



R E S U M E N

2025

ESTADO DE LA EDUCACIÓN

R E S U M E N

Décimo Estado de la Educación 2025

CONSEJO NACIONAL DE RECTORES

www.conare.ac.cr

PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN

APDO. 1174-1200 PAVAS, COSTA RICA

www.estadonacion.or.cr

370.87286
C755d

Consejo Nacional de Rectores (Costa Rica). Programa Estado de la Nación
Décimo Estado de la Educación 2025: resumen / Consejo Nacional de Rectores
(Costa Rica). Programa Estado de la Nación -- San José, C.R. : CONARE - PEN, 2025.
1 recurso en línea (70 páginas): archivos de texto PDF, 2 MB. (Informe
Estado de la Educación ; no. 10 – 2025)

ISBN 978-9930-654-18-7 Formato Digital
ISBN 978-9930-654-16-3 Formato Impreso

1. EDUCACIÓN PREESCOLAR. 2. EDUCACIÓN PRIMARIA. 3. EDUCACIÓN
GENERAL BÁSICA. 4. EDUCACIÓN DIVERSIFICADA. 5. EDUCACIÓN SUPERIOR.
6. SISTEMA EDUCATIVO. 7. POLÍTICAS EDUCATIVAS. 8. RENDIMIENTO
ACADÉMICO. 9. UNIVERSIDADES PÚBLICAS. 10. ASPECTOS SOCIALES. 11.
ACCESO A LA EDUCACIÓN. 12. PRESUPUESTO EDUCATIVO. 13. PRUEBAS
PISA. 4. MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA. 15. COSTA RICA. I. Título.

Esta obra se comparte bajo la licencia

Reconocimiento – No Comercial – Compartir Igual (CC-BY-NC-SA)

Permite usar una obra para crear otra obra o contenido, modificando
o no la obra original, siempre que se cite al autor, la obra resultante se
comparta bajo el mismo tipo de licencia y no tenga fines comerciales.



Primera edición: Agosto, 2025

Diseño y diagramación: Erick Valdelomar/ Insignia | ng

Portada: Erick Valdelomar / Insignia | ng

Equipo responsable

Consejo Consultivo

José Aguilar Berrocal, Gilberto Alfaro Varela, Leda Badilla Chavarría, Manuel Barahona Montero, Fernando Boga ntes Cruz, Evelyn Chen Quesada, Arturo CondoTamayo, Gilbert Díaz Vásquez, Clotilde Fonseca Quesada, Leonardo Garnier Rímolo, Milena Grillo Rivera, Arturo Jofré Vartanían, Gabriel Macaya Trejos, Jorge Mora Alfaro, Alexander Ovares Rodríguez, Ana María Rodino Pierrí, Yolanda Rojas Rodríguez, Ángel Ruíz Zúñiga, María Eugenia Venegas Renaud, Renata Villers e Irma Zúñiga León.

Decanos y decanas de educación

Dra. Linda Madríz Bermúdez
Universidad Estatal a Distancia

Dra. Gabriela Valverde Soto
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

Jennyfer León Mena, Dagoberto Murillo Delgado, Marcela Román Forastelli, Andrés Fernández y Marco Hidalgo Ramírez.

Equipo técnico del programa

Ronald Alfaro, Aaron Barquero, Javier Bogantes, Karlissa Calderón, Alejandro Chavarría, Karen Chacón, Esteban Durán, Steffan Gómez, Vladimir González, Mario Herrera, Marco Hidalgo, Jennyfer León, Leonardo Merino, Alberto Mora, Natalia Morales, Dagoberto Murillo, Susan Rodríguez, Isabel Román, Dilany Rosales, Rafael Segura, Jorge Vargas Cullell y Evelyn Villarreal.

Pasantes

Dariel Amador, Breadley Jiménez, María Elena Jiménez y Sofía Montes.

Área de difusión

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

Área administrativa

Susan Rodríguez, Karol Arroyo, Ileana Jiménez, Suyen Miranda, José Montero y Giselle Rojas.

Editor

Programa Estado de la Nación.

Edición de textos y corrección de textos

Diego Ugalde y Gabriela Fonseca.

Diseño y diagramación

Erick Valdelomar | Insignia | ng.

Concepto y diseño de portada

Erick Valdelomar | Insignia | ng.

Índices

EQUIPO RESPONSABLE	3
ÍNDICES	5
PRESENTACIÓN	7
PRÓLOGO	9
PARTE 1	
SINOPSIS	13
CAPÍTULO 1	
SINOPSIS	15
Valoración general 2025	15
Valoración general del Noveno Informe 2023	18
Introducción	21
Malas decisiones políticas recientes vulneran logros históricos de la educación	21
Empleo de la educación como variable de ajuste fiscal repite grave error estratégico	22
<i>Inversión educativa experimenta la peor caída de los últimos 40 años</i>	22
<i>Presupuesto del MEP se ajusta por debajo de la regla fiscal</i>	22
<i>Inversión por estudiante en la universidad tiene hoy el mismo nivel que hace 20 años</i>	24
Debilitamiento de programas de equidad afecta estudiantes en condición de vulnerabilidad social	24
Improvisación en la rectoría deja a la educación pública básica y diversificada sin rumbo	25
<i>Durante tres años el MEP funcionó sin un plan ministerial</i>	25
<i>CSE sin autonomía ni capacidad técnica para ejercer rectoría</i>	26
Eliminación sin fundamento de políticas educativas clave afecta derecho de estudiantes a la educación	30
<i>Debilitamiento de capacidad institucional para gestionar la inclusión digital</i>	30
<i>Severo retroceso en el derecho de población estudiantil a una educación sobre sexualidad y afectividad</i>	31
Promoción de estudiantes aumenta sin control de calidad	32
<i>Pobreza de evaluaciones dificulta mejorar resultados y apoyar trabajo docente</i>	32
<i>Sin estrategia de nivelación de aprendizajes para enfrentar un mayor rezago educativo</i>	35
País pierde capacidades de atender desafíos de educación terciaria	35
<i>Nueva era de conflictos con las universidades públicas</i>	36
<i>Debilitamiento de fiscalización de universidades privadas</i>	37
Vulneración de logros históricos agudiza problemas no resueltos e impacta aprendizajes del estudiantado	37
País obtiene peores resultados históricos en PISA 2022	37
Debilidades en la mediación docente limitan aprendizajes	38

Pérdida de lecciones, falta de apoyo y poca capacitación afectan el desarrollo de las lecciones	40
Condiciones más adversas para revertir bajo logro en la educación superior	42
<i>Estudiantes universitarios con débiles habilidades</i>	42
<i>Bajo aprovechamiento de bono de secundaria</i>	43
MEP con poca capacidad para acompañar gestión local de los centros escolares	43
Modalidades rurales enfrentan condiciones adversas que perpetúan la inequidad	44
Retrocesos institucionales crean nuevas limitaciones para la mejora docente	45
Fortalezas históricas del sistema educativo son una plataforma para salir de la crisis	46
<i>Importante ampliación de derechos y oportunidades educativas en las últimas décadas</i>	46
<i>Se fortaleció red educativa y aumentaron las coberturas</i>	47
<i>Se efectuó una amplia reforma curricular en todos los niveles educativos</i>	47
<i>Se expandieron los programas de equidad</i>	48
<i>Mayor y menos desigual acceso a estudios universitarios</i>	48
Acuerdo nacional a inicios de siglo sustentó expansión y alto nivel de la inversión educativa	49
Innovaciones lograron elevar de manera selectiva calidad de la oferta educativa	50
Crecieron los beneficios sociales e individuales aportados por la educación superior	51
<i>Oferta de la educación superior está presente en todo el territorio</i>	51
<i>Universidades aportaron de forma creciente a la I+D</i>	51
<i>Se amplió graduación de profesionales con alta empleabilidad</i>	52
<i>Formación de ciudadanos con valores democráticos</i>	53
Salir de la crisis es posible con nueva generación políticas públicas y estrategias	54
Volver al 8% del PIB es factible con una propuesta orientada a la mejora educativa	54
Nuevas políticas educativas deben tener mayor fundamento y precisión en diseño y aplicación	57
Nueva estrategia de nivelación en lectura basada en evidencia científica	58
Un sistema de macro-evaluación para mejorar calidad educativa	61
Formación docente enfocada en la mejora de estrategias pedagógicas	61
Fortalecimiento de redes locales de apoyo a centros educativos	63
Estrategias específicas para aumentar cobertura y logro universitario	63
Hora de reconstruir y reimaginar la educación que queremos	65
Anexo 1. Resolución de sala constitucional ante recurso de amparo interpuesto por el PEN al MEP s sobre acceso a información de pruebas nacionales estandarizadas	67

Presentación

El Consejo Nacional de Rectores (Conare) se complace en presentar a la sociedad costarricense el *Décimo Informe Estado de la Educación* (2025). Este informe efectúa una precisa radiografía de la compleja situación por la que atraviesa el sistema educativo nacional. Sin embargo, es más que un diagnóstico: se trata, en lo fundamental, de un llamado a la acción para renovar un pacto nacional por la educación fundamentado en objetivos claros y medibles que trasciendan los ciclos políticos y permitan al país avanzar hacia un sistema educativo de calidad.

El *Informe* se presenta en un momento en el que el país se encamina hacia un nuevo proceso electoral y enfrenta una agudeza en los problemas sociales producto de la inseguridad y el ascenso del narcotráfico. En esta coyuntura es urgente reconstruir y fortalecer el valor público de la educación nacional como principal herramienta para promover el desarrollo humano y el fortalecimiento de la democracia.

El *Informe* aprovecha las conclusiones de decenas de estudios para fundamentar propuestas realistas de política pública educativa. Todos sus capítulos elaboran recomendaciones específicas y el Capítulo 1 “Sinopsis” articula una visión y una estrategia para salir de la crisis, para que nunca más tengamos una generación perdida de estudiantes y un sistema educativo a la deriva.

El sistema educativo nacional sigue resistiendo y cultivando las herencias de las buenas estrategias del pasado. Mediante una nueva generación de políticas educativas precisas e innovadoras, cimentadas sobre la base de la evidencia científica, estas fortalezas pueden potenciarse.

El *Estado de la Educación* es una respuesta del Conare a una solicitud del Poder Ejecutivo. En 2005 éste le solicitó 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 debilidades del sistema educativo público y privado, 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 personas investigadoras y colaboradoras 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 décima edición (2025) da seguimiento a temas tratados en Informes anteriores e introduce otros nuevos temas con un enfoque altamente propositivo: ¿Cómo recuperar aprendizajes fundamentales en la población estudiantil?;

¿Cómo renovar el acuerdo nacional del 8% del Producto Interno Bruto (PIB) en educación con metas precisas de inversión para avanzar hacia un sistema educativo de calidad?; y, ¿cómo aumentar el logro universitario, un desafío nacional impostergable?

La realización de las investigaciones fue posible gracias al Fondo Concursable del Conare para el *Estado de la Educación*. Se agradece la contribución de otras instituciones y fundaciones, nacionales e internacionales, que permitió ampliar la plataforma de estudios.

La coordinación de este Informe estuvo a cargo de Isabel Román Vega, con el apoyo de la dirección y el equipo técnico del Programa Estado de la Nación. El Conare ratifica el compromiso de las universidades públicas con una educación de calidad al alcance de todas las personas que habitan el 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. 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 pacto nacional renovado 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 2025



María Estrada Sánchez

RECTORA

Instituto Tecnológico de Costa Rica
PRESIDENTA DEL CONARE



Carlos Araya Leandro

RECTOR

Universidad de Costa Rica



Jorge Herrera Murillo

RECTOR

Universidad Nacional



Rodrigo Arias Camacho

RECTOR

Universidad Estatal a Distancia



William Rojas Meléndez

RECTOR

Universidad Técnica Nacional



Ronald Alvarado Cordero

DIRECTOR A.I.

Oficina de Planificación de la Educación Superior (OPES)

Prólogo

Tiempo de Reconstruir

Durante el período 2022 a 2024, la crisis educativa, ya advertida en el informe anterior (2023), se agravó. No hay, sin embargo, tiempo que perder en lamentaciones sobre esta desafortunada evolución. El *Décimo Informe* llama a emprender acciones urgentes para reconstruir la educación nacional: Costa Rica no puede permitirse más generaciones perdidas ni jugar con los sueños de sus niñas, niños y jóvenes. El *Informe* es una invitación a asumir, sin demora, este compromiso colectivo.

La metáfora visual de la portada de la nueva edición del *Estado de la Educación* (2025) refleja la necesidad de reparar el daño acumulado. Tiene una continuidad visual y conceptual con la portada de la edición anterior (“Educación” con ese y sin tilde), que subrayaba la gravedad de la situación, pero con un nuevo mensaje.

Una hoja arrugada y manchada, visiblemente pasada por un triturador, nos recuerdan las decisiones equivocadas de política educativa que ahondaron la crisis. Las tiras de papel reagrupadas y adheridas con cinta adhesiva simbolizan el esfuerzo por recuperar lo desechado: ideas, oportunidades y capacidades institucionales. La reconstrucción no es completa, entre otras cosas, porque cohortes enteras de estudiantes concluyeron sus trayectorias educativas con gran pobreza de aprendizajes. Las cintas de fontanería subrayan la urgencia de las reparaciones.

Esta portada, sin embargo, no es un ejercicio de recriminación: es un llamado a la acción colectiva, a reconstruir, juntos y juntas, un sistema educativo a la altura de los desafíos presentes y futuros. En este espíritu, el *Estado de la Educación 2025* se propone como una herramienta de orientación, propuesta y acompañamiento en la toma de decisiones de la sociedad y del próximo gobierno, una carta de navegación para devolver a la educación su valor público.

Mandato del *Estado de la Educación* sigue vigente 20 años después

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 20 años de producción y publicación sistemática y regular cada dos 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, el PEN ha creado un espacio independiente y multidisciplinario para el estudio riguroso, sistemático y sereno del desempeño y desafíos del sistema educativo, muy necesario en tiempos de gran incertidumbre como los que vivimos.

Investigación oportuna y consecuente

En esta edición del *Informe* se realizó un esfuerzo especial por documentar con especial detalle la situación del sistema educativo, a partir de la plataforma de

conocimientos creada por los Informes anteriores. Se amplió el análisis sobre el desempeño de los ciclos educativos desde el preescolar hasta el universitario, con base en la mejor información disponible y con datos nuevos generados por nuestros propios estudios.

La preparación de esa edición tardó dos años, entre el 2023 y el 2025 y, al igual que en ediciones anteriores, es un producto colectivo, con procedimientos de investigación y participación social que involucran a muy diversos actores.

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 ocasión no se logró alcanzar el nivel de cooperación que históricamente se ha tenido con el Ministerio de Educación Pública. Debe reconocerse, sin embargo, que esta colaboración mejoró sensiblemente durante 2025. Agradecemos de manera muy especial la ayuda recibida por diferentes departamentos y direcciones 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 conjuntar 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.

La Octava Convocatoria del Fondo Concursable (2024) se realizó en conjunto con el Programa de Pasantías del PEN

Recuadro 0.1

Décimo Informe Estado de la Educación (2025) en cifras

- **68** investigadoras(es) en la red de investigación
- **34** investigaciones y aportes especiales
- **34** talleres de consulta virtuales sobre los temas del Informe con participación de 468 personas representantes de distintos sectores sociales, institucionales, académicos, sector privado, organizaciones gremiales, organismos no gubernamentales e internacionales
- **28.983** descargas del Noveno Informe o sus capítulos
- **976** referencias en medios de comunicación
- **102** presentaciones a diversos públicos en todo el país.

para promover la formación metodológica y técnica de jóvenes investigadores mediante su participación en los procesos de investigación del Informe. Es un sistema de mentoría y capacitación guiada por investigadores “seniors” de amplia trayectoria. Los resultados fueron muy satisfactorios. Se recibieron un total de 169 postulaciones y se seleccionaron 16 jóvenes pasantes.

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 tercer principio con que trabaja el Informe es el de amplitud en la difusión de los resultados. Enfatizamos en la comunicación permanente y directa con la opinión pública y los diversos actores sociales por medio de la plataforma Estado de la Educación, que 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.

Esta plataforma también ofrece herramientas como la aplicación denominada *Waki* cuya nueva versión fue lanzada en enero de 2025 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 0.2).

El trabajo realizado desde el Informe ha venido ganando amplio reconocimiento a nivel nacional e internacional. La campanada de alerta del Informe 2021, 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 organizaciones internacionales y centros académicos.

Recuadro 0.2

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 en conjunto con el Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (Sinaes). Su nombre proviene de la palabra cabécar *Wakiri* 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.

La actualización de *Waki* realizada en diciembre del 2024 incluyó la información más reciente de la que dispone la herramienta. Entre julio de 2023 y julio del 2025 se registraron aproximadamente 7000 personas usuarias, 34.000 vistas y 73.000 eventos.

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, 2025.

Nuevas lecciones aprendidas: el derecho de acceso a la información pública

Cada edición del Informe deja importantes experiencias y nuevas lecciones aprendidas. En esta ocasión, una administración del MEP caracterizada por la opacidad en el acceso y la divulgación de información, negó repetidamente al PEN, por primera vez en 20 años, información para el análisis y seguimiento de los indicadores. Esta situación obligó al PEN a recurrir a la Sala Constitucional para garantizar el derecho de acceso a la información pública, mediante un recurso de amparo (ver anexo de la sinopsis).

La admisión y resolución positiva al recurso de amparo por el tribunal

constitucional fue un hito relevante porque reafirmó el derecho al acceso a información pública para el análisis científico. La principal lección aprendida fue no desistir ante las resistencias y agotar todas las vías posibles que un estado democrático de derecho ofrece para defender el principio de la libertad académica.

Palabras finales

Es impostergable salir de esta época de retrocesos educativos y la manera cómo se enfrente esta situación será decisiva para el futuro del país. Es tiempo de una reconstrucción responsable de los daños infligidos por casi una década de crisis educativa, profundizada en los últimos años por acciones que perfectamen-

te se pudieron evitar con un poco más de ciencia y de prudencia. Este es el imperativo actual: reconstruir la educación con acciones claras y precisas bajo la guía del conocimiento especializado y con plena apertura al escrutinio público.

La responsabilidad del *Informe Estado de la Educación* está a cargo de un equipo de trabajo comprometido y de una red de apoyo que participa en la investigación, diseño gráfico, edición técnica y 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 Reconocimientos de cada capítulo y en la contraportada del libro. Esperamos que este

Informe Estado de la Educación 2025
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.



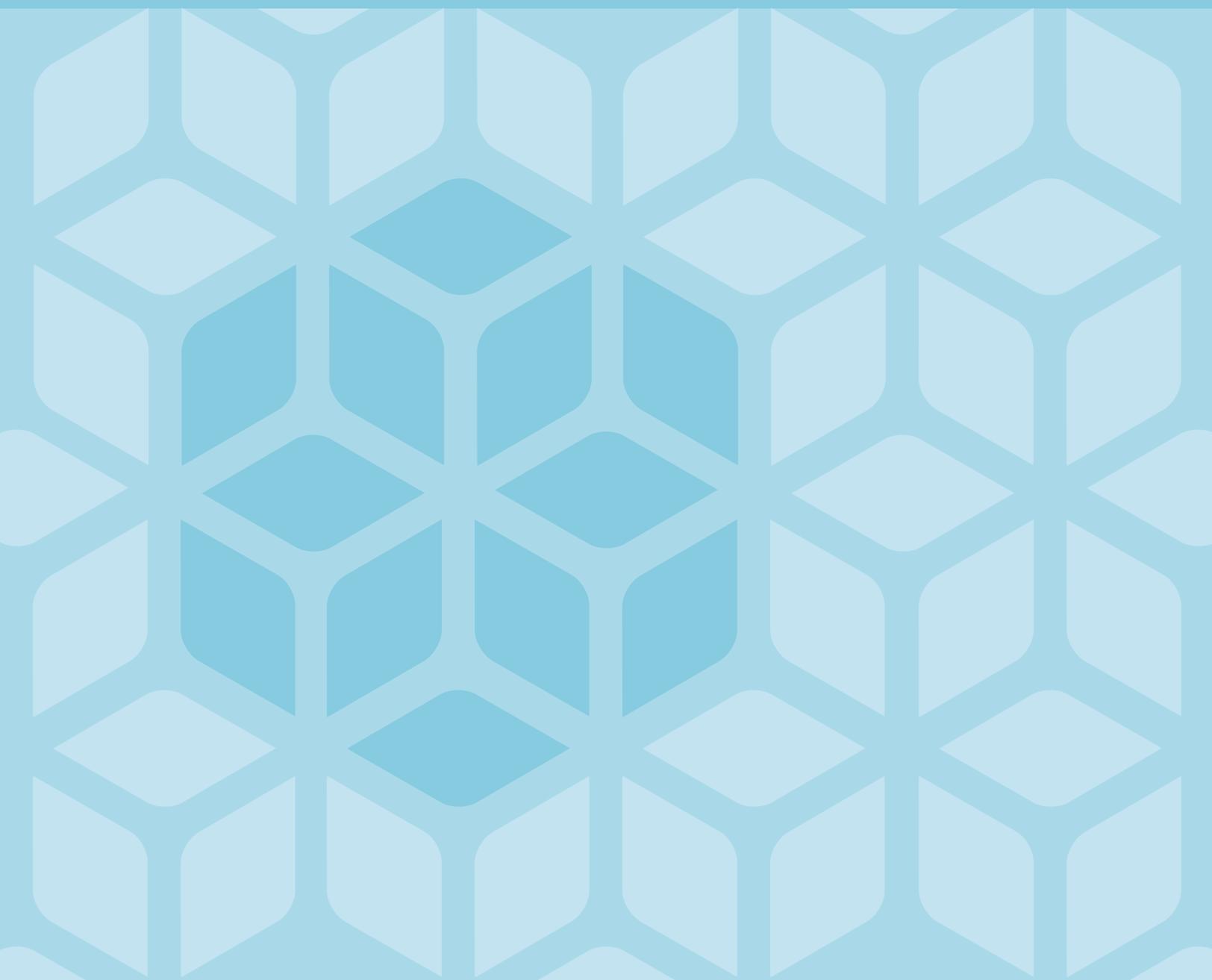
Jorge Vargas Cullell
DIRECTOR
Programa Estado de la Nación



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 2025	15
Valoración general del Noveno Informe (2023)	18
Introducción	21
Malas decisiones políticas recientes vulneran logros históricos de la educación	21
Vulneración de logros históricos agudiza problemas no resueltos e impacta aprendizajes del estudiantado	37
Fortalezas históricas del sistema educativo son una plataforma para salir de la crisis	46
Salir de la crisis es posible con nueva generación políticas públicas y estrategias	54
Hora de reconstruir y reimaginar la educación que queremos	65
Anexo 1. Resolución de sala constitucional ante recurso de amparo interpuesto por el pen al MEP sobre acceso a información de pruebas nacionales estandarizadas	67

Valoración general 2025



Las últimas tres ediciones del *Informe del Estado de la Educación* han formulado importantes llamadas de atención al país sobre la situación y perspectivas del sistema educativo costarricense. En la séptima edición (2019) se señaló que el sistema presenta problemas de larga data no resueltos, los cuales limitan el acceso de niños, niñas, adolescentes y jóvenes a una educación de buena calidad. El mensaje principal de esa edición fue que resultaba indispensable realizar cambios para que la educación “alzara el vuelo”.

El *Octavo Informe* (2021) planteó que el sistema educativo pasaba por la peor crisis de los últimos 40 años, producto del golpe combinado del apagón educativo, provocado por sucesivas huelgas magisteriales, la emergencia sanitaria y social de la pandemia y los rezagos estructurales no resueltos. La portada, que muestra a un niño que grita, buscaba llamar la atención del país sobre la situación descrita en el *Informe*.

El *Noveno Informe del Estado de la Educación* (2023) definió esta crisis educativa como una pérdida sistemática de aprendizajes en la población estudiantil. Señaló que, pese al fin de la pandemia, la crisis se había profundizado y documentó la manera en que las nuevas generaciones estaban avanzando con graves carencias de aprendizajes, lo cual pone en riesgo el éxito de sus trayectorias educativas. Planteó que, de no hacerse nada, muchos saldrían pobremente calificados de la

educación general básica y diversificada, con bajas capacidades para plantear preguntas, resolver problemas, expresar ideas, discriminar información relevante, hacer inferencias y utilizar el pensamiento crítico para afrontar situaciones de la vida real. La portada de esa edición ilustró la gravedad de la situación al escribir educación con “S” y sin acento, para golpear la conciencia pública y cuestionar su tolerancia con el problema.

Esta décima edición afirma que, durante el período 2022-2024, la crisis educativa, lejos de empezar a resolverse, se agravó de nuevo. En esta ocasión, el principal factor de agravamiento fue una seguidilla de malas decisiones de política pública que impulsó el gobierno de la República, especialmente pero no de forma exclusiva, del Ministerio de Educación Pública (MEP), que tomó decisiones improvisadas, sin sustento técnico y tampoco rindió cuentas por ello. Como consecuencia, la educación general básica y diversificada experimentó una fuerte incertidumbre en su conducción política, la docencia y la evaluación, así como se agudizó la pobreza de los aprendizajes de cohortes completas de estudiantes.

Entre las malas decisiones gubernamentales destaca el uso de la educación como variable de ajuste fiscal, estrategia que provocó la caída en la inversión educativa más grande de los últimos cuarenta años y el debilitamiento presupuestario de los programas de equidad y la inversión en bienes de capital. Estas determinaciones desmejo-

→ Valoración general 2025 > continuación

raron las oportunidades educativas de los estudiantes más vulnerables, los ambientes de aprendizajes y las condiciones requeridas para aplicar con éxito, en las aulas, los programas de estudio vigentes. La no presentación formal de un planteamiento de política educativa en los primeros tres años de la presente administración de gobierno impidió articular una respuesta coherente frente al estrujamiento fiscal.

Otras decisiones eliminaron las políticas vigentes sin que la alternativa escogida fuera un mejor sustituto. El Plan Integral de Nivelación de los Aprendizajes (PINA) fue liquidado en el 2023, pero la nueva política no contó con objetivos, recursos e indicadores para medir los resultados esperados. Se eliminaron la prueba escrita en las pruebas de certificación y las pruebas FARO de macro evaluación, pero se aplicaron nuevos instrumentos de evaluación (diagnósticos y estandarizados) de baja calidad técnica que impidieron contar con información confiable y útil para mejorar los aprendizajes. La atención de la pérdida acumulada de aprendizajes quedó bajo la responsabilidad de cada docente, según sus posibilidades y sin apoyos adicionales.

Además, se suprimieron políticas y programas que venían dando buenos frutos sin que las autoridades hubiesen diseñado oportunamente una nueva iniciativa en su lugar. Este es el caso del Programa Nacional de Informática Educativa PRONIE-FOD-MEP y del programa de estudios de Educación para la Afectividad y la Sexualidad (PAySI).

En otros casos, el MEP no pudo atender obligaciones establecidas por la ley relacionadas con la mejora de la calidad educativa. Cinco años después de la Ley de Idoneidad Docente, aún no ha sido posible la aplicación de instrumentos para la contratación docente. Además, no existe

un programa consolidado de formación continua orientado a fortalecer las habilidades digitales del personal docente en servicio y la atención de sus necesidades de bienestar físico y emocional.

En la educación superior, la decisión fue intensificar los conflictos y rupturas recurrentes en las negociaciones anuales del FEES con las universidades públicas. La no asignación de los recursos asignados del FEES en el 2025 por la vía legislativa constituye un hecho inédito en la historia reciente del país. Por su parte, las modificaciones al Reglamento del CONESUP suprimieron mecanismos de fiscalización orientados a garantizar estándares mínimos de calidad en materia de infraestructura, nuevas carreras virtuales y universidades privadas. Ambos factores –la conflictividad política y los cambios reglamentarios– restringen la capacidad del sistema educativo de atender los desafíos de cobertura, logro y calidad de la educación terciaria.

El agravamiento de la crisis educativa nacional en los últimos años, sin embargo, coincide con una mejora en los índices de aprobación en la educación general básica y diversificada, así como menores niveles de exclusión educativa, comparado con una década atrás. El *Informe* ha identificado las decisiones administrativas que explican esta aparente mejora: mantener al estudiantado “en las aulas”, aunque aprendan poco. Se genera una ilusión de normalidad que obstaculiza acciones vigorosas para remediar los serios retrocesos educativos.

La difícil coyuntura que enfrenta la sociedad costarricense ha reducido la atención pública dedicada a los desafíos del educativo. De acuerdo con la última encuesta del CIEP-UCR de abril del 2025, aunque el 50% de la ciudadanía considera que la educación ha empeorado en los últimos 12 meses, solo el 2% la identifica como el principal problema nacional (CIEP, 2025). Las prioridades de la ciudadanía

se orientan a problemáticas más urgentes como el aumento de la violencia, la inseguridad y la falta de oportunidades de empleo, relegando así el tema educativo. Tampoco se ha registrado mucha presión social organizada para la mejora educativa: solo 155 de las 799 protestas sociales entre el 2022 y abril de 2025 estuvieron relacionadas con temas educativos (Moncada, en publicación).

Años de diagnosticar el estado de la educación nacional lleva al *Informe* a plantearse, como problema principal el diseño de soluciones para la salir la crisis educativa. Con mayor énfasis que en ediciones anteriores, este décimo *Informe* desarrolla un enfoque propositivo, plasmado en recomendaciones específicas basadas en evidencia y conocimiento especializado, a problemas claves del sistema educativo. Estas recomendaciones aprovechan fortalezas históricas de este sistema en los ámbitos de acceso, cobertura, calidad e innovación para apalancar esas alternativas de salida.

En el 2026 un nuevo gobierno asumirá la dirección de la sociedad costarricense. Resulta fundamental que la administración entrante tenga la disposición de recibir recomendaciones sobre un sendero de recuperación de la inversión educativa articulado a una estrategia de mejora de la calidad educativa, con objetivos, metas concretas y un sistema efectivo de seguimiento y evaluación del cumplimiento.

Costa Rica tiene la capacidad de implementar una nueva generación de políticas educativas que hagan un uso más sofisticado de la evidencia científica y que, con base en datos precisos, orienten la toma de decisiones sobre el fortalecimiento de la rectoría del Consejo Superior de Educación, el rediseño de un sistema de macro evaluación, la mejora en los procesos de formación y contratación docentes,

→ Valoración general 2025 > continuación

el fortalecimiento de la gestión local de los centros educativos y el logro de objetivos estratégicos como un mayor logro universitario de la población joven.

El llamado a la acción que este *Décimo Informe* hace está basado en recomendaciones que, si se implementan, contribuirán a recuperar, con visión estratégica, el valor público de la educación en Costa Rica para fortalecer el desarrollo humano, la equidad y la democracia. Asimismo, llama a la ciudadanía participar activamente para evitar que decisiones improvisadas, no consultadas, intempestivas y poco transparentes de las autoridades de turno se impongan en la gestión educativa e intenten hacer “borrón y cuenta nueva” sin ofrecer mejores soluciones a cambio.

Este es el panorama general y las perspectivas de la educación costarricense expuestas en este *décimo Informe* a partir de un amplio conjunto de estudios e investigaciones. La lectura estratégica sobre la crisis educativa y las estrategias para salir de ella se sintetizan en los siguientes cuatro mensajes o ideas fuerza:

• Mensaje 1

- **Las malas decisiones políticas recientes vulneran los logros históricos de la educación.**

• Mensaje 2

- **La vulneración de logros históricos agudiza los problemas no resueltos e impacta los aprendizajes del estudiantado.**

• Mensaje 3

- **Las fortalezas históricas del sistema educativo son una plataforma para salir de la crisis educativa.**

• Mensaje 4

- **Salir de la crisis es posible con una nueva generación de políticas públicas y estrategias precisas.**

→ Valoración general del Noveno Informe (2023)

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”¹, y de los efectos del apagón educativo² 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 macro evaluación, la informática educativa y la educación técnica³. 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 impostergables⁴. 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 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 temporal⁵. 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

Valoración general del Noveno Informe (2023) > continuación

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 sistema 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 universitaria⁶ 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 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.

CAPÍTULO

INFORME ESTADO DE LA EDUCACIÓN 2025

1

Sinopsis

Situación actual, perspectivas y oportunidades

Introducción

El capítulo 1 Sinopsis del *Décimo Estado de la Educación* (2025) presenta, como en ediciones anteriores, una visión general sobre el desempeño del sistema educativo nacional en el trienio 2022-2024 y, en algunos casos, los primeros meses del 2025. Efectúa una lectura integrada basada en mensajes o ideas clave que hilvanan los principales hallazgos y conclusiones de todos los capítulos y estudios de base desarrollados para esta edición. No es, por tanto, un resumen de contenidos, sino una respuesta sintética a las preguntas de fondo que el *Informe* procura responder: en el período bajo análisis, ¿se acercó o alejó el sistema educativo costarricense a las aspiraciones nacionales de equidad y calidad a las cuales el *Informe* da seguimiento desde sus inicios hace veinte años?

Los temas tratados en esta sinopsis son abordados a profundidad en los cinco capítulos del *Informe*. El valor agregado de este capítulo es la visión de conjunto sobre la situación actual y perspectivas del sistema educativo nacional y su comparación con las tendencias de mediano y largo plazo para valorar en qué medida los recientes resultados las reafirman o modifican de un modo u otro. Cuando la información lo permite, se realiza un análisis de estática comparativa sobre algunos de los principales desafíos que la primera edición del *Informe* planteó hace 20 años en materia de equidad, calidad, gestión y financiamiento educativos.

Este *Décimo Informe Estado de la Educación* se publica en vísperas de un nuevo proceso electoral que conducirá a la selección de las nuevas autoridades de gobierno para el período 2026-2030. En estos meses se harán abundantes promesas para mejorar la educación de los niños, niñas y jóvenes del país. Por esta razón, esta sinopsis y, en general, la edición del *Informe* posee un enfoque altamente propositivo ante los problemas diagnosticados. Desarrolla recomendaciones concretas, basadas en estudios especializados y ¿de qué manera aprovechar las fortalezas acumuladas en los últimos 20 años? como una palanca para reconstruir el valor público de la educación, junto a un compromiso político claro y mediante una nueva generación de políticas educativas más precisas y fundamentadas en su diseño y aplicación.

El capítulo se organiza en seis secciones, incluyendo esta introducción. Las próximas cuatro secciones desarrollan los mensajes principales o ideas fuerza planteadas en la valoración general. Son la parte medular del texto y están hilvanadas entre sí. Cuando se tratan temas específicos se refiere al capítulo o estudio que sirve de fuente de información. También se recomienda consultar las investigaciones y aportes especiales que sirvieron para preparar esta edición; disponibles en el sitio web www.estadonacion.or.cr. El capítulo cierra con una visión prospectiva mediante la presentación de tres posibles escenarios que el país podría tener o esperar hacia futuro, según sean las decisiones que se tomen en los próximos años.

Malas decisiones políticas recientes vulneran logros históricos de la educación

El primer mensaje del *Informe 2025* se construye a partir de la idea de “malas decisiones políticas” en alusión a la gestión educativa prevaleciente en el período bajo análisis (2023-2025), caracterizada por un conjunto de decisiones erráticas, improvisadas y opacas. Esta gestión, lejos de contribuir a salir de la crisis educativa señalada por en el *Informe del Estado de la Educación* (PEN, 2021; 2023), más bien la profundizó, en momentos en que el sistema necesitaba ser más resiliente y sentar las bases de la recuperación.

Esas decisiones políticas no solo han impedido salir de la crisis educativa, sino que han vulnerado logros históricos importantes. Es decir, han debilitado o erosionado avances importantes que el país había logrado: la asignación constitucional del 8% para educación, el fortalecimiento de los programas orientados a la equidad, la implementación de políticas educativas para orientar las acciones del MEP, así como la continuidad de programas de estudio o su renovación con programas de igual o mejor calidad técnica; la promoción de estudiantes con aprendizajes debidamente certificados y la fiscalización estatal de las universidades privadas.

Esta primera sección se organiza en seis acápite principales. Cada apartado aborda uno de estos logros históricos y aporta evidencia sobre cómo las malas decisiones los han debilitado, con afectaciones

directas sobre el derecho a la educación de la población y la recuperación de los aprendizajes.

Empleo de la educación como variable de ajuste fiscal repite grave error estratégico

En los últimos años la inversión social en educación experimentó la peor caída en 20 años. Luego de alcanzar su punto más alto en el 2017, inició una senda decreciente hasta llegar al 5% en la Ley de Presupuesto vigente para el 2025, un nivel comparable al registrado en el 2005 y que representa un retroceso de dos décadas en materia de financiamiento educativo. Parte de la disminución de la inversión educativa no proviene de los límites impuestos por la regla fiscal, sino de una decisión política de recortarla en una proporción mucho mayor de lo requerido. Esta decisión tendrá graves consecuencias si no se corrige; cada punto porcentual de reducción en la tasa de crecimiento del presupuesto extendería en aproximadamente seis años el plazo para alcanzar la meta del 8% constitucional asignado a educación.

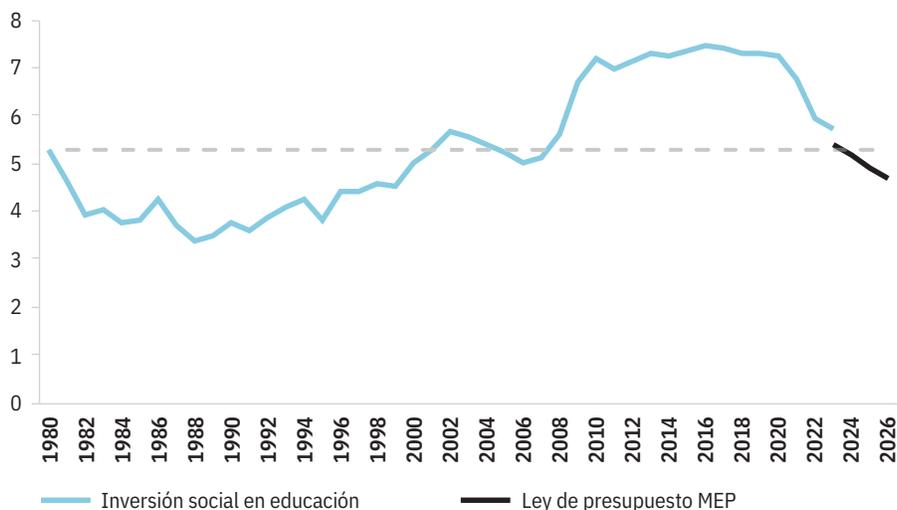
Inversión educativa experimenta la peor caída de los últimos 40 años

La inversión social pública en educación experimentó una reducción sostenida en los últimos años, tanto como proporción del producto interno bruto, como respecto al mandato constitucional del 8%. En el 2017 alcanzó el 7,5% del PIB, su punto más alto, y desde entonces ha disminuido de forma constante hasta el presente. La reducción, de más de dos puntos porcentuales del PIB, es la mayor registrada desde los inicios de la década de los años ochenta del siglo pasado, cuando Costa Rica experimentó una grave crisis económica.

En dicho período, el MEP ha recibido menos recursos en relación con el PIB, hasta llegar al 5% en la Ley de Presupuesto vigente para el ejercicio económico del 2025, un nivel comparable al registrado en 1980 (5,28%) y que representa un retroceso de cuatro décadas en materia de financiamiento educativo. Para el 2026, la asignación podría ser aún

Gráfico 1.1

Inversión social pública en educación^{a/} como porcentaje del PIB^{b/}



a/ Para el 2026, corresponde al dato preliminar del anteproyecto de presupuesto comunicado por el Ministerio de Hacienda al MEP en oficio MH-DM-OF-0467-2025 de abril del 2025.

b/ La línea punteada horizontal corresponde al monto de inversión social en educación como porcentaje del PIB correspondiente al año 1980.

Fuente: Elaboración propia a partir de Trejos, 2025; con base en información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, de las instituciones públicas involucradas, del BCCR y del INEC.

menor, con una posibilidad de descender hasta el 4,6%, según se desprende del anteproyecto de presupuesto que inició su trámite en abril del 2025 (gráfico 1.1).

Entre el 2018 y el 2023, la inversión educativa pública real total se redujo a una tasa media anual del -1% y la inversión educativa real por habitante, a una del -2% (Trejos, 2025). Esta tendencia implica una clara pérdida de prioridad en las distintas métricas: la prioridad macroeconómica cae del 7,3% al 5,7% del PIB, la prioridad fiscal desciende del 25% al 20% de la inversión pública y la prioridad social se reduce del 33% al 29% de la inversión social pública.

Este comportamiento afecta de manera diferenciada a los distintos niveles educativos. En la educación primaria, la inversión real disminuyó un 14%, y su prioridad fiscal en el 2023 (4,4% del gasto del gobierno general) estuvo casi tres puntos porcentuales por debajo de la del 2000. Este retroceso evidencia que la disminución de la población escolar no se ha aprovechado para ampliar la cobertura

de las escuelas con el currículo completo, para mejorar la infraestructura educativa ni aumentar la calidad del servicio educativo prestado (Trejos, 2025).

La pérdida de prioridad macroeconómica se puede explicar debido a las restricciones de la regla fiscal que obligaron al gasto público a crecer por debajo de la producción y la reducción de la prioridad fiscal ante el estrujamiento que provoca el creciente pago de intereses de la deuda pública. En cambio, la reducción de la prioridad social se explica por el cambio de prioridades de la política social, en detrimento de la política educativa, de parte de la administración pública (Trejos, 2025).

Presupuesto del MEP se ajusta por debajo de la regla fiscal

La aplicación de la regla fiscal ha contribuido incumplimiento sistemático al mandato constitucional del 8%, algo paradójico porque significa darle más peso a una norma de menor nivel legal que a la norma constitucional.

Un aspecto fundamental de este incumplimiento es que una parte de la disminución en la inversión educativa no proviene de los límites establecidos por esta regla, sino de una decisión política de recortar esta inversión en una proporción considerablemente mayor a la requerida. Esto se comprueba al comparar el crecimiento permitido por la regla fiscal para el presupuesto del gobierno y el aumento autorizado para el MEP en cada Ley de la República.

Bajo un principio de equidad, todos los ministerios deberían tener la posibilidad de crecer al ritmo máximo que permite la regla fiscal. No obstante, el presupuesto del MEP ha crecido por debajo de ese umbral de forma sistemática y reiterada. Incluso, cuando el crecimiento autorizado para el gasto total del gobierno fue inferior al máximo permitido por la regla, el presupuesto del MEP era aún más restringido. En otras palabras, el Poder Ejecutivo decidió que la inversión educativa crezca menos que la velocidad que podría haberlo hecho, incluso dentro del margen de la regla fiscal (gráfico 1.2).

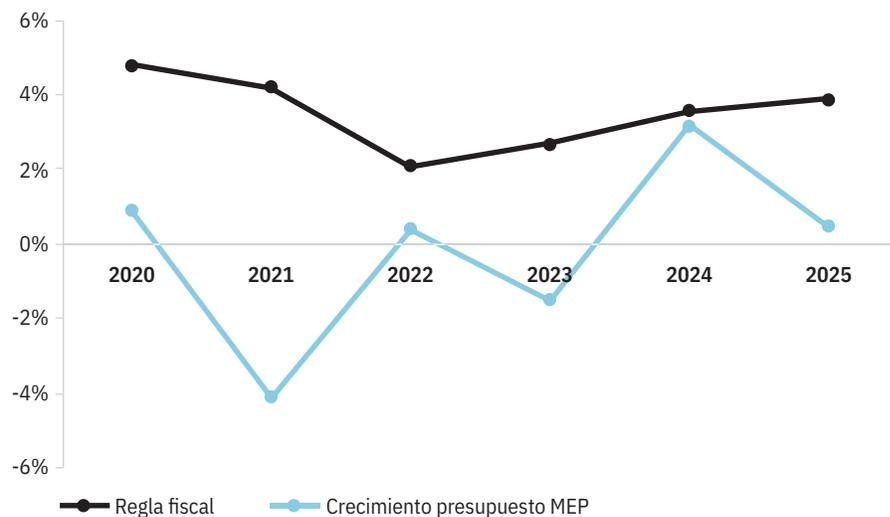
El financiamiento educativo se ha alejado progresivamente de lo establecido en el artículo 78 de la Constitución Política. En el 2024, el presupuesto del MEP fue 2,7 puntos porcentuales del PIB inferior a lo requerido por dicha norma, lo cual representa una diferencia de aproximadamente ₡1,5 billones con respecto al 8% constitucional.

Se estimó el tiempo que requeriría el país para recuperar la meta del 7,5% del PIB asignado a educación, el nivel máximo alcanzado en el 2017. Para ello, se modelaron distintos escenarios de crecimiento del presupuesto del MEP, todos por encima del crecimiento nominal proyectado de la producción (6,4% anual), con el objetivo de analizar su evolución en el tiempo.

Se simuló dos escenarios (gráfico 1.3). En el primero se supone un crecimiento anual del presupuesto del MEP del 8,5%; es decir, casi dos puntos por encima del crecimiento nominal del PIB. En ese caso, si el proceso iniciara en el próximo ejercicio fiscal, el presupuesto crecería en promedio 0,12 puntos porcentuales del PIB al año, por lo que se

Gráfico 1.2

Comparación entre el crecimiento del gasto potencialmente permitido por regla fiscal^{a/} y el autorizado al MEP

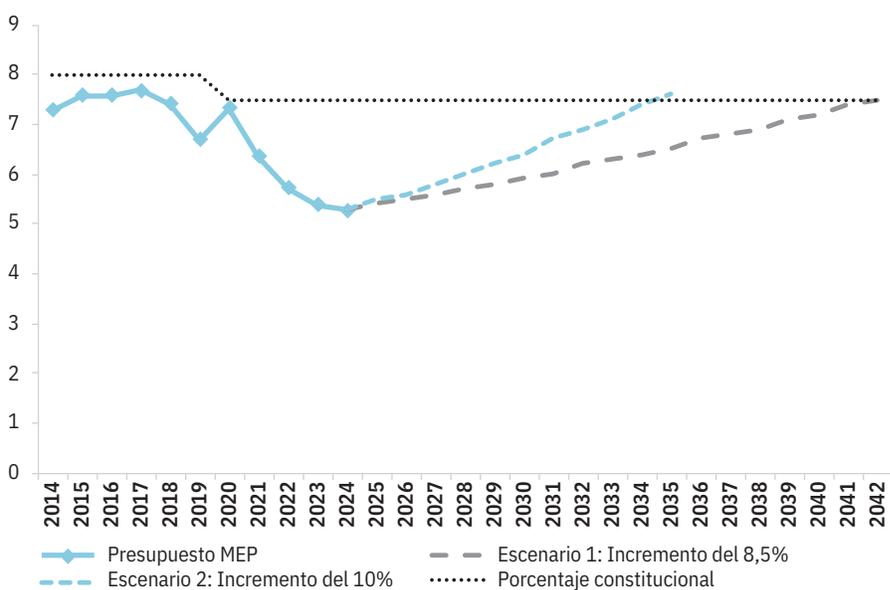


a/ Es un mecanismo legal que controla el crecimiento del gasto del gobierno en función del nivel de deuda del gobierno y el crecimiento económico del país.

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y la Ley de Presupuesto del MEP.

Gráfico 1.3

Proyección del presupuesto del MEP para alcanzar el mandato constitucional^{a/}, según escenarios de crecimiento del gasto público en educación (porcentajes del PIB)



a/ El mandato constitucional es de un 8% de asignación presupuestaria para el sector educación, sin embargo, los escenarios contruidos suponen alcanzar un 7,5% del PIB para el MEP.

Fuente: Elaboración propia con datos de Pacheco, 2025.

requerirían 18 años para lograr el parámetro constitucional. En el segundo escenario, con una tasa de crecimiento del 10% anual, el objetivo podría lograrse en un plazo de 11 años. Cada punto porcentual de reducción en la tasa de crecimiento del presupuesto del MEP extendería en aproximadamente seis años el plazo para alcanzar la meta. Este ejercicio permite dimensionar el esfuerzo fiscal necesario para revertir el rezago y retomar la senda establecida por el mandato constitucional.

Inversión por estudiante en la universidad es igual a la de hace 20 años

El financiamiento público para la educación superior en Costa Rica ha experimentado períodos contrastantes en las últimas dos décadas. Entre el 2000 y el 2017, se observó un período expansivo de la inversión social pública en educación superior, el cual aumentó 2,2 veces con respecto al año 2000. A partir del 2018, se experimenta un período de contracción, con una caída acumulada del 10,3% en la inversión real total al 2023. Esto ha llevado a las universidades públicas a un nivel de prioridad fiscal comparable al de hace dos décadas.

Durante ese tiempo se produjo una marcada expansión de la matrícula universitaria, lo cual impulsó un crecimiento sostenido en la titulación de nuevas personas profesionales. Como resultado de estas tendencias, la inversión anual por estudiante de educación superior se mantuvo en un rango de entre 5 y 6 millones de colones (constantes del 2020) durante casi todo el primer cuarto del siglo XXI (gráfico 1.4). Sin embargo, esta inversión retrocedió a 4,8 millones de colones en el 2023, el mismo registrado en el 2003.

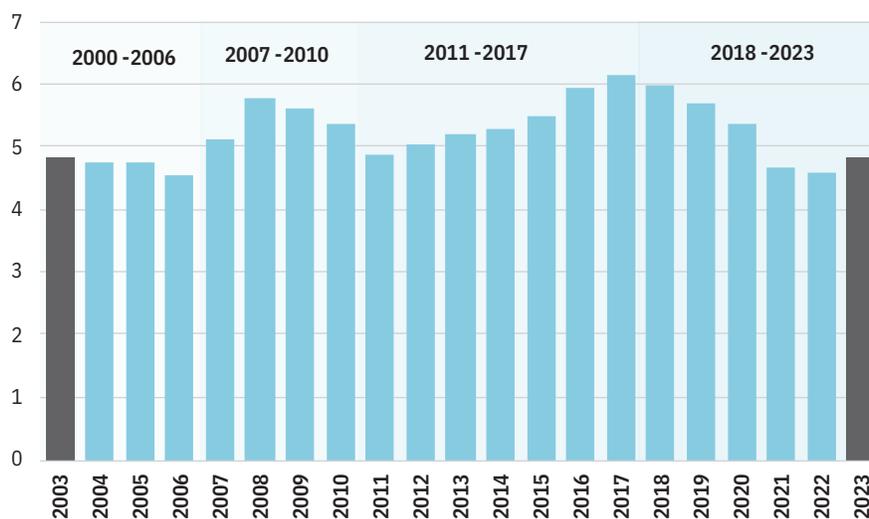
Debilitamiento de los programas de equidad afecta al estudiantado en condición de vulnerabilidad social

De acuerdo con Pacheco (2025), los programas de equidad del MEP fueron uno de los rubros más afectados por el ajuste presupuestario aplicado al sector educativo en los últimos años. Entre el 2019 y el 2024, estos programas registra-

Gráfico 1.4

Inversión social pública en Educación Superior^{a/} por estudiante con matrícula en el primer ciclo lectivo de las universidades públicas

(millones de colones a precios constantes del 2020)



a/ Educación Superior incluye toda la formación postsecundaria: cinco universidades -a partir del 2011 incluye a la UTN-, dos colegios universitarios públicos y el Conare a partir del 2012.

Fuente: Trejos, 2025 con base en información de la STAP, de las instituciones públicas involucradas, del BCCR y del INEC.

ron una reducción real del 19,1% en su presupuesto, constituyéndose en el segundo mayor decrecimiento dentro de la estructura del MEP, solo superado por el recorte en el rubro de desarrollo curricular (-25%).

Como proporción del PIB, los programas de equidad soportaron el 14,5% del recorte total experimentado por el MEP entre el 2019 y el 2024, lo cual equivale a una reducción de 0,30 puntos porcentuales del PIB. En términos absolutos, si se hubiese mantenido en el 2024 el mismo coeficiente presupuestario que estos programas tenían en el 2019, el presupuesto habría sido de ₡148.000 millones más alto. Esta pérdida de recursos compromete el funcionamiento de incentivos clave como las becas estudiantiles, el transporte y los comedores escolares, pilares de la política de equidad educativa que históricamente han compensado las brechas sociales y territoriales en el acceso a la educación formal.

De acuerdo con Trejos (2025), aunque el programa logró mantenerse en torno al 10% de la inversión educativa total, la inversión real se estancó y la inversión por habitante disminuyó. El crecimiento acumulado en servicios como comedores escolares y transporte fue neutralizado por una fuerte reducción en las becas y transferencias monetarias condicionadas (TMC), lo cual limitó el impacto global del programa. Esta redistribución interna afectó especialmente a quienes dependen de estos recursos para sostener sus trayectorias escolares (gráfico 1.5).

Ante esta situación, se vuelve fundamental recuperar el enfoque estratégico de la política social educativa, asegurar su financiamiento durante ciclos económicos adversos, diseñar una estrategia nacional de equidad territorial que priorice regiones con mayores brechas y fortalecer las capacidades técnicas del MEP y del IMAS para monitorear

impactos, garantizar transparencia y asignar recursos de forma justa y eficaz. La continuidad y sostenibilidad de estos programas son condiciones esenciales para consolidar una trayectoria escolar inclusiva, especialmente en los sectores donde el sistema educativo público constituye la única opción. Esto resulta crítico para un país donde cerca del 35% del alumnado que asiste a la educación pública está en condición de pobreza (gráfico 1.6).

Improvisación en la rectoría deja a la educación pública básica y diversificada sin rumbo

Otro ejemplo de mala decisión es la falta de políticas y decisiones claras para establecer el rumbo de la rectoría en educación durante el período 2023-2025. Desde el despacho ministerial no se desarrolló un plan estratégico que permitiera definir políticas, planes de implementación e indicadores de logro conforme a las metas planteadas en el Plan de Nacional Desarrollo, durante los primeros tres años de gobierno. La falta de este instrumento afectó la continuidad de la planificación educativa y debilitó la capacidad del MEP para actuar con rumbo estratégico.

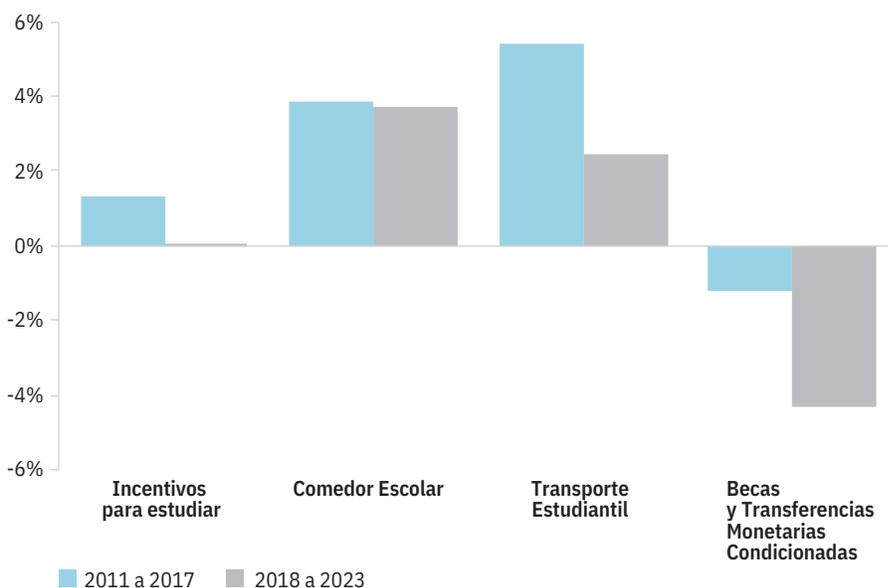
Por su parte, el Consejo Superior de Educación mostró limitaciones importantes para ejercer el papel rector independiente que le otorga la Constitución. Problemas de diseño y funcionamiento no resueltos, que arrastra desde su creación, constituyeron un obstáculo para contrarrestar los problemas de conducción ejecutiva mostrados por MEP y para ejercer su función de seguimiento y evaluación técnica robusta de las políticas y programas vigentes.

Durante tres años el MEP funcionó sin un plan ministerial

En los últimos veinte años, el MEP ha operado bajo la conducción de seis administraciones de gobierno. Exceptuando la actual (2022-2026), todas elaboraron planes estratégicos educativos alineados con las metas del Plan Nacional de Desarrollo correspondiente (figura 1.1), tal como lo exige la Ley de Planificación Nacional. Estos planes establecen líneas estratégicas, programas, objetivos,

Gráfico 1.5

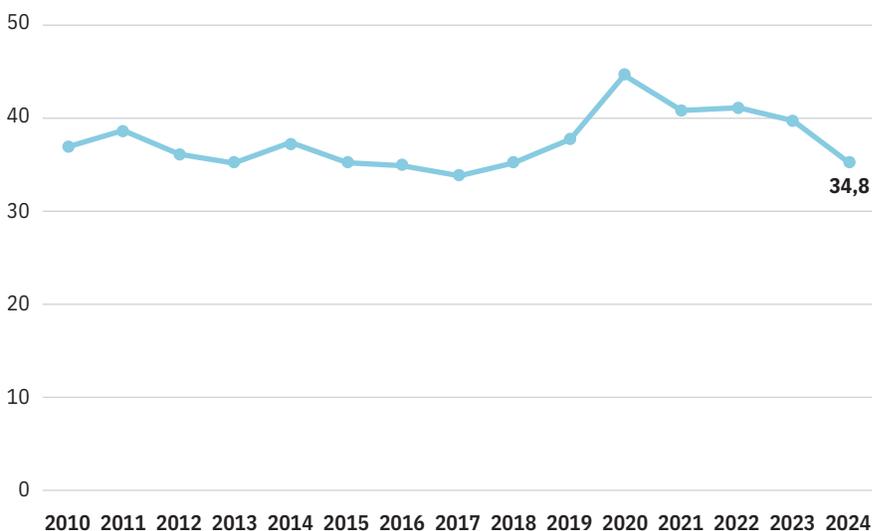
Variación anual promedio de la inversión pública educativa en incentivos para estudiar, según programa, por período



Fuente: Trejos, 2025 con datos de la STAP, de las instituciones públicas involucradas, del BCCR y del INEC.

Gráfico 1.6

Estudiantes de la educación pública de 4 a 18 años en condición de pobreza, por año (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Enaho del INEC.

resultados esperados, indicadores, responsables y presupuestos, lo cual constituye la base técnica para orientar la acción institucional. La ausencia de este instrumento durante los primeros tres años del actual período administrativo marca un quiebre en la continuidad de la planificación educativa; esto debilita la capacidad del MEP para actuar con rumbo estratégico, asignar recursos con criterio técnico y dar seguimiento a los compromisos de largo plazo.

En febrero del 2023, el gobierno actual presentó públicamente una propuesta titulada “Ruta de la Educación 2022-2026”. Esta, sin embargo, no se consolidó en un documento formal que contuviera una fundamentación teórica, orientaciones estratégicas, objetivos específicos, áreas prioritarias de intervención, metas, acciones concretas, proyectos definidos, presupuesto estimado e indicadores de seguimiento para facilitar la rendición de cuentas. En el *Informe* DFOE-CAP-IF-00012-2023, la Contraloría General de la República emitió una serie de disposiciones de acatamiento obligatorio para el MEP, orientadas a corregir las falencias estructurales en la planificación y conducción del sistema educativo. Estas directrices subrayaron la ausencia de una política con enfoque prospectivo, así como la falta de mecanismos sistemáticos para la evaluación, la participación y la coordinación interinstitucional.

La falta de un marco estratégico debidamente estructurado generó incertidumbre entre los diferentes actores educativos sobre la continuidad de políticas curriculares, programas nacionales y prioridades de intervención. Documentos como las orientaciones pedagógicas para los ciclos lectivos 2023 y 2024 introdujeron nuevos énfasis, como las “competencias para la empleabilidad”, sin que mediara una actualización formal de la política curricular vigente. Esta superposición de enfoques pedagógicos provocó tensiones en los procesos de planificación docente y afectó la coherencia en la implementación del currículo, especialmente en los centros educativos que operan en condiciones de vulnerabilidad y requieren mayor claridad en las directrices del nivel central.

Finalmente, en junio del 2025, luego de la renuncia de la anterior ministra de educación, las autoridades actuales presentaron el Plan de Trabajo Estratégico 2025-2026. Ello, sin duda, marca un fuerte y positivo contraste en relación con los tres años anteriores. Fernández (2025a) señala que su corto período de ejecución, limitado a diez meses, la falta de mecanismos de continuidad, la debilidad técnica de los indicadores y la omisión de evaluaciones de políticas anteriores pueden atentar contra su efectiva implementación.

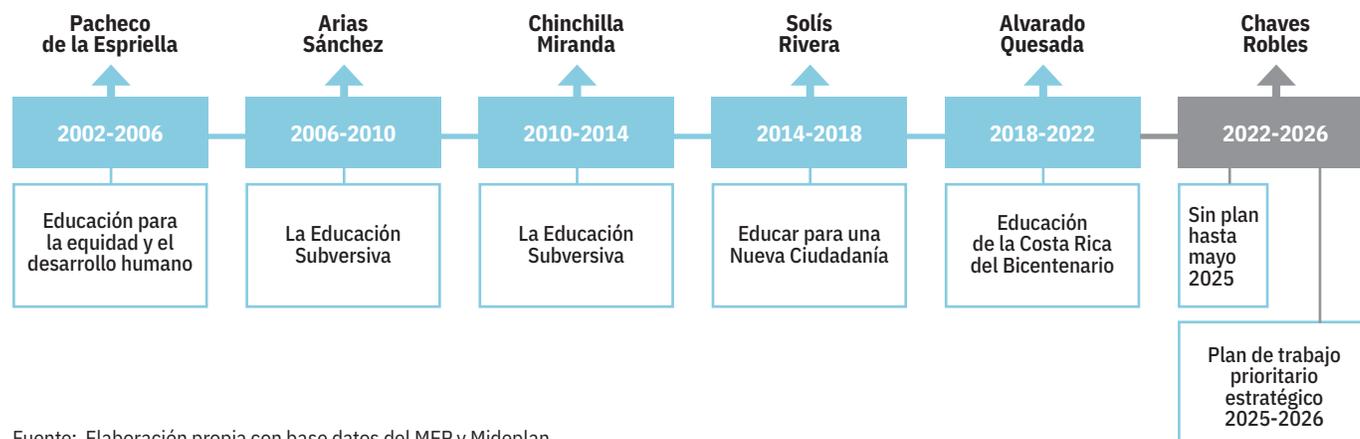
CSE sin autonomía ni capacidad técnica para ejercer rectoría

El Consejo Superior de Educación (CSE) fue creado por mandato constitucional para garantizar que la educación costarricense tuviera un rumbo estratégico, libre de influencias políticas y fundamentado en criterios técnicos. Su evolución histórica se inscribe dentro de una cultura democrática que concibe la educación como un bien público (recuadro 1.1). Concretar este mandato y lograr una gobernanza educativa sólida requiere de un CSE independiente, fiscalizador y técnicamente robusto. No obstante, un conjunto de factores limita su incidencia real y hacen que opere, en la práctica, con una autonomía condicionada, una rectoría limitada, recursos escasos con una débil capacidad de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas (figura 1.2).

La investigación de Pérez y Arce (2025), sintetizada en el capítulo 2 del *Informe*, señala que el CSE funciona con una débil posición jerárquica. Opera sin un organigrama propio, lo cual lo deja en una posición ambigua en el sistema educativo. Cuando se analiza la estructura del MEP, el CSE aparece en una posición subordinada, equiparándolo con instancias como el Instituto de Desarrollo Profesional (IDP) y el Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada (Conesup). Esta situación diluye su capacidad para ejercer con independencia

Figura 1.1

Planes estratégicos educativos documentados en las administraciones gubernamentales de Costa Rica en los últimos 20 años



Fuente: Elaboración propia con base datos del MEP y Mideplan.

Recuadro 1.1

El Consejo Superior de Educación (CSE): un modelo único y con relevancia constitucional

El Consejo Superior de Educación (CSE) de Costa Rica representa un caso particular en materia de gobernanza educativa, al consolidarse como la máxima autoridad del sistema educativo y ser incorporado explícitamente en la Constitución Política de 1949. Esta decisión respondió a problemas estructurales que identificó la Comisión Redactora, por ejemplo la falta de orientación técnica y la politización del Ministerio de Educación, que provocaban inestabilidad y discontinuidad en las políticas del sector. Para atender estos desafíos, se propuso crear un órgano técnico y colegiado, con plena autonomía frente a los vaivenes de la política.

El antecedente más remoto del CSE se encuentra en la Ley General de Educación Común de 1886, cuando se creó el Consejo Superior de Instrucción como un órgano asesor del Ministro de Educación. Su función era meramente consultiva, y su voto solo se solicitaba cuando la persona jerarca lo consideraba necesario. Durante esta etapa, la gobernanza educativa seguía concentrada en dicho ministerio, sin estructuras que garantizaran estabilidad o continuidad.

En 1918, se reorganizó el Consejo mediante una ley que le otorgó funciones de alta vigilancia de la enseñanza, y su consulta se hizo obligatoria en temas fundamentales como la modificación de planes de estudio y la creación de centros educativos. En 1920, el Código de Instrucción Pública estableció un Consejo Nacional de Educación con fines estratégicos como la erradicación del analfabetismo, aunque su vigencia fue efímera. En 1921, Miguel Obregón Lizano restableció el Consejo y subrayó su valor técnico y la necesidad de consulta para la toma de decisiones. Ese mismo año, destacó públicamente el compromiso patriótico de sus miembros, su capacidad de análisis y la disposición con que colaboraron en el abordaje de los problemas educativos presentados.

Durante las décadas de 1920 y 1930, diversas figuras impulsaron el fortalecimiento institucional del Consejo. En 1928, Luis Dobles Segreda promovió la creación del Consejo de Educación Primaria y Complementaria con el objetivo de revisar la legislación vigente, y en 1932 propuso una reforma constitucional para establecer un Consejo Nacional de Educación con dirección técnica, con el fin de contrarrestar la “vacilación e inseguridad” generadas por los constantes cambios en el ministerio. En 1937, Alejandro Aguilar Machado presentó un proyecto de ley que incluía la creación de un Consejo Técnico Consultivo encargado de estudiar y recomendar ajustes a planes, programas y métodos pedagógicos. Aunque estas propuestas no se consolidaron formalmente, mantuvieron en la agenda pública la necesidad de un órgano técnico con autonomía.

En 1941, el ministro Luis Demetrio Tinoco reactivó el Consejo Superior de Educación y destacó su importancia para dar coherencia y estabilidad al sistema educativo. Señaló que debía ser la instancia encargada de desaparecer las incongruencias que aún se encontraban en el pènsum nacional. Posteriormente, en 1948, la Junta Fundadora de la Segunda República le otorgó al Consejo funciones propias, con autonomía y responsabilidad en decisiones clave, más allá de la asesoría ministerial.

Finalmente, en 1949, la Asamblea Nacional Constituyente formalizó esta evolución mediante la aprobación del artículo 81 de la Constitución Política, la cual dispuso que “la Dirección General de Enseñanza Oficial corresponde a un Consejo Superior, integrado como señale la ley, presidido por el Ministro del ramo”. Esta disposición convirtió al CSE en el órgano rector de la política educativa estatal y en la autoridad suprema del sistema educativo costarricense. Aunque el ministro lo preside, su carácter colegiado garantiza que las decisiones se tomen de forma conjunta y no de manera unipersonal. Esta configuración respondió a la necesidad de dotar al sistema educativo de una dirección técnica y estable, apartada de la injerencia política.

El proceso de consolidación del CSE, entre 1886 y 1949, respondió a una necesidad histórica de fortalecer institucionalmente la conducción de la educación costarricense. A lo largo de seis décadas, el Consejo pasó de ser un ente consultivo dependiente del ministro a convertirse en una entidad con rango constitucional, con potestades colegiadas y técnicas. Su evolución se inscribió dentro de una cultura democrática que concibe la educación como bien público y reconoce la importancia de garantizar continuidad, autonomía y capacidad técnica en la toma de decisiones.

En el 2025, según el artículo 4 de la Ley 1362, el Consejo Superior de Educación se encuentra conformado por: el ministro o la ministra de Educación Pública, quien lo presidirá; dos exministros o exministras de Educación Pública, que designa el Poder Ejecutivo; una persona nombrada por el Consejo Nacional de Rectores (Conare); una persona representante docente del tercer ciclo de la Educación General Básica y de la Educación Diversificada, nombrada por los directores de los colegios de estos ciclos (educación secundaria), una persona representante docente de I y II ciclos de la Educación General Básica (la enseñanza primaria) y preescolar, nombrada por las direcciones regionales, supervisores y directores de las escuelas de I y II ciclos de la Educación General Básica (primarias) del país; una persona docente designada por las organizaciones de educadores inscritas conforme a la ley, nombrada por sus correspondientes directivas; una persona designada por la Asamblea Nacional de la Red Nacional Consultiva de la Persona Joven, la cual deberá tener mínimo el grado de bachillerato universitario, relacionado con el ámbito educativo; una persona designada por el Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes, nombrada por la Asamblea General del Colopro.

Fuente: Elaboración con base en Pérez y Arce, 2025, y Ley 1362.

su función de dirección y supervisión de las políticas educativas.

Las liquidaciones presupuestarias del CSE muestran que ha operado con un modelo más administrativo que estratégico. El gasto se ha centrado en las dietas de las personas miembros del Consejo, en detrimento de áreas clave para fortalecer su capacidad de gobernanza como la investigación en política educativa, la supervisión de la ejecución de los planes del MEP y la formulación de estrategias para el mejoramiento continuo del sistema educativo.

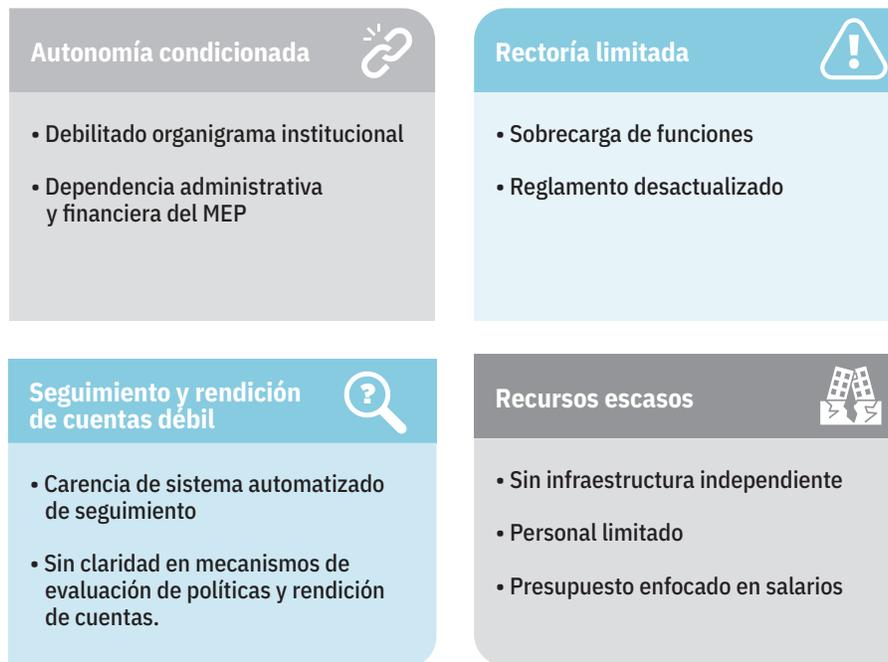
La autonomía del CSE se ve limitada también por su dependencia administrativa del MEP. No controla de forma directa la ejecución de su presupuesto: aunque debería operar como un órgano rector independiente, sus recursos se encuentran sujetos a la distribución y ajustes definidos por el ministerio. No dispone de un espacio físico propio, por lo que depende física y administrativamente de la entidad a la cual debe supervisar. Aunque la Ley 9126 del 2013 le otorgó personalidad jurídica instrumental para fortalecer su autonomía financiera, en la práctica, su presupuesto sigue reflejando una estructura dependiente del MEP (Pérez y Arce, 2025).

La estructura de apoyo que asiste al CSE debería estar diseñada para fortalecer su rol rector en la definición y supervisión de políticas educativas. Sin embargo, para Pérez y Arce (2025) existen algunas limitaciones identificadas. Entre ellas, el equipo de trabajo que asiste al Consejo está compuesto principalmente por personal administrativo, la proporción de personal técnico especializado es baja. Según lo documentado en actas del CSE, el equipo asesor se enfoca en mayor medida en el análisis del diseño curricular de carreras parauniversitarias, en lugar de centrarse en la elaboración de insumos estratégicos para fortalecer el sistema educativo nacional.

La segunda debilidad radica en que el Consejo no cuenta con la capacidad de definir los perfiles de su equipo de apoyo ni de seleccionar profesionales con criterios alineados a su función rectora. Actualmente, el talento humano del CSE no se puede elegir a través de un proceso

Figura 1.2

Factores que limitan gestión del CSE y el cumplimiento de su mandato constitucional



Fuente: Elaboración propia con base en Pérez y Arce, 2025.

diferenciado, sino que su asignación depende del Departamento de Recursos Humanos del MEP.

La tercera debilidad corresponde a la falta de evidencia en las actas del CSE, que demuestre que el equipo técnico, más allá de su responsabilidad legal, tenga un rol activo en el seguimiento de los acuerdos del Consejo, el monitoreo de políticas educativas aprobadas o la elaboración de propuestas orientadas a favorecer un ejercicio sustantivo de su función rectora.

Esta situación evidencia que el CSE continúa enfrentando los mismos desafíos señalados por la CGR en el 2003 y el *Primer Informe Estado de la Educación* en el 2005. Este informe indicaba que el CSE enfrentaba limitaciones institucionales, técnicas y presupuestarias que dificultaban el cumplimiento de su mandato. Para superar estas dificultades, se recomendaba fortalecer su independencia, capacidad técnica y propositiva; asegurar el seguimiento de sus acuerdos por parte del MEP, contar con más recursos financieros, infraestructura, personal y sistemas de información; establecer

mecanismos de rendición de cuentas y fomentar una mayor participación de las familias y comunidades en la definición de políticas educativas (PEN, 2005). Dos décadas después, estas recomendaciones siguen vigentes, pues la autonomía del CSE es un principio normativo en lugar de una realidad efectiva (Pérez y Arce, 2025).

Otro aspecto relevante relacionado con la consolidación del CSE como el órgano rector del sistema educativo costarricense es de naturaleza reglamentaria. Su reglamento se orienta a organizar el funcionamiento interno de las sesiones, sin garantizar mecanismos para fortalecer su independencia de criterio, la consulta técnica o una estructura clara para la toma de decisiones. En lugar de regular el ejercicio de su función rectora de la política educativa nacional, el documento aborda aspectos operativos, lo cual en la práctica reduce al Consejo a una instancia de trámite y deliberación procedimental (figura 1.3).

El reglamento no contempla disposiciones para garantizar que las decisiones

Figura 1.3

Ejes temáticos del reglamento del Consejo Superior de Educación

 <p>Estructura, composición y fines del Consejo (Arts. 1-8).</p>	<p>Define la conformación del CSE, los requisitos para sus integrantes y propósito general.</p>
 <p>Procedimientos administrativos y operativos de las sesiones (Arts. 8-20)</p>	<p>Regula el quórum, convocatorias, desarrollo de sesiones, comisiones de trabajo, actas y pago de dietas.</p>
 <p>Atribuciones del Consejo y su Secretaría General además del manejo de actas (Arts. 21-28).</p>	<p>Especifica las competencias generales del CSE, el rol de la Secretaría General y la administración de documentos.</p>

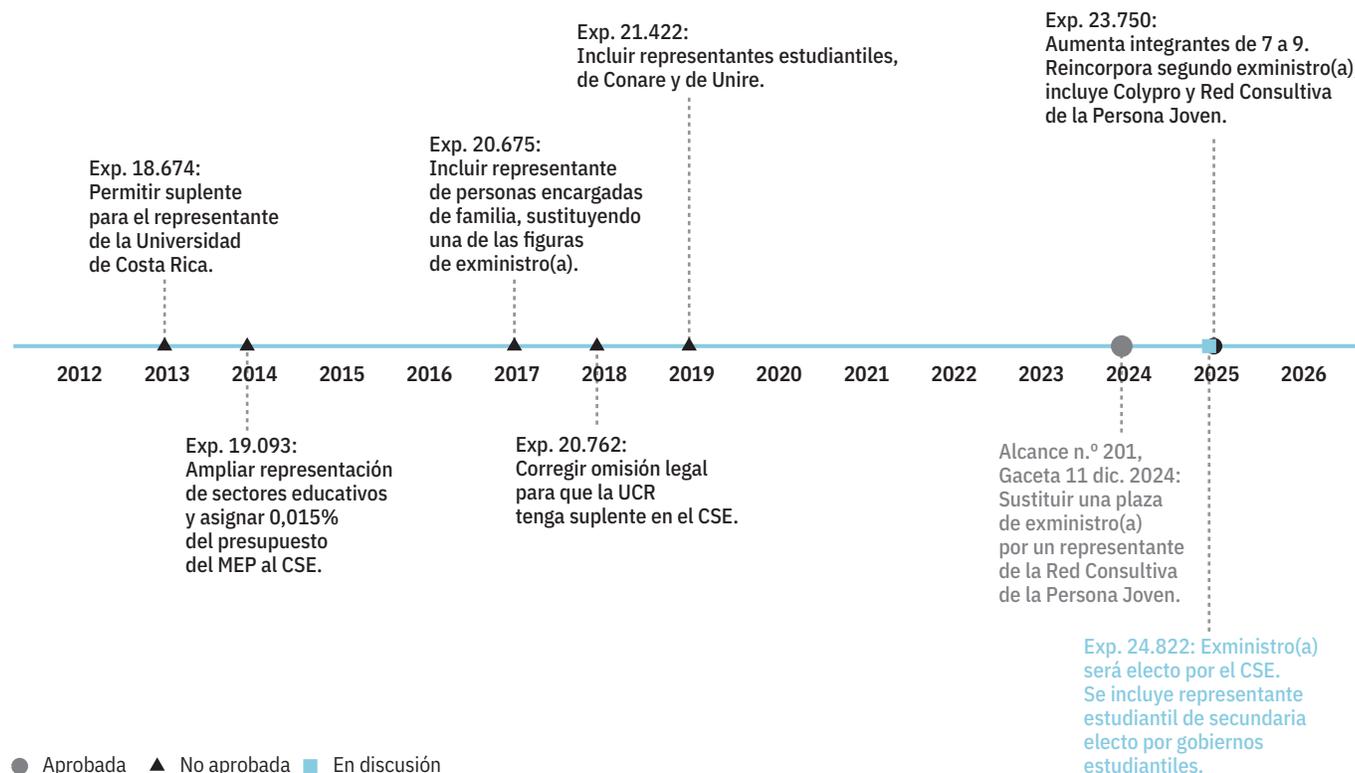
Fuente: Elaboración propia con base en Pérez y Arce, 2025.

del CSE sean informadas y técnicamente sustentadas. No hay mecanismos claros para promover la independencia de criterio en la toma de decisiones, la consulta con personas expertas y actores del sistema educativo fuera del MEP antes de aprobar políticas o estructuras técnicas que permitan la supervisión y el seguimiento de sus acuerdos. Tampoco establece procesos para fortalecer su autonomía operativa, ni definir mecanismos para garantizar el cumplimiento de sus acuerdos o incorporar herramientas de monitoreo para evaluar su propio impacto en el sistema educativo.

En el período 2013-2025, Pérez y Arce (2025) identificaron al menos siete proyectos de ley orientados a modificar la estructura del CSE, lo cual refleja una preocupación persistente de distintos actores sobre su diseño institucional y su efectividad como órgano rector de la enseñanza oficial (figura 1.4).

Figura 1.4

Proyectos de ley orientados a modificar la estructura del CSE. 2013-2025



Fuente: Elaboración propia con base en Pérez y Arce, 2025.

Más allá del número de integrantes que conforman el CSE, lo verdaderamente decisivo para fortalecer su legitimidad y eficacia es garantizar la idoneidad técnica e independencia de sus miembros. Para ello, se requiere revisar a profundidad los criterios de designación, de modo que se asegure la incorporación de personas con trayectoria, integridad, conocimiento especializado y compromiso con la educación pública. Asimismo, resulta indispensable prohibir expresamente la designación de personas en puestos que estén subordinados al Ministro de Educación, con el fin de evitar conflictos de interés y asegurar que el Consejo no opere bajo presiones del Poder Ejecutivo. También, se propone dotar al CSE de autonomía en el proceso de selección de sus miembros, mediante mecanismos que privilegien el mérito, la transparencia y una representatividad efectiva (Pérez y Arce, 2025), orientada al interés superior del sistema educativo nacional.

Finalmente, el mecanismo de rendición de cuentas del CSE presenta deficiencias importantes. A pesar de que las actas deberían ser un mecanismo clave para la transparencia, el seguimiento de acuerdos y la protección de las políticas educativas frente a intereses políticos, su realidad operativa dista mucho de este propósito. Las actas no se publican de forma oportuna, su validación puede tardar meses y no siguen una estructura estandarizada que facilite su interpretación y parametrización para un análisis técnico (Pérez y Arce, 2025).

En esta línea, otra investigación elaborada para este *Informe* señala que no se conocen esfuerzos sistemáticos de seguimiento, supervisión o evaluación del CSE para evidenciar y documentar el cumplimiento, logros, desaciertos y giros en la implementación, transformaciones puntuales generadas en el marco de la política educativa y curricular oficialmente vigente (Francis, 2025)

Eliminación sin fundamento de políticas educativas clave afecta el derecho a la educación

A la falta de una política educativa se suma un conjunto de decisiones que resultaron en la eliminación de programas

en áreas educativas clave. Tal es el caso de la informática educativa y la educación para la afectividad y la sexualidad integral. En el primer caso se decidió finalizar un convenio de larga trayectoria, basado en la cooperación público-privado, pionero en el desarrollo de un modelo pedagógico de la informática educativa orientado a la promoción de habilidades superiores como programación, resolución de problemas y trabajo equipo, mediante la integración y uso de las tecnologías en las interacciones diarias del aula y la formación docente con competencias digitales avanzadas.

En el segundo caso, se optó por la derogación y una sustitución posterior por un programa nuevo orientado a la convivencia y la paz. No obstante, el criterio experto del propio ministerio señala que la nueva propuesta no sustituye los contenidos en el tema de sexualidad y representa un retroceso en temas de derechos humanos e inclusión de poblaciones vulnerables.

En ambos casos, las acciones significan una práctica que se creía superada en las últimas administraciones, la cual consistía en eliminar políticas sin sustento técnico, estimación de las posibles afectaciones y sin tener una propuesta lista para implementarse.

Debilitamiento de capacidad institucional para gestionar la inclusión digital

En el 2023, el MEP adoptó una de las decisiones con mayores consecuencias en materia de política educativa al eliminar el Pronie-MEP-FOD⁷. Lo hizo sin una evaluación técnica, pedagógica y financiera ni prever una transición ordenada. Como resultado, se dismanteló una política pública con más de 30 años de trayectoria en inclusión digital y dejó al sistema educativo sin una alternativa institucional de igual alcance ni con capacidad operativa para asegurar la continuidad en la provisión de recursos tecnológicos, formación docente y acompañamiento pedagógico. En lugar de modernizar el modelo costarricense, se desmontó una política pública consolidada sin ofrecer un reemplazo efectivo.

La supresión del convenio no cumplió con las cláusulas previamente estipuladas

sobre el interés público y la planificación. Esta situación fue advertida por la Contraloría General de la República (CGR), la cual subrayó la falta de previsión y el riesgo para la continuidad del servicio educativo tecnológico (figura 1.5). Un ejemplo de ello son los dos años transcurridos entre la decisión de no renovar el convenio Pronie-MEP-FOD y la entrega de más de 44.000 dispositivos que aún se encuentran almacenados en bodega.

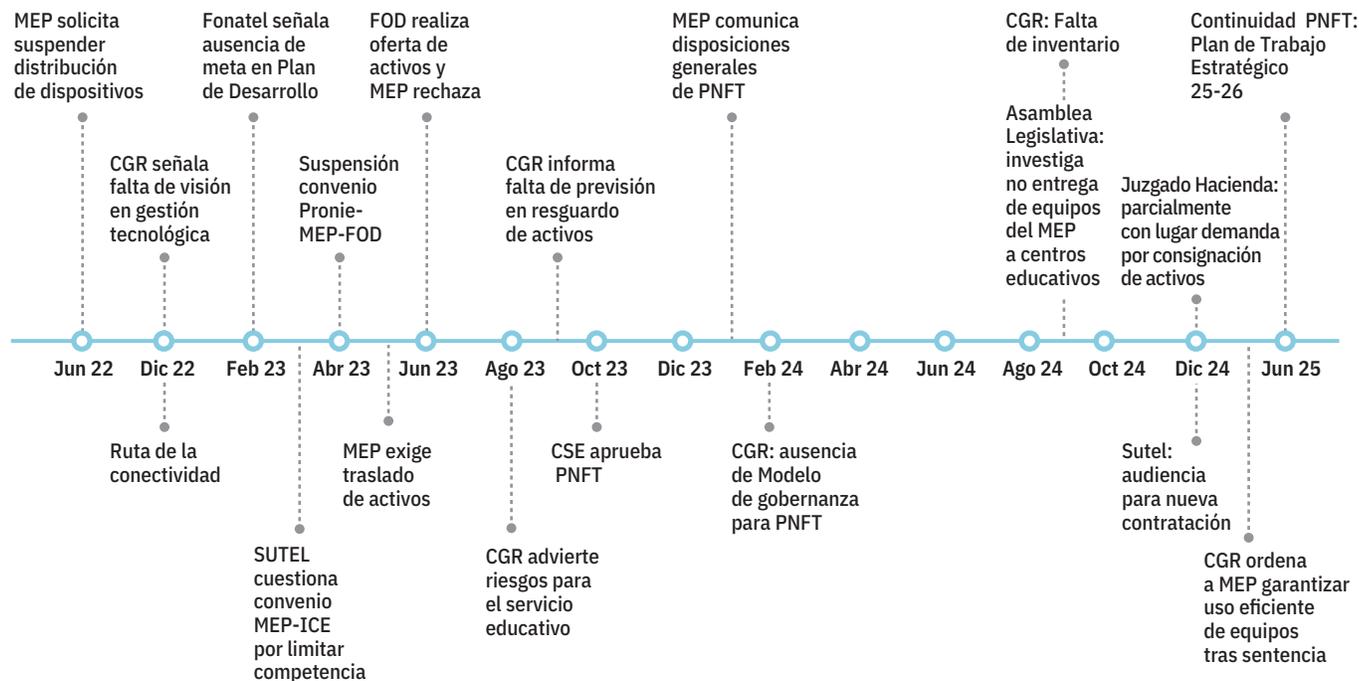
El nuevo Programa Nacional de Formación Tecnológica (PNFT), aprobado en septiembre del 2023 como sucesor del Pronie-MEP-FOD, inició su implementación en el 2024 con un enfoque distinto. Se trata de una asignatura más dentro del currículo, centrada en competencias evaluables y sujeta al Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes. Fernández (2025a) señala que no se ha logrado garantizar las condiciones requeridas para su sostenibilidad como la provisión de dispositivos, conectividad, materiales, formación docente y acompañamiento pedagógico.

Al momento de esta edición, el programa carece de un marco operativo, pues no dispone de recursos presupuestarios asignados, cronograma definido ni planes estratégicos. Su funcionamiento depende, de manera transitoria, de la infraestructura, el cuerpo docente y los tiempos lectivos heredados del Pronie.

Además, el cambio en el modelo de conectividad que adoptó el MEP agravó aún más la situación. El abandono del esquema de red educativa basado en una licitación pública -que garantizaba competencia, transparencia y estándares técnicos robustos- fue reemplazado por un modelo cerrado, sustentado en un convenio con el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), vigente desde el 2004. Dicho convenio no contempla acuerdos de nivel de servicio (SLA) que establezcan parámetros mínimos de calidad, ni prevé mecanismos eficaces de supervisión o sanción ante eventuales incumplimientos (Fernández, 2025a). En el 2024, solo un tercio de los centros educativos alcanzaba el ancho de banda adecuado en función de los requerimientos del modelo de red educativa de

Figura 1.5

Principales eventos registrados en conectividad y formación tecnológica



Nota: Pronie: Programa Nacional de Informática Educativa. PNFT: Programa Nacional de Formación Tecnológica

Fuente: Elaboración propia con información de Fernández, 2025a; CGR, 2022; 2024a y 2024b; Fonatel, 2023; MEP, 2025c.

banda ancha y, entre aquellos atendidos mediante el convenio ICE-MEP, este porcentaje apenas llega al 20%.

La implementación de enlaces satelitales de baja capacidad en más de mil centros educativos se agravó, pues muchos requerían velocidades muy superiores a las ofrecidas (25 Mbps). Esta medida contradice los principios de escalabilidad tecnológica que guiaban el diseño original del proyecto de la red educativa. De acuerdo con datos del MEP, de los 1.022 centros educativos conectados vía satélite, al menos 741 requerían un ancho de banda superior a los 25 Mbps, lo que compromete seriamente la equidad en el acceso a oportunidades de aprendizaje digital (Fernández, 2025a).

En resumen, las decisiones adoptadas en el ámbito de la informática educativa implicaron una pérdida significativa de capacidad institucional para liderar una política de inclusión digital. Provocaron vacíos de gestión,

afectaron e incrementaron los riesgos de continuidad en los servicios y la perpetuación de las desigualdades en el acceso a recursos tecnológicos para el aprendizaje.

Severo retroceso en el derecho de población estudiantil a una educación sobre sexualidad y afectividad

El CSE tiene entre sus atribuciones la aprobación de programas de estudio. En el 2025, eliminó el Programa de Afectividad y Sexualidad Integral (Paysi), vigente desde el 2012, sin respaldo técnico ni participación de instancias especializadas. Esta decisión implicó suprimir un programa curricular consolidado que articulaba dimensiones biológicas, afectivas, sociales y éticas de la sexualidad desde un enfoque de derechos humanos, y que había sido reconocido nacional e internacionalmente como una política educativa avanzada. El Paysi fue desarrollado con amplia participación de actores sociales

y técnicos, incluyendo gremios docentes, universidades, entidades de salud y organizaciones especializadas.

La eliminación del Paysi se adoptó mediante el acuerdo CSE-ACTA3-2025 y fue justificada por el CSE bajo el argumento de elaborar una nueva propuesta “más acorde con la edad del estudiantado”. Sin embargo, los documentos presentados carecen de rigor técnico y no constituyen una revisión integral. La Defensoría de los Habitantes advirtió que representa un riesgo de regresividad en el cumplimiento de derechos fundamentales, al vaciar de contenido el abordaje curricular de la sexualidad.

El nuevo Programa de Educación para la Paz y la Convivencia, presentado como alternativa, apenas menciona el tema de la sexualidad y no posee desarrollo curricular ni progresión temática. De sus 85 contenidos, solo dos aluden de forma tangencial a la educación sexual, lo que evidencia un retroceso en su abordaje

pedagógico. Los principales cuestionamientos al Paysi se enfocaron en ejercicios puntuales, sin considerar el contexto pedagógico ni los objetivos integrales del programa. En consecuencia, el nuevo programa se caracteriza por ser una propuesta fragmentaria y débilmente fundamentada.

En febrero del 2025, un grupo de personas funcionarias del Departamento de Salud y Ambiente de la Dirección de Vida Estudiantil, del Departamento de Apoyos Educativos para el Estudiantado con Discapacidad, de la Unidad para la Promoción de la Igualdad de Género y del Departamento de Tercer Ciclo y Educación Diversificada emitieron un criterio técnico acerca de la propuesta de Programa de Educación para la Paz y la Convivencia. En dicho documento señalaron que el diseño curricular, tanto macro como micro, no permite una integración adecuada de los contenidos fundamentales de la educación sexual integral. Se advierte que, en su estado actual, este programa no garantiza una formación integral en sexualidad para la población estudiantil. Además, la decisión de derogar los programas de estudio de Afectividad y Sexualidad Integral de la Sexualidad constituye una vulneración al principio de progresividad en materia de derechos humanos (figura 1.6).

Promoción de estudiantes aumenta sin control de calidad

La promoción estudiantil se determina por la cantidad de personas que aprueba el último año de cada ciclo educativo. Un alto nivel de promoción indica que quienes se gradúan del sistema han alcanzado los conocimientos mínimos necesarios para pasar al siguiente nivel o para enfrentar los retos del mercado laboral tras la secundaria. Sin embargo, los datos nacionales sugieren que muchas personas estudiantes egresan del sistema con graves carencias en su formación, lo cual se relaciona con la insuficiencia de los mecanismos de control de calidad para certificar los conocimientos y ofrecer diagnósticos oportunos para corregir las deficiencias a tiempo.

El informe reporta que las pruebas nacionales estandarizadas se caracterizan

Figura 1.6

Principales observaciones técnicas sobre la derogatoria del Programa de Afectividad y Sexualidad Integral^{a/}



a/ Realizadas por departamentos del MEP a solicitud de las autoridades ministeriales
Fuente: Elaboración propia con información de MEP, 2025a.

por lo que se denomina “pobreza de las evaluaciones”. Esto incluye tres características principales: instrumentos incompletos o parciales; ítems de baja dificultad que no miden las habilidades correspondientes al nivel y niveles de desempeño que no se sostienen con la evidencia empírica.

Tanto en primaria como en secundaria, la promoción de estudiantes se ubica en niveles mayores al 90%. En secundaria, la trayectoria ha mostrado mayor fluctuación con incrementos importantes durante la huelga del 2018 y la pandemia del 2020, años en que se flexibilizaron medidas de promoción para no afectar las trayectorias estudiantiles. En primaria, el comportamiento es más estable y poco menor al 100% en todos los casos (gráfico 1.7).

Pobreza de evaluaciones dificulta mejorar resultados y apoyar trabajo docente

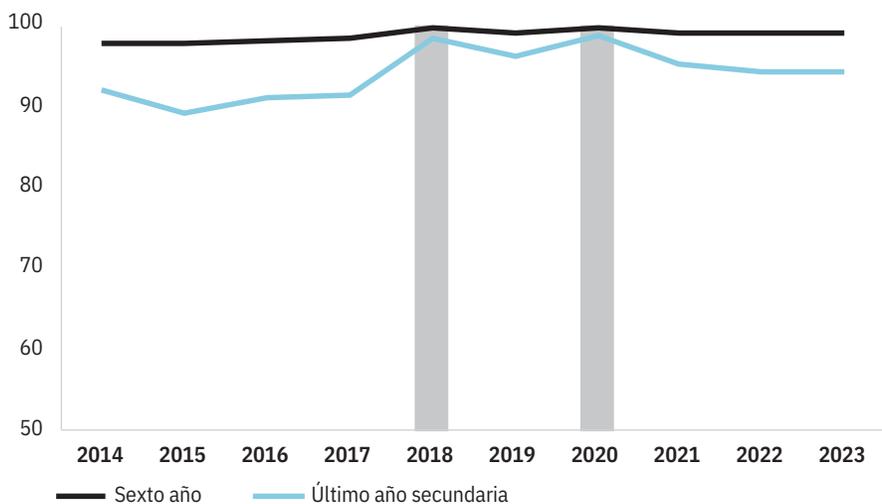
El *Noveno Informe del Estado de la Educación* reportó que, a partir del 2018,

la evaluación nacional sufrió constantes cambios producto de modificaciones en los reglamentos y de interrupciones en las pruebas nacionales de diagnóstico y certificación (PEN, 2023). Esta inestabilidad, la falta de un sistema consolidado de macro evaluación y las limitaciones técnicas de los instrumentos de evaluación estudiantil han propiciado graduar cohortes de estudiantes en los últimos años, sin las habilidades mínimas necesarias que debería tener una persona que finaliza la educación básica, según los programas vigentes y las aspiraciones nacionales en educación. Para esta edición se analizaron las pruebas nacionales estandarizadas aplicadas por el MEP en el 2023, las cuales fueron obtenidas gracias a un recurso de amparo que presentó el PEN ante la Sala Constitucional en el 2025 (ver anexo 1 al final del capítulo).

El análisis efectuado con las pruebas nacionales estandarizadas que aplicó el MEP en el 2023, con el fin de evaluar el proceso de enseñanza en Español y Matemática en primaria, revela que estos

Gráfico 1.7

Porcentaje de aprobación en el último año de primaria y secundaria^{a/}



a/ Para aproximar el porcentaje de aprobación para el último año en la secundaria, se utilizó la información de matrícula final y aprobación en undécimo para las modalidades académicas y artística, y duodécimo para la modalidad técnica. Las barras en color gris destacan los años en los cuales el sistema educativo enfrentó la huelga nacional y la pandemia del por el covid-19.

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Análisis Estadístico del MEP.

instrumentos presentan una baja calidad técnica. Muestran una alineación parcial con los programas vigentes, niveles de dificultad inadecuados para el grado en que se aplican y poca comparabilidad con los estándares internacionales. Además, sus resultados ofrecen señales erróneas sobre los temas, procesos y estrategias de mediación que el personal docente debe priorizar en el aula, debido a que no miden todos los contenidos ni estiman el dominio estudiantil de los mismos. Es decir, se caracterizan por lo que Montero et al. (2025) denominan la “pobreza en las evaluaciones” (capítulo 4).

La “pobreza de las evaluaciones” implica que el sistema educativo utiliza instrumentos de baja calidad técnica, incompletos y con niveles de dificultad inadecuados para medir los aprendizajes del estudiantado. Montero et al. (2025) identifican tres factores principales que pueden originar esta situación. En primer lugar, la evaluación del 2023 no valora de forma comprensiva los contenidos

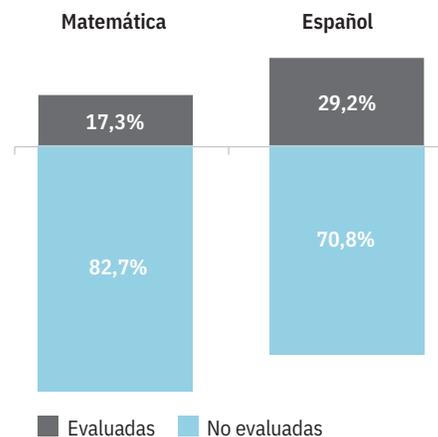
curriculares establecidos, lo cual provoca un desajuste significativo entre lo que se espera desarrollar y lo que realmente se mide. En ambos casos, el porcentaje de habilidades incluidas en la prueba es menor al 25% (gráfico 1.8).

En Español, la prueba no evalúa de manera efectiva la comprensión lectora y excluye por completo la evaluación de la competencia escrita, la expresión oral y la escucha. Se enfoca en aspectos literales de la comprensión textual y no permite evaluar habilidades más complejas. No permite determinar si el estudiantado logra analizar textos a profundidad, establecer comparaciones, interpretar significados complejos, argumentar a partir de lo leído o desarrollar pensamiento crítico. Esta omisión representa un vacío sustancial en la evaluación, pues no se exploran los procesos que van más allá del simple reconocimiento de la información contenida en el texto.

Ahora bien, el análisis realizado en Matemáticas reveló que su diseño no

Gráfico 1.8

Porcentaje de las habilidades del programa de estudios evaluadas en la prueba estandarizada de primaria, según asignatura. 2023



Fuente: Elaboración propia con base en Murillo et al., 2025 y Zumbado et al., 2025.

abarca de forma adecuada todos los elementos curriculares en los programas de estudio tales como la competencia matemática, la resolución de problemas en contextos reales, los procesos matemáticos, los niveles de complejidad y el enfoque del área. Los ítems incluidos responden a una noción reducida y errónea de la resolución de problemas, con situaciones artificiales que dificultan el traslado de los conocimientos a habilidades aplicables en la vida cotidiana. El porcentaje de habilidades no evaluadas varía según el área; sin embargo, el área de Estadística y Probabilidad es la más afectada porque solo se incluyen en la prueba tres habilidades de un total de 31.

Otra debilidad técnica es la predominancia de ítems de baja dificultad. Tanto en Español como en Matemáticas, se trata de una prueba corta que se aplica al final de sexto grado y está compuesta por 30 ítems de selección única con tres opciones de respuesta cada uno. En general, estas preguntas corresponden

a grados anteriores, evalúan competencias básicas y tienden a sobrestimar las capacidades del estudiantado (gráfico 1.9).

En el caso de Español, el nivel de dificultad de la gran mayoría de los ítems se vincula con aprendizajes esperados para tercer y cuarto grado, según los programas de estudio vigentes. Solo un ítem requiere una interpretación inferencial para ser resuelto. Está ausente, también, la evaluación de la comprensión lectora de imágenes, gráficos, cuadros y esquemas, una habilidad fundamental del mundo contemporáneo y claramente establecida en los programas oficiales.

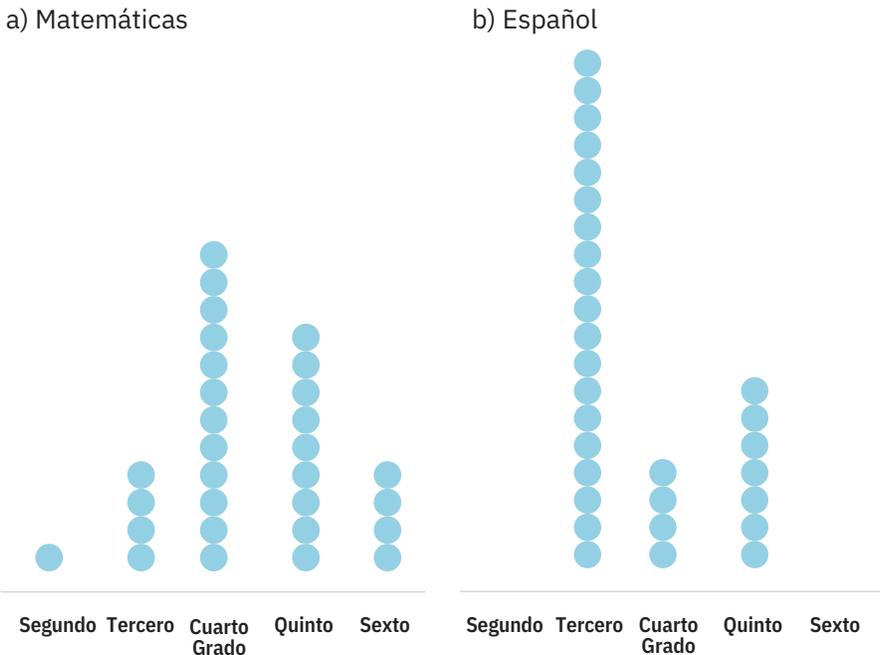
En el caso de Matemáticas, el nivel de dificultad de la mayoría de los ítems es bajo: se ubican en aprendizajes correspondientes a cuarto y quinto grado. A pesar de esta baja exigencia, el porcentaje de aprobación alcanzó solo el 61,5%, lo cual indica que se trata de una prueba fácil que resulta difícil para la población evaluada.

Al clasificar los ítems de la prueba según los niveles de desempeño definidos por el MEP se obtiene la siguiente distribución: 37% en nivel básico, 37% en nivel intermedio y 27% en nivel avanzado. Sin embargo, al cotejar la dificultad real de cada ítem con el análisis con criterio experto, realizado por Murillo y Barquero (2025), la distribución varía significativamente: 63% de los ítems corresponden al nivel básico, 37% al nivel intermedio y ninguno corresponde al nivel avanzado (gráfico 1.10).

Esta discrepancia evidencia que, aunque formalmente algunos ítems fueron diseñados para evaluar niveles intermedios o avanzados, en la práctica su formulación corresponde a tareas de baja complejidad, pues la respuesta se encuentra explícita en el párrafo ofrecido y no es necesario recurrir a conocimientos previos o al bagaje cultural de la persona estudiante. No se encontraron ítems que requieran procesos de inferencia avanzada, tales como la formulación de hipótesis o la lectura analítica, hechos que refuerzan la conclusión de que la prueba presenta un nivel de dificultad inferior al esperado para estudiantes que finalizan el sexto grado.

Gráfico 1.9

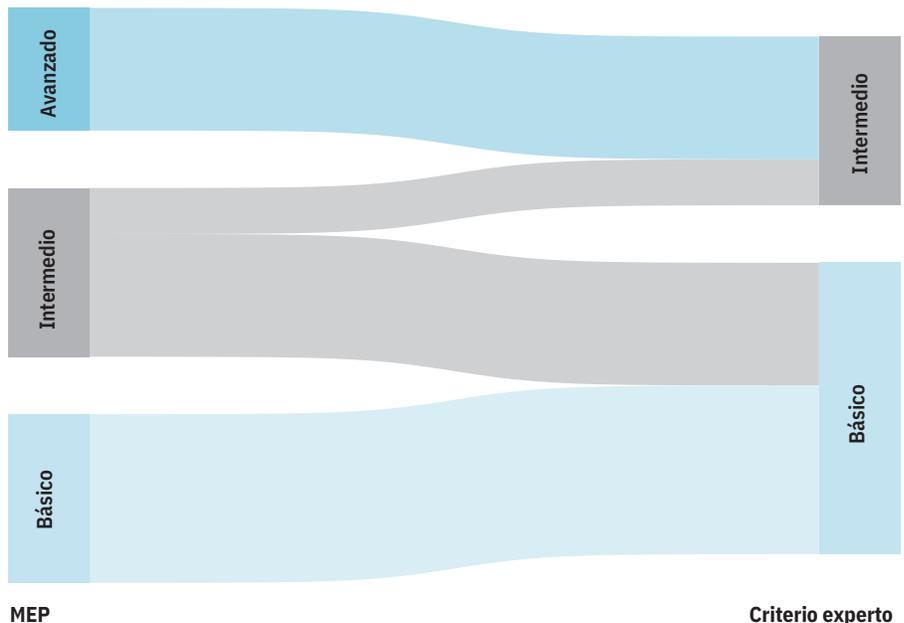
Distribución de ítems incluidos en la prueba estandarizada de primaria, según asignatura y grado escolar al que corresponden^{a/}



a/ Cada círculo en el gráfico representa uno de los 30 ítems que conforman ambas pruebas. Fuente: Elaboración propia con base en Montero et al., 2025.

Gráfico 1.10

Clasificación de los ítems de la prueba estandarizada de Español, por nivel de desempeño del MEP y criterio experto. 2023



Fuente: Elaboración propia con base en Murillo y Barquero, 2025 y MEP, 2023.

Sin estrategia de nivelación de aprendizajes para enfrentar un mayor rezago educativo

En el momento de fuertes retrocesos en competencias fundamentales dentro de la población estudiantil de primaria y secundaria (capítulo 4 de este *Informe* y PEN, 2023), Costa Rica ha respondido con medidas fragmentadas, sin continuidad ni articulación. Lejos de consolidar una política nacional de nivelación, se han sucedido acciones aisladas que no han logrado revertir la pérdida acumulada de aprendizajes ni atender sostenidamente al estudiantado más afectados. Esta falta de visión estratégica ha debilitado la capacidad del sistema educativo para responder de forma estructural a la crisis.

Entre el 2021 y el 2026, el país implementó al menos tres medidas distintas orientadas a la nivelación, desconectadas entre sí, sin continuidad metodológica ni posibilidad de comparación en el tiempo (figura 1.7). En el 2021 se propuso el Plan Integral de Nivelación Académica (PINA) y la sistematización de indicadores de logro en el Sistema de Recopilación de Información de la Evaluación de los Aprendizajes (Sirimep), los cuales no fueron retomados por la administración siguiente.

A partir del 2022, la estrategia de nivelación se centró en la aplicación de diagnósticos institucionales: las Pruebas Comprensivas y la Prueba Nacional

Estandarizada Diagnóstica. Sin embargo, estas presentaron serias limitaciones técnicas, cambios constantes de metodología, baja dificultad de ítems y escasa alineación curricular, que debilitaron su valor diagnóstico y su potencial para guiar la acción pedagógica (Murillo et al., 2025 y Murillo y Barquero, 2025). La falta de estabilidad de estos instrumentos impidió generar evidencia comparable para monitorear avances o retrocesos.

En el 2025, la administración actual eliminó las pruebas comprensivas mediante la directriz DM-0250-2025, y devolvió la responsabilidad del diagnóstico al docente sin ofrecer herramientas y lineamientos pedagógicos de apoyo.

A pesar de sus limitaciones, los resultados de la Prueba Comprensiva 2024 muestran un panorama alarmante en la comprensión de lectura. En los primeros ciclos escolares, donde se espera el dominio pleno del código alfabético y la lectura literal, el 63% del estudiantado logra los objetivos. En el segundo ciclo, los porcentajes disminuyen aún más: solo el 59% en cuarto año y el 57% en quinto año alcanzan los aprendizajes mínimos esperados según su nivel. En secundaria, los resultados son drásticamente menores: en séptimo, el 23% logra distinguir entre hechos y opiniones en distintos tipos de texto; y en undécimo técnico, el 24% demuestra una comprensión inferencial adecuada (gráfico 1.11).

Los resultados evidencian la ausencia de una estrategia articulada de nivelación capaz de revertir la pobreza de aprendizajes. El rezago se acumula desde los primeros grados y se prolonga hasta la educación secundaria, sin una respuesta sistémica que permita abordarlo de forma sostenida y eficaz. Ante esta realidad, resulta urgente establecer una política nacional de nivelación con visión a largo plazo, que articule todos los niveles del sistema educativo, desde preescolar hasta secundaria, asegure coherencia curricular, brinde acompañamiento docente efectivo y cuente con instrumentos técnicamente sólidos para identificar, atender y monitorear los aprendizajes fundamentales.

País pierde capacidades para atender los desafíos de la educación terciaria

Los *Informes del Estado de la Educación* han identificado desafíos estratégicos clave que deben ser atendidos por las instituciones de educación superior y el país en su conjunto, con el fin de mejorar el impacto de sus resultados. El principal desafío es ampliar de forma significativa la cobertura y el logro educativo; es decir, aumentar la proporción de personas adultas jóvenes con formación superior.

Este *Informe* propone estrategias concretas para avanzar en esa dirección: optimizar la cobertura existente de las universidades en el territorio, reposicionar

Figura 1.7

Cambios en los planes e instrumentos para la nivelación de aprendizajes. 2021-2025

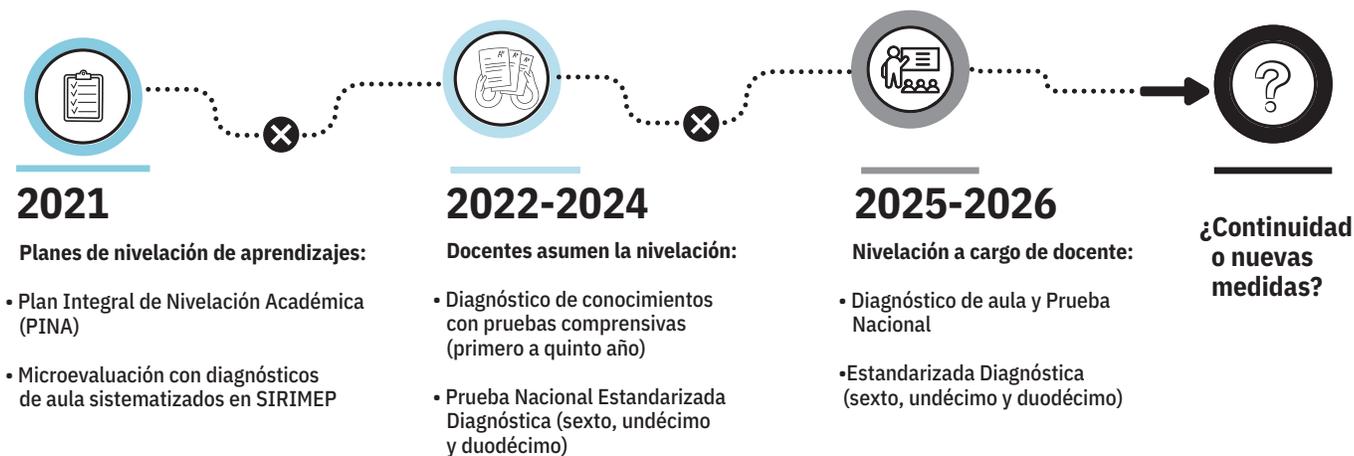
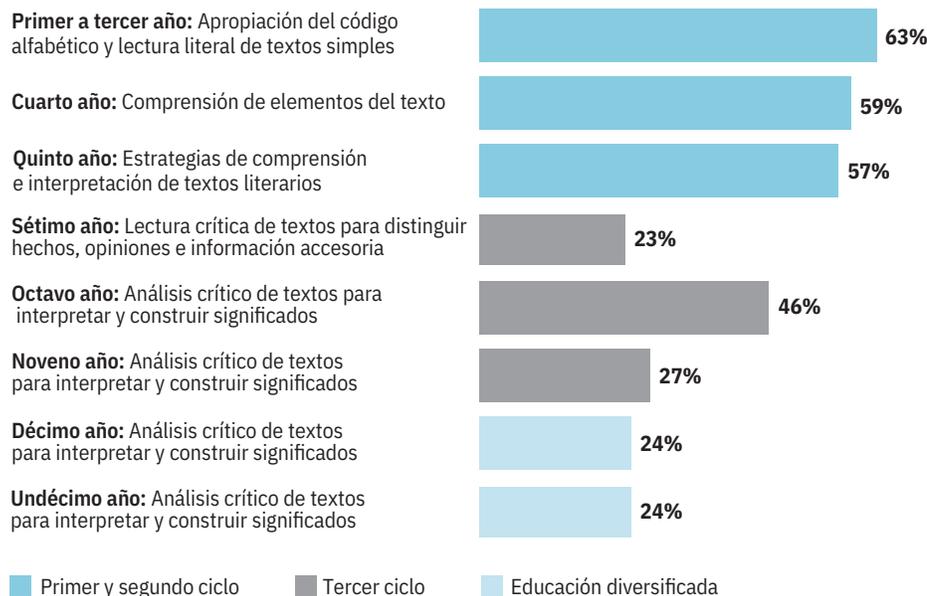


Gráfico 1.11

Porcentaje de logro estudiantil en los aprendizajes de lectura evaluados por las pruebas comprensivas^{a/}, según el año escolar^{b/}. 2024



a/ Las pruebas comprensivas no se aplicaron en sexto año, undécimo año para colegios académicos y duodécimo año para colegios técnicos.

b/ El porcentaje correspondiente a décimo año representa el promedio entre las modalidades académica y técnica del porcentaje de logro estudiantil en el aprendizaje de lectura evaluado.

Fuente: Barquero, 2025 con base en Murillo, 2025.

Gráfico 1.12

Crecimiento real del FEES, según periodicidad de su negociación, por año (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos del Conare y el BCCR.

la acción social y la extensión, mejorar la eficiencia en graduación sin sacrificar calidad, fortalecer la formación cívica y ciudadana, impulsar la graduación en carreras STEM y cerrar brechas de género (capítulo 5).

Un crecimiento económico modesto y volátil, finanzas públicas limitadas y un entorno político poco favorable han generado inestabilidad en el financiamiento universitario. En los últimos cinco años, se ha registrado una contracción acumulada en los recursos públicos destinados a las universidades estatales, lo cual compromete la viabilidad de atender estos desafíos a mediano y largo plazo si no se garantiza la sostenibilidad fiscal.

Además, la gobernanza del sistema sigue desarticulada. Es urgente establecer un espacio estable de coordinación entre universidades públicas y privadas que permita mejorar la medición de impactos y planificar estratégicamente con una visión sistémica de largo plazo.

Nueva era de conflictos con las universidades públicas

Entre 1988 y el 2015 se firmaron cinco convenios de financiamiento quinquenal entre las diversas administraciones de Gobierno y las universidades públicas agrupadas en el Consejo Nacional de Rectores. Sin embargo, Desde el 2016, las negociaciones del FEES se realizan anualmente y desde entonces su crecimiento es bastante moderado (gráfico 1.12). En el 2024, por primera vez, no se logró un acuerdo en la Comisión de Enlace para definir el FEES 2025: el Gobierno rompió el diálogo y el monto final se resolvió mediante una tensa negociación en la Asamblea Legislativa (capítulo 5).

Si bien el resultado fue superior a la inflación y al intento gubernamental de congelar el presupuesto, no compensó la pérdida acumulada del último quinquenio ni contempló un crecimiento futuro. La negociación del FEES 2026 se encuentra en proceso al momento de editar este Informe, en un contexto donde el Gobierno no ha realizado el depósito correspondiente y se niega a hacerlo, el 2% de crecimiento que estableció la Asamblea Legislativa para el FEES 2025.

Cambios normativos externos también afectan la gestión universitaria. Las nuevas leyes de finanzas y empleo público imponen restricciones que complican la planificación y operación institucional. Por ejemplo, la exigencia de presupuestos plurianuales choca con la incertidumbre de negociaciones anuales, y las nuevas reglas salariales podrían elevar costos a corto plazo, pero debilitar los incentivos para la carrera académica a largo plazo.

En las universidades estatales persisten debates sobre la redistribución de los incrementos. Desde la creación del Fondo del Sistema en el 2004, los cálculos de la distribución del FEES sufren modificaciones tendientes a reducir la participación mayoritaria de la UCR a favor del crecimiento de las otras universidades, especialmente de la UNED. Aunque la UCR recibe actualmente la mitad del total del FEES acordado, ese porcentaje disminuyó desde 56,69 % en el 2005 al 50,57% en el 2024. Además, en el marco de la negociación del FEES 2025, durante el 2024, el Conare acordó repartir de manera diferenciada el crecimiento del FEES, en caso de que efectivamente el fondo crezca por encima de cero.

Asegurar la sostenibilidad de la inversión pública de la educación superior estatal es necesario para el país y requiere frenar en el corto plazo el deterioro en términos reales en la asignación presupuestaria anual del FEES, así como reestablecer la certidumbre del marco de su financiamiento, respetando la asignación garantizada constitucionalmente y retornando a las negociaciones quinquenales. Sin estas garantías, resultará cada vez más complejo desarrollar una gestión universitaria basada en la planificación a largo plazo, con presupuestos y metas plurianuales orientados a preservar al recurso humano de alta calidad y sostener la importante contribución que realizan para el desarrollo del país.

Debilitamiento de la fiscalización de las universidades privadas

Desde su creación, el *Programa Estado de la Nación* ha señalado la falta de transparencia en el sector de las universidades privadas, donde la mayoría de los centros se resiste a brindar información

esencial para evaluar su desempeño y calidad. Esta opacidad se ve agravada por la inacción del Consejo Nacional de Educación Superior (Conesup), que ha renunciado a ejercer una fiscalización efectiva. Como resultado, cualquier análisis sobre la educación terciaria en el país es parcial e incompleto.

La situación resulta especialmente crítica si se considera que este subsector concentra cerca de la mitad de la matrícula y aporta el 65% de los títulos otorgados. Aunque el Conesup regula la oferta privada a partir de 1981, mediante la Ley n.º 6693, desde esa época este marco normativo solo ha tenido reformas parciales. La última se hizo a su reglamento en el 2023 (Decreto Ejecutivo n.º 44019-MEP). A pesar de múltiples intentos legislativos, no se ha logrado una reforma de amplio alcance a las potestades y obligaciones del Conesup.

A las preocupaciones relacionadas con la falta de información se suman los cuestionamientos sobre el impacto de la reciente reforma reglamentaria en la calidad de los servicios. De acuerdo con el análisis de este *Informe*, se observa un debilitamiento de las funciones clave de control, especialmente en materia de infraestructura y seguridad ocupacional, tras eliminarse la obligatoriedad de valoraciones por parte del MEP y el Consejo de Salud Ocupacional.

Además, una sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo (n.º 142-2020-I) anuló artículos clave del reglamento de diseño arquitectónico, dejando sin garantías el cumplimiento de normas básicas en edificaciones universitarias. Hoy, no hay certeza de que las construcciones existentes o nuevas cumplan con la normativa vigente. Tampoco hay verificación posterior por parte de municipios u otras entidades (Conesup, 2025).

Pese a la ausencia de mejoras regulatorias, en la última década se aprobaron cinco universidades privadas nuevas y al menos tres universidades extranjeras. Sin embargo, persisten vacíos legales sobre su estatus en el país y la validez de los títulos que otorgan, lo cual genera incertidumbre sobre esta modalidad emergente de oferta educativa.

Vulneración de logros históricos agudiza problemas no resueltos e impacta los aprendizajes del estudiantado

La vulneración de logros señalada en la primera sección del capítulo se relaciona con problemas estructurales presentes en los centros educativos y en las aulas desde hace décadas, los cuales han tenido un impacto directo en los aprendizajes fundamentales de distintas generaciones de estudiantes. Estos problemas han sido documentados por el *Informe* en ediciones anteriores; esta edición aporta nueva evidencia que señala un aumento en años recientes, lo que permite precisar el alcance de la situación educativa actual del país.

Esta segunda sección desarrolla y fundamenta este mensaje mediante el análisis de cinco problemas no resueltos: los bajos resultados de aprendizaje de la población estudiantil, que exponen los puntajes obtenidos en las pruebas internacionales PISA; las principales causas que explican esos resultados en español y matemáticas, mediante el análisis de la mediación y las condiciones docentes; las condiciones adversas que tiene el país para aumentar el logro universitario; la poca capacidad del MEP para apoyar la gestión local de los centros educativos en zonas vulnerables y modalidades rurales a través de redes de apoyo; los retrocesos institucionales que en los últimos años generan nuevas limitaciones para la mejora docente.

País obtiene peores resultados históricos en PISA 2022

Costa Rica atraviesa el momento de peor desempeño educativo desde su incorporación a las pruebas PISA. En el 2022, los puntajes en lectura y matemática alcanzaron sus cifras más bajas desde el 2009, año en que el país se incorporó a dicha evaluación internacional. Lo que en su momento representó una oportunidad de mejora, hoy se ha convertido en una meta cada vez más distante y difícil de alcanzar. Durante más de una década, el país ha experimentado un retroceso sostenido en las tres competencias evaluadas (lectora, científica y matemática),

lo cual ha ampliado la brecha con otros países de la OCDE y reducido su liderazgo regional.

En el 2009, Costa Rica figuraba entre los países latinoamericanos con mejor rendimiento, con puntajes promedio muy cercanos a los de Chile. Sin embargo, la trayectoria posterior revela un estancamiento seguido de un deterioro persistente. Para el 2022, el país se acercó al desempeño de países históricamente más rezagados, por ejemplo Perú (gráfico 1.13).

El impacto de la pandemia se refleja de manera significativa en los resultados obtenidos entre el 2018 y el 2022. Si bien todos los países evaluados se vieron afectados, Costa Rica registró el mayor incremento en la proporción de estudiantes ubicados en los niveles más bajos de desempeño (niveles 1 y 2 de un total de 6) en América Latina. En matemáticas, ese aumento fue del 8%, mientras que en Chile fue del 5,6%, en Perú del 4,3% y en Panamá de apenas un 1,3%. Con respecto a la lectura, Costa Rica tuvo un

incremento del 4%, mientras que Chile reportó un 2,5%; en contraste, Perú y Panamá evidenciaron una disminución de un 3,2% y un 6%, respectivamente (Barquero, 2025).

Este aumento de estudiantes con bajos desempeños fue generalizado en el país. Aunque persisten las brechas entre estudiantes de centros públicos y privados, ambos sectores experimentaron un aumento significativo en el porcentaje de estudiantes con bajo desempeño, siendo mayor para los colegios privados (gráfico 1.14). Este deterioro demuestra una pérdida de calidad transversal que afecta incluso a quienes antes mostraban mejores resultados. En otras palabras, el sistema en su conjunto se debilitó.

El impacto diferencial observado entre los distintos grupos puede atribuirse, en parte, a las condiciones estructurales previas a la pandemia. Ante el cierre de las aulas, la transición a modalidades remotas y la interrupción del acompañamiento presencial, estos colegios vieron afectadas justamente las condiciones que sostenían

su desempeño superior. Según la OCDE (2023), los sistemas y centros educativos que dependían en mayor medida de la infraestructura, y de los recursos y materiales educativos presenciales resultaron ser, paradójicamente, los más vulnerables a las disrupciones educativas que provocó la pandemia.

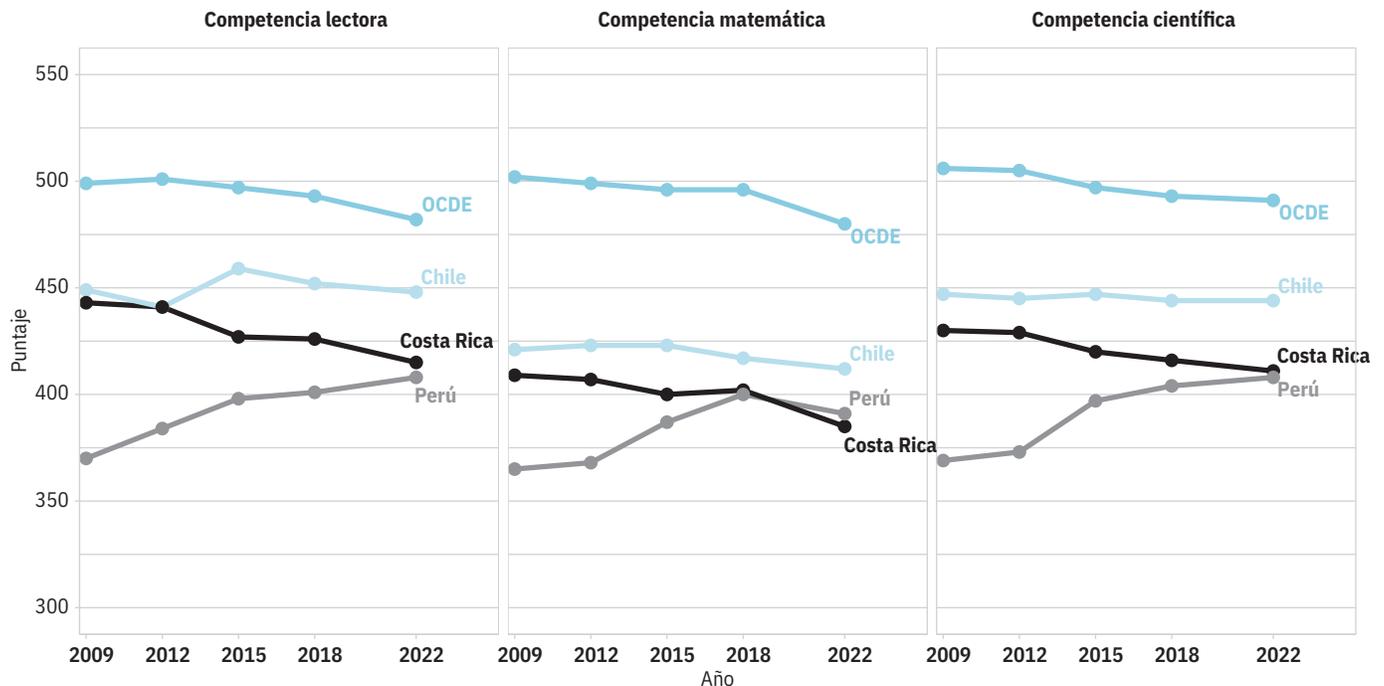
Ante este panorama, el país enfrenta un desafío ineludible: reducir las brechas de aprendizaje y responder a un rezago generalizado que, de no ser atendido con urgencia, tendrá consecuencias graves en una sociedad que demanda más competencias como el pensamiento crítico, la resolución de problemas, la comprensión lectora y la capacidad de adaptación.

Debilidades en la mediación docente limitan los aprendizajes

Los bajos resultados PISA en el 2022 revelan que los puntajes estudiantiles corresponden a habilidades desarrolladas en la primaria. El país gradúa estudiantes en secundaria que apenas muestran niveles de comprensión lectora y

Gráfico 1.13

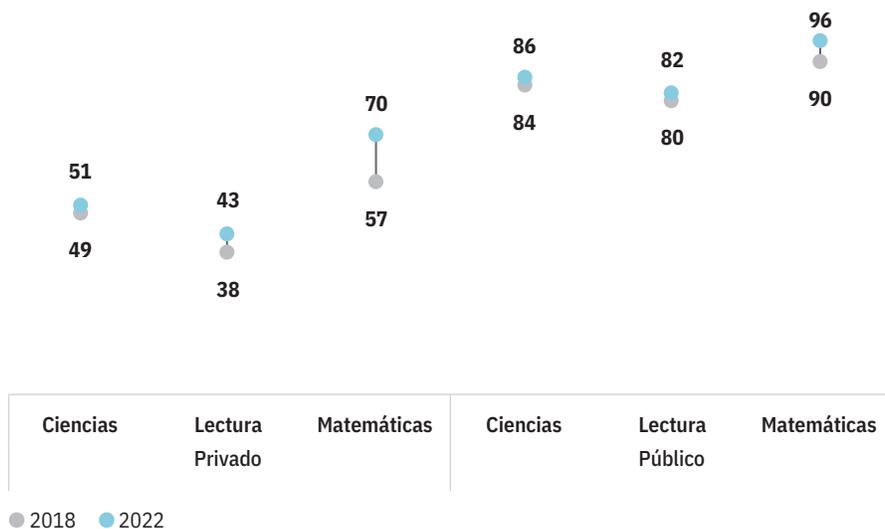
Evolución de los puntajes promedio en las pruebas PISA para países seleccionados, según competencia evaluada



Fuente: Elaboración propia con base en OCDE, 2023.

Gráfico 1.14

Estudiantes en los niveles de menor desempeño^{a/} en las pruebas PISA 2018 y 2022, según sector, por competencia evaluada (porcentaje)

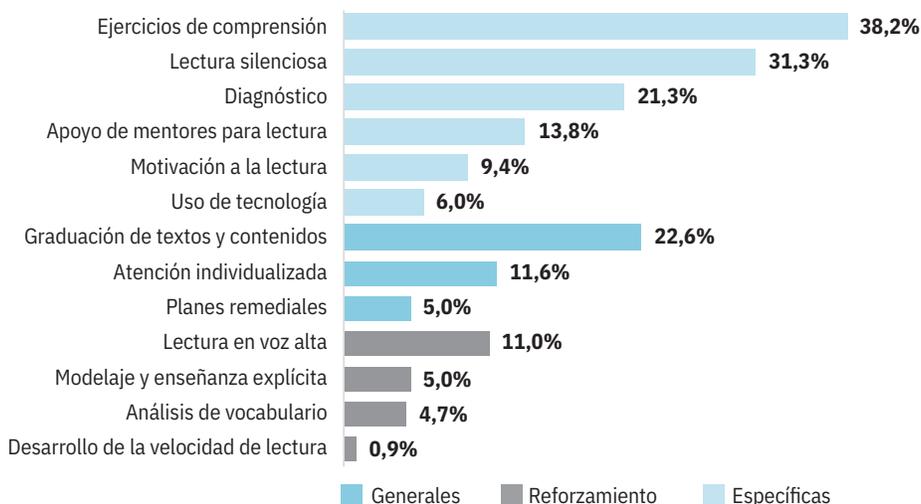


a/ Las pruebas PISA clasifican el desempeño de estudiantes en una escala de seis niveles, donde el uno es el más básico; el dos, el nivel mínimo de competencias; hasta el seis, el más avanzado. En la visualización se considera como menor desempeño al grupo en los dos primeros niveles.

Fuente: Elaboración propia con datos de PISA 2022.

Gráfico 1.15

Distribución de docentes según las estrategias empleadas para mejorar la fluidez y la identificación de ideas principales en la asignatura de Español. 2024



Fuente: Murillo et al., 2025 con datos de la encuesta realizada a docentes de Español para este Informe.

razonamiento matemático propios de tercer o cuarto grado de escuela. Para estudiar las razones de esta disrupción en el proceso educativo, se analizaron las prácticas docentes a través de las estrategias específicas de mediación que utilizan impartir lecciones de Español y Matemáticas, y para determinar su alineación con lo que indican los programas vigentes.

La enseñanza de la lectura en la asignatura de Español depende de que las estrategias empleadas por las personas docentes permiten desarrollar habilidades progresivas y sostenibles a lo largo del proceso educativo. Los resultados de la encuesta de Murillo et al. (2025) evidencian que el profesorado posee un conocimiento limitado sobre el proceso de lectura y su enseñanza progresiva. Cuando se les consultó sobre cómo abordar la identificación de ideas principales y mejorar la fluidez lectora⁸, la mayoría del profesorado centró sus respuestas en estrategias generales de comprensión lectora (gráfico 1.15). Estas prácticas pueden contribuir a identificar ideas principales, pero resultan insuficientes para mejorar la fluidez, pues esta requiere de instrucción directa, a través de prácticas repetitivas y modeladas.

Las personas consultadas mencionaron un conjunto de estrategias para reforzar la lectura, que, aunque son importantes no desarrollan específicamente la fluidez ni la identificación de ideas. Las estrategias específicas para trabajar este tema fueron mencionadas por el 11% del profesorado o menos, solo el 5% se refiere al modelaje y la enseñanza explícita y apenas un 0,94% habla de la velocidad de la lectura expresamente.

Por su parte, Zumbado et al. (2025) consultaron al cuerpo docente por la aplicación de acciones concretas en cada una de las áreas matemáticas, la mayoría reporta una aplicación frecuente de acciones incluidas en el programa; por ejemplo, plantear problemas contextualizados, utilizar información de distintas fuentes o formatos y utilizar recursos tecnológicos. No obstante, los datos recolectados en la encuesta docente permitieron contrastar las respuestas de las personas participantes cuándo se les entregan

respuestas precodificadas o se les presenta un episodio para que propusieran recomendaciones que aplicarían o recomendarían aplicar.

En términos generales, en las respuestas abiertas basadas en la experiencia personal, el porcentaje de personas participantes que logra recomendar acciones acordes al programa de estudios en cada una de las áreas matemáticas es mucho menor. El 66% de las personas participantes emitieron respuestas no pertinentes con los episodios propuestos, debido a que se centraron en mencionar condiciones personales, se enfocaron en otras áreas matemáticas o no respondieron.

Más de la mitad del personal docentes de primaria consultado, siguen refiriéndose a las matemáticas de manera gene-

ral, basándose en aspectos de pedagogía y didáctica general, sin considerar que cada área matemática posee una didáctica específica. En el área de Estadística y Probabilidad se solicitó recomendar a otras personas docentes estrategias pedagógicas para enseñar medidas de posición (estadística) en un grupo de quinto grado de escuela. Los resultados de la consulta muestran que en promedio un 70,9% respondió con acciones no relacionadas con lo solicitado.

Las 48 personas restantes recomendaron acciones relacionadas con el área de Estadística y Probabilidad, pero sus respuestas denotan distintos niveles de dominio respecto a la didáctica específica (figura 1.8). Entre las estrategias generales se ubican quienes denotan conoci-

miento general del área sin distinción del tema específico. Las estrategias básicas indican que la persona docente sabe ubicar el tema de medidas de posición en el área, pero emplea estrategias simples. Finalmente, solo una persona brindó una respuesta satisfactoria que muestra dominio avanzado de la didáctica específica en área, componente y tema; además, logra integrar la estrategia de resolución y contextualización de problemas.

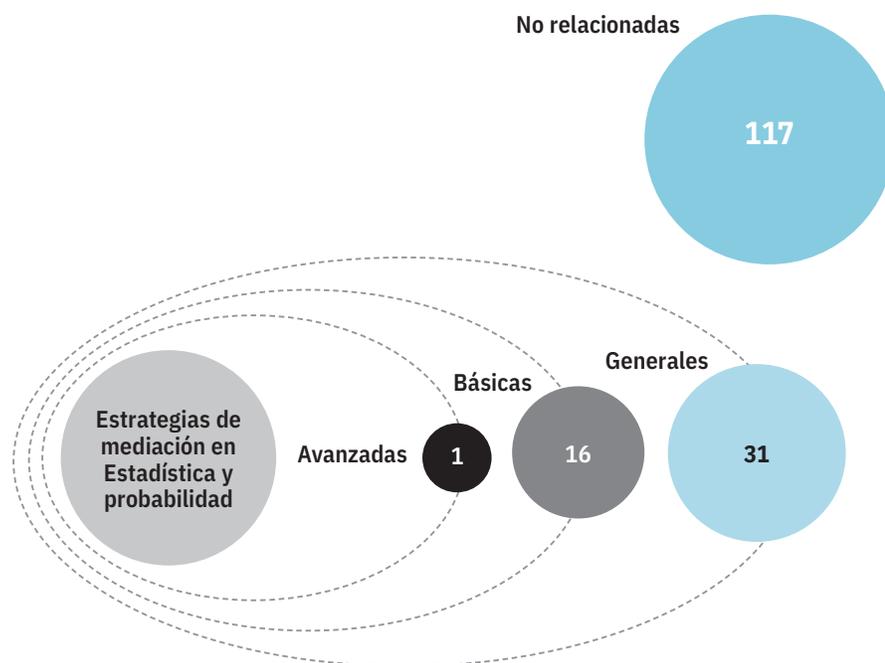
Pérdida de lecciones, falta de apoyo y poca capacitación afectan el desarrollo de las lecciones

Se realizó una consulta a las personas docentes de primaria respecto a las condiciones que favorecen el desarrollo de las lecciones de Matemáticas conforme a los lineamientos de los programas de estudio. La información obtenida se organizó en dos escenarios: uno positivo y otro negativo (figura 1.9). La mayoría señaló la imposibilidad de aplicar por completo los programas, principalmente debido a la disminución del tiempo lectivo debido a la sobrecarga de trabajo administrativo y la suspensión de clases por actividades extracurriculares (Zumbado et al., 2025). Por su parte, quienes indican poder aplicar las recomendaciones del programa destacan la importancia de la disponibilidad de recursos didácticos para desarrollar las habilidades del área y el apoyo que reciben de las direcciones, asesorías y otros colegas.

De manera similar, un estudio realizado para este Informe con personas docentes de Estudios Sociales y Educación Cívica identificó una serie de factores que favorecen o dificultan la aplicación efectiva de estos dos importantes programas de estudio para la socialización ciudadana de la población estudiantil. En materia de formación, las personas docentes de secundaria dicen estar 20% más preparadas que las de primaria para impartir las clases (Chavarría et al., 2025). En ambos ciclos, se sienten más preparados en temas tales como: derechos y deberes ciudadanos, igualdad, justicia; respeto por la diversidad, xenofobia, racismo, desigualdades sociales e impacto humano en el medioambiente. En el nivel de manejo

Figura 1.8

Distribución de docentes según estrategias recomendadas^{a/} para trabajar estadística y probabilidad en el aula

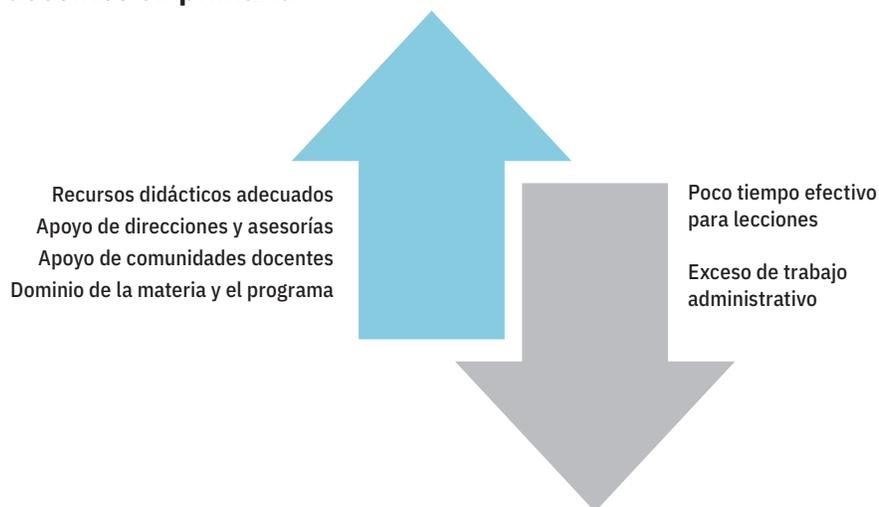


a/La categoría “no relacionadas” incluye a las personas docentes que recomendaron estrategias relacionadas con matemáticas, pero no con el tema de Estadísticas y probabilidad. La categoría “Generales” agrupa a docentes que recomendaron estrategias relacionadas con Estadísticas y probabilidad, pero no con el problema específico planteado; “Básicas” corresponde a estrategias pedagógicas de Estadística y probabilidad simples y el nivel de “Avanzadas” corresponde a estrategias que demuestran dominio de la didáctica específica de la asignatura, área y tema.

Fuente: Elaboración propia con datos de Zumbado et al., 2025.

Figura 1.9

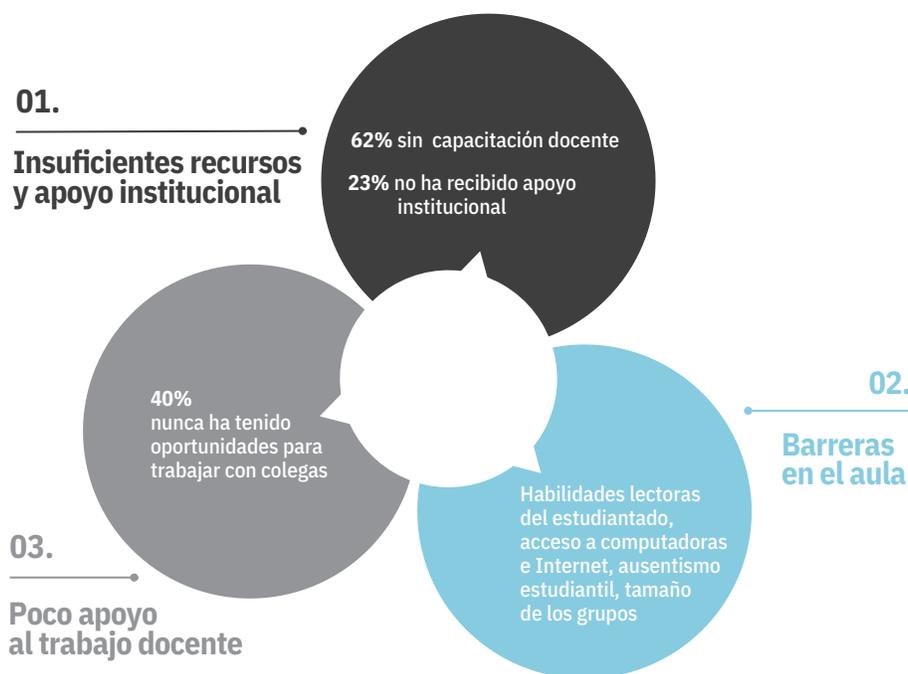
Condiciones que aumentan o disminuyen la implementación del programa en las lecciones de Matemáticas, según el reporte de docentes en primaria



Fuente: Elaboración propia con datos de Zumbado et al., 2025

Figura 1.10

Factores que afectan la aplicación de programas de estudio de Educación Cívica y Estudios Sociales, según consulta a docentes



Fuente: Elaboración propia a partir de Chavarría et al., 2025.

de estrategias pedagógicas y metodologías de trabajo (e. j. reflexión crítica, evaluación centrada en el estudiantado, aprendizaje colaborativo, aprendizaje socioconstructivista, etc.), también hay una percepción general positiva, con una ventaja en secundaria. Se perciben con menor preparación en temas como ciudadanía democrática, sostenibilidad, redes sociales y conexión entre historia y contextos actuales.

La situación que genera mayor preocupación entre las personas docentes se asocia con las barreras en el aula y la capacitación docente continua, especialmente en secundaria donde la satisfacción se ubica casi 10 puntos porcentuales por debajo de las personas de primaria, en términos de capacitación recibida en el último año.

En cuanto a las barreras de aula, destacan la deficiencia de recursos y de condiciones para aplicar los programas en el día a día; las formas de trabajo en los centros educativos entre personal docente y los rezagos de la población estudiantil. Solo un 18% de las personas docentes consultadas dice contar siempre con los recursos formativos, individuales y colaborativos, aunque la percepción de falta de recursos es mayor en secundaria. En términos de apoyo institucional, un 23% de las personas consultadas indica que rara vez o nunca han recibido respaldo para ejecutar los programas, mientras que un 35% afirma que el apoyo está presente “a veces” (figura 1.10).

Una importante barrera identificada es el rezago estudiantil, asociado a los bajos niveles de comprensión lectora y análisis crítico. También se mencionaron otros problemas como el ausentismo escolar, las limitaciones en el acceso a computadoras e internet, el tamaño de los grupos y factores como el tamaño de las aulas y la iluminación (Chavarría et al., 2025).

Una tercera y última barrera que identifican las personas docentes se refiere al trabajo individualizado, lo que limita las oportunidades de colaboración entre colegas. Esta situación, además de no ser lo suficientemente incentivada por el Ministerio, dificulta el intercambio de ideas, la transferencia de estrategias pedagógicas y la retroalimentación entre docentes.

Condiciones más adversas para revertir el bajo logro en la educación superior

Costa Rica necesita ampliar significativamente el número de personas adultas jóvenes con estudios universitarios. Al comparar con otros países o evaluar las tendencias nacionales en las últimas dos décadas, la proporción de personas entre 25 y 34 años que cuenta con algún grado de educación superior, Costa Rica se está quedando rezagado en logro universitario. Aumentarlo es una necesidad inaplazable para el desarrollo nacional.

A finales de la década de los noventa, la brecha en logro educativo con respecto al promedio de los países de la OCDE era de apenas 5 puntos porcentuales y se mantuvo relativamente estable hasta finales de la primera década del siglo XXI. Sin embargo, a partir del 2009 Costa Rica se estancó, mientras que como promedio

los países de la OCDE mantuvieron su senda de crecimiento. Como consecuencia, el tamaño de la brecha se duplicó entre el 2009 y el 2023, al pasar de 7,3 a 15,8 puntos porcentuales. Si el país no hace ningún esfuerzo para modificar estas tendencias, en un plazo de 10 años (2035) apenas podría alcanzar un 40,7% de población adulta joven con estudios universitarios, mientras que en ese año el promedio para la OCDE se estima en un 64,8%. En otras palabras, en una década Costa Rica apenas alcanzaría el nivel que los países de la OCDE tenían en el 2014.

Estudiantes universitarios con débiles habilidades

Los efectos de la pobreza de aprendizajes y del “apagón educativo” entre el 2018 y el 2022, cuyos efectos ya se transmiten en la educación superior. Esta X edición expone nueva evidencia que plantea

cómo los rezagos acumulados en la educación preuniversitaria comprometen el desempeño universitario del estudiantado en formación.

Recientemente, dos universidades públicas aplicaron evaluaciones diagnósticas al estudiantado de nuevo ingreso para evaluar sus competencias en el dominio del idioma inglés. Esta habilidad no es despreciable en el entorno universitario debido al aumento en el número de recursos didácticos y virtuales disponibles en ese idioma, así como por su utilidad en los mercados laborales.

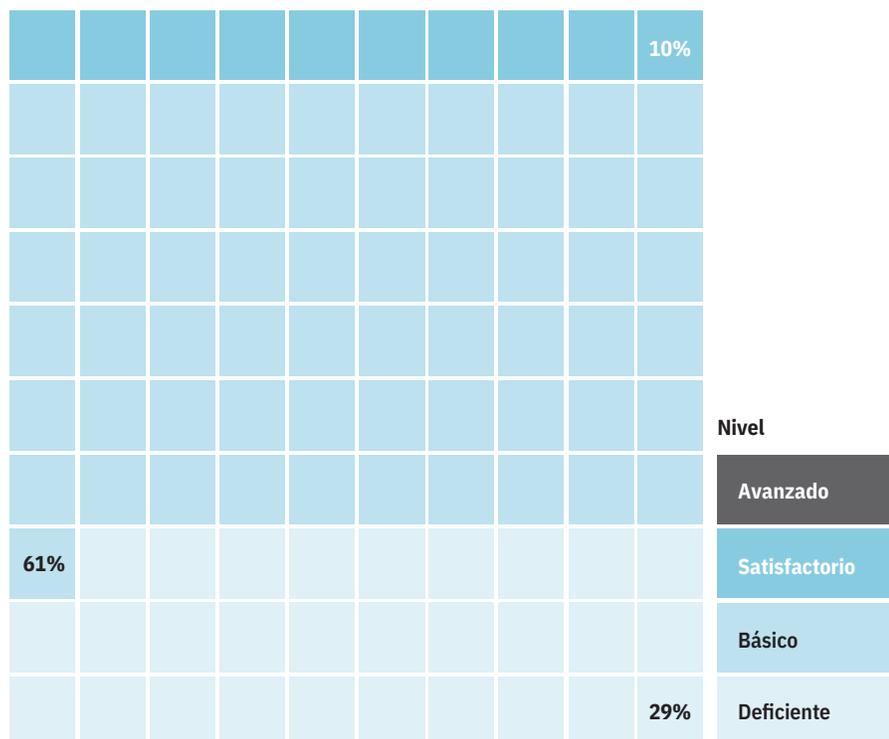
En el 2024, el Instituto de Estudios Interdisciplinarios de la Niñez y la Adolescencia (Ineina) de la Universidad Nacional aplicó *Dialect*, una prueba estandarizada y adaptativa diseñada para evaluar la comprensión lectora. De las 688 personas estudiantes de primer ingreso evaluadas, ninguna alcanzó el nivel avanzado. De hecho, solo el 10% logró ubicarse en el nivel satisfactorio, considerado el requerido para enfrentar textos universitarios. La mayoría (61%) se situó en el nivel básico, mientras que un preocupante 29% obtuvo una calificación deficiente (gráfico 1.16). Las carencias en esta materia son tales que se estima que la mitad de este grupo de estudiantes tiene un nivel equivalente a las de una persona de tercer año de secundaria o menos (Ineina-UNA, 2025).

En el 2024 la Escuela de Lenguas Modernas de la Universidad de Costa Rica aplicó el Examen de Diagnóstico de Inglés (EDI), una prueba digital asistida por inteligencia artificial. La evaluación se aplicó a 5.826 estudiantes de nuevo ingreso —aproximadamente el 85% de la cohorte— y midió tres destrezas clave: comprensión lectora, comprensión auditiva y producción escrita. Consistente con los resultados previos, se encontró que una minoría (7,6%) obtuvo una calificación nivel B2; es decir, avanzado o independiente; mientras que el 51% tiene niveles de usuario básico (Pre A1, A1 y A2), equivalente a las de un hablante nativo menor de 10 años.

El ingreso de estudiantes con competencias insuficientes tiene efectos observables en el corto plazo. Uno de ellos es el aumento en la reprobación, lo que puede

Gráfico 1. 16

Niveles de comprensión lectora alcanzados por el estudiantado de la Universidad Nacional en la prueba adaptativa de lectura *Dialect*.^{a/} 2024



a/ Cada cuadro representa un 1% de las personas estudiantes que hicieron la prueba.

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados obtenidos de Ineina-UNA, 2025.

retrasar la graduación y afectar la eficiencia en el uso de los recursos. Según el análisis de este *Informe* (capítulo 6), a partir del 2021 —tras la alta virtualización por la pandemia—, se observa una tendencia creciente en la repetencia de cursos en todas las universidades.

La segunda es la deserción. *Informes* anteriores han documentado que cerca de la mitad de las personas estudiantes de nuevo ingreso no se gradúan. La mayoría de quienes abandonan lo hacen tempranamente, con patrones de matrícula muy bajos. En la cohorte 2016, la última con tiempo razonable para graduarse, este grupo representó el 80% de las personas no graduadas en la UNA, la UNED y la UTN; el 60% en el TEC y el 50% en la UCR.

Visto en su conjunto, el sistema universitario recibe a las nuevas generaciones con carencias significativas que debieron haberse abordado en etapas educativas previas. Esta situación impone una presión adicional sobre las universidades. Se requerirá de esfuerzos extraordinarios para garantizar que adquieran las competencias básicas necesarias de la población estudiantil desde un inicio para evitar su exclusión académica posterior.

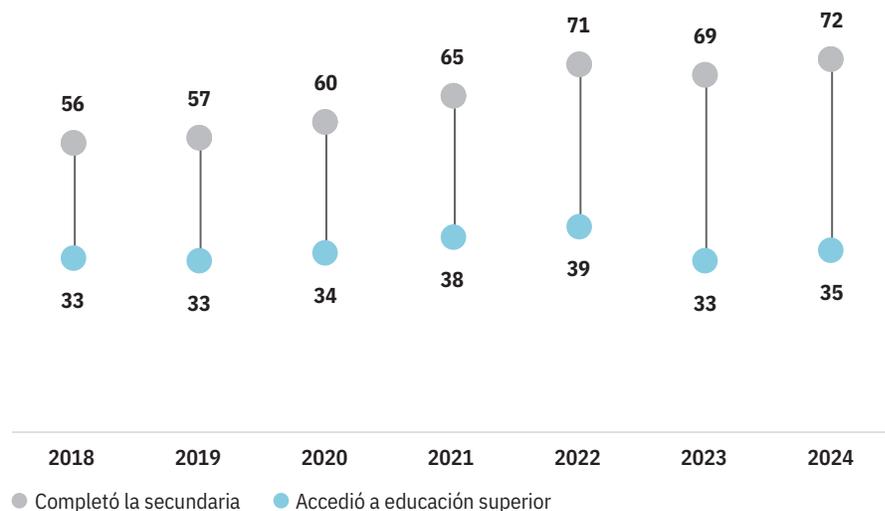
Bajo aprovechamiento de bono de secundaria

Actualmente, Costa Rica atraviesa por un profundo cambio demográfico. Su estructura poblacional dejó de ser piramidal, con predominio de jóvenes, y transita de forma acelerada hacia una sociedad más envejecida. Sin embargo, en los últimos veinte años no se produjo un cambio sustancial en la proporción de personas que acceden o se gradúan de la educación superior. Esos indicadores crecieron, pero gran parte de ese aumento responde a una expansión inercial vinculada al crecimiento de la población en edad universitaria (de 18 a 24 años) que el sistema educativo absorbió sin volverse necesariamente más eficiente.

La población en edad de ingresar a la universidad está disminuyendo a una tasa anual del -1,3%, lo que podría limitar la disponibilidad de estudiantes en el futuro próximo. Sin embargo, aún existe un margen para aumentar la cantidad de

Gráfico 1.17

Personas de 18 a 24 años que finalizan la secundaria y acceden a la educación superior^{a/}, por año (porcentajes)



a/Se incluyen estudios universitarios y parauniversitarios en la estimación.
Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas de hogares del INEC.

personas graduadas de secundaria; esto representa una oportunidad temporal conocida como “bono de secundaria”.

En años recientes, el desgranamiento entre la educación secundaria y la transición hacia la educación superior se intensificó, lo cual evidencia una creciente desconexión entre ambos niveles. Aunque el país registra un aumento sostenido en la proporción de jóvenes de 18 a 24 años que culminan la secundaria —alcanzando un 72% en el 2024—, el acceso a la universidad crece a un ritmo mucho más modesto (gráfico 1.17). De hecho, según datos de la Encuesta Nacional de Hogares, en el 2018, apenas un 36% de las personas jóvenes con un título de colegio no continuaba con estudios superiores; en el 2024, esa cifra aumentó al 47%.

Esta evidencia sugiere que Costa Rica desaprovecha el “bono de secundaria”, pues la educación superior no ha logrado absorber la tasa creciente de personas colegiales graduadas. Aprovechar esta ventana —que podría cerrarse hacia el 2030 de mantenerse las tendencias actuales— supone la articulación de políticas estratégicas que maximicen el potencial de las generaciones jóvenes que aún están

en edad de ingresar a la universidad para aceleren el ritmo de graduación de nuevos profesionales.

MEP con poca capacidad para acompañar la gestión local de los centros escolares

El MEP ha mostrado una débil capacidad institucional para apoyar los procesos de gestión local en los centros educativos, especialmente en contextos de alta vulnerabilidad. Aunque existen disposiciones normativas que contemplan la conformación de redes de centros y la organización por circuitos escolares como espacios potenciales de articulación y mejora, en la práctica no se han establecido lineamientos, presupuestos ni actores responsables que conviertan esta estructura en una herramienta efectiva de conducción pedagógica y gestión compartida.

Como resultado, los circuitos escolares operan de manera fragmentada y subutilizada, con actividades que se limitan a tareas administrativas, cívicas o recreativas —como festivales, desfiles o encuentros deportivos—, sin lograr consolidarse como espacios estratégicos de apoyo a la mejora de los aprendizajes. Esta situación es

particularmente preocupante en territorios de alta complejidad social, en los que los centros enfrentan condiciones adversas que requieren respuestas colectivas, contextualizadas y sostenidas. La falta de conducción del nivel central deja a los centros escolares aislados en sus esfuerzos por sostener la educación, lo cual agudiza la fragmentación del sistema y reproduce desigualdades entre comunidades.

Un análisis más detallado de las redes de apoyo en siete circuitos escolares confirma estas limitaciones (figura 1.11). En circuitos como el 01 de Liberia, 06 de Nicoya, 03 de Santa Cruz, 09 y 02 de Limón, y en menor medida 05 de Aguirre, se identifica una estructura relacional relativamente estable, centrada en torno a una figura de supervisión que actúa como nodo articulador. No obstante, estos circuitos también presentan actores con bajo nivel de conexión -ya sea con uno o dos vínculos, o completamente aislados-; esto limita el alcance y la efectividad del acompañamiento entre centros. El circuito 01 de Limón constituye una excepción notable, ya que no presenta una estructura de red cohesionada ni un nodo central.

Se identificaron 16 actores pertenecientes a distintas dependencias del MEP que cumplen funciones de apoyo y enlace dentro de las redes. Su función facilita la difusión de información entre nodos y la conexión entre circuitos distantes geográficamente, lo cual incrementa la cohesión del sistema. La presencia de estos actores sugiere que, aunque el nivel central del MEP tiene baja centralidad directa en las redes locales, ciertas personas funcionarias intermedias logran operar como nodos de articulación; esta característica institucional puede ser potenciada.

La investigación también evidenció que el 13,3% de las personas directoras operan en condiciones de aislamiento, sin interacción en el contexto de gestión con otros actores educativos. Por su parte, se observó que muchos vínculos se concentran entre colegas de un mismo centro, formando “islas” de relación que limitan el potencial de colaboración interinstitucional.

Los datos cualitativos recopilados mediante entrevistas y grupos focales (Leandro, 2025) refuerzan esta lectura. Aunque existen ejemplos valiosos de articulación --como las alianzas locales

en Santa Cruz⁹, la mayoría de las experiencias son frágiles, puntuales y dependientes del impulso individual. Entre los principales obstáculos estructurales se señalan la fragmentación normativa, la baja participación familiar, la saturación del calendario escolar, el sesgo valle-centralista del sistema, e incluso, en algunos casos, la presencia del narcotráfico en las dinámicas comunitarias.

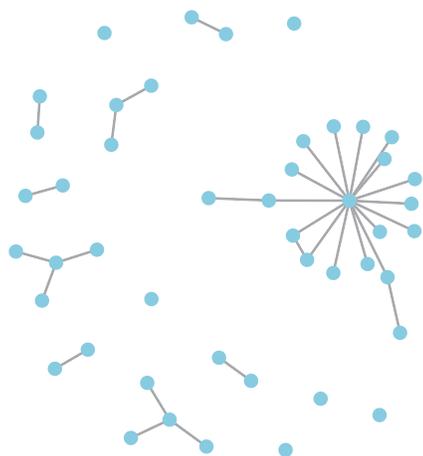
Modalidades rurales enfrentan condiciones adversas que perpetúan la inequidad

Desde hace décadas, Costa Rica ha puesto en marcha distintas modalidades educativas orientadas a garantizar el acceso a la educación en territorios rurales y dispersos, tales como las escuelas unidocentes, los liceos rurales y los centros educativos en territorios indígenas. Estas alternativas han sido fundamentales para expandir la cobertura educativa; sin embargo, operan bajo condiciones materiales, organizativas y pedagógicas que limitan su capacidad de ofrecer aprendizajes de mayor calidad. En el actual contexto de reducción significativa de la inversión educativa, mejorar las

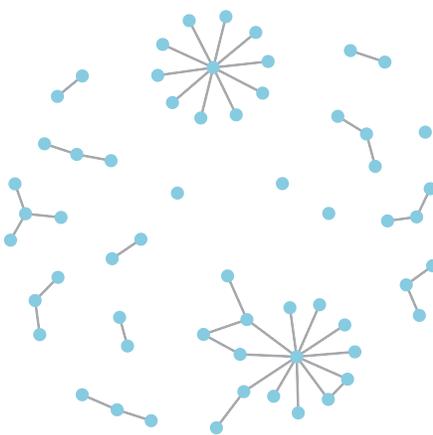
Figura 1.11

Sub-redes de apoyo^{a/} a la gestión del centro educativo, según circuito escolar

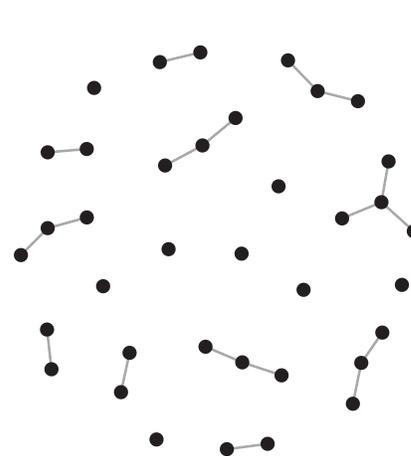
a) Con nodo central



b) “Islas” alrededor de un centro



c) Sin nodo central



a/ No corresponde a la red completa de relaciones existentes, sino que se basan en el subconjunto de relaciones internas de la red del circuito.
Fuente: Murillo et al., 2025.

condiciones bajo las cuales operan estas modalidades resulta cada vez más difícil y complejo, lo cual compromete los principios y aspiraciones de equidad educativa y suficiencia en la calidad de los servicios educativos dirigidos a las poblaciones fuera de la Gran Área Metropolitana.

Las escuelas unidocentes, que representan en el 2024 más del 30% de los centros de primaria del país, son pilares del acceso en comunidades remotas. Su cercanía a las comunidades, trato personalizado y bajas tasas de repitencia evidencian su importante aporte al sistema educativo (Conejo *et al.*, 2025). Sin embargo, enfrentan graves restricciones estructurales y curriculares: una sola persona docente debe atender múltiples niveles y brindar todas las asignaturas, cumplir con funciones administrativas y, en algunos casos, sin el apoyo de la infraestructura adecuada ni acceso a internet. La baja cobertura de asignaturas complementarias y la ausencia de enseñanza del inglés en más del 60% de estas escuelas genera rezagos acumulativos en el aprendizaje y competencia básicas que se acentúan al ingreso a la secundaria.

Ahora bien, los liceos rurales, diseñados para atender a la población adolescente en zonas de difícil acceso, han permitido ampliar las oportunidades en secundaria con un currículo que articula las áreas intelectuales, socioproductivas y personales. No obstante, las carencias de infraestructura, tecnología, recursos pedagógicos y formación docente en áreas como los talleres limitan el poder alcanzar los objetivos propuestos. La falta de acompañamiento institucional restringe su impacto en el desarrollo local y la empleabilidad juvenil. En varios casos, los liceos carecen incluso de infraestructura propia o acceso a la conectividad (Conejo *et al.*, 2025).

La situación presenta desafíos particulares en los centros educativos ubicados en territorios indígenas, donde persisten rezagos estructurales, barreras culturales y un modelo curricular descontextualizado. Si bien se han realizado avances normativos hacia una educación intercultural bilingüe, según la consulta a docentes y grupos focales para esta edición, el currículo nacional generalmente

se imparte sin adaptación a las realidades lingüísticas y culturales específicas. La enseñanza de los idiomas indígenas es limitada, el uso del español predomina en el aula y los materiales didácticos contextualizados son escasos (Borge *et al.*, 2025). Esta brecha entre el currículo formal y la pertinencia cultural socava la identidad y el aprendizaje de los pueblos originarios, reforzando dinámicas históricas de exclusión educativa. Brindar una atención prioritaria a estas modalidades educativas y a las poblaciones que atienden es una necesidad urgente en los próximos años.

Retrocesos institucionales crean nuevas limitaciones para la mejorar la labor docente

En los últimos años, las condiciones laborales del profesorado se han deteriorado progresivamente, sin que exista una estrategia estatal articulada para fortalecer la carrera docente y respaldar su desarrollo profesional. Esta omisión ha expuesto a las personas docentes a escenarios de sobrecarga y desgaste emocional, al tiempo que persisten vacíos en políticas clave como la aplicación de las pruebas de idoneidad para el ingreso a la carrera y la consolidación de un sistema efectivo de formación continua. A ello se suman las limitaciones operativas y presupuestarias del Instituto de Desarrollo Profesional (IDP), cuya capacidad para atender la diversidad del cuerpo docente y acompañar las transformaciones curriculares sigue siendo reducida. En conjunto, estos factores configuran un panorama preocupante, en donde el profesorado enfrenta crecientes exigencias sin el respaldo institucional necesario.

Uno de los hallazgos más relevantes proviene del cuestionario docente de PISA 2022, aplicado por primera vez en Costa Rica a una muestra representativa de aproximadamente 13.000 docentes. El análisis permitió identificar dos perfiles diferenciados en función de las condiciones laborales y el bienestar del profesorado.

El primero, que representa el 41% del cuerpo docente, informa altos niveles de carga de trabajo, escaso apoyo institucional y malestar emocional, manifestado

en síntomas como fatiga, dolores físicos y dificultades de concentración. Además, este grupo presenta niveles significativamente más bajos de satisfacción profesional, así como menor frecuencia en prácticas colaborativas y menor percepción de liderazgo pedagógico de los equipos directivos. En contraste, el segundo perfil (59%) refleja un entorno institucional más favorable, con mayor bienestar docente, colaboración entre pares, retroalimentación profesional y liderazgo pedagógico. Estos resultados coinciden con los hallazgos de ediciones anteriores del *Informe* en el sentido que el acompañamiento profesional, la dirección escolar y el trabajo colaborativo son condiciones clave para fortalecer el desempeño docente y su desarrollo profesional.

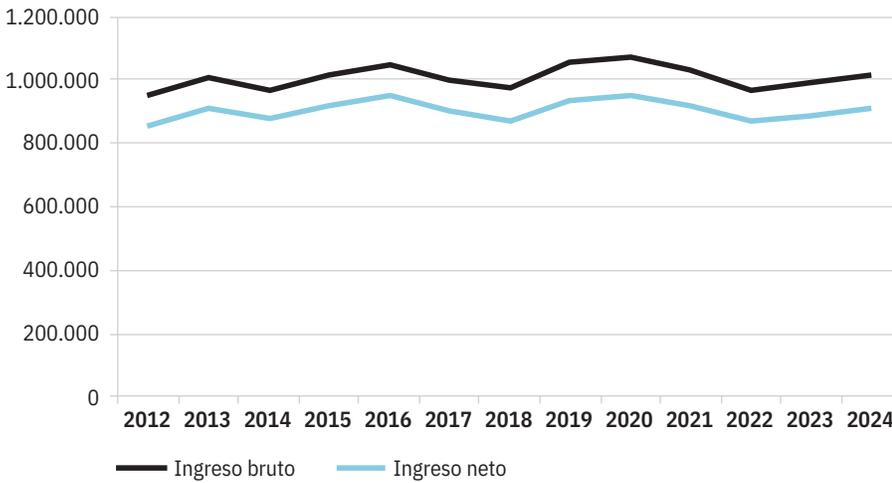
El deterioro de las condiciones laborales del personal docente también se refleja en el aumento sostenido de reubicaciones por motivos de salud e incapacidades prolongadas, con implicaciones directas para el funcionamiento cotidiano de los centros educativos. Entre el 2020 y julio del 2024, se tramitaron 14.793 solicitudes de reubicación, de las cuales el 74% correspondió a personal en puestos docentes. Solo en los primeros siete meses del 2024, estos trámites aumentaron un 32% respecto al mismo período del año anterior. En el caso de las incapacidades, el crecimiento ha sido aún más marcado: en el 2023, el número de trámites fue 4,3 veces superior al registrado en el 2020 y, específicamente, en puestos docentes, se quintuplicó. Las principales causas médicas corresponden psiquiatría (35,3%) y ortopedia (15,4%).

Los ingresos docentes no han mostrado mejoras sustantivas en términos reales durante la última década. Según datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), entre el 2012 y el 2024 el ingreso promedio bruto y neto del personal docente de primaria y secundaria en el sector público se ha mantenido prácticamente estancado, sin aumentos significativos en colones constantes (gráfico 1.18). El comportamiento general evidencia una pérdida de dinamismo salarial en la última década.

A esta situación se suman rezagos críticos en el fortalecimiento del sistema de

Gráfico 1.18

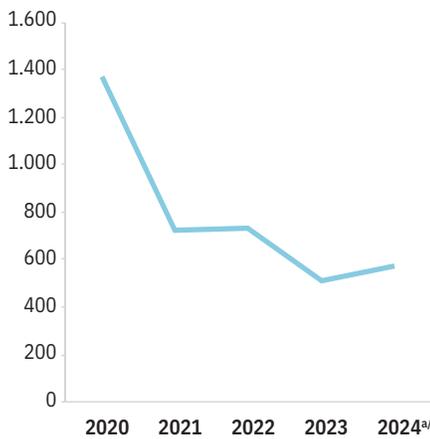
Ingreso promedio de docentes de primaria y secundaria en el sector público
(colones constantes del 2020)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Enaho del INEC.

Gráfico 1.19

Evolución del presupuesto asignado al IDP
(millones de colones)



a/: El monto del 2024 corresponde al vigente al 30 de junio.

Fuente: Elaboración propia con datos del IDP.

contratación docente. Cinco años después de aprobarse la Ley 9871, el país aún no ha aplicado las pruebas de idoneidad docente, a pesar de contar con desarrollos técnicos relevantes. Si bien el MEP ha avanzado en la formulación de prerrequisitos y marcos técnicos, el proceso fue detenido por el cambio de administración en el 2022 y enfrenta limitaciones institucionales y presupuestarias que postergan su aplicación al menos hasta el 2026. Entre los desafíos pendientes se encuentran el diseño de ítems, la inclusión de perfiles para contextos diversos, la contratación de equipos especializados y la dotación oportuna de recursos para fases clave como las validaciones piloto y la capacitación de aplicadores. Lo anterior priva al sistema de una herramienta valiosa para elevar los estándares de ingreso a la carrera docente y garantizar una mejor alineación con el currículo nacional.

El panorama se ve aún más limitado por las dificultades estructurales que enfrenta el IDP, responsable de la formación continua del cuerpo docente. A pesar de su mandato estratégico, el IDP no ha logrado alinear su planificación con las prioridades estratégicas del sistema educativo ni atender de forma adecuada la

diversidad de necesidades del profesorado. Francis (2025) advierte que su oferta formativa se caracteriza por una lógica remedial, desconectada de las políticas curriculares y centrada en deficiencias puntuales. A ello se suma la reducción presupuestaria sostenida (gráfico 1.19), la fragmentación de planes y una carga normativa restrictiva que limita la formación del personal docente en jornada laboral.

Fortalezas históricas del sistema educativo son una plataforma para salir de la crisis

Este Informe señala que, pese a los problemas y las malas decisiones analizadas, es factible diseñar una estrategia para superar la crisis mediante el aprovechamiento de fortalezas históricas en las cuales se funda el sistema educativo costarricense. El análisis de la información y las tendencias a largo plazo, realizado desde la publicación del primer Informe, permite afirmar que las políticas educativas lograron crear un sistema capaz de ampliar el acceso a la educación, avanzar en la atención de ciertos desafíos y efectuar innovaciones específicas en materia de cobertura, equidad y calidad educativas.

El tercer mensaje plantea que estas fortalezas históricas, bien aprovechadas, pueden ser una plataforma para reconstruir capacidades y hacer frente a los nuevos desafíos. Esta sección ofrece información y evidencia que respalda este mensaje. Para ello hace un repaso de algunas de esas fortalezas tales como la ampliación de derechos y oportunidades educativas; el acuerdo nacional que sustentó el incremento y la expansión de la inversión educativa hasta el 2017; un conjunto de innovaciones que han permitido elevar selectivamente la calidad y la ampliación del valor público de la educación superior.

Importante ampliación de derechos y oportunidades educativas en las últimas décadas

En las últimas décadas, se presentó una fuerte ampliación de derechos y

oportunidades educativas. La red de centros educativos se fortaleció para todos los niveles y se consolidó la presencia de la oferta educativa en todo el territorio nacional. Esto se reflejó en aumentos significativos en la cobertura educativa y en la reducción de las brechas. La asistencia de la población de 5 a 17 años aumentó de forma sostenida, lo cual ayudó a disminuir las brechas entre hogares con clima educativo altos y bajos.

Se fortaleció red educativa y aumentaron las coberturas

En las primeras décadas del siglo XXI, el sistema educativo costarricense consolidó un proceso sostenido de expansión institucional que contribuyó a aumentar la cobertura educativa en los niveles de preescolar y secundaria, los cuales históricamente estaban rezagados.

Los servicios educativos públicos en preescolar casi se duplicaron entre los años 2000 y 2024, al pasar de 1.717 a 3.339 (gráfico 1.20). En este proceso hubo dos fases de expansión importantes: la primera en el período 2000-2006, cuando hubo un crecimiento acumulado del 38,5% y la otra entre el 2017 y el 2024 en la que dicho crecimiento fue del 37,3%.

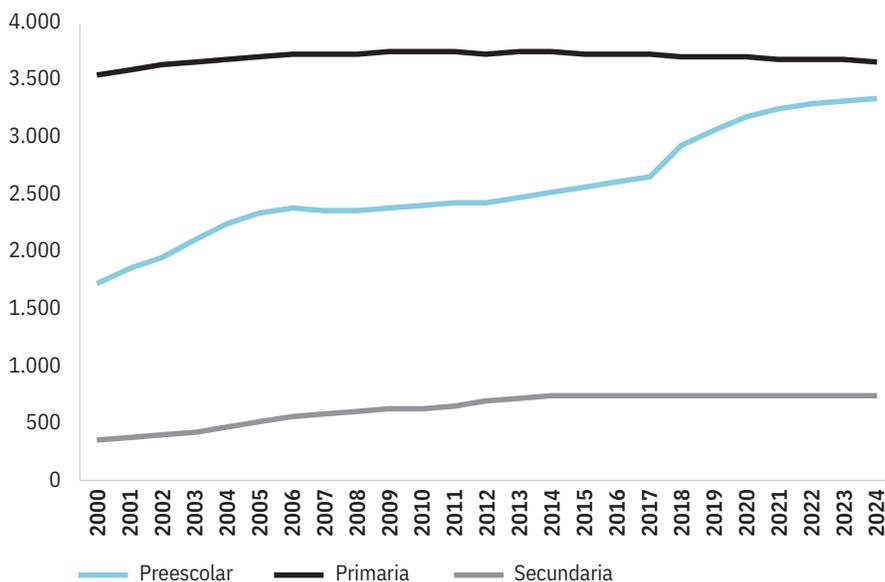
La educación secundaria también experimentó una expansión significativa, con un crecimiento acumulado superior al 110% en el mismo período, al pasar de 356 servicios a 748 el mismo período. La principal expansión ocurrió en el período 2000-2014, cuando el número de instituciones que ofrecen servicios regulares en el tercer ciclo y la educación diversificada se incrementó de manera acumulada en un 106,5%. Distinto a lo ocurrido con la red de centros de primaria, en secundaria a nivel general se trata de planteles que albergan una cantidad mayor de matrícula.

En contraste, la red de centros de primaria -ya consolidada desde mediados del siglo XX- mantuvo una trayectoria prácticamente estable, con un crecimiento acumulado inferior al 4%. Es importante, señalar que la cantidad de centros públicos alcanzó un máximo en el año 2009 con 3.754 centros y cayó de forma paulatina a 3.665 en el 2024.

Los resultados de esta expansión se

Gráfico 1.20

Evolución en la cantidad de servicios educativos^{a/} públicos que ofertó el MEP, por nivel



a/ Solo incluye solo las modalidades tradicionales registradas por el Departamento de Análisis Estadístico del MEP como educación regular. Se refiere al término servicios educativos, ya que un mismo centro educativo puede ofrecer distintos servicios.

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Análisis Estadístico del MEP.

reflejan en el aumento sostenido de la asistencia escolar, especialmente entre poblaciones en condiciones de vulnerabilidad. Entre 1996 y el 2024, la asistencia a la educación regular se incrementó en más de 40 puntos porcentuales tanto en la población de 5 a 6 años como en la de 13 a 17 años pertenecientes a hogares con un clima educativo bajo. Este avance fue impulsado por reformas normativas -como la obligatoriedad del ciclo de Transición y de la educación diversificada-, el crecimiento de la inversión pública en educación y la implementación de programas de apoyo como becas, alimentación y transporte escolar. La acción combinada de estas medidas permitió reducir las brechas de asistencia entre grupos sociales y ampliar el alcance territorial del sistema.

Se efectuó una amplia reforma curricular en todos los niveles educativos

A lo largo del siglo XXI, Costa Rica impulsó una ambiciosa transformación

curricular como parte de una política educativa orientada a modernizar su sistema de enseñanza (figura 1.12). Las sucesivas reformas se centraron en fortalecer las habilidades del estudiantado, reorganizar el trabajo en las aulas y posicionar al centro educativo como núcleo del sistema. Estas acciones colocaron a Costa Rica en la vanguardia de las tendencias educativas regionales, al asumir compromisos sostenidos con la mejora de los aprendizajes y la equidad.

Una de las reformas más emblemáticas fue la adopción del enfoque por habilidades en el currículo nacional. Con esto se buscó articular los aprendizajes escolares con las demandas de una ciudadanía activa en contextos complejos y cambiantes. Los programas de estudio priorizaron competencias como la resolución de problemas, el pensamiento crítico, la comprensión lectora, la indagación, la creatividad, la apropiación de tecnologías, la innovación, el trabajo colaborativo y la acción contextualizada. En el período 2012-2017,

se renovaron los programas de estudio de primaria y secundaria en asignaturas clave como Español, Matemáticas, Ciencias, Educación Cívica, Estudios Sociales e Inglés (MEP, 2015; PEN, 2019).

Se expandieron los programas de equidad

En las últimas dos décadas se ejecutaron un conjunto de programas sociales dirigidos a garantizar el acceso educativo con un enfoque de equidad. Estos esfuerzos se articularon principalmente a través del programa presupuestario 558, vinculado con los Programas de Equidad del MEP, los cuales agrupan incentivos como comedores escolares, transporte estudiantil, becas y transferencias mone-

tarias condicionadas (TMC). En particular, dichos programas adquirieron dinamismo entre el 2007 y el 2010, a raíz de la creación de Avancemos y el fortalecimiento de los comedores escolares, con lo cual se duplicó su peso relativo dentro del gasto educativo total y se consolidó como uno de los componentes más dinámicos del financiamiento educativo. A partir del 2019 se experimentó una importante reducción (gráfico 1.21).

Mayor y menos desigual acceso a estudios universitarios

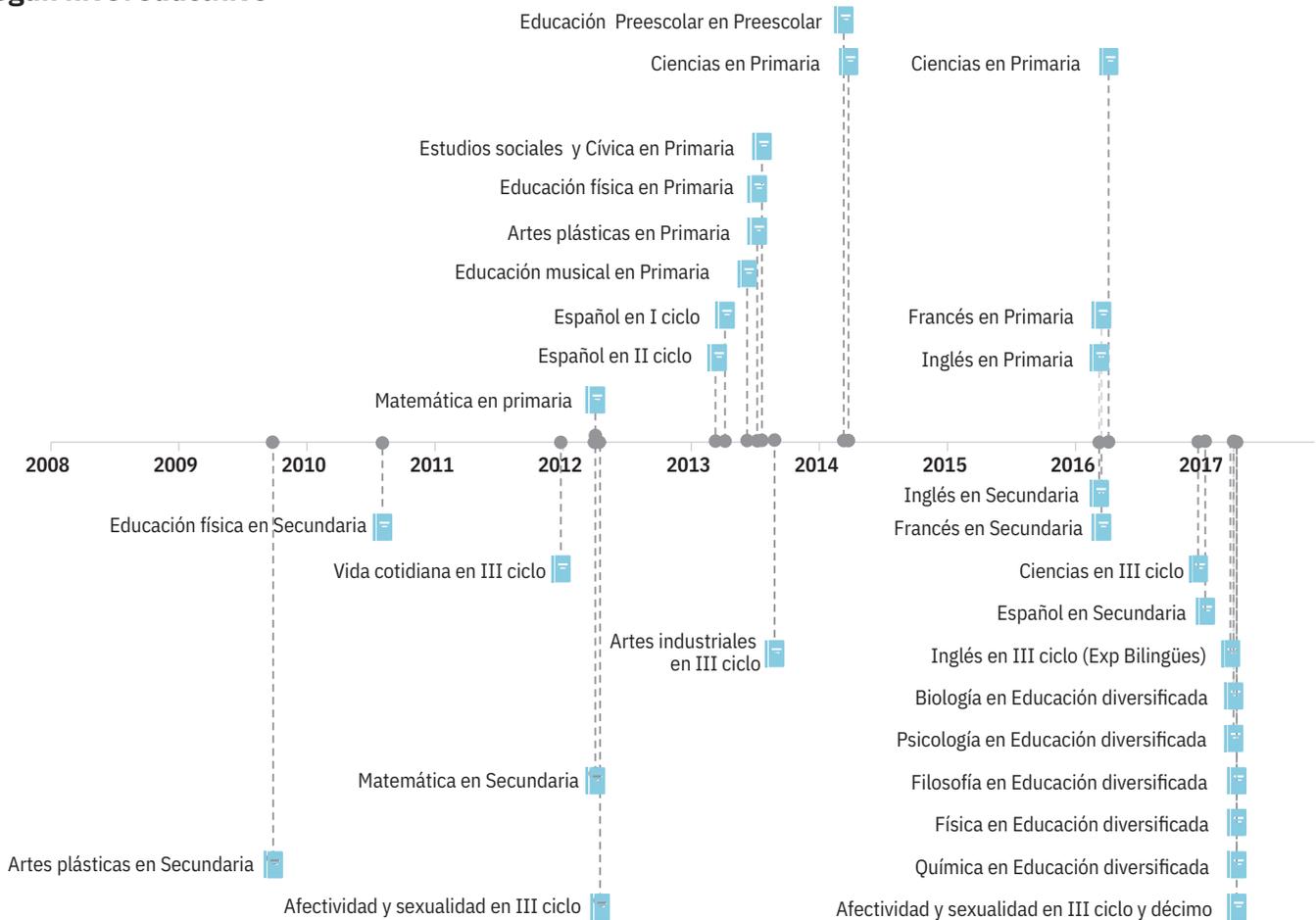
Económicamente, el primer cuarto del siglo XXI en Costa Rica se caracterizó por un crecimiento moderado y volátil, acompañado de un aumento significativo

en la desigualdad. En este contexto, y si se considera que la educación superior no es obligatoria, sería razonable esperar una alta exclusión de estudiantes provenientes de hogares con bajos ingresos. Sin embargo, los datos muestran una tendencia contraria: entre el 2005 y el 2024, la proporción de estudiantes en etapa universitaria provenientes del 40% de los hogares con menores ingresos (primer y segundo quintil) se duplicó en las universidades públicas, al pasar del 17% al 38%. En el sector privado, el aumento fue aún más pronunciado, al triplicarse del 7% al 22% (gráfico 1.22).

El capítulo 6 de este Informe explora a mayor profundidad las formas en las que la educación superior funciona como un

Figura 1.12

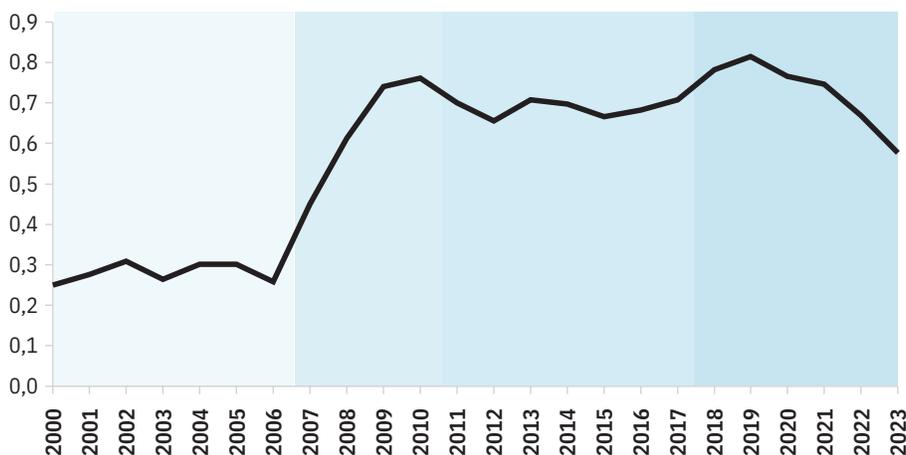
Línea de tiempo de programas de estudio aprobados por el Consejo Superior de Educación, según nivel educativo



Fuente: Elaboración propia con base en CSE.

Gráfico 1.21

Inversión en incentivos para estudiar como porcentaje del PIB, por año

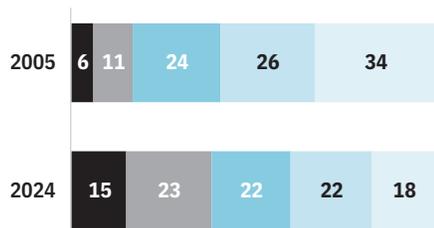


Fuente: Trejos, 2025; con base en información de la STAP, de las instituciones públicas involucradas, del BCCR y del INEC.

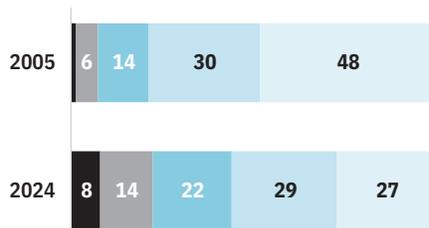
Gráfico 1.22

Distribución de la población de 18 a 24 años que asiste a la educación universitaria, según sector institucional, por quintil de ingreso. 2005 y 2024 (porcentajes)

a. Sector público



b. Sector privado^{a/}



Quintil de ingreso per cápita del hogar

■ I (menor ingreso) ■ II ■ III ■ IV ■ V (mayor ingreso)

a/ En el 2005, para el sector privado, hay una cifra que no se visualiza. Esta corresponde a un 1% del primer quintil.

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas de hogares del INEC.

mecanismo de movilidad social ascendente. Una muestra de ello es que en veinte años creció la matrícula universitaria de jóvenes cuyos padres no contaban con educación superior, al pasar de representar a cerca del 59% en el 2005 al 67%

en el 2024. Estos datos apuntan que el país, incluso ante situaciones adversas, ha logrado romper con brechas educativas intergeneracionales.

Finalmente, las universidades generan un valor agregado para el país. Además de

impulsar la acción social, la investigación, el desarrollo y la formación ciudadana, la educación superior continúa dotando a Costa Rica de una fuerza laboral especializada. En lo que va del siglo XXI, esta población ha mantenido consistentemente mejores índices de empleabilidad y una menor incidencia de pobreza en comparación con el resto del país (capítulo 6).

Acuerdo nacional a inicios de siglo sustentó expansión y alto nivel de la inversión educativa

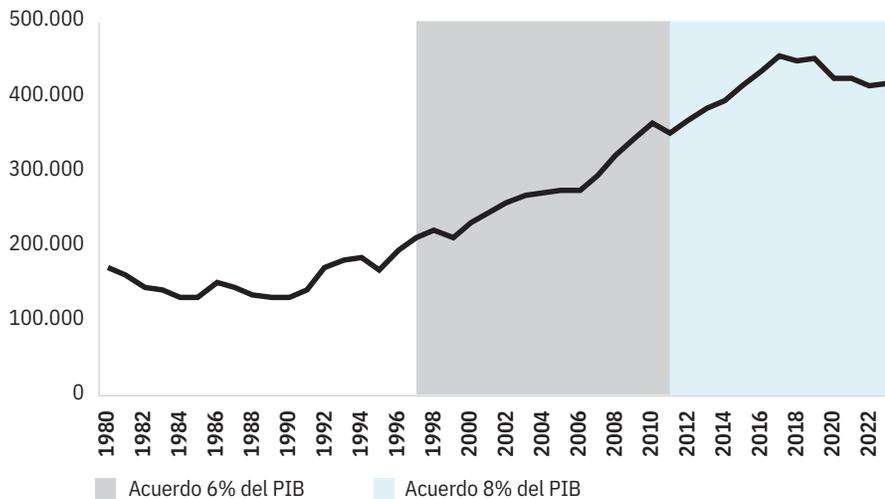
La historia económica reciente de Costa Rica tuvo un punto de quiebre en la década de los años ochenta del siglo pasado. El país se sumergió en una severa crisis económica que generó una fuerte contracción de la inversión social durante los años ochenta y generó una reducción de alrededor del 7,1 puntos porcentuales pública en la inversión en preescolar, primaria y secundaria tomando como referencia los egresos del Gobierno central (Molina Jiménez, 2016). Esto tuvo fuertes impactos, principalmente en la cobertura en educación secundaria que no logró recuperarse por completo sino hasta el año 2000, casi veinte años después. A partir de la década de los años noventa, el financiamiento del sector educativo se incrementó de forma sostenida, de manera tal que en el período 1994-2010, los recursos se quintuplicaron en términos reales (gráfico 1.23).

Un acuerdo político nacional para evitar una reedición de lo ocurrido en los años ochenta y para colocar a la educación pública como una prioridad explican esta expansión. En 1997, por primera vez en la historia del país, se estableció un piso de 6% para la asignación del presupuesto público destinado a la educación. No obstante, en el 2006 fueron presentados a la corriente legislativa tres proyectos de ley para reformar el artículo 78 de la Constitución Política con el fin de incrementar el gasto mínimo destinado a educación. Dos de estos proyectos lo establecían en 8% del PIB, lo cual se aprobaría en el 2011.

El análisis de los expedientes legislativos permite identificar los contornos políticos del acuerdo alcanzado.

Gráfico 1.23

Evolución de la inversión social pública (ISP) real en educación (millones de colones del 2000)



Fuente: Trejos, 2025; con datos de la STAP, la COREC II, las instituciones involucradas, el BCCR, la CGR y el CCP-UCR.

En primer lugar, se reafirmó la necesidad de mantener el rango constitucional de inversión como mecanismo para blindar el financiamiento educativo frente a eventuales fluctuaciones políticas o económicas, garantizando su condición de prioridad nacional. En segundo término, se acordó que el incremento debía ejecutarse de manera gradual y sostenida, según la capacidad operativa del MEP como la disponibilidad de recursos fiscales. Por último, se estableció que los nuevos fondos asignados debían destinarse a necesidades claramente identificadas mediante diagnósticos técnicos, y ser utilizados con una visión estratégica de mediano y largo plazo orientada a maximizar su impacto social en función de los fines y objetivos del sistema educativo costarricense. Un análisis más a profundidad de este tema se encuentra en capítulo 4.

Innovaciones lograron elevar de manera selectiva la calidad de la oferta educativa

El *Noveno Informe Estado de la Educación* (PEN, 2023) señaló que en la educación secundaria se ofrece una diversidad de modalidades de atención,

diseñadas para responder a distintos perfiles de estudiantes, contextos territoriales y necesidades formativas. Entre ellas se encuentran: la educación académica tradicional, los liceos rurales, la modalidad nocturna, los Centros Integrados de Educación de Adultos (Cindea), los Institutos de Educación Comunitaria (IPEC), el Colegio Nacional de Educación a Distancia (Coned), el Colegio Nacional Virtual Marco Tulio Salazar (CNVMTS), la modalidad experimental bilingüe, los colegios científicos, los colegios humanísticos y la modalidad técnica profesional. Cada una de estas opciones se caracteriza por estructuras curriculares, perfiles de ingreso, condiciones operativas y propósitos formativos particulares, lo que configura un sistema de educación secundaria altamente diversificado, aunque no siempre articulado de manera coherente.

Algunas de estas modalidades rompen con el esquema tradicional y destacan por su calidad y resultados educativos. Una importante innovación son los colegios científicos, en el 2025 se registraron 15 centros educativos bajo esta iniciativa que tiene como finalidad ofrecer una formación integral, orientada al desarrollo

de conocimientos sólidos y habilidades avanzadas en los campos de Matemáticas, Física, Química, Biología e Informática. Estas instituciones se conciben como una modalidad de educación media dirigida a estudiantes con alto rendimiento académico.

En este modelo se contempló una alianza estratégica con instituciones estatales de educación superior, formalizada mediante convenios entre cada universidad participante y el MEP. Estos acuerdos establecen el compromiso de las universidades por brindar acceso a su infraestructura -laboratorios, bibliotecas, aulas especializadas y otros servicios- en condiciones equiparables a las que ofrecen a su estudiantado. Además, los cursos del plan de estudios son impartidos por personas docentes universitarias.

Destaca también el Programa del Diploma del Bachillerato Internacional (PDBI). Desde 1991, este programa busca ofrecer una formación que le permita al estudiantado desarrollar habilidades y actitudes para actuar de forma responsable ante los desafíos del mundo contemporáneo. Su propuesta combina un currículo estructurado con márgenes de autonomía tanto para estudiantes como para docentes. La población joven pueden profundizar en áreas de su interés, mientras que el profesorado dispone de herramientas para realizar evaluaciones formativas y ajustar su mediación pedagógica según las necesidades del grupo.

Este modelo de gestión -basado en la toma de decisiones informada, el uso de sistemas de información y la participación en comunidades de práctica- contrasta con el funcionamiento habitual de la mayoría de los centros educativos del país. Constituye un referente relevante para el análisis de las alternativas viables en la mejora de la gestión pedagógica (PEN, 2017). En el 2025, 20 centros educativos públicos presentaron matrícula en este tipo de oferta.

Otra de las innovaciones es la creación de liceos bilingües públicos como una estrategia educativa para fortalecer el dominio del inglés como lengua extranjera en el sistema público. Su creación obedece a la necesidad de responder a los desafíos del desarrollo productivo,

la inclusión social y la movilidad académica y laboral de las personas jóvenes (MEP, 2009). Para el 2025, se registran 16 centros que implementan un enfoque de educación bilingüe intensiva, donde al menos cinco asignaturas del plan de estudios se imparten en inglés; esto representa entre 14 y 32 lecciones semanales según el nivel y la categoría I, II y III a la cual pertenezca el centro educativo. A estos se suman ocho liceos que cuentan con la modalidad sección bilingüe español-inglés.

Ahora bien, otra modalidad es la Educación Técnica y la Formación Profesional (ETFP), que brinda una salida alternativa para ingresar al mercado laboral. Para el 2024, 243 servicios educativos ofrecían esta modalidad¹⁰. En el 2019 entró en vigor la Ley n.º 9728 de Educación y Formación Técnica Dual, la cual busca fortalecer el vínculo entre el sistema educativo y el sector productivo mediante una formación compartida entre centros educativos y empresas. De acuerdo con la Comisión Asesora y Promotora de la Educación y Formación Técnica Dual (CAP EFTP–Dual), el MEP implementa esta modalidad en siete colegios y el INA en seis unidades regionales (Blanco *et al.*, 2025).

Crecieron los beneficios sociales e individuales aportados por la educación superior

Una sociedad que aspira a un mayor desarrollo humano necesita una educación superior capaz de impulsar el progreso productivo, científico y cultural del país, y de proponer estrategias para lograrlo. Esto implica ofrecer una formación pertinente, generar una fuerza laboral calificada, promover valores democráticos y ampliar oportunidades para reducir la pobreza y la desigualdad.

En un país como Costa Rica, donde el talento humano es el principal recurso productivo, su desarrollo es esencial para el crecimiento. El país ha apostado por una inserción internacional basada en capital humano capaz de generar bienes y servicios con alto valor tecnológico. Esta expansión de capacidades se encuentra directamente ligada al nivel educativo alcanzado.

El avance hacia un mayor desarrollo dependerá del éxito con que Costa Rica se integre a la Cuarta Revolución Industrial. Esto requiere una fuerza laboral preparada para tecnologías como la inteligencia artificial y la robótica, no solo con el objetivo de responder a la demanda global, sino también para impulsar emprendimientos tecnológicos locales que mejoren los ingresos y la calidad de vida de la población.

Oferta de la educación superior está presente en todo el territorio

Durante las dos primeras décadas del siglo XXI, la educación superior en Costa Rica se expandió de forma notable. Se crearon más universidades, sedes y carreras, lo que incrementó la cantidad de nuevas personas profesionales. La expansión territorial resultó especialmente dinámica en el sector privado. En el 2006 había 126 recintos universitarios (61 públicos y 65 privados); para el 2024, el total ascendió a 210, un aumento del 67%. Sin embargo, la matrícula creció solo un 39%, lo cual indica una expansión más acelerada de la infraestructura que de la demanda.

El crecimiento fue desigual: en la región Central, las sedes aumentaron un 186%, mientras que la matrícula solo creció un 27%. En las regiones periféricas ocurrió lo contrario, pues la matrícula creció un 90%, pero las sedes apenas un 2%. De esta forma, la región Central pasó de concentrar el 35% al 60% de los campus en el período 2006-2024.

Para el 2025, el país cuenta con 1.385 oportunidades académicas universitarias: 61% de grado y 39% de posgrado. La oferta sigue concentrada en Educación (20%), Ciencias Económicas (18%) y Ciencias Sociales (18%), aunque destaca el crecimiento de las ingenierías, cuyo peso en la oferta prácticamente se duplicó.

Otro de los elementos que tiene un componente territorial es la extensión y acción social universitarias (EAS). Esta es una de las áreas sustantivas de la universidad, cuyo propósito es la vinculación horizontal entre la academia y las comunidades del país, mediante la oferta de servicios y la construcción de saberes de forma conjunta.

Para este *Décimo Informe*, se realizó una investigación orientada a establecer indicadores para dimensionar la cobertura y la pertinencia de la EAS. En cuanto a cobertura, se logró estimar la oferta regional de EAS en el período 2022-2024. Esta se compone de al menos 3.241 proyectos repartidos en el país. Si bien la mayoría se encuentra en la región Central (40%), la cobertura por habitantes es mayor en las zonas periféricas. En particular, destacan las regiones Brunca y Pacífico Central. Cuando es posible desagregar más los datos, la evidencia sugiere que los proyectos de EAS responden a una lógica redistributiva, con mayor cobertura por habitante en territorios con menor desarrollo social (gráfico 1.24).

Cuando se analiza el contenido de estos proyectos, se encuentra que la mayoría se ofertan en modalidades educativas dirigidas a un público no universitario. Es decir, la relación de la academia con las comunidades tiende a ser principalmente a través de la difusión de conocimiento. Esto lleva a plantearse que la capacidad instalada en EAS puede repensarse porque, con los recursos disponibles, se puede vincular la educación superior para atender la crisis de aprendizaje en niveles más bajos.

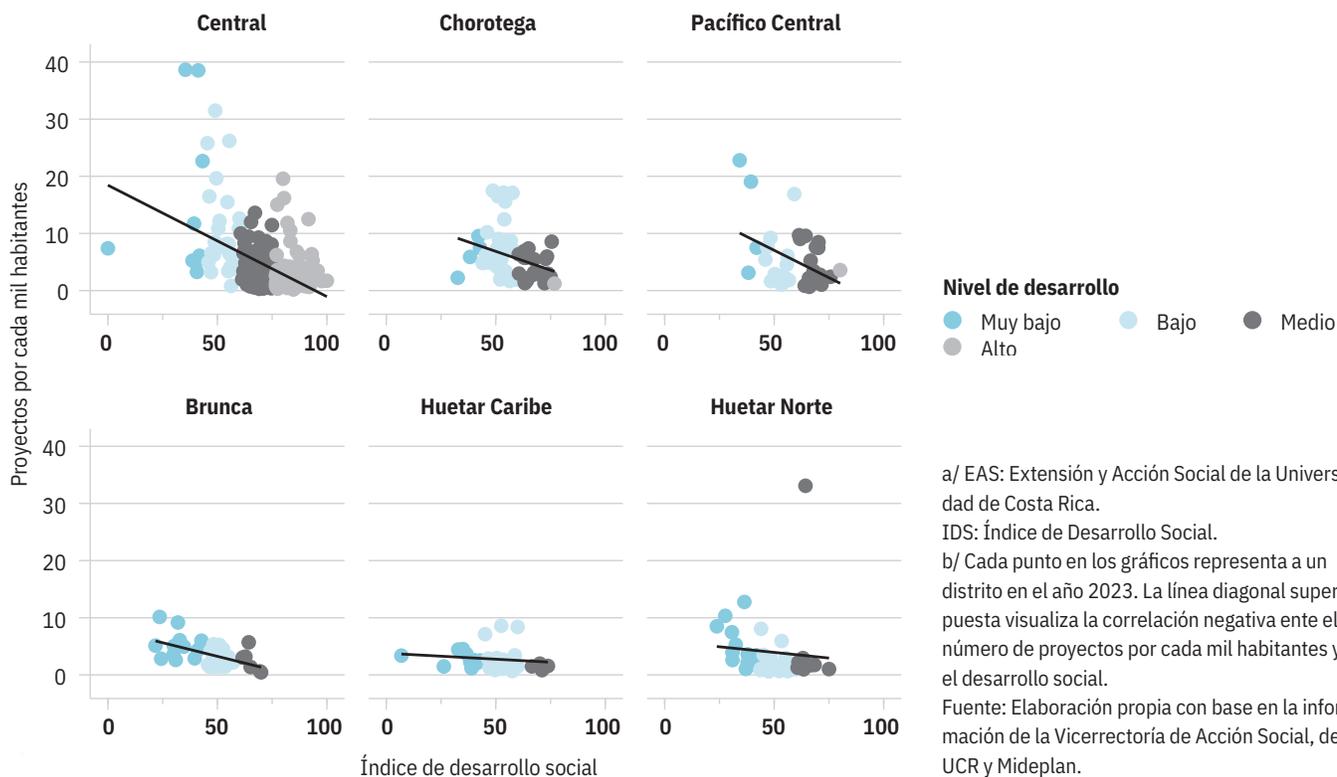
Universidades aportaron de forma creciente a la I+D

La investigación y desarrollo (I+D) es un área sustantiva del quehacer universitario. Su aporte resulta fundamental para impulsar la productividad, la inclusión productiva y social, y el desarrollo humano del país. No obstante, su nivel es muy bajo en Costa Rica, pues no ha logrado alcanzar ni el 0,6% del PIB en lo que va del siglo XXI, según datos del Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (Micitt). Más aún, desde el 2014 esta inversión ha seguido una tendencia descendente, al reducirse del 0,58% al 0,34% del PIB en el 2023.

Cuando se analiza la composición interna de la I+D, el peso relativo del sector académico, especialmente de las universidades públicas, ha ido en aumento. En el 2006 representaba el 32% de la inversión total en I+D; mientras que en el 2023 su participación creció hasta

Gráfico 1.24

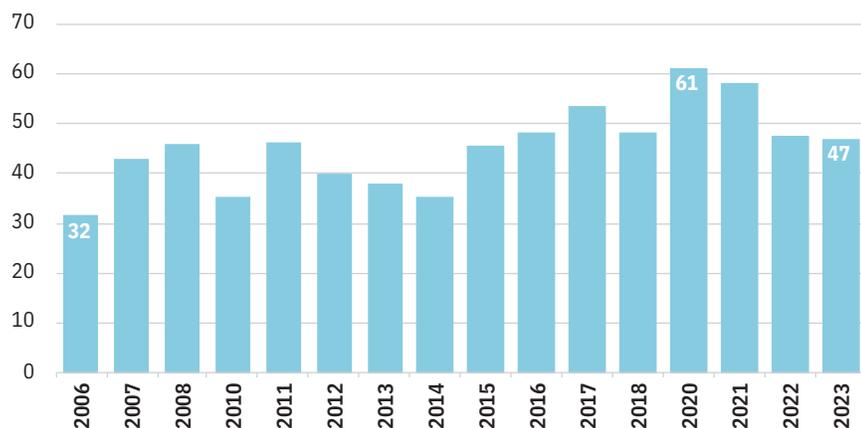
Relación entre la densidad poblacional de proyectos de EAS de la UCR y el IDS^a distrital en el 2023, según región socioeconómica y nivel de desarrollo^{b/}



a/ EAS: Extensión y Acción Social de la Universidad de Costa Rica.
 IDS: Índice de Desarrollo Social.
 b/ Cada punto en los gráficos representa a un distrito en el año 2023. La línea diagonal superpuesta visualiza la correlación negativa ente el número de proyectos por cada mil habitantes y el desarrollo social.
 Fuente: Elaboración propia con base en la información de la Vicerrectoría de Acción Social, de la UCR y Mideplan.

Gráfico 1.25

Aporte del sector académico a la inversión en I+D nacional. 2006-2024 (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos del Micitt.

alcanzar el 47%. En el 2020, en medio de la coyuntura pandémica, esa cifra alcanzó su valor máximo, 61%. A pesar del deterioro relativo de las demás fuentes de financiamiento como el sector empresarial y otras entidades públicas, las universidades han sostenido, e incluso incrementado, su esfuerzo en I+D (gráfico 1.25).

Se amplió la graduación de profesionales con alta empleabilidad

El acceso a la educación universitaria sigue siendo un importante mecanismo de movilidad social ascendente en Costa Rica. Durante las últimas dos décadas, las personas graduadas mantuvieron mejores condiciones de empleabilidad que el resto de la fuerza laboral.

Dos indicadores clave refuerzan esta idea: menores tasas de desempleo y menor exposición a la pobreza.

Las personas con grado o posgrado universitario han mostrado consistentemente las tasas de desempleo más bajas entre la población de 18 a 64 años. En el caso de quienes tienen posgrado, el desempleo se ha mantenido cercano a cero, incluso en contextos de crisis como la recesión del 2009 o la pandemia del 2020.

Esta relación positiva entre estudios universitarios, empleo e ingresos no está exenta de desafíos. En algunas regiones del país, especialmente en las zonas rurales o con bajo desarrollo social, persiste una oferta académica poco pertinente. En estas áreas, suelen predominar carreras con alto riesgo de desempleo y baja

demanda profesional, más allá de las plazas ofrecidas por el sector público, particularmente en educación y salud. Mientras que en la región Central se registra una concentración especialmente alta de profesionales de carreras STEM, con empleabilidad y condiciones laborales más favorables (mapa 1.1).

Formación de una ciudadanía con valores democráticos

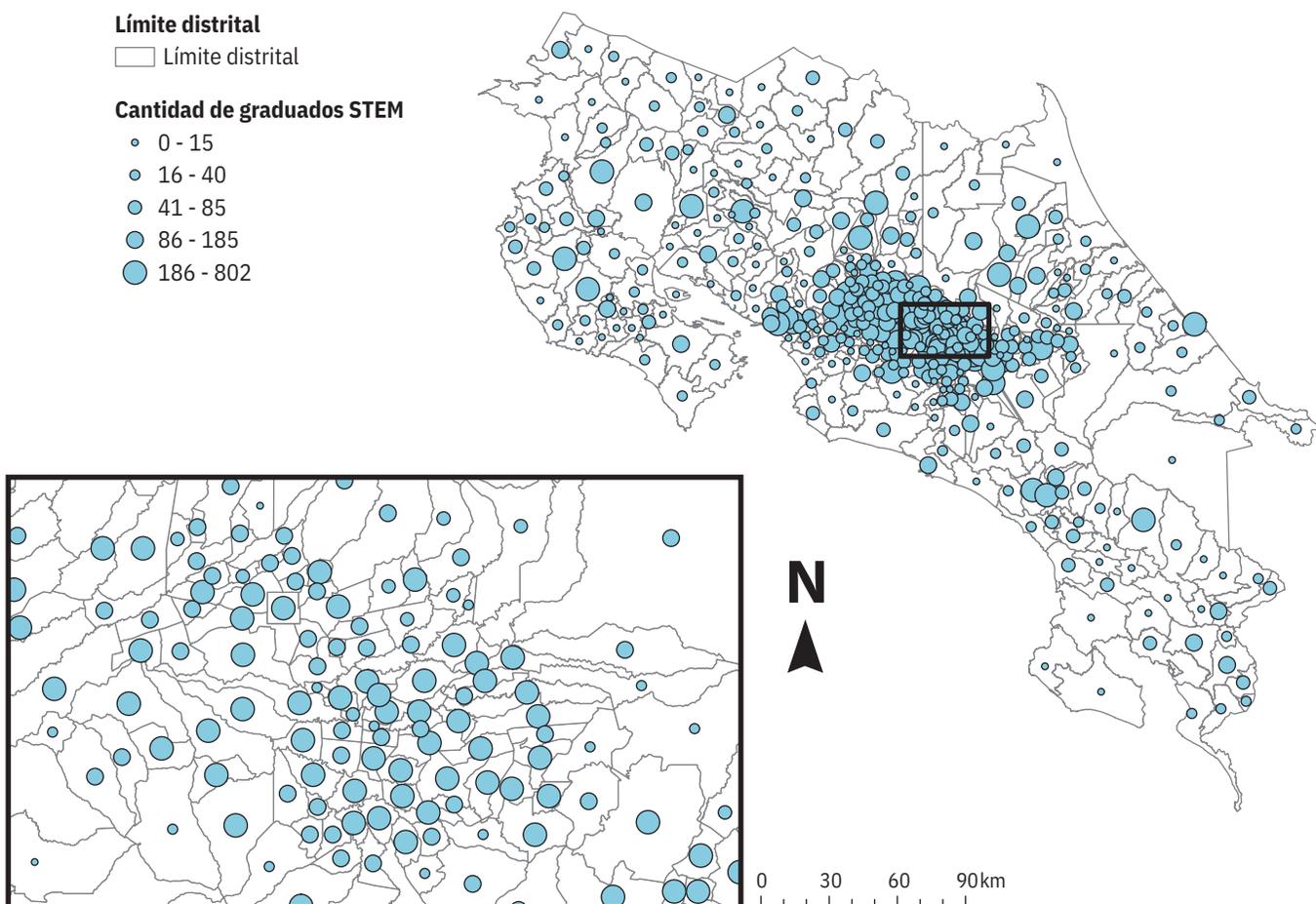
Una de las aspiraciones del sistema educativo, además de formar una fuerza productiva con mejores oportunidades laborales, es la generación de una ciudadanía más crítica con fuerte adherencia

a los valores democráticos. Los primeros diez *Informes del Estado de la Educación* no tuvieron la oportunidad de rendir cuentas sobre el aporte de las universidades en esta materia.

Un estudio realizado en el marco de este *Informe* arroja luces al respecto. Para esto, se utilizó una encuesta abierta, *Democra-U*, que recolectó información sobre las posiciones políticas de 6.857 personas estudiantes y docentes (cerca de un 2% de la comunidad universitaria nacional). Al tratarse de un sondeo abierto hecho sin un marco muestral, los resultados no pretenden ser representativos ni extrapolables a la totalidad del

Mapa 1.1

Distribución geoespacial de las personas graduadas de carreras STEM, por distrito



Fuente: Pérez y Román, 2025; con datos del Conare, Instituto Geográfico Nacional y el Ministerio de Educación Pública.

sector universitario costarricense; por el contrario, son un punto de partida para generar hipótesis sobre la socialización democrática en entornos académicos.

A grandes rasgos, se encontró una alta valoración de la democracia y la libertad de expresión entre la población universitaria. El nivel de acuerdo es muy alto en temas como la libertad de opinión sobre el Gobierno, el respeto por la opinión ajena y la percepción de que el país vive en democracia. Además, se encontraron altos nivel de oposición de la participación política limitada y la justificación de actos de corrupción.

Mediante el uso de herramientas más sofisticadas de análisis multivariado, se identificaron tres perfiles democráticos dentro de la muestra: personas plenamente democráticas (79%), personas políticamente pasivas -menos activas en procesos democráticos- (16%) y personas con actitudes intolerantes (5%).

Al comparar esta distribución con la reportada en otros estudios a nivel nacional, se detecta una mayor concentración de individuos con altos valores democráticos en el ámbito universitario.

Se estimó la probabilidad de que una persona estudiante pertenezca al grupo más democrático en función de sus características sociodemográficas. Los resultados muestran que no hay diferencias significativas según el género. El hallazgo principal radica en el impacto del avance académico sobre los valores políticos: en comparación con estudiantes de primer ingreso, quienes cursan segundo, tercer y cuarto año registran un incremento en la probabilidad de pertenecer al grupo más democrático en un 3,55%, un 3,72% y un 4,19%, respectivamente (gráfico 1.26). Esta evidencia sugiere que, en efecto, la universidad podría desempeñar el rol de potenciar la formación cívica de la ciudadanía.

Salir de la crisis es posible con una nueva generación de políticas públicas y estrategias

El cuarto y último mensaje de este *Informe* tiene un enfoque prospectivo y propositivo. A partir del aprovechamiento de las principales fortalezas históricas del sistema educativo como una base para el cambio, propone un conjunto de lineamientos precisos de acción para construir un sistema resiliente capaz de garantizar que ninguna emergencia, sanitaria, política o institucional, vuelva a comprometer de forma tan profunda el derecho de la niñez y la adolescencia a la educación.

La evidencia generada en los países de la OCDE muestra que es posible contener y revertir el impacto de una crisis sobre los aprendizajes, siempre que existan políticas educativas resilientes, con capacidad de anticipación y respuesta. Algunos países latinoamericanos, incluso con mayores restricciones estructurales, lograron sostener aprendizajes clave durante y después de la pandemia (Colombia, Perú y Panamá). Costa Rica, en cambio, enfrentó la emergencia sanitaria sin un andamiaje institucional, ni pedagógico que le permitiera resistir el golpe.

La falta de resiliencia se expresó en todos los frentes: el deterioro de los aprendizajes fundamentales, el aumento de las desigualdades y la afectación del bienestar estudiantil (OCDE, 2023). La consecuencia es un rezago acumulado y sostenido, con pérdidas notables en competencias clave como lectura y matemática, cada vez más difíciles de revertir. Este impacto marcó el perfil educativo de la generación que egresa en el 2024 y el 2025: una población joven evaluada en PISA con desempeños apenas en los niveles mínimos de competencia, enfrentando barreras crecientes para acceder a nuevas oportunidades educativas, laborales y sociales.

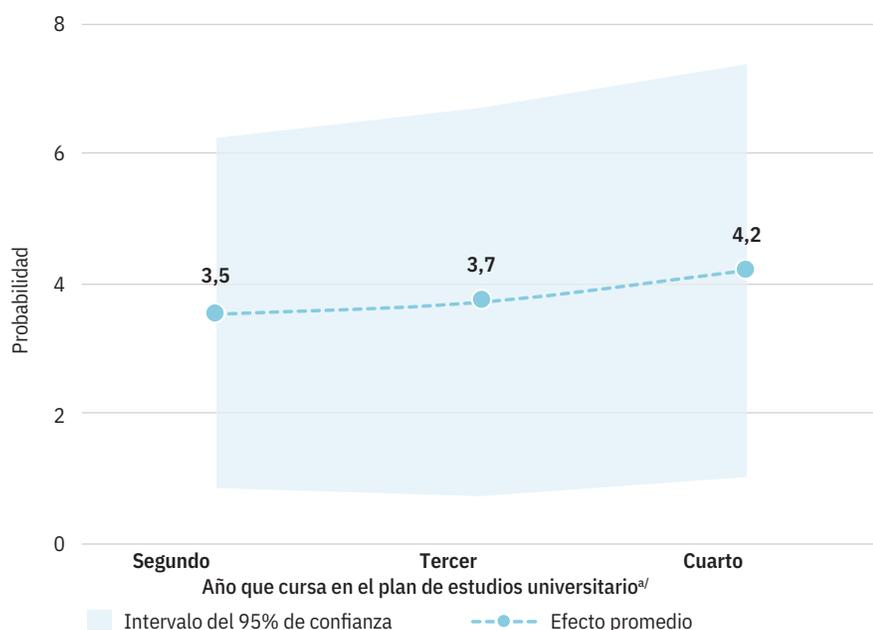
Volver al 8% del PIB es factible con una propuesta orientada a la mejora educativa

Avanzar hacia el cumplimiento del mandato constitucional del 8% del PIB en educación no debe partir de una

Gráfico 1.26

Efecto de cada año adicional en el plan de estudios^{a/} universitario sobre la pertenencia al grupo más democrático de estudiantes en *Democra-U*

(probabilidades marginales estimadas^{b/})



a/ En comparación con la categoría base de primeros ingresos.

b/ Los resultados provienen de una regresión logística de 5.770 estudiantes que correlaciona la pertenencia al grupo más democrático de estudiantes y su nivel en la malla curricular. Los círculos azules cuantifican la probabilidad promedio que añade cada año adicional de estudios. El área sombreada de fondo representa el intervalo del 95% de confianza, es decir, el rango en que las probabilidades pueden oscilar.

Fuente: Elaboración propia con base en Hidalgo et al., 2025.

estrategia centrada únicamente en recuperar el presupuesto, sino de un plan estratégico para mejorar la calidad del sistema educativo, que reciba el financiamiento necesario para su implementación. Este *Informe* propone precisamente ese plan: una hoja de ruta estructurada, con prioridades claras, aspiraciones consensuadas y parámetros medibles, los cuales permiten estimar los recursos requeridos de forma gradual y realista. A partir de este enfoque, se plantea la necesidad de un nuevo acuerdo nacional que garantice el financiamiento progresivo de dicha estrategia, al asegurar la sostenibilidad fiscal y evitar que el sector educativo siga siendo utilizado como mecanismo de ajuste.

En el capítulo 4 de este *Informe* se diseñó un plan de inversión gradual con prioridades claras, aspiraciones consensuadas y parámetros medibles, que permite estimar los recursos requeridos de forma gradual y realista, a partir de la definición de cuatro pilares sobre los cuales es necesario actuar (figura 1.13).

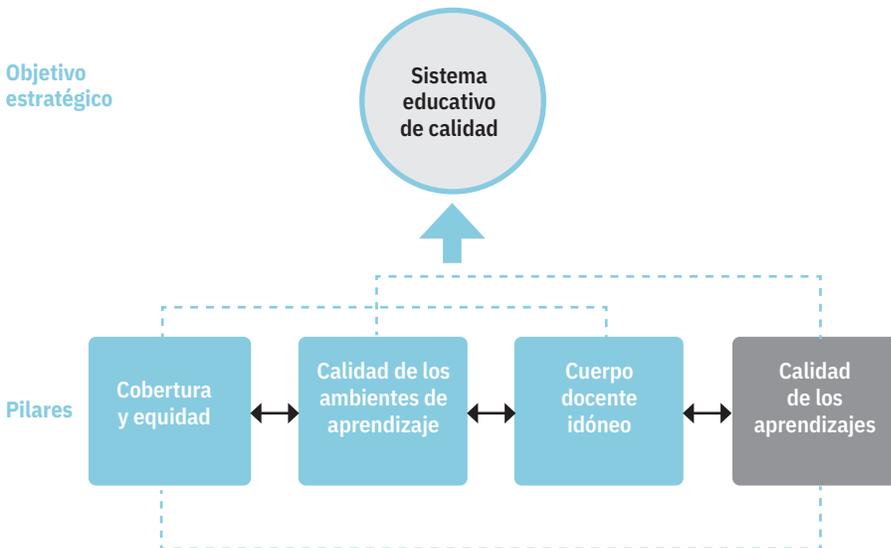
Los pilares desagrugaron en ocho aspiraciones y veinte parámetros de logro, con sus correspondientes objetivos operativos e indicadores para su medición. La propuesta corrige la principal debilidad del acuerdo nacional que permitió constitucionalizar el 8% del PIB para la educación pública: la falta de claridad respecto a las aspiraciones y objetivos de largo plazo en los que se invertiría. Esa falta de definición no permitió el seguimiento, ni una evaluación adecuada del alcance que se pretendía lograr con el incremento presupuestario aprobado en la Constitución Política; una falencia que fue debilitando el compromiso político con dicho acuerdo.

Este *Informe* presenta una estrategia clara y estructurada para orientar la definición de objetivos y metas factibles de alcanzar en las próximas administraciones, partiendo de un ejercicio de priorización en el cual participaron diversos especialistas y que puso énfasis en los pilares para lograr un sistema educativo de calidad: la cobertura y la equidad, los ambientes de aprendizaje y el personal docente (cuadro 1.1).

Este planteamiento sirvió de base para estimar los costos asociados a su

Figura 1.13

Propuesta de visión del sistema educativo de calidad: un objetivo estratégico y cuatro pilares^{a/}



a/ El color diferente del pilar “Calidad de los aprendizajes” indica que no fue tratado en esta propuesta, porque el Sistema de Macro Evaluación estaba pendiente de aprobación política.

Fuente: Fernández, 2025b; con base en la consulta a personas expertas y actores educativos realizada para el *Informe*.

cumplimiento y establecer un horizonte temporal de gradualidad para alcanzarlo. Luego, se compararon los niveles de inversión requeridos con los escenarios fiscales que el país probablemente enfrentará en los próximos años y con la capacidad del MEP para gestionar la inversión educativa.

La principal conclusión de esta comparación indica que la propuesta planteada es financieramente viable, incluso en las actuales restrictivas condiciones fiscales. Sin embargo, su materialización requerirá de una negociación política entre las principales fuerzas políticas del país y un sistema de monitoreo estricto sobre la labor del MEP en la gestión de la inversión adicional. Resulta esencial establecer mecanismos efectivos de seguimiento y evaluación para garantizar la eficiencia en el uso de los recursos.

Un aspecto clave consiste en priorizar la inversión en infraestructura y equipamiento educativo, garantizando que tanto las nuevas construcciones como las remodelaciones se realicen bajo criterios de eficiencia y sostenibilidad. Asimismo, se deben fortalecer los mecanismos de

financiamiento externo para complementar los recursos del MEP sin comprometer la equidad del sistema educativo.

Este compromiso debe incluir no solo metas de financiamiento, sino también reformas institucionales para mejorar la eficiencia del gasto educativo. La planificación a largo plazo, el fortalecimiento de la gestión administrativa del MEP y la implementación de mecanismos de rendición de cuentas son elementos clave para garantizar que la educación vuelva a ocupar el lugar que le corresponde en la agenda nacional.

Una vez estimados los costos asociados a cada pilar, se calculó la proporción del PIB que sería requerida para cumplir con estos objetivos. Esta comparación es clave para examinar su factibilidad dada la regla y las políticas fiscales restrictivas que ha implementado el Ministerio de Hacienda en los últimos años.

El ejercicio realizado mostró que la inversión adicional que requiere el MEP, de 61.117 millones de colones en el primer año, iniciaría con un requerimiento del 0,11% del PIB y crecería paulatina-

Cuadro 1.1

Pilares, aspiraciones y objetivos operativos para lograr un sistema educativo de calidad

Pilar	Aspiración	Objetivo operativo
Cobertura y equidad	1. Universalizar la educación preescolar, primaria y secundaria.	Lograr que la tasa neta de cobertura sea del 100% en todos los ciclos educativos.
	2. Que toda persona estudiante reciba el currículo completo en todos los ciclos educativos.	Lograr que más de 1.000 centros educativos implementen el currículo completo en educación primaria.
	3. Que toda persona estudiante tenga acceso al servicio de comedor escolar, y que los pobres y vulnerables reciban incentivos para permanecer en el sistema y culminar con éxito sus trayectorias educativas.	Lograr una cobertura del 100% del servicio de comedor escolar en preescolar, primaria y secundaria.
		Lograr que el 100% de los estudiantes en condición de pobreza y pobreza extrema reciban la beca de Avancemos. Lograr que todo estudiante que lo requiera, reciba el servicio de transporte estudiantil.
Calidad en los ambientes de aprendizaje	4. Que todos los jardines de niños, escuelas y colegios del país dispongan de aulas y otros espacios en condiciones óptimas de infraestructura y mobiliario para el ejercicio del derecho de enseñanza-aprendizaje.	Lograr que todas las Juntas de Educación y Administrativas reciban el monto mínimo de recursos para los gastos operativos y de mantenimiento de los centros educativos.
		Atender y solucionar las 887 órdenes sanitarias activas al año 2024. Transformar las 930 bibliotecas escolares en centros de recursos para el aprendizaje.
	5. Que todos los jardines de niños, escuelas y colegios del país dispongan de la conectividad y el equipamiento tecnológico apropiado para el óptimo desarrollo del proceso de enseñanza – aprendizaje.	Conectar a todos los centros educativos públicos con los anchos de banda definidos en la red educativa.
		Lograr que todos los estudiantes cuenten con un docente de informática educativa.
Cuerpo docente idóneo	6. Que toda persona estudiante pueda desarrollar su proceso de aprendizaje bajo la dirección de docentes debidamente preparados y calificados para el ejercicio de su función.	Implementar las pruebas de idoneidad a personas que ingresan a la carrera docente.
	7. Que todos los docentes puedan participar de procesos de capacitación, actualización y desarrollo profesional para la mejora de su idoneidad.	Lograr establecer procesos de capacitación docente con base en el diagnóstico de necesidades individuales.
Calidad de los aprendizajes	8. Que todos los estudiantes tengan garantizado el derecho a ser evaluados de manera integral, justa y eficiente, permitiendo generar información sobre lo que saben y no saben que contribuya a la mejora continua de su proceso de enseñanza y aprendizaje.	Establecer un sistema de evaluación a los estudiantes que sea administrado por una entidad externa al MEP, basada en los parámetros de calidad y diseños curriculares establecidos por el MEP como rector de la educación.

Fuente: Fernández, 2025, con base en la consulta a personas expertas y actores educativos realizada para este *Informe*.

mente hasta alcanzar el 0,34% del PIB proyectado para el 2030. Posterior a ese año, el requerimiento se mantendría alrededor del 0,31% del PIB (gráfico 1.27). Son montos que este *Informe*, considera manejables y compatibles con la realidad fiscal del país para los próximos años. Este análisis utiliza estimaciones presupuestarias y una estrategia de inversión para proponer una discusión que el sistema político costarricense ha eludido hasta el momento: los escenarios

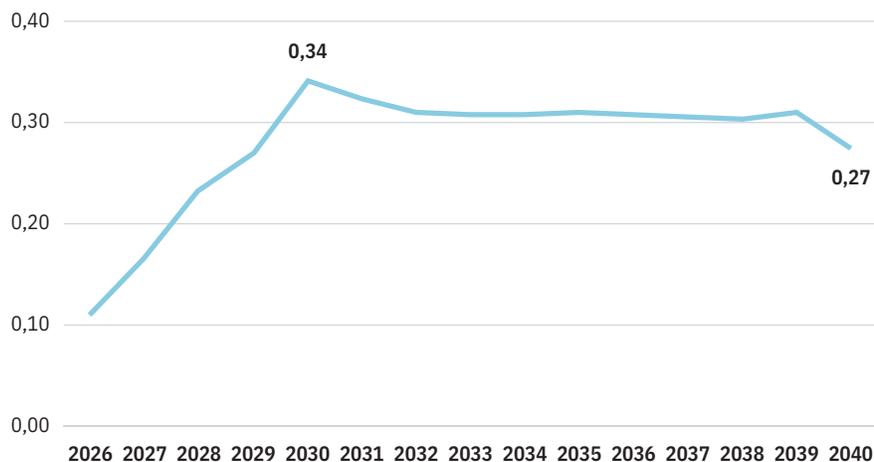
para salir del retroceso actual y cumplir con la norma constitucional de invertir al menos el 8% del PIB en educación. Además, el ejercicio cumple con el requisito de crecimiento gradual y sostenido de la inversión. Los incrementos propuestos por este *Informe* son incluso inferiores a los 0,5 puntos del PIB establecidos en la Constitución Política; cifra que no fue alcanzada durante la década anterior, incluso en períodos de mayor expansión presupuestaria.

El presupuesto adicional que requiere el MEP inicia en un mínimo de 61.117 millones de colones en el primer año y llegaría a alcanzar los 380.384 millones, en términos nominales, hacia el final del período mencionado. Por ello, es importante analizar la factibilidad de que el MEP cuente con los recursos necesarios para avanzar con los objetivos asociados a estas estimaciones de inversión.

Al analizar la regla y el marco fiscal de mediano plazo del Ministerio de

Gráfico 1.27

Proyecciones del presupuesto adicional^{a/} requerido por el MEP para avanzar en el cumplimiento de las metas propuestas (porcentaje del PIB^{b/})



a/ El presupuesto adicional requerido corresponde a la sumatoria del costo estimado de la implementación anual de varios proyectos vinculados a los objetivos y metas propuestos para avanzar hacia un sistema educativo de calidad.

b/ El PIB nominal se proyecta con un crecimiento lineal de 6,5% anual.

Fuente: Elaboración propia con base en Fernández, 2025b y Pacheco, 2025 con datos del Ministerio de Hacienda y BCCR.

Hacienda se elaboraron dos escenarios sobre la posible evolución del presupuesto del MEP en relación con el PIB. En ambos casos, la conclusión fue que, de no tomar una decisión política contraria, esta proporción continuaría disminuyendo al menos hasta el año 2029, en un rango que varía entre el 4,40% y el 4,67% del PIB. La relación del presupuesto educativo al PIB disminuiría porque, dadas las restricciones de la regla y el marco fiscal de mediano plazo de Hacienda, se proyecta que el presupuesto nominal del MEP crecerá a una tasa inferior al crecimiento nominal del PIB.

Esta situación no implica que el presupuesto del MEP decrezca o que no pueda aumentar. Las estimaciones de Pacheco (2025) suponen que el presupuesto nominal del MEP aumente, pero el ritmo de ese aumento dependerá de la política fiscal efectivamente implementada por los gobiernos. Si los recursos para el MEP crecen a la misma velocidad que indique la regla fiscal, habría mayor disponibili-

dad de dinero para el sector educativo. No obstante, si continúa prevaleciendo el marco fiscal de mediano plazo, el presupuesto nominal del MEP podría crecer, pero a un ritmo mucho más bajo. Ello quiere decir que existe algún espacio fiscal para que el MEP pueda avanzar en el cumplimiento de las metas propuestas. No obstante, el tema político de fondo que debe ser resuelto es que, en la actualidad, una regla fiscal contenida en una ley ordinaria se está imponiendo sobre una norma constitucional que obliga al Estado costarricense a invertir al menos un 8% del PIB en educación, sin que se haya planteado, por los gobiernos o por los partidos opositores, una estrategia para remediar este grave problema. El presente *Informe*, justamente, desarrolla un planteamiento sobre este tema, el primero que articula un sendero de recuperación de la inversión educativa a una estrategia de mejora de la calidad educativa, con sus correspondientes metas y especificación de costos.



Para más información sobre

METAS DE FINANCIAMIENTO Y ESCENARIOS DE RECUPERACIÓN DE LA INVERSIÓN

Véase Capítulo 4 de este *Informe*
www.estadonacion.or.cr

Nuevas políticas educativas deben tener mayor fundamento y precisión en diseño y aplicación

En los últimos 20 años, los *Informes del Estado de la Educación* han generado, de manera sistemática, un conjunto amplio y diverso de propuestas para atender los principales desafíos nacionales en educación en los temas investigados y en áreas especialmente claves. Beirut (2025) realizó una sistematización de las propuestas por el *Informe* para atender problemas en tres temas principales: inversión en educación, aprendizajes estudiantiles y su evaluación, y formación y salarios docentes. A partir del análisis de lo propuesto en los *Informes* sexto, séptimo, octavo y noveno, se identificaron 160 propuestas clasificadas en siete grandes áreas (cuadro 1.2).

El área con mayor cantidad de propuesta es la de mejora de los aprendizajes, la cual se corresponde con la creciente crisis advertida por los *Informes* en las habilidades que desarrolla el estudiantado y que se ha agravado luego de la pandemia debido a la falta de mecanismos efectivos de evaluación y nivelación. La segunda área con más propuestas se relaciona con la formación, contratación y condiciones del cuerpo docente y el personal directivo. Además, se recopilaron recomendaciones en temas específicos e importantes como informática educativa, enseñanza de idiomas, educación técnica, equidad de género y seguridad. Este conjunto de sugerencias contiene ideas prácticas que pueden ser aplicadas como parte de una estrategia de mejora del acceso, cobertura y calidad educativa por próximas administraciones de gobierno.

Cuadro 1.2

Acciones estratégicas propuestas por el Informe para atender la crisis educativa^{a/}

Área	Categoría	Cantidad
Mejora de los aprendizajes	Preescolar	9
	Secundaria	8
	Primaria	3
	Modalidades no tradicionales	3
Fortalecimiento de habilidades	Lectoescritura	27
	Inglés y otros idiomas	2
	Nivelación y recuperación	2
Competencias específicas	Educación técnica	13
	TIC e informática educativa	3
Evaluación educativa	Sistema de macro evaluación, instrumentos y resultados	7
Gestión MEP	Apoyo a centros educativos	6
	Sistemas de información	5
Inversión	Distribución y uso eficiente de los recursos	10
	Aumento en las coberturas	6
	Presupuesto y programas de equidad	3
	Infraestructura	3
Preparación contratación y desarrollo profesional	Docentes	28
	Direcciones, supervisiones y asesorías regionales	8
Ejes transversales	Equidad de género	11
	Violencia y narcotráfico	3

a/ Se sistematizaron las recomendaciones incluidas en los Informe 2017, 2019, 2021 y 2023, relacionadas con acciones para mejorar inversión, aprendizajes y formación y condiciones docentes.

Fuente: Elaboración propia con base en Beirute, 2025.

Esta décima edición es una de las ediciones más propositivas, como lo muestran los capítulos especiales (capítulos 3, 4 y 6), además de los de seguimiento de la educación preescolar, general básica y diversificada (capítulo 2) y el de la educación universitaria y parauniversitaria (capítulo 55). Este apartado ofrece una síntesis de las principales recomendaciones de las políticas en esta línea para que, en vísperas de una nueva campaña electoral, la discusión se gire en torno a temas claves y proponga compromisos concretos sujetos a la evaluación de la ciudadanía. Se les sugiere a las personas interesadas en los detalles consultar los capítulos 2 a 6 de este *Informe*.

Para más información sobre

RECOMENDACIONES ESTRATÉGICAS PROPUESTAS EN EL INFORME

Véase Beirute, 2025

www.estadonacion.or.cr

Nueva estrategia de nivelación en lectura basada en evidencia científica

Una de las áreas con mayor rezago es la lectura y la escritura. Esta, además, es determinante en el éxito académico debido a que tiene una relación directa

con el desempeño en las otras asignaturas y promueve habilidades que se siguen desarrollando a lo largo de toda la vida. El *Informe Estado de la Educación* ha insistido en la necesidad de tomar acciones concretas para mejorar la lectoescritura en todos los niveles, esto implica actuar en varios niveles: política educativa, actualización e implementación de programas de estudio, formación y desarrollo profesional docente, ambientes de aprendizaje y recursos educativos (recuadro 1.2).

Superar la pobreza de aprendizajes en lectura exige una estrategia de nivelación que trascienda enfoques remediales puntuales y se consolide como una política estructural, con visión de largo plazo y con articulación efectiva entre los niveles educativos. Esta estrategia debe partir del diagnóstico real de los conocimientos previos del estudiantado y reconocer explícitamente la heterogeneidad dentro del aula: diferencias de vocabulario, capital lingüístico, experiencia lectora y expectativas de logro. Para ser efectiva, debe estructurarse como una ruta pedagógica progresiva, con metas claras de comprensión lectora por etapa, que permita avanzar desde niveles básicos hasta niveles de dominio superior, sin asumir que el estudiantado ha cumplido con los perfiles de salida del nivel anterior.

La comprensión lectora debe abordarse mediante una ruta pedagógica que considere los pasos imprescindibles desde la alfabetización emergente hasta la escritura de comentarios críticos sobre textos complejos (figura 1.14). Cada uno de estos pasos exige un tratamiento didáctico intencionado, apoyado en ejemplos claros, lenguaje accesible y estrategias comprensivas explícitas.

De acuerdo con Murillo (2025), esta estrategia debe incorporar tres componentes clave: instrumentos válidos y técnicamente sólidos para el diagnóstico formativo; una secuencia de aprendizaje coherente con los programas de estudio, adaptada a los distintos niveles de logro; y prácticas pedagógicas centradas en el desarrollo del pensamiento lector y el uso cotidiano del lenguaje claro en el aula (figura 1.15). Para que tenga un impacto real, esta estrategia requiere de estabilidad institucional que garantice

Recuadro 1.2

Recomendaciones de los informes Estado de la Educación para mejorar habilidades en lectura y escritura

A lo largo de los nueve informes publicados del Estado de la Educación, se planteó una serie de propuestas para mejorar la competencia lectora¹¹ del estudiantado. Este tema siempre ha sido central en las investigaciones y se ha abordado con mayor fuerza desde la tercera edición en el 2011. Luego del apagón educativo y las interrupciones por la pandemia, el tema ha cobrado mayor relevancia debido a la urgencia y la necesidad de que el país emprenda un proceso de recuperación de aprendizajes en lectoescritura, desde sus fundamentos hasta las habilidades más sofisticadas de pensamientos crítico, analítico e interpretativo¹². Rodino (2025) recopiló las propuestas realizadas por el *Informe* y las clasificó en seis ejes temáticos: programas de estudio (17 propuestas), política educativa (16 propuestas), organización del sistema (12 propuestas), formación y desarrollo profesional docente (40 propuestas), ambientes de aprendizaje (9 propuestas) y recursos educativos (21 propuestas). Las recomendaciones se han orientado a mejorar el diseño y la implementación de políticas educativas con visión sistémica¹³.

En el caso de los programas de estudio, destacan varias recomendaciones clave. Desde el tercer *Informe* (PEN, 2011), se propuso desarrollar y aplicar una política permanente de seguimiento y evaluación de los programas en los centros educativos, con instrumentos e indicadores que permitieran generar y sistematizar información periódica. Asimismo, en el tercer y cuarto *Informe* se recomendaron revisar y actualizar los currículos de educación preescolar pública (ciclo Materno Infantil, Interactivo II y Transición) para alinearlos con los avances teóricos, la investigación, las buenas prácticas y el contexto nacional y regional. En el séptimo *Informe* (PEN, 2019) se sugirió fortalecer la relación entre el MEP y las universidades (públicas y privadas con carreras de Educación Preescolar) para planificar acciones colaborativas que apoyen la implementación del plan de estudios.

En cuanto a la **política educativa**, en el 2009 se planteó estudiar la factibilidad de

enseñar una segunda lengua en preescolar a corto plazo y concretar un sistema integrado de servicios y educación preescolar de calidad. Para el cuarto *Informe* se propuso, como meta, alcanzar mayores niveles de desempeño en las pruebas PISA a diez años y asegurar que la Política Nacional de Lectura y Escritura contuviera acciones, plazos y mecanismos de evaluación. El séptimo *Informe* establecía que era crucial definir criterios y estándares de calidad para los servicios de primera infancia (programas, personal), sí como abordar el incremento de la reprobación en segundo año, al sugerir una sola persona docente para impartir primero y segundo año para la continuidad. El octavo *Informe* (PEN, 2021) proponía priorizar una “Campaña Nacional por el fortalecimiento de las habilidades lectoras” pospandemia; mientras que el noveno *Informe* (PEN, 2023) recomendó evaluar los logros del Plan Integral de Nivelación Académica (PINA), armonizar los perfiles de salida de preescolar con los de ingreso a primaria e implementar una cultura de evaluación estandarizada en lectura y escritura.

En el ámbito de la **organización del sistema**, los informes de 2011, 2013, 2015 y 2019 recomendaron universalizar la educación preescolar, al extender la oferta a niños y niñas de 0 a 3 años en zonas vulnerables. Además, se buscó fortalecer el “período de atención individualizada” y revisar la jornada actual del Preescolar. Por su parte, el tercer *Informe* invitó a propiciar una mayor articulación entre el ciclo de Transición y el primer grado de Primaria. En cuanto al personal, se recomendó revisar perfiles de puestos y elaborar un marco de buen desempeño docente, así como aumentar la cantidad de asesoras regionales y diseñar y aplicar pruebas de idoneidad para el ingreso a carreras y contratación de docentes (PEN, 2017; 2019; 2023).

Respecto a la **formación y desarrollo profesional docente**, en el 2011 y el 2019 se sugirió fortalecer la práctica docente en procesos cognitivos y de lectoescritura emergente. Se planteó mejorar la calidad de los programas de formación docente en Preescolar y elaborar un perfil de entrada a carrera. El séptimo *Informe* (2019) recomendó capacitar a personas directores para la supervisión curricular, además indicaba que

los centros privados debían acreditarse y las universidades tanto públicas como privadas debían armonizar su oferta formativa con el enfoque lingüístico de los programas del MEP. Este mismo *Informe* (PEN, 2019) resaltó la necesidad de promover el placer por la lectura entre docentes, mejorar su formación en lectura, escritura y didáctica por niveles. Finalmente, el noveno *Informe* (2023) propuso adoptar el Marco Nacional de Cualificaciones para las carreras de Educación.

Respecto a los **ambientes de aprendizaje**, se recomendó conocer mejor el estado de las aulas de preescolar y la dotación real de materiales y recursos indispensables para desarrollar su proceso educativo, así como evaluar el desarrollo de procesos de lectoescritura inicial en preescolares públicos. En el 2011 se planteó la construcción e implementación de indicadores regionales y de calidad entre centros públicos y privados. Para mejorar los niveles de rendimiento en la prueba PISA, el cuarto *Informe* (2013) recomendó promover una actitud positiva hacia la lectura, enseñar explícitamente estrategias de comprensión y resumen, y subsanar deficiencias en profesores calificados y material pedagógico. El séptimo *Informe* (2019) indicaba que los centros educativos debían garantizar la exposición a distintos formatos de texto y contar con recursos electrónicos.

Por último, en cuanto a los **recursos educativos**, se estableció elaborar materiales didácticos complementarios para el nuevo programa de estudio, enfocados en el desarrollo cognitivo, lingüístico y la lectoescritura emergente. Se señaló la importancia de identificar la cantidad y pertinencia de libros de lectura para la primera infancia en aulas y bibliotecas, y asegurar la disponibilidad de libros para llevar a casa (Rodino, 2016; 2018). Ahora bien, en el octavo *Informe* (PEN, 2021) se recomendó contar con un sistema de curaduría de contenidos para la “Caja de Herramientas” (plataforma web centralizada) con personas expertas por disciplina.

Fuente: Elaboración propia a partir de Rodino, 2025.

Figura 1.14

Pasos imprescindibles del proceso de comprensión de lectura de géneros textuales no literarios

Paso y propósito		Cómo se operacionaliza en el aula
	Lectura emergente Despertar la lectura emergente	<ul style="list-style-type: none"> • Lectura diaria en voz alta e interacción con material escrito. • Actividades para formular hipótesis sobre lectura yescrita.
	Dominio del código Conocer el código alfabético y decodificar con precisión	<ul style="list-style-type: none"> • Asegurar el logro de la decodificación con precisión(juegos fónicos, uso de grafemas y fonemas, etc).
	Comunicado de un texto Entender lo comunicado en el texto y usar la información para fines deseados	<ul style="list-style-type: none"> • Alinear la información textual con los conocimientos previos del lector.
	Asociación textual Asociar información con categorías previas para interpretarla	<ul style="list-style-type: none"> • Señalar explícitamente las categorías o indicadores por considerar al interpretar los textos de estudio.
	Contraste de ideas Establecer semejanzas y diferencias para mejorar la interpretación	<ul style="list-style-type: none"> • Ofrecer los puntos de referencia comparativa.
	Análisis crítico de ideas Distinguir entre ideas para profundizar el contenido del texto	<ul style="list-style-type: none"> • Proporcionar textos prototípicos que permitan identificar diferentes relaciones que se establezcan entre las ideas.
	Reconocer géneros textuales Identificar rasgos del texto para recuperar información organizada	<ul style="list-style-type: none"> • Buscar ejemplos o modelos explícitos que se constituyan en puntos de referencia para el estudiante.
	Relacionar información con el género textual Relacionar la información que se desea leer y el género textual	<ul style="list-style-type: none"> • Ofrecer modelos de los géneros textuales utilizados en el ambiente escolar.
	Comentar textos con sentido crítico Escribir comentarios que relacionen textos y profundicen ideas	<ul style="list-style-type: none"> • Organizar secuencias didácticas que posibiliten el tratamiento específico de ideas y datos que permitan la justificación de la postura tomada por el lector.

su continuidad en el tiempo. Esto implica evitar cambios abruptos, disrupciones curriculares o vaivenes políticos que interrumpan los procesos de enseñanza y aprendizaje.

Para más información sobre

**RECOMENDACIONES
ESTRATÉGICAS PROPUESTAS EN
EL INFORME**

Véase Beirute, 2025

www.estadonacion.or.cr

Un sistema de macroevaluación para mejorar la calidad educativa

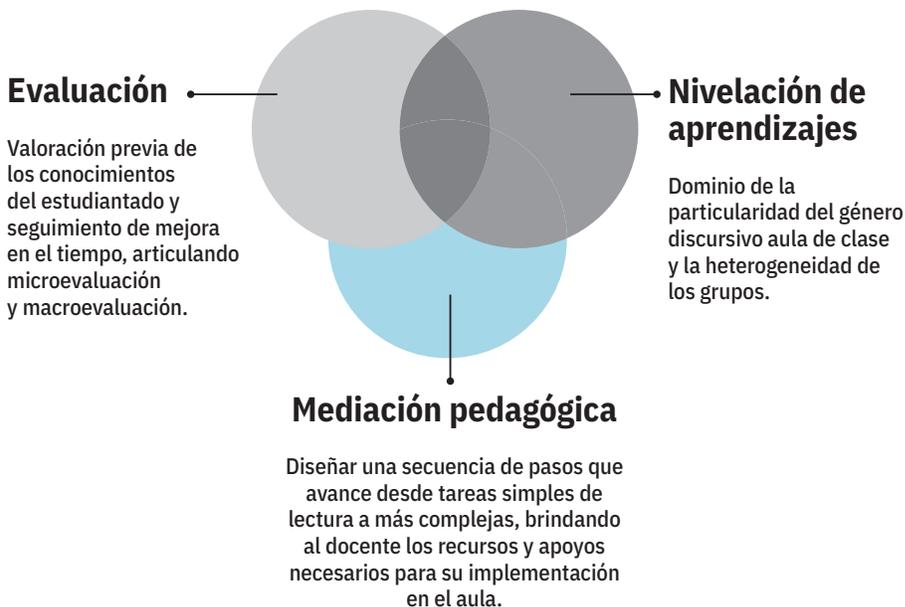
La ausencia de una política educativa clara y articulada en materia de evaluación ha impedido consolidar en Costa Rica un sistema de macroevaluación educativa robusto, confiable y con impacto real en la mejora del aprendizaje. A pesar de los esfuerzos desarrollados en las últimas décadas, la evaluación nacional sigue operando con limitaciones técnicas significativas: baja dificultad de los ítems, escasa alineación con el currículo, discontinuidades en la aplicación y ausencia de mecanismos que aseguren el uso pedagógico de la información generada.

Frente a este panorama, el país necesita avanzar hacia la construcción de una política nacional de macroevaluación educativa, orientada al desarrollo de un sistema robusto, confiable e independiente, capaz de generar información estratégica para guiar la mejora continua del sistema educativo. Esta es una meta de largo plazo que debe comenzar a construirse de forma urgente, pues contar con una instancia autónoma de evaluación es una condición clave para dotar al país de capacidades de resiliencia educativa, lo cual permite monitorear el estado del aprendizaje, identificar retrocesos y generar respuestas oportunas con base en evidencia.

Esta política debe tener como horizonte estructural la consolidación de un sistema autónomo capaz de articular de manera coherente los tres componen-

Figura 1.15

Componentes clave para una estrategia de nivelación efectiva que reduzca la pobreza de aprendizajes



Fuente: Elaboración propia con base en Murillo, 2025.

tes fundamentales de una evaluación con propósito educativo: el desarrollo de marcos conceptuales rigurosos y técnicamente válidos, la construcción de instrumentos de medición pertinentes y de calidad, y el diseño de mecanismos efectivos para el análisis, difusión y uso transformador de los resultados (PEN, 2023).

Alcanzar esta institucionalidad tomará tiempo; sin embargo, el país puede y debe implementar acciones inmediatas que fortalezcan la calidad técnica y el uso pedagógico de las pruebas nacionales existentes (figura 1.16). Estas acciones permitirían ir gestando desde ya un modelo de evaluación más robusto, capaz de sostenerse en el tiempo y responder a las necesidades del sistema.

La experiencia con las pruebas de evaluación del idioma inglés evidencia que el país tiene el potencial técnico e institucional para desarrollar modelos de evaluación innovadores y con impacto educativo real (recuadro 1.3). Iniciativas como esta muestran que es posible avanzar en la construcción de una evaluación más pertinente, útil y transformadora.

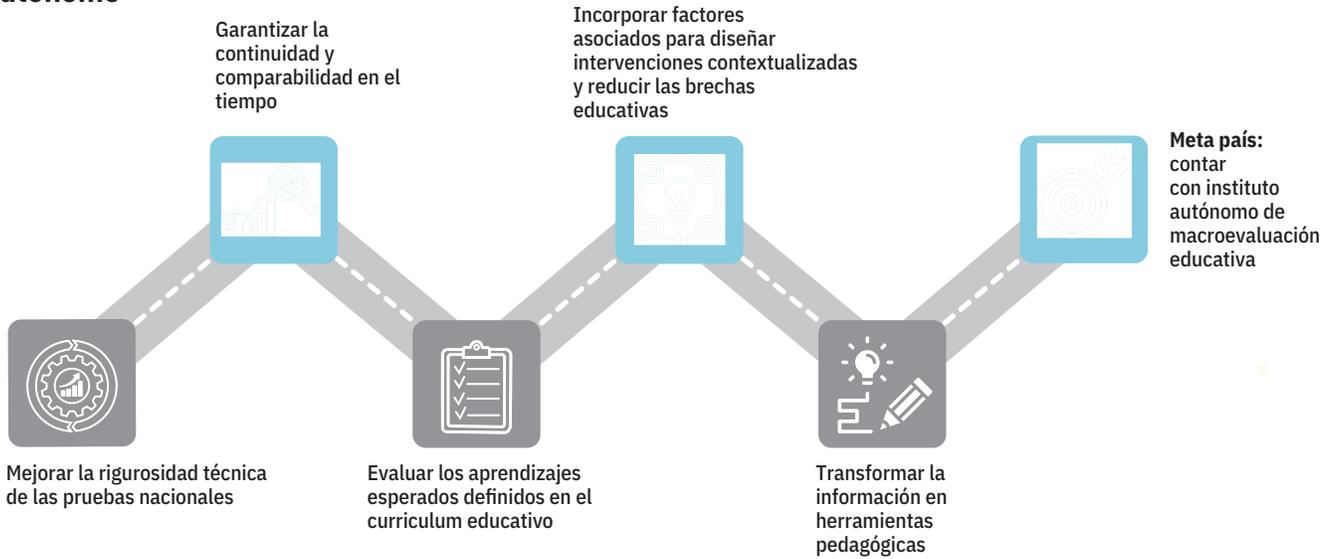
Avanzar hacia esta meta no es solo una tarea técnica, sino una decisión estratégica que define la capacidad del país para contar con información confiable, oportuna y útil. Cuando está bien diseñada, la evaluación se convierte en una herramienta para la resiliencia educativa, capaz de anticipar y gestionar los efectos de eventuales crisis, y en un capital social de alto valor, al retroalimentar con evidencia las decisiones pedagógicas, institucionales y de política pública.

Formación docente enfocada en la mejora de estrategias pedagógicas

La autopercepción de las personas docentes que su formación es robusta en términos de la implementación de estrategias pedagógicas activas, de aprendizaje socioconstructivista y de indagación y trabajo colaborativo. Cerca del 65% de las personas docentes consultadas de Educación Cívica y Estudios Sociales, tanto de primaria como de secundaria, consideran que poseen una sólida formación (capítulo 2). A pesar de esta autopercepción, los procesos de

Figura 1.16

Acciones estratégicas para fortalecer la macro evaluación educativa en el tránsito hacia un instituto autónomo



Fuente: Elaboración propia con base en PEN, 2023.

Recuadro 1.3

Costa Rica se posiciona como referente regional en evaluación del idioma inglés mediante inteligencia artificial (IA)

La aplicación de pruebas orales de inglés basadas en IA para estudiantes de primaria, liderada por el Programa de Evaluación en Lenguas Extranjeras (PELEX) de la UCR y su Escuela de Lenguas Modernas, marca un hito sin precedentes en la historia de las pruebas estandarizadas en el país. Este avance alinea al país con estándares internacionales como los del Marco Común Europeo de Referencia (MCER), la OCDE y la Association of Language Testers in Europe (ALTE).

El desarrollo de estas pruebas se basa en una sólida trayectoria de investigación y digitalización. Desde el 2019, el PELEX ha migrado de evaluaciones en papel a plataformas digitales, lo que facilitó en el 2022 la transición hacia instrumentos respaldados por IA, diseñados en colaboración con la Escuela de Computación e Informática de la UCR y la empresa SpeechAce.

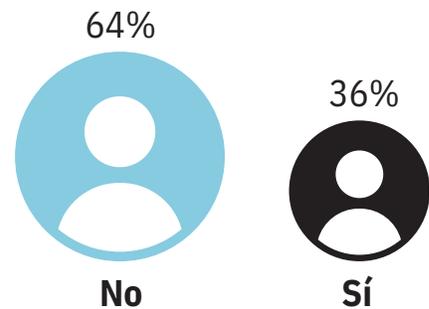
El talento humano ha sido clave: el equipo de PELEX cuenta con profesionales altamente especializados, incluyendo doctorandos en evaluación estandarizada y medición educativa.

Los resultados de estas pruebas han tenido un impacto nacional e internacional. A partir de la evidencia generada, el Consejo Superior de Educación (CSE) aprobó en el 2021 la creación de secciones bilingües español-inglés en ocho colegios públicos, con un perfil de egreso B2 del MCER. Además, en noviembre del 2024, el CSE aprobó el taller de conversación English On the Spot (EOS), orientado al desarrollo de la producción oral. Este taller se implementará en 72 colegios, beneficiando a más de 50.000 estudiantes y 350 docentes.

Fuente: Araya y Quesada, 2025.

Figura 1.17

Acceso a capacitación en el último año, según docentes de Estudios Sociales y Educación Cívica



Fuente: Elaboración propia con base en Chavarría et al., 2025.

formación continua son deficientes y, como se observa en la figura 1.17, solo un 36% sí ha tenido acceso a capacitaciones en el último año, mientras que el 64% indicó que no (Chavarría et al., 2025). Por ello, es necesario asegurar la continuidad de capacitaciones específicas que permitan agregar y actualizar estos conocimientos.

Fortalecimiento de redes locales de apoyo a centros educativos

Las redes escolares colaborativas locales son una estrategia con potencial para transformar las prácticas pedagógicas desde los territorios. Estas estructuras bien implementadas pueden romper con el aislamiento institucional, al facilitar espacios de intercambio entre centros educativos con desafíos comunes. La evidencia recogida indica que las redes favorecen la conformación de comunidades de aprendizaje orientadas a la reflexión pedagógica, la innovación y el acompañamiento entre pares. Esta dinámica parte de una perspectiva de la educación pública sustentada en la colaboración, la solidaridad y el compromiso compartido, resignificando el quehacer docente y directivo desde una lógica colectiva.

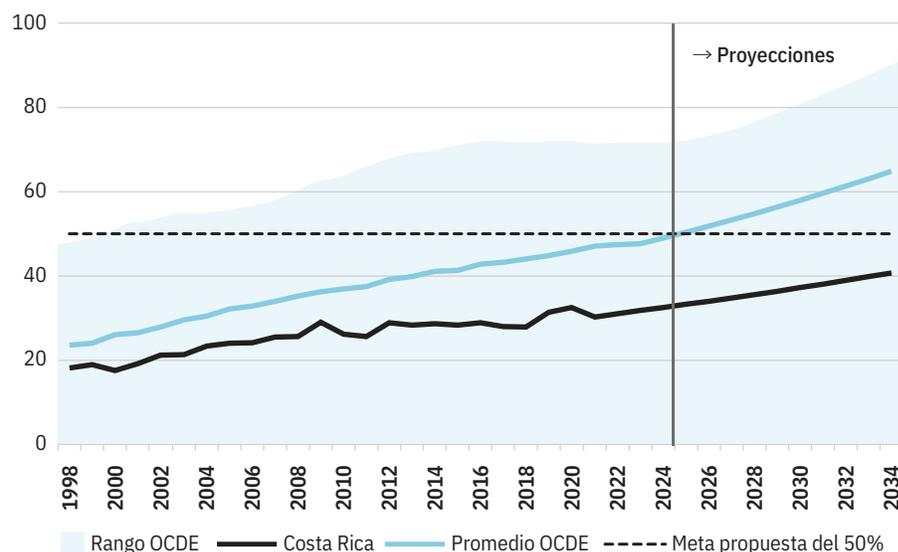
Uno de los resultados más significativos identificados en los grupos focales realizados por Leandro (2025) es la importancia de fortalecer las capacidades de liderazgo local. En diversas regiones, las redes promovieron el surgimiento de liderazgos técnicos, docentes y directivos que asumieron un rol activo en la mejora educativa. Las personas entrevistadas destacaron cómo este tipo de liderazgo “surge desde el territorio”, con conocimiento profundo de la realidad local y con legitimidad entre sus pares. Esto permite generar procesos de empoderamiento profesional, toma de decisiones más contextualizadas y mayor apropiación de los proyectos de mejora.

Asimismo, se identificó que la sostenibilidad de las redes ha dependido, en gran medida, del compromiso y la convicción de sus integrantes, más allá de los recursos disponibles o del respaldo institucional formal. En diversos circuitos, la colaboración entre centros se ha sostenido por la voluntad de construir soluciones compartidas y generar condiciones más favorables para el aprendizaje del estudiantado. Esta dimensión relacional y humana constituye un valor estratégico del trabajo en red, con impactos positivos en el clima institucional, en la gestión educativa y en el sentido de pertenencia de los actores territoriales.

A partir de los hallazgos, se identifican oportunidades de mejora para consolidar

Gráfico 1.28

Personas de 25 a 34 años que accedieron a la educación superior^{a/}, según país o región, por año^{b/} (porcentajes)



a/ Por acceso a la educación superior se entiende alguna de las siguientes condiciones: estar actualmente asistiendo, haber asistido o haberse graduado de la universidad.

b/ A partir del 2024, la información corresponde a datos proyectados. Estos se obtienen de proyecciones lineales que asumen que, todo lo demás constante, las series mantendrán el crecimiento anualizado del período 1998-2023. Para el rango OCDE se usó el crecimiento entre el 2017 y el 2023, período donde hay información continua de datos para todos los países miembros.

Fuente: Elaboración propia con base en García et al., 2025.

esta estrategia. Entre ellas se recomienda establecer una política nacional que reconozca y respalde el trabajo en red como eje de equidad y mejora continua; garantizar acompañamiento técnico y seguimiento sistemático desde las direcciones regionales de educación; crear espacios permanentes de formación y sistematización de experiencias; y incorporar indicadores específicos para evaluar la contribución de las redes a los objetivos del sistema educativo. Estas acciones permitirían escalar una práctica ya legitimada en los territorios, dotándola de mayor institucionalidad y sostenibilidad.

Estrategias específicas para aumentar cobertura y logro universitario

Desde el 2021, el *Informe Estado de la Educación* advierte que Costa Rica necesita ampliar de forma significativa la proporción de personas jóvenes adultas con estudios universitarios. Al comparar

los datos con los de otros países o analizar las tendencias nacionales de las últimas dos décadas, queda claro que el porcentaje de personas entre 25 y 34 años con educación superior sigue siendo insuficiente. Aumentar el logro en este nivel educativo es una necesidad urgente para el desarrollo del país, lo cual exige una decisión clara sobre la prioridad de invertir en educación superior.

A finales de los años noventa, la brecha con respecto al promedio de los países de la OCDE era de solo cinco puntos porcentuales y se mantuvo relativamente estable hasta el 2009. Sin embargo, desde entonces Costa Rica se estancó, mientras que los países de la OCDE continuaron avanzando. Como resultado, la brecha se duplicó entre el 2009 y el 2023, al pasar de 7,2 a 15,8 puntos. Lo más preocupante es que, si no se toman medidas, las proyecciones indican que en el 2035 el país apenas alcanzaría el nivel que la OCDE tenía en el 2014 (gráfico 1.28).

Aumentar al menos al 50% el logro universitario es una necesidad nacional urgente. Este indicador está directamente vinculado con el crecimiento económico, la innovación y el desarrollo humano, especialmente en un país cuya estrategia de inserción internacional depende del talento calificado. Además, el rezago actual es preocupante: ningún país con niveles similares ha logrado revertir esta tendencia en las últimas dos décadas. A esto se suma la presión demográfica, que ya se refleja en una reducción del número de jóvenes en edad de ingresar a la universidad.

Superar este rezago requiere acciones inmediatas en política pública y universitaria. La educación superior debe acelerar sus resultados, pero el contexto es adverso: la expansión territorial ya se

agotó como vía de crecimiento y no hay condiciones económicas para sostenerla en el corto plazo. Hoy, la mayoría de la población potencial está a menos de dos horas de una sede universitaria. El reto ya no es ampliar cobertura, sino mejorar el impacto de la oferta existente, diversificarla y alinearla con las necesidades actuales y futuras de los territorios.

El capítulo especial de este *Informe*, mediante un análisis a profundidad y consultas a actores críticos especializados, brinda una serie de medidas de corto y largo plazo que el país podría continuar para aumentar el acceso y la titulación universitaria (cuadro 1.3).

Es especialmente urgente aumentar la tasa de graduación en las sedes regionales. La amplia cobertura territorial es una oportunidad para reenfocar la inversión

hacia el logro educativo. En este esfuerzo, los proyectos de acción social, extensión e investigación aplicada de las universidades juegan un papel clave, pues muchas de las necesidades requieren respuestas en el corto plazo. Otra medida consiste en aprovechar el crecimiento en la graduación de secundaria, lo cual podría compensar temporalmente el efecto demográfico. Sin embargo, este “bono de secundaria” tiene un plazo limitado y exige resolver la crisis de aprendizajes en los niveles preuniversitarios.

En las universidades públicas, el aumento de la graduación puede lograrse tanto mediante la ampliación del acceso como a través de mejoras en el rendimiento académico y la disminución de la reprobación. En el sector privado, se observa una caída en la entrega de títulos,

Cuadro 1.3

Medidas de corto y largo plazo propuestas por el *Estado de la Educación* para aumentar la cobertura y logro universitarios

Medida	Plazo	
	Corto (1-4 años)	Largo (1-10 años)
1. Crear rápidamente oferta de calidad a nivel de diplomados	<ul style="list-style-type: none"> Promover en el sector privado, pero con robustos mecanismos de control de calidad. Aprovechar la Ley del INA. Usar las sedes regionales de universidades públicas. Mejorar la empleabilidad con certificaciones rápidas. Ofrecer diplomados en competencias clave. 	<ul style="list-style-type: none"> Incentivar la formación técnica con mejores salarios. Usar la Ley de Promotora de Innovación e Investigación.
2. Aumentar aprovechamiento de cupos ya existentes y financiados	<ul style="list-style-type: none"> Incluir tasas de graduación como meta universitaria. Estrategias contra la reprobación. Proyectar la demanda profesional por carrera. Generar información indispensable del sector privado. 	<ul style="list-style-type: none"> Crear un sistema de seguimiento de cupos y graduación. Optimizar el uso de instalaciones para ingresos.
3. Cambiar dirección del sistema de incentivos para diseñar la oferta	<ul style="list-style-type: none"> Reformar la Ley del Servicio Civil y Colegios Profesionales. Rediseñar el apoyo financiero para entidades privadas. 	<ul style="list-style-type: none"> Reformar el currículo: más corto, flexible y articulado.
4. Resolver rezagos de cobertura y calidad en secundaria	<ul style="list-style-type: none"> Coordinar con acción social y voluntariado. Cursos de nivelación desde décimo año. 	<ul style="list-style-type: none"> Etapa propedéutica para la transición a la universidad. Ampliar la educación técnica y la formación dual. Crear una política educativa de largo plazo con fondos asegurados.

Fuente: Elaboración propia con base en García et al., 2025; consultas a especialistas y autoridades universitarias; y políticas universitarias revisadas.

cuya causa aún no se ha determinado completamente debido a la falta de información confiable.

Costa Rica puede actuar de inmediato. Es urgente ampliar la oferta de diplomados de calidad, establecer metas explícitas de graduación y rediseñar la oferta académica para que sea más flexible, corta y alineada con las demandas del mercado laboral. Además, solo mejorando la cobertura y calidad de la secundaria se garantizará un flujo suficiente de estudiantes con la preparación requerida para completar los estudios superiores.

Hora de reconstruir y reimaginar la educación que queremos

Desde finales del siglo XIX, Costa Rica hizo de la educación la principal palanca para impulsar la democracia y el desarrollo humano sostenible y promover estrategias de inserción internacional basadas en el talento de su población. Esta decisión se plasmó en acuerdos nacionales inscritos en la Constitución Política, leyes y políticas públicas que permitieron alcanzar importantes logros en materia de acceso y cobertura de los servicios educativos. Sin embargo, la grave y cada vez más profunda crisis educativa de los últimos años, documentada por varias ediciones del *Informe*, plantea desafíos complejos y urgentes de resolver y ha implicado, en la práctica, la degradación y el desconocimiento de estos acuerdos nacionales.

La superación de los retrocesos educativos es una necesidad ineludible. Sin embargo, la manera cómo se enfrente esta situación problemática será decisiva para el futuro del país. Frente a una grave situación siempre se puede tratar de “tapar el sol con un dedo”, ignorar la realidad a fin de evadir responsabilidades y evitar los costos y trabajos de enfrentarla. Esta reacción inercial puede crear, a corto plazo, el espejismo del retorno a la “normalidad”, que se disipará en poco tiempo cuando los problemas se profundicen. En materia de educación, un escenario inercial se concretaría en decisiones cuyo horizonte sea restituir el statu quo anterior al inicio de los apagones educativos

allá en el 2018: más inversión educativa para volver a los niveles de enseñanza y aprendizaje de la década anterior, sin mayores reformas en la gobernanza del sector educativo y con poca importancia de la evaluación de los resultados.

Otra reacción posible es la acción temeraria que, imprudente, arriesga las ventajas que puedan tenerse, bajo la excusa de que “nada sirve”. Es creer que la mejor manera de enfrentar un peligro es abandonarse a él con la esperanza de que, al final, todo saldrá bien. Si nada sirve, entonces hay licencia para destruir cualquier cosa, sin molestarse en evaluar la conveniencia de las acciones ni de diseñar soluciones, bajo el argumento de que cualquier contexto será mejor que el actual. Este fue el rumbo que, en la práctica, adoptó la presente administración de gobierno en el área educativa durante el período 2022-2024, al adoptar políticas que debilitaron fortalezas históricas del sistema educativo, crearon nuevos problemas y generaron una importante confusión e incertidumbre entre los actores de este sistema.

Ninguna de estas dos reacciones contribuye a resolver la crisis educativa y, menos, a preparar la educación nacional frente a los desafíos de la revolución científico-tecnológica en marcha. Ambas profundizarán esta crisis, aunque, quizás, no en la misma medida ni con la misma rapidez. Es indispensable pensar, pues, en otra estrategia.

El camino que propone este *Informe* es diferente: aprovechar las fortalezas históricas del sistema educativo para, sin dilación alguna, impulsar cambios que resuelvan, con sentido práctico, una selección de problemas estratégicos. En esta sinopsis y en los capítulos del 2 al 6 se proponen recomendaciones concretas para recuperar la inversión educativa, de manera articulada con una estrategia de mejora de la calidad educativa; para revertir la pobreza de aprendizajes y de las evaluaciones mediante mejoras en la mediación docente y la transformación del sistema de macro evaluación; para una reforma del Consejo Superior de Educación que fortalezca sus capacidades técnicas y políticas para ejercer la rectoría del sistema educativo; para el apoyo a la

gestión local de los centros educativos mediante redes de acompañamiento que apuntalen la docencia, la dirección académica y la implicación de las comunidades, y para el establecimiento de metas para aumentar el logro universitario de la población que acerquen nuevamente al país al promedio de las naciones de la OCDE, con acciones en un amplio espectro en temas que van desde la gobernanza de la educación terciaria, la recuperación de la educación para universitaria, el aprovechamiento de la acción social y la implicación de las universidades en la mejora de la calidad en los niveles parauniversitarios

Existe un método práctico para medir cuál de los tres escenarios está siguiendo Costa Rica en la actualidad (y probablemente recorra en el futuro inmediato): los resultados que el país obtenga en las pruebas PISA 2025. Basados en ejercicios realizados en ediciones previas, se realizaron simulaciones sobre los resultados esperables en esta prueba como consecuencia de distintos escenarios de acción de la política educativa durante el período 2022-2024¹⁴ (gráfico 1.29). Estas simulaciones no pretenden predecir con certeza los resultados de PISA 2025, sino ilustrar los efectos probables de lo que se hizo, o dejó de hacer, en un contexto caracterizado por serias debilidades en competencias clave como lectura, matemáticas y ciencias¹⁵.

El primer escenario es una recuperación de puntajes en PISA 2025, un resultado muy positivo dadas las actuales condiciones. Se lograría revertir de forma parcial los retrocesos de los últimos años y acercar el desempeño a los niveles del 2018. En una perspectiva de reconstrucción educativa, sería un buen primer paso para encaminarse hacia la meta planteada por el Tercer *Informe* Estado de la Educación (2012): que Costa Rica se convierta en el país latinoamericano de mejor desempeño en esas pruebas. El segundo escenario refleja una situación inercial: las decisiones del período 2022-2024 habrían contribuido a provocar un nuevo deterioro, pero este se mantendría cercano a la tendencia descendente observada en la última década.

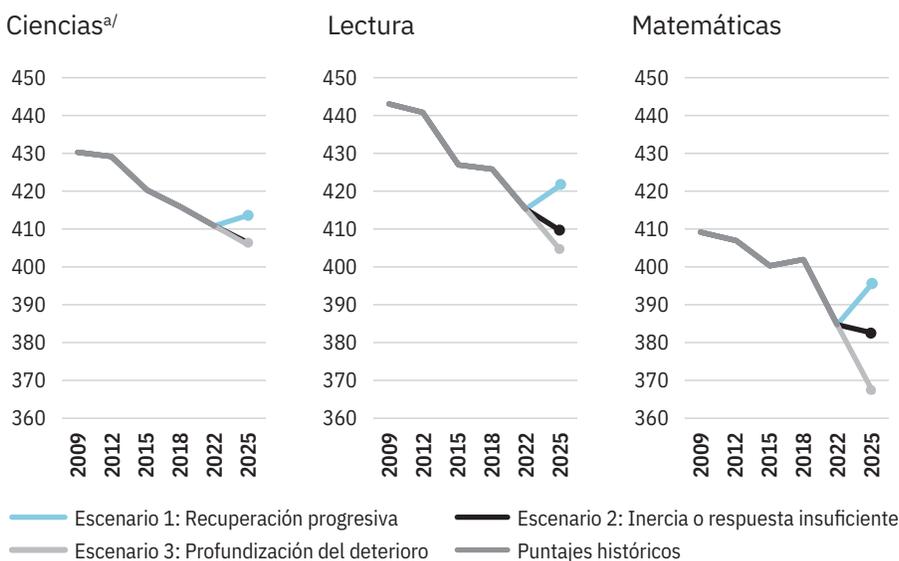
El tercer escenario, el más crítico, simula una profundización del deterioro en los aprendizajes. Reflejaría un sistema educativo sin capacidad de respuesta ante la crisis y, por el contrario, un factor que la alimenta. En este se proyecta una nueva caída en los puntajes de PISA 2025, de magnitud similar a la vivida entre el 2018 y el 2022. Esto ubicaría a Costa Rica en niveles de rendimiento comparables a los de los países históricamente más rezagados de América Latina: el puntaje promedio en competencia lectora caería a unos 404 puntos, acercándose al nivel de Perú en el 2022; en matemáticas, el país descendería a aproximadamente 367 puntos, un valor similar al de Panamá en años anteriores.

En el 2026, un nuevo gobierno asumirá el liderazgo del país. Las acciones, omisiones, decisiones constructivas o destructivas que adopte marcarán el futuro de la educación costarricense. Se espera que las nuevas autoridades educativas, tengan una cartografía precisa de las transformaciones necesarias para que Costa Rica empiece a salir de la actual crisis educativa.

No es momento de especulaciones o “palabras al viento” sino de una reconstrucción responsable de los daños infligidos durante casi una década de crisis, profundizada en los últimos años por acciones que perfectamente se pudieron evitar con un poco más de ciencia y de prudencia. Este es el imperativo actual: reconstruir la educación con acciones claras y precisas y, sobre todo, bajo la guía del conocimiento especializado y con plena apertura al escrutinio público.

Gráfico 1.29

Simulación de puntajes promedio en las pruebas PISA según el escenario de política educativa. 2009-2025



a/ En la asignatura de Ciencias, los escenarios de inercia y de profundización del deterioro presentan la misma proyección: 406. Debido a este traslape, únicamente se visualiza el escenario de profundización del deterioro en el gráfico.

Fuente: Barquero, 2025; con base en datos de las pruebas PISA 2009-2022.

Anexo 1

Resolución de la Sala Constitucional ante el recurso de amparo interpuesto por el PEN al MEP sobre el acceso a información de las pruebas nacionales estandarizadas

En el marco de la preparación del X *Informe Estado de la Educación*, el PEN solicitó información la Dirección de Evaluación y gestión de la Calidad (DGEC) del MEP sobre los resultados de las pruebas nacionales estandarizadas del 2023 y el 2024 (cuadro 1.4). Ante la negativa, se interpuso un recurso de amparo ante la Sala Constitucional para poder acceder a los datos anonimizados y al material de apoyo para interpretarlos.

Según consta en la resolución de la Sala Constitucional¹⁶, el MEP se negó a brindar la información por una serie de motivos. Argumentó que la solicitud era una gestión de fondo que requería un plazo de dos meses, no de 10 días. Además, señaló que el Artículo 27 de la Constitución Política no obliga a dar la

respuesta que el remitente espera, solo una pronta respuesta. El MEP solicitó información más clara y explícita sobre el propósito de la recolección de datos. Posteriormente, invocó el Artículo 24 de la Constitución, que protege el derecho a la privacidad, al indicar que los datos personales, sensibles o identificativos

recopilados por un organismo público no pueden ser accesibles.

El Ministerio citó el Artículo 3 de la Ley 8968, según el cual la obligación de confidencialidad para las personas responsables de las bases de datos y su personal, especialmente con datos personales y sensibles. Mencionó el Artículo 40

Cuadro 1.4

Información de pruebas nacionales solicitadas por el PEN a la Dirección de Evaluación y Gestión de la Calidad del MEP

Información	Año
Bases de datos de la prueba nacional estandarizada diagnóstica y sumativa por estudiante, anonimizada, dicotomizada por ítem (1: respuesta correcta, 0: respuesta incorrecta), con ID anonimizado del estudiante, con ID o código presupuestario del centro educativo y la dirección regional educativa, con descripción del nivel de desempeño, modalidad educativa, nivel educativo y materia evaluada.	2023 (diagnóstica y sumativa) 2024 (para aplicación diagnóstica).
Cuadernillos de ítems utilizados en la prueba nacional estandarizada diagnóstica y sumativa, por modalidad educativa para cada asignatura evaluada. Con identificador de ítem que permita vincularlo con la base de datos solicitada en el punto anterior y con la respectiva evidencia a la que pertenece cada uno según el marco de especificaciones para cada año según corresponda.	2023 (diagnóstica y sumativa) 2024 (para aplicación diagnóstica).
Bases de datos de las pruebas nacionales comprensivas por estudiante, anonimizada, dicotomizada por ítem (1: respuesta correcta, 0: respuesta incorrecta), con ID anonimizado del estudiante, con ID o código presupuestario del centro educativo y la dirección regional educativa, modalidad educativa, nivel educativo y materia evaluada.	2023 y 2024.
Base de datos de la prueba PISA 2022 por ítem, nivel de desempeño y factores asociados.	2022.
Muestra de centros educativos que participó en PISA 2022, con su respectivo código presupuestario y ID en base PISA.	2022.

del Reglamento de la Ley de Protección de la Persona frente al Tratamiento de sus Datos Personales, que requiere el consentimiento claro e informado de la persona propietaria de los datos para su transferencia, salvo que la ley disponga lo contrario. Alegó que no puede haber una revelación pública de todos los ítems o cuadernillos y sostuvo que el Estado de la Nación, por su naturaleza, no es una instancia pública, por lo que el acceso a la información es limitado. Además, indicó que el estudio PISA se basa en un acuerdo internacional con la OCDE, con cláusulas de confidencialidad que impiden compartir datos no autorizados, lo que podría acarrear consecuencias legales. Afirmó que, desde el 2021, la resolución n.º 581-2021 restringió el acceso a las bases de datos por contener datos sensibles que, aunque anonimizados, podrían vincularse a un o una estudiante debido a su organización por centro y por nivel educativo.

Sobre las bases de datos de pruebas nacionales estandarizadas (diagnósticas y sumativas) del 2023 y el 2024, la Sala concluyó que la información solicitada es de interés público, vinculada al derecho fundamental a la educación. Determinó que la negativa del MEP y la remisión a estadísticas genéricas lesionan el derecho de acceso a la información. La Sala señaló que no es posible otorgar a esta información la condición de acceso restringido si se entrega de manera anonimizada, pues esto evita la identificación de estudiantes individuales. La calificación del MEP de las bases de datos como “internas” no justifica su restricción generalizada.

Respecto a la solicitud de cuadernillos de ítems vinculados con la base de datos, la Sala consideró que esta información

también es de interés público por su relación directa con el derecho a la educación. Explicó que estos documentos son fundamentales para un análisis exhaustivo de los resultados de las pruebas nacionales estandarizadas y para comprender el desempeño educativo. Además, añadió que los datos relacionados con evaluación y desempeño deben estar disponibles para el análisis, especialmente en el contexto de una investigación para evaluar y mejorar la calidad del sistema educativo.

En cuanto a las bases de datos de pruebas comprensivas del 2023 y el 2024, ante la alegación del MEP de que estas pruebas son competencia de otra dirección (Dirección de Desarrollo Curricular), la Sala citó el Artículo 10 de la Ley de Regulación del Derecho de Petición y determinó que el MEP debió remitir la solicitud a la instancia competente en un plazo de cinco días hábiles y comunicarlo al peticionario. Concluyó que incluir a la autoridad competente en copia en un correo electrónico no cumple con la normativa y no garantiza que la solicitud sea debidamente tramitada.

Sobre la base de datos de la prueba PISA 2022, con ítems, nivel de desempeño y factores asociados, así como la muestra de centros educativos: aunque el MEP invocó cláusulas de confidencialidad del acuerdo con la OCDE, la Sala solicitó el documento oficial y encontró que el acuerdo de participación de Costa Rica en PISA le permitía al MEP gestionar el consentimiento expreso y por escrito de la OCDE para divulgar la información. Y la Sala determinó que la falta de diligencia del MEP para explorar este mecanismo afectó los derechos fundamentales del PEN. Consideró que las cláusulas de confidencialidad no eran

una prohibición absoluta, sino que reforzaban la importancia de agotar las vías previstas en el acuerdo, como solicitar autorización a la OCDE. La Sala enfatizó que la confidencialidad no justifica una denegatoria genérica, sino que se deben analizar todas las posibilidades dentro del marco normativo.

Finalmente, la Sala Constitucional, con base en los artículos 27 y 30 de la Constitución Política, que le permiten a cualquier persona solicitar información a entidades estatales, declaró parcialmente con lugar el recurso de amparo, al señalar que la negativa del MEP a entregar parte de la información vulnera derechos fundamentales. Reafirmó que las bases de datos de las pruebas nacionales estandarizadas (2023 y 2024), los cuadernillos de ítems asociados y las bases de datos de las pruebas comprensivas de dicho periodo son información de interés público, vinculada al derecho a la educación.

Se le ordenó al MEP facilitar la información en un formato anonimizado para garantizar la protección de datos personales y sensibles. La Sala concluyó que la negativa del MEP a entregar los datos de PISA 2022 carecía de justificación suficiente, pues el acuerdo suscrito con la OCDE permite gestionar la autorización necesaria para su divulgación. En consecuencia, se ordenó al MEP realizar las gestiones necesarias ante la OCDE para evaluar la viabilidad de entregar los datos solicitados de PISA 2022 (ítems, niveles de desempeño, factores asociados y muestra de centros educativos), además de informarle al PEN sobre los resultados de dichas gestiones en un plazo de diez días a partir de la notificación de la sentencia.

Créditos

Investigadoras e investigadores principales:

Isabel Román, Jorge Vargas-Cullell, Katherine Barquero, Aaron Barquero, Marco Hidalgo, Jennyfer León, Dagoberto Murillo y Marcela Román.

Insumos: *Tendencias en el desempeño académico de los jóvenes costarricenses en PISA: 2009-2022* de Katherine Barquero; *Pobreza de las evaluaciones: el caso de las pruebas nacionales estandarizadas sumativas de 2023 aplicadas en sexto grado de primaria y último año de secundaria en Español y Matemáticas* de Eiliana Montero, Ricardo Poveda, Marielos Murillo y Katherine Barquero; *La lectura comprensiva en la Educación Primaria costarricense: Análisis comparativo entre los programas de estudio de Español, los niveles de desempeño en PISA-2022 y las estrategias de mediación docente en las aulas* de Marielos Murillo, Gretel Arias, Jessica Araya y Katherine Barquero; *Análisis de la Prueba Estandarizada del componente Español, año 2023, Segundo Ciclo de EGB: Aportes para la discusión nacional* de Marielos Murillo y Katherine Barquero; *Desarrollo de Habilidades Fundamentales en Matemáticas: Resultados PISA, programas de estudio vigentes y evaluaciones nacionales* de Marianela Zumbado, Luis Hernández, Ricardo Poveda, Luis Fernando Ramírez y Alejandra Sánchez; *Democra-U: Una aproximación de los perfiles democráticos en las universidades de Costa Rica* de Marco Hidalgo, Ronald Alfaro Redondo y Aaron Barquero Salas. *Gobernanza de la Educación: La gestión del Consejo Superior de Educación*, de Estibaliz Pérez y Celín Arce; *La política educativa costarricense: Contenidos, logros y factores que inciden en su implementación*, de Susan Francis; *Nuevo PNFT: alcances, condiciones y requerimientos para su universalización en el Sistema Educativo Costarricense, en los próximos años*, de Andrés Fernández; *Oportunidades de acceso y logro en Escuelas Unidocentes y Liceos Rurales de Costa Rica: Una propuesta para su fortalecimiento*, de Diego Conejo, Luis Andrés Loría, Juan Carlos Zamora, Cristina Navarro; *Redes escolares como estrategia de apoyo al mejora-*

miento educativo: Un estudio en circuitos escolares en condición de vulnerabilidad, de Dagoberto Murillo, Tatiana Beirute, Vladimir González, Vilma Leandro y Catalina Fernández; *Situación educativa en los territorios indígenas de Costa Rica: una mirada en profundidad en la DRE de Sulá*, de Carlos Borge, Dagoberto Murillo y Karla Murillo; *Tendencias de la inversión pública en educación durante el primer cuarto del siglo XXI*, de Juan Diego Trejos; *Propuesta de objetivos, metas y escenarios prospectivos de inversión para avanzar hacia un sistema educativo de calidad en el período 2026-2040* de Andrés Fernández Arauz; *Escenarios de recuperación de la inversión en educación para mejorar la calidad y equidad del sistema educativo en los próximos 10 años*, de José Francisco Pacheco Jiménez; *Estimación de accesibilidad a sedes universitarias en Costa Rica. Aporte especial para el X Décimo Informe del Estado de la Educación* de Eduardo Pérez y Marcela Román; *Medidas alternativas para el aumento del logro educativo a nivel terciario: Escenarios prospectivos y buenas prácticas internacionales* de Cathalina García Santamaría, Marcela Román Forastelli, Marta Elena Esquivel Villalobos y Mariana Cubero Corella.

Contribuciones especiales: *Aportes del Estado de la Educación para salir de la crisis educativa* de Tatiana Beirute; *Buenas prácticas sobre el uso de resultados de las pruebas estandarizadas y metodologías de enseñanza para mejorar competencias estudiantiles y políticas públicas de lectura y escritura* de Ana María Rodino; *El derecho a la comprensión y el uso del lenguaje claro en la educación primaria costarricense. Puentes para reducir las brechas educativas en el aprendizaje básico de la comprensión lectora* de Marielos Murillo; *Redes colaborativas para el mejoramiento educativo en circuitos escolares con condiciones de alta vulnerabilidad social ubicadas en distintas regiones educativas*, de Vilma Leandro; *Prueba diagnóstica internacional de comprensión lectora arroja resultados preocupantes en estudiantes de primer ingreso de la UNA, en 2024* del Ineina, UNA. Se agradece

la síntesis realizada por Jorge Arredondo y Tirza Delgado que sirvió de insumo para la preparación del Anexo 1.

Por sus comentarios y revisiones se agradece a: Steffan Gómez-Campos, Leonardo Garnier y Gilberto Alfaro.

Actualización, procesamiento y visualización de datos: Katherine Barquero, Aaron Barquero, Marco Hidalgo, Jennyfer León, Sofía Montes y Dagoberto Murillo.

Revisión y corrección de cifras: Equipo Técnico del Estado de la Educación.

Corrección de estilo y edición de textos: Gabriela Fonseca Argüello.

Diseño y diagramación: Erick Valdelomar / Insignia | ng.

El taller de consulta con el Consejo Consultivo para discutir y aprobar el abordaje general de investigación se realizó el 4 de abril del 2024 con la participación de: Gilberto Alfaro, Felipe Alpízar, Yvette Blanco, Rooney Castro, Evelyn Chen, Gerardo Contreras, Andrea González, Milena Grillo, Gabriel Macaya, Linda Madriz, Rebeca Mora, Leda Muñoz, Alexander Ovares, Jorge Quesada, Ana María Rodino, Yolanda Rojas, Ivonne Sánchez, Magda Cecilia Sandí, Eduardo Sibaja, Ericka Vásquez, Irma Zúñiga, María Eugenia Venegas, Renata Villers

El taller de consulta con el Consejo Consultivo para discutir este capítulo se realizó el 9 de julio del 2025 con la participación de: Gilberto Alfaro, Leda Badilla, Katherine Barquero, Fernando Bogantes, Giselle Cruz, Andrés Fernández, Gabriel Macaya, Linda Madriz, Leda Muñoz, Alexander Ovares, Ana María Rodino, Yolanda Rojas, Marcela Román, Ángel Ruiz, Ivonne Sánchez, Gabriela Valverde y María Eugenia Venegas.

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 Mediante el Acuerdo AC-CSE-93-11-2023 que dejó sin efecto el Artículo 4 del acta N.° 14-2002, en la cual se aprobó el acuerdo para aprobar y establecer el PRONIE-MEP-FOD.

8 La fluidez lectora es determinante para que el cerebro pueda destinar los recursos cognitivos de la decodificación hacia la comprensión global del texto. La identificación de ideas principales permite utilizar la información leída como base para realizar procesos de mayor complejidad, tales como el análisis, la síntesis y el contraste de ideas entre diferentes fuentes, lo cual resulta clave para asumir una posición crítica ante un tema de estudio.

9 Los logros de esta red son de diversa índole: adquisición de recursos (pantallas de televisión, teléfonos celulares, infraestructura para conectividad), acceso a servicios (como atención psicológica), incorporación de herramientas tecnológicas, fortalecimiento de relaciones interpersonales y, finalmente, un logro primordial: la escalada y ampliación de la red de contactos. Un actor va conectando con otro, lo cual expande progresivamente el rango de alcance en los procesos de coordinación (Leandro, 2025).

10 137 colegios técnicos diurnos, 91 secciones técnicas nocturnas, 2 colegios técnicos profesionales nocturnos, 9 Cindeas y 8 IPEC.

11 La competencia lectora se refiere a la capacidad individual de las personas estudiantes para comprender, utilizar textos escritos, reflexionar sobre ellos e implicarse con ellos para alcanzar los propios objetivos de las personas, desarrollar el propio conocimiento y potencial y participar en sociedad. Mas allá de leer, es un concepto más amplio y profundo que apunta a la capacidad del estudiantado para extrapolar lo aprendido, aplicar conocimiento y habilidades en la vida real para razonar y comunicarse cuando plantean, resuelven e interpretan problemas relacionados con distintas situaciones (OCDE-Santillana, 2011).

12 Aprender a leer es un continuo que comienza temprano en la vida y se extiende por un período prolongado, inicia con los procesos iniciales de lectoescritura que inician en el preescolar en donde se promueve una serie de conocimientos, actitudes y destrezas precursoras de la lectura y la escritura convencional (Rodino, 2010).

13 Muchas de estas fueron retomadas por el Consejo Superior de Educación y el MEP.

14 Este tipo de ejercicio metodológico fue utilizado por el Octavo Informe del Estado de la Educación (PEN, 2021), que proyectó un descenso del puntaje de matemáticas hasta 383 puntos en PISA 2022 en caso de no implementar medidas oportunas de recuperación, predicción que resultó notablemente cercana al valor observado (385 puntos) (PEN, 2021). Es importante destacar que la muestra de estudiantes evaluados en cada ciclo de PISA no es la misma, por lo que estos ejercicios no se basan en un seguimiento longitudinal, sino en proyecciones agregadas de desempeño promedio nacional, utilizando el diseño muestral de cada año para garantizar comparabilidad (Barquero, 2025).

15 Las simulaciones se basan en los puntajes promedio ponderados obtenidos por Costa Rica en las pruebas PISA 2009, 2012, 2015, 2018 y 2022, utilizando microdatos oficiales de la OCDE y aplicando factores de expansión para garantizar la representatividad nacional. A partir de estos datos, se construyen tres escenarios proyectados hacia el año 2025, con el objetivo de explorar posibles trayectorias del desempeño estudiantil según distintos cursos de acción en política educativa. Se trata de una extrapolación basada en tendencias pasadas, que permite anticipar los posibles efectos de decisiones (o la falta de ellas) en el corto

plazo. El primer escenario, denominado recuperación progresiva, simula la implementación de una política educativa eficaz que logra revertir el deterioro observado en 2022 y recuperar el nivel de desempeño académico alcanzado en 2018, previo a los efectos de la pandemia y la huelga docente. Para ello, se calcula la diferencia ponderada entre los puntajes promedio del 2018 y el 2022, y se aplica únicamente al estudiantado cuyo rendimiento en el 2022 fue inferior al promedio del 2018, modelando una estrategia focalizada de nivelación. El segundo escenario de inercia, o respuesta insuficiente, proyecta la tendencia histórica de

deterioro observada entre el 2009 y el 2018, aplicando la caída promedio por ciclo a los puntajes ya disminuidos del 2022. Por su parte, el tercer escenario, de profundización del deterioro, modela un nuevo shock negativo de magnitud equivalente al registrado entre el 2018 y el 2022, aplicando esa misma disminución a los niveles actuales.

16 Resolución N.º 2024036253 de la Sala Constitucional, 2025.

Referencias bibliográficas

PRÓLOGO

Barquero, K. (2025). Recuadro 0.2 *Waki una herramienta para promover decisiones informadas* [Contribución realizada para el Décimo Informe Estado de la Educación]-CONARE-PEN.

CAPÍTULO 1. SINOPSIS

Araya, W. & Quesada, A. (2025). *La enseñanza y aprendizaje del inglés en primaria pública costarricense del siglo XXI: situación reciente y desafíos* [Investigación realizada para el Décimo Informe Estado de la Educación]. CONARE-PEN.

Barquero Mejías, K. (2025). *Tendencias de los resultados de estudiantes costarricenses de 15 años en las pruebas PISA* [Investigación realizada para el Décimo Informe Estado de la Educación]. CONARE-PEN.

Blanco, C., Camacho, S. Sandoval, E., Alfaro, J., Castro, L. & Obando, M. (2025). *IV Informe del Estado de la Educación y Formación Técnica Profesional Dual en Costa Rica*. [Investigación realizada para el Décimo Informe Estado de la Educación (2025)]. Comisión Asesora y Promotora de la Educación y Formación Técnica Dual (CAP EFTP-Dual). CONARE-PEN.

Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP)-UCR. (2025). *Informe de resultados de la encuesta de opinión pública, abril 2025*. UCR-Escuela de Ciencias Políticas. <https://tinyurl.com/59t78h32>

Contraloría General de la República. (2022). *Informe de Auditoría de Carácter Especial sobre la Gestión de los Recursos Tecnológicos destinados a los procesos de enseñanza y aprendizaje en el Ministerio de Educación Pública* [Informe DFOE-CAP-IF-00016-2022]. Contraloría General de la República.

_____. (2024a). *Informe de Auditoría sobre la eficacia y la eficiencia del servicio de educación secundaria académica diurna*. [Informe No DFOE-CAP-IAD-00003-2024]. Contraloría General de la República.

_____. (2024b). *Reiteración de la disposición 4.3 del Informe n° DFOE-CAP-IF-00016-2022* [DFOE-SEM-1746 del 8 de octubre de 2024]. Contraloría General de la República.

Chavarría-Mora, E., García-Santamaría, C., Barquero Salas, A.S., Muñoz-Portillo, J. M., & Alfaro-Redondo, R. (2025). *Programas de Estudios Sociales y Cívica en la educación costarricense: enfoques, contenidos, perfiles y desafíos para su aplicación en aulas* [Investigación realizada para el Décimo Informe Estado de la Educación]. CONARE-PEN.

Conejo, L. D., Loria, L. A., Zamora, J. C., & Navarro, M. (2025). *Oportunidades de acceso y logro en Escuelas Unidocentes y Liceos Rurales de Costa Rica: Una propuesta para su fortalecimiento* [Investigación realizada para el Décimo Informe Estado de la Educación]. CONARE-PEN.

Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada (CONESUP). (2025). *Informe de Fiscalización compartido al Estado de la Educación*.

Fernández, A. (2025). *Nuevo PNFT: alcances, condiciones y requerimientos para su universalización en el Sistema Educativo Costarricense, en los próximos años* [Investigación realizada para el Décimo Informe Estado de la Educación]. CONARE-PEN.

Fernández, A. (2025b). *Propuesta de objetivos, metas y escenarios prospectivos de inversión para avanzar hacia un sistema educativo de calidad en el período 2026-2040* [Investigación realizada para el Décimo Informe Estado de la Educación]. CONARE-PEN.

Francis, S. (2025). *La política educativa costarricense: Contenidos, logros y factores que inciden en su implementación* [Investigación realizada para el Décimo 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 realizada para el Décimo Informe Estado de la Educación]. CONARE-PEN.

García, C., Román, M., Esquivel, M. & Cubero, M. (2025). *Medidas alternativas para el aumento del logro educativo a nivel terciario, escenarios prospectivos y buenas prácticas internacional* [Investigación realizada para el Décimo Informe Estado de la Educación]. CONARE-PEN.

Hidalgo, M., Alfaro Redondo, R., & Barquero Salas, A. (2025). *Democra-U: Una aproximación de los perfiles democráticos en las universidades de Costa Rica* [Investigación realizada para el Décimo Informe Estado de la Educación]. CONARE-PEN.

Instituto de Estudios Interdisciplinarios de la Niñez y la Adolescencia. (INEINA). (2025). *Resultados del proyecto Diagnóstico de comprensión lectora en estudiantes costarricenses y estrategias de mejoramiento*. UNA-INEINA-CIDE.

Leandro, V. (2025). *Redes colaborativas para el mejoramiento educativo en circuitos escolares con condiciones de alta vulnerabilidad social ubicadas en distintas regiones educativas* [Contribución realizada para el Décimo Informe Estado de la Educación]. CONARE-PEN.

- Ministerio de Educación Pública. (2009). *Programas de Estudio de Educación Cívica. Tercer Ciclo de la Educación General Básica y Educación Diversificada*. <https://tinyurl.com/mpk4vznr>
- _____. (2015). *Fundamentación Pedagógica de la Transformación Curricular 2015: Bajo la visión de educar para una Nueva Ciudadanía*.
- _____. (2021). *Plan integral de nivelación académica. Proyección 2022-2025*. <https://tinyurl.com/8c3abadd>
- _____. (2023). *Prueba sumativa 2023-D01. Prueba Nacional Estandarizada*. Viceministerio Académico. Dirección de Gestión y Evaluación de la Calidad.
- _____. (2025a). *Criterio técnico solicitado en relación con el Programa de Educación para la Paz y la Convivencia* [Oficio DVM-AC-DDC-DAED-0028-2025].
- _____. (2025b). *Eliminación de aplicación de pruebas comprensivas* [Oficio No. DM-0250-2025]. Despacho Ministerial.
- _____. (2025c). *Plan de Trabajo Prioritario Estratégico MEP 2025-2026*.
- Moncada, J. (en publicación). *Acciones colectivas 2024-2025*. CONARE- PEN.
- Montes, S. (2025). Figura 1.5 Principales eventos registrados en conectividad y formación tecnológica [Contribución realizada para el Décimo Informe Estado de la Educación]. CONARE-PEN.
- Montero-Rojas, E., Barquero Mejías, K., Poveda Vásquez, R. & Murillo Rojas, M. (2025) *Pobreza de las evaluaciones: el caso de las pruebas nacionales estandarizadas sumativas de 2023 aplicadas en sexto grado de primaria y último año de secundaria en Español y Matemáticas* [Investigación realizada para el Décimo Informe Estado de la Educación]. CONARE-PEN.
- Murillo, M. (2025). *El derecho a la comprensión y el uso del lenguaje claro en la educación primaria costarricense. Puentes para reducir las brechas educativas en el aprendizaje básico de la comprensión lectora* [Contribución realizada para el Décimo Informe Estado de la Educación]. CONARE-PEN.
- Murillo-Delgado, D., Beirute, T., González, V., Leandro, V. & Fernández, C. (2025). *Redes escolares como estrategia de apoyo al mejoramiento educativo: Un estudio en circuitos escolares vulnerables de Costa Rica* [Investigación realizada para el Décimo Informe Estado de la Educación]. CONARE-PEN.
- Murillo Rojas, M. & Barquero Mejías, K. (2025). *Análisis de la Prueba Estandarizada del componente Español, año 2023, Segundo Ciclo de EGB: Aportes para la discusión nacional* [Investigación realizada para el Décimo Informe Estado de la Educación]. CONARE-PEN.
- Murillo, Rojas M., Arias, G., Araya, J. & Barquero, K. (2025). *La lectura comprensiva en la Educación Primaria costarricense: Análisis comparativo entre los programas de estudio de Español, los niveles de desempeño en PISA-2022 y las estrategias de mediación docente en las aulas* [Investigación realizada para el Décimo Informe Estado de la Educación]. CONARE-PEN.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)-Santillana. (2011). Informe PISA, 2019. *Lo que los estudiantes saben y pueden hacer. Rendimiento de los estudiantes en lectura, matemáticas y ciencias* [Vol. I]. OCDE-Santillana y Ministerio de Educación de España. Edición en inglés 2010, en español, 2011.
- _____. (2023). *PISA 2022 Results: The State of Learning and Equity in Education* [Vol. I]. OECD Publishing. <https://tinyurl.com/mu59rvtr>
- Pacheco, J. F. (2025). *Escenarios de recuperación de la inversión en educación para mejorar la calidad y equidad del sistema educativo en los próximos 10 años* [Investigación realizada para el Décimo Informe Estado de la Educación]. CONARE-PEN.
- Programa Estado de la Nación (PEN). (2005). *Primer Informe Estado de la Educación*. CONARE-PEN. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/677>
- _____. (2011). *Tercer Informe Estado de la Educación*. CONARE-PEN. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/675>
- _____. (2013). *Cuarto Informe Estado de la Educación*. CONARE-PEN. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/672>
- _____. (2017). *Sexto Informe Estado de la Educación*. CONARE-PEN. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/665>
- _____. (2019). *Séptimo Informe Estado de la Educación (2019)*. CONARE-PEN. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/7773>
- _____. (2021). *Octavo Informe Estado de la Educación*. CONARE-PEN. <http://hdl.handle.net/20.500.12337/8160>
- _____. (2023). *Noveno Informe Estado de la Educación*. CONARE-PEN. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/8544>
- Pérez Pérez, E.M. & Arce Gómez, C. (2025). *Gobernanza de la Educación: La gestión del Consejo Superior de Educación* [Investigación realizada para el Décimo Informe Estado de la Educación]. CONARE-PEN.
- Pérez, E. & Román, M. (2025). *Estimación de accesibilidad a sedes universitarias en Costa Rica* [Contribución realizada para el Décimo Informe Estado de la Educación]. CONARE-PEN.
- Rodino, A.M. (2010). *Atención y educación de la primera infancia en Costa Rica*. CONARE-PEN.
- _____. (2025). *Buenas Prácticas sobre el uso de resultados de las pruebas estandarizadas y metodologías de enseñanza para mejorar competencias estudiantiles y políticas públicas de lectoescritura*. [Investigación realizada para el Décimo Informe Estado de la Educación]. CONARE-PEN.
- Román Vega, I. (2024). *Solicitud de información sobre resultados de aprendizaje de los estudiantes en las evaluaciones nacionales estandarizadas diagnósticas y sumativas 2023 y PISA 2022*. [Oficio CNR-PEN-189-2024]. CONARE-PEN.
- Trejos Solórzano, J. D. (2025). *Tendencias de la inversión pública en educación durante el primer cuarto del siglo XXI* [Investigación realizada para el Décimo Informe Estado de la Educación]. CONARE-PEN.
- Zumbado-Castro, M. Poveda, R., Ramírez, L., Sánchez-Ávila, A. & Hernández, L. (2025). *Desarrollo de habilidades fundamentales en matemáticas: Resultados PISA, programas de estudio vigentes y evaluaciones nacionales* [Investigación preparada para el Décimo Informe Estado de la Educación]. CONARE-PEN.

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



PROGRAMA
ESTADO DE LA NACIÓN



CON EL APOYO DE



PREPARADO POR



PROGRAMA
ESTADO DE LA NACIÓN

Defensoría de los Habitantes | CONARE

X @EstadoNacion

f EstadoNacion

@EstadoNacion

in Programa Estado de la Nación

ig programaestadonacion

ISBN: 978-9930-654-16-3



9 789930 654163

www.estadonacion.or.cr

10