nacional que rescate y haga cumplir los acuerdos nacionales en este ámbito que la sociedad costarricense ha venido construyendo a lo largo de su historia.

El CONARE demanda el cumplimiento del artículo 78 de nuestra Constitución Política que establece la obligatoriedad de invertir al menos el 8% del Producto Interno Bruto en la educación pública.

SAN JOSÉ, COSTA RICA  
AGOSTO DE 2023



**Emmanuel González Alvarado**  
RECTOR  
Universidad Técnica Nacional  
PRESIDENTE DEL CONARE



**Gustavo Gutiérrez Espeleta**  
RECTOR  
Universidad de Costa Rica



**María Estrada Sánchez**  
RECTORA  
Instituto Tecnológico de Costa Rica



**Francisco José González Alvarado**  
RECTOR  
Universidad Nacional



**Rodrigo Arias Camacho**  
RECTOR  
Universidad Estatal a Distancia



**Eduardo Sibaja Arias**  
DIRECTOR  
Oficina de Planificación de la  
Educación Superior (OPES)

# Prólogo

## Tiempo para actuar

Tenemos una educación con fallas y carencias, una “educacion” con “s”: un grave error ha invadido la matriz misma del concepto. Esa es la portada de la nueva edición del Estado de la Educación (2023), que sale a la luz pública en un momento de extrema gravedad y vulnerabilidad del sistema educativo nacional, uno de los pilares fundamentales del desarrollo humano de Costa Rica.

La crisis educativa, ya advertida en el informe previo (2021), se ha profundizado en materia de gestión, recursos e inversión. Ello ha creado una coyuntura decisiva para el presente y futuro del sistema educativo. De no actuarse con urgencia, se seguirá desplegando un sendero de involución hacia una educación de menor calidad y accesos excluyentes para amplios segmentos de la población. Ese curso afectará profundamente el rumbo del país en las próximas décadas.

A la profundización de la crisis en los ciclos iniciales de la educación, se agrega la intensificación, en los dos últimos años, de un riesgo inminente de insostenibilidad financiera de las universidades estatales. Tanto la contracción de la inversión como la agudización de los conflictos anuales por el financiamiento de la educación superior pública amenazan las labores sustantivas de estos centros de enseñanza en docencia, investigación, acción social, así como avanzar hacia metas más ambiciosas en cobertura y calidad.

Para esta edición del Informe se realizó un esfuerzo especial por documentar con más detalle y profundidad la situación del sistema educativo, a partir de la plataforma de conocimientos creada por los Informes anteriores. Procuramos afinar la lectura sobre el desempeño de los ciclos desde el preescolar hasta el universitario de una manera lo más objetiva posible, con base en la mejor información disponible y en datos nuevos generados por nuestras propias investigaciones. Hemos ampliado el análisis en temas de fondo en materia de inversión, acceso, calidad y equidad educativa que afectan directamente a los principales actores del sistema y proporcionamos clara evidencia de la manera como estamos abandonando acuerdos nacionales en educación forjados a lo largo de las últimas décadas. El propósito de este esfuerzo es apoyar la toma de decisiones y la promoción de políticas que ayuden a atender la verdadera emergencia que se vive en la educación nacional y faciliten el rediseño de dimensiones estratégicas de nuestro sistema.

## El mandato del Informe Estado de la Educación

En 2004, el Presidente de la República solicitó al Consejo Nacional de Rectores (Conare) contribuir con el diseño de una política de Estado en materia de Educación. Luego de examinar diversas opciones, el Conare tomó la decisión de llevar adelante una iniciativa permanente

denominada *Informe Estado de la Educación*, que tendría como principal objetivo proveer a la sociedad costarricense de un conocimiento relevante, actualizado y oportuno sobre el desempeño nacional en este ámbito. Desde sus inicios se planteó como un sistema de seguimiento de las aspiraciones nacionales en educación.

Su elaboración -y la de sus sucesivas entregas- fue encomendada al Programa Estado de la Nación (PEN). Para la segunda edición se avanzó en la definición de un arreglo institucional propio para el Estado de la Educación, basado en las reglas y metodologías del PEN y se exploró la producción investigativa del país en este campo. A finales de 2006 se conformó el Consejo Consultivo del Estado de la Educación, integrado por personalidades nacionales destacadas en el área de la educación, quienes tienen como función esencial orientar y retroalimentar la producción del Informe.

Luego de más de 16 años el Informe se ha consolidado como una plataforma de investigación e información y un espacio de encuentro ampliamente valorado y reconocido por diversos actores sociales y políticos que favorece y promueve un diálogo informado para discutir, a partir de la evidencia, los desafíos nacionales en educación y cómo avanzar.

Bajo el auspicio del Conare, que reúne a las cinco universidades públicas del país, el PEN ha creado un espacio independiente y multidisciplinario para el análisis riguroso, sistemático y sereno

sobre el desempeño y desafíos del sistema educativo. Estas características son muy necesarias en tiempos de gran incertidumbre como los que vivimos.

### Generar investigación e información oportuna y consecuentes

El proceso preparación de esa edición fue de dos años, entre el 2021 y el 2023 y al igual que en ediciones anteriores es un producto colectivo, con procedimientos de investigación y participación social que involucran a muy diversos actores.

Para su elaboración se contó con una amplia red de investigadores y colaboradores de escuelas y colegios públicos y privados, centros, departamentos programas y facultades de las universidades públicas y comisiones universitarias. También se tuvo el apoyo otras instituciones y programas estatales, universidades privadas y sus órganos de coordinación, además de especialistas, centros de investigación privados, organismos no gubernamentales y organizaciones sociales y gremiales (recuadro 0.1).

En esta edición no se logró alcanzar el nivel de cooperación que históricamente el PEN ha tenido con el Ministerio de Educación Pública. Sin embargo, agradecemos de manera muy especial la ayuda recibida por diferentes departamentos del ministerio, tanto a nivel nacional como regional, quienes nos brindaron información y espacios que ayudaron a realizar algunos procesos de investigación del Informe.

Al igual que en ediciones anteriores el trabajo se organizó sobre tres principios básicos: rigor académico, legitimidad social y amplitud en la difusión. El rigor académico implicó la conjunción de capacidades de investigación de instituciones, expertos y sectores sociales para obtener los datos y análisis de la mejor calidad posible. Para lograrlo, el *Informe Estado de la Educación* cuenta con un Fondo Concursable aprobado por el Conare en el 2007 con el fin de apoyar el desarrollo de investigaciones en temas relevantes y poco conocidos en materia educativa en el país y que constiruyen su principal fuente de financiamiento.

#### Recuadro 0.1

##### **Informe Estado de la Educación en cifras**

- **42** investigadoras(es) en la red de investigación
- **25** investigaciones
- **71** postulaciones de investigadores jóvenes al Fondo Concursable
- **21** talleres de consulta virtuales sobre los temas del Informe con participación de 556 personas representantes de distintos sectores sociales, institucionales, académicos, sector privado, organizaciones gremiales, organismos no gubernamentales e internacionales
- **25.318** descargas del informe o sus capítulos
- **611** referencias en medios de comunicación
- **123** presentaciones de resultados con una participación de 7.495 personas

La Séptima Convocatoria del Fondo Concursable (2022) tuvo como objetivo promover la formación metodológica y técnica de jóvenes investigadores mediante su participación en los procesos de investigación del Informe, a partir de un sistema de mentoría y capacitación guiada por investigadores “seniors” de amplia trayectoria escogidos por el PEN-Conare, los resultados obtenidos fueron altamente satisfactorio (recuadro 0.2).

La legitimidad social del Informe se procura mediante una metodología de investigación participativa que incluye la realización de talleres de consulta con académicos, actores de la sociedad civil y autoridades gubernamentales para discutir los avances de investigación y recibir retroalimentación para su mejora. Un aspecto medular de esta metodología es la integración de un Consejo Consultivo con personalidades de procedencia diversa y vocación pluralista, reconocidas por sus contribuciones en asuntos educativos y por sus nexos con variados sectores de la sociedad.

El trabajo realizado desde el Informe ha venido ganando amplio reconocimiento a nivel nacional e internacional. La campanada de alerta que el Informe 2021 realizó al señalar que el país había experimentado un “apagón educativo” entre 2018 a 2021 ha tenido, y sigue

teniendo, una amplia influencia en la discusión pública del país. El Informe es constantemente referenciado por distintas organizaciones internacionales y centros académicos.

El tercer principio con que trabaja el Informe es el de amplitud en la difusión de los resultados el cual enfatiza en la comunicación permanente y directa con la opinión pública y los diversos actores sociales. La plataforma Estado de la Educación pone a disposición de la ciudadanía, tomadores de decisión e investigadores indicadores, videos, materiales de capacitación e investigaciones sobre los desafíos que la educación costarricense tiene en los próximos años y que están presentes, sin duda, en el debate nacional que el país.

También ofrece herramientas como la aplicación denominada *Waki* cuya nueva versión fue lanzada en enero de 2023 con el objetivo de brindar información veraz y de calidad sobre la oferta universitaria en el país a estudiantes interesados en seguir una carrera universitaria. Se trata de producto desarrollado por el PEN en alianza con el Sistema Nacional de Acreditación (Sinaes) y la Fundación Yamuni Tabush para contribuir al desarrollo de una cultura de calidad en la educación superior (recuadro 0.3).

## Recuadro 0.2

### **Fondo Concursable del Estado de la Educación (2022-2023): sistema de mentoría para jóvenes investigadores**

En 2007 el Conare estableció el *Fondo Concursable del Estado de la Educación*, con el fin de apoyar el desarrollo de investigaciones en temas relevantes y poco conocidos en materia educativa en el país. Se creó con el propósito fortalecer las capacidades de investigación y expandirla más allá de la contratación propia del Estado de la Educación. Desde entonces y hasta la fecha se han llevado a cabo siete ediciones del concurso. Las primeras seis se encargaron de asignar fondos para el desarrollo de investigaciones en temas específicos, formando equipos de trabajo con investigadores de las cinco universidades públicas. Producto de esos concursos se han financiado 31 estudios en distintas temáticas relacionadas con educación y con la participación de sesenta investigadores de distintas disciplinas.

Desde la Séptima Convocatoria del Fondo Concursable en 2021 se cambió la dinámica respecto a sus ediciones anteriores. El objetivo, en este caso, fue promover la formación metodológica y técnica de jóvenes universitarios mediante su participación en los procesos de investigación del *Informe Estado de la Educación*, a partir de un sistema de mentoría y capacitación guiada por investigadores e investigadoras “seniors” de amplia trayectoria escogidos por el PEN-Conare. Este cambio busca

convertir al Fondo Concursable en un laboratorio de formación de jóvenes interesados en temas de investigación educativa que sean relevantes para la toma de decisiones y el diseño de políticas en la educación costarricense.

Siguiendo con esta dinámica, para la Octava edición del Fondo Concursable, en 2022 se recibieron y analizaron un total 72 ofertas. El proceso de preselección se escogieron 69 ofertas que se analizaron según idoneidad de cada uno de los perfiles según los siguientes criterios: perfil académico, afinidad académica con la propuesta de investigación y experiencia en investigación. En cada proyecto se eligió una terna para entrevistas con la persona investigadora encargada y se eligió a la persona ganadora. Las personas elegidas se incorporaron como parte del equipo del Estado de la Educación en labores de investigación y sesiones de trabajo. Los productos variaron según las necesidades de cada proyecto y sus nombres se consignaron en los créditos correspondientes de cada una de las secciones del informe. Cada joven investigador recibió, además, un reconocimiento económico por el tiempo dedicado al trabajo con el PEN.

Los proyectos de investigación para mentoría de jóvenes investigadores en el marco de la séptima edición fueron:

- Seguimiento de indicadores de desempeño en Educación Preescolar
- Seguimiento al desempeño en Educación Universitaria
- Mirada en profundidad: Brechas de género en el rendimiento académico en la educación preescolar, básica y diversificada
- Mirada en profundidad: Brechas de género y áreas STEM en educación Superior
- Mirada en profundidad: Evaluación en el sistema educativo para la toma de decisiones

La amplia respuesta obtenida al concurso reveló un enorme interés por parte de las personas jóvenes profesionales por incorporarse a procesos de aprendizaje en investigación social aplicada a la toma de decisiones y, además, plantea la necesidad de contar con estos espacios con mayor regularidad.

### Nuevas lecciones aprendidas

Producir esta nueva edición del Informe en un contexto de crispación y síntomas de polarización política ha dejado lecciones importantes. Contar con un sistema de seguimiento de la educación nacional que identifique oportunamente su situación con una visión prospectiva

es vital para el país, pero, al mismo tiempo, más difícil de mantener y desarrollar cuando la deliberación pública está cada vez más cruzada por los fake news y las descalificaciones apriorísticas.

La segunda lección es la necesidad de efectuar innovaciones en la gestión de la red investigación especializada, proveniente de centros públicos y privados, así

como la disposición colaborativa de los distintos actores educativos que garantice contar de manera oportuna con el nuevo conocimiento. La aplicación de la nueva Ley de Contratación Administrativa y la prevalencia del escenario más restrictivo de la regla fiscal son factores que han complicado la gestión tradicional.

### Recuadro 0.3

#### **Waki: una herramienta para promover decisiones informadas**

La aplicación web *Waki* es un bien de consulta pública desarrollado por el Programa Estado de la Nación (PEN) en conjunto con el Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (Sinaes). Su nombre proviene de la palabra cabécar *Wakirí* que significa guía, pues su objetivo principal es guiar la toma de decisiones informada por parte de las personas que buscan estudiar una carrera universitaria de grado o posgrado, así como mejorar de manera continua la cantidad y calidad de la información disponible sobre la oferta en educación superior en Costa Rica.

Waki contempla información sobre la ubicación y oferta académica de las distintas universidades públicas y privadas del país, indicadores de desempleo, duración de las carreras, salario promedio, cantidad de graduados, infraestructura y los servicios de las sedes universitarias, entre otros indicadores. Además, ofrece una guía de posgrados dentro del país (Maestría,

Doctorado, Posdoctorado), permite la búsqueda de carreras por categorías o por áreas de interés; brinda información para padres de familia y orientadores sobre la acreditación, las becas y opciones de financiamiento disponibles en el país.

Su construcción partió de un riguroso y amplio proceso de investigación, desarrollado entre el segundo semestre del 2019 y durante todo el 2020 que permitió que en la aplicación se tenga acceso a la oferta real: autorizada y disponible en el país al momento de su consulta. Autorizada, porque la información se valida que las carreras, grados académicos y sedes ofertados por las universidades estén autorizados por el ente rector de las universidades públicas, el Conare, y el de las universidades privadas, el Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada (Conesup), según corresponda. De esta forma, se garantiza que sus títulos serán válidos y legítimos. Disponible, porque no necesariamente todas las carreras universitarias

autorizadas por los entes rectores están siendo ofrecidas por las universidades.

El lanzamiento de la nueva versión de *Waki* se realizó en enero de 2023 y será actualizado durante las primeras semanas del mes de diciembre de este año. Esta versión incluirá una actualización de la información más reciente de la que dispone la herramienta, así como mejoras en la accesibilidad del sitio y en la experiencia de usuario para profesionales en orientación. En enero 2022 a julio de 2023 se registraron aproximadamente 10.000 personas usuarias y 68.000 visitas.

Para más información se puede consultar la metodología empleada para la recolección de información y construcción de indicadores de la aplicación, disponible en: <https://waki.cr/>.

Fuente: Barquero, 2023.

### Palabras finales

No se puede postergar más la solución de problemas estructurales del sistema educativo sin que ello tenga graves consecuencias para las generaciones actuales y futuras. Actuar decisivamente es una responsabilidad que ningún actor social y político puede hoy eludir.

La responsabilidad del *Informe Estado de la Educación* está a cargo de un

equipo de trabajo comprometido, que ha construido robustos mecanismos y nexos de consulta, así como una red de apoyo que participa en la investigación, el diseño gráfico, la edición técnica y la difusión de los Informes con la misma dedicación y compromiso.

Expresamos nuestra sincera gratitud a todas las personas y entidades que lo hacen posible. Hemos dejado consignados esos apoyos en la sección de Reconoci-

mientos de cada capítulo y en la contraportada del libro. Esperamos que este *Informe Estado de la Educación 2023* honre esa colaboración, y contribuya a mejorar la calidad del debate político y la participación ciudadana.

Las responsabilidades de los errores son, como siempre, enteramente nuestras y, como es nuestra norma, corregimos apreciaciones y datos cuando la realidad así nos lo indique.



**Jorge Vargas Cullell**  
DIRECTOR  
Programa Estado de la Nación

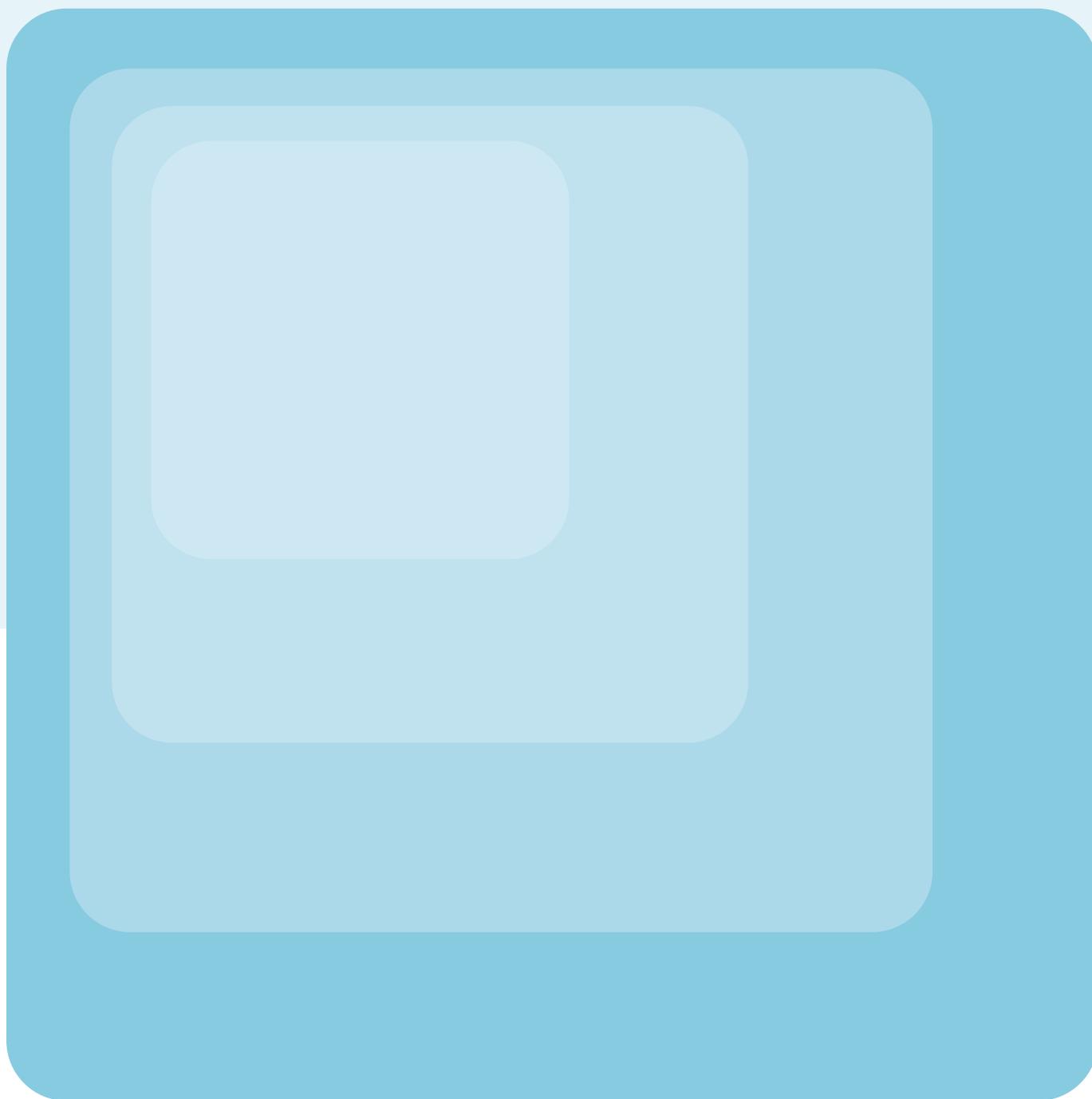


**Isabel Román Vega**  
COORDINADORA DE INVESTIGACIÓN  
Informe Estado de la Educación

# 1

P A R T E

## Sinopsis





## CAPÍTULO

## INFORME ESTADO DE LA EDUCACIÓN

## 1

## Sinopsis

## INDICE

Valoración general (2023)	15
Introducción	21
Estudiantes avanzan en el sistema con fuertes carencias en aprendizajes básicos que ponen en riesgo sus trayectorias educativas	22
Respuestas institucionales son insuficientes para salir de la crisis educativa y cerrar brechas estructurales	34
Tendencias recientes en el financiamiento de la educación superior pública amenazan sus labores sustantivas	43
Incumplimiento de acuerdos nacionales genera retrocesos y compromete las aspiraciones de costa rica en educación	46
Cierre: tiempo de actuar y cumplir acuerdos en educación	60

## Valoración general 2023 →

## Dictamen

El *Octavo Informe Estado de la Educación* (2021) alertó hace dos años acerca de una grave crisis en los ciclos preescolar, básico y diversificado del sistema educativo público debido al golpe combinado de “rezagos históricos”<sup>1</sup>, y de los efectos del “apagón educativo”<sup>2</sup> ocurrido entre 2018 y 2021. Desde entonces, la crisis de gestión, recursos y resultados educativos se profundizó al punto tal que, en la actualidad, Costa Rica enfrenta una coyuntura decisiva en materia educativa, cuya resolución, en un sentido u otro, afectará profundamente el rumbo del país en las próximas décadas. Esta es la principal conclusión del presente Informe que a lo largo de sus capítulos, documenta una situación del sistema educativo que es la más difícil desde la década de los ochenta del siglo pasado.

Entre 2021 y el inicio de 2023, nuevas caídas de la inversión per cápita en educación hicieron retroceder al país hacia los niveles que se tenía diez años atrás. Hubo un deterioro de los salarios reales del magisterio, recortes en los programas de equidad, en la construcción y mantenimiento de infraestructura y en el desarrollo profesional docente. En el ámbito de la gestión, el Ministerio de Educación Pública (MEP) ha sido incapaz de planificar y ejecutar planes remediales para el “día después” del apagón y no ha logrado sentar las bases para una recuperación futura. Han primado, por el contrario, cambios de rumbo que generan incertidumbre en

áreas clave como la macroevaluación, la informática educativa y la educación técnica<sup>3</sup>. La gestión educativa está incumpliendo y omitiendo cada vez más los acuerdos nacionales en el ámbito educativo, forjados a lo largo de décadas, que establecían un norte para la política pública. Y, finalmente, se han arraigado los graves rezagos y pérdidas en los aprendizajes básicos de las cohortes de estudiantes que ya salieron y las que transitan por el sistema, sin perspectiva de mejora para ellas ni para las nuevas generaciones que están por iniciar su escolarización.

El sector educativo enfrenta una coyuntura decisiva ante este sendero de involución que conduce a una educación de menor calidad y accesos cada vez más excluyentes para amplios segmentos de la población. De no modificarse, esta ruta tendrá fuertes impactos negativos sobre las personas y sobre las aspiraciones nacionales de desarrollo humano. La disyuntiva es sencilla de enunciar, pero crucial: aceptar la situación como inevitable o modificarla.

Ante este dilema, el Informe llama a tratar la crisis en los ciclos iniciales del sistema educativo como si fuera una emergencia nacional, en el sentido de que requiere ser atendida con extrema urgencia por medio de acciones inmediatas e impostergables<sup>4</sup>. Se debe implementar medidas para mitigar los daños ya infligidos a las cohortes actuales y disminuir los riesgos para las y los niños que están por ingresar. Las decisiones de hoy moldearán el futuro del país

## → Valoración general 2023 > continuación

y pueden ayudar a evitar —o bien agravar— daños intergeneracionales difíciles de reparar.

Hay una importante diferencia entre esta llamada a actuar con extrema celeridad y una declaratoria de un “estado de necesidad y urgencia” que la Constitución y las leyes facultan al Poder Ejecutivo emitir en casos de emergencia. Entenderla es de suma importancia para evitar errores políticos y legales. Una declaratoria de este tipo no es requisito para actuar sin dilación a fin de mejorar la situación educativa y, además, reñiría con el marco constitucional: en Costa Rica el Ejecutivo solo puede aprobar una declaración de emergencia ante un desastre natural o una calamidad pública temporal<sup>5</sup>. La crisis educativa, que es de carácter estructural, no calza con ninguno de estos supuestos, pese a su gravedad e importancia estratégica. El llamado que el Informe hace de actuar con extrema urgencia se debe encuadrar, pues, dentro del marco legal y reglamentario vigente, o por reformas a este marco, mediante las vías previstas por la Constitución Política. Esta es una consideración recalcada reiteradamente por la jurisprudencia constitucional. Es con la institucionalidad que debe gestionarse la gravísima situación actual, no al margen de ella.

Ante la urgencia, sin embargo, pueden tomarse decisiones equivocadas. Acciones unilaterales del Ejecutivo implementadas sin consulta y debate públicos, sin fundamento en evidencia, que rocen con el bloque de constitucionalidad y legalidad o que procuren desmontar políticas educativas de larga data, solo agravarán la crisis. Este tipo de acciones sin fundamento ampliarán la magnitud del daño educativo, el cual, en pocos meses o años, tendrá que remediarse, pues provocará tensiones políticas y nuevos problemas de gestión que distraerán de la atención de los problemas de fondo. Además, es preciso subrayar que, por acción u omisión, el Consejo Superior

de Educación (CSE) y el MEP han sido —y son— parte del problema; ninguna de estas instancias podrá lidiar sola con la magnitud de la tarea de sacar al país de la crisis educativa. Sin embargo, lo cierto es que están obligadas a ser parte activa de la solución.

Implementar medidas urgentes de mitigación y gestión del riesgo requiere del concurso indispensable de otros actores de la comunidad educativa, como las universidades (públicas y privadas), los estamentos ministeriales, los gremios magisteriales, las y los docentes y personas directoras, las juntas de educación, los padres y madres de familia, las organizaciones locales, las no gubernamentales y los sectores productivos. En conjunto, la ciudadanía, tal y como supo hacerlo en otros momentos de su historia, está llamada a participar activamente en recuperar la educación como el bien público más importante que tiene para promover la movilidad social y las oportunidades para todas las personas.

Las ediciones de 2019 y 2021 del Informe propusieron recomendaciones específicas y las conjuntaron en una estrategia de corto, mediano y largo plazo, tanto para resolver desafíos estructurales del sistema educativo, como para enfrentar varios de los efectos del “apagón”. Además, llamaron a un acuerdo nacional por la educación mediante la puesta en marcha de un diálogo social. Muchas de esas recomendaciones siguen vigentes, pero las urgencias requieren acortar los tiempos de respuesta. Hoy, el problema principal no es llegar a nuevos acuerdos, sino generar una presión social, pública y privada, para instar al cumplimiento de aquellos que ya han sido plasmados en la Constitución Política, la legislación ordinaria y las resoluciones claves del Consejo Superior de Educación y del propio Ministerio, adoptados en consulta con los distintos sectores sociales.

En cada uno de los capítulos del Informe 2023 se proponen nuevas recomendaciones para mejorar el desempeño de los ciclos preescolar, básico y diversificado del siste-

ma educativo público, que surgen de las investigaciones realizadas. Algunas reiteran lo señalado en ediciones anteriores o demandan cumplir con leyes y directrices existentes; otras son nuevas. Dentro de estas últimas destacan las estrategias para estabilizar y crear un sistema nacional de macroevaluación sólido e independiente, un ámbito en el que el país no solo no ha resuelto problemas de larga data en el diseño institucional y la falta de uso de las evaluaciones para la mejora educativa, sino que, en años recientes, se han efectuado cambios abruptos e improvisaciones que afectan los procesos de enseñanza y aprendizaje de docentes y estudiantes en el aula y el diseño estrategias de recuperación robustas.

A la profundización de la crisis en los ciclos iniciales de la educación se agrega el surgimiento, en estos años, de un riesgo inminente de insostenibilidad financiera de las universidades estatales. La contracción de la inversión y la agudización de los conflictos anuales por el financiamiento de la educación superior pública o por la presentación de iniciativas de ley que violentan las normas constitucionales de la autonomía universitaria<sup>6</sup> amenazan las labores sustantivas de estos centros de enseñanza en docencia, investigación, acción social y dificultan avanzar hacia metas más ambiciosas en cobertura y calidad. Por el momento, los ajustes en el gasto universitario no han deprimido los parámetros de eficiencia y el cumplimiento de las metas a mediano plazo, pero los márgenes de acción se agotan. En este tema el Informe hace un llamado a retomar las negociaciones quinquenales del FEES y al cumplimiento de las normas constitucionales que regulan la materia, en el marco de un estudio más amplio sobre la gobernanza y los resultados de la educación superior pública y privada costarricense.

Este es el panorama general y las perspectivas del sistema educativo que se

## → Valoración general 2023 > continuación

exponen en el *Noveno Informe Estado de la Educación* (2023). A partir de un amplio conjunto de estudios preparados específicamente para esta edición, el diagnóstico y sugerencias se resumen en cuatro mensajes principales, o ideas fuerza:

- **Mensaje 1. Estudiantes avanzan en el sistema con fuertes carencias en aprendizajes básicos que ponen en riesgo sus trayectorias educativas.**
- **Mensaje 2. Respuestas institucionales son insuficientes para salir de la crisis educativa y cerrar brechas estructurales.**
- **Mensaje 3. Tendencias recientes en el financiamiento de la educación superior pública amenazan sus labores sustantivas.**
- **Mensaje 4. Incumplimiento de acuerdos nacionales genera retrocesos y compromete las aspiraciones nacionales en educación.**

### Rescatar los acuerdos nacionales en educación: norte estratégico de la acción

En una coyuntura decisiva como la que el sistema educativo atraviesa en la actualidad, proponer soluciones es un imperativo ético y político para todos los actores políticos y sociales participantes o interesados en la educación nacional como un bien público, en consonancia con las disposiciones de la Constitución Política. Esta edición complementa las recomendaciones planteadas en las ediciones 2019 y 2021 del Informe con una idea que, pese a su sencillez, tiene una fuerza y pertinencia: resulta indispensable exigir el cumplimiento, y actuar en concierto para lograrlo, de los acuerdos nacionales que, a lo largo de décadas, el país ya adoptó como fundamento para sus políticas de largo plazo en el financiamiento, cobertura,

calidad y equidad de la educación, frente a los esfuerzos por abandonarlos, dejándolos caer, o eliminarlos.

Es vital evitar la repetición del error histórico cometido hace cuatro décadas, que tanto costó y cuesta al país en términos económicos, sociales, políticos y personales: en el contexto de una severa crisis económica y fiscal, se “dejó caer” la educación pública mediante profundos recortes en la inversión y pérdidas de calidad en la gestión educativa. El país está hoy, además, en un momento demográfico y de desarrollo muy distinto, que multiplicaría los efectos negativos de otro error garrafal como ese. En términos sencillos, se estaría hipotecando ruinosamente el futuro de Costa Rica en las próximas décadas.

Un acuerdo nacional consiste en una decisión de política pública plasmada en una disposición normativa y adoptada por una autoridad democráticamente establecida como competente para hacerlo, que crea una obligación de cumplimiento para la gestión educativa. Cumple, además, con otras dos características medulares: se orienta expresamente a modificar la atención de debilidades estructurales del sistema educativo a mediano y largo plazo y ha sido producto de amplios procesos de consulta a los actores educativos, respaldados por un entendimiento común acerca de la necesidad de moverse en la dirección propuesta.

El Informe 2023 identificó más de tres decenas de acuerdos nacionales, todos vigentes y relevantes para la actualidad y el futuro de la educación (véase cuadro 1.4 más adelante en el capítulo 1). Esta recopilación es, en sí misma, un instrumento para la exigibilidad de derechos de las personas y obligaciones del Estado y, de hecho, muchas de las recomendaciones de los Informes 2019 y 2021 pueden reagruparse y utilizarse para cumplir con varios de ellos.

En una situación tan apremiante como la actual es difícil desplegar intervenciones

simultáneamente en más de treinta ámbitos de acción. Es posible, sin embargo, orientar esas intervenciones a partir de dos principios elementales: por una parte, que la política pública repare los principales daños ocasionados por el incumplimiento de obligaciones contraídas por el Estado (principio de restauración); y, por otra, que toda nueva política pública minimice daños (principio de precaución).

Con estos principios en cuenta, el presente informe propone concentrarse en una tríada cuyo debilitamiento está falseando al sistema en su conjunto (figura 1.14 en el capítulo 1):

- Revertir los retrocesos en la inversión en educación.
- Mejorar sustantivamente los aprendizajes de estudiantes y su evaluación.
- Dignificar a las personas docentes y mejorar las condiciones de contratación y desarrollo laboral y profesional.

El primer eje requiere revertir políticas de austeridad, las cuales se encuentran desconectadas de una perspectiva de desarrollo del país. La mejora fiscal no debe hacerse a costa del deterioro de las oportunidades educativas. La inversión per cápita en educación en Costa Rica es mucho menor que la del promedio de países de la OCDE, para no hablar de los más avanzados. Aquí, resulta engañoso hablar de porcentajes. En todos los escenarios, la caída en la inversión pública experimentada en los últimos años limita las posibilidades de mejorar la calidad y la equidad educativas desde la educación preescolar hasta la educación universitaria.

El segundo eje concierne a las personas estudiantes, los más afectados por la crisis educativa y que experimentan serios rezagos en sus aprendizajes básicos. Diseñar un sistema nacional de evaluación de los

---

→ Valoración general 2023 > continuación

aprendizajes técnicamente sólido e independiente que permita entender y actuar sobre la pobreza —y empobrecimiento— de los aprendizajes es fundamental. Otras acciones, tales como la aplicación efectiva de las reformas curriculares y la mejora continua de los servicios e infraestructura educativa, son de vital importancia.

El tercer eje implica volver la mirada hacia el personal docente y sus condiciones laborales y de desarrollo profesional. Es indispensable implementar una reforma a la contratación docente, actualmente

paralizada, y reactivar los servicios de capacitación de que se han deteriorado en los últimos años. La inacción en este campo, unida a una coyuntura delicada de relevo generacional que ha disparado el número de docentes pensionados, amenaza con dejar al sistema con un fuerte déficit de docentes o, lo que es peor, potenciar la atracción de candidatos sin la formación ni las condiciones necesarias para asegurar la calidad educativa.

Aunque se ha puesto el énfasis en los tres ejes mencionados, sobra decir que todos los frentes de acción importan y en muchos otros

temas hay actores empujando la reforma e innovación del sistema. Es importante y deseable que ello ocurra, especialmente en temas como la aplicación de la inteligencia artificial a los procesos de enseñanza y aprendizaje. El llamado de este Informe es que, sin dejar de enfocarse en todas las áreas en las que el cambio resulta indispensable, se deben redoblar esfuerzos comunes orientados a detener y revertir el deterioro de las bases fundamentales del sistema educativo.

## Valoración general del Informe anterior (2021)

El sistema educativo costarricense atraviesa una grave crisis debido al golpe combinado de los rezagos históricos y los efectos económicos y sociales generados por la pandemia del covid-19. Este último evento desnudó problemas no resueltos, así como la profunda tensión existente entre los propósitos educativos y las rigideces del sistema. La crisis educativa actual es la peor en varias décadas.

La situación es particularmente severa en la educación preescolar, básica y diversificada. En los últimos cuatro años, se encadenaron reiteradas y significativas interrupciones de los ciclos lectivos que han provocado un fuerte recorte en los aprendizajes estudiantiles. A estas interrupciones, el Informe las denomina “apagón educativo”. Este apagón compromete el desarrollo de competencias y habilidades vitales para el desarrollo del país y la democracia.

En la actualidad, cohortes enteras de estudiantes arrastran deficiencias educativas aún mayores que las tradicionalmente reflejadas en los malos resultados educativos que Costa Rica obtenía, en promedio, en las pruebas estandarizadas nacionales e internacionales. Amplios y diversos grupos de estudiantes se encuentran rezagados: las personas de la educación especial, las que asisten a modalidades abiertas, la población indígena, los cientos de miles con poca o nula conectividad, las niñas y niños que asisten a preescolar, entre otros. Todo esto ha incrementado las desigualdades entre la educación pública y la privada —que no ha interrumpido sus servicios— en los ciclos educativos que la Constitución Política establece como obligatorios. Además, la falta de evaluación educativa dificulta el seguimiento de la trayectoria académica de las personas.

Las medidas adoptadas por el Ministerio de Educación Pública se orientaron, principalmente, a resguardar la salud y

garantizar la permanencia de estudiantes en el sistema preescolar, básico y diversificado. Estos son objetivos necesarios, pero no suficientes. La educación remota, como principal respuesta educativa del sistema, no garantizó que el estudiantado adquiriera aprendizajes de calidad. El “apagón educativo” ocurre en una época en la que, por el fin de la transición demográfica, el país requiere avances rápidos y sustantivos en el acceso y la calidad de los servicios educativos, sobre todo dentro de las poblaciones atendidas por el sistema público, las cuales provienen mayoritariamente de hogares de bajo clima educativo. A ello se suman los adversos efectos de la pandemia sobre la producción y el empleo, que han provocado el empobrecimiento de muchos hogares y un aumento de las desigualdades sociales y territoriales. En síntesis, en un mal momento para el desarrollo del país, el “apagón” produjo los peores resultados educativos en mucho tiempo.

Este Informe plantea, sin embargo, que los retrocesos educativos no pueden ser achacados a la disrupción creada por la pandemia. Ciertamente, esta agravó los problemas, pero, como se ha documentado en ediciones anteriores, el sistema educativo en los niveles de preescolar, básico y diversificado venía mostrando desempeños inerciales sin resolver problemas de fondo, una evolución inadmisibles a la luz de la inversión pública que Costa Rica realiza en este ámbito. Sin duda, la grave situación descrita tendrá repercusiones a corto plazo sobre el acceso y logros de la educación universitaria y en la preparación de estudiantes para desenvolverse dentro y fuera del mercado laboral debido a la mala formación de las personas estudiantes y la exclusión educativa.

La disrupción pandémica también puso a prueba la capacidad adaptativa de las instituciones públicas y privadas de educación superior. La respuesta eficiente que lograron brindar en el corto plazo permitió que no se interrumpiera el ciclo académico y, a diferencia de los otros ciclos educativos, logró

mantener estándares de calidad. En el caso de las universidades públicas, se pueden documentar, además, dos importantes resultados: no se redujo la matrícula ni en el segundo semestre del 2020 ni en el primero del 2021 y se realizaron importantes aportes para la atención de la crisis sanitaria, tanto en términos monetarios, como en productos de investigación y acción social.

El shock provocado por el covid-19, sin embargo, encontró a la educación superior costarricense anclada en una trayectoria de cambios apenas marginales en el acceso de la población a sus servicios y en un contexto de crecientes fragilidades de sostenibilidad para su financiamiento en el mediano plazo: en las universidades públicas, por las restricciones fiscales y la dificultad para ampliar la prioridad macroeconómica que ya tiene la inversión en educación superior, en un contexto de bajo y volátil crecimiento económico y crisis fiscal; en las universidades privadas, por las restricciones que impone una economía con alto desempleo y fragilidad de los ingresos familiares.

Esta es la situación y perspectivas del sistema educativo en la que se publica el presente Informe. A partir de un amplio conjunto de estudios preparados específicamente para esta edición, su diagnóstico y sugerencias se resumen en tres ideas principales, o ideas fuerza:

- Las fortalezas no alcanzaron: el sistema de educación preescolar, básica y diversificada enfrenta una grave crisis producto de problemas estructurales no resueltos y el golpe de la pandemia.
- La educación superior articuló respuestas efectivas ante la pandemia, pero enfrenta situación estratégica comprometida.
- La gravedad de la situación amerita ejecutar hoja de ruta estratégica a partir de un Acuerdo Nacional para la Educación.



## CAPÍTULO

## INFORME ESTADO DE LA EDUCACIÓN 2023

## 1

## Sinopsis

## Situación actual, perspectivas y oportunidades

**Introducción**

El capítulo 1 del *Noveno Informe del Estado de la Educación (2023)* presenta, como en ediciones anteriores, una visión de conjunto sobre el desempeño reciente del sistema educativo nacional a partir de una lectura integrada de los hallazgos de las investigaciones realizadas para la preparación de sus distintos capítulos. No es un resumen de contenidos del Informe, sino una respuesta a la pregunta fundamental que éste procura responder: ¿logra acercarse el desempeño del sistema educativo costarricense a las aspiraciones nacionales en materia educativa que el Consejo Consultivo del Estado de la Educación definió al inicio de esta iniciativa?

Los capítulos tratan, con más profundidad y diversidad, una gran variedad de temas relevantes, algunos de los cuales solo se consignan someramente o no se han podido considerar del todo a la hora de elaborar esta visión sintética del estado de la educación costarricense y sus perspectivas. Por ello, cuando se trata un tema específico, la Sinopsis refiere al capítulo que sirve como fuente de información y hace un llamado a las personas lectoras a consultarlo para explorar el tratamiento de otros temas. Se recomienda, además, consultar los estudios e investigaciones de base que sirvieron para preparar esta edición y que pueden encontrarse en el sitio web [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr).

El periodo de análisis del Informe 2023 comprende los años 2021 y 2022, con

pocas referencias al 2023, pues la información disponible es fragmentaria y, en todo caso, no es aún posible observar resultados educativos. Como en ocasiones anteriores, los años recientes se comparan con las tendencias de mediano y largo plazo en el desempeño del sistema educativo nacional, para valorar la medida en que el desempeño reciente las reafirma o modifica, en un sentido u otro. Esta comparación temporal sistemática es la que permite sostener la principal conclusión del Informe 2023: que la crisis educativa anunciada en la edición anterior (2021) se profundizó y que en la actualidad el país enfrenta una coyuntura decisiva en la cual se revertirán o se normalizarán los retrocesos observados.

Los diagnósticos del *Estado de la Educación* son, siempre, el punto de partida para el diseño de rutas de acción orientadas a enfrentar los problemas y desafíos urgentes. Esta voluntad propositiva está también presente y reforzada en el Informe 2023, pues todos sus capítulos presentan recomendaciones en sus secciones finales. En esta edición destaca, con un particular acento, la elaboración realizada en el capítulo 3 de las estrategias para consolidar un sistema nacional de macroevaluación robusto y pertinente, tanto en la dimensión de su marco teórico y normativo, como en las del diseño institucional, la estabilidad y calidad de sus instrumentos de medición y el uso de la información para la mejora educativa.

Precisamente, es en el ámbito de su

vocación propositiva que el *Estado de la Educación* siempre introduce una segunda perspectiva comparada: el estudio de experiencias internacionales, preferente pero no exclusivamente en América Latina, para encontrar buenas prácticas que puedan ayudar a solucionar los problemas observados en nuestro país. En la presente edición, esta mirada internacional fue más allá de la revisión de documentos relevantes. En el tema de la macroevaluación se trabajó con un grupo de expertos latinoamericanos que tuvieron o tienen a su cargo funciones de dirección en sus países, así como con un grupo de expertos nacionales con amplia trayectoria académica en el tema y consultas con personas relacionadas.

Esta sinopsis se organiza en seis secciones, incluyendo esta introducción. Su parte medular son las secciones que presentan cada uno de los cuatro mensajes principales, o ideas fuerza, planteadas en la valoración general. Una idea fuerza sintetiza las principales conclusiones de las investigaciones realizadas y, vistas en su conjunto, ofrecen la lectura estratégica sobre el estado de situación y perspectivas de la educación costarricense. Cada sección se desagrega, a su vez, en acápiques, cada uno de los cuales contiene una afirmación específica, fundamentada en evidencia que se extrae de los capítulos. El capítulo cierra con la presentación de la visión sintética del planteamiento propositivo del *Noveno Informe Estado de la Educación (2023)*.

## Estudiantes avanzan en el sistema con fuertes carencias en aprendizajes básicos que ponen en riesgo sus trayectorias educativas

El primer mensaje del Informe 2023 se construye a partir de la idea del “apagón educativo” planteada en la octava edición del Informe para describir la situación ocurrida en Costa Rica durante el período 2018-2021. Procura dar luz de una de sus consecuencias principales: el empobrecimiento de los aprendizajes básicos de las personas estudiantes de preescolar, ciclo básico y diversificado. Al mismo tiempo, señala que la desatención de rezagos estructurales arrastrados desde antes del “apagón” ha arraigado las brechas de género en un área crítica para el país: las competencias y personal en ciencia y tecnologías (STEM por sus siglas en inglés).

En esta edición (2023) se efectuó una elaboración conceptual y metodológica de la idea del “apagón educativo” y se desarrollaron investigaciones que buscaron examinar el estado de la educación luego del golpe de la pandemia. Debe recordarse que las cohortes que transitaban por el sistema educativo entre 2018 y 2021 sufrieron constantes interrupciones del curso lectivo por huelgas magisteriales, así como contenidos recortados debido a la emergencia del covid-19, falta de nivelación y recuperación de aprendizajes y un deterioro en los instrumentos de evaluación para medir su desempeño.

Esta primera sección del capítulo se dedica por entero a presentar los análisis y evidencias que fundamentan el mensaje acerca de las fuertes carencias en los aprendizajes básicos del estudiantado. Se basa en cuatro afirmaciones, cada una de las cuales es abordada en un acápite específico. La primera afirmación, de carácter general, es que el “apagón educativo” profundizó brechas y problemas de calidad que el sistema arrastraba. Las siguientes dos afirmaciones analizan las repercusiones en el plano individual: el de las personas estudiantes. En consecuencia, el segundo acápite examina cómo la pobreza de aprendizajes se ha incrementado en primaria y dificulta desarrollo de habilidades básicas de lectura y escritura. El

tercer acápite explora, a su vez, las consecuencias de este hecho en los niveles superiores, en particular el universitario, pues las y los estudiantes que avanzan a este ciclo lo hacen con fuertes carencias en conocimientos que debían desarrollar en secundaria. Finalmente, el cuarto y último acápite se dedica a la desatención de brechas estructurales de género en general y en las áreas STEM, que impone barreras a las oportunidades del estudiantado y al desarrollo mismo del país.

Debido a la falta de información agregada y sistemática sobre el estudiantado y lo que aprenden en los distintos ciclos lectivos, el Informe examinó la situación actual mediante la consulta directa a docentes, información secundaria de registros administrativos y datos de pruebas estandarizadas internacionales. La evidencia acumulada expone un retroceso en los aprendizajes alcanzados respecto a cohortes estudiantiles anteriores, rezago en los niveles de habilidades requeridas para desarrollar procesos más complejos en el aula y elevados índices de pobreza de los aprendizajes hacia el final de la primaria. Esta situación, lejos de contrarrestarse en secundaria, se agrava, y los bajos desempeños en pruebas nacionales e internacionales revelan una educación que no alcanza los mínimos requeridos por los programas vigentes. El panorama se asemeja a una bola de nieve que impacta de forma directa el desempeño del estudiantado en los niveles más altos de la educación, cuando las personas ingresan a la universidad.

### Apagón educativo profundizó brechas y problemas de calidad que el sistema arrastraba

El *Octavo Informe Estado de la Educación* (2021) planteó que el país vivió un “apagón educativo” durante el período transcurrido entre 2018 y 2021. Tal caracterización es correcta en un sentido general, pues destaca la característica dominante en ese lapso de tiempo. Con base en una mirada más precisa que solo permite el paso del tiempo, esta edición (2023) señala que, en realidad, durante esos años, lo que el sistema educativo público experimentó fue una secuencia de apagones educativos de distinta mag-

nitud como resultado de diversos factores. Además, señala que esta sucesión de apagones tan frecuentes tuvo efecto acumulativo sobre los aprendizajes (recuadro 1.1).

Aunque se trató de eventos discretos, causalmente desconectados unos de otros, la seguidilla de apagones puede haberse experimentado como una sola por docentes y varias cohortes estudiantiles. En términos generales, las prolongadas interrupciones de las lecciones presenciales como consecuencia de una seguidilla de eventos como huelgas y la pandemia del covid-19 desencadenaron un empobrecimiento generalizado de los aprendizajes de toda una generación estudiantil con efectos profundos en el desarrollo de las competencias clave que se contemplan en los programas de estudio vigentes.

Es preciso reconocer que la interrupción de las clases presenciales debido a la pandemia por covid-19 durante un largo periodo en 2020 no fue un fenómeno local. Sin embargo, Costa Rica figura, según datos de la OCDE, entre los países con más tiempo sin educación presencial durante ese año (175 días). En 2021, el país registró cierres parciales equivalentes a 67 días lectivos e importantes asimetrías en la cantidad de horas de clases presenciales recibidas por las personas estudiantes en los diversos territorios.

El estudio realizado por el Banco Mundial y Unicef (2022) estima las pérdidas de aprendizaje para Costa Rica entre las más grandes registradas para la región, pues abarcan un tiempo de uno a dos años académicos según el escenario que se escoja<sup>7</sup> (gráfico 1.1). Esta pérdida afecta con mayor severidad a los y las estudiantes que se encontraban en los primeros años escolares. Se espera que ello incida en el aumento de la proporción de estudiantes ubicados por debajo de las competencias mínimas esperadas en lectura y matemáticas. En el caso de las habilidades de lectura en tercer año, se estima que, en Costa Rica, esta proporción aumentará del 25% a casi el 40%, (Banco Mundial y Unicef, 2022).

A pesar de los cierres y la pérdida de aprendizajes, en los años 2020 y 2021 el país mostró comportamientos atípicos

## Recuadro 1.1

**Operacionalización del concepto de Apagón Educativo**

La presente edición del Informe formaliza conceptual y metodológicamente la idea del “apagón educativo”, expuesta dos años atrás en el Octavo Informe (2021), a partir de una sistematización de la literatura especializada y de la evolución del sistema educativo costarricense. Se entiende como “apagón educativo” cualquier interrupción prolongada en el ciclo lectivo que limite el acceso al sistema educativo y el desarrollo de los aprendizajes de la población estudiantil.

En 2022 se realizaron consultas a personas docentes y asesoras con el fin de precisar cuándo una interrupción puede catalogarse como “prolongada” pues impide el logro de los objetivos en el aula. A partir de ese umbral, las personas docentes se ven obligadas a “recortar” a nivel curricular y empiezan a verse comprometidos los aprendizajes del estudiantado. Las personas consultadas establecieron el límite inferior en 20 días lectivos, continua o secuencialmente, equivalentes al

10% del ciclo escolar. A partir de este límite, empiezan a surgir problemas de aprendizaje que la persona docente no puede resolver por sí sola, por lo que se requiere de la aplicación de planes remediales. Luego de 40 días, la trazabilidad del empobrecimiento de los aprendizajes se complica más y la afectación es generalizada.

Las interrupciones prolongadas difieren en cuanto a duración, alcance o afectación. Ello sugiere que el concepto de “apagón” es multidimensional: un apagón puede medirse por la duración de la interrupción (cantidad de días, lecciones u horas en los que el ciclo lectivo se suspende) y por su alcance en cuanto al porcentaje de la población estudiantil afectada. Bajo esta operacionalización la idea subyacente es sencilla: cuanto mayor sea el número de días de interrupción y cuanto más alto sea el porcentaje de centros o estudiantes afectados, más grave será la intensidad del apagón.

Otro elemento que influye en la intensidad

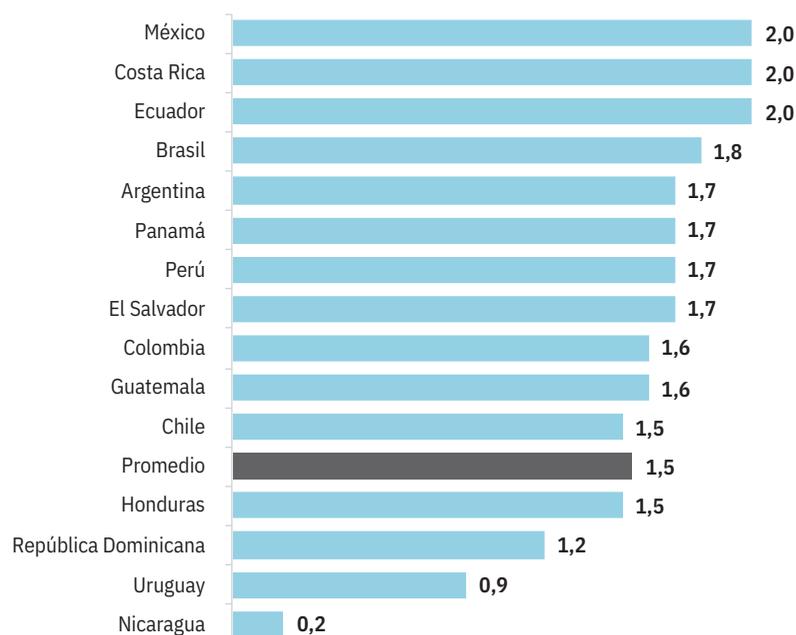
del apagón es el momento del año en el cual se genera. Las personas consultadas sugirieron que aquellos eventos al final del ciclo lectivo (como el caso de la huelga de 2018) dejan un margen menor de acción para replantear o reestructurar el proceso de enseñanza aprendizaje.

Esta conceptualización se puede aplicar a distintas escalas espaciales. Al igual que los fenómenos naturales, como terremotos o huracanes, un apagón educativo puede impactar en distintas escalas geográficas. Es decir, se trata de un concepto que puede ser aplicado a escala nacional, como lo ha hecho el Estado de la Educación, pero tiene el potencial para desarrollarse a escala regional o local en un cantón distrito o centro educativo.

Para mayor detalle sobre este concepto, definición y aplicación puede verse el Capítulo 2 de esta edición.

Fuente: Murillo, 2023c.

## Gráfico 1.1

**Pérdidas de aprendizaje en años de escolaridad bajo un escenario pesimista<sup>a/</sup> debido a la extensión del cierre de los centros educativos, en países seleccionados de la región latinoamericana**

a/ Se simulan las pérdidas de aprendizaje con base en los puntajes ERCE, 2019 en las pruebas de lectura y matemáticas, para calcular prospectivamente las pérdidas en el aprendizaje en términos de años de escolaridad ajustada por aprendizajes (LAYS) y la longitud del cierre de los centros educativos recopilados por Unesco. Se construyeron tres escenarios, los cuales se diferencian por los supuestos sobre la extensión del cierre de las escuelas en sistemas educativos parcialmente abiertos (50%, 25% y 15% para escenarios optimistas, intermedios y pesimistas, respectivamente) y la eficacia de las medidas de mitigación (alta, media y baja para escenarios optimistas, intermedios y pesimistas, respectivamente).

Fuente: Barquero, 2023, con datos del Banco Mundial y Unicef, 2022.

en los ámbitos de repitencia, aprobación y retención, los cuales propiciaron una mejora acelerada en el comportamiento de la tasa de escolaridad, especialmente en la educación diversificada, que pasó de 48,1% en 2018 a 62,7% en 2022, un inusual aumento de 14,5 puntos porcentuales (gráfico 1.2). De acuerdo con los indicadores agregados usualmente empleados para valorar el desempeño general de un sistema educativo, el país logró, pues, grandes avances en cobertura durante el apogeo educativo.

Varias hipótesis pueden formularse sobre el comportamiento positivo de dichos indicadores en una época tan adversa. Una de ellas es que las mejoras en aprobación, repitencia y en las tasas netas de escolaridad están asociadas a las diversas medidas de autorización y flexibilización que habrían incidido en las normas de promoción y repitencia de las personas estudiantes. Dichas medidas incluyen reformas integrales del Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes, la suspensión o aprobación definitiva de pruebas nacionales, modificaciones a las evaluaciones por motivos de fuerza mayor, cambios en componentes de calificación, suspensión temporal de pruebas o traslado para el siguiente periodo, cambios en la distribución del ciclo lectivo y

modificaciones a la normativa de requisitos de graduación, poblaciones objetivo y Trabajo Comunal Estudiantil.

Otra hipótesis que podría explicar el comportamiento de dichos indicadores es el aumento del peso del trabajo cotidiano dentro de la rúbrica de la microevaluación, así como la aplicación, durante la pandemia, de las llamadas Guías de Trabajo Autónomo (GTA) como recurso didáctico en la educación a distancia. Su abordaje didáctico quedó a criterio de cada docente sin mecanismos de seguimiento sistemático agregado y estandarizado de los aprendizajes (PEN, 2021). Corresponderá, sin embargo, a estudios posteriores determinar si estas son explicaciones adecuadas del comportamiento de los datos.

El Banco Mundial y Unicef (2022) concluyen que, aunque los efectos de la pandemia sobre la matrícula y la exclusión pueden no estar claros aún, sí tuvieron un fuerte impacto sobre los aprendizajes y el desarrollo de competencias sobre las ya débiles bases que se han evidenciado en ediciones anteriores. Un ejemplo de esto se muestra en las sucesivas afectaciones a la trayectoria educativa de la generación de jóvenes costarricenses que en 2023 cursan décimo año; se trata de una cohorte que, lamentablemente, ya no dispone

de tiempo suficiente para recuperar la acumulación de rezagos que arrastran desde la etapa escolar (figura 1.1).

Esta población ha perdido cerca de dos años y medio de aprendizajes, pero está por salir de la educación diversificada, lo que se traduce en una generación menos preparada para enfrentar la era de conocimiento, para aprovechar las oportunidades futuras y para continuar con su desarrollo personal y profesional. Esta constatación tiene fuertes implicaciones para el país en términos de desarrollo humano, pues un acervo más reducido de valores, conocimientos, competencias y habilidades debilita la democracia, dificulta la reducción de brechas y desigualdades sociales y económicas y compromete el desarrollo humano del país. De ahí la importancia de atender los rezagos en competencias claves con el fin de que las futuras generaciones estudiantiles finalicen con éxito sus trayectorias educativas (ver más adelante).

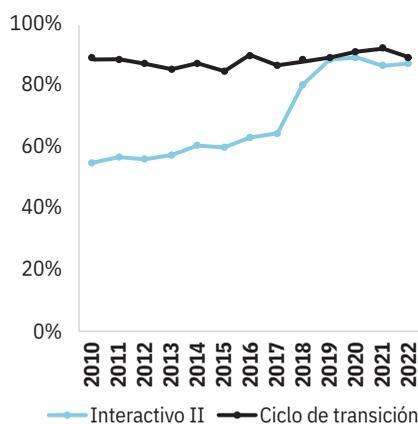
### Pobreza de aprendizajes en primaria dificulta desarrollo de habilidades básicas de lectura y escritura

En la actualidad, las y los niños ingresan a primero y cuarto año de la educación primaria con un perfil educativo

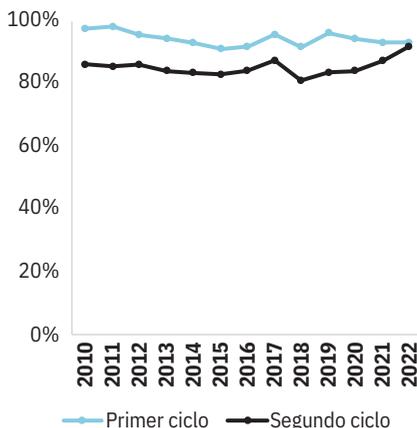
## Gráficos 1.2

### Tasa neta de escolaridad, por ciclo, según nivel

Preescolar



Primer y segundo ciclos



Tercer ciclo y educación diversificada

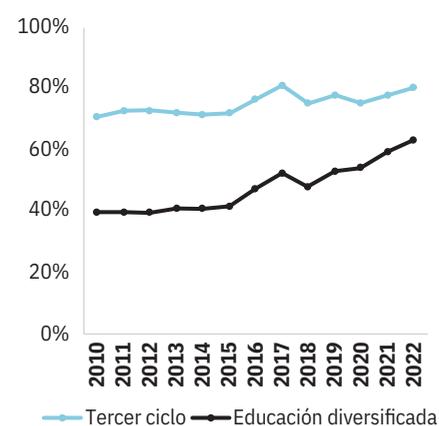


Figura 1.1

## Afectación de los aprendizajes en la trayectoria educativa de las personas jóvenes que están culminando la secundaria. 2018-2023



Fuente: Barquero 2023, con información de PEN, 2021.

menor al esperado por el profesorado. Esta afirmación se sustenta en estudios realizados para este Informe con docentes de estos niveles con el fin de indagar sobre las habilidades básicas requeridas para desarrollar los procesos formales de lectura y escritura de acuerdo con el programa de estudios. A partir de la información obtenida, se construyeron indicadores específicos sobre el logro de dichas habilidades (recuadro 1.2). Los resultados muestran algunas diferencias entre niveles, pero las personas docentes coinciden en que un alto porcentaje del grupo de estudiantes no cumple tareas básicas necesarias para avanzar a etapas más complejas en el proceso de lectoescritura.

### Recuadro 1.2

#### Encuesta de percepción docente sobre las habilidades básicas en lectura y escritura en primer y cuarto año

Con el objetivo de medir los aprendizajes fundamentales en lectura y escritura desde la perspectiva de los y las docentes de primer año, se llevó a cabo una encuesta telefónica de participación voluntaria. Se contó con la participación de 260 docentes del Gran Área Metropolitana con el objetivo de dar respuesta a la pregunta: ¿cuáles son las habilidades generales para el aprendizaje y la lectoescritura con que ingresaron las y los estudiantes al primer

año en el 2022 tras dos años educación remota e híbrida? Se utilizó el instrumento “Valoración del perfil de ingreso de estudiantes de primer año escolar en cuanto a habilidades generales para el aprendizaje”, construido y validado con docentes y asesorías de preescolar y Español.

Los indicadores se elaboraron considerando los conocimientos y habilidades

CONTINÚA >

### Recuadro 1.2 (continuación)

#### Encuesta de percepción docente sobre las habilidades básicas en lectura y escritura en primer y cuarto año

previas para el desarrollo de los contenidos fundamentales del primer año escolar, específicamente en el área de lectoescritura, y algunas habilidades generales para el aprendizaje en primaria. La consulta se realizó en cuatro áreas principales: cognitiva, social, psicomotriz y emocional; el área cognitiva, a su vez, se dividió en cinco subáreas: escritura, lectura, conciencia fonológica, conocimientos generales y desarrollo de la memoria de trabajo y memoria de corto plazo (cuadro 1.1). Cada una de las áreas y subáreas se desagregó en tareas realizables por el estudiantado y observables por el cuerpo docente en la cotidianidad del aula, con el fin de facilitar su reporte (Murillo et al., 2023a).

Para cada indicador, se solicitó a la persona docente responder qué porcentaje de su grupo de primer año lograba la tarea indicada, siguiendo la siguiente clasificación:

- Ninguno o casi ningún estudiante (menos del 25% del grupo).
- Algunos (entre un 25% y 50% del grupo).
- Muchos (más del 50% y menos del 75% del grupo).
- Casi todos (más del 75% del grupo).
- No responde o no se pudo observar.

Además, se solicitó información específica sobre la valoración inicial de los niños y las niñas a partir de expedientes o el reporte de los niveles de desempeño de los escolares cuando cursaron el Ciclo de Transición. En este mismo sentido, se indagó sobre la articulación entre preescolar y primaria y los apoyos pedagógicos recibidos para atender los rezagos educativos producto del período de pandemia.

Fuente: Murillo et al., 2023a.

Figura 1.2

#### Etapas del proceso de lectoescritura, según edad

Etapas	Prelectura o lectoescritura emergente	Decodificación y lectura inicial	Confirmación y fluidez	Aprender lo nuevo	Múltiples puntos de vista	Construcción y reconstrucción
Edad	6 meses a 6 años	6-7 años	7-8 años	9-13 años	13-17 años	18 años en adelante

Fuente: León, 2023 con información de Chall, 1983.

Desde su tercera edición (2011), este Informe ha señalado que el proceso de lectura y escritura constituye un continuo que inicia desde el nacimiento y las primeras interacciones de lenguaje y continúa de forma inacabada en la vida adulta y en los niveles superiores de educación, momento en el que se da una especialización mayor de las habilidades de lectura. Esta característica progresiva, descrita en la figura 1.2, hace necesario que, para avanzar a etapas superiores, sea necesario haber dominado la anterior, de manera que se alcancen habilidades cada vez más complejas. Además, estos procesos no suceden de forma natural, tal y como ocurre con las habilidades de

lenguaje oral, por lo que se requiere de personal capacitado, tiempo, práctica y herramientas adecuadas para desarrollarlas en nuevas personas lectoras.

Ante la ausencia de evaluaciones estandarizadas a nivel nacional durante el período de estudio de la presente edición (2021 y 2022), se consultó a docentes de primer año (del primer ciclo de la Educación General Básica), el grado de logro de su grupo de estudiantes en cuanto a habilidades relacionadas con el proceso de lectura y escritura. El personal docente indicó que el estudiantado ingresó en 2022 con un perfil menor al de generaciones anteriores.

Este grupo de estudiantes que asistió

a educación preescolar durante 2020 y 2021 inició el primer ciclo con alto interés en la lectura y escritura y un buen dominio de aspectos socioemocionales (figura 1.3). Sin embargo, las principales deficiencias se ubicaron en tareas correspondientes al área de desarrollo cognitivo relacionadas con conciencia fonológica, como por ejemplo el reconocimiento de letras, sílabas y palabras, identificación de sonidos y rimas y escritura del nombre propio. Otros elementos como rasgar y recortar, completar actividades en tiempo asignado y conocimiento de su contexto también se ubicaron en niveles de bajo dominio. Todas estas tareas son necesarias para iniciar procesos formales de

Cuadro 1.1

**Tareas correspondientes al perfil esperado de estudiante en primer año, según área y subárea**

Área	Subárea	Tarea
Cognitiva	Escritura	Representa grafismos de manera espontánea: garabatos, dibujos, letras, pseudolettras.
		Representa gráficamente de forma espontánea el nombre propio.
		Escribe el nombre propio.
		Dibuja la forma de una imagen de acuerdo con un modelo propuesto.
		Escribe algunas letras en la realización de los dibujos.
		Traza líneas rectas, onduladas entre otras.
		Muestra interés por la escritura.
	Lectura	Distingue entre un dibujo y una letra o un texto escrito.
		Muestra interés por el aprendizaje de la lectura.
		Realiza lectura de imágenes.
		Ordena una secuencia de imágenes según un texto previamente leído.
		Participa haciendo preguntas y exponiendo sus ideas sobre un texto leído por el docente.
	Conciencia fonológica	Responde a preguntas de comprensión de un texto leído por el docente.
		Identifica las palabras que riman en un verso.
		Divide una palabra en sílabas (conciencia silábica).
		Discrimina el sonido inicial de una palabra.
		Discrimina la vocal inicial de una serie de palabras.
	Memoria de trabajo y memoria de corto plazo	Cuenta de forma oral series de 3 a 5 palabras (conciencia léxica).
		Cuenta las sílabas de una palabra.
		Recuerda rimas y canciones (memoria a corto plazo).
Recuerda una serie de palabras (memoria a corto plazo).		
Recuerda y asocia los objetos y sus características.		
Conocimientos generales	Retiene información importante para realizar una tarea o una actividad.	
	Recuerda y comprende las instrucciones indicadas.	
	Completa las actividades de acuerdo con el tiempo programado.	
	Reconoce los colores primarios.	
	Dice el nombre propio y uno o dos apellidos.	
Social	Dice el nombre de los miembros de su familia.	
	Dice el nombre del lugar donde vive.	
	Interactúa con las personas de su medio.	
	Juega con los compañeros.	
	Participa en actividades grupales.	
Psicomotriz	Muestra autonomía en la realización de sus experiencias de la vida cotidiana.	
	Toma el lápiz adecuadamente para escribir.	
	Muestra un tono muscular adecuado (equilibrio, posición y postura).	
	Recorta con direccionalidad y coordinación.	
	Rasga sin perder el contorno de las figuras solicitadas.	
	Pega figuras en el espacio indicado.	
	Camina siguiendo el movimiento de marcha indicado.	
Se sienta con una postura correcta.		
Emocional	Ejecuta patrones de movimiento con direccionalidad.	
	Muestra una autopercepción positiva.	
	Dibuja la figura humana.	
	Reconoce sus derechos y responsabilidades.	
	Muestra actitudes de respeto hacia otras personas.	
	Evidencia autorregulación de sus impulsos al resolver problemas cotidianos.	
	Sigue las reglas establecidas según el contexto de actuación.	
Muestra empatía ante las situaciones experimentadas por las demás personas.		

decodificación para el desarrollo de la fluidez en lectura y escritura en los ciclos posteriores.

Estas carencias, junto con las pérdidas de aprendizaje previas, amenazan con acentuar los rezagos en aprendizajes clave durante el transcurso de la etapa escolar. En efecto, cuando las personas estudiantes avanzan en el sistema escolar ingresan al segundo ciclo de primaria (cuarto a sexto años) sin una formación sólida en las primeras etapas del proceso de lectura y escritura. Ello es relevante debido a que en dicho ciclo el profesorado no enseña a leer y escribir, pues los procesos de aula y el programa de estudios se centran en etapas más avanzadas como el desarrollo de la fluidez, la utilización de textos para acceder a nuevos conocimientos y la producción de textos más complejos.

Con el propósito de comprender mejor el alcance del problema, el presente Informe llevó a cabo un estudio que amplió el concepto de pobreza de aprendizajes estimado por el Banco Mundial en 2019. Este concepto refiere a la incapacidad para leer, comprender y escribir

un texto simple a la edad de 10 años, cuando se espera que las y los niños cursen el cuarto grado de educación primaria. Ante la incapacidad de obtener mediciones para el periodo pospandemia debido a la falta de nuevas ediciones de pruebas estandarizadas internacionales y la carencia de pruebas a nivel nacional, se optó por consultar a docentes de este nivel de primaria acerca del logro de sus estudiantes en aprendizajes relacionados con lectoescritura según lo requerido en los programas de estudio.

Los resultados muestran que las personas docentes reportaron una crítica situación de pobreza de aprendizajes en estudiantes de cuarto año (figura 1.4). El 56% del personal docente señaló que más de la mitad de sus estudiantes no alcanzaron los aprendizajes fundamentales en lectura y escritura y un 82% indicó que sus estudiantes presentaban menores conocimientos que generaciones previas. Las principales deficiencias se encuentran en la capacidad para reconocer los temas centrales (62%) y para leer con fluidez (61%). En la escritura, los principales

problemas se ubicaron en usos de puntuación (72%) y estructura del texto (inicio, desarrollo y cierre, 71%)<sup>8</sup>.

Estas debilidades tienen implicaciones significativas en el rendimiento escolar, pues dificultan el aprendizaje de procesos más complejos en asignaturas como Español, Matemática, Ciencias y en áreas como las competencias digitales. Además, la presencia de pobreza de aprendizajes en un país puede acarrear consecuencias negativas en los ámbitos social, económico y humano, tanto a corto como a largo plazo, tales como la reducción del acceso a oportunidades, el incremento de la desigualdad y el obstáculo para un desarrollo sostenible y equitativo (Banco Mundial, 2021).



Para más información sobre

**APAGÓN EDUCATIVO Y POBREZA DE APRENDIZAJES**

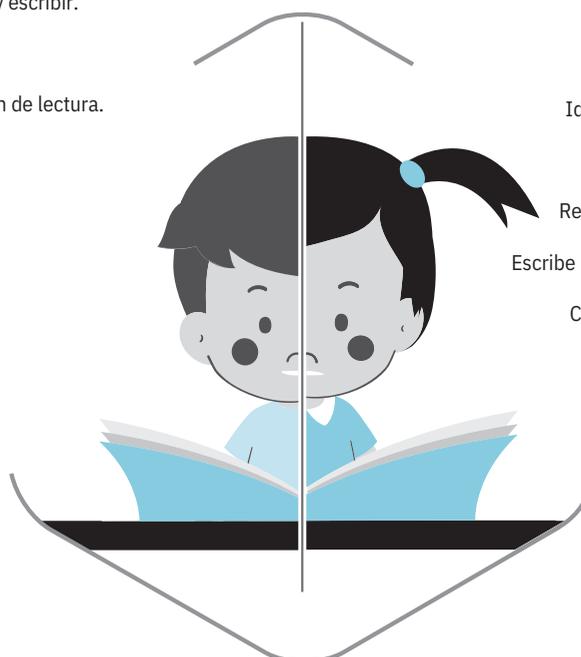
véase Capítulo 2, en

[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Figura 1.3

### Habilidades logradas y no logradas por estudiantes que ingresaron a primer año, según reporte de docentes. 2022

- ✓ Muestra interés por aprender a leer y escribir.
- ✓ Participa en clase.
- ✓ Responde preguntas de comprensión de lectura.
- ✓ Realiza lectura de imágenes.
- ✓ Dice el nombre propio.
- ✓ Reconoce los colores primarios.
- ✓ Participa en actividades grupales.
- ✓ Juega con pares.
- ✓ Muestra buena imagen de sí mismo.
- ✓ Muestra respeto hacia otras personas.



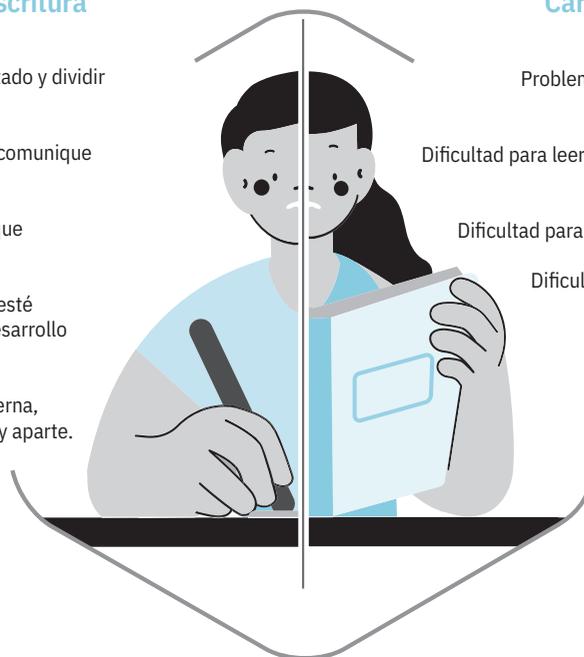
- ✗ Reconoce palabras, sílabas y fonemas.
- ✗ Cuenta secuencias de palabras.
- ✗ Identifica sonidos iniciales, finales y rimas.
- ✗ Rasga sin perder el contorno.
- ✗ Recorta con direccionalidad y coordinación.
- ✗ Escribe letras como complemento de los dibujos.
- ✗ Completa actividades en tiempo asignado.
- ✗ Conoce de su contexto.
- ✗ Escribe su nombre propio.

Figura 1.4

## Perfil de estudiantes en situación de pobreza de aprendizajes, según el personal docente de cuarto año. 2022

### Carencias educativas en escritura

-  Problemas para escribir un texto dictado y dividir las palabras en sílabas.
-  Dificultad para escribir un texto que comunique algo a alguien.
-  Dificultad al responder a preguntas que requieren una explicación.
-  Dificultad para escribir un texto que esté estructurado en una introducción, desarrollo y conclusión.
-  No utilizan signos de puntuación externa, como la mayúscula inicial y el punto y aparte.



### Carencias educativas en lectura

- Problemas para leer un texto corto con palabras fáciles y difíciles de pronunciar. 
- Dificultad para leer en voz alta, fluido y con comprensión un texto escrito. 
- Dificultad para identificar la idea central del texto leído. 
- Dificultad para explicar oralmente el contenido de un texto leído. 
- No distinguen entre hechos y opiniones presentes en un texto escrito. 
- Dificultad para integrar los textos leídos en una conversación y hacer preguntas sobre temas no comprendidos. 

Fuente: Barquero y Alfaro, 2023 con base en Murillo et al., 2023b.

### Estudiantes avanzan a la educación superior con fuertes carencias en conocimientos que debían desarrollar en secundaria

Las pérdidas de aprendizajes debido a las lecciones perdidas, los contenidos recortados y las desigualdades de conectividad impactaron las trayectorias educativas de la población que asistía a la secundaria entre 2018 y 2022. El *Octavo Informe del Estado de la Educación* (2021) señaló que, solo en 2020, la contracción de los aprendizajes en Matemáticas probablemente ocasionó que las personas estudiantes no desarrollaran las bases requeridas en esta asignatura para ingresar a la universidad<sup>9</sup>. Sin embargo, es menester insistir en que, cuando la pandemia impactó al sistema educativo, ya se acumulaban importantes rezagos y brechas.

Los resultados obtenidos por las personas estudiantes de décimo y undécimo año en las pruebas Faro de 2021

evidenciaron un conjunto de carencias en conocimientos y habilidades en los aprendizajes base desarrollados en 2020, aun cuando solo evaluaban un conjunto recortado de contenidos<sup>10</sup>. En la educación diversificada, estas evaluaciones se aplicaron a estudiantes de décimo y undécimo año. Con excepción de la dimensión textual de la prueba de escritura<sup>11</sup>, la mayoría de las personas estudiantes se ubicaron en un nivel intermedio o bajo de logro en las distintas pruebas<sup>12</sup>. Estos resultados dejaron en evidencia un conjunto de carencias en conocimientos y habilidades en aprendizajes base que impidieron que una proporción mayor de estudiantes se ubicara en el nivel 3 (el más alto): más del 95% de las personas estudiantes tenían una baja probabilidad de resolver ítems asociados a los descriptores de ese nivel (figura 1.5).

Estos rezagos en aprendizajes que arrastran las y los estudiantes al concluir el ciclo de la educación diversificada impactan, evidentemente, en la educación superior.

Un estudio realizado con estudiantes de las universidades en 2022 elaborado para este Informe permitió identificar los principales factores asociados a las tasas de reprobación en cursos de inicio de carrera. Entre estos, destacan, en opinión de ellos, las malas bases recibidas en la secundaria. Lo anterior es relevante porque incide directamente en la probabilidad de graduarse y en el tiempo de duración de las carreras.

Con el fin de entender con más profundidad los problemas arrastrados por las personas estudiantes cuando ingresan a la educación universitaria, el *Octavo Informe del Estado de la Educación* (2021) realizó un análisis de la reprobación en este ciclo, utilizando registros administrativos de las universidades públicas, únicas a las cuales se tiene acceso. La actualización de este análisis para la presente edición arroja dos resultados generales. Primero, como promedio en todas las universidades, la reprobación se redujo durante los años de mayor impacto

Figura 1.5

### Descripción del nivel 3 de desempeño y proporción de estudiantes que lo alcanzaron en la prueba FARO 2021 para secundaria, según asignatura

<b>Matemáticas</b> (2,3%)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pueden trabajar con modelos explícitos en situaciones complejas y concretas que exigen la formulación de supuestos.</li> <li>• Utilizan diversas habilidades para razonar con cierta perspicacia en contextos novedosos.</li> <li>• Pueden seleccionar e integrar diferentes representaciones, incluidas las simbólicas, asociándolas directamente a situaciones de contextos cotidianos.</li> <li>• Pueden resolver problemas y comprobar argumentos basados en sus interpretaciones y acciones.</li> </ul>
<b>Ciencias</b> (0,8 %)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Son capaces de tomar la información que se brinda o elementos aislados que se le proporcionan y organizar o establecer relaciones entre las partes, de forma que le permitan realizar conclusiones y así resolver las situaciones planteadas.</li> </ul>
<b>Español-lectura</b> (0,8%)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Altas probabilidades de identificar la reorganización de la comprensión literal en textos literarios y no literarios. Asimismo, capacidad de interpretar la función que desempeñan los recursos retóricos y estilísticos, el tipo de sociedad representada y el sistema de valores cuestionados o promovidos por el texto; además, logra deducir las filias y fobias derivadas, el punto de vista, tono y posición del texto ante el mundo mostrado.</li> </ul>

Fuente: Murillo, 2023a con base en MEP, 2022b.

de pandemia —cuando la educación migró a modalidad virtual—. Las tasas promedio de reprobación de cursos pasaron de oscilar entre un 12% y 34% durante 2015-2019, a variar entre 6% y 23% de 2019 a 2020. En 2021, dicha cifra subió nuevamente, aunque de manera leve, con algunas diferencias entre universidades. Segundo, el problema de reprobación es mayor fuera de la región Central y en cursos de servicio que se cursan mayoritariamente durante los primeros dos primeros años de ingreso a la universidad, así como en cursos de cero créditos y en materias de Ciencias Básicas para carreras que requieren habilidades cuantitativas como cálculo, estadística, química e ingeniería y computación que constituyen el núcleo duro de la reprobación en las universidades.

Los cursos que se denominan “de servicio” o no propios de la carrera coinciden, a su vez, con aquellos que pertenecen a los primeros años, durante los cuales también se observan altas tasas de reprobación. En particular, en el TEC y la UNA, la reprobación es mayor en los

primeros niveles y disminuye conforme avanza la carrera. En general, la alta tasa de reprobación en los cursos de servicio se da en mayor medida en los cursos de Ciencias Básicas, sobre todo aquellos de matemáticas o estadística, especialmente en la UCR y Ciencias de la Salud. Para el período de estudio, también se destaca el nivel de reprobación en Computación, tanto en cursos de servicio, como en los propios de la carrera (gráfico 1.3).

Una encuesta realizada para este Informe en cinco universidades estatales y la U Latina,<sup>13</sup> buscó precisar elementos que, desde la perspectiva de los estudiantes, contribuyen a explicar la reprobación. Se trata de un tema importante no solo porque afecta sus trayectorias académicas sino por los efectos emocionales: más de un 40% de los consultados manifiestan haber experimentado sensaciones depresivas debido a la reprobación. En general, se lograron identificar dos grupos de factores asociados: las condiciones propias de la persona estudiante y las características y condiciones de la persona docente. En un segundo orden de importancia

aparecen aspectos relacionados con el diseño de los cursos.

En el caso del primer factor indicado, el estudiantado declara estar muy afectados por las endeble bases recibidas en la secundaria y por el proceso de adaptación a la vida universitaria, sobre todo a los de niveles iniciales de carrera. Asimismo, más del 60% señaló que el estrés y nerviosismo les hacen fallar en las evaluaciones, más de cuatro de cada diez apuntó la dificultad de concentrarse en clases y más de una tercera parte confesó tener deficientes hábitos de estudio. Entre las personas estudiantes de la UNED y de UTN pesa particularmente el hecho de tener, en mayor proporción que en otros centros, otras responsabilidades además del estudio, pues son universidades en las que la edad promedio del estudiantado es mayor (Gutiérrez et al., 2020). También, se encontró que estudiantes de carreras STEM mencionan con más frecuencia haber tenido carencias de hábitos de estudio y dificultades en el tránsito de la secundaria a la universidad.

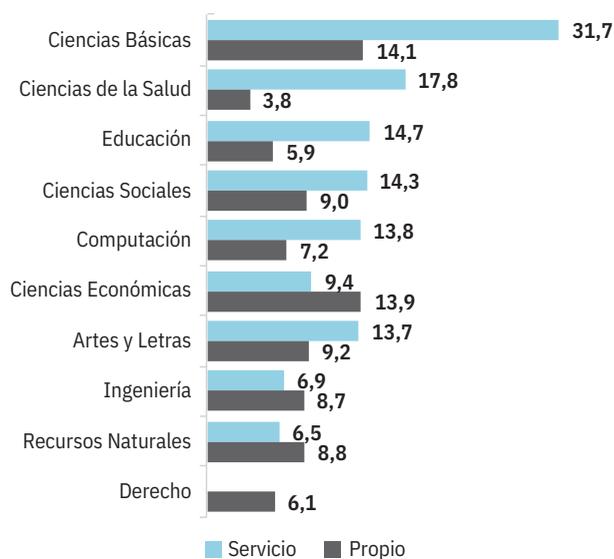
Más allá de las carencias de aprendizajes

Gráfico 1.3

### Tasas de reprobación de cursos matriculados, por área de conocimiento, según tipo de curso<sup>a/</sup>. 2019-2021

(porcentajes)

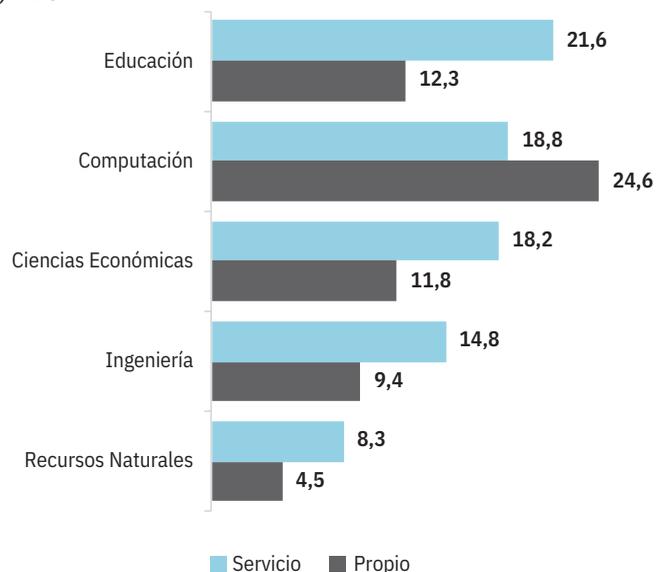
a) UCR



b) UNA



c) TEC



d) UTN



a/ Los cursos propios solamente los cursan estudiantes de una carrera, mientras que los cursos de servicio son compartidos por varias carreras. Típicamente se llevan en los primeros años; por ejemplo, algunos de matemáticas, que comparten todas las ingenierías, economía, estadística, varias carreras en Ciencias de la Salud y otras de ciencias, así como cursos de inglés.

Fuente: García y Román, 2023.

con las que las personas estudiantes ingresan a la vida universitaria, los datos evidencian que solo 39 de cada 100 personas de 18 a 24 años que terminaron la secundaria acceden a la educación superior (gráfico 1.4). Esta proporción ha venido lentamente descendiendo desde el 2010. En términos simples, ello significa que una proporción cada vez mayor de egresados de la educación secundaria debe enfrentar el inicio de su vida adulta con menores habilidades para lograr una inserción de calidad el mercado laboral, pues no pasan a la educación superior ni, tampoco se egresan de la educación técnica del MEP (sobre este último punto: véase capítulo 2).

#### Para más información sobre

#### LA REPROBACIÓN EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

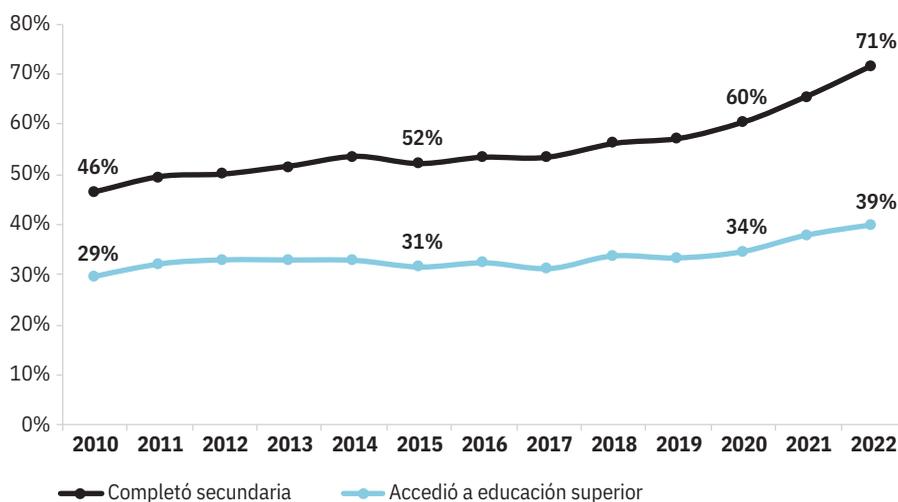
véase Capítulo 5, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Desatención de brechas estructurales de género impone barreras a las oportunidades del estudiantado

La pandemia exacerbó las inequidades del sistema producto de la implementación educación remota y las dificultades de conectividad, pero, como se explica en la presente edición, así como en la anterior edición, hay desafíos estructurales que se vienen arrastrando desde hace décadas. En este Informe (2023) se puso especial atención a las profundas desigualdades de género que se registran en los distintos niveles de educación costarricense, con el fin de complementar los estudios que, en materia de asimetrías estructurales, se han realizado a lo largo de los años con una perspectiva socioeconómica y territorial. A este tema se dedicaron los capítulos 4 y 6 de esta edición, que se enfocan en analizar cómo estas brechas de género afectan el acceso a la educación, con un énfasis en las áreas de STEM y, posteriormente, en las oportunidades laborales que hombres y mujeres consiguen. Fortalecer la educación en

Gráfico 1.4

### Proporción de personas de 18 a 24 años que completó la secundaria y que accedió<sup>a/</sup> a la educación superior



a/ Incluye a la población que asiste a la educación superior, y aquella que no asiste pero que tiene un título universitario, o bien que asistió en el pasado, pero que no se graduó.

Fuente: Lentini, 2023 con datos de la Enaho, del INEC.

STEM en su conjunto y el perfil de la fuerza de trabajo en estas áreas constituyen prioridades del país para acelerar su desarrollo productivo.

Las desigualdades de género afectan tanto a hombres como a mujeres de manera distinta y con implicaciones variadas. Se gestan de forma temprana y se reproducen mediante estereotipos en las etapas escolares, por lo que el centro educativo y su personal tienen la responsabilidad de atender estas desigualdades mediante políticas que se traduzcan en acciones claras y sistemáticas en las aulas.

Costa Rica registra brechas de género en el sistema educativo que se encuentran entre las más altas de la región y los países de la OCDE según los resultados de las pruebas estandarizadas de ERCE y PISA (gráfico 1.5). Estas desigualdades son sistemáticas, estructurales y se manifiestan de forma distinta para hombres y mujeres. Los hombres enfrentan dificultades de retención en el sistema por problemas de reprobación y motivación, mientras que las mujeres obtienen mejores resultados en las notas escolares, pero enfrentan problemas para aplicar conocimientos

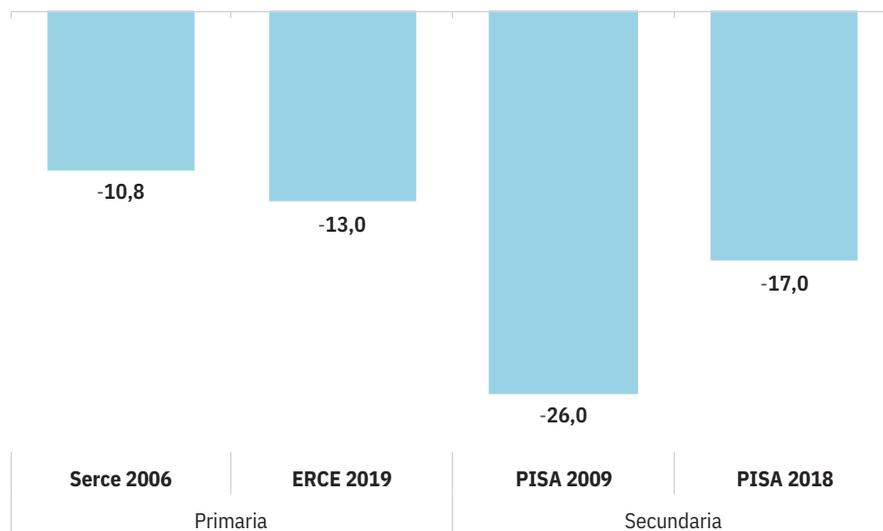
científicos y lógico-matemáticos debido a falta de confianza en sus capacidades, mayor ansiedad ante su futuro y mentalidades menos flexibles.

En la raíz de las desigualdades por género se ubica la reproducción de estereotipos sobre roles y habilidades asociados a mujeres y hombres. Dichos estereotipos se encuentran presentes desde edades tempranas en los procesos de socialización y afectan oportunidades y trayectorias de la población estudiantil desde preescolar hasta la educación universitaria. En este Informe, se registran más bajos rendimientos sistemáticos de las mujeres en pruebas de Matemática y Ciencias, lo que las coloca en una situación de desventaja respecto a sus pares masculinos en cuanto a las oportunidades de desarrollo laboral y académico. La consecuencia final de esta situación es que hay una subrepresentación de mujeres en carreras y puestos de trabajo relacionados con STEM.

La segmentación por género es también particularmente visible tanto en la educación técnica como en la graduación universitaria. Aunque se registra un

Gráfico 1.5

### Brecha entre hombres y mujeres en los puntajes promedio en las pruebas de matemática para Costa Rica, según grado y año de aplicación



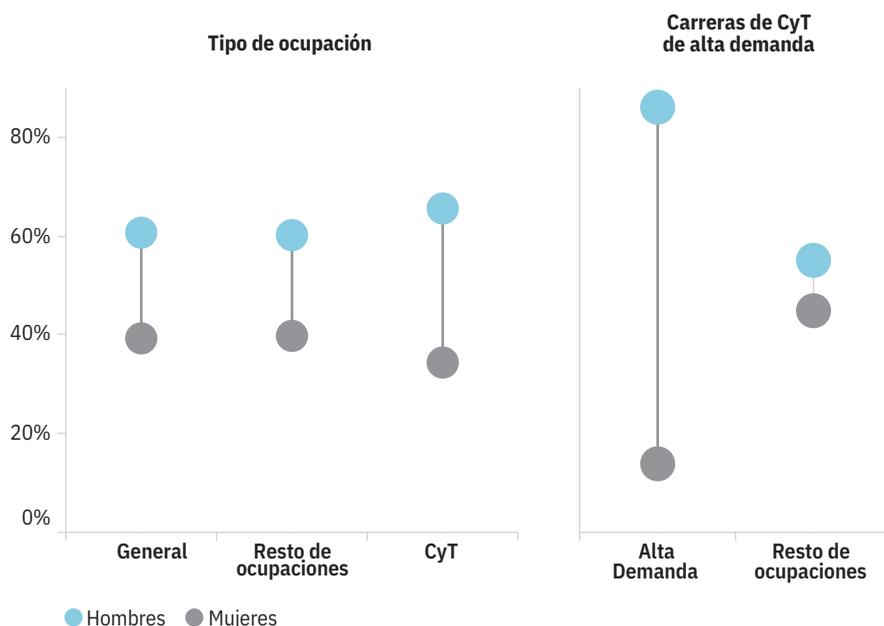
a/ La brecha se calcula al restar el puntaje promedio obtenido por las mujeres menos el obtenido por los hombres.

Fuente: León, 2023 con datos de Unesco y OCDE.

Gráfico 1.6

### Brecha de género según tipo de ocupación y en ocupaciones de CyT de alta empleabilidad. 2021

(porcentaje de ocupados)



Fuente: Durán et al., 2023 con datos de la Enaho, del INEC.

aumento en la graduación de mujeres en STEM durante la última década, e incluso a un ritmo mayor que la de los hombres, esta mejora se concentra en pocas áreas. En cambio, son pocos los avances en ingenierías, computación y, en general, en carreras que tienen alto contenido de matemáticas y programación en sus mallas curriculares. Esta situación, a su vez, se manifiesta en los resultados del mercado de trabajo: entre el total de personas ocupadas que laboran en las ocupaciones científico-tecnológicas (8,1% del total de ocupados), la proporción de mujeres es 34,4%, una tasa inferior al nivel promedio de participación laboral femenina a nivel nacional (39,3%). En el 2021, por ejemplo, en las ocupaciones de Ciencia y Tecnología (CyT) descritas como las de mayor demanda, los hombres representaron el 86,1% de las personas ocupadas: una diferencia de 72,2 puntos porcentuales respecto de las mujeres (gráfico 1.6).

La reducción de desigualdades y la promoción de la equidad de género en la educación representan dos acciones fundamentales para asegurar la igualdad de oportunidades a las personas estudiantes. El Informe realizó un conjunto de análisis sobre los factores que se relacionan con mejores puntajes en las materias STEM, que además pueden ser implementados desde el centro educativo y que tienen la capacidad de compensar las desigualdades de género en los puntajes observados. Entre estos factores se encuentran el interés mostrado por el personal docente en relación con el bienestar del estudiantado, el apoyo al aprendizaje en tareas específicas, brindar herramientas para gestionar tareas escolares, administrar tiempo de estudio y promover un ambiente que promueva el respeto a la diversidad en el centro educativo. Además, la salud emocional tiene un impacto significativo sobre los puntajes, en especial para las mujeres. Por su parte, Román et al. (2023) encuentran que las mujeres con mayor probabilidad de desarrollar trayectorias STEM requieren de una exigente convergencia de factores: vocación hacia estas materias desde temprana edad, poseer confianza en sí mismas, tener entornos que las apoyan y

estimulan a desarrollar esas habilidades y contar con referentes o personas mentoras a lo largo del camino.

#### Para más información sobre

#### BRECHAS DE GÉNERO Y STEM

véase Capítulos 4 y 6, en

[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Respuestas institucionales son insuficientes para salir de la crisis educativa y cerrar brechas estructurales

El segundo mensaje del Informe se enfoca en el ámbito de la gestión de la crisis y la atención de rezagos estructurales fundamentales que permitan avanzar hacia una educación de mayor calidad y equidad. Con tal fin, se describen las medidas de recuperación implementadas por el MEP en áreas estratégicas como la nivelación académica, evaluación de aprendizajes y la capacitación docente. Además, se analizan los esfuerzos institucionales realizados hasta el momento para mejorar la gobernanza de la educación superior.

En términos generales, la información revela que el MEP ha sido incapaz de planificar y ejecutar planes remediales para el “día después” del apagón y sentar así las bases de una recuperación futura. Las medidas implementadas se concentraron en la retención estudiantil, la selección de aprendizajes base<sup>14</sup> de cada programa de estudios y en garantizar la continuidad del servicio durante la época más dura de la pandemia, sin asegurar la calidad de los servicios ofrecidos. La planificación para atender los rezagos fue el ámbito en el que se presentaron los mayores problemas, sobre todo debido a la tardanza en implementar el plan de nivelación de los diversos ciclos educativos.

Además, la atención de áreas clave como la nivelación académica y los procesos de capacitación docente se debilitó y el MEP no desarrolló mecanismos de seguimiento, sistematización y

evaluación de impacto en relación con los objetivos establecidos. A esto se sumó la falta de información sobre el nivel y los desempeños alcanzados por la población estudiantil, la cual limitó el accionar del profesorado y el diseño de políticas educativas pertinentes para dar seguimiento al logro educativo del estudiantado.

El mensaje se fundamenta en cinco afirmaciones, cada una de las cuales se aborda en un apartado específico. Las tres primeras afirmaciones analizan las acciones ejecutadas por el MEP para la atención de la crisis. La primera señala que las medidas de nivelación de aprendizajes se aplicaron de forma parcial y sin seguimiento a resultados. La segunda analiza el deterioro de los instrumentos de macro evaluación educativa durante el periodo de crisis de los aprendizajes de las personas estudiantes. La tercera examina el debilitamiento de los procesos de capacitación docente y la falta de acompañamiento a docentes y directores como una limitación para el desarrollo de competencias clave en el trabajo de aula. “Acompañamiento” significa aquí el seguimiento y apoyo brindado luego de los procesos de capacitación. El cuarto y quinto acápites se dedican a la atención de rezagos estructurales de la gobernanza del sistema educativo costarricense. La cuarta afirmación puntualiza que los instrumentos normativos y políticas educativas no se traducen en acciones efectivas para reducir brechas de género. Por último, la quinta afirmación señala que la desarticulada gobernanza de la educación superior limita el potencial de impactos del trabajo coordinado como sistema para la atención desafíos clave del país en ese ámbito.

#### Medidas de nivelación de aprendizajes se aplicaron de forma parcial y sin seguimiento a resultados

Las medidas adoptadas por el MEP como parte de la nivelación académica durante y después de la pandemia se diseñaron para implementarse durante el periodo 2020-2025 según la modalidad de enseñanza (figura 1.6). En el año 2020, en pleno cierre de los centros educativos, se implementaron dos estrategias

principales: “Aprendo en casa”, para apoyar el proceso educativo a distancia, y “Regresar”, como una orientación para favorecer la reincorporación del servicio educativo en modalidad combinada (MEP, 2022). A partir del 2022 se implementó el “Plan Integral de Nivelación Académica de 2022 al 2025” (PINA), cuyo principal objetivo era atender los rezagos educativos debido a las interrupciones que el sistema experimentó desde 2018 producto del apagón educativo.

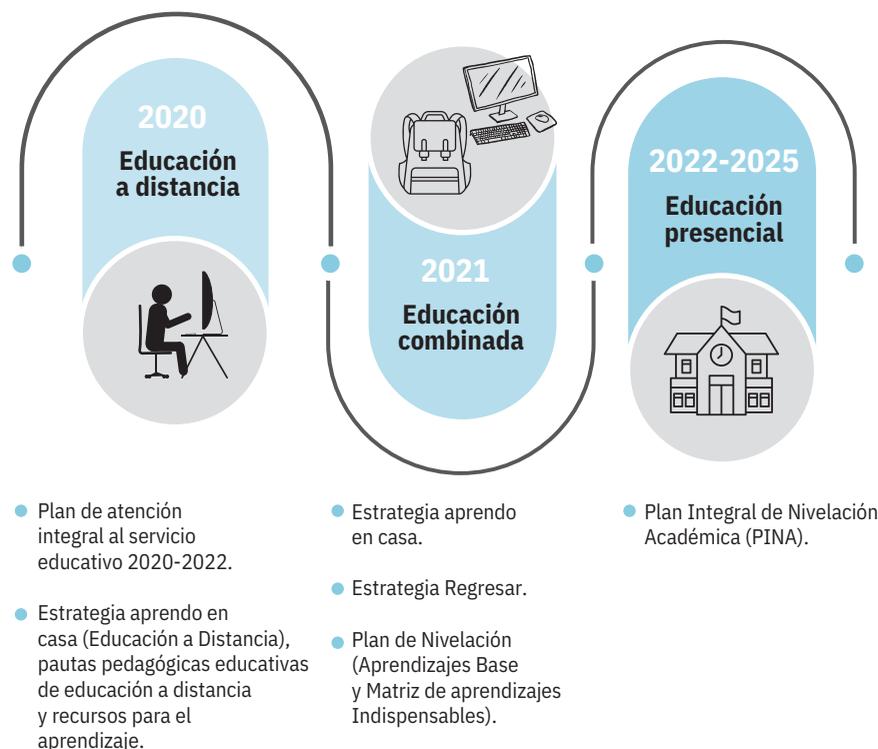
Este plan pretendía atender de forma integral a la generación de estudiantes que ingresó en 2018 y que culminarían en 2025 los respectivos ciclos de la Educación General Básica y Diversificada. Su implementación, no obstante, presentó una serie de limitaciones que imposibilitaron su materialización efectiva, entre las que se destacan las siguientes: su diseño no partió de una evaluación a escala nacional de los aprendizajes estudiantiles en todos los ciclos educativos, no contó con mecanismos de seguimiento ni evaluación de su efectividad y se originó en un contexto de transición gubernamental, que finalmente incidió en su abandono por parte de la administración actual.

El PINA priorizaba dos estrategias para atender los aprendizajes no logrados por la población estudiantil: la mediación pedagógica y proyectos específicos para la nivelación académica. Los resultados surgidos a partir de un panel de consulta a docentes y personas directoras que participaron en un estudio denominado “Plan Integral de Nivelación Académica y Capacitaciones en competencias digitales”<sup>15</sup> evidenciaron un alto grado de conocimiento del plan y un reconocimiento de los rezagos educativos. Sin embargo, se identificaron debilidades en dos áreas clave: la capacitación y el acompañamiento a docentes para su aplicación exitosa.

El estudio también encontró diferencias significativas en cuanto a las condiciones para aplicar la nivelación académica, según modalidad y dirección regional, a partir de un índice elaborado para medir el perfil docente en relación con su conocimiento y la aplicación del PINA (recuadro 1.3). A modo de ilustración, en la Zona Norte-Norte los y las docentes

Figura 1.6

### Medidas de nivelación académica implementadas por el Ministerio de Educación Pública. 2020-2025



Fuente: Barquero, 2023 con información de MEP, 2022c.

percibieron mejores condiciones para implementar el PINA que aquellos que laboraban en la de Puntarenas, con una brecha promedio cercana los 20 puntos en el índice (gráfico 1.7).

Los estudios de Murillo et al. (2023a y 2023b) revelaron que los esfuerzos para nivelar los aprendizajes mediante diversas estrategias carecieron de mecanismos de seguimiento adecuado para evaluar su efectividad, así como de apoyos específicos al profesorado para abordar los efectos de las interrupciones sufridas en años anteriores. El hallazgo más significativo fue la falta de seguimiento y evaluación del impacto obtenido por la aplicación de las estrategias destinadas a apoyar a docentes y estudiantes en las áreas de lectura y escritura.

Según el Banco Mundial y Unicef (2022), tras la pandemia de la covid-19, los países de América Latina debían enfocarse en agendas de recuperación y aceleración de aprendizajes que incluyeran la priorización y consolidación de planes de estudio, la evaluación e implementación a gran escala de estrategias y programas para recuperar los aprendizajes. La evidencia indica que distintos tipos de programas de recuperación de aprendizajes implementados en algunos países de

### Recuadro 1.3

#### Descripción metodológica del índice perfil docente sobre el Plan Integral de Nivelación Académica (PINA)

La consulta con personas docentes proporcionó valiosa información sobre asuntos relevantes para la aplicación del PINA y permitió construir perfiles mediante un índice sumatorio de los resultados obtenidos en cuatro variables:

- Conocimiento de las personas sobre el plan: No conoce: 0 puntos; Sí conoce: 100 puntos.
- Capacitación: No recibió capacitación: 0 puntos; recibió una capacitación: 33 puntos; recibió dos capacitaciones: 66 puntos; recibió tres capacitaciones: 100 puntos.

- Acompañamiento: No recibió acompañamiento: 0 puntos; recibió un acompañamiento: 50 puntos; recibió dos acompañamientos: 100 puntos.
- Rezago: no se identifican rezagos: 0 puntos; se identifican rezagos: 100 puntos.

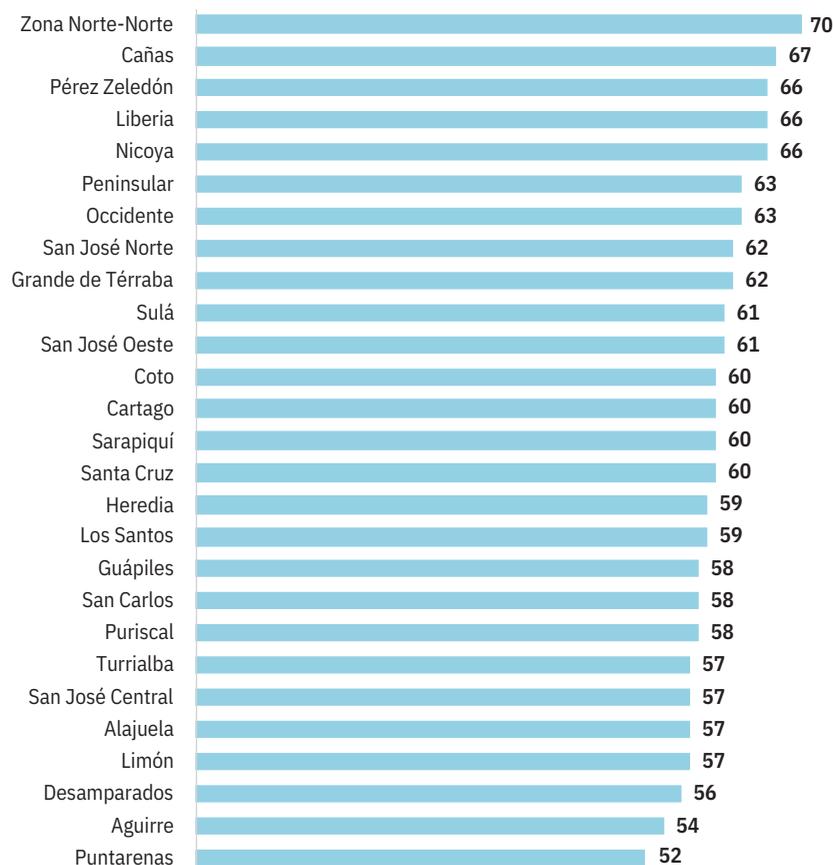
Al ser un índice sumatorio elaborado mediante la normalización de las cuatro variables en una escala 0-100, la puntuación máxima resulta de 100 puntos en caso de poseer los puntajes más altos en cada una de las variables, mientras que el puntaje mínimo es 0 puntos.

El índice resultado se denominó "perfil docente PINA" y un mayor puntaje se interpreta como una mejor condición para aplicar la nivelación académica. El puntaje promedio del índice de toda la población es de 56 puntos, es decir, un valor intermedio.

Fuente: Alfaro, 2023 con datos del panel FOD-PEN, 2023.

Gráfico 1.7

### Puntaje promedio en el índice perfil docente sobre el Plan Integral de Nivelación Académica (PINA)<sup>a/</sup> según dirección regional



a/ Para más detalle del índice sobre el PINA véase recuadro 1.3.

Fuente: Murillo, 2023a, a partir de Alfaro, 2023 con datos de FOD-PEN, 2023.

América Latina han tenido un impacto significativo en la recuperación de aprendizajes fundamentales (recuadro 1.4). En esta materia, Costa Rica va rezagada.

#### Deterioro en instrumentos de macroevaluación educativa coincide con el período de profundización de la crisis de aprendizajes

Las evaluaciones de aprendizajes constituyen uno de los pilares sobre los cuales el sistema educativo fomenta el aprendizaje de las personas y su mejora, ya que proveen evidencia de lo aprendido, brindan insumos para diseñar políticas educativas y estrategias de trabajo en las aulas; permiten monitorear el desempeño

en el largo y corto plazo y fungen como un bien público de alto valor social cuando sus públicos meta se apropian de los resultados y los emplean como herramienta para la mejora educativa (figura 1.7). En principio, estas evaluaciones deben ser parte de un sistema nacional de macroevaluación que incluya no solamente las mediciones como tal, sino su articulación con un marco normativo y usos predecibles del empleo de las evaluaciones para la mejora educativa.

En un contexto donde urge abordar las pérdidas de aprendizaje debido al apagón educativo, diversos organismos internacionales han señalado que las evaluaciones estandarizadas nacionales e interna-

Recuadro 1.4

#### Programas para la recuperación de aprendizajes de la población estudiantil en América Latina: alcances y desafíos

Ante la pérdida de aprendizajes de la población estudiantil por el cierre prolongado de centros educativos, las intervenciones educativas para atender atrasos en la formación de estudiantes y en la recuperación de los aprendizajes volvieron a tener especial importancia en la política educativa. Mancebo y Vaillant (2022) identificaron diferentes programas que existían antes de la pandemia en la región entre los que destacan: Aula Global (Colombia), Jornada Extendida (República Dominicana), Early Learners (Chile) Enseñar al nivel adecuado (México) Acelera (Brasil) y Aprendizaje por Computadora (Uruguay). De acuerdo con las investigadoras, aunque estos suelen ser muy heterogéneos en cuanto a objetivos, diseño instrumentos y características, se pueden clasificar en 6 tipos principales:

- **Nivelación:** intervenciones de corto plazo, basadas en adecuación curricular, dirigidas a alumnos que tienen que recuperar contenido y habilidades para continuar con el programa regular.
- **Aceleración:** Intervenciones de corto plazo, basadas en el principio de “aprendizaje acelerado” dirigidos a alumnos con extra-edad, desafiados del sistema.
- **Tutorías:** apoyo específico a estudiantes por parte de tutores que complementan la labor docente regular para facilitar el logro de objetivos de aprendizaje.
- **Extensión de tiempo pedagógico:** Aumento del tiempo pedagógico a través de actividades extracurriculares y/o oportunidades diversas.

CONTINUACIÓN >

### Recuadro 1.4 (continuación)

- **Aprendizaje por computadora:** uso de software especializado con contenidos y actividades de aprendizaje adaptado.
- **Teaching at the Right Level:** asignación de alumnos a grupos en función de sus niveles de competencia, especialmente en lectoescritura y matemática.

En los casos analizados, los autores encuentran evidencia robusta sobre los impactos positivos de los mismos; es decir, lograron mejoras importantes en los aprendizajes de las poblaciones estudiantiles en áreas claves como lectoescritura y matemáticas.

Después de pandemia, la mayoría de los países recuperaron, diseñaron y aplicaron distintas iniciativas con estos enfoques (una o varias combinadas) según las necesidades y desempeño de estudiantes tras aplicar evaluaciones diagnósticas. Asimismo, promovieron medidas de emergencia focalizadas para ciertas poblaciones como las y los estudiantes de último año de secundaria, estudiantes sin conectividad en primaria y secundaria o quienes mostraron mayores brechas de aprendizaje en primaria (Brasil, Cuba, Caribe). En todos los casos, la puesta en práctica de las iniciativas ha requerido el establecimiento de una serie de requerimientos, tales como acuerdos y arreglos institucionales, definición de los actores necesarios para su aplicación, definición de modelos pedagógicos y formación y asignación de recursos financieros y humanos. Según Unicef, Unesco y el Banco Mundial, el gran desafío de los países es garantizar condiciones de escalabilidad y sostenibilidad de dichos acuerdos para obtener resultados robustos.

Fuente: Mancebo y Vaillant, 2022; Banco Mundial y Unicef, 2022.

### Figura 1.7

#### Pilares de los sistemas educativos para fomentar el aprendizaje



Fuente: Barquero, 2023 con base en Banco Mundial y Unicef, 2022.

cionales (que son las aplicadas a gran escala en el sistema educativo), deben priorizarse con urgencia para diagnosticar la magnitud real del rezago y orientar la toma de decisiones (Banco Mundial y Unicef, 2022). Durante la pandemia, varios de países de América Latina aplicaron pruebas estandarizadas para conocer la magnitud real de la pérdida de aprendizajes y utilizar su información con el fin de diseñar planes de nivelación y recuperación académica (figura 1.8).

En el ámbito de la macroevaluación, el contraste de Costa Rica con la experiencia de estos países no puede ser mayor. Durante la pandemia (2020 y el primer semestre de 2021), en el país no se implementaron macroevaluaciones, lo cual constituye un retroceso significativo porque el sistema educativo careció, en el momento que más le urgía, de información sólida y sistemática para formular y dar seguimiento a las medidas de recuperación implementadas y entender así la magnitud específica de los retrocesos en materia de aprendizaje por la secuencia de apagones educativos ocurridos entre el 2018 y el 2021.

El período comprendido entre los años 2017 y 2023 se ha caracterizado por

una fuerte inestabilidad en el ámbito de la macroevaluación (figura 1.9). Las decisiones del CSE afectaron múltiples niveles de la macroevaluación: cambios al Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes, suspensión o aprobación definitiva de pruebas nacionales, modificaciones a las evaluaciones por motivos de fuerza mayor, cambios en componentes de calificación, suspensión temporal de pruebas o traslado para el siguiente periodo y cambios en la distribución del ciclo lectivo. También se aplicaron cambios en la normativa para requisitos de graduación, poblaciones objetivo y Trabajo Comunal Estudiantil.

En particular, las modificaciones ocurridas entre 2020 y 2022 generaron un amplio vacío de información. No se cuenta con una evaluación detallada de los aprendizajes y, por tanto, aún al día de hoy, se carece de los datos específicos necesarios para realizar los ajustes pertinentes en el trabajo de aula y los procesos de recuperación para estudiantes con rezago. En el caso de preescolar, la falta de información sobre el nivel y los desempeños alcanzados por la población limita el accionar del cuerpo docente, dificulta el seguimiento de estudiantes con rezago

Figura 1.8

## Política de evaluación del aprendizaje durante la pandemia en países seleccionados

	Evaluación nacional durante la pandemia	Evaluación diagnóstica de aula o remota	Evaluación socioemocional
Colombia	✓ Implementada	✓ Implementada	✓ Implementada
Chile	⊘ Cancelada	✓ Implementada	✓ Implementada
México	✗ No implementada	✓ Implementada	✗ No implementada
Perú	⊘ Cancelada	* Sin información	📅 Planeada
Uruguay	✓ Implementada	✓ Implementada	* Sin información
Costa Rica	✗ No implementada	✗ No implementada	✗ No implementada

Fuente: Barquero, 2023 con información de Ospina y Ángulo, 2023.

y, por supuesto, incide en la implementación de planes remediales orientados a reducir carencias que afecten el desempeño de la población estudiantil en los ciclos educativos posteriores.

El retroceso más reciente en el sistema de macroevaluación se ha caracterizado principalmente por tres aspectos: inestabilidad en los instrumentos de medición empleados, cuestionamientos técnicos y rigideces para articularse con la política curricular. La principal consecuencia es que, como se ha mencionado, el país dejó de generar información sistemática sobre el desempeño estudiantil a nivel nacional. Así, entre 2019 y 2022, periodo con mayor afectación del apagón educativo, se experimentaron dos interrupciones de las pruebas nacionales debido a cambios metodológicos dictaminados por los gobiernos de turno. Estos cambios han impedido dar seguimiento periódico y comparativo a los desempeños estudiantiles (figu-

ra 1.10). Como resultado, la política educativa careció de una base sólida para su diseño y ejecución.

Finalmente, es necesario señalar que, desde el 2012, el sistema educativo no ha logrado diseñar instrumentos de medición estandarizados acordes con los nuevos enfoques de enseñanza. Si este desfase no se soluciona, pueden haber consecuencias adversas. La primera de ellas es que se obstaculiza la integración, planificación, medición y evaluación del currículo vigente. En el Informe, esto se estudió para el caso de Matemática (Poveda et al., 2023). Endicha materia, se identificaron limitaciones como la casi inexistencia de ítems de respuesta construida (desarrollo) y la generación de ítems de selección única basados en contextos artificiales que no aportan información relevante para la solución del problema.

Por otro lado, la falta de inclusión de la integración de habilidades y la omi-

sión de la evaluación de los cinco procesos matemáticos (capacidades cognitivas superiores transversales a las áreas matemáticas) afecta adoptar medidas remediales en ámbitos cruciales en los programas de Matemáticas. Una consecuencia general es que, si el contenido, enfoques y capacidades que se evalúan en las pruebas estandarizadas no se ajustan al currículo, la mayoría de docentes no seguirá los programas en su enseñanza y se enfocará más en preparar a sus estudiantes para la prueba (teaching for the test).

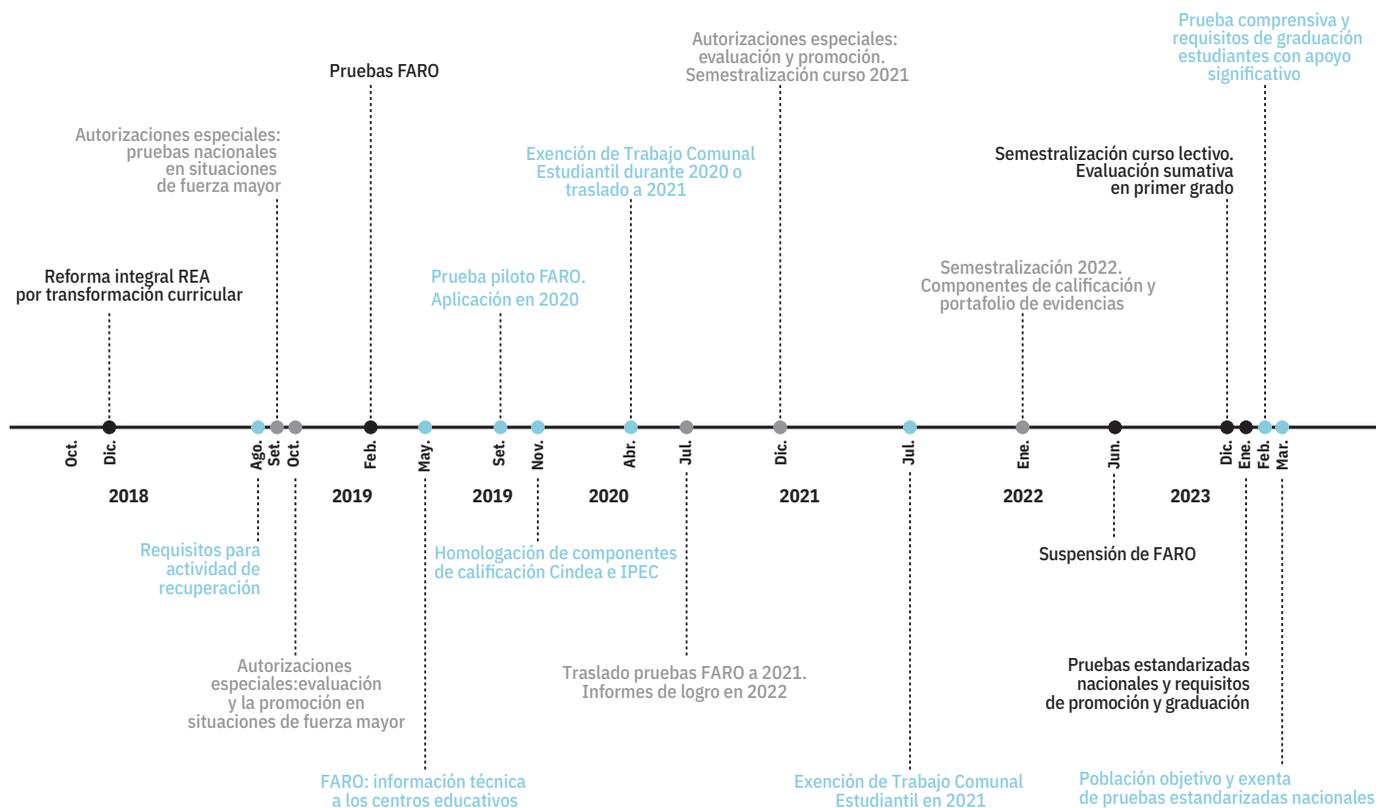


Para más información sobre

**SISTEMA DE MACROEVALUACIÓN**  
véase Capítulo 3, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Figura 1.9

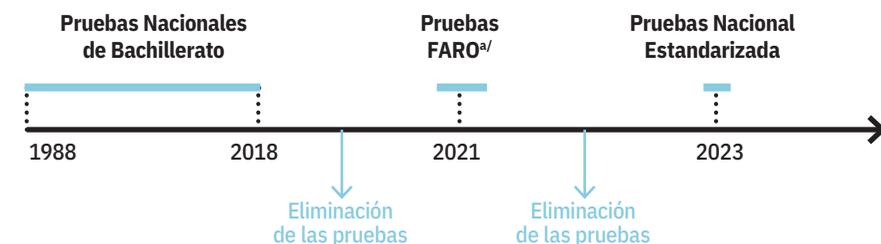
**Cambios realizados por el MEP en temas de evaluación de los aprendizajes, según magnitud<sup>a/</sup>. 2017-2023**



a/ La magnitud se estima por la cantidad de artículos o transitorios reformados y la afectación en el proceso educativo. La categoría “Muy alta” alude a reformas integrales del Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes (REA) y la suspensión o aprobación definitiva de pruebas nacionales. “Alta” se utiliza para autorizaciones especiales para modificar evaluaciones por motivos de fuerza mayor, cambios en componentes de calificación, suspensión temporal de pruebas o traslado para el siguiente período y cambios en la distribución del ciclo lectivo. La categoría “Moderada” indica cambios en la normativa para requisitos de graduación, poblaciones objetivo y Trabajo Comunal Estudiantil.  
Fuente: León, 2023 con datos de Salazar y León, 2023.

Figura 1.10

**Trayectoria de las mediciones estandarizadas aplicadas en Costa Rica. 1988-2023**



a/ Pruebas FARO: Pruebas para el Fortalecimiento y Renovación de los aprendizajes.  
Fuente: Barquero 2023 con base en Poveda et al., 2023 y Francis, 2023a.

**Debilitamiento de procesos de capacitación y ausencia de acompañamiento a docentes y directores limita competencias claves para trabajo en el aula**

El desarrollo profesional docente en el sistema educativo resulta fundamental para garantizar una educación de calidad y brindar oportunidades de aprendizaje significativas a las y los estudiantes. Es el medio para mantener actualizadas las habilidades del personal docente y sus estrategias pedagógicas en función de las últimas tendencias educativas y así promover una enseñanza cada vez más efectiva. Asimismo, mediante el aprendizaje continuo, el cuerpo docente puede

adaptarse a las necesidades de sus estudiantes y a los entornos educativos que están en constante evolución.

En los últimos años, el presente Informe constata una disminución en la cantidad, diversidad y tipo de oportunidades de desarrollo profesional disponibles en el MEP a través del Instituto de Desarrollo Profesional (IDP). Entre 2019-2022 la cantidad de cursos para funcionarios del MEP se redujo en un 63% y los talleres, en un 78%, pese a la implementación de las estrategias de no presencialidad, autocapacitación/autoformación y a distancia para atender el cierre de los centros educativos durante la pandemia. En ese período, también disminuyó el financiamiento para el desarrollo profesional, el cual pasó de 4.112 millones en 2019 a 551,3 millones de colones en el 2023 (gráfico 1.8).

Los medios virtuales ofrecen oportunidades para realizar capacitaciones remotas, masivas y personalizadas al personal docente. Su aprovechamiento se enfrenta, sin embargo, a varios desafíos. En primer lugar, existe poca regulación y control de calidad sobre la oferta de este tipo de capacitaciones en el mercado. En segundo lugar, se ha dado una pérdida de incentivos desde la entrada en vigor de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas

Públicas, pues de acuerdo con este marco legal, algunas capacitaciones ya no tienen valor como puntos de carrera profesional. En tercer lugar, las posibilidades de convocar a docentes a capacitaciones presenciales enfrentan un dilema: según los lineamientos del MEP, ninguna persona docente se puede convocar en horario laboral y tampoco se puede convocar con obligación de participar en horario libre (Müeller-Using et al., 2023). Las capacitaciones no son obligatorias y existe una negativa a ofrecer permisos de asistencia durante la jornada laboral estipulada en la circular IDP-DE-025-2022.

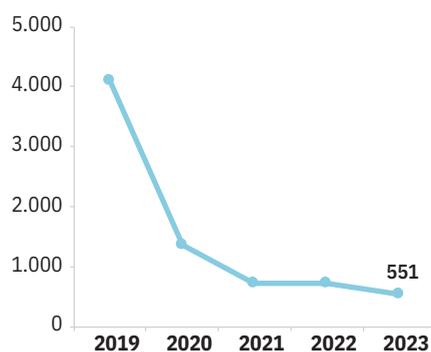
En el período 2020-2023, tampoco se reportaron mejoras en los mecanismos de apoyo y acompañamiento a las personas directoras. En 2022, una encuesta realizada a 240 personas directoras noveles<sup>16</sup> evidenció que el 91% no recibió una inducción previa al puesto. El restante 9% mencionó experiencias como reunio-

nes, talleres y cursos sobre temas diversos que constituyen esfuerzos aislados, no articulados e insuficientes para brindar un acompañamiento adecuado. Entre los factores que más podrían contribuir a la preparación y el aprendizaje para el cargo, destacaron el ejercicio propio del cargo y la observación del desempeño de otras personas directoras con mayor cantidad de valoraciones positivas. En cambio, la formación inicial recibida en las universidades no fue mencionada con tanta frecuencia.

Una de las conclusiones de la investigación es que las personas directoras estaban dispuestas a capacitarse en áreas como gestión de proyectos, integración de herramientas tecnológicas y mentorías. Cuando se indagó acerca de las principales necesidades de capacitación y acompañamiento (gráfico 1.9), priorizaron necesidades tradicionales como la legislación y manejo de gestión de

Gráfico 1.8

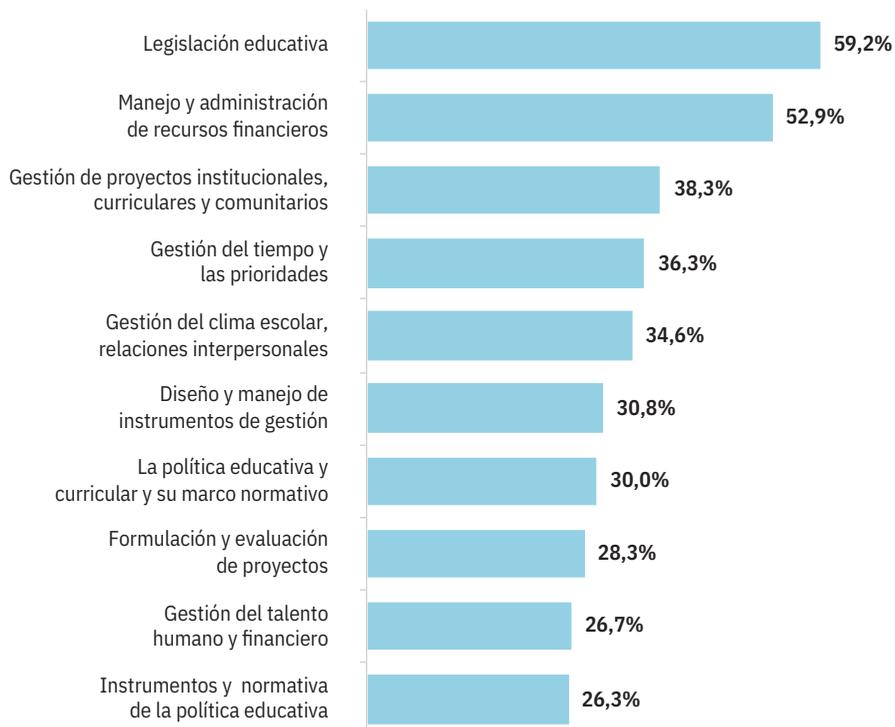
### Presupuesto del Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano<sup>a/</sup> (millones de colones corrientes)



a/ No incluye lo correspondiente a remuneraciones.  
Fuente: Murillo, 2023a. con datos del IDP-UGS.

Gráfico 1.9

### Principales necesidades de capacitación señaladas en la encuesta a personas directoras noveles<sup>a/</sup>. 2022



a/ La cantidad total de personas directoras encuestadas fue 240.

Fuente: Murillo, 2023b con datos de encuesta a directores noveles de Costa Rica (Villalobos, 2023).

recursos financieros, temas que además están vinculados a otros órganos como municipalidades y juntas de educación. Estos hallazgos sugieren la necesidad de revisar lo que está ocurriendo en los programas de formación inicial que en teoría se enfocan en estas áreas.

La formación inicial y continua de las personas docentes también es central para reducir las brechas estructurales que el sistema arrastra. Específicamente, en el tema de desigualdad por género en el sistema educativo, un énfasis de este Informe, los saberes y el quehacer diario de los y las docentes son centrales para el abordaje de las desigualdades que se manifiestan de forma implícita y explícita en los procesos de aula.

En la presente edición, se desarrolló un análisis mediante una consulta dirigida a las personas formadoras de docentes en las universidades<sup>17</sup>. Se encontró que muchos de ellos y ellas presentan sesgos de género relacionados con las diferencias para aprender que creen que existen entre hombres y mujeres. Además, en general, indican no sentirse preparados para abordar estos temas en las aulas universitarias y no cuentan con espacios para capacitarse (gráfico 1.10). Esta situación abre una brecha entre el perfil profesional de los planes de formación en las universidades y el perfil docente requerido por el MEP para implementar el abordaje de género en las mallas curriculares. Asimismo,

demanda una atención pronta de las universidades para abordar este eje temático en la formación del personal académico.

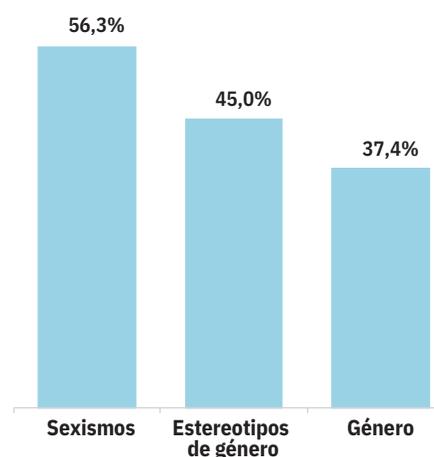
### Instrumentos normativos y políticas educativas no se traducen en acciones efectivas para reducir brechas de género

Las desigualdades de género han sido abordadas en la política pública educativa costarricense, pero de forma parcial e insuficiente. El Estado ha asumido compromisos políticos internacionales y nacionales, plasmados en la Constitución Política y en tratados, para garantizar el aseguramiento de una educación equitativa de calidad sin distinción por sexo o género. Estos compromisos son coherentes con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y, más recientemente, con las metas establecidas en la Cumbre de Transformación de la Educación de la ONU, las cuales fueron suscritos por el país para el mejoramiento de las oportunidades de las personas. Se concretan mediante el aumento en la participación laboral de las mujeres y su incorporación en carreras y especialidades de alta demanda. Además, el abordaje de las brechas de género en el sistema educativo ha sido también reconocido como un objeto de la política pública educativa desde hace décadas.

Los esfuerzos identificados en el sistema educativo para contribuir con estas

Gráfico 1.10

**Porcentaje de personas formadoras de docentes que reportan conocer poco o nada de conceptos relacionados con género en el aula**



Fuente: León, 2023 con información de León y Beirute, 2023.

obligaciones, aunque relevantes, abordan aspectos puntuales, sin efecto de conjunto. Uno de los principales logros es el Programa de Educación para la Sexualidad y la Afectividad, que constituye un hito en materia de equidad de género en el sistema educativo costarricense; su aplicación, sin embargo, es parcial y sujeta a resistencias. Otros programas de estudio en la formación de docentes solo mencionan de forma general el género en algunos temas específicos. El análisis realizado por Beirute (2023) revela que son pocos los programas que hacen mención del enfoque de género en la formación docente. Además, identificó que no todos los planes de formación de las carreras de educación contienen menciones al tema ni forma parte de sus objetivos de formación de profesionales (cuadro 1.2).

El análisis muestra que, en la educación universitaria, las políticas para cerrar brechas y promover la inclusión y la permanencia de mujeres en las trayectorias STEM son puntuales y de alcance limitado. La política nacional para promover la participación de las mujeres en áreas STEM es reciente (2018) y no ha sido evaluada (Picetti)<sup>18</sup>. Existe una colección

Cuadro 1.2

### Referencias al enfoque de género en los perfiles docentes<sup>a/</sup>, según institución y plan de estudios

Programa de estudios	MEP <sup>b/</sup>	UCR	UNED	UNA	TEC	UAM	UCA
Educación Preescolar	Referencia implícita	Referencia implícita	Referencia implícita	Referencia implícita	No aplica	Sin referencia	Sin referencia
Ciencias (primaria)	Referencia implícita	Referencia implícita	Referencia implícita	Referencia implícita	No aplica	Sin referencia	Sin referencia
Ciencias (secundaria)	Referencia implícita	Referencia implícita	Referencia implícita	Referencia implícita	No aplica	Referencia implícita	Sin referencia
Matemática (secundaria)	Sin referencia	Referencia implícita	Sin referencia	Sin referencia	No aplica	Referencia implícita	Sin referencia

■ Referencia explícita ■ Referencia implícita ■ Sin referencia ■ No aplica

a/ Se incluyen referencias al enfoque de género en los perfiles de egresados en carreras de educación de las universidades incluidas en el estudio.

b/ En el caso del MEP se incluyen las referencias en el perfil de docente requerido en cada programa de estudios.

Fuente: León, 2023 con información de Beirute, 2023.

de acciones específicas importantes de alcance limitado en las universidades, pero, en general, no se han promulgado políticas específicas, con excepción del TEC en 2020.

Para avanzar en la reducción de brechas de género se requiere diseñar políticas similares en todas las universidades que logren integrar un conjunto de áreas claves y generar un “círculo virtuoso” efectivo para remover las barreras que siguen enfrentando las mujeres en sus trayectorias educativas y laborales. En el cuadro

1.3 se agrupan acciones específicas que se recomienda implementar en seis ejes para el caso específico de del área STEM.

Cabe señalar que las importantes iniciativas de mujeres en la ciencia e ingeniería desarrolladas por las universidades públicas desde hace poco más de una década siguen vigentes en buena medida por el interés individual de las mujeres, de acuerdo con lo que señalan los estudios realizados para este Informe. La promulgación de políticas institucionales para el cierre de brechas de género en el

área STEM en las universidades ofrecería un marco más sólido para posibilitar el avance. Sin embargo, esto solo es posible si se identifican responsables, se asignan metas y recursos, se da seguimiento y no se deja a discrecionalidad de las unidades académicas la decisión de implementar o no acciones afirmativas, tal y como ha ocurrido hasta ahora.

### Cuadro 1.3

#### Políticas y acciones que pueden promoverse desde las instituciones de educación superior para cerrar brechas de género en áreas STEM

Dimensión	Acciones
<b>Información y evidencias</b>	Creación de indicadores con perspectiva de género. Identificar, estimar y monitorear las brechas de género. Identificar y monitorear algunos factores que obstaculizan el cierre de las brechas. Propuesta de alternativas para superar las barreras.
<b>Sensibilización</b>	Orientada a diversos actores. Enfocadas en romper prácticas patriarcales, deshacer estereotipos y sesgos disciplinares. Mayor difusión de oportunidades de ingreso a carreras STEM. Difundir ventajas laborales en empleo e ingresos.
<b>Exposición</b>	Articulación de las universidades con los niveles preuniversitarios para ampliar la exposición temprana. Revisar a profundidad la formación docente y los patrones arraigados de discriminación por género. Incorporar temas de emprendimiento e innovación en la malla curricular de educación universitaria.
<b>Conexiones entre mujeres STEM</b>	Crear un sistema interuniversitario de mentorías para mujeres que ingresan a áreas STEM. Propiciar espacios de diálogo en el que niñas, adolescentes y jóvenes puedan intercambiar experiencias, lecciones o sugerencias.
<b>Política universitaria</b>	Promulgación de políticas específicas en las universidades para el cierre de brechas de género en STEM, que den un marco general sólido para posibilitar el avance. Asignar los recursos necesarios para concretar las propuestas y combatir sesgos de género contra la iniciativa de invertir en este tema. Énfasis en regiones.
<b>Cierre de las brechas en el campo laboral</b>	Diseñar y proponer mecanismos para cerrar brechas en el ámbito laboral privado, tal como regulaciones, incentivos y un marco legal claro. Establecer sanciones contra la discriminación salarial y la inequidad de género al optar por ascensos, o bien premiar el trato equitativo en los centros de trabajo. Acceso a una política universal de cuidado.

Fuente: Román et al., 2023.



Para más información sobre

**PARTICIPACION DE LAS MUJERES EN LAS ÁREAS STEM**

véase Capítulo 6, en

[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

#### Desarticulada gobernanza de la educación superior limita potencial de impactos del trabajo como sistema

Anteriores ediciones del Informe han subrayado que en Costa Rica no existe un sistema de educación superior como tal, sino dos segmentos que operan desarticulados, con reglas y resultados muy diferentes. Por un lado, está el sector de universidades estatales, que opera en el marco del Conare, el mecanismo de coordinación de las universidades públicas desde hace cinco décadas, al amparo de las disposiciones de la Constitución Política. Por otro lado, se encuentra el sector privado, que no cuenta con un espacio de coordinación voluntario que incluya a todas las instituciones. El que ha existido por más tiempo (Unire) ha ido perdiendo afiliados y, recientemente, otros actores, como la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Privado Empresarial (Uccaep) han irrumpido en la articulación y defensa de sus intereses. La regulación pública de este sector está a cargo, en principio, del Conesup, una entidad con fuertes déficits en sus capacidades para cumplir los mandatos de la ley (*Informes Estado de la Educación 2011 – 2021*). Al respecto, no hubo cambios sustanciales en esta situación durante 2021 y 2022.

Varios factores alimentan la desarticulación en la gobernanza de la educación

superior. Por una parte, la regulación del sector privado sigue siendo débil y centrada en aspectos procedimentales, lo que reduce la capacidad estatal de cumplir con la función que la Constitución Política otorga al Estado de velar por la calidad de la educación privada. Esta debilidad genera, además, ineficiencias y cuellos de botella que impiden la innovación y adaptación en el sector privado. Más de una década de iniciativas de reforma a la Ley del Conesup no han llegado a un resultado concreto y es constante el peligro de caminar hacia una mayor pérdida de la capacidad fiscalizadora del Estado, ya de por sí débil y subutilizada. Debe recordarse que la educación es un servicio público; independientemente de que parte de ella sea provista por un operador privado, se encuentra sujeta a la regulación del Estado que, debe ser tanto estratégica como eficiente. La reciente publicación del Reglamento del Conesup al inicio de 2023 debe ser estudiada con especial atención para valorar si, en efecto, se trata de un paso en la dirección señalada.

Una de las consecuencias de esta problemática es la ausencia casi total de información específica que permita valorar el desempeño de las universidades privadas en asuntos básicos como la matrícula, tiempos de graduación, costos y perfil de las personas estudiantes. La poca información disponible es indirecta y general, basada en mediciones del INEC no enfocadas al tema, o en la decisión voluntaria de ciertas universidades de, selectivamente, proveer algunos indicadores, pero sin continuidad temporal. Por tanto, el sector que más profesionales gradúa es el menos conocido y a la vez el más opaco, lo que impide valorar si esta contribución se alinea o no con las prioridades de desarrollo del país.

Las universidades estatales, por su parte, tienen aún camino por recorrer para, como subsistema público, articular su oferta académica, revisar el modelo de regionalización y dar respuestas conjuntas para generar vínculos con los sectores sociales y productivos. Un desafío clave en materia de gobernanza regional es la priorización de la oferta de acciones sustantivas de investigación aplicada y

acción social para atender con mayor pertinencia las necesidades y aspiraciones de los territorios y participar más activamente y con un rol protagónico en las estructuras de gobernanza regional y las incipientes estrategias de desarrollo local.

Esta desarticulación en la gobernanza de la educación superior costarricense ha sido señalada por anteriores ediciones del Informe y, más recientemente, por la OCDE en sus informes sobre el país. Constituye una debilidad estratégica para la planificación de largo plazo en la educación superior y, más en general, en el país. Remediar esta situación no es sencillo; sin embargo, implica un abrir un cuidadoso y complejo diálogo político, tanto a lo interno de cada uno de los sectores público y privado, así como entre ellos y, en su conjunto, entre las universidades y las instituciones del gobierno central.

Acciones unilaterales del Ejecutivo orientadas a vulnerar los mecanismos de coordinación y financiamiento de las universidades estatales previstos en la Constitución Política, tales como el proyecto de Ley Reguladora del Fondo Especial para la Educación Superior (FEES) —expediente 23.380— presentado en 2022 no solo no resolverían el tema de la articulación de la gobernanza de la educación superior, sino que sujetarían la gestión universitaria pública a las voluntades de los gobiernos de turno. A esto se suman las resistencias del Ejecutivo a retornar a acuerdos quinquenales. Las negociaciones y conflictos anuales por el financiamiento del FEES operan, en la práctica, contra la planificación de mediano y largo plazo. Por su parte, la incapacidad para reformar el Conesup, órgano medular para la gobernanza del sector privado, así como el surgimiento de nuevas iniciativas para debilitar aún más sus capacidades de política pública, pueden generar mayor entropía en el sector privado.

En resumen, la respuesta a la falta de una gobernanza sistémica de la educación superior costarricense no es la subordinación de los centros universitarios a la esfera del gobierno central. Un punto de partida más propicio es partir del reconocimiento de que, por diseño constitucio-

nal y legal, la gobernanza de la educación superior costarricense es descentralizada y diferenciada. La Constitución Política, además, entiende la educación como un servicio público. Reabrir procesos de diálogo orientados a la convergencia sobre un conjunto de principios estratégicos de largo plazo acordados mediante la cooperación entre sectores, con respeto a sus particularidades, resulta decisivo para remediar la situación actual.



Para más información sobre

### GOBERNANZA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

véase Capítulo 5, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Tendencias recientes en el financiamiento de la educación superior pública amenazan sus labores sustantivas

El tercer mensaje del Informe 2023 advierte sobre los crecientes riesgos de sostenibilidad financiera de la educación superior pública. Más allá de sus implicaciones para la operación de las cinco universidades estatales, se trata de una llamada de atención sobre las posibilidades reales que tendrá el país en los próximos años de aspirar a un incremento sustancial en la cobertura de la población adulta con educación terciaria, que acerque a Costa Rica a los promedios de los países de la OCDE, así como a un aumento de la inversión en investigación y desarrollo (I+D) y al cierre de las brechas territoriales y de género en la educación superior. Se trata, además, de condiciones indispensables para aspirar a horizontes crecientes de desarrollo humano sostenible.

En esta sección, se resumen las principales tendencias en el financiamiento de las instituciones estatales de educación superior entre el 2019 y el 2022. Sus contenidos se basan en el Capítulo 5, el cual documenta cómo las mejoras en la eficiencia en el uso de los recursos y las innovaciones en la gestión universitaria permitieron sostener e incluso aumentar

levemente los niveles de producción, a pesar del restrictivo marco presupuestario con el que operaron estos centros desde 2019. También se sintetizan los principales resultados de la actualización de los escenarios estimados de financiamiento de la educación universitaria pública, originalmente presentados en el Octavo Informe (2021). Se comprueba que, en el contexto de la pandemia, se cumplieron las previsiones de un duro y restrictivo período para las universidades estatales (2020-2024) y se señalan nuevas preocupaciones que pueden limitar la capacidad de atender desafíos complejos, dado que las proyecciones de financiamiento siguen siendo poco alentadoras.

El mensaje se fundamenta en tres afirmaciones, cada una de las cuales es tratada en un apartado específico. La primera afirmación plantea que el financiamiento de la educación superior pública sufrió una fuerte contracción en términos reales, que las universidades han logrado gestionar hasta el momento sin sacrificar su acción sustantiva. La segunda afirmación muestra que el ajuste se absorbió fundamentalmente a través de una reducción de la masa salarial, pero que los márgenes para continuar por esa senda se están agotando. La tercera idea coloca la preocupación por el financiamiento en un horizonte de largo plazo y cuestiona la posibilidad de enfrentar desafíos complejos como la expansión de cobertura, calidad y pertinencia académicas sin una garantía real de contar con la inversión necesaria y sin poder realizar planificación de mediano y largo plazo.

### Restricciones presupuestarias marcaron la gestión financiera de las universidades públicas desde 2019

En períodos de crisis económica y fiscal como el experimentado por el país durante el período 2020-2023, es de esperar que se afecten los recursos disponibles para las instituciones públicas y que se tengan que implementar medidas de contención del gasto y mejora de la eficiencia. Ambos hechos ocurrieron en el caso de las universidades públicas. Sin embargo, gestionar esta crisis cuando Costa Rica enfrenta el desafío de aumentar la

cobertura con calidad y equidad en la educación superior, impone una presión adicional a los ajustes de corto plazo para equilibrar las finanzas: implica aumentar la producción sin sacrificar la calidad. También en este sentido hubo avances en las universidades públicas que se documentan en el capítulo 5.

Entre 2019 y 2022, el total de ingresos transferidos del presupuesto nacional a las universidades públicas mediante el FEES y la asignación a la UTN disminuyó un 7,72% en términos reales. El año 2020 fue el momento más crítico, con una pérdida de 5,64%, que es mayor cuando se considera el monto del FEES sin incluir la transferencia de la UTN (-6,14%) (gráfico 1.11). Debido a esta contracción, la prioridad macroeconómica de la inversión en educación superior ha evolucionado desde un máximo de 1,45% del PIB en 2017 a un 1,25% en 2022, similar al porcentaje registrado una década atrás. En ese mismo período, las universidades públicas aumentaron su matrícula total en 11,5% (3,84% en promedio por año), superior al 2,55% promedio del período 2011-2019.

### Nuevas reducciones en la masa salarial no podrán absorber bajas proyecciones de crecimiento del FEES

No hay perspectivas de que inicie a corto plazo un proceso de expansión de la asignación de recursos públicos al financiamiento universitario, tanto por las proyecciones macroeconómicas y fiscales para los próximos tres años como por el continuo endurecimiento de los procesos de negociación del FEES, que desde 2016 abandonaron el marco quinquenal anterior y volvieron a tener una periodicidad anual.

La aplicación de la Regla Fiscal establecida en la Ley 9635 de Fortalecimiento de las finanzas públicas del 2018 viene creando problemas operativos para el accionar del sector público y las universidades no escapan a ello. Un ejemplo es el crecimiento de las partidas de sumas sin asignar de los presupuestos universitarios (los recursos que se tienen, pero no les está permitido ejecutar), comparado con el crecimiento de los superávits, que luego son sancionados como ineficiencia en la gestión. Debe recordarse, además, que estos superávits no se pueden usar y no se tiene derecho a solicitar reintegro.

Gráfico 1.11

### Tasa de variación interanual del PIB y de la asignación de presupuesto a las universidades públicas



Fuente: Román, 2023, con base en información de OPES-Conare y BCCR.

Como respuesta a la crisis fiscal y a modificaciones recientes en el marco jurídico nacional, las universidades ajustaron fuertemente sus gastos en remuneraciones en el corto plazo. Entre el 2020 y 2022, el gasto ejecutado en este rubro se contrajo en términos reales, siendo 2022 el año de mayor contracción: en promedio, la disminución fue de -10,6%, aunque con diferencias entre universidades. Parte del ajuste fue el resultado de congelar los aumentos salariales, incluidos los correspondientes por aumentos en el costo de vida. Sin embargo, estas medidas no pueden sostenerse de manera indefinida: un escenario de bajo crecimiento de los salarios del personal académico en el largo plazo puede erosionar la capacidad de atraer y retener talento, pues afecta la sostenibilidad de una carrera académica.

El presente Informe efectuó una serie de proyecciones sobre las trayectorias posibles en la asignación del presupuesto nacional para el financiamiento de la educación superior. Como parte de este esfuerzo, se consultaron expertos universitarios y se realizaron diversos pronósticos del PIB, la aplicación de la Regla Fiscal y la inflación proyectada. El curso

más probable de evolución es que continúe la reducción en la asignación del FEES en términos reales; es decir, que, en los próximos años, los montos anuales no compensen la inflación prevista.

En promedio, para el periodo 2024-2026 se proyectó un crecimiento del FEES nominal de 1,66%, que constituye una leve mejoría en relación con el escenario tendencial publicado en el *Octavo Informe* (2021), cuando se proyectó un 0,33% para el periodo 2021-2024. En esta ocasión, se proyecta una reducción promedio en términos reales de -1,77% para 2024-2026 (gráfico 1.12). Esta nueva pérdida de recursos se sumaría a los 7,72 puntos porcentuales ya consolidados del periodo 2019-2023.

Estos resultados coinciden con el criterio cualitativo mayoritario expresado por las 19 personas expertas universitarias consultadas entre marzo y abril del 2023. Aunque la aspiración legítima de las universidades es que, como mínimo, se respete el piso garantizado constitucionalmente para el crecimiento del FEES, pocas personas consideraron factible que ello se obtenga en los próximos dos o tres años debido a las resistencias del

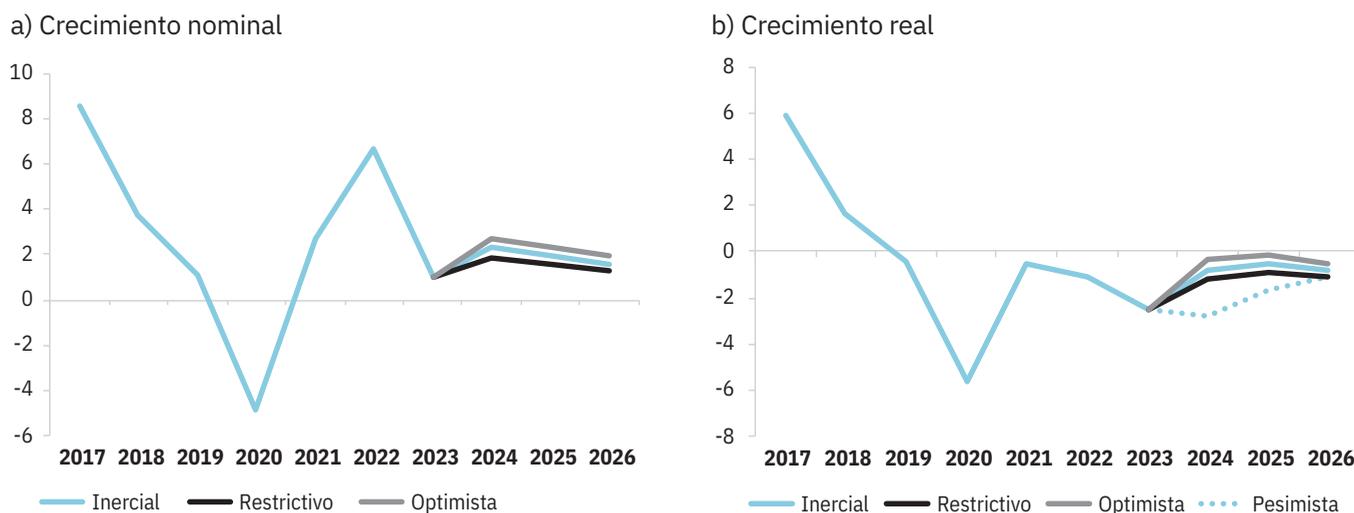
Gobierno Central y a la incertidumbre que introducen las negociaciones anuales. En resumen, no se prevé un escenario más holgado de recursos para las próximas negociaciones, tanto por la falta de voluntad gubernamental como por las restricciones que impone la Regla Fiscal.

A este panorama, se suman los crecientes problemas operativos que enfrentan las universidades, impuestos por la entrada en vigor de la Ley 9335 (Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas), que genera una serie de tensiones en el ámbito universitario. Entre estas destacan:

- La obligación de trabajar presupuestos plurianuales *versus* la incertidumbre de la gestión del presupuesto anual.
- La imposibilidad de crecer por presupuesto nacional general *versus* el desincentivo para generar nuevos ingresos propios que no se van a poder utilizar debido a la aplicación de la regla fiscal.
- El crecimiento de las partidas de sumas sin asignar de los presupuestos universitarios (recursos que se tienen,

Gráfico 1.12

### Escenarios de crecimiento esperado del FEES<sup>a/</sup>. 2024-2026 (porcentajes)



a/ Sobre la base del presupuesto total asignado que incluye los fondos para la UTN.  
Fuente: Román, 2023.

pero no les está permitido ejecutar) *versus* el crecimiento de los superávits que luego son sancionados como ineficiencia en la gestión (no se pueden usar y el Gobierno no tiene derecho a solicitar reintegro)<sup>19</sup>.

Al cierre de esta edición, no fue posible valorar los efectos de la entrada en vigencia de la Ley 10159 Marco de Empleo Público de 2022. Esa entrada es reciente (marzo 2023) y las universidades públicas aún se encuentran trabajando en la definición de un régimen de empleo para ellas. Este asunto se abordará en la próxima edición del Informe. Asimismo, no es posible valorar aún los efectos de la Ley General de Contratación Pública (Ley 9986) de 2022, que establece la obligatoriedad de emplear el Sistema Integrado de Compras Públicas, con una serie de exclusiones y excepciones dentro de las cuales podría caber parte de la contratación de servicios académicos y científicos. No obstante, ello implicará una compleja negociación con el Ministerio de Hacienda.

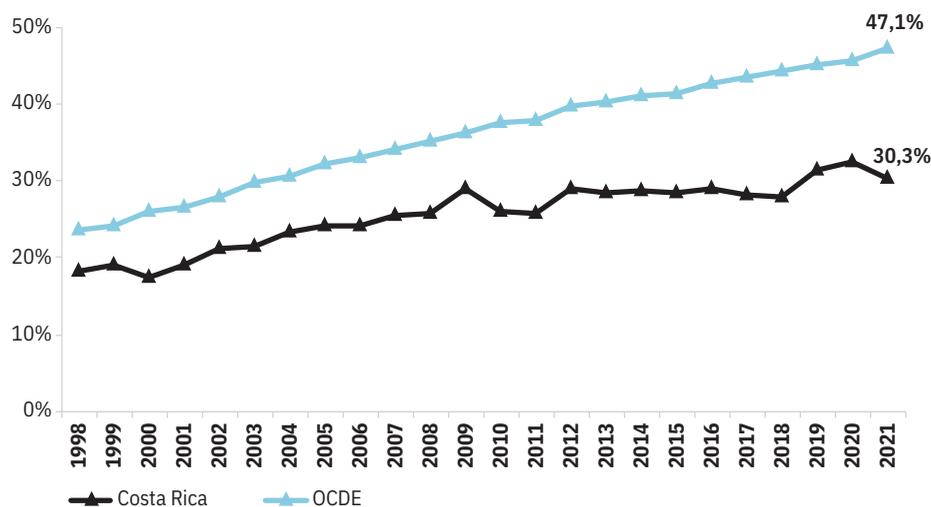
### Atención de desafíos complejos de la Educación Superior en materia de calidad y pertinencia será limitada, si persiste el deterioro en el financiamiento

Incrementar el acceso y apoyar la permanencia y la graduación de la población en la educación superior requiere de inversión pública suficiente y sostenida, especialmente considerando el apoyo que requiere la población más vulnerable, la cobertura en regiones y la ampliación de la oferta en STEM para cerrar tanto las brechas de género como las que existen con respecto al promedio de los países de la OCDE.

Los desafíos son complejos: por ejemplo, en términos de cobertura, medida como porcentaje de personas de 25 a 34 años<sup>20</sup> que concluyó la educación superior, el país se encuentra 17 puntos porcentuales por debajo del promedio de los países de la OCDE. Con una perspectiva temporal más amplia, puede apreciarse que en Costa Rica el desempeño ha mejorado de forma lenta e irregular (gráfico 1.13) y las mejoras en el acceso a

Gráfico 1.13

### Proporción de personas de 25 a 34 años graduadas en educación superior, según países



Fuente: Lentini, 2023 con base en OCDE, 2023.

la educación superior no se han traducido en mejoras proporcionales en la tasa de graduación universitaria. El capítulo 5 efectúa un tratamiento en profundidad sobre la eficiencia y la graduación universitarias, un aporte que fue posible gracias a la colaboración de las Oficinas de Admisión y Registro de las universidades estatales. En términos generales, puede reafirmarse la conclusión a la que llegó el anterior informe: las diferencias en el ritmo de mejora entre Costa Rica y el promedio de la OCDE hacen que, pese a la mejora absoluta registrada por el país en las últimas dos décadas, las distancias con respecto a la OCDE se hayan ampliado.

El margen de maniobra para enfrentar la crisis presupuestaria, que previsiblemente se prolongue en el futuro próximo, surgió de una combinación de medidas tomadas por la fuerza de las nuevas circunstancias y de los ahorros en servicios de la etapa de la virtualización en 2020 y 2021. Sin embargo, muchos de estos desaparecieron al regresar el trabajo a modalidad presencial. Por ello, la preocupación medular en términos de sostenibilidad financiera de las universidades públicas es que, aun cuando se logren mejoras posteriores en la eficiencia del gasto, sin

un aumento del FEES no habrá recursos para crecer sustantivamente en graduación de profesionales, nuevos aumentos de cobertura, mayor inversión en investigación, más proyectos de acción social ni para preservar e incrementar recursos humanos de alta calidad en las comunidades académicas. Sin mejoras en estos ámbitos, tampoco se puede garantizar que se sostenga —y menos aún que se expanda— la importante contribución que las universidades públicas desarrollan en ciencia y tecnología e innovación.

### Incumplimiento de acuerdos nacionales genera retrocesos y compromete las aspiraciones de Costa Rica en educación

El cuarto mensaje de este Informe se basa en la noción de la educación como un bien público estratégico sobre la cual en Costa Rica se han construido acuerdos y políticas educativas de largo alcance. En términos generales, estos acuerdos apuntan a la creación de mecanismos para mejorar las condiciones de acceso, equidad y calidad del sistema educativo y algunos cuentan con parámetros específicos de exigibilidad.

Con el fin de precisar mejor el alcance

de este mensaje hay tres elementos que requieren ser sintéticamente explicados, pues son componentes básicos del planteamiento. El primero apunta a la necesidad de precisar el concepto de la educación como un bien público estratégico. El segundo requiere aclarar lo que se entiende por “acuerdo nacional” y el tercero implica acotar la idea de “aspiración nacional”. Estos planteamientos permiten establecer los parámetros para valorar la existencia (o no) de retrocesos educativos.

La educación es un bien público cuya disponibilidad y acceso no solo beneficia a los individuos que la reciben, sino que va más allá y contribuye al bienestar colectivo y al fortalecimiento del tejido social; de ahí su carácter estratégico (Kaul et al., 1999). Un sistema educativo accesible y de calidad contribuye a mejorar el desarrollo humano de una nación y a impulsar las oportunidades para que las niñas, niños y adolescentes puedan en el futuro participar activamente en la vida económica, social y política de sus comunidades, lo cual es clave para el funcionamiento de la democracia y la paz social de un país.

Un acuerdo nacional es una decisión de política pública, plasmada en una disposición normativa, adoptada por una autoridad democráticamente establecida como competente para hacerlo, que crea una obligación de cumplimiento para la gestión educativa. Cumple, además, con otras dos características medulares: se orienta expresamente a modificar la atención de debilidades estructurales del sistema educativo con una perspectiva de mediano y largo plazo y ha sido producto de amplios procesos de consulta de los actores educativos, respaldados por un entendimiento común acerca de la necesidad de moverse en la dirección propuesta.

Por “aspiración nacional” en educación se entiende la existencia de “acuerdos documentados que expresan una posición común entre los diferentes actores de la sociedad costarricense, acerca de una serie de prácticas deseables y posibles en nuestro sistema educativo, tal que este garantice el acceso equitativo a una educación de alta calidad” (PEN, 2009).

En este sentido, se construyen a partir de visiones prospectivas del “deber ser” de la educación costarricense expresada por diversos actores sociales y políticos. Estas aspiraciones dan forma a parámetros para medir el desempeño y dar seguimiento a las políticas con un enfoque de largo plazo.

A partir de estos elementos la idea de retroceso educativo es posible precizarla de una manera sencilla. Un retroceso ocurre cuando la tendencia observada es hacia el alejamiento de un acuerdo o aspiración determinada. Aquí es importante introducir una distinción entre retrocesos absolutos o relativos. El primer tipo implica el regreso a una situación pasada no deseable y aplica a situaciones donde hay una caída tendencial en un indicador educativo. El segundo tipo parte de un parámetro normativo (establecido en un acuerdo o una aspiración nacional) y da cuenta de una situación de lento avance o estancamiento pero que tiene como efecto el retraso en el cumplimiento de una meta o en la que se genera una pérdida de oportunidades para la población estudiantil. Esta modalidad de retroceso está estrechamente ligada a la distancia que existe entre un indicador y el plazo requerido para alcanzar una meta (recuadro 1.5). Un buen ejemplo de ello es la evolución representada en el gráfico 1.13 de la sección anterior acerca de la creciente brecha a lo largo de este siglo en la proporción de personas de 18 a 34 con educación universitaria entre Costa Rica y el promedio de la OCDE, pese a que el indicador en nuestro país ha mejorado lentamente.

A partir de estas definiciones y de la investigación realizada, este mensaje se fundamenta en cuatro hallazgos principales:

- Que el país cuenta con un conjunto amplio de acuerdos en educación para resolver problemas estructurales del sistema.
- Que, en años recientes, la mayoría de estos acuerdos muestran incumplimientos sistemáticos que erosionan las bases para superar la crisis actual y afrontar los desafíos de la educación costarricense del siglo XXI.

### Recuadro 1.5

#### Retrocesos absolutos y relativos

El análisis empírico de los retrocesos educativos implica efectuar distintos tipos de comparativas ya sea del comportamiento de una variable per se a lo largo del tiempo, sus mejoras o regresiones, o bien, de ese comportamiento comparado con otros indicadores o ambas. Cada perspectiva da origen a valoraciones distintas.

Un retroceso absoluto refiere a una reducción directa en los valores numéricos de una medida o indicador específico; es decir, se caracteriza por una disminución o deterioro en términos absolutos en una variable a lo largo del tiempo o en comparación con un punto de referencia establecido.

Un retroceso relativo no necesariamente implica una reducción en términos absolutos. Se refiere a una disminución en una medida o indicador en relación con otro indicador o punto de referencia específico, que también se mueve a lo largo del tiempo. En lugar de analizar los valores numéricos por sí mismos, se considera la comparación o relación entre dos o más variables. Por ejemplo, cuando se comparan tasas de crecimiento o porcentajes de cambio que ayudan a evitar comparaciones erróneas cuando el análisis se basa únicamente desde un enfoque de valores absolutos.

- Que estos incumplimientos impiden avanzar en las aspiraciones nacionales en educación y generan retrocesos que, de no atenderse, impactarán a las generaciones actuales y futuras, en especial a la población más vulnerable que tiene como única opción la educación pública.
- Que el resultado es un sistema en el que se acentúan las brechas educativas y disminuye la probabilidad de

cumplir las aspiraciones nacionales de contar con una educación equitativa y de calidad.

### País cuenta con acuerdos y políticas educativas de largo plazo que reafirman la importancia de la educación como bien público estratégico

A lo largo de varias ediciones, el Informe Estado de la Educación ha dado seguimiento a área específicas que, de acuerdo con la evidencia recolectada, son importantes para que el sistema educativo nacional avance de manera rápida y sustancial en materia de calidad y pertinencia. Entre estas, cabe destacar la ampliación de las escuelas que ofrecen el currículo completo en la educación primaria, el fortalecimiento de la educación técnico-profesional, la modernización del sistema de contratación docente, el

bilingüismo, la planificación, la infraestructura educativa y el fortalecimiento de las competencias digitales. Un elemento común es el poco avance logrado, que impide avanzar con mayor celeridad en las aspiraciones nacionales para impulsar una escuela del siglo XXI.

El presente Informe dio un nuevo paso en el análisis de estas tendencias e hizo una recopilación del fundamento normativo y legal sobre el cual se sustentan las acciones públicas en estos temas. Desde esta perspectiva, logró identificar más de treinta acuerdos nacionales, con contenido específico y preciso, que procuran garantizar el acceso a educación equitativa y de calidad y dotar al sistema de herramientas para mantener su vigencia respecto a las competencias necesarias para el desarrollo personal y social. Los acuerdos incluyen desde iniciativas ministeriales y acuerdos del Consejo Superior de

Educación, hasta decretos, leyes y artículos constitucionales que son de cumplimiento obligatorio (cuadro 1.4).

La importancia de esta recopilación es evidente: en Costa Rica, los avances del sistema educativo en una serie de ámbitos relacionados con la equidad, cobertura, calidad y pertinencia de los servicios que se prestan, no son asuntos puramente aspiracionales. Por el contrario, constituyen un conjunto de obligaciones que la política pública educativa debe atender y que asignan a la gestión ministerial y gobierno de turno la responsabilidad de hacerlo, en muchos casos mediante acciones afirmativas para poblaciones vulnerables. Se trata de asuntos que la sociedad costarricense ya acordó, por los medios democráticos dispuestos en la arquitectura constitucional de su Estado. Son, en resumen, asuntos de política pública vinculantes y exigibles.

#### Cuadro 1.4

### Normativas y acuerdos de largo plazo que ratifican la importancia de la educación costarricense

Acuerdo	Descripción	Normativa	Año	Tipo de normativa
Gratuidad y obligatoriedad de la educación desde preescolar hasta ciclo diversificado costeada por la Nación	Título V Derechos y Garantías Sociales	Artículo 78	1949	Constitucional
	Ley Fundamental del Educación	Ley 2160	1957 y reformas	Ley de la República
Reforma curricular y desarrollo de habilidades estudiantiles	Política educativa “Centro educativo de Calidad como eje de la Educación Costarricense”	CSE Acuerdo 04-30-08	2008	Acuerdo CSE
	Política educativa “La persona: centro del proceso educativo y sujeto transformador de la calidad”	CSE Acuerdo 03-65-2016	2016	Acuerdo CSE
	Política curricular “Educar para una nueva ciudadanía” 2015-2018	CSE Acuerdo 07-64-2016	2016	Acuerdo CSE
	Política para el Desarrollo Sostenible y su plan de acción	CSE Acuerdo 03-58-2020	2020	Acuerdo CSE
Mantener una robusta y estable inversión en educación pública	Ley de creación del FEES	Ley 5909	1976	Ley de la República
	Reforma Artículo 78 de la Constitución: asignación del 8% del PIB a educación	Ley 8954	2011	Constitucional
	Creación de la Dirección Programas de Equidad	Decreto 36451-MEP	2012	Decreto Ejecutivo
	Ley de Fortalecimiento de las Transferencias Monetarias Condicionadas del Programa Avancemos	Ley 9617	2018	Ley de la República
Mejorar cobertura de informática educativa y cerrar brecha digital	Creación PIE MEP-FOD		1988	Iniciativa institucional
	Creación del Pronie	CSE Acta 14-2002	2002	Acuerdo CSE
	Declaración de utilidad pública del Pronie	Ley 8207	2002	Ley de la República
	Ley General de Telecomunicaciones	Ley 8642	2012	Ley de la República

## Cuadro 1.4 (continuación)

## Normativas y acuerdos de largo plazo que ratifican la importancia de la educación costarricense

Resolver rezago de infraestructura educativa	Política de Infraestructura Educativa	CSE Acuerdo 06-12-2012	2012	Acuerdo CSE
	Fideicomiso Infraestructura Educativa	Ley 9124 (Fideicomiso MEP-BID-BNCR)	2013	Ley de la República
	Creación de Dirección de Infraestructura Educativa	Decreto 38170-MEP		Decreto Ejecutivo
Mejorar procesos de desarrollo profesional docente	Creación del IDP	Ley 8697	2008	Ley de la República
Mejorar procesos de contratación docente	Marco Nacional de Cualificaciones para las Carreras de Educación	Convenio Conare	2020	Iniciativa institucional
	Reforma Artículo 55 de Ley del Estatuto del Servicio Civil: pruebas de idoneidad	Ley 9871	2020	Ley de la República
Generalizar escuelas con horario regular en la educación primaria	Plan de estudios de I y II Ciclos de la Educación General Básica	CSE Acuerdo 34-97	1997	Acuerdo CSE
	Reforma curricular Proyecto "Ética, estética y ciudadanía"		2012	Iniciativa institucional
	Política curricular "Educar para una nueva ciudadanía" 2015-2018	CSE Acuerdo 07-64-2016	2016	Acuerdo CSE
	Actualización servicios de escuelas de horario regular	CSE Acuerdo 04-42-2019	2019	Acuerdo CSE
Ampliación de la oferta de colegios técnicos en la educación secundaria	Creación del ciclo de Educación diversificada	Ley 2160 (Ley Fundamental de Educación)	1957	Ley de la República
	Ley para el Financiamiento y Desarrollo de la Educación Técnica Profesional	Ley 7372	1993	Ley de la República
	Creación de la Dirección de Educación técnica y capacidades emprendedoras	Decreto 38170-MEP	2014	Decreto Ejecutivo
	Ley de Educación Dual	Ley 9728	2019	Ley de la República
	Marco de cualificación en Educación Técnica	Decreto 39851-MEP-MTSS	2020	Decreto Ejecutivo
Generalizar dominio de segundo idioma	Política Educativa de Promoción de Idiomas	CSE Acuerdo 03-08-2021	2021	Acuerdo CSE
	Estrategia ABI en preescolar	CSE Acuerdo 04-60-2020	2020	Acuerdo CSE

Fuente: León, 2023 con información de CSE, MEP y Sinalevi.

### Retrocesos estratégicos evidencian incumplimiento de políticas educativas basadas en acuerdos nacionales

La afirmación sobre la existencia de una serie de retrocesos estratégicos en el sistema educativo durante años recientes se basa en los hallazgos de los estudios realizados para la preparación del presente Informe a lo largo de 2021 y 2022,

así como en los realizados para ediciones anteriores. Son áreas en las cuales existen acuerdos dirigidos a enfrentar el problema estructural pero que en la práctica no se cumplen. Esta situación pueden hacer que, en algunos casos, el país vuelva a una situación anterior no deseable, como por ejemplo cuando ocurre un deterioro de logros alcanzados; o bien, puede implicar dejar pasar la oportunidad de hacer

cambios importantes para incidir en una educación equitativa de calidad de modo que se prolongan los plazos para el cumplimiento de metas y colocan al país en una situación de desventaja en comparación con otros países o con respecto a la situación "ideal" en caso de que la meta se hubiera cumplido.

## Caída en la inversión en educación implica un retroceso de una década

Uno de los principales retrocesos experimentados en los últimos cinco años es la reducción en la Inversión Social Pública (ISP) en educación. Se trata, en este caso, de un retroceso absoluto, que compromete significativamente el potencial de crecimiento económico y desarrollo futuro, por cuanto limita la formación de recursos humanos de alta calidad y la capacidad para sostener los avances de los últimos años. Además, estos recortes tienden a afectar, en mayor medida, las oportunidades de las personas estudiantes más vulnerables que tienen como única opción la educación pública: ese debilitamiento de la inversión educativa impacta fuertemente las políticas sociales selectivas como los incentivos monetarios para estudiar (becas) o cuasi monetarios (alimentación complementaria).

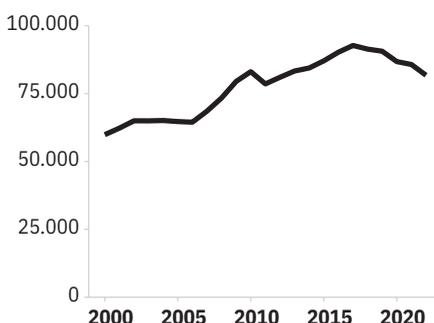
Los análisis realizados para este informe muestran que la inversión total y por habitante en términos reales mostró importantes contracciones en el período 2017-2022. La inversión per cápita cayó en un 11,8% en dicho período (gráfico 1.14a). Pese a la reforma constitucional realizada en 2011 por la Asamblea Legislativa que obliga al Estado a destinar al menos un 8% del PIB a la educación, el país se aleja de la asignación establecida en la Constitución Política<sup>21</sup> en 2022 la inversión en educación bajó a 5,9% del PIB (gráfico 1.14b).

En el caso de la ISP de los programas de equidad orientados a la población más vulnerable y que es canalizada por la Dirección de Programas de Equidad (DPE) del MEP, la caída acumulada entre 2019-2021, si se descuenta la inflación, se acercó al 4%. En 2022, con el retorno a la presencialidad, la situación empeoró. La aparición de una importante aceleración inflacionaria y mayores restricciones fiscales producto de decisiones políticas en torno a la aplicación de la Regla Fiscal en su versión más estricta<sup>22</sup> son factores que explican esta situación. Según estimaciones basadas en datos presupuestarios del 2022 y 2023<sup>23</sup>, la ISP nominal de la DPE se redujo durante el 2022 casi un 11% con respecto al 2021 y se prevé una contracción adicional del 2% para el 2023,

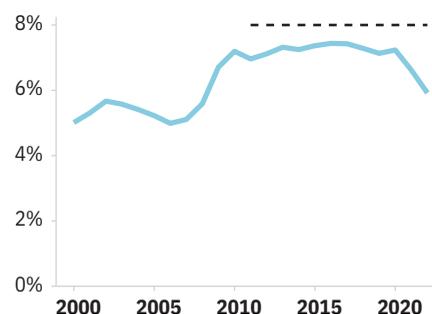
Gráfico 1.14

### Evolución de la inversión social pública (ISP) real en educación

a) ISP por persona en colones del 2000



b) ISP como porcentaje del PIB<sup>a/</sup>



a/ La línea horizontal punteada representa el porcentaje establecido constitucionalmente a partir del año 2011.

Fuente: Trejos, 2023a con datos de la CGR y la STAP del Ministerio de Hacienda.

para una caída acumulada de casi un 13%.

Si se agregan los últimos cuatro años, la ISP de la DPE habría perdido cerca de una cuarta parte de su poder adquisitivo, aunque se mantiene por encima de lo invertido durante la primera mitad de la década de 2010 (Trejos, 2023b). Un conjunto de ejercicios prospectivos realizados por Pacheco y Elizondo (2023) apuntan a que el peso relativo de los programas de equidad con respecto al PIB podría bajar de 0,74% en 2020 hasta un 0,42% del PIB en el 2030<sup>24</sup>, con una tendencia a seguir disminuyendo. De acuerdo con Trejos (2023b) la caída en la inversión social de la DPE generaría una reducción en la cobertura de los programas y una reducción de la calidad del servicio (comedores escolares) y de la pertinencia de la ayuda económica entregada (becas y transporte).

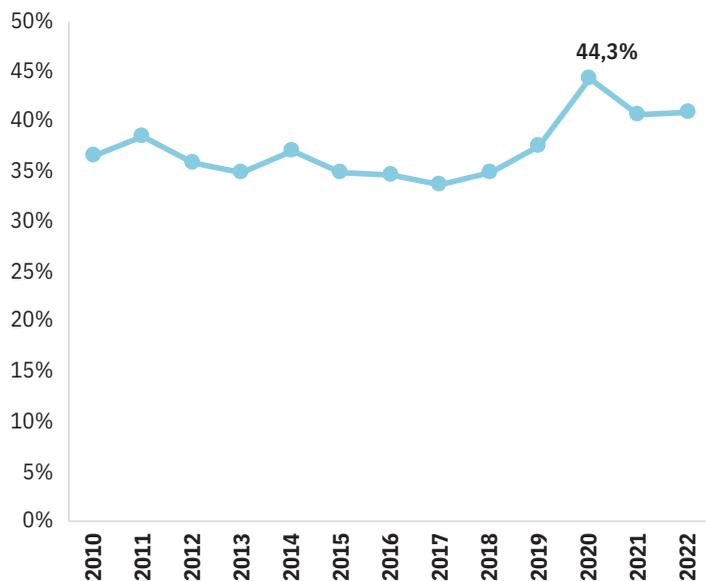
El declive de la inversión educativa ocurre en un contexto en el cual más del 40% de las personas estudiantes de 4 a 18 años que asisten a centros públicos se encuentran en situación de pobreza (gráfico 1.15) y en el que los recursos presupuestados para los programas de becas y transferencias condicionadas en el 2022-2023 tuvieron una reducción real acumulada cercana al 30%. Aunque se contemple el refuerzo de los recursos

del Fodesaf que pasarían directamente al IMAS para esta transferencia, lo cierto es que el Fondo ha perdido una quinta parte de sus ingresos entre el 2020 y 2021, pérdida que proviene principalmente de la transferencia que debe realizar en gobierno central (Trejos, 2023b).

Una idea clave que el Informe desea subrayar es que la mejora en la calidad del sistema educativo dependerá de garantizar los recursos necesarios para superar los rezagos históricos y realizar cambios en la gestión educativa. El país va en una dirección contraria a las recomendaciones internacionales que estipulan garantizar una mayor inversión educativa para mitigar los impactos de la pandemia del covid-19, así como para financiar medidas de recuperación de los aprendizajes, promover estrategias que permitan disminuir el abandono escolar, atender los problemas de pobreza de aprendizaje e invertir en la infraestructura y el equipamiento de las escuelas (Cepal, 2022). En la Cumbre sobre la Transformación de la Educación realizada en 2022, se propuso, con base en los compromisos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para Educación en la Agenda 2030 (ODS4-Educación), una línea de acción dirigida a contar con un mayor financiamiento y sostenibilidad. Para ello las Naciones

Gráfico 1.15

### Evolución de la pobreza total en personas con edades de 4 a 18 años que asisten a la educación pública, según grupos



Fuente: Murillo, 2023a con base en Oviedo, 2023, y datos de las Enaho del INEC.

Unidas proponen la movilización de más recursos, especialmente nacionales, así como el aumento de la eficiencia y la equidad de las asignaciones y los gastos y la mejora en los datos sobre el financiamiento de la educación (Naciones Unidas, 2022).

Cabe señalar que la caída absoluta de la inversión educativa ha incrementado las distancias con respecto a los promedios de inversión per cápita en los países de la OCDE. Este es el parámetro adecuado de comparación internacional y no el uso de medidas relativas (por ejemplo, los porcentajes del PIB), pues da cuenta de los recursos que realmente tiene a su disposición el sistema educativo costarricense para prestar sus servicios y mejorarlos.

Desde esta perspectiva, el país experimenta un retroceso que es absoluto y, además, relativo. Finalmente, el señalamiento de que la disminución de las cohortes que ingresan al sistema educativo debido al envejecimiento poblacional del país permitiría una reducción correlativa de la inversión educativa asume, infundadamente, que los niveles per cápita son adecuados para la mejora en el acceso, calidad, pertinencia y la innovación en la educación nacional.

#### Para más información sobre

**INVERSIÓN SOCIAL EDUCATIVA**  
véase Trejos 2023b y Pacheco y  
Elizondo 2023 en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

#### Menor inversión y falencias en la planificación de la infraestructura educativa acentúan las limitaciones del modelo basado en la atención de urgencias

Un segundo retroceso se presenta en el ámbito de la infraestructura educativa, un fundamental para el aprendizaje de calidad y el desempeño académico tanto de las personas estudiantes como docentes y que sido abordado sistemáticamente en sucesivas ediciones del Informe desde el 2015. En este sentido, el país se aleja de la aspiración de ofrecer ambientes de aprendizajes atractivos a corto plazo. Se trata, pues, de un retroceso que es tanto absoluto como relativo: es absoluto por la caída de la inversión en infraestructura y relativo porque el problema se mantiene

en el tiempo y cohortes enteras de estudiantes sufren debido a los inadecuados ambientes de aprendizajes.

En años recientes, a los problemas endémicos para realizar un mantenimiento oportuno de la infraestructura educativa, se suma la caída en el presupuesto asignado y la inacción del MEP, que agrava la situación de deterioro de las instalaciones existente. Según datos de la Dirección de Infraestructura Educativa del MEP (DIE) en el período 2014-2019, el promedio de recursos transferidos a las juntas de educación y administrativas para infraestructura compra de terreno y alquiler estuvo por encima de los 52.000 millones de colones anuales. En el período 2020-2022 este promedio bajó a 14.560 millones por año (gráfico 1.16), un monto aproximadamente 3,6 veces menor.

Un factor decisivo en la valoración del MEP en el ámbito de la infraestructura educativa es un modelo de gestión que opera bajo demanda y que se centra en la atención de urgencias más que en la planificación. El país sigue sin contar con un sistema de monitoreo del estado de la infraestructura que permita conocer las condiciones reales de los centros educativos, pese a que la política educativa de infraestructura, aprobada mediante el acuerdo 06-12-2012 del CSE, estableció como obligatorio el contar con un diagnóstico actualizado sobre el estado de la infraestructura. Hasta el momento, esta obligación no ha sido cumplida. Además, un signo de ese deterioro es la cantidad de órdenes sanitarias que aluden a un cierre total o parcial del centro educativo. Por ejemplo, a junio de 2023, un total de 54 centros educativos tenían una orden sanitaria que implicaba cierre total del establecimiento y, en 25, un cierre parcial<sup>25</sup>. Estas situaciones son recurrentes y no excepcionales y se podrían evitar si existiera un sistema de mantenimiento adecuado de los planteles escolares.

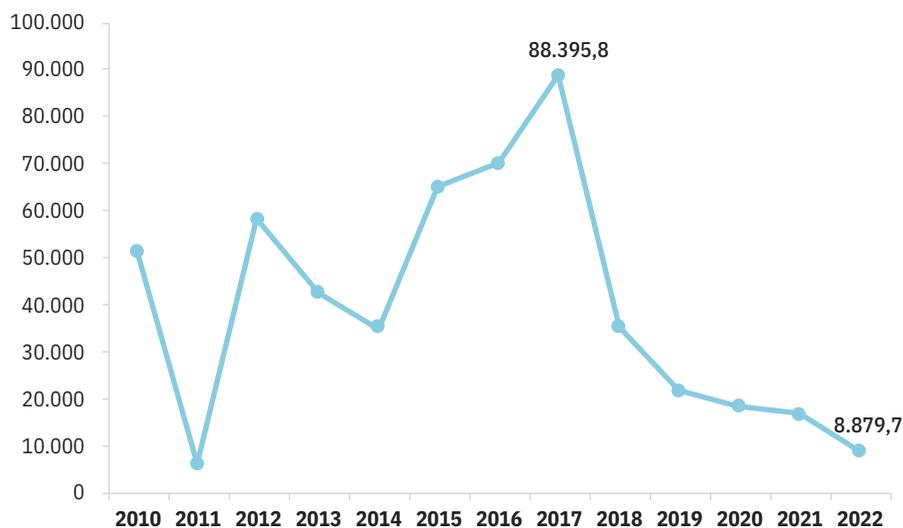
#### Desarticulación de la alianza público-privada MEP-FOD debilita el modelo de enseñanza de la informática educativa

Un tercer retroceso es la erosión de las bases que apuntaban a la construcción

Gráfico 1.16

### Recursos transferidos a las juntas de educación y administrativas para infraestructura, compra de terreno y alquiler

(millones de colones corrientes)



Fuente: Murillo, 2023 con datos de la DIIE del MEP.

de una sociedad más conectada y con un mayor aprovechamiento de las tecnologías de la información y comunicación en los servicios educativos. En el período bajo análisis se desarticuló la alianza público-privada entre el MEP y la Fundación Omar Dengo (FOD) que había gestionado las fortalezas de nuestro país en el ámbito de la informática educativa y, al mismo tiempo, se ha generado un nuevo retraso en el objetivo de contar a corto plazo con un sistema educativo interconectado con una red de banda ancha. La situación actual es, por lo tanto, más precaria que la de dos años atrás.

En 2021, la CGR instruyó al MEP para que anulara el proceso licitatorio con la Fundación Omar Dengo en el marco de la “Red del Bicentenario” sin que hubiese una alternativa ni se haya presentado una estrategia alterna a la fecha de edición de este Informe. Cabe señalar que el MEP había indicado a la CGR la necesidad de trabajar con la Fundación en esta área, pues carecía de la capacidad para implementar la Red. Además, en la actualidad, siguen sin funcionar adecuadamente los mecanismos

que permitan una articulación efectiva entre Sutel/Fonatel, el Micitt y el MEP para atender las necesidades del sistema educativo. Esta situación ubica al país, además, en condiciones de rezago relativo en relación con los países de la OCDE y extiende el plazo para que el país cuente finalmente con una Red Educativa con conexión de alta velocidad.

En la actualidad se evidencian serias dificultades para avanzar con la “Red Educativa para el Bicentenario”. En 2023, el Fonatel reportó un avance del 25,6% en el cumplimiento de la meta total de 2.375 centros educativos propuestos para el 2027 (Fonatel, 2023). A esto se suma la falta de una actualización por parte del MEP del listado de centros educativos por conectar y el estado actual de su infraestructura. Cabe señalar que, según Fonatel, tampoco se incluyó una meta específica en el Plan de Desarrollo 2023-2026, lo cual ralentiza el ritmo de avance en la conexión en los centros educativos.

En el marco de programa Centros Públicos Equipados se compraron 86.812 computadoras y tabletas para cubrir las necesidades de las y los estudiantes en tiempo de Pandemia. Los equipos fueron

entregados en los centros educativos a solicitud del Micitt y el MEP, donde permanecen a la fecha almacenados por instrucciones del MEP y el Micitt y no en los hogares con vulnerabilidad socioeconómica (Fonatel, 2023). Esto representa una pérdida de oportunidad para reducir los problemas de hacinamiento tecnológico y un incremento en el riesgo de obsolescencia de los equipos cuando finalmente sean entregados.

Más recientemente, el Consejo Superior de Educación puso fin al convenio vigente del Pronie-MEP/FOD. Mediante el acuerdo AC-CSE-93-11-2023 se dejó sin efecto el Artículo 4 del acta n° 14-2002<sup>26</sup>. Ello implica un serio debilitamiento del modelo pedagógico de la informática educativa que se imparte en el país. En la propuesta general presentada posteriormente por el MEP para asumir las funciones del Pronie, las dimensiones de la transformación curricular se reducen de cuatro a dos, se pasa de un modelo centrado en desarrollo cognitivo del estudiantado (mediante el empleo de las tecnologías para la creación de conocimiento y estrategias de aprendizaje dirigido a fomentar las capacidades de resolución de problemas, investigación, creación y colaboración) a uno que no explicita el método de aprendizaje, no aclara cómo integra la evaluación, reduce los indicadores de seguimiento y lo más preocupante, en materia de acceso se pasa del uso de softwares libres a compra de licencias (cuadro 1.5). Al momento de edición de este informe se desconoce la forma en que se desarrollará la nueva propuesta.

El CSE puso fin a un enfoque pionero en América Latina y reconocido internacionalmente por la Unesco, que en 2022 había alcanzado una cobertura del 92% de su población objetivo: 29,4 puntos porcentuales más que en 2010. Además, detuvo la entrega de dispositivos a los hogares en zonas rurales y el desarrollo de programas innovadores en la educación primaria y secundaria, entre los que se destacan el programa de tecnologías móviles en zonas indígenas y el programa de certificación en la industria 4.0 en colegios técnicos.

Una consideración final. Ciertamente,

Cuadro 1.5

**Enfoque curricular del modelo de laboratorio de informática educativa (LIE) y la propuesta del MEP**

Componentes didácticos y curriculares	Modelo Laboratorio de Informática Educativa (LIE) Pronie-MEP_FOD	Nueva propuesta MEP
<b>Teoría de aprendizaje</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fundamentación constructivista con énfasis en el construccionismo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No se evidencia en la propuesta del MEP.</li> </ul>
<b>Enfoque curricular</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Por competencias.</li> <li>Aporta a 4 dimensiones de la transformación curricular.               <ul style="list-style-type: none"> <li>120 indicadores de desempeño.</li> <li>Competencias asociadas al pensamiento computacional: resolución de problemas, construcción de artefactos físicos y robots, manejo de los componentes de los sistemas computacionales y de conceptos de cómputo, representación y modelaje de datos.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Por competencias.</li> <li>Aporta a 2 dimensiones de la transformación curricular.</li> <li>No se evidencian indicadores de desempeño.</li> <li>Competencias asociadas a: programación por bloques, robótica educativa, pensamiento computacional, STEAM, ciencias de datos, inteligencia artificial, seguridad digital y lenguajes de programación.</li> </ul>
<b>Método de aprendizaje</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aprendizaje Basado en Problemas (ABP)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No se explicita el método de aprendizaje.</li> </ul>
<b>Contenidos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definidos por 4 niveles educativos.</li> <li>Dosificados por módulos dentro de cada uno de los 4 niveles.</li> <li>Abordan lo conceptual, procedimental y actitudinal, de manera integral en todos los 120 indicadores de competencias.</li> <li>Define una progresión a través de todos los años escolares desde los conceptual y procedimental.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definidos por ciclos educativos.               <ul style="list-style-type: none"> <li>Dosificados por módulos dentro de cada uno de los ciclos.</li> </ul> </li> <li>Abordan lo conceptual y procedimental y solo se evidencia 5 actitudes del total de competencias.</li> <li>Se evidencia una progresión conceptual no longitudinal en 7 de las 63 competencias descritas.</li> </ul>
<b>Perfil de salida</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrolla habilidades cognitivas y sociales de orden superior, aplicadas a cualquier profesión y en la vida.</li> <li>Un resultado de aprendizaje por cada nivel.</li> <li>Visión humanista del perfil del estudiante.</li> <li>Se aprovecha la tecnología como objeto para pensar y resolver problemas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Formar estudiantes en áreas tecnológicas.</li> <li>Enfoque técnico.</li> <li>Un perfil de salida según los módulos a desarrollar en cada agrupación hasta el séptimo año, de octavo a duodécimo no se evidencian.</li> <li>Perfil orientado a la industria.</li> </ul>
<b>Evaluación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Un resultado de aprendizaje por cada nivel.</li> <li>Se desprenden indicadores de desempeño.</li> <li>Se dosifican en criterios de logro.</li> <li>Los criterios de logro permiten evaluar el conocimiento, la práctica y aplicación de contenidos."</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No se evidencia cómo se integra la evaluación desde el modelo por competencias propuesto.</li> </ul>
<b>Plataformas y programas de apoyo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Esferas de aprendizaje (contenidos multimedia para el autoaprendizaje del estudiantado).</li> <li><i>Titibots</i> (licencia gratuita otorgada por convenio FOD-UCR para programación del robot).</li> <li><i>Scratch 3</i> (software gratuito).</li> <li><i>Microsoft MakeCode</i> (software gratuito).</li> <li><i>Python</i> (software gratuito).</li> <li>Sitio web OfertaLIE (contenido para docentes).</li> <li>GECO (plataforma de colaboración entre docentes y estudiantes).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>Microsoft MakeCode</i> (software gratuito).</li> <li><i>Minecraft Education</i> (licenciamiento).</li> <li><i>Microsoft 365: PowerBI   Power App</i> (licenciamiento).</li> <li><i>Microsoft Learn for Students</i>.</li> <li><i>Minecraft Education Python   Java Script</i> (licenciamiento).</li> <li><i>Minecraft Education</i>.</li> <li><i>Microsoft MakeCode ARCADE</i> (software gratuito).</li> <li><i>Microsoft 365 for Education</i> (licenciamiento).</li> <li><i>Microsoft Hacker STEM</i>.</li> <li><i>PowerBI + Azure for Students</i> (licenciamiento).</li> </ul>

Fuente: FOD, 2023 y CSE, 2023.

en la sociedad costarricense, hay un movimiento “natural” hacia una mayor conectividad producto de los cambios tecnológicos mundiales. Sin embargo, ese tránsito “natural” es insuficiente para un país cuya aspiración es tener a corto plazo una sociedad conectada. Según la Enaho del INEC, en el período 2019-2022 hubo una mejoría en el acceso a la conexión a internet por fibra óptica o cable coaxial en la población de 5 a 18 años que asiste a la educación formal, independientemente del quintil de ingreso del hogar. Sin embargo, esta ampliación de la cobertura es impulsada por factores ajenos a la política pública tales como las decisiones de cobertura de las empresas proveedoras de servicios, la capacidad económica de los hogares, o su voluntad.

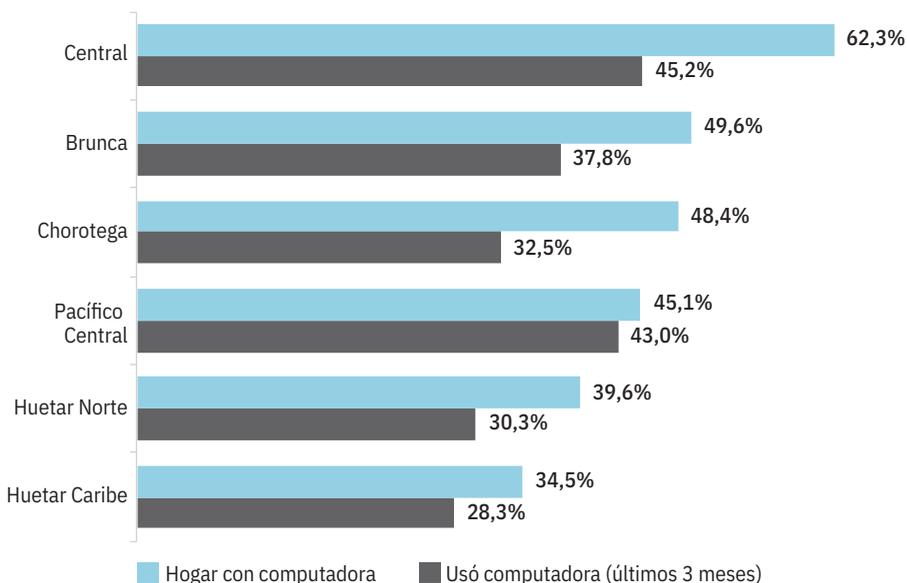
Sin intervención expresa de la política pública educativa, uno de los resultados previsible es la perpetuación de las asimetrías entre grupos poblacionales y territorios. Esto es precisamente lo que ha ocurrido en el país con la tenencia y uso de computadoras en los hogares, donde, pese al avance general, persisten brechas importantes entre regiones (gráfico 1.17) y las distancias de cobertura entre quintiles se mantienen. Ambas constataciones evidencian, además, que el hacinamiento tecnológico señalado en la edición anterior del Informe se mantiene como un desafío pendiente.

### País está desaprovechando ventana de oportunidad para mejorar la idoneidad docente

A tres años de aprobación de la Ley 9871 de Contratación Docente de 2020, el país sigue sin contar con el instrumento requerido para aplicar las pruebas de idoneidad requeridas por esta ley. Más aún, los esfuerzos por generar los insumos necesarios para su concreción se paralizaron en 2022 e inicios de 2023. Con ello, el país está perdiendo una ventana de oportunidad para sustituir al personal que progresivamente se acogerá a su pensión en los próximos años por medio de la aplicación de mecanismos que acrediten los conocimientos, destrezas e idoneidad profesional de los reemplazantes. Tómese en consideración que entre el 2014 y 2022 el MEP registró un total de 14.640

Gráfico 1.17

### Tenencia y uso de computadora en la población de 5 a 18 años que asiste a la educación formal, por región. 2022



Fuente: Segura, 2023 con datos de la Enaho del INEC.

personas pensionadas (un promedio que ronda 1.627 funcionarios por año).

No avanzar en este tema tiene graves consecuencias pues la contratación de personas inadecuadamente calificadas para desempeñar sus funciones impactará de manera negativa a las generaciones de estudiantes que pasarán por sus aulas. El diseño y aplicación de una herramienta para el ingreso a la carrera docente, construida con altos estándares de calidad, es un tema urgente para avanzar en el ámbito de reclutamiento y la planificación del recurso humano que el Ministerio de Educación requiere. Sin esta herramienta, será difícil aplicar con éxito los programas de estudio. Por tanto, en este tema, Costa Rica experimenta, según el marco interpretativo de este Informe, un retroceso relativo.

Entre los recursos e instrumentos que, por sus características, son clave para fortalecer, apoyar y complementar la elaboración de una prueba de idoneidad docente adecuada y de calidad destacan los siguientes: el Marco Nacional de Cualificaciones para las Carreras de Educación (MNC-CE-CR) aprobado

en 2021, el Diccionario de competencias laborales docentes, publicado en mayo del 2022 en el Diario Oficial la Gaceta por medio de la resolución DG-RES-31-2022, los perfiles específicos por ciclo de las personas estudiantes según la política curricular *Educar para una nueva ciudadanía* y los manuales descriptivos de clases y especialidades docentes elaborados por la DGSC. Estos instrumentos contienen las especificaciones de clases, con descripciones elaboradas mediante el empleo de conceptos y principios generales, en los que se exponen los deberes, las responsabilidades y requerimientos de un grupo de puestos. Al momento de publicarse este Informe, la implementación de estas herramientas es incipiente.

### Freno a la expansión de escuelas que ofrecen el currículo completo exacerba asimetrías en la oferta educativa en las edades iniciales

El freno en la expansión de las escuelas de horario regular constituye un retroceso relativo que limita el desarrollo pleno

del currículo oficial en primaria y el derecho de la niñez a recibirlo. No avanzar en la universalización del currículo implica perpetuar las asimetrías existentes en edades tempranas dentro del sistema educativo.

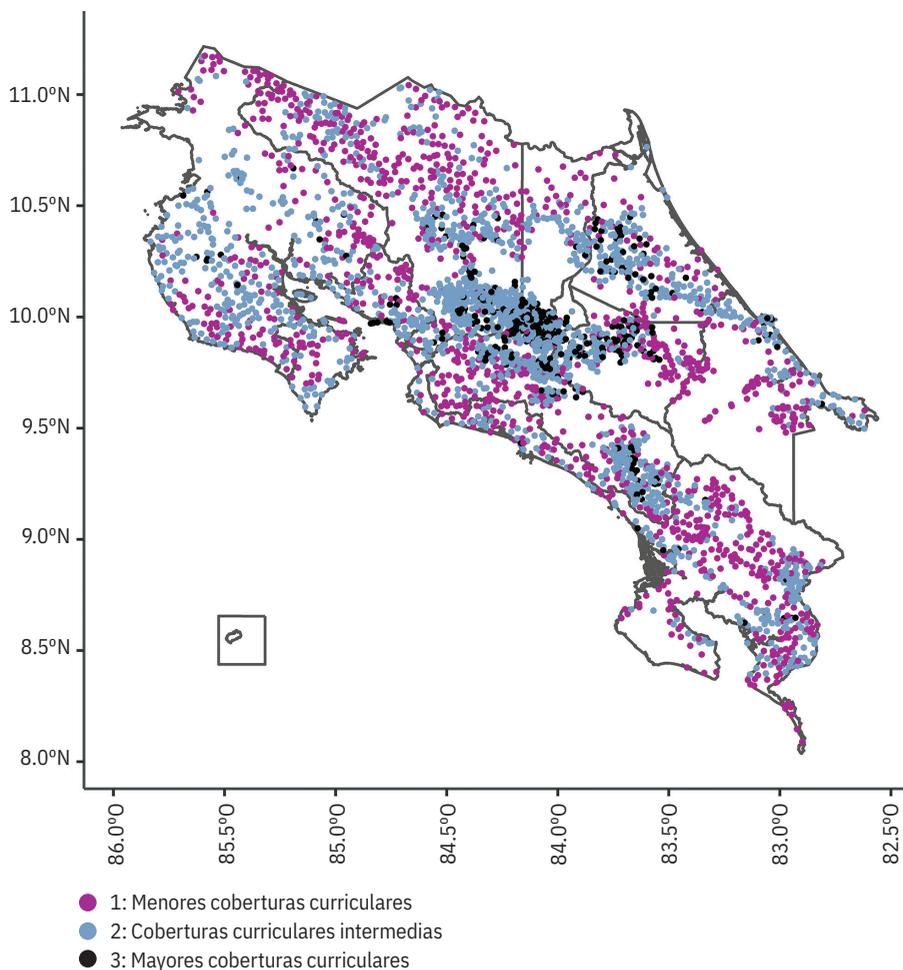
Esta aspiración a la universalización se originó en el acuerdo 34-97 del CSE de 1997, en el que se estableció un plazo de 10 años para extender el currículo completo a la totalidad de escuelas del país. Este plazo, evidentemente, no se cumplió. Veinte años después, el Plan Nacional de Desarrollo de la Administración Alvarado Quesada (2018-2022) rebajó la meta y propuso alcanzar una proporción del 33% escuelas en modalidad de horario regular. Sin embargo, la pandemia frenó el proceso de expansión y tampoco se logró cumplir esta meta mínima. En 2021 y 2022, solo dos centros por año fueron transformados a esta modalidad.

En 2022, la proporción de centros educativos con esta oferta fue de 8,6% (317 escuelas), apenas 81 escuelas más que en 2018. Esto implica que miles de estudiantes transitaron o finalizaron una de las etapas más importantes de sus trayectorias formativas sin recibir la totalidad de asignaturas que el mismo CSE definió como fundamentales para su desarrollo académico. De persistir un ritmo similar al del último quinquenio (20 centros educativos por año), el lograr que al menos la tercera parte de las escuelas brinde el currículo completo llevaría al país alrededor de seis décadas y la universalización quedaría para muy entrado el siglo que viene.

El presente Informe subraya la necesidad de explorar escenarios que permitan acelerar el ritmo de mejoras. Un análisis de conglomerados realizado por Navarro et al. (2023) permitió identificar tres perfiles de las escuelas del país según las características de la malla curricular que ofrecen y su ubicación (mapa 1.1). El grupo de menores coberturas curriculares es el que predomina en el país, especialmente fuera del Valle Central. En términos generales, se constata que los desafíos enfrentados por la pretensión de universalizar el currículo completo no son homogéneos y, por ello, se requieren estrategias de acción diferenciadas que

Mapa 1.1

**Costa Rica: prevalencia de conglomerados de escuelas<sup>a/</sup> según la malla curricular ofrecida. 2022**



a/ Solo incluye centros educativos públicos de primer y segundo ciclos.

Fuente: Navarro et al., 2023 con datos del Departamento de Análisis Estadístico del MEP.

equilibren las oportunidades de acceso y calidad educativa.

El estudio muestra que es posible avanzar con los centros educativos que requieren acciones de política educativa prioritaria. Estos son los que se ubican en el conglomerado 2, compuesto por escuelas en su mayoría menores de 200 estudiantes (79%), que solo ofrecen una o dos asignaturas complementarias o especiales (70%), con presencia importante en direcciones regionales tales como Santa Cruz, Alajuela, Occidente, Desamparados y Cartago. Sin embargo, para lograrlo, es necesario que el MEP lo establezca como una prioridad y destine

recursos financieros y humanos para su implementación.

**Desaceleración en la expansión de la cobertura de los Colegios Técnicos Profesionales afecta a territorios con más rezago social**

La desaceleración en el ritmo de expansión de la cobertura de los colegios técnicos profesionales representa un retroceso relativo. En un momento de mal desempeño del mercado laboral pero alta demanda de personal técnico en el país, se pierde la oportunidad de brindar esta modalidad a un porcentaje mayor de estudiantes en el ciclo diversificado, en

especial a personas provenientes de distritos con IDS bajo. Recuérdese que, de acuerdo con la OCDE, en Costa Rica el 25,1% de la población con edades de 15 a 19 años no está empleada, no asiste a la educación ni recibe formación, porcentaje muy superior al promedio de los países miembros de esta organización (8,3%) en 2021 (OCDE, 2023b).

El Informe anterior planteó que, desde el punto de vista del desarrollo humano, el fin del primer bono demográfico exige mejoras rápidas y generalizadas en las oportunidades educativas, pues el país tendrá que hacer frente a sus necesidades de desarrollo con cada vez menos personas jóvenes, comparativamente hablando, y requiere, además, que cada una de ellas esté mejor formada y capacitada para insertarse con ventaja en la vida económica y social del país y atender los nuevos requerimientos de la cuarta revolución industrial. En este sentido, la ampliación de la oferta de la Educación Técnica y la Formación Profesional (ETFP) brinda a las y los jóvenes una salida alternativa para ingresar al mercado laboral o, si lo desean, continuar estudios universitarios.

El MEP planteó como proyecto estratégico para el período 2018-2022 fortalecer los Colegios Técnicos Profesionales (CTP) mediante la implementación de un programa de estudios adaptado al Marco Nacional de Cualificaciones de la Educación y Formación Técnica Profesional de Costa Rica (MNC-EFTP-CR) y el aumento de su peso en la matrícula del 29% al 40%. Sin embargo, lo cierto es que el país ha entrado en una nueva etapa de estancamiento luego de un importante crecimiento de la EFTP registrado en el período 2011-2014 cuando abrieron 117 servicios<sup>27</sup> (PEN, 2019), incluyendo la creación de nuevos colegios, la conversión de centros académicos a técnicos o la creación de secciones nocturnas. Sin embargo, desde el 2014 solo se han creado dos centros adicionales y el total actual se estancó en 135 colegios técnicos diurnos y dos nocturnos. El único esfuerzo por ampliar la oferta se registró en el 2018 por medio de 16 nuevos servicios en Institutos Profesionales de Educación Comunitaria (IPEC) y Centros Integrados de Educación de

Adultos (Cindea), pero el número no ha cambiado desde entonces<sup>28</sup>.

Esta situación alienta la persistencia de brechas geográficas en las oportunidades educativas. En el 2022, la CGR emitió un Informe de Auditoría sobre la eficiencia y eficacia del Servicio de Educación Técnica prestado por el MEP mediante CTP diurnos. Ese informe señala que las personas estudiantes provenientes de distritos con un Índice de Desarrollo Social (IDS) bajo o muy bajo<sup>29</sup> tienen menores posibilidades de acceder a las mismas condiciones de aprendizaje que personas que asisten a los centros educativos ubicados en distritos con un IDS alto, lo cual limita el acceso igualitario a una formación técnica de calidad (CGR, 2022b).

Por su parte, en 2019 entró en vigor la Ley 9728 de Educación y Formación Técnica Dual, la cual tiene entre sus objetivos el dotar a las personas estudiantes de las competencias, conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes que les permitan su incorporación y adaptación a un mundo laboral cambiante (artículo 3, inciso a). A pesar de la entrada en vigor de esta ley, no se registran avances significativos en la ampliación de la educación dual. Al 2022 la DETCE-MEP reportó dos programas educativos aprobados por el CSE (Electrónica Industrial y Desarrollo WEB) con 19 estudiantes matriculados; además, siete programas estaban en proceso de diseño y uno pendiente de aprobación. En ese mismo año, el INA tenía matriculadas a 71 personas en cuatro programas: Operaciones de asistencia en la cocina, Operación de procesos productivos, Mantenimiento industrial y Electrónica (CAP-EFTP-Dual, 2023). De acuerdo con la OCDE (2023a), la implementación de programas educativos duales debe supervisarse de cerca para garantizar que se produzcan los resultados esperados y se aborden las debilidades identificadas mediante el ajuste de la normativa y la legislación.

### Retroceso en la evaluación de inglés y el monitoreo de los avances y brechas en la aplicación del programa de estudio.

La educación costarricense experimentó otro retroceso importante en el ámbito

de la evaluación de los aprendizajes de estudiantes en inglés debido a la suspensión de las pruebas que el MEP venía aplicando desde el 2019 con apoyo de la Escuela de Lenguas Modernas de la Universidad de Costa Rica. Estas pruebas tenían altos estándares de calidad, al ser instrumentos estandarizados para todos los centros y modalidades educativas, con una aplicación en línea que brindaba resultados en tiempo real. Debido a la suspensión, los y las estudiantes volvieron a pruebas de aplicación desigual: algunas las realizan por computadora, otros en papel y lápiz y otros en celulares, situación que no garantiza una aplicación uniforme como lo exigen las mejores prácticas internacionales en evaluación.

Cabe recordar que, en el 2017, Costa Rica apostó por implementar los nuevos Programas de Inglés del MEP según el Marco Común Europeo de Referencia (MCER). Esta nueva propuesta curricular de la asignatura de Inglés contempla un enfoque accional basado en tareas y centrado en la persona estudiante o usuaria como agente social capaz de tomar decisiones con respecto a situaciones de la vida diaria de una manera activa y autónoma (MEP, 2021; Consejo de Europa, 2020). Además, en el marco de la Declaratoria de Interés Público de la Alianza para el Bilingüismo (ABI), el CSE, mediante acuerdo 03-08-2021, estableció una “Política Educativa de Promoción de Idiomas, lenguas extranjeras, indígenas y LESCO” la cual establece que el MEP debe ejecutar acciones de gestión administrativa y estratégica que amplíen la cobertura de una segunda lengua en todas las modalidades y niveles del sistema educativo bajo el enfoque de inclusión y equidad (CSE, 2021).

Las pruebas de dominio lingüístico proporcionaban información clave a los directores, asesores y autoridades educativas sobre la aplicación del Programa de Inglés y las brechas existentes para poder priorizar y redirigir los recursos de apoyo. Asimismo, el estudiantado recibía una certificación que le permitía conocer el dominio de las habilidades, tanto en primaria como secundaria, que podían utilizar para acceder a distintas oportunidades de trabajo o convalidación de su

nivel de inglés en las universidades, algo con lo que ahora no cuentan. Además, ofrecían una radiografía del perfil de salida de las personas estudiantes en el último año de la educación diversificada pública en Costa Rica en las habilidades de comprensión escrita y comprensión oral en el idioma inglés.

Las pruebas evidenciaron los importantes desafíos que tiene el país en este ámbito, ya que mayoría de estudiantes se ubicaron en las bandas más bajas (A1 y A2) del Marco Común Europeo de Referencia (MCER). Basados en las puntuaciones de la Prueba de Dominio Lingüístico de inglés, Quesada et al. (2023) mostraron las brechas entre grupos de estudiantes, cada uno de los cuales requiere abordajes diferenciados y seguimiento especializado. En términos generales, se identificaron cuatro conglomerados de estudiantes. El primer grupo lo conformó el 31,7% de los participantes y fue denominado A2 *en transición*. El segundo grupo se denominó A2 *consolidados* y se compone de estudiantes que se han consolidado como A2 en ambas destrezas (escucha y lectura). Este grupo es el más grande de los tres, pues cuenta con una representación del 36,1% del total en la cohorte del 2021. El tercer grupo (20,7%) se denominó B1 *consolidados* y el cuarto es el conglomerado de B2 *consolidados* (figura 1.11).

El estudio de Quesada et al. (2023) mostró brechas significativas entre modalidades y direcciones regionales que requieren ser atendidas. A la hora de hacerlo, debe tenerse en cuenta que algunos de los aspectos que influyen en la enseñanza y aprendizaje del inglés no dependen de las personas docentes ni están pautados por la institución donde laboran, como por ejemplo los niveles de secundaria a impartir, el número de lecciones asignadas o su programación durante la semana, así como el programa por desarrollar (académico, conversacional, especialidades técnicas) o el tamaño del Departamento de Inglés. No son factores que puedan controlar directamente, lo que demanda un abordaje holístico para el manejo de las diferentes condiciones que inciden en esos procesos de enseñanza y aprendizaje.

La suspensión de las pruebas hace que, en la actualidad, estudios como este no puedan ser realizados para las nuevas cohortes ni para dar seguimiento a lo diagnosticado en años anteriores. A la fecha de cierre de este Informe, la alternativa del MEP aún no se ha implementado<sup>30</sup>.

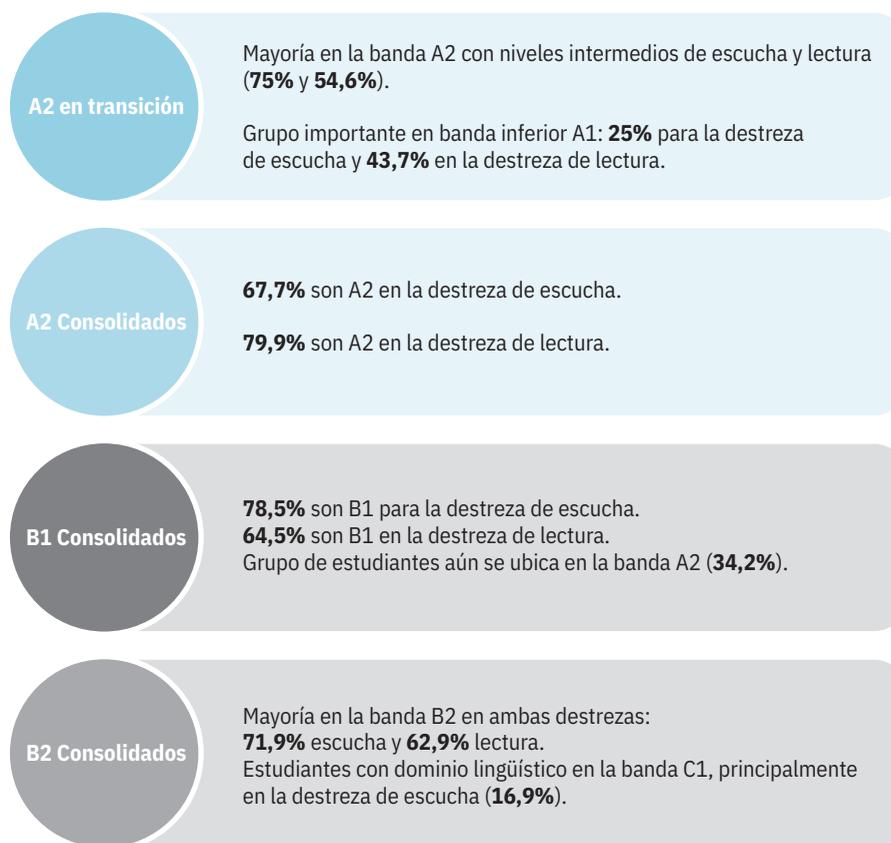
### Costa Rica no ha consolidado un sistema de macroevaluación sólido para la mejora de las prácticas educativas

La macroevaluación educativa es un componente medular y un factor determinante sin el cual el proceso educativo no puede cumplir sus objetivos

plenamente. Su propósito es proveer información sólida y precisa que contribuya significativamente al mejoramiento del proceso educativo y al cumplimiento de los objetivos curriculares. Para ello, debe funcionar como un sistema en el que un conjunto de factores, procesos, instrumentos y metodologías operan de forma interrelacionada entre sí (figura 1.12) y de forma estrecha y coherentemente articulada con los objetivos de aprendizaje propuestos en la política curricular. De esta manera, la evaluación se convierte en un catalizador esencial para la mejora educativa con alto valor público al producir información que fomente la

Figura 1.11

### Características de los conglomerados<sup>a/</sup> basados en las puntuaciones de la Prueba de Dominio Lingüístico de inglés de estudiantes de secundaria. 2021



a/ El método utilizado en este estudio es el de *Clustering Large Applications* o CLARA (por sus siglas en inglés), para el cual se seleccionaron 50.000 muestras aleatorias y se aplicó el algoritmo de particiones alrededor de los medoids o PAM (por sus siglas en inglés) utilizando la distancia de Manhattan. Fuente: Murillo, 2023a con base en Quesada et al. 2023, con datos de la Prueba de Dominio Lingüístico de la Escuela de Lenguas Modernas, UCR y MEP.

transparencia, la rendición de cuentas y la toma de decisiones responsable y fundamentada en evidencias con un impacto significativo en la esfera pública.

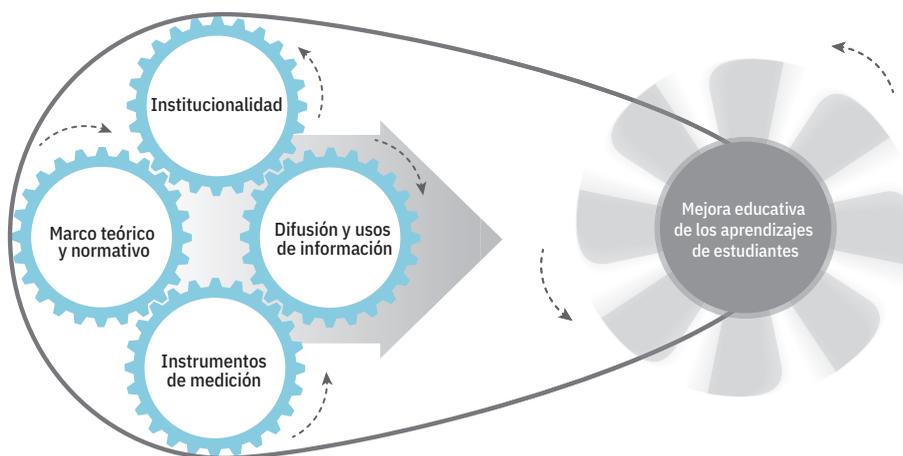
Un análisis en profundidad realizado en el Capítulo 3 de este Informe encuentra que el país sigue sin caminar hacia un sistema sólido de macroevaluación educativa y, más aún, por lo expuesto en secciones anteriores, retrocede en este campo. En el largo plazo, tres factores principales han incidido en esta situación: primero, la labor de la macroevaluación se ha reducido a la medición del logro de aprendizajes; segundo, el país está lejos de implementar las prácticas más efectivas llevadas a cabo en el ámbito internacional y tercero, el sistema presenta debilidades estratégicas en todos los elementos clave de su funcionamiento: el marco teórico y normativo, la organización institucional, los instrumentos de medición y los mecanismos de difusión y uso de resultados.

Costa Rica fue uno de los países de la región que reconoció tempranamente la importancia de la macroevaluación como factor relevante para acompañar los procesos de aprendizaje, solo superado por Chile (Galas et al., 2020). Sin embargo, cuando se analiza su trayectoria en este campo, su experiencia se ha centrado casi exclusivamente en practicar mediciones estandarizadas del logro educativo de las y los estudiantes a escala nacional. A la fecha, no ha logrado evolucionar hacia un sistema más comprensivo que funcione como herramienta de gestión para la mejora educativa.

Un estudio exhaustivo realizado para esta edición del Informe sobre las prácticas internacionales efectivas en la materia a partir de la revisión de literatura en países de la OCDE (Rodino, 2023) y del análisis de expertos internacionales de la región de América Latina (Medeiros, 2023; Ospina y Angulo, 2023; Miranda, 2023; Lasida, 2023 y Miranda y Monroy, 2023), encontró que el país está lejos de implementar las prácticas más efectivas (cuadro 1.6) que se llevan a cabo a nivel internacional en esta área. Esto impide el uso eficiente de los recursos, la innovación educativa y la disponibilidad de información de calidad en momentos

Figura 1.12

### Componentes clave e interrelaciones del sistema de macroevaluación educativa



Fuente: Alfaro y Barquero, 2023 con información de Rodino, 2023; Medeiros, 2023; Ospina y Angulo, 2023; Miranda, 2023; Lasida, 2023 y Miranda y Monroy, 2023.

Cuadro 1.6

### Principales prácticas internacionales efectivas en los sistemas de macroevaluación, según cada componente

Componente	Tipo de práctica
Marco teórico y normativo	Definición de estándares educativos.
	Definición precisa de los propósitos.
	Equilibrios y articulación entre fines sumativos y normativos.
Organización institucional	Entidad independiente y especializada con autonomía técnica y política.
	Articulación entre entidad evaluadora y ente rector en educación.
Instrumentos de medición	Pruebas nacionales alineadas a los programas de estudio.
	Participación en pruebas internacionales.
	Investigación de factores de contexto asociados con los resultados.
	Incorporación de TIC.
	Respaldo técnico (custodia y banco de ítems).
Difusión y uso de resultados	Aprovechamiento de la información de pruebas internacionales para mejorar calidad de aprendizajes.
	Hacer partícipes a docentes y personas directoras en la elaboración de las pruebas.
	Transformar la información en herramientas pedagógicas.
	Capacitar el cuerpo docente en la interpretación y uso de resultados.
	Promoción de políticas basadas en evidencias de los resultados.

Fuente: Barquero, 2023 con información de Rodino, 2023; Medeiros, 2023; Ospina y Angulo, 2023; Miranda, 2023; Lasida, 2023 y Miranda y Monroy, 2023.

críticos en los que urge mejorar la calidad educativa.

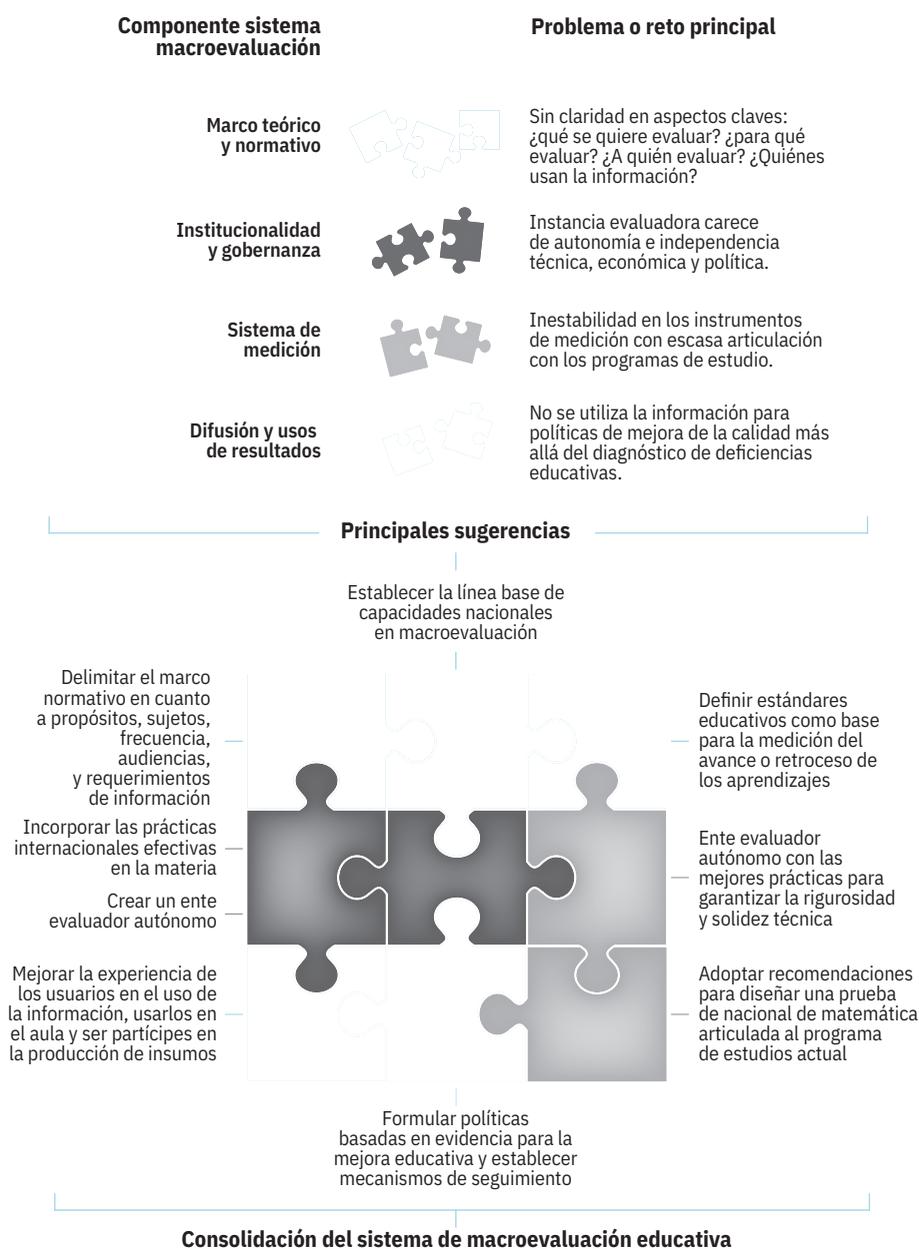
El presente Informe encontró debilidades en todos los componentes clave del sistema. En la actualidad, el marco teórico y normativo de la macroevaluación posee un alcance limitado. Solamente se contempla el estudiantado como objeto de evaluación y no precisa cuál debería ser la participación de los diferentes actores de la comunidad educativa en el análisis de los resultados y en la implementación de soluciones. La institucionalidad a cargo del MEP ha enfrentado constantes tensiones y opera con un conflicto de interés básico de política pública debido a que es juez y parte de la evaluación. Este conflicto contribuye a explicar las modificaciones constantes en la organización institucional de la macroevaluación, en sus objetivos y funciones, pues existe una constante interferencia de los niveles políticos en los procesos de gestión técnica.

El escaso uso de los resultados para mejorar los procesos de enseñanza-aprendizaje constituye un vacío histórico que no favorece la mejora educativa. Los esfuerzos del MEP se han asociado más a los procesos de logística de la implementación de pruebas y elaboración de informes que a la promoción del uso de los resultados para la toma de decisiones, con escasa participación de otros actores educativos en el proceso, tal como docentes, personas directivas y familias (Francis 2023b). Por otra parte, los instrumentos de medición han enfrentado cuestionamientos técnicos principalmente sobre su articulación con la política curricular y su limitada capacidad de innovación técnica, como se describió anteriormente, lo cual conduce a efectos perversos en el uso de la información al dar pie para la toma de decisiones imprecisas y el empleo ineficiente los recursos (Galas et al., 2020). En resumen, el país enfrenta importantes desafíos en todos los componentes que integran un sistema de macroevaluación educativa efectivo.

Estas limitantes obstaculizan la puesta en marcha de transformaciones que aseguren el aprendizaje efectivo del estudiantado y permitan garantizar una mejora educativa sostenida en los próximos años. De ahí que resulta necesario

Figura 1.13

### Retos clave y portafolio de sugerencias para consolidar un sistema efectivo de macroevaluación educativa



Fuente: Alfaro y Barquero, 2023 con información de Rodino, 2023; Medeiros, 2023; Ospina y Angulo, 2023; Miranda, 2023; Lasida, 2023 y Miranda y Monroy, 2023.

tomar medidas concretas para superar las dificultades anotadas en cada una de las dimensiones de un sistema de macroevaluación. En esta línea, se identificaron cuatro problemas importantes no resueltos (figura 1.13). Aunque vistos en su conjunto, no son, evidentemente, los

únicos que habría que abordar, sí constituyen asuntos importantes que, de atenderse, desencadenarían un importante progreso. Para cada uno de los problemas identificados, se construyó un portafolio de sugerencias que permite enfrentarlos, con la advertencia expresa de que no se

trata de una “receta única” ni una hoja de ruta de política pública claramente definida. La selección e implementación de estas sugerencias requiere de un diálogo nacional y de la mediación entre los distintos actores educativos involucrados en la materia para adaptarlas a las condiciones actuales del sistema educativo costarricense.

### Para más información sobre

#### MACROEVALUACIÓN

véase Capítulo 3 de este Informe  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Cierre: Tiempo de actuar y cumplir acuerdos en educación

En una coyuntura decisiva como la que el país enfrenta hoy en su sistema educativo, actuar y proponer soluciones resulta imperativo. La grave situación diagnosticada por el Informe sugiere que no se debe postergar la atención de problemas estructurales del sistema sin que ello tenga graves consecuencias para las generaciones actuales y futuras. Actuar decisivamente es una responsabilidad que ningún actor social y político puede hoy eludir.

### Enfoque general

El punto de partida para la acción que este Informe sugiere es recuperar los acuerdos nacionales de la educación recopilados en una sección previa (cuadro 1.4). Como se señaló al inicio de este capítulo, esta recopilación constituye, en sí misma, un instrumento para la exigibilidad de derechos de las personas y obligaciones del Estado. En este sentido, el CSE requiere fortalecer sus capacidades para darles seguimiento y la Defensoría de los Habitantes de la República posee una herramienta concreta para velar por los intereses de las personas.

En el marco de una situación tan apremiante como la actual, es difícil desplegar

intervenciones simultáneamente en más de treinta ámbitos de acción. Sin embargo, es posible orientar esas intervenciones a partir de dos principios elementales: por una parte, que la política pública repare los principales daños ocasionados por el incumplimiento de obligaciones contraídas por el Estado (principio de restauración); y, por otra, que la política pública minimice nuevos daños, debido a su acción u omisión (principio de precaución).

Con estos principios en cuenta esta edición del Informe propone concentrarse en la atención de una tríada de prioridades, cuyo debilitamiento está falseando al sistema en su conjunto:

- Revertir la caída de la inversión en educación.
- Mejorar sustantivamente los aprendizajes de estudiantes y su evaluación.
- Dignificar a las personas docentes y directoras y mejorar las condiciones de contratación y desarrollo laboral y profesional (figura 1.14).

Los tres “lados” del triángulo son fundamentales, pues sin ellos no es posible lograr el acto educativo de calidad tal y como el país lo requiere. La base alude a un tema medular: revertir las políticas

de austeridad fiscal desconectadas de una perspectiva de desarrollo del país, que están causando un daño estratégico. Costa Rica ha entrado a la tercera década del siglo 21 cometiendo el error de realizar una mejora fiscal a costa del deterioro de las oportunidades educativas de la población. Se trata de un yerro similar al cometido el siglo pasado en la crisis económica de los años ochenta, cuando la reducción de la inversión en educación le costó al país una generación perdida y dos décadas para volver a recuperar niveles de inversión previos a la crisis. En el contexto actual, en todos los escenarios analizados para este Informe, la caída en la inversión en educación experimentada en los últimos años limita seriamente las posibilidades de mejorar la calidad y la equidad educativas desde la educación preescolar hasta la educación universitaria.

### Recomendaciones de ediciones anteriores

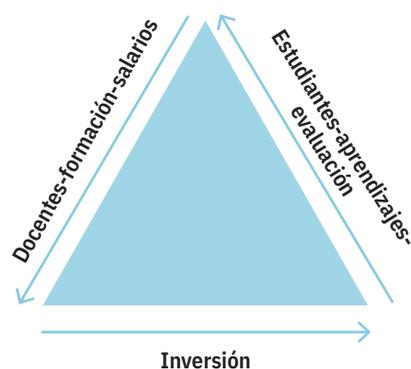
En sus dos últimas ediciones (2019, 2021) el *Informe del Estado de la Educación* ha generado una serie de propuestas específicas que pueden reagruparse y utilizarse para atender estos tres ejes estratégicos y ayudar cumplir los acuerdos nacionales.

En el Séptimo Informe (2019), las recomendaciones pusieron énfasis en el tema docente y sus condiciones de formación inicial y desarrollo profesional, elemento crítico para mejorar los problemas de bajo rendimiento de las y los estudiantes. También se incluyeron propuestas específicas para mejorar la gestión y los recursos del sistema y disminuir recargos administrativos que impactan al personal docente y reducen su tiempo de trabajo en las aulas. Un balance sobre el grado de cumplimiento de estas propuestas indica, sin embargo, que, en la mayoría de los casos, su ejecución está pendiente o el avance es parcial (cuadro 1.7).

Por su parte, en el *Octavo Informe* (2021), se agregó otro conjunto detallado de recomendaciones que retomaron el tema docente y lo ampliaron con propuestas orientadas a la mejora de los aprendizajes de estudiantes y los recursos financieros del sistema, dos temas

Figura 1.14

### Ejes de acción para salir de la crisis Educativa



## Cuadro 1.7

**Propuestas para atender desafíos nacionales en Educación, publicados en el *Séptimo Informe Estado de la Educación (2019)***

Ejes	Propuestas	Cumplimiento <sup>a/</sup>
Calidad docente	Elaborar ley para establecer acreditación obligatoria de las carreras en educación.	Pendiente
	Elaborar de Marco Nacional de Cualificación de Carreras en Educación (MNC-CE).	Cumplido
	Diseñar Programa Nacional de Mentoría para Docentes por parte del Instituto de Desarrollo Profesional (IDP).	Pendiente
	Crear Programa de Formación permanente de directores y supervisores.	Pendiente
	Revisar requisitos de los puestos de directores, supervisores y directores regionales.	Pendiente
Procesos contratación, evaluación y acompañamiento a personal docente y directivos	Aplicar Prueba de Idoneidad a futuros docentes contratados por el MEP.	Parcial
	Aplicar Examen de Incorporación al COLYPRO.	Pendiente
	Contratar docentes según los perfiles de docentes definidos en los programas de Estudio del MEP.	Pendiente
	Diseñar Programa de Inducción del MEP para docentes noveles.	Pendiente
	Crear Sistema Evaluación Formativa a docente, supervisores y directores independiente del MEP.	Pendiente
Inversión y Gestión	Crear de un Sistema de Información Integrado del MEP y expediente electrónico del Estudiante.	Parcial
	Otorgar autonomía relativa a centros educativos con buenos indicadores de gestión y resultados sujeto a evaluación periódica.	Pendiente
	Aplicar plan de reducción de trámites, solicitudes y reportes del personal docente.	Pendiente
	Desarrollar Sistemas de Información inteligentes del MEP para selección de personal con datos de origen del docente.	Pendiente
	Diseñar Plan de recambio generacional por parte de la Dirección de Planificación del MEP.	Pendiente
	Crear programa voluntario de pasantías de docentes excelentes para apoyar centros educativos con bajos rendimientos.	Pendiente
	Crear una plataforma información integrada del MEP y expediente electrónico del Estudiante.	Parcial
	Otorgar autonomía relativa a centros educativos con buenos indicadores de gestión y resultados sujeto a evaluación periódica.	Pendiente

a/ Parcial se refiere a que el instrumento o medida se aprobó, pero su ejecución no se ha concretado o solo se ha cumplido en sus fases iniciales.

Fuente: Elaboración propia con datos de PEN, 2019.

especialmente afectados en el marco de la crisis sanitaria y fiscal (cuadro 1.8). Lamentablemente, para el 2023, el balance sobre la puesta en marcha de lo sugerido hace dos años no es bueno, por cuanto la mayoría no se han implementado o su cumplimiento es parcial.

### Las recomendaciones del Informe 2023

La investigación realizada en este nuevo Informe (2023) permite agregar nuevas propuestas de acción en las dimensiones de la triada. En el primer eje, enfocado en revertir el deterioro de la inversión en educación, las principales recomendaciones apuntan tres objetivos. El primero es recuperar y dar sostenibilidad a la inversión educativa. A corto plazo, ello implica

frenar el deterioro en términos reales del presupuesto del MEP y del FEES y fijar, al mismo tiempo, metas de recuperación anual que permitan volver a la senda de la asignación constitucional del 8%.

El segundo es incrementar la eficiencia en el uso de los recursos en el MEP, especialmente aquellos destinados a ciertas áreas específicas. La investigación realizada sugiere revisar la eficiencia de los Programas de Equidad, específicamente los mecanismos de asignación de recursos para evitar las filtraciones y las fórmulas de asignación, a fin de que consideren variables adicionales como el grado de vulnerabilidad del entorno al centro educativo. En el caso particular de los comedores escolares, urge una mejoría en las prácticas de gestión relacionadas con el

control del inventario alimenticio, gestión de alimentos y reducción del desperdicio permitiría evitar el pago de sobrepagos. La revisión de la red logística permitiría eliminar intermediarios innecesarios. En el transporte de estudiantes, se sugiere establecer subsidios universales para estudiantes que residan en zonas con altos niveles de inseguridad para garantizar rutas seguras hacia las aulas y desarrollar un modelo de costos que considere variables geográficas y socioeconómicas específicas de cada región. Finalmente, urge reformar el modelo de atención de la infraestructura educativa, para lo cual es indispensable una reestructuración de la DIE, una tarea que las sucesivas jerarquías del MEP han intentado, pero reiteradamente no han logrado.

## Cuadro 1.8

**Propuestas para atender desafíos nacionales en Educación, publicados en el *Octavo Informe Estado de la Educación (2021)***

Eje	Propuestas	Cumplimiento <sup>a/</sup>
<b>Población estudiantil</b>	Elaborar Plan Nacional de Nivelación de los Aprendizajes a partir los resultados de evaluaciones diagnósticas sobre de lo que saben o no saben las personas estudiantes.	Parcial
	Desarrollar Campaña Nacional para el fortalecimiento de habilidades lectoras de estudiantes.	Pendiente
	Implementar medidas extraordinarias para recuperar aprendizajes en estudiantes con apoyo de las familias, especialmente los más vulnerables.	Pendiente
	Ampliar la disponibilidad y acceso de los docentes y alumnos a recursos educativos para apoyar la lectura y la escritura en las aulas, centros educativos y en hogares.	Parcial
	Cerrar la brecha digital asegurando conectividad acceso y acceso de estudiantes a dispositivos en sus hogares sin distinción de región o ingreso de los hogares.	Pendiente
	Fortalecer la calidad de los modelos pedagógicos de educación a distancia.	Pendiente
	Fortalecer vínculos de apoyo del sector universitario con el preuniversitario.	Parcial
<b>Personal Docente y Directivo</b>	Formar docentes con competencias digitales avanzadas mediante un proceso de capacitación sistemático.	Pendiente
	Aplicar Examen de Idoneidad docente aprobado por la ley 9871.	Pendiente
	Fortalecer formas de contratación docente nuevos criterios de mayor calidad como los aplicados a docentes de inglés.	Pendiente
	Implementar Marco Nacional de Cualificaciones de las Carreras de Educación en las universidades.	Pendiente
	Creación de un programa nacional de inducción y mentoría para docentes y directores en los centros educativos.	Pendiente
	Diseñar carrera de desarrollo profesional de las personas directivas y mejorar de sus condiciones de trabajo y formación.	Pendiente
<b>Inversión y gestión</b>	Garantizar sostenibilidad de recursos financieros en los Programas de Equidad y becas estudiantiles.	Pendiente
	Concretar la Red Educativa del Bicentenario de un ancho de banda de calidad.	Pendiente
	Avanzar las etapas 8 etapas de plataforma ministerial SABER para mejorar la gestión y comunicación de los distintos niveles de la estructura MEP.	Pendiente
	Asegurar sostenibilidad de las finanzas universitarias en la crisis fiscal.	Pendiente

a/ Parcial se refiere a que el instrumento o medida se aprobó, pero su ejecución no se ha concretado o solo ha cumplido fases iniciales.

Fuente: Elaboración propia de PEN, 2021.

Finalmente, en el caso de las universidades públicas, urge reestablecer la certidumbre de un marco de financiamiento, respetando la asignación garantizada constitucionalmente. Desde esta perspectiva, las negociaciones plurianuales son medulares para permitir una gestión que se base en una planificación de largo plazo, con presupuestos y metas asociadas y el cumplimiento de desafíos estratégicos como la ampliación de la cobertura, apoyar la permanencia y graduación, el cierre de brechas y la preservación de un recurso humano de alta calidad que mantenga y amplíe su contribución a

la innovación en ciencia la tecnología y demás campos del saber.

El segundo eje de acción se enfoca en las personas estudiantes, quienes son el centro del proceso educativo, resultan más afectados por la crisis y enfrentan serios rezagos en sus aprendizajes básicos. Las principales recomendaciones derivadas de la investigación son las siguientes:

- Aprovechar la ampliación de la jornada en educación preescolar para fortalecer los procesos de lectoescritura inicial en estudiantes más vulnerables. Esto se puede lograr mediante la implemen-

tación de la iniciativa “Experiencia de Fortalecimiento Integral de los aprendizajes para la atención de niñas y niños de Educación Preescolar”, que deja sin efecto el seguimiento individualizado y utiliza el tiempo para trabajar con todo el grupo en áreas que requieran mayor desarrollo<sup>31</sup>.

- Aumentar la cantidad de escuelas de Horario Regular mediante la intervención del Segmento 2 identificado en este Informe que abarca la mitad de los centros educativos del país. Estas escuelas tienen coberturas curriculares

intermedias (mayores al 50%) en las asignaturas de Educación Física, Artes Plásticas y Educación Religiosa. Si se amplía la cobertura en las otras asignaturas complementarias (Artes Plásticas, Educación para la Vida Cotidiana y Artes Industriales, que actualmente tienen coberturas menores al 10%) podría aumentarse significativamente la cantidad de centros con el currículo completo. Esta estrategia dirige su atención hacia necesidades locales específicas en regiones como Santa Cruz, Alajuela, Occidente, Desamparados y Cartago.

- Revisar, en relación con los procesos de enseñanza, aprendizaje y evaluación del inglés<sup>32</sup>, el tamaño de los grupos, la cantidad de horas de clase, la adecuación de los recursos educativos a las diferentes modalidades, mejorar el acompañamiento a al personal y recuperar una evaluación estandarizada de calidad que permita monitorear la aplicación del programa vigente y los aprendizajes esperados en la población estudiantil.
- Recopilar y sistematizar indicadores de acceso, rendimiento y logro para monitorear la evolución de las brechas entre estudiantes según género.
- Priorizar la implementación de pruebas estandarizadas para diagnosticar la magnitud de los rezagos educativos en áreas como como lectoescritura y matemáticas. Se sugiere emplear como referencia los indicadores de pobreza de aprendizajes en lectura y escritura propuestos en el Informe y la aplicación de una metodología especializada para la construcción de ítems que midan la competencia matemática detallada en el Capítulo 3 de este Informe.
- Avanzar en la consolidación de un Sistema Nacional de Macroevaluación Educativa mediante la creación de una agencia nacional especializada, con independencia técnica, política y financiera, que se encargue del diseño, elaboración, planificación, e implementación de los instrumentos

de medición y el análisis sus resultados. Esto fortalecería la credibilidad y estabilidad de los procesos evaluativos y evitaría situaciones de conflictos de interés hasta ahora presentes en la política educativa donde el MEP es juez y parte. Avanzar en este tema es fundamental para contar con información sólida y confiable acerca de qué saben o no las personas estudiantes, retroalimentar los procesos de recuperación de aprendizajes y lograr una mejora educativa sostenida en los próximos años.

- Incluir cuestionarios de factores asociados en pruebas nacionales estandarizadas que permitan monitorear aquellos aspectos relacionados con el estudiante, el hogar o el centro educativo que favorecen o no el logro de mejores resultados de la población estudiantil y diseñar estrategias de apoyo en el aula, basadas en evidencia.
- Diseñar políticas institucionales específicas en las universidades para combatir las brechas de género en todas las áreas de conocimiento, incluidas las de STEM.

El tercer eje de acción se refiere al personal docente. Al respecto, el Informe alerta sobre una situación delicada: por un lado, los salarios reales cayeron en años recientes y por otro, se experimenta un deterioro de las condiciones de capacitación y desarrollo profesional por falta de recursos, incentivos y tiempo real para su implementación dentro del calendario escolar. Ambas condiciones no son buenas y se dan en momento delicado de cambio generacional de la planilla docente. De no atenderse esta problemática, puede generarse un déficit de docentes o, peor aún, la atracción personal al sistema sin la formación ni las condiciones necesarias para asegurar la calidad.

En este contexto las recomendaciones específicas en este eje se concentran en cuatro áreas principales. La primera tiene apunta a frenar el deterioro de salarios de los docentes mediante políticas que reviertan el congelamiento de los salarios del sector público y la pérdida de su

poder adquisitivo por inflación.

La segunda recomendación refiere a un tema sobre el cual el Informe ha venido insistiendo para mejorar la calidad educativa: la puesta en marcha, sin dilación de los procesos de contratación y atracción de recursos humanos que el marco regulatorio vigente requiere con el fin de ampliar los estándares de calidad y aplicar la prueba de idoneidad por parte del MEP y del Servicio Civil para futuros docentes.

La tercera recomendación es fortalecer los procesos de formación inicial y desarrollo profesional de docentes y directivos de tal manera que garanticen el recurso humano de calidad que el MEP requiere para desarrollar sus planes de estudio. Para esto, es urgente la adopción del Marco Nacional de Cualificaciones de las Carreras de Educación (MNC-CE) en las universidades públicas y privadas, especialmente aquellas que gradúan más docentes. Al mismo tiempo, es necesaria la definición e implementación de una política de desarrollo profesional en el MEP, de acatamiento obligatorio para el personal docente y directivo, que cuente con recursos financieros y humanos para operar y con tiempo asignado en el calendario escolar anual para desarrollar los procesos de capacitación.

La cuarta recomendación es atender las brechas estructurales que el sistema arrastra y que afectan el logro educativo de las y los estudiantes, como las brechas de género en sus distintas manifestaciones. En este ámbito, resultan necesarias políticas claras, sostenidas y enfocadas en el trabajo en las aulas, lugar donde ocurre la interacción diaria entre docentes y estudiantes. Es indispensable que el profesorado conozca la importancia de abordar estos temas en las distintas asignaturas y contenidos; además, las personas docentes deben tomar conciencia de sus propios sesgos y estereotipos de género. Para ello, resultan determinantes la formación inicial en las universidades y los procesos de desarrollo profesional en cuanto a enfoques de género, desarrollo de habilidades, nociones de inteligencia, sexismos en la educación, estereotipos, desigualdades, entre otros.

### Costa Rica no puede aceptar más una ‘educación’ con fallas y carencias: una educación con “S”

Lo que Costa Rica haga hoy con la educación tendrá hondas repercusiones sobre su futuro, ya sea para mejorarla, o bien para descarrilar definitivamente de la ruta del progreso, crecimiento, desarrollo humano y perfeccionamiento de la democracia. Los resultados de investigación de este Informe indican claramente que el país enfrenta una profunda crisis de aprendizajes la cual se expresa en generaciones de niños y niñas que carecen de las capacidades básicas fundamentales como escribir y leer de forma no solamente adecuada sino crítica. Dichas carencias amenazan seriamente el éxito de sus trayectorias educativas y de vida.

Este es el grave hecho que denuncia la portada de la novena edición del Informe: un país que, por inacción, omisión o mala praxis, ha ido optando por una educación

con “s” —una “educación”—, un grave error que ha invadido la matriz misma del concepto y que puede conducir al país a una educación de menor calidad con accesos excluyentes para amplios segmentos de la población y un aumento de las desigualdades sociales.

La pregunta es si las y los costarricenses quieren una educación con “s” o se alzan en rebeldía y hacen buena la vocación fundamental de esta sociedad. En el pasado, sus pobladores, con menos experiencia y menos recursos, apostaron por una sociedad en la cual la educación pública fuera el pilar fundamental para promover el desarrollo humano y la mejor inversión para sus hijos. Está por verse lo que las actuales generaciones escogerán para el futuro.

**Este capítulo fue preparado por** Isabel Román Vega, Jorge Vargas Cullell, Katherine Barquero Mejías, Jennyfer León Mena, Dagoberto Murillo Delgado y Marcela Román Forastelli.

**Edición técnica:**

Jorge Vargas Cullell e Isabel Román.

**Insumos:** *Programas de formación inicial y abordajes en la formación de formadores respecto al desarrollo de habilidades según género, sexismos y estereotipos en la educación*, de Tatiana Beirute; *Perfil de ingreso a primer año escolar en el periodo postpandemia. Retos y oportunidades para la Educación Preescolar y la Educación Primaria en Costa Rica*, de Marielos Murillo, Jéssica Araya y Jennyfer León; *Situación de la pobreza de los aprendizajes en la población estudiantil de 10 años en el periodo 2019-2022*; de Marielos Murillo, Jéssica Araya, y Katherine Barquero; *Los directores nóveles en Costa Rica: perfil, logros y desafíos de cara al desarrollo la escuela del Siglo XXI*, de Dagoberto Murillo; *Currículo completo en primaria: situación actual, importancia y desafíos*, de Virginia Navarro, Katherine Barquero y Dagoberto Murillo; *Aspectos claves a considerar en el desarrollo de un sistema nacional público de macro-evaluación de los aprendizajes de los estudiantes: recomendaciones desde el caso de Colombia*, de María Ospina y María Victoria; *Impacto financiero de la regla fiscal y las medidas de racionalización de gasto de inversión educativa y los programas de equidad del MEP*, de José Francisco Pacheco y Hazel Elizondo; *Criterios y ruta para el diseño de pruebas nacionales consistentes con los programas de estudio de Matemáticas*, de Ricardo Poveda, Edwin Chaves y Marianela Zumbado; *Buenas prácticas nacionales e internacionales de macroevaluación. Lecciones para el diseño de una hoja de ruta de mejor del sistema educativo costarricense*, Ana

María Rodino, *Tendencias en el financiamiento de la educación superior pública costarricense*, de Marcela Román, *Trayectorias educativas de mujeres graduadas en STEM*, de Marcela Román, Cathalina García y Alonso Venegas; *Situación, evolución y perspectivas de los incentivos monetarios para estudiar*, de Juan Diego Trejos; *La enseñanza y aprendizaje del inglés secundaria pública costarricense del siglo XXI: innovaciones, brechas y desafíos*, de Allen Quesada, Walter Araya y José Alejandro Fallas.

**Contribuciones especiales:** *Indicadores de seguimiento y gráficos para el capítulo seguimiento a la educación preescolar, general básica y diversificada en Costa Rica y Operacionalización del concepto de apagón educativo*, de Dagoberto Murillo; *Recopilación de principales cambios en la evaluación en Costa Rica: revisión actas del Consejo Superior de Educación 2018-2023*, de Irene Salazar y Jennyfer León; *Cuadro Posibilidades para la creación de un ente evaluar autónomo, según la legislación costarricense*, de Luis Salazar y Marvin Carvajal; *Procesamiento de datos de la Encuesta de Nacional de Hogares (Enaho) 2004-2022 sobre características de empleo, ingresos y condición laboral de la población que asiste a la educación superior*, de Rafael Segura; *Encuesta directores nóveles en Costa Rica: perfil, logros y desafíos de cara al desarrollo la escuela del S.XXI y Encuesta sobre percepción docente de habilidades a inicio del primer y cuarto año en escuelas de la GAM Dunia Villalobos*; *Evolución de la población estudiantil en condición de pobreza o vulnerabilidad y de la población receptora de los programas de equidad del MEP según la Enaho*, de Luis Ángel Oviedo; *PINA con resultados mixtos: alto conocimiento combinado con baja incidencia de capacitación y acompañamiento, así como niveles modestos de cumplimiento*, de Ronald Alfaro; *Programas a*

*cargo del Fondo Nacional de Telecomunicaciones (FONATEL): principales logros y dificultades en su ejecución de Fonatel/Sutel, Recopilación de acuerdos nacionales en educación de Jennyfer León. Descripción de la oferta de valor del Pronie-MEP-FOD* de Susanne Müller y Olmer Núñez.

**Gráficos y visualizaciones:** Katherine Barquero Mejías, Jennyfer León Mena, Dagoberto Murillo Delgado y Manuel Alfaro Alfaro.

**Revisión y corrección de cifras:**

Katherine Barquero, Jennyfer León, Dagoberto Murillo y Valeria Lentini.

**Las reuniones del Consejo Consultivo** en que se discutió y aprobó el abordaje general de investigación y este capítulo se realizaron el 24 de marzo de 2022 y el 26 de julio de 2023, con la participación de José Aguilar, Gilberto Alfaro, Leda Badilla, Juan Manuel Baldares, Manuel Barahona, Juan Luis Bermúdez, Fernando Bogantes, Virginia Cerdas, Isidora Chacón, Yahaira Delgado, Andrés Fernández, Clotilde Fonseca, Andrea González, Milena Grillo, Miguel Gutiérrez, Guillermo Hurtado, Susana Jiménez, Romina Kasman, Gabriel Macaya, Ricardo Martínez, Alejandro Masis, Rebeca Mora, Leda Muñoz, Alexander Ovares, Katalina Perera, Patricia Portela, Jorge Rivera, Kenneth Rivera, Ana María Rodino, Erick Rojas, Yolanda Rojas, Ivonne Sánchez, María Alexandra Ulate, Adriana Venegas, María Eugenia Venegas, Renata Villers, Irma Zúñiga.

**Edición y corrección de textos:** Diego Ugalde.

**Diseño y diagramación:**

Erick Valdelomar | Insignia ng

## Notas

1 El Informe 2021 calificó como rezagos históricos una serie de problemas que ya existían antes de 2018. De acuerdo con el Informe, se concentran en cuatro áreas principales: el bajo rendimiento de las personas estudiantes; la falta de infraestructura y ambientes de aprendizaje adecuados; una gestión educativa centralizada e ineficiente y problemas de calidad en la formación inicial de los docentes que se egresan de carreras con bajos controles de calidad.

2 El capítulo 2 de esta edición efectúa una elaboración del concepto de “apagón educativo”, una síntesis de la cual puede encontrarse más adelante en este capítulo. Este concepto caracteriza una situación históricamente determinada a partir de un conjunto de parámetros. Como tal, no implica una teoría acerca de las razones por las cuales se produce un apagón. Estas deben ser investigadas en cada caso, y no asumidas, pues la constelación de factores causales puede variar.

3 La afirmación refiere al período posterior al golpe más crítico de la pandemia en 2020 y preferentemente hasta finales de 2022. El Informe no examina la estrategia ni las acciones del MEP en macroevaluación anunciadas en 2023. Se toma nota de estas y se señala que sus efectos reales serán analizados en la próxima edición (2025). La principal razón es que no existe la información requerida ni ha pasado el tiempo necesario para valorar sus efectos.

4 Se emplea el concepto de emergencia de acuerdo con la tercera acepción del Diccionario de la Real Academia Española: “Situación de peligro o desastre que requiere de una acción inmediata”. La legislación costarricense adopta este concepto en el tratamiento de emergencias y desastres y su atención está regulada por la Ley 8488 Nacional de Emergencias y Prevención de Riesgo de 2005. En Costa Rica, la declaración de emergencias está limitada exclusivamente a sucesos resultados de fenómenos de origen natural, tecnológico o provocado “por el hombre” (sic) que “causa alteraciones intensas en las condiciones normales de funcionamiento de la comunidad, tales como pérdida de vidas y de salud de la población, destrucción o pérdida de bienes de la colectividad y daños severos al ambiente”. Al respecto, véanse los considerandos del Decreto Ejecutivo n° 43542-MP-Micitt del 8 de mayo de 2022 que declaró emergencia el ataque cibernético que sufrió el país el año 2022.

5 El artículo 180 de la Constitución Política autoriza al Poder Ejecutivo a “variar el destino de una partida

autorizada o abrir créditos adicionales, pero únicamente para satisfacer necesidades urgentes o imprevistas en casos de guerra, conmoción interna o calamidad pública”. La declaración de emergencia implica un quebranto temporal a ciertas normas del régimen de derecho con el fin de atender la calamidad, pero no exime al Ejecutivo del cumplimiento de las normas de control político y legal sobre sus acciones (Picado, 2020). La Sala Constitucional ha establecido límites claros a un eventual uso abusivo de la potestad del Ejecutivo para declarar situaciones de emergencia. Es el caso de las sentencias 1992-341 de 1992 y 03167 de 2016. En esta última, la Sala Constitucional señaló que “debe interpretarse bajo un criterio restrictivo, por lo que sólo puede proceder ante hechos que califiquen como fuerza mayor o, a lo sumo, caso fortuito (...) la noción de estado de necesidad y urgencia únicamente acontece ante la producción hechos (sic) que no pueden solventarse mediante el ejercicio de los procedimientos administrativos ordinarios”.

6 El proyecto de ley n° 23.380 “Ley Reguladora del Fondo Especial para la Educación Superior (FEES)” presentado en 2022 por el Poder Ejecutivo plantea, entre otros asuntos, la creación de un Consejo de Coordinación de la Educación Superior conformado por el MEP, el Ministerio de Hacienda, Mideplan, el Micitt y Conare. El Ejecutivo tendría el poder para definir las políticas universitarias y la distribución y asignación de recursos de las universidades públicas, pese a las normas constitucionales que garantizan la autonomía universitaria (artículos 84 y 85 de la CP). El Conare, órgano actual de coordinación y planificación de la educación superior estatal quedaría reducido a una minoría dentro del Consejo de Coordinación. Al momento de editarse este Informe este proyecto fue rechazado por los diputados en la Asamblea Legislativa.

7 Se simulan las pérdidas de aprendizaje basadas en los puntajes ERCE 2019 para calcular prospectivamente las pérdidas en el aprendizaje en términos de años de escolaridad ajustada por aprendizajes (LAYS) y la longitud del cierre de los centros educativos recopilados por Unesco. Se construyeron tres escenarios, los cuales se diferencian por los supuestos sobre la extensión del cierre de las escuelas en sistemas educativos parcialmente abiertos (50%, 25% y 15% para escenarios optimistas, intermedios y pesimistas, respectivamente) y la eficacia de las medidas de mitigación (alta, media y baja para escenarios optimistas, intermedios y pesimistas, respectivamente). Para más información, consultar Banco Mundial y Unicef (2022).

8 Los resultados no muestran diferencias significativas entre las poblaciones del GAM y zonas vulnerables incluidas en la muestra.

9 En 2020, en décimo año solamente se trabajó el 68% de las habilidades contempladas en el programa de estudios y, en undécimo año, solo el 62%. Se cubrió el 43% de las lecciones en el tercer ciclo y 65% en la educación diversificada. Sin embargo, las contracciones fueron mayores en el tercer ciclo.

10 Las pruebas FARO 2021 midieron solamente los aprendizajes que fueron priorizados en las Plantillas de Aprendizaje Base en 2020 y no la totalidad de los programas de estudio, lo cual es un aspecto que se debe tener en cuenta a la hora de interpretar los resultados obtenidos. Por ejemplo, en el caso de los programas de Español y Matemática, en dicha priorización solo se incluyó cerca del 50% de los aprendizajes esperados en los programas de estudio (PEN, 2021).

11 De acuerdo con datos de MEP (2022b) el 55,3% del estudiantado se ubicó en el nivel 3 en esta dimensión.

12 La proporción de personas estudiantes ubicadas en el nivel 2 fue la siguiente: 99,2% en lectura, 92,1% en Matemáticas, 50,25% en Ciencias (48,95% alcanzaron el nivel 1).

13 El cuestionario fue autoaplicado en línea entre el 13 de setiembre y el 8 de noviembre del 2022. Se alcanzó una muestra efectiva de 4,443 personas con las características deseadas, luego de eliminar entrevistas incompletas y aquellas donde la persona entrevistada no suministró la información de la universidad ni de la carrera. Se aplicó una ponderación dentro de cada universidad para lograr la distribución por áreas de conocimiento y sexo de las personas entrevistadas, según matrícula en universidades públicas al 2021. Se empleó información de titulación según Badagra para ponderar en el caso de la ULatina (García y Román, 2022).

14 La priorización de aprendizajes llevada a cabo por el MEP durante 2020 solamente incluyó el 50% de los contenidos de los programas de estudio de Matemáticas y Español (PEN, 2021).

15 El panel consistió en tres rondas de consulta realizadas en diferentes momentos de los años 2022 y 2023. Para el análisis, se crearon perfiles de docentes mediante un conjunto de variables estratégicas relacionadas con el PINA, así como una serie de índices.

16 La encuesta incluyó personas directoras de centros educativos públicos en todo el territorio nacional cuyo tiempo de laborar como director o directora fuera de entre tres meses y tres años en el momento de completar la encuesta (octubre y noviembre de 2022).

17 Se aplicó una encuesta sobre las concepciones de personas formadoras de formadores en temas de género y en el desarrollo de habilidades en personas estudiantes. El instrumento se aplicó en línea entre el 10 de octubre y el 4 de noviembre de 2022. Se recibieron un total de 238 respuestas válidas entre docentes de universidades públicas y privadas.

18 Política Nacional para la Igualdad entre mujeres y hombres en la formación, el empleo y el disfrute de los productos de la Ciencia, la Tecnología, las Telecomunicaciones y la Innovación (Piccti) 2018-2027.

19 En términos formales, sin embargo, no aplica el artículo 17 de la Ley 9635. Un dictamen de la PGR que dice no pueden ser variados los destinos del FEES porque son constitucionalmente asignados; es decir, el Gobierno no puede solicitar un reintegro de los superávits (PGR, 2019).

20 Edad en la que, teóricamente, las personas que pasaron de la educación secundaria a la superior habrían obtenido al menos un título de ese último nivel.

21 En el documento DFOE-CAP-MTR-00001-2023, la Contraloría General de la República (CGR) señaló que el presupuesto asignado al sector educación respecto al Producto Interno Bruto para 2023 es el más bajo de los últimos 9 años (CGR, 2023), con lo cual el país se aleja de la asignación establecida en la Constitución Política.

22 Pues el endeudamiento público supera ya el 60% del Producto Interno Bruto (PIB).

23 Los datos de 2022 son presupuestados y en ejecución. Los datos de 2023 son presupuestados y estaban pendientes de aprobación por parte de la Asamblea Legislativa. Al tratarse de recursos presupuestados, corresponden a autorizaciones máximas de gasto, aunque ajustables a través de presupuestos extraordinarios; en todo caso, se trata de cifras preliminares.

24 En un escenario que considera constante la participación de los PE en el PIB del 2019 (0,71%).

25 En total, se registraron 1.026 órdenes sanitarias, de las cuales 37,8% estaban por atender según la información proporcionada en el oficio DVM-PICR-0370-06-2023.

26 Acuerdo en el cual se aprobaba y se establecía el Pronie-MEP/FOD.

27 La mayoría (61%) correspondió a la apertura de secciones nocturnas (PEN, 2015).

28 Esta situación contrasta con la cantidad de centros totales, que pasó de 958 a 980 en el mismo período.

29 También se mencionan regiones distintas a la Central.

30 En el 2023 la Escuela de Lenguas Modernas de la UCR, donó al MEP pruebas que utilizan inteligencia artificial para evaluar habilidades de los estudiantes en Inglés y Francés. Al momento de salida de este informe las pruebas pilotos de las mismas estaban previstas para el segundo semestre del 2023.

31 Acuerdo AC-CSE-54-06-2023.

32 Para este Informe, se profundizó en el idioma inglés, pero la recomendación de fortalecer este idioma es igual para el resto de las lenguas que el sistema imparte, tal como el francés, el portugués y el mandarín, cuyos programas se han visto debilitados en el último año.



# Referencias bibliográficas

## PRÓLOGO

Barquero, K. 2023. Fuente: Barquero, 2023. Recuadro preparado para el Noveno Informe Estado de la Nación. Conare, PEN.

## CAPÍTULO 1. SINOPSIS

Banco Mundial y Unicef. 2022. *Dos años después salvando a una generación*. <https://bit.ly/3qJxBEJ>

Beirute, T. 2023. *Programas de formación inicial y abordajes en la formación de formadores respecto al desarrollo de habilidades según género, sexismos y estereotipos en la educación*. Investigación realizada para el Noveno Informe Estado de la Educación. Conare, PEN.

FOD-PEN. 2023. *Encuesta para docentes del MEP sobre el Plan Integral de Nivelación Académica (PINA) y capacitaciones en competencias digitales*. Contribución especial realizada para el Noveno Informe Estado de la Educación. Conare, PEN.

Fonatel. 2023. *Programas a cargo del Fondo Nacional de Telecomunicaciones (FONATEL): principales logros y dificultades en su ejecución*. Contribución especial realizada para el Noveno Informe Estado de la Educación. Conare, PEN.

Gutiérrez, I., Kikut, L., Hidalgo, M., Madrigal, O. y Azofeifa, C. 2020. *Caracterización de la población estudiantil universitaria estatal, 2019*. Conare, OPES.

Kaul, I., Grunberg, I., y Stern, M. 1999. *Bienes públicos globales*. La cooperación internacional in the 21 st century, Oxford University Press

León, J. 2023. *Visualizaciones para el Capítulo 1: Sinopsis*. Contribución realizada para el para el Noveno Informe Estado de la Educación. Conare, PEN.

León, J. y Alfaro, R. 2023. *Visualizaciones para el Capítulo 1: Sinopsis*. Contribución realizada para el para el Noveno Informe Estado de la Educación. Conare, PEN.

Mancebo, M. y Vaillant, D. 2022. *Programas de Recuperación de aprendizajes. Evaluación de la evidencia y el potencial para América Latina*. <https://bit.ly/3YIvPk2>

\_\_\_\_\_. 2022a. *Análisis diagnóstico de los niveles de logro 2021, de la población estudiantil que, en el año lectivo 2021, cursó I, II, III ciclos y la Educación Diversificada. Diagnóstico nacional I ETAPA*. <https://bit.ly/45ztHwS>

\_\_\_\_\_. 2022b. *Informe Nacional Pruebas Nacionales Primaria- Secundaria*. <https://bit.ly/45grQxq>

\_\_\_\_\_. 2023c. *Plan Integral de Nivelación Académica 2022-2025*. [https://recursos.mep.go.cr/2021/nivelacion\\_academica/](https://recursos.mep.go.cr/2021/nivelacion_academica/)

Micitt. 2017a. *Política Nacional para la igualdad entre mujeres y hombres en la formación, el empleo y el disfrute de los productos de la Ciencia, Tecnología, las Telecomunicaciones y la Innovación 2018-2027 (PICTTI)*. MICITT. <https://www.micitt.go.cr/ciencia-y-genero/>

Murillo, M., Araya, J. y León, J. 2023a. *Perfil de ingreso a primer año escolar en el periodo post-pandemia. Retos y oportunidades para la Educación Preescolar y la Educación Primaria en Costa Rica*. Investigación preparada para el Noveno Informe Estado de la Educación. Conare, PEN.

Murillo, M., Araya, J. y Barquero, K. 2023b. *Situación de la pobreza de los aprendizajes en la población estudiantil de 10 años en el período 2019-2022*. Investigación preparada para el Noveno Informe Estado de la Educación. Conare, PEN.

Murillo, D. 2023a. *Indicadores de seguimiento y gráficos para el capítulo seguimiento a la educación preescolar, general básica y diversificada en Costa Rica*. Contribución especial realizada para el Noveno Informe Estado de la Educación. Conare, PEN.

\_\_\_\_\_. 2023b. *Los directores nóveles en Costa Rica: perfil, logros y desafíos de cara al desarrollo la escuela del Siglo XXI*. Investigación realizada para el Noveno Informe Estado de la Educación. Conare, Pen.

\_\_\_\_\_. 2023c. *Operacionalización del concepto de apagón educativo*. Contribución especial realizada para el Noveno Informe Estado de la Educación. Conare, PEN.

Naciones Unidas (NU) 2022. *Cumbre sobre la Transformación de la Educación: Financiamiento de la educación*. <https://bit.ly/3sihFtJ>

Navarro, V., Barquero, K., Murillo, D. y Godínez, M. 2023. *Curriculo completo en primaria: situación actual, importancia y desafíos*. Investigación preparada para el Noveno Informe Estado de la Educación. Conare, PEN.

OCDE. 2023a. *Youth not in employment, education or training (NEET) (indicator)*. <https://bit.ly/3KMgqcr>

Ospina, M. y Angulo, M. 2023. *Aspectos claves a considerar en el desarrollo de un sistema nacional público de macro-evaluación de los aprendizajes de los estudiantes: recomendaciones desde el caso de Colombia*. Investigación realizada para el Noveno Informe Estado de la Educación. Conare, PEN.

- Pacheco, J. y Elizondo, H. 2023. *Impacto financiero de la regla fiscal y las medidas de racionalización de gasto de inversión educativa y los programas de equidad del MEP*. Investigación realizada para el *Noveno Informe Estado de la Educación*. Conare, PEN.
- PEN, 2009. *Marco conceptual para la medición del estado de la educación en Costa Rica*. Conare, PEN.
- \_\_\_\_\_. 2011. *Tercer Informe Estado de la Educación*. Conare, PEN. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/675>
- \_\_\_\_\_. 2015. *Quinto Informe Estado de la Educación (2015)*. Conare, PEN. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/669>
- \_\_\_\_\_. 2019. *Sétimo Informe Estado de la Educación (2019)*. Conare, PEN. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/7773>
- \_\_\_\_\_. 2021. *Octavo Informe Estado de la Educación (2021)*. Conare, PEN. <http://hdl.handle.net/20.500.12337/8152>
- Picado, C. 2020. *La declaración del estado de emergencia en Costa Rica: aplicación de un régimen de excepción*. Comisión Nacional de Emergencias. <https://bit.ly/3DZ4qRa>
- Poveda, R., Zumbado, M. y Chaves, E. 2023. *Criterios y ruta para el diseño de pruebas nacionales consistentes con los programas de estudio de Matemáticas*. Investigación realizada para el *Noveno Informe Estado de la Educación*. Conare, PEN.
- Procuraduría General de la República (PGR). 2019. *Opinión Jurídica para la Sala constitucional. Acción de inconstitucionalidad*. Expediente: 19-0011540-0007-CO. Sala Constitucional, Corte Suprema de justicia, Poder Judicial.
- Quesada, A., Araya, W. y Fallas, J. A. 2023. *La enseñanza y aprendizaje del inglés secundaria pública costarricense del siglo XXI: innovaciones, brechas y desafíos*. Investigación realizada para el *Noveno Informe Estado de la Educación*. Conare, PEN.
- Rodino, A. 2023. *Buenas prácticas nacionales e internacionales de macroevaluación. Lecciones para el diseño de una hoja de ruta de mejor del sistema educativo costarricense*. Investigación realizada para el *Noveno Informe Estado de la Educación*. Conare, PEN.
- Román. 2023. *Tendencias en el financiamiento de la educación superior pública costarricense*. Investigación preparada para el *Noveno Informe Estado de la Educación*. Conare, PEN.
- Román, M., García, C. y Carrera, F. 2023a. *Trayectorias educativas de mujeres graduadas en STEM*. Investigación realizada para el *Noveno Informe del Estado de la Educación*. CONARE, PEN
- Salazar, I. y León, J. 2023. *Recopilación de principales cambios en la evaluación en Costa Rica: revisión actas del Consejo Superior de Educación 2018-2023*. Contribución especial realizada para el *Noveno Informe Estado de la Educación*. Conare, PEN.
- Salazar, L. y Carvajal, M. 2023. *Cuadro Posibilidades para la creación de un ente evaluar autónomo, según la legislación costarricense*. Contribución realizada para el *Noveno Informe Estado de la Educación*. Conare, PEN.
- Segura, R., 2023. *Procesamiento de datos de la Encuesta de Nacional de Hogares (Enaho) 2004-2022 sobre características de empleo, ingresos y condición laboral de la población que asiste a la educación superior*. Contribución especial para el *Noveno Informe del Estado de la Educación*. Conare, PEN.
- Trejos, J. 2023a. *Situación, evolución y perspectivas de los incentivos monetarios para estudiar*. Investigación realizada para el *Noveno Informe Estado de la Educación*. Conare, PEN.
- Villalobos, D. 2023a. *Encuesta directores nóveles en Costa Rica: perfil, logros y desafíos de cara al desarrollo la escuela del S.XXI*. Contribución especial realizada para el *Noveno Informe Estado de la Educación*. PEN, Conare.
- Villalobos, D. 2023. *Encuesta sobre percepción docente de habilidades a inicio del cuarto año en escuelas de la GAM*. Contribución especial realizada para el *Noveno Informe Estado de la Educación*. Conare, PEN.

---

**El apartado de referencias bibliográficas** fue preparado por Giselle Rojas Arias.



PROGRAMA  
ESTADO DE LA NACIÓN



CONSEJO NACIONAL  
DE RECTORES



2023  
Universidades Públicas  
ante el Cambio Climático



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA

TEC | Tecnológico  
de Costa Rica

UNA  
UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
COSTA RICA



UNED  
UNIVERSIDAD COSTA RICA  
Instituto Costarricense de Educación y Cultura



UTN  
Universidad  
Técnica Nacional

CON EL APOYO DE



10 ANIVERSARIO



para cada infancia

PREPARADO POR



PROGRAMA  
ESTADO DE LA NACIÓN

Defensoría de los Habitantes | CONARE



@EstadoNacion



EstadoNacion



@EstadoNacion



Programa Estado de la Nación



programaestadonacion

ISBN: 978-9930-618-63-9



9 789930 618639

www.estadonacion.or.cr