EE

2025

ESTADO DE LA EDUCACIÓN

1

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 / Consejo Nacional de Rectores (Costa Rica). Programa Estado de la Nación -- San José, C.R. : CONARE - PEN, 2025.
1 recurso en línea (438 páginas): archivos de texto PDF, 25 MB. (Informe Estado de la Educación ; no. 10 – 2025)

ISBN 978-9930-654-17-0 Formato Digital
ISBN 978-9930-654-15-6 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 Pierri, Yolanda Rojas Rodríguez, Ángel Ruíz Zúñiga, María Eugenia Venegas Renauld, 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 21

PRÓLOGO 23

PARTE 1
SINOPSIS 27

CAPÍTULO 1
SINOPSIS 29

Valoración general 2025 29
Valoración general del *Noveno Informe* 2023 32
Introducción 35
Malas decisiones políticas recientes vulneran logros históricos de la educación 35
Empleo de la educación como variable de ajuste fiscal repite grave error estratégico 36
Inversión educativa experimenta la peor caída de los últimos 40 años 36
Presupuesto del MEP se ajusta por debajo de la regla fiscal 36
Inversión por estudiante en la universidad tiene hoy el mismo nivel que hace 20 años 38
Debilitamiento de programas de equidad afecta estudiantes en condición de vulnerabilidad social 38
Improvisación en la rectoría deja a la educación pública básica y diversificada sin rumbo 39
Durante tres años el MEP funcionó sin un plan ministerial 39
CSE sin autonomía ni capacidad técnica para ejercer rectoría 40
Eliminación sin fundamento de políticas educativas clave afecta derecho de estudiantes a la educación 44
Debilitamiento de capacidad institucional para gestionar la inclusión digital 44
Severo retroceso en el derecho de población estudiantil a una educación sobre sexualidad y afectividad 45
Promoción de estudiantes aumenta sin control de calidad 46
Pobreza de evaluaciones dificulta mejorar resultados y apoyar trabajo docente 46
Sin estrategia de nivelación de aprendizajes para enfrentar un mayor rezago educativo 49
País pierde capacidades de atender desafíos de educación terciaria 49
Nueva era de conflictos con las universidades públicas 50
Debilitamiento de fiscalización de universidades privadas 51
Vulneración de logros históricos agudiza problemas no resueltos e impacta aprendizajes del estudiantado 51
País obtiene peores resultados históricos en PISA 2022 51
Debilidades en la mediación docente limitan aprendizajes 52

Pérdida de lecciones, falta de apoyo y poca capacitación afectan el desarrollo de las lecciones 54
Condiciones más adversas para revertir bajo logro en la educación superior 56
Estudiantes universitarios con débiles habilidades 56
Bajo aprovechamiento de bono de secundaria 57
MEP con poca capacidad para acompañar gestión local de los centros escolares 57
Modalidades rurales enfrentan condiciones adversas que perpetúan la inequidad 58
Retrocesos institucionales crean nuevas limitaciones para la mejora docente 59
Fortalezas históricas del sistema educativo son una plataforma para salir de la crisis 60
Importante ampliación de derechos y oportunidades educativas en las últimas décadas 60
Se fortaleció red educativa y aumentaron las coberturas 61
Se efectuó una amplia reforma curricular en todos los niveles educativos 61
Se expandieron los programas de equidad 62
Mayor y menos desigual acceso a estudios universitarios 62
Acuerdo nacional a inicios de siglo sustentó expansión y alto nivel de la inversión educativa 63
Innovaciones lograron elevar de manera selectiva calidad de la oferta educativa 64
Crecieron los beneficios sociales e individuales aportados por la educación superior 65
Oferta de la educación superior está presente en todo el territorio 65
Universidades aportaron de forma creciente a la I+D 65
Se amplió graduación de profesionales con alta empleabilidad 66
Formación de ciudadanos con valores democráticos 67
Salir de la crisis es posible con nueva generación políticas públicas y estrategias 68
Volver al 8% del PIB es factible con una propuesta orientada a la mejora educativa 68
Nuevas políticas educativas deben tener mayor fundamento y precisión en diseño y aplicación 71
Nueva estrategia de nivelación en lectura basada en evidencia científica 72
Un sistema de macro-evaluación para mejorar calidad educativa 75
Formación docente enfocada en la mejora de estrategias pedagógicas 75
Fortalecimiento de redes locales de apoyo a centros educativos 77
Estrategias específicas para aumentar cobertura y logro universitario 77
Hora de reconstruir y reimaginar la educación que queremos 79

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 81

PARTE 2
EDUCACIÓN PREESCOLAR, GENERAL Y DIVERSIFICADA EN COSTA RICA 88

Introducción 89

CAPÍTULO 2
EDUCACIÓN PREESCOLAR, GENERAL BÁSICA Y DIVERSIFICADA 91

Hallazgos relevantes 91
Valoración general 93
Introducción 95
Costa Rica cuenta con un sistema educativo que amplió derechos y oportunidades en las últimas décadas sin lograr los resultados esperados 96
País fortaleció su red educativa y mejoró la asistencia escolar 96
La mejora educativa no logró resolver problemas de larga data en acceso y calidad 97
El rendimiento de las transformaciones realizadas fue menor al previsto 99
Retrocesos educativos recientes afectan principalmente a las personas en condición de vulnerabilidad social 101
Se mantienen deudas en cobertura pese a la reducción de la población en edad de asistir 102
Cobertura en primaria y secundaria se estanca en el último trienio, en interactivo II y ciclo de transición se alcanzó la universalidad 102
País desaprovecha la ventana de desarrollo entre los 0 y 3 años de edad 103
Persisten brechas socioeconómicas en el desempeño académico de las personas estudiantes 104

Se agudiza el rezago estudiantil en competencias fundamentales del aprendizaje 105
Costa Rica registró en el 2022 su peor desempeño en PISA *105*
Creció la proporción de estudiantes sin competencias mínimas en lectura y matemáticas *107*
Hacinamiento tecnológico y bajas competencias digitales afectan más a la población estudiantil en condición de vulnerabilidad 108
Bajas competencias digitales reducen las oportunidades educativas para aprovechar las nuevas tecnologías *109*
Alta tenencia de celulares oculta profundo hacinamiento tecnológico en los hogares *109*
Uso limitado de TIC en hogares crea nuevas formas de exclusión educativa *111*
Escuelas unidocentes amplían tanto el acceso como la inequidad de las oportunidades educativas *113*
Una red extensa con deficiencias estructurales *113*
Limitaciones curriculares ponen en entredicho el derecho a la educación *114*
Debilitamiento institucional de los liceos rurales compromete su promesa de equidad y calidad *115*
Rezago educativo y ausencia de pertinencia cultural en los territorios indígenas son un núcleo de exclusión persistente *116*
Etnias con mayor riqueza cultural enfrentan los mayores rezagos educativos *116*
Ausencia de pertinencia curricular en territorios indígenas *118*
Uso limitado del bribri y el cabécar en el aula *119*
Educación técnica profesional es una promesa que no llega a las poblaciones más rezagadas *120*
Baja cobertura de la EFTP está acompañada por una tendencia a la baja en los egresos *121*
Desigualdades estructurales comprometen la promesa de la EFTP *123*
Debilidades en la gobernanza de la EFTP limitan su potencial *125*
Malas decisiones recientes en la gestión educativa crearon nuevos problemas **126**
Sin plan estratégico ministerial formal por primera vez en veinte años 127
Inestabilidad en puestos claves de dirección ministerial obstruyó recuperación educativa pospandemia *128*
Decisiones con débil fundamento técnico provocan retrocesos en políticas educativas *130*
Eliminación del Pronie-MEP-FOD debilitó la capacidad para gestionar la inclusión digital *130*
Cambios en el modelo de conectividad educativa degradan la situación de los centros escolares *132*
Eliminación del Programa de Afectividad y Sexualidad Integral (PAYSI) careció de fundamento técnico *132*
Gobierno hizo del desfinanciamiento de la educación la pieza angular de su política fiscal 134
Desinversión sostenida y pérdida de prioridad de la educación pública *134*
Reconfiguración regresiva de la política social educativa *135*
Se acentúa un vacío estratégico en la macro de la evaluación educativa 136
Inestabilidad y conflictos de interés siguen permeando la macroevaluación *136*
Deterioro progresivo en los instrumentos para la medición de los aprendizajes 137
Persisten obstáculos para transformar resultados de macroevaluación en información útil *138*
Debilidades institucionales dejan al sistema con poca capacidad estratégica y operativa **139**
Consejo superior de educación sin músculo y débil liderazgo para salir de la crisis 139
Ausencia de autonomía operativa y capacidad técnica *139*
Reglamento desfasado y rendición de cuentas opaca *140*
Política curricular y programas técnicamente robustos, sin implementación efectiva en las aulas 142
Políticas carecen de operadores idóneos y sostenibilidad formativa *142*
Docentes de Inglés en primaria enfrentan barreras para alcanzar metas del programa *143*
Ausencia de condiciones para una mejor formación ciudadana en los programas de Estudios Sociales y Cívica *144*
Redes escolares sin política pública desaprovechan la articulación local para enfrentar debilidades de gestión ministerial 146
Circuitos escolares están subutilizados como espacios de articulación para la mejora educativa *147*
Redes locales de apoyo en circuitos en condición de vulnerabilidad social dependen del liderazgo y no de la política institucional *149*
Docentes enfrentan condiciones adversas sin acompañamiento ni mejoras en el sistema de contratación 149
Cuatro de cada diez docentes enfrentan condiciones laborales adversas y desgaste emocional según PISA 2022 *150*
Crecimiento en reubicaciones por salud e incapacidades docentes revela serios problemas en las condiciones laborales *150*
Pruebas de idoneidad docente siguen pendientes de aplicación cinco años después de aprobación legislativa *152*
Capacitación del proceso de desarrollo profesional para el cuerpo docente y directivo naufraga
País debe recuperar el pacto educativo nacional por la educación para reconstruir visión, capacidades y gobernanza educativas **153**

Anexo metodológico **159**
Índice de la situación educativa 159
Análisis de redes sociales (ARS) 159

APORTE ESPECIAL
VOCES DOCENTES: LA COMPLEJA REALIDAD DEL QUEHACER DOCENTE DENTRO Y FUERA DEL AULA 163

Presentación **163**
Condiciones de contratación y su impacto en la estabilidad laboral **163**
Desplazamientos geográficos **164**
Implicaciones personales y familiares de la profesión docente **165**
Condiciones de trabajo en el aula **165**
Desafíos **167-**

APORTE ESPECIAL
INNOVACIÓN Y CALIDAD EDUCATIVA: GUÍA PARA IDENTIFICAR, SISTEMATIZAR, DESARROLLAR Y ESCALAR BUENAS PRÁCTICAS DOCENTES EN EL SISTEMA EDUCATIVO COSTARRICENSE 169

Presentación **169**
¿Qué es una buena práctica educativa? **170**
¿Cuál es la ruta para el desarrollo de una buena práctica? **170**
¿Cuáles son ejemplos de buenas prácticas educativas? **170**
Cierre **172**

CAPÍTULO 3
RECUPERACIÓN DE APRENDIZAJES EN HABILIDADES FUNDAMENTALES 177

Hallazgos relevantes **177**
Valoración general **179**
Pruebas PISA revelan fallas sistémicas en pensamiento analítico, creativo y la resolución de problemas del estudiantado **182**
Puntajes de Costa Rica en PISA se reducen en todas las competencias y muestra el peor desempeño de la región 183
PISA 2022 confirma deterioro en áreas estratégicas para la formación de estudiantes: comprensión de lectura y razonamiento matemático 184
Nueve de cada diez estudiantes tienen bajos desempeños en competencia matemática *184*
Disminución en competencia lectora equivale a perder medio año de aprendizaje de la población estudiantil *188*
Baja variabilidad en resultados PISA sugiere carencias profundas del sistema *189*
Resultados de PISA 2022 confirman escenarios de bajos desempeños tras apagón educativo 190
Problemas de calidad y rendimiento inician en primaria con la baja implementación de programas e inadecuada mediación docente 193
Estudiantes de secundaria muestran niveles de desempeño correspondientes a primaria 193
Lectura inferencial y crítica no se incluye en la enseñanza costarricense *194*
Matemática se aborda en el aula con problemas de baja dificultad *195*
Contenidos del programa, articulación entre niveles y vacíos en la mediación docente son los principales problemas en la asignatura de Español 195
Contenidos curriculares en Español son insuficientes para desarrollar la comprensión lectora en niveles avanzados *197*
Deficiencias docentes en la enseñanza del proceso de lectura y habilidades relacionadas *198*
Escritura en el aula es una práctica poco utilizada por docentes de primaria *201*
Adecuados contenidos del programa de Matemáticas contrastan con una implementación a medias y deficiencias docentes para enseñar la materia 202
Programa de Matemáticas cumple estándares internacionales *202*
Deficiencias docentes en las estrategias de enseñanza impide la implementación de los contenidos en matemáticas *204*
Graves falencias en la macroevaluación del desempeño estudiantil dificultan mejorar los resultados y apoyar el trabajo docente en las aulas **207**
Sistema de macroevaluación nacional caracterizado por pobreza en las evaluaciones 209

Evaluaciones aplicadas por el MEP en primaria son incompletas y de baja dificultad 211
Pruebas estandarizadas abarcan menos de una tercera parte de las competencias incluidas en el currículum 214
Bajos niveles de dificultad en los ítems brindan información errónea sobre lo que aprenden las personas estudiantes 215
Resultados de las evaluaciones del MEP envían mensaje erróneo a docentes sobre la aplicación de estrategias de enseñanza 217
Desafíos y recomendaciones para salir de la crisis de aprendizajes y mejorar la calidad de la educación en los próximos años 221
Recomendaciones en materia de docencia 222
Recomendaciones en materia de evaluación educativa 222
Mejorar diseño de pruebas estandarizadas en el marco de un sistema nacional de evaluación 222
Mayor uso y aprovechamiento de las pruebas PISA 223
Recomendaciones específicas para la mediación docente en Español y Matemáticas 224
Buenas prácticas nacionales y regionales a distintas escalas para mejorar las competencias estudiantiles de lectoescritura 225

APORTE ESPECIAL
LA IMPORTANCIA DE MOTIVAR A ESCRIBIR: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES PARA EL DISEÑO DE POLÍTICAS Y PRÁCTICAS EDUCATIVAS EN LAS AULAS, A PARTIR DE LA EVIDENCIA 229
Introducción 229
Antecedentes 229
Marco conceptual 232
Metodología 232
Descripción de la Muestra 233
Creencias normativas impactan prácticas de aula 233
Prácticas normativas generan una implementación en el aula incipiente 234
Las actitudes hacia la escritura decaen conforme se avanza en la primaria 235
Baja autopercepción en ortografía desde temprana edad en la primaria 236
Estudiantes valoran experiencia con Diarios de Escritura Creativa 237
Conclusiones

CAPÍTULO 4
PROPUESTA DE ACUERDO NACIONAL Y ESCENARIOS DE INVERSIÓN PARA AVANZAR HACIA UN SISTEMA EDUCATIVO DE CALIDAD 241
Hallazgos relevantes 241
Valoración general 243
Introducción 245
La asignación del 8% para la educación fue un acuerdo nacional para remediar un error histórico, pero tuvo una debilidad clave 246
La reducción del presupuesto educativo en los años 80 aún afecta a las familias costarricenses 247
La negociación para definir el 8% pretendió blindar al país del error cometido en la década de los ochenta 248
La inversión social pública en educación tuvo una fuerte expansión presupuestaria hasta 2017 249
El diseño del acuerdo tenía debilidades que lo hicieron vulnerable 253
Incumplimiento del acuerdo debido a la caída en la prioridad presupuestaria de la educación pública y su empleo como variable de ajuste fiscal 255
En 2018 se agrava el incumplimiento del acuerdo con la desinversión en educación 255
La educación fue políticamente empleada como variable de ajuste fiscal 258
Volver al 8% del PIB es necesario, pero la situación de las finanzas públicas y la poca capacidad de gestión del MEP lo impiden en el corto plazo 626
El 8% es necesario para corregir la acumulación de rezagos y déficit en distintas áreas del sistema educativo 262
Las finanzas públicas no permitirán volver al 8% del PIB en el futuro cercano 264
El MEP tiene importantes debilidades para gestionar el 8% de forma inmediata 266
Un acuerdo nacional sobre las aspiraciones para avanzar hacia un sistema educativo de calidad es factible y necesario 270

Aspiraciones, metas e inversión para avanzar gradualmente hacia un sistema educativo de calidad 271
Cobertura, ambientes de aprendizaje y cuerpo docente: pilares de un sistema educativo de calidad 272
Propuesta de aspiraciones para avanzar hacia un sistema educativo de calidad 274
De la visión estratégica a la acción: la conexión entre aspiraciones, inversión y metas 274
La inversión requerida para alcanzar las metas del acuerdo de forma progresiva y sostenida 278
El pilar de cobertura y equidad requiere de la mitad de los recursos adicionales 278
Las metas propuestas requerirían incrementos graduales y sostenidos, pero inferiores a 0,5 puntos del PIB cada año 283
Existe espacio fiscal para que el MEP pueda avanzar en el cumplimiento de las metas, pero dependerá de la prioridad política y la negociación con el Ministerio de Hacienda garantizarlo 283
Sólo el 25% de la inversión estimada para avanzar con las metas propuestas sería para salarios y la inversión de capital debe crecer a un ritmo mayor 284
Síntesis de las principales recomendaciones: un nuevo compromiso nacional por la educación 285
Renovar el acuerdo nacional por la educación 286
Fortalecer la gestión financiera y administrativa del MEP 286
Priorizar la inversión en equidad y cobertura universal 287
Mejorar ambientes educativos con infraestructura adecuada y conectividad digital 287
Profesionalizar y desarrollar continuamente al cuerpo docente 287
Institucionalizar un sistema integral de evaluación educativa 287
Asegurar la sostenibilidad fiscal del compromiso con la educación 287
Anexo metodológico 289

PARTE 3
EDUCACIÓN UNIVERSITARIA Y PARA-UNIVERSITARIA 295

Introducción 297

CAPÍTULO 5
EDUCACIÓN SUPERIOR 299

Hallazgos relevantes 299
Valoración general 301
Introducción 303
Aumento de la cobertura en la educación superior en los últimos 20 años no logró traducirse en un crecimiento sostenido de graduación de nuevas personas profesionales 304
Ampliación inercial y asimétrica de la cobertura fue el patrón dominante 305
Oferta universitaria creció en instituciones, presencia territorial y programas de estudio, pero con poca innovación 305
Acceso a estudios universitarios se volvió más amplio y menos desigual 308
Universidades públicas ampliaron matrícula y dieron más becas 309
Educación parauniversitaria sigue como modalidad educativa de importancia marginal 311
Modesto avance en el logro educativo rezaga al país en el plano internacional 313
Graduación universitaria creció impulsada por la acumulación de títulos por persona 314
Prevalece graduación en educación y ciencias económicas, aunque con crecimiento en áreas STEM 315
Personas graduadas siguieron fuertemente concentradas en la GAM 315
Logro educativo en educación terciaria es cada vez menor en relación con la OCDE 317
Ventajas en empleabilidad de personas graduadas siguen siendo una oportunidad desaprovechada para estimular mayor logro universitario 318
Estudios universitarios son un mecanismo de movilidad social ascendente 318
Personas graduadas universitarias mantuvieron la mejor empleabilidad en la fuerza laboral 320
Marco regulatorio segmentado y desactualizado desincentiva la articulación de un sistema de educación superior 320
Una nueva universidad pública pero pocos cambios en la coordinación del Conare 321
Cambios reglamentarios recientes en el marco regulatorio de las universidades privadas debilitan capacidad de fiscalización 321
Lento avance en la acreditación de carreras y afiliación de universidades al Sinaes 322
Fuertes oscilaciones en el financiamiento universitario obstaculizan planificación estratégica en la educación superior 323

Períodos contrastantes en el financiamiento de las universidades públicas dejan la inversión real por estudiantes en una situación similar a dos décadas atrás 323
Préstamos de Conape a estudiantes aumentan fuertemente con pocos requisitos de calidad en las carreras 325
La I+D sigue siendo mayormente producida desde las universidades públicas 325
Cambios abruptos del contexto generan nuevas presiones y demandas a las universidades **326**
Cambio demográfico impone nuevos desafíos al reducir las cohortes de jóvenes en edad de ingresar a las universidades 326
Crisis de aprendizajes en la educación preuniversitaria afecta la probabilidad de éxito académico universitario 327
Ampliación en la graduación de nuevos profesionales carece de la dinámica que el país requiere 329
Personas graduadas que se mueven entre regiones obtienen mejores retornos laborales 330
Disciplinas de intermediación financiera, administración pública y educación sufren mayor depreciación educativa 330
Desafíos estratégicos requieren renovar el compromiso nacional con la educación superior **331**
Urge dar pasos concretos para avanzar en la articulación de la educación superior 332
Debe retomarse la experiencia de diálogo y coordinación entre universidades públicas y privadas 332
La planificación prospectiva permitiría dar seguimiento a los resultados universitarios y medir sus impactos 332
Asegurar la sostenibilidad fiscal de la educación superior pública 334
Una estructura estable de ingresos difícil de cambiar a corto plazo 334
Conflicto político reduce aún más el financiamiento universitario 335
Universidades realizaron fuerte ajuste del gasto y nuevos recortes pueden afectar funciones sustantivas 335
Necesaria nueva estrategia de presencia territorial para ampliar cobertura de educación superior 337
Aumentar la eficiencia en graduación es prioritario 340
La reprobación impone altos costos y amerita estrategias focalizadas 340
Para que el país gradúe rápido más profesionales las universidades públicas deben aumentar sus tasas de graduación 341
Urge reposicionar el valor de la acción social y la extensión universitaria 343
Reforzar a las universidades como centros de formación cívica para mejorar la calidad de la democracia 348
Valores asociados al autoritarismo son poco frecuentes entre estudiantes y docentes 348
Más años de universidad se asocia a perfiles de pensamiento más democráticos entre el estudiantado 349
Conclusiones **350**

CAPÍTULO 6
AUMENTAR EL LOGRO UNIVERSITARIO EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR: UN DESAFÍO NACIONAL INAPLAZABLE **357**

Hallazgos relevantes **357**
Valoración general **359**
Introducción **361**
Aumentar el logro en la educación superior es una necesidad apremiante para el desarrollo nacional **362**
Una meta cercana al 50% de logro educativo en la educación superior es un horizonte necesario 363
La meta propuesta es alcanzar el nivel promedio actual de la OCDE dentro de una década 364
El logro educativo en educación terciaria se asocia al crecimiento económico y al desarrollo humano 365
La urgencia de metas nacionales en educación superior se origina en que el rezago del país está cerca de un nivel que ningún otro ha revertido 368
País cuenta con oportunidades para avanzar a la meta del 50% de logro educativo 369
"Bono de secundaria" es una oportunidad para avanzar en metas nacionales de educación superior 370
Reducir diferencias regionales es una prioridad accionable a corto plazo 371
Fortalecer vínculos con el desarrollo productivo y social crearía más demanda para la educación superior 372
Bajo logro en la educación superior es el escenario más probable sin intervenciones de política pública **373**
Insuficiente crecimiento de la matrícula universitaria no permite aprovechar el "bono de secundaria" 374
El total de diplomas entregados decrece desde 2014 por la caída de la titulación en el sector privado 376
Ampliar acceso a la educación superior depende mayormente de factores externos a las universidades 377
Educación superior puede adoptar medidas para mejoras sistémicas en cobertura y logro universitario **380**
La experiencia internacional inspira ideas innovadoras, pero no resuelve los problemas de costa rica 381
Mayoría de las recomendaciones expertas requieren tiempo para obtener los resultados esperados 381
Cambios en la eficiencia de la educación superior permitirían rápidos aumentos en la oferta de profesionales 384
Mejora en los resultados de la educación secundaria ampliaría ingreso a la educación superior 384

Atender factores determinantes de graduación universitaria es crítico para la oferta de profesionales *384*
Un marco normativo disperso y omiso regula el acceso y logro educativo 391
Predominan de regulaciones recientes con poca supervisión emitidas por una multiplicidad de fuentes normativas *392*
Disposiciones concentradas en cupos y omisas en tasas de graduación *393*
Uso compartido de recursos es una oportunidad para mejorar la gobernanza interuniversitaria *396*
Acciones universitarias inmediatas tienen potencial de generar rápidas mejoras **396**
Crear rápidamente oferta de calidad a nivel de diplomados 397
Mayor aprovechamiento de cupos existentes y metas explícitas de graduación en las universidades públicas 399
Cambiar el sistema de incentivos para el diseño de la oferta académica 400
Ayudar a reducir rezagos de cobertura y calidad en secundaria 400
Cierre **401**

SIGLAS Y ACRÓNIMOS **405**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS **417**

Índice de cuadros

1.1 Pilares, aspiraciones y objetivos operativos para lograr un sistema educativo de calidad 70
1.2 Acciones estratégicas propuestas por el Informe para atender la crisis educativa 72
1.3 Medidas de corto y largo plazo propuestas por el *Estado de la Educación* para aumentar la cobertura y logro universitario 78
1.2 Información de Pruebas Nacionales solicitadas por el PEN al MEP 81
2.1 Planes estratégicos en educación documentados en las administraciones gubernamentales de Costa Rica en los últimos 20 años 127
2.2 Análisis de la información del PNFT en relación con los elementos que debieran estar incorporados en un programa educativo 131
2.3 Componentes del índice de situación educativa 160
2.4 Criterios para la identificación de una buena práctica educativa (BPE) y sus principales características operativas 171
2.5 Recopilación de buenas prácticas educativas realizadas por instituciones públicas, según su estado de consolidación. 2024 172
3.1 Descripción de niveles de desempeño en la competencia matemática evaluada en PISA 2022 185
3.2 Características de textos utilizados según el Programa de Estudio de Español en primaria 198
3.3 Características de los textos utilizados en las pruebas PISA 198
3.4 Distribución de docentes según nivel de dominio de la estrategia de resolución de problemas del programa de estudios de Matemáticas 207
3.5 Distribución de docentes según nivel de dominio de la estrategia de contextualización de problemas del programa de estudios de Matemáticas 207
3.6 Características de las pruebas estandarizadas según su objetivo 212
3.7 Ítems de la prueba nacional estandarizada de Matemáticas en primaria, según área 215
3.8 Descripción de los niveles de desempeño de la prueba nacional estandarizada del MEP en Español 216
3.9 Clasificación de los ítems de la prueba nacional estandarizada en Matemáticas según características 218
3.10 Detalle de experiencias para mejorar las competencias estudiantiles de lectura y escritura en las aulas 226
3.11 Métodos e instrumentos utilizados en la intervención de Diarios de escritura 233
3.12 Estudiantes incluidos en la muestra, según año escolar y cohorte de estudio 233
3.13 Prácticas docentes utilizadas para la enseñanza de la escritura, según tipo 234
3.14 Puntaje obtenido en la implementación docente, según momento instruccional 235
4.1 Resumen de las principales categorías temáticas discutidas durante el análisis de los proyectos de ley para reformar el artículo 78 de la Constitución Política. Año 2006 249
4.2 Prioridades estratégicas y objetivos propuestos para mejorar la calidad del sistema educativo 263
4.3 Aspiraciones propuestas para el acuerdo nacional de mejorar la calidad del sistema educativo 275
4.4 Pilares, aspiraciones y objetivos operativos para lograr un sistema educativo de calidad 277

4.5 Pilares, objetivos operativos, parámetros e indicadores para avanzar en el cumplimiento de las aspiraciones propuestas para lograr un sistema educativo de calidad en el pilar de “Cobertura y equidad” 279
4.6 Pilares, objetivos operativos, parámetros e indicadores para avanzar en el cumplimiento de las aspiraciones propuestas para lograr un sistema educativo de calidad en los pilares de “Ambientes de aprendizaje” y “Cuerpo docente idóneo” 280
4.7 Estimación de la inversión adicional requerida para la implementación de proyectos, según objetivo operativo. 2026-2040 282
4.8 Datos sobre producción, inversión pública, tasas y ajustes de precios, utilizados para el cálculo de la inversión real y la prioridad macroeconómica, fiscal y social 289
4.9 Datos de matrícula de estudiantes en educación pública y subvencionada (semi- oficial) utilizados para el cálculo de inversión social pública en educación por estudiante 290
4.10 Datos de la inversión social pública en educación total 294
4.11 Datos de la inversión social pública en educación general 292
4.12 Datos de la inversión social pública en incentivos para estudiar 293
5.1 Cantidad de sedes universidades públicas y privadas y población que asiste a la educación superior, por región socioeconómica, según año 305
5.2 Composición de la oferta de oportunidades académicas ofrecidas en el país, por área del conocimiento según tipo de universidad y año 307
5.3 Indicadores de cobertura de la educación superior por grupo sociodemográfico, según año 309
5.4 Total de registros de las bases de datos gestionadas, según universidad y tipo de información 310
5.5 Proporción de estudiantes de cada cohorte de nuevos ingresos que a lo largo de su trayectoria tuvieron el beneficio de beca socioeconómica. Años seleccionados en el período 2014-2023 310
5.6 Posición de los cantones de Costa Rica según quintiles de personas graduadas universitarias entre la población de 25 a 34 años. 2022 316
5.7 Cantidad de carreras acreditadas según el Sinaes, por área del conocimiento, por periodo 323
5.8 Características laborales de la población de 25 a 34 años con educación superior, por disciplina estudiada, por año 329
5.9 Caracterización laboral de la población de 25 a 34 años con educación superior, según su patrón de movilidad territorial cantonal, por año 330
5.10 Tendencias en la tasa de crecimiento del FEES en colones constantes, según escenario de cumplimiento de la asignación presupuestaria del 2025 335
5.11 Personas graduadas de secundaria a menos de dos horas de la sede universitaria principal más cercana según región. 2021 338
5.12 Modalidades de la oferta de extensión y acción social en las universidades públicas 345
5.13 Cobertura de los proyectos de extensión y acción social de las universidades públicas por región socioeconómica. 2022-2024 345
5.14 Proyectos de extensión y acción social según temática, por universidad. 347
5.15 Cantidad de proyectos de acción social de la Universidad de Costa Rica según tipo de población beneficiaria. 2019-2024 347
5.16 Agrupación de los ítems del Test *Democra-U* con base en el análisis de componentes principales 349
5.17 Puntaje promedio en cada componente principal según conglomerado 350
6.1 Definiciones básicas y metas propuestas en educación superior 365
6.2 Punto de partida y cambio en la proporción de personas de 25 a 34 años con educación superior en países miembros de la OCDE y países socios o en proceso de adhesión. 2015-2022 366
6.3 Coeficientes de correlación de Pearson entre indicadores para países miembros de la OECD. 2015 y 2022-2023 367
6.4 Evolución en indicadores de desarrollo según el nivel de educación terciaria del 2015, por cuartiles 368
6.5 Personas entre 18 y 34 años con educación secundaria completa que continúa sus estudios, por etapa según año 371
6.6 Personas entre 18 y 34 años que completaron la educación secundaria, con acceso a la educación superior, por región, según sexo y año 372
6.7 Razón entre la admisión y la matrícula regular en las universidades estatales, por institución, según año 375
6.8 Factores relacionados a menor probabilidad de acceso a la Educación Superior y obtener un título en ese nivel educativo 379
6.9 Factores relacionados a una mayor probabilidad de acceso a la Educación Superior y obtener un título en ese nivel educativo 379
6.10 Principales medidas implementadas a nivel internacional para mejorar los niveles de cobertura y logro educativo en la educación superior 382

Índice de recuadros

0.1 *Décimo Informe Estado de la Educación (2025)* en cifras 24
0.2 *Waki* una herramienta para promover decisiones informadas 25
1.1 El Consejo Superior de Educación (CSE): un modelo único y con relevancia constitucional 41
1.2 Recomendaciones de los informes Estado de la Educación para mejorar habilidades en lectura y escritura 73
1.3 Costa Rica se posiciona como referente regional en evaluación del idioma inglés mediante inteligencia artificial (IA) 76
2.1 Bachillerato para la Empleabilidad y el Emprendimiento (BEE) 103
2.2 Limitaciones en el aprovechamiento de la información de PISA 2022 en Costa Rica 107
2.3 Se debilitó el sentido de pertenencia escolar del estudiantado 108
2.4 Características de las escuelas unidocentes en Costa Rica 113
2.5 Características de los liceos rurales en Costa Rica 113
2.6 La educación indígena en Costa Rica 118
2.7 Advertencia que emitió la CGR al MEP relacionada con la continuidad del servicio de informática educativa, setiembre del 2023 130
2.8 Enfoque y características del Programa de Educación para la Afectividad y la Sexualidad Integral (Paysi) 133
2.9 Opinión de los actores sobre la autonomía y relevancia del CSE como responsable de la gobernanza educativa en Costa Rica 141
2.10 Una mirada cualitativa a la realidad docente en la enseñanza del inglés 144
2.11 Relatos de vida docente: una aproximación cualitativa a los desafíos del ejercicio profesional 163
2.12 Metodología y criterios de sistematización 169
3.1 Las pruebas PISA como herramienta para el seguimiento de los sistemas educativos 184
3.2 Problemas de formación en matemáticas se reflejan en estudiantes que ingresan a la universidad 196
3.3 Encuesta a docentes de Español en primaria sobre estrategias de mediación en lectura 199
3.4 Encuesta a docentes de Matemáticas en primaria sobre enseñanza de Matemáticas 205
3.5 La estructura de la prueba nacional estandarizada en primaria 209
3.6 El concepto de pobreza las evaluaciones 211
3.7 Evidencias de calidad técnica de la Prueba de Dominio Lingüístico de la Universidad de Costa Rica 213
3.8 El modelo de Rasch para el análisis de pruebas escritas 220
4.1 Definición de los indicadores para analizar la evolución de la inversión social pública en educación 250
4.2 ¿Qué es la regla fiscal? 259
4.3 Incumplimientos de la Ley de Fortalecimiento de Finanzas Públicas han afectado la inversión social 260
4.4 La discusión constitucional en torno a la regla fiscal 266
4.5 Falencias detectadas por la Contraloría General de la República en la gestión de la planilla del MEP en 2023 268
4.6 Oportunidades para la mejora de la implementación del sistema de gestión de saldos de las Juntas de Educación y Administrativas 269
4.7 Debilidades en la capacidad del MEP para la gestión de los recursos tecnológicos para la educación 271
4.8 Lecciones aprendidas sobre inversión en educación y su uso eficiente para lograr mejoras sustantivas en calidad y equidad 275
4.9 Parámetros y supuestos utilizados en la estimación de la inversión requerida para el cumplimiento de los objetivos propuestos 281
5.1 Características de *Democra-U* 348
6.1 Modelos estadísticos sobre factores que inciden en el acceso a la educación superior 378
6.2 Proceso de aprobación de normativas relacionadas con los cupos en las universidades estatales 393
6.3 Ejemplos de las características identificadas en las normativas y disposiciones de las universidades estatales en relación con cupos y cobertura 395

Índice de gráficos

1.1 Inversión Social Pública en Educación como porcentaje del PIB 36
1.2 Comparación entre el crecimiento del gasto potencialmente permitido por regla fiscal y el autorizado al MEP 37
1.3 Proyección del presupuesto del MEP y años necesarios para alcanzar el mandato constitucional, según escenarios de crecimiento del gasto público en educación 37
1.4 Inversión Social Pública en Educación Superior por estudiante con matrícula en el primer ciclo lectivo de las universidades públicas 38
1.5 Variación anual promedio de la inversión pública educativa en incentivos para estudiar, según programa, por período 39
1.6 Estudiantes de la educación pública de 4 a 18 años en condición de pobreza, por año 39
1.7 Porcentaje de aprobación en el último año de primaria y secundaria 47
1.8 Porcentaje de las habilidades del programa de estudios evaluadas en la prueba estandarizada de primaria, según asignatura. 2023 47
1.9 Distribución de ítems incluidos en la prueba estandarizada de primaria, según asignatura y grado escolar al que corresponden 48
1.10 Clasificación de los ítems de la prueba estandarizada de Español, por nivel de desempeño del MEP y criterio experto. 2023 4 8
1.11 Porcentaje de logro estudiantil en los aprendizajes de lectura evaluados por las Pruebas Comprensivas, según el año escolar. 2024 50
1.12 Crecimiento real del FEES, según periodicidad de su negociación, por año 50
1.13 Evolución de puntajes promedio en las pruebas PISA para países seleccionados, según competencia evaluada 52
1.14 Estudiantes en los niveles de menor desempeño en las pruebas PISA 2018 y 2022, según sector, por competencia evaluada 53
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 53
1.16 Niveles de comprensión lectora alcanzados por los estudiantes de la Universidad Nacional en la prueba adaptativa de lectura Dialect. 2024 56
1.17 Personas de 18 a 24 años que finalizan la secundaria y acceden a la educación superior, por año 57
1.18 Ingreso promedio de docentes de primaria y secundaria en el sector público 60
1.19 Evolución del presupuesto asignado al IDP 60
1.20 Evolución en la cantidad de servicios educativos públicos ofertados por el MEP, por nivel 61
1.21 Inversión en incentivos para estudiar como porcentaje del PIB, por año 63
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 63
1.23 Evolución de la inversión social pública en educación 124
1.24 Relación entre la densidad poblacional de proyectos de EAS de la Universidad de Costa Rica y el índice de Desarrollo Social distrital en el 2023, según región socioeconómica y nivel de desarrollo 64 66
1.25 Aporte del sector académico a la inversión en I+D nacional. 2006-2024 66
1.26 Efecto de cada año adicional en el plan de estudios universitario sobre la pertenencia al grupo más democrático de estudiantes en *Democra-U*. 68
1.27 Proyecciones del presupuesto adicional requerido por el MEP para avanzar en el cumplimiento de las metas propuestas 71
1.28 Personas de 25 a 34 años que accedieron a la educación superior, según país o región, por año 77
1.29 Simulación de puntajes promedio en las pruebas PISA según el escenario de política educativa. 2009–2025 80
2.1 Porcentaje de personas que asisten a la educación regular, según clima educativo del hogar 97
2.2 Evolución de los años de educación promedio de las personas de 18 a 35 años, según quintiles de ingreso 98
2.3 Evolución de la tasa neta de escolaridad, por ciclo, según nivel educativo 102
2.4 Evolución de la cobertura estimada del servicio educativo para la población de 0 a 3 años 104
2.5 Distribución del nivel de desempeño en los componentes Español y Matemática según el Índice de Desarrollo Social (IDS) del distrito. 2023 105
2.6 Tendencias en el desempeño de las pruebas PISA, por país, según la competencia evaluada. 2009-2002 106

2.7 Distribución de estudiantes en el primer nivel de desempeño en PISA 2018 y 2022, por tipo de colegio y zona, según competencia evaluada 108
2.8 Puntaje promedio de población de 15 años por dimensión TIC, según perfiles de competencias digitales en PISA 2022 110
2.9 Porcentaje de viviendas con hacinamiento tecnológico por característica, según inclusión o no de celular. 2023 111
2.10 Probabilidad de que una persona utilice la computadora de forma productiva o avanzada según grado académico 112
2.11 Porcentaje de estudiantes en centros unidocentes que reciben asignaturas complementarias. 2024 114
2.12 Índice de situación educativa global en territorios indígenas por nivel, según componentes 117
2.13 Índice de la situación educativa en primaria por territorio indígena 117
2.14 Distribución de la percepción de docentes sobre la contextualización cultural del programa educativo. 2024 119
2.15 Distribución de la percepción docente sobre el dominio del idioma según etnia de pertenencia. 2024 120
2.16 Distribución de la población de 18 a 64 años de edad, según nivel educativo 121
2.17 Cantidad de personas egresadas de la educación técnica en INA y MEP 122
2.18 Total de egresos en programas del INA, según otorgamiento de nivel de cualificación 123
2.19 Total de personas graduadas en el INA y el MEP por campo y sexo. 2017-2023 124
2.20 Evolución del porcentaje de mujeres egresadas en áreas STEM del MEP 125
2.21 Total de cambios en roles de dirección y subdirección en diferentes instancias en el Viceministerio Académico del MEP 129
2.22 Evolución de la Inversión Social Pública en Educación como porcentaje del PIB 134
2.23 Evolución de la inversión social pública en incentivos para estudiar 135
2.24 Evolución de la estructura porcentual de inversión social pública en incentivos para estudiar por programa 136
2.25 Distribución de docentes de primaria según su conocimiento y acceso a los resultados de la prueba nacional estandarizada. 2024 138
2.26 Desglose de la liquidación presupuestaria del Consejo Superior de Educación 140
2.27 Distribución de estudiantes de sexto grado, por nivel alcanzado en producción escrita, comprensión de lectura y comprensión auditiva. 2024 143
2.28 Perfiles docentes según su percepción de la situación laboral. PISA 2022 150
2.29 Cantidad de trámites de reubicación por motivos de salud en el MEP 151
2.30 Cantidad de trámites por incapacidad en el MEP 151
2.31 Evolución del presupuesto asignado al IDP 153
3.1 Evolución de los puntajes promedio en las pruebas PISA, según la competencia evaluada 183
3.2 Proporción de estudiantes según nivel de desempeño en las pruebas PISA de Matemáticas. 2022 186
3.3 Evolución de la proporción de estudiantes, según su desempeño en las pruebas PISA de Matemáticas 187
3.4 Puntajes promedio en cada contenido evaluado en Matemáticas, países seleccionados, PISA 2022 188
3.5 Proporción de estudiantes según nivel de desempeño en las pruebas PISA de Lectura. 2022 189
3.6 Tasa de crecimiento de estudiantes con bajos desempeños en la prueba PISA de lectura en América Latina. 2018-2022 189
3.7 Relación de países según puntaje promedio y variabilidad interna de los puntajes en la prueba PISA de Matemáticas. 2022 190
3.8 Relación de países según puntaje promedio y variabilidad interna de los puntajes en la prueba PISA de Lectura. 2022 191
3.9 Escenarios de variación de puntajes en PISA 2018 191
3.10 Nota obtenida en la prueba DIMA por estudiantes de primer ingreso a la UCR 196
3.11 Distribución de docentes según las estrategias empleadas para mejorar la fluidez y la identificación de ideas principales en la asignatura de Español. 2024 200
3.12 Distribución de docentes según las estrategias empleadas para mejorar la comprensión lectora a nivel inferencial en la asignatura de Español. 2024 201
3.13 Distribución de docentes que recomendaron estrategias para trabajar Estadística y probabilidad en el aula, según nivel de especificidad de la respuesta 206
3.14 Distribución de docentes que recomendaron estrategias para trabajar Relaciones y álgebra, según nivel de especificidad de la respuesta 206
3.15 Causas que provocan reducción del tiempo lectivo o pérdida de lecciones de Matemáticas. 2024 208
3.16 Condiciones que favorecen la aplicación del programa de estudio lecciones de Matemáticas. 2024 208
3.17 Distribución de habilidades del Programa de Estudios en Español de Segundo ciclo de primaria, según área. 2024 214
3.18 Habilidades evaluadas y no evaluadas en la prueba nacional estandarizada de Matemáticas en primaria, según área. 2023 215

3.19 Distribución de los ítems de la prueba estandarizada de Español, por nivel de desempeño del MEP criterio experto. 2023 216
3.20 Total de ítems evaluados en la prueba nacional estandarizada de Español en primaria, según dificultad y porcentaje de aciertos. 2023 217
3.21 Total de ítems evaluados en la prueba nacional estandarizada de Matemáticas, según porcentaje de aciertos. 2023 217
3.22 Curvas de información de los ítems evaluados en la prueba nacional estandarizada de Español. 2023 219
3.23 Puntaje promedio en pruebas PISA de lectura para países seleccionados 230
3. 24 Porcentaje promedio en las categorías con desempeño más bajo en la prueba ERCE de escritura en sexto año, según el dominio evaluado. 2019 231
3.25 Porcentaje de estudiantes en pobreza de aprendizaje en indicadores seleccionados, según la percepción de sus docentes. 2023 231
3.26 Pretest: escala promedio de actitudes hacia la escritura según año escolar, cohortes 2023 -2024 235
3.27 Cambio en la escala promedio de actitudes hacia la escritura, según año escolar y grupo de análisis. 2023 236
3.28 Cambio en la escala promedio de actitudes hacia la escritura, según año escolar y grupo de análisis. 2024 237
3.29 Pretest: escala promedio de autoeficacia hacia la escritura según dimensión y año escolar, cohortes 2023 -2024 237
4.1 Tasa bruta de escolaridad en educación secundaria, oficial y simulada 247
4.2 Inversión social pública real en educación 251
4.3 Prioridad fiscal y social de la inversión social pública en educación 251
4.4 Presupuesto inicial asignado al MEP e inversión social pública (ISP) en educación 252
4.5 Inversión social pública (ISP) real en educación por habitante y por estudiante 253
4.6 Distribución del presupuesto del MEP, según categorías de inversión 254
4.7 Presupuesto asignado al MEP e inversión social pública (ISP) en educación 256
4.8 Prioridad fiscal y social de la inversión social pública en educación 257
4.9 Inversión social pública (ISP) real en educación por habitante y por estudiante 257
4.10 Índice del presupuesto asignado al MEP ajustado por el índice de precios (IPC) 258
4.11 Distribución del presupuesto del MEP, según categorías de inversión
4.12 Variación real del presupuesto del MEP, según categorías de inversión. 2018-2025 259
4.13 Comparación entre la variación del gasto potencialmente permitido por regla fiscal y el autorizado al MEP 261
4.14 Incremento de recursos requerido para atender necesidades educativas prioritarias 264
4.15 Proyección de la evolución del presupuesto del MEP, según escenarios 265
4.16 Porcentaje de ejecución del presupuesto final asignado al MEP 267
4.17 Porcentaje de ejecución del presupuesto del MEP, según rubro de inversión 267
4.18 Modificaciones al presupuesto del MEP, según rubro de inversión 269
4.19 Porcentaje de líneas de presupuesto que fueron modificadas en el ejercicio económico 2024, según partida 270
4.20 Distribución de la inversión adicional proyectada para el cumplimiento gradual de los objetivos operativos, según pilar 283
4.21 Proyecciones del presupuesto adicional requerido por el MEP para avanzar en el cumplimiento de las metas propuestas 283
4.22 Proyección de la inversión adicional requerida por el MEP para avanzar en el cumplimiento de las metas propuestas 284
4.23 Distribución porcentual del presupuesto adicional requerido por el MEP para la ejecución de proyectos estratégicos, según rubro de inversión 285
5.1 Cantidad de oportunidades académicas ofertadas por las universidades públicas según el área de conocimiento. 2022 307
5.2 Cantidad de títulos entregados en el nivel de diplomado según tipo de centro, por año 311
5.3 Cantidad de títulos de diplomado según campo de educación CINE, por tipo de institución. 2014-2023 312
5.4 Cantidad de títulos otorgados, según tipo de universidad, por grado académico y año 314
5.5 Promedio de títulos en nuevos profesionales, según algunas áreas del conocimiento, por año 315
5.6 Distribución de la población entre 18 y 24 años que asiste a la educación universitaria (sin título) y vive con sus padres, de acuerdo con el nivel educativo de estos 318
5.7 Tasa de desempleo entre personas de 18 y 54 años, según nivel educativo, por año 319
5.8 Personas en condición de pobreza según sus años de escolaridad, por año 320
5.9 Inversión Social Pública en Educación Superiora/ de Costa Rica. 2000 – 2023 324
5.10 Distribución de artículos publicados y adscritos en la plataforma Scopus según universidad, por año 326

5.11 Inversión en I+D como porcentaje del PIB 326
5.12 Distribución de la población que asiste a la educación superior, según edades y sexo, por año 327
5.13 Aumento porcentual del salario por cada año adicional de educación, según área del conocimiento y movilidad de las personas graduadas 331
5.14 Crecimiento real del FEES, el gasto ejecutado y límite de gasto de la regla fiscal. 2019-2025 336
5.15 Gasto en remuneraciones como porcentaje del gasto total de las universidades públicas. 2020 y 2024 336
5.16 Tasa de reprobación promedio en los cursos según universidad, por año 341
5.17 Estudiantes que lograron obtener el primer título a siete años o más de su ingreso, según cohorte de primer ingreso en universidades públicas. 2000-2016 342
5.18 Distribución de las personas no graduados según patrón de matrícula, por cohorte 343
5.19 Distribución de las puntuaciones de los componentes democráticos 350
6.1 Personas de 25 a 34 años con acceso a la educación superior 364
6.2 Títulos de grado otorgados por las universidades de Costa Rica, según sector institucional 366
6.3 Relación entre el acceso educativo a nivel terciario en personas de 25 a 34 años e indicadores de desarrollo en países seleccionados. 2022 367
6.4 Conteo de reformas a políticas educativas en educación superior, por países, según destinatario. 1982-2020 369
6.5 Personas entre 18 y 34 años que han completado la educación secundaria, según rangos de edad 370
6.6 Personas de 18 a 34 años que completaron la educación secundaria, según región 371
6.7 Personas de 18 a 34 años con acceso a la educación superior, según región 372
6.8 Matrícula de primer ingreso del primer ciclo/semestre en universidades del sector estatal. 2014-2023 374
6.9 Distribución de la matrícula de primer ingreso del primer ciclo/semestre en universidades del sector estatal, según tipo de sede. 2014-2023 375
6.10 Distribución de los diplomas otorgados por las universidades, según sector institucional. 2000-2023 376
6.11 Indicadores de graduación en las universidades estatales, según áreas de conocimiento. 2000-2023 377
6.12 Indicadores de graduación y matrícula en universidades estatales, según sede. 2017-2020 377
6.13 Relación entre la admisión universitaria e indicadores selectos de desempeño en la educación secundaria. 2010-2021 385
6.14 Relación entre la tasa de desempleo abierto de personas con estudios universitarios y la admisión universitaria. 2010-2021 386
6.15 Proyección de graduaciones en las universidades públicas y privadas, según escenario. 2021-2034 387
6.16 Relación entre los cupos universitarios asignados y los diplomas de pregrado en universidades estatales. 2010-2021 387
6.17 Relación entre los cupos universitarios asignados y los diplomas de pregrado en universidades estatales. 2010-2021 388
6.18 Relación entre la tasa de reprobación en cursos y los diplomas de pregrado en universidades estatales. 2010-2021 389
6.19 Relación entre la matrícula de primer ingreso en las sedes regionales y los diplomas de pregrado en las universidades estatales. 2010-2021 389
6.20 Relación entre la asistencia a la educación superior pública y privada y las personas con título de educación superior, en las personas de 18 a 34 años. 2019-2024 390
6.21 Prospección de la titulación universitaria de acuerdo con el nivel de asistencia a la educación superior 390
6.22 Relación entre el acceso a la educación superior pública y privada y las personas con título de educación superior, en las personas de 18 a 34 019-2024 390
6.23 Total de normas en materia de cupos y oferta académica, según año de emisión. 1972-2024 391
6.24 Distribución de disposiciones en materia de cupos y oferta académica según tipo de instancia emisora y tipo de instancia ejecutora 394

Índice de figuras

1.1 Planes estratégicos en educación documentados en las administraciones gubernamentales de Costa Rica en los últimos 20 años 40
1.2 Factores que limitan gestión del CSE y el cumplimiento de su mandato constitucional 42
1.3 Ejes temáticos del reglamento del Consejo Superior de Educación 43
1.4 Proyectos de ley orientados a modificar la estructura del CSE. 2013-2025 43
1.5 Principales eventos registrados en conectividad y formación tecnológica 45
1.6 Principales observaciones técnicas sobre la derogatoria del Programa de Afectividad y Sexualidad Integral 46
1.8 Cambios en los planes e instrumentos para la nivelación de aprendizajes. 2021-2025 49
1.9 Distribución de docentes según estrategias recomendadas para trabajar Estadística y probabilidad en el aula 54
1.9 Condiciones que aumentan o disminuyen la implementación del programa en las lecciones de Matemáticas, según el reporte de docentes en primaria 55
1.10 Factores que afectan la aplicación de programas de estudio de Educación Cívica y Estudios Sociales, según docentes 58
1.11 Sub-redes de apoyo a la gestión del centro educativo, según Circuito Escolar
1.12 Línea de tiempo de programas de estudio aprobados por el Consejo Superior de Educación,según nivel educativo 62
1.13 Propuesta de visión del sistema educativo de calidad: un objetivo estratégico y cuatro pilares 69
1.14 Pasos imprescindibles del proceso de comprensión de lectura de géneros textuales no literarios 74
1.15 Componentes clave para una estrategia de nivelación efectiva que reduzca la pobreza de aprendizajes 75
1.16 Acciones estratégicas para fortalecer la macro evaluación educativa en el tránsito hacia un instituto autónomo 76
1.17 Acceso a capacitación en el último año, según docentes de Estudios Sociales y Educación Cívic 76
2.1 Programas de estudio aprobados por el Consejo Superior de Educación, según nivel educativo 100
2.2 Perfil de personas usuarias de TIC, según características de uso. 2023 112
2.3 Factores asociados el acceso educativo, según opinión de profesores en escuelas unidocentes 114
2.4 Áreas de mejora en los liceos rurales, según representantes de estas instituciones. 2024 116
2.5 Período de afectación de aprendizajes y estrategias de nivelación académica 2018-2025 129
2.6 Principales características de la prueba nacional estandarizada 2023-2025 129
2.7 Ejes temáticos del reglamento del Consejo Superior de Educación 141
2.8 Principales barreras para implementar los programas de Inglés en primaria, según docentes 145
2.9 Principales barreras para implementar los programas de Estudios Sociales y Cívica, según criterio de los docentes 147
2.10 Redes de apoyo a la dirección del centro educativo en siete circuitos escolares en condiciones de alta vulnerabilidad según institución. 2024 148
2.11 Redes de apoyo a la dirección del centro educativo según la ubicación de relación con el centro educativo. 2024 149
2.12 Producciones técnicas y jurídicas que anteceden la aplicación de las pruebas de idoneidad del Título II 152
2.13 Flujo del proceso propuesto para la aplicación de una buena práctica educativa (BPE) 172
3.1 Elementos del sistema educativo costarricense analizados en el capítulo 3 182
3.2 Participación de Costa Rica en pruebas PISA según dominio principal evaluado 185
3.3 Elementos que conforman una estrategia efectiva para lograr mejoras significativas en el aprendizaje, según experiencias internacionales 192
3.4 Habilidades de lectura requeridas en PISA y en los programas de Español del MEP, según nivel de desempeño y año escolar 194
3.5 Perfiles de salida de Primer y Segundo ciclos según los programas de estudio de Español del MEP 197
3.6 Estrategia de resolución de problemas propuesta en el programa de Matemáticas, según etapas y momento 203
3.7 Correspondencia entre procesos matemáticos incluidos en el programa de estudios del MEP y evaluados en PISA 2022 204
3.8 Niveles de conocimiento identificados en las recomendaciones didácticas brindadas por docentes de Matemáticas en primaria 206
3.9 Estructura general de la prueba nacional estandarizada en primaria 210
3.10 Representación del mapa de distribución de personas e ítems según el modelo de Rasch 220
3.11 Pretest: creencias y prácticas docentes sobre la enseñanza de la escritura, según tipo 234
4.1 Propuesta de visión del sistema educativo de calidad: un objetivo estratégico y cuatro pilares 272

6.1 Medidas para mejorar la cobertura y el logro educativo en la Educación Superior en Costa Rica 283
6.2 Metodología empleada para la identificación y análisis de disposiciones normativas de las universidades estatales relativas a la cobertura y la promoción estudiantil 392
6.3 Puntos de entrada propuestos por el *Informe Estado de la Educación* para generar cambios rápidos en el acceso a la educación superior 397
6.4 Primer grupo de propuestas: intervenir en la oferta y demanda de diplomados universitarios 398
6.5 Segundo grupo de propuestas: graduar pronto a las personas que ya son actualmente estudiantes universitarios 399
6.6 Tercer grupo de propuestas: reformar el sistema de incentivos para crear oferta de carreras más pertinentes y de menor duración 400
6.7 Cuarto grupo de propuestas: intervenir en los rezagos estructurales de cobertura y calidad en secundaria 401

Índice de diagramas

5.1 Nuevas presiones al rendimiento educativo en educación superior por crisis de aprendizajes en secundaria 328
5.2 Estudio prospectivo de la educación superior universitaria estatal en Costa Rica al año 2050: selección de propuestas relacionadas con temas de financiamiento y gobernanza de las universidades públicas 333
6.1 Procedimientos para aprobación de normativas sobre nuevas carreras en las universidades públicas 394

Índice de mapas

1.1 Territorialización de las personas graduadas de carreras STEM 67
2.1 Centros educativos según distrito y área de menor desarrollo relativo. 2024 98
2.2 Ubicación de los centros de formación según institución, año de creación y cantidad de egresos 122
5.1 Distribución de las sedes universitarias, según el IDS 306
5.2 Ubicación de las instituciones que gradúan personas en el nivel de diplomado por campo de educación. 2014-2023 313
5.3 Cantidad de sedes universitarias, total de personas de 25 a 34 años graduadas y porcentaje que representan de la población total, por cantón. 2022 317
5.4 Áreas de servicio de las sedes regionales por región de planificación 339
5.5 Cantidad de proyectos de acción social de la Universidad de Costa Rica por cada mil habitantes, según distrito e intensidad de cobertura. 2023 346

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 distingos 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 ("Educasion" 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 planteo 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 politicos 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 nuestras 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 en 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 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 0.1

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.

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 Wakirí que significa guía, pues su objetivo principal es guiar la toma de decisiones informada por parte de las personas que buscan estudiar una carrera universitaria de grado o posgrado, así como mejorar de manera continua la cantidad y calidad de la información disponible sobre la oferta en educación superior en Costa Rica.

Waki contempla información sobre la ubicación y oferta académica de las distintas universidades públicas y privadas del país, indicadores de desempleo, duración de las carreras, salario promedio, cantidad de graduados, infraestructura y los servicios de las sedes universitarias, entre otros indicadores. Además, ofrece una guía de posgrados dentro del país (Maestría, Doctorado, Posdoctorado), permite la búsqueda de carreras por categorías o por áreas de interés; brinda información para padres de familia y orientadores sobre la acreditación, las becas y opciones de financiamiento disponibles en el país.

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

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 lección 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 de una reconstrucción responsable de los daños infligidos por casi una década de crisis educativa, 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 bajo la guía del conocimiento especializado y con plena apertura al escrutinio público.

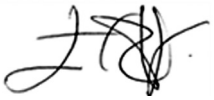
La responsabilidad del *Informe Estado de la Educación* está a cargo de un equipo de trabajo comprometido y de una red de apoyo que participa en la investigación, diseño gráfico, edición técnica y difusión de los Informes con la misma dedicación y compromiso.

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

PARTE 1

Sinopsis

CAPÍTULO

1

INFORME ESTADO DE LA EDUCACIÓN

Sinopsis

INDICE

Valoración general 2025 29

Valoración general del Noveno *Informe* (2023) 29

Introducción 35

Malas decisiones políticas recientes vulneran logros históricos de la educación 35

Vulneración de logros históricos agudiza problemas no resueltos e impacta aprendizajes del estudiantado 51

Fortalezas históricas del sistema educativo son una plataforma para salir de la crisis 60

Salir de la crisis es posible con nueva generación políticas públicas y estrategias 68

Hora de reconstruir y reimaginar la educación que queremos 79

Anexo 1. Resolución de sala constitucional ante recurso de amparo interpuesto por el pen al MEP sobre acceso a información de pruebas nacionales estandarizadas 81

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 I*nforme* 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 educativo[2] 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 técnica[3]. La gestión educativa está incumpliendo y omitiendo cada vez más los acuerdos nacionales en el ámbito educativo, forjados a lo largo de décadas, que establecían un norte para la política pública. Y, finalmente, se han arraigado los graves rezagos y pérdidas en los aprendizajes básicos de las cohortes de estudiantes que ya salieron y las que transitan por el sistema, sin perspectiva de mejora para ellas ni para las nuevas generaciones que están por iniciar su escolarización.

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

Ante este dilema, el *Informe* llama a tratar la crisis en los ciclos iniciales del sistema educativo como si fuera una emergencia nacional, en el sentido de que requiere ser atendida con extrema urgencia por medio de acciones inmediatas e impostergables[4]. 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 temporal[5]. 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 universitaria[6] 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 N*oveno 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 publica amenazan sus labores sustantivas.

- **Mensaje 4**

  Incumplimiento de acuerdos nacionales genera retrocesos y compromete las aspiraciones nacionales en educación.

CAPÍTULO

1

INFORME ESTADO DE LA EDUCACIÓN 2025

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 mensajes o ideas clave que hilvanan los principales hallazgos y conclusiones de todos 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 fuerzas 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, si no 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 acápites principales. Cada apartado aborda uno de estos logros históricos y aporta evidencia sobre cómo las malas decisiones los han debilitado, con afectaciones

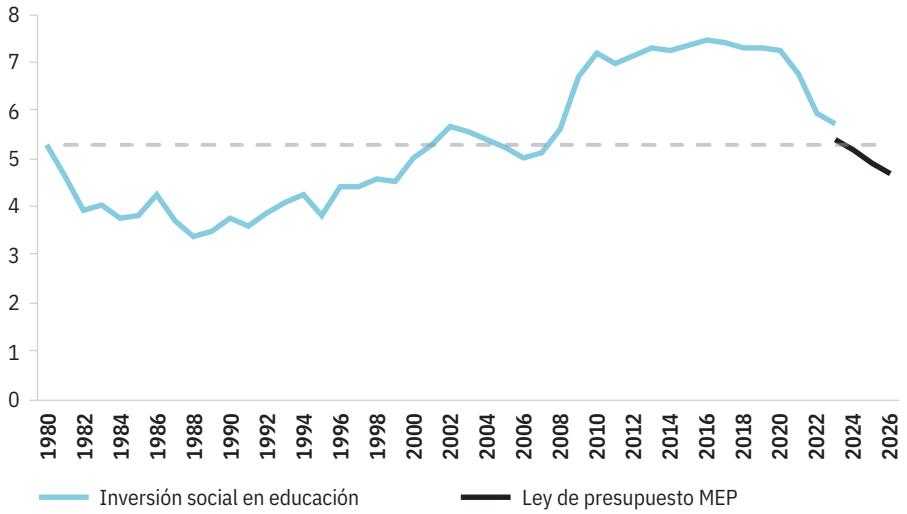
directas sobre el derecho a la educación de la población y la recuperación de los aprendizajes.

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.

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.

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 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).

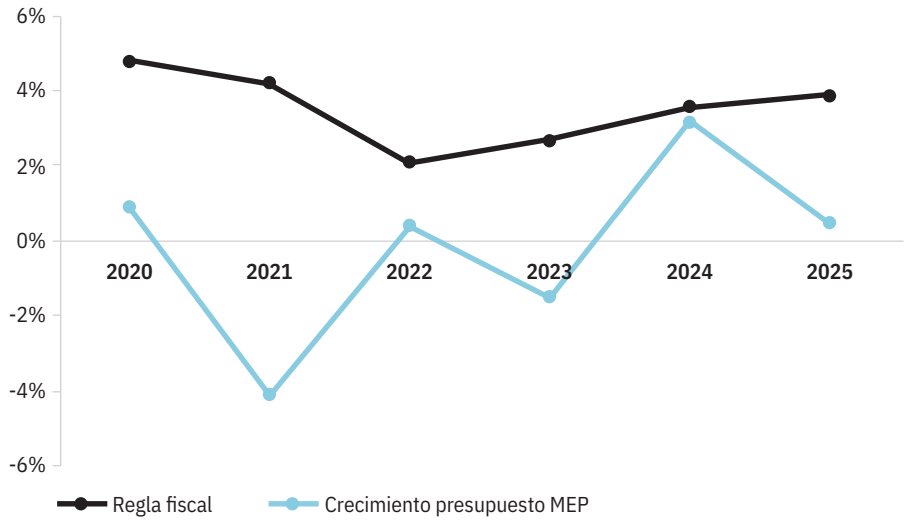
El financiamiento educativo se ha alejado progresivamente de lo establecido en el artículo 78 de la Constitución Política. En el 2024, el presupuesto del MEP fue 2,7 puntos porcentuales del PIB inferior a lo requerido por dicha norma, lo cual representa una diferencia de aproximadamente ¢1,5 billones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

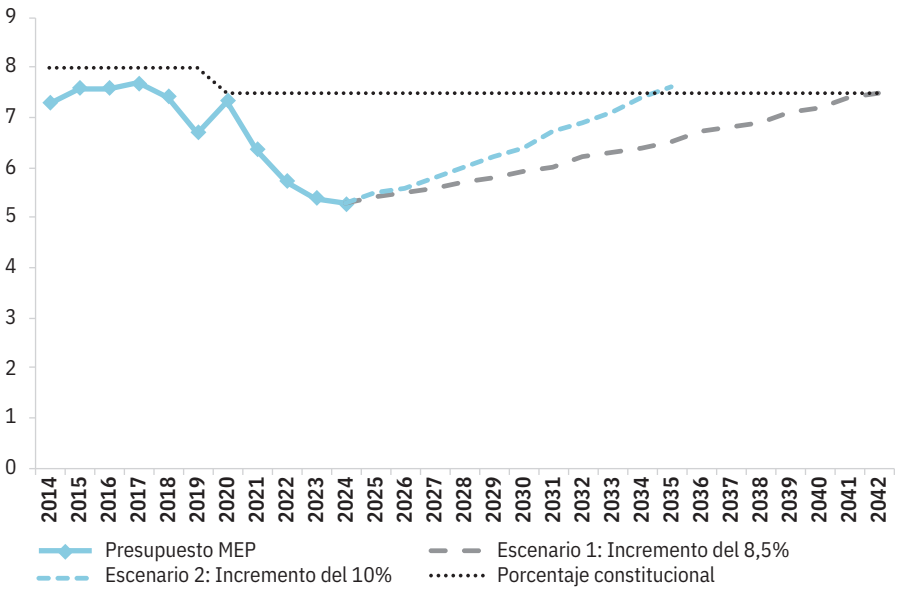
Comparación entre el crecimiento del gasto potencialmente permitido por regla fiscal[a/] y el autorizado al MEP



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 construidos 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

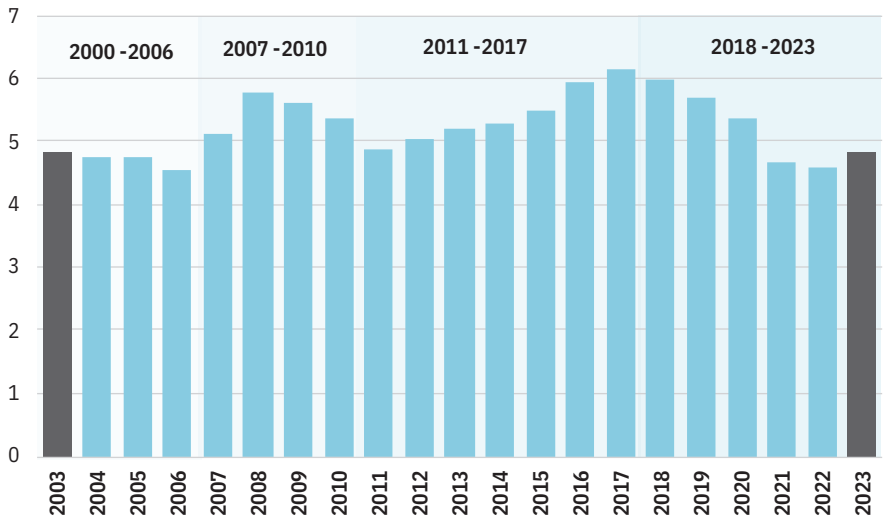
El financiamiento público para la educación superior en Costa Rica ha experimentado períodos contrastantes en las últimas dos décadas. Entre el 2000 y el 2017, se observó un período expansivo de la inversión social pública en educación superior, el cual aumentó 2,2 veces con respecto al año 2000. A partir 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.

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.

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 registraron 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.

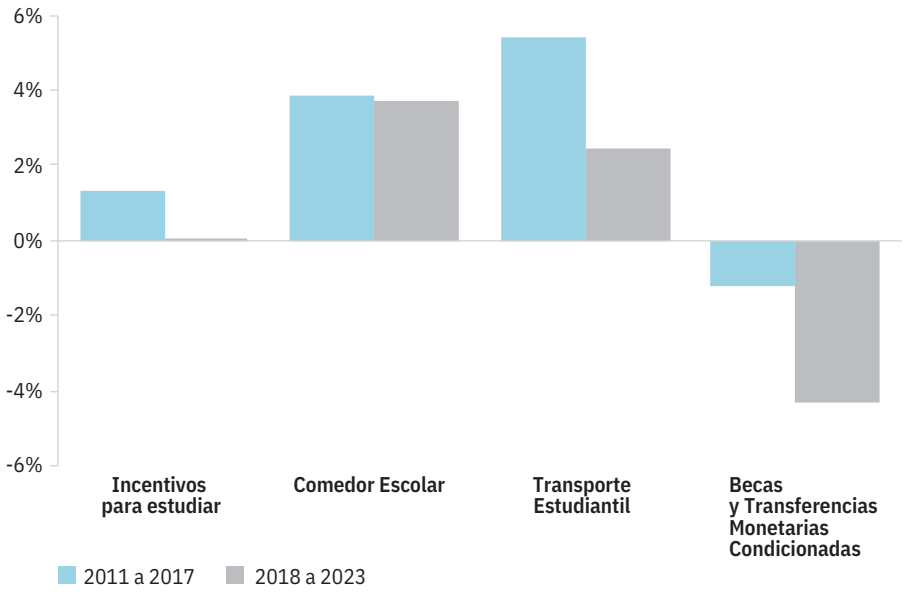
Por su parte, el Consejo Superior de Educación mostró limitaciones importantes para ejercer el papel rector independiente que le otorga la Constitución. Problemas de diseño y funcionamiento no resueltos, que arrastra desde su creación, constituyeron un obstáculo para contrarrestar los problemas de conducción 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

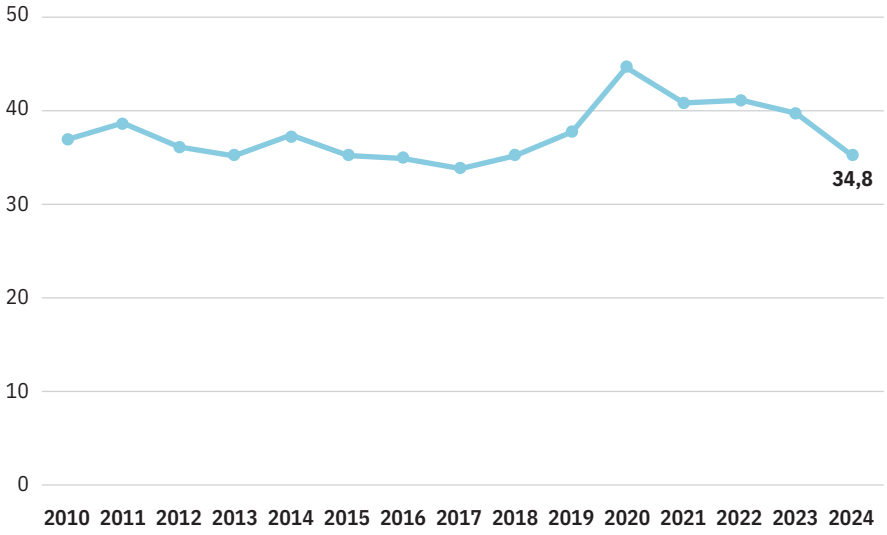
Variación anual promedio de la inversión pública educativa en incentivos para estudiar, según programa, por período



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.

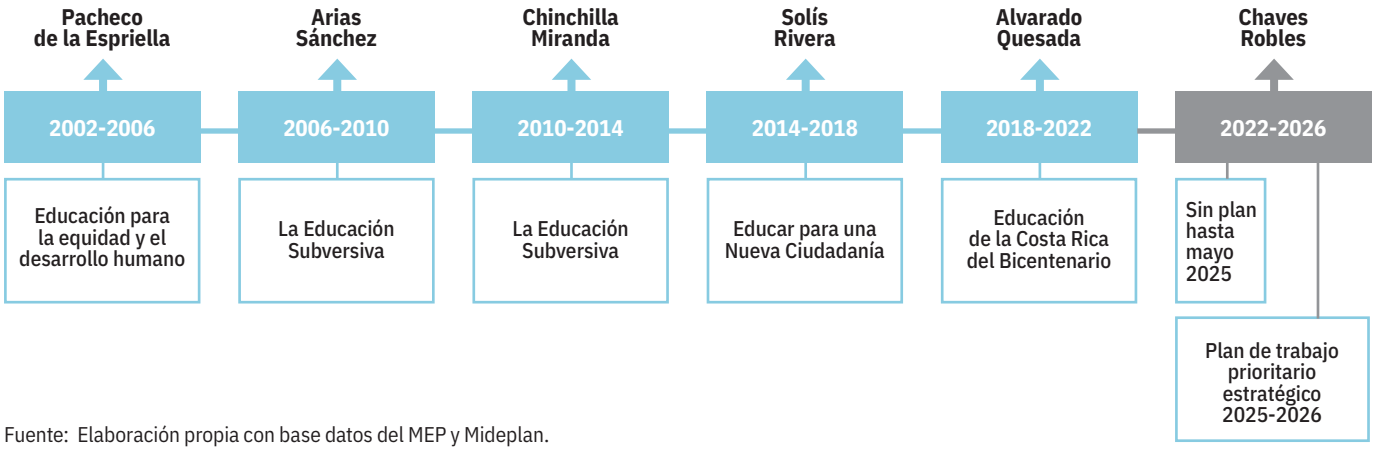
CSE sin autonomía ni capacidad técnica para ejercer rectoría

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 pénsum 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 Colypro.

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 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.

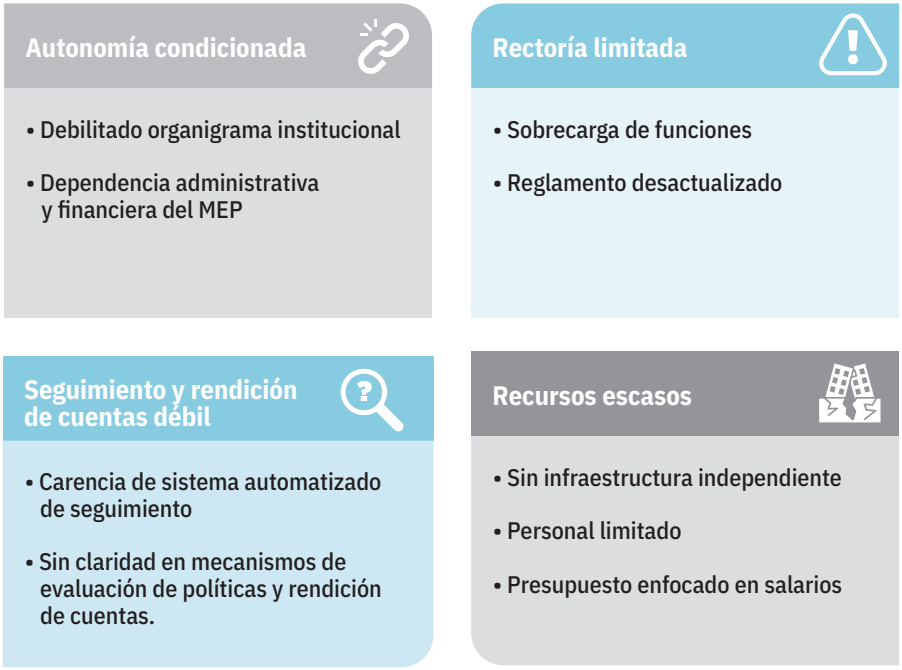
Esta situación evidencia que el CSE continúa enfrentando los mismos desafíos señalados por la CGR en el 2003 y el *Primer Informe Estado de la Educación* en el 2005. Este informe indicaba que el CSE enfrentaba limitaciones institucionales, técnicas y presupuestarias que dificultaban el cumplimiento de 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 1.2

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



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

Figura 1.3

Ejes temáticos del reglamento del Consejo Superior de Educación

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

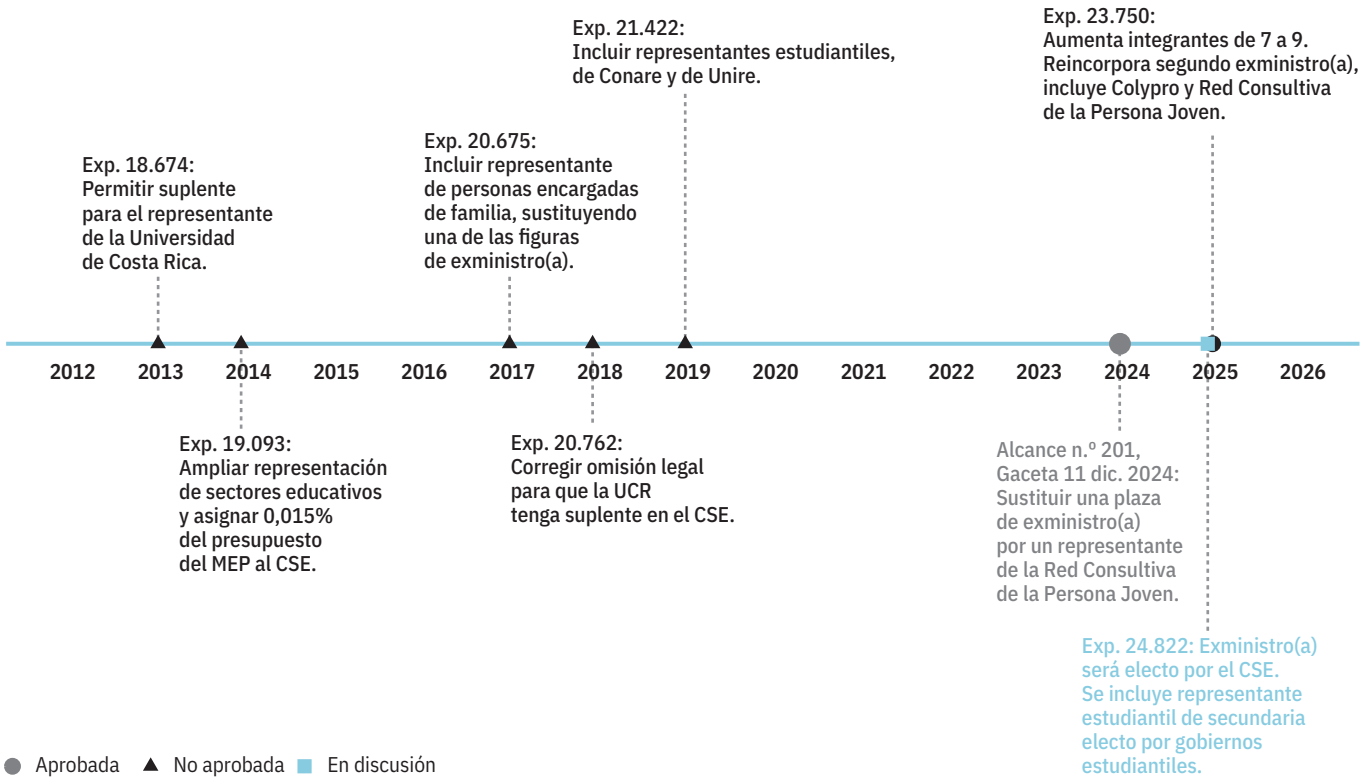
Fuente: Elaboración propia con base en Pérez y Arce, 2025.

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 cumplimento, 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-FOD[7]. Lo hizo sin una evaluación técnica, pedagógica y financiera ni prever una transición ordenada. Como resultado, se desmanteló 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.

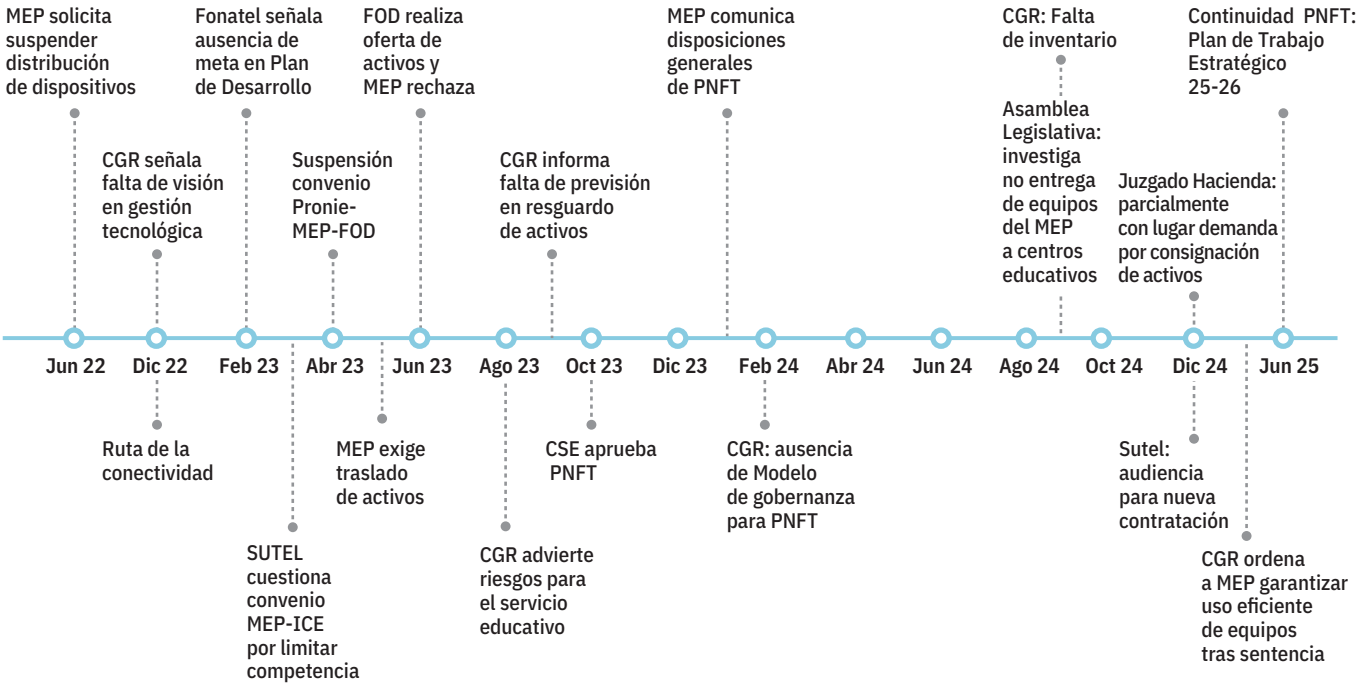
El nuevo Programa Nacional de Formación Tecnológica (PNFT), aprobado en septiembre del 2023 como sucesor del Pronie-MEP-FOD, inició su implementación en el 2024 con un enfoque distinto. Se trata de una asignatura más dentro del currículo, centrada en competencias evaluables y sujeta al Reglamento de 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).

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.

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 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).

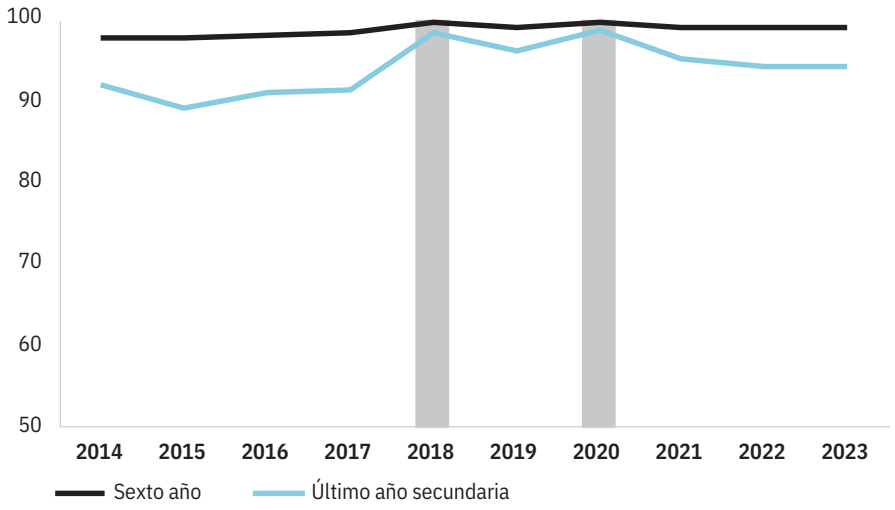
Pobreza de evaluaciones dificulta mejorar resultados y apoyar trabajo docente

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 amparado 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

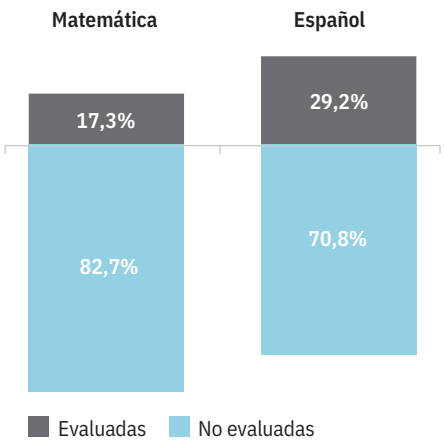
Porcentaje de aprobación en el último año de primaria y secundaria[a/]



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.

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.

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 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.

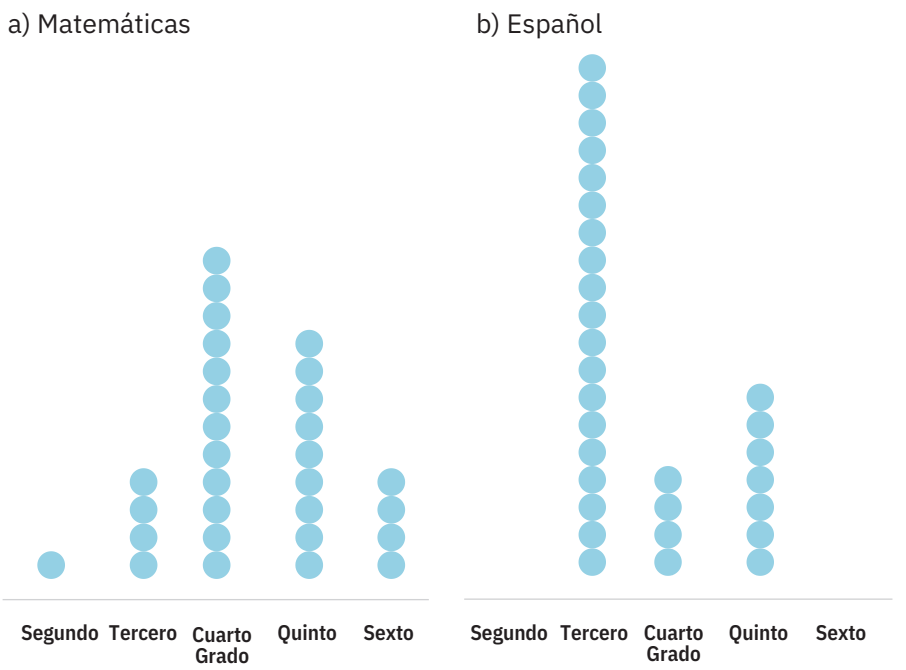
En el caso de Matemáticas, el nivel de dificultad de la mayoría de los ítems es bajo: se ubican en aprendizajes correspondientes a cuarto y quinto grado. A pesar de esta baja exigencia, el porcentaje de aprobación alcanzó solo el 61,5%, lo cual indica que se trata de una prueba fácil que resulta difícil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

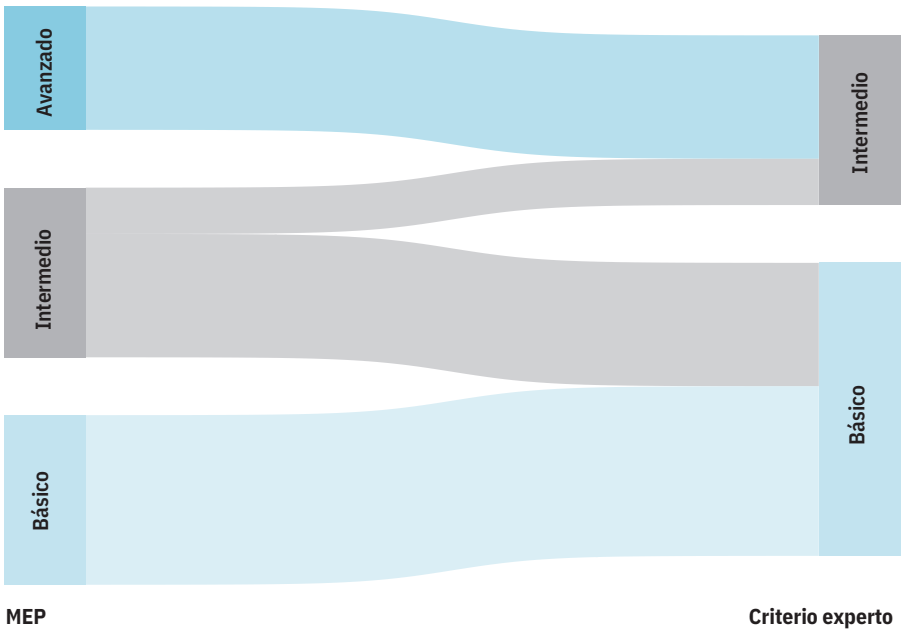
Distribución de ítems incluidos en la prueba estandarizada de primaria, según asignatura y grado escolar al que corresponden[a/]



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 sétimo, 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.

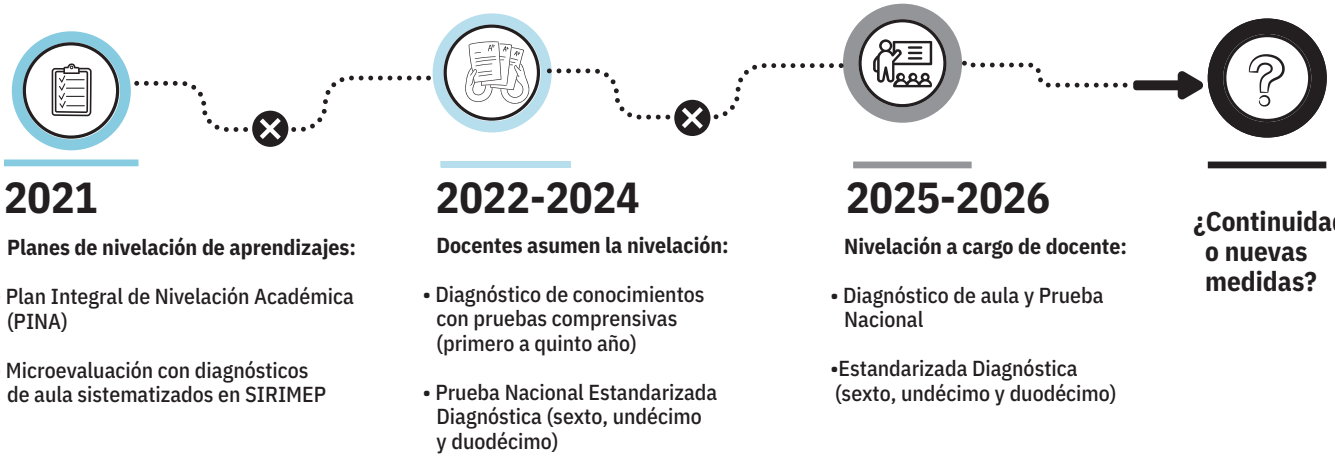
País pierde capacidades para atender los desafíos de la educación terciaria

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

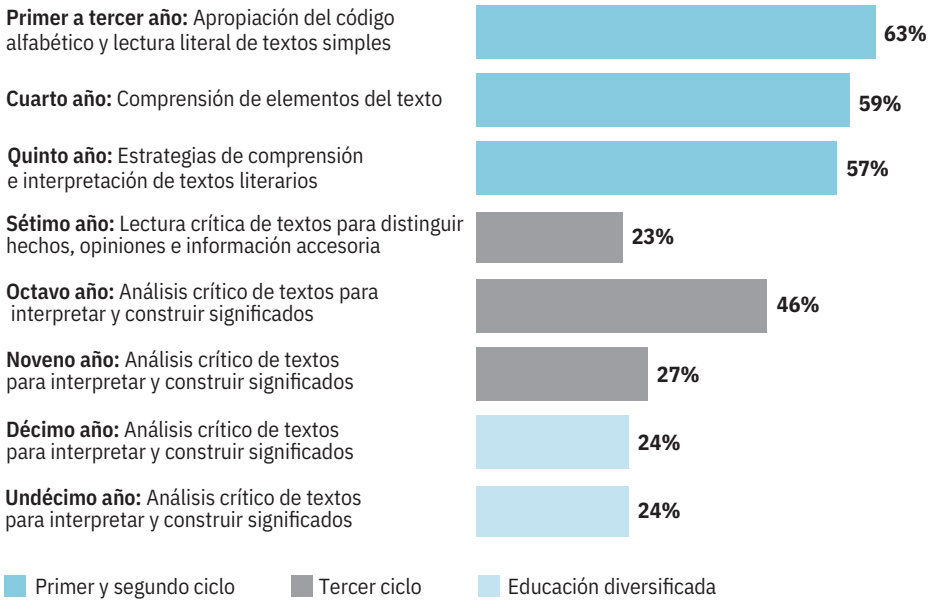
Cambios en los planes e instrumentos para la nivelación de aprendizajes. 2021-2025



Fuente: Elaboración propia con base en MEP, 2021, 2023 y 2025b.

Gráfico 1.11

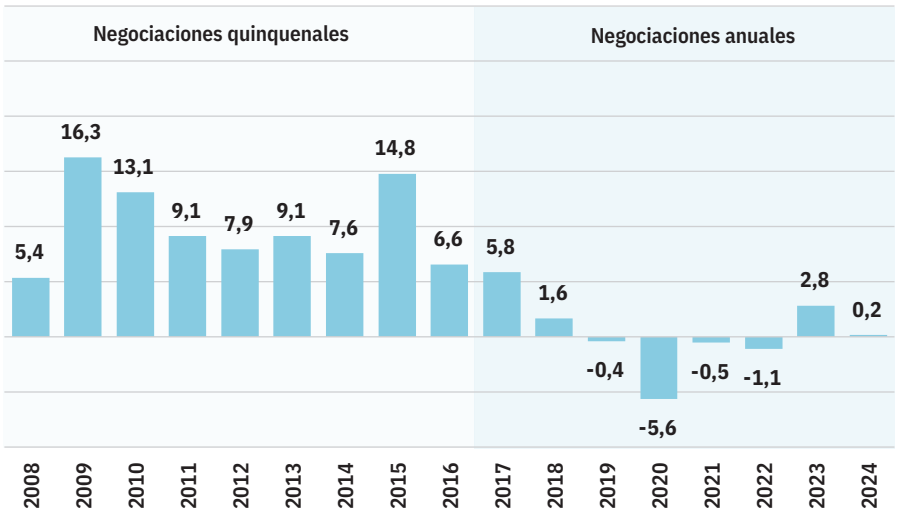
Porcentaje de logro estudiantil en los aprendizajes de lectura evaluados por las pruebas comprensivas[a/], según el año escolar[b/]. 2024



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 (capítulo5).

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 Conejo 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 nº 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 debilitamientos 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 (nº 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.

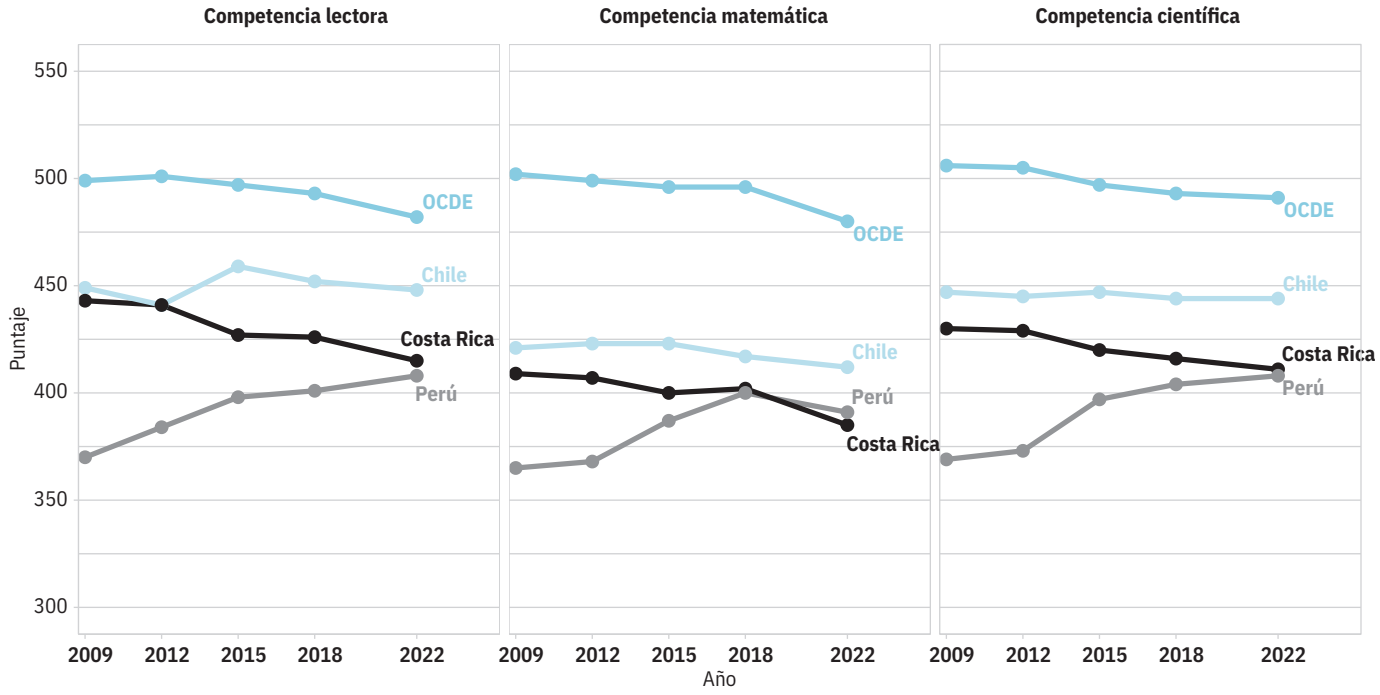
Ante este panorama, el país enfrenta un desafío ineludible: reducir las brechas de aprendizaje y responder a un rezago generalizado que, de no ser atendido con urgencia, tendrá consecuencias graves en una sociedad que demanda más competencias como el pensamiento crítico, la resolución de problemas, la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

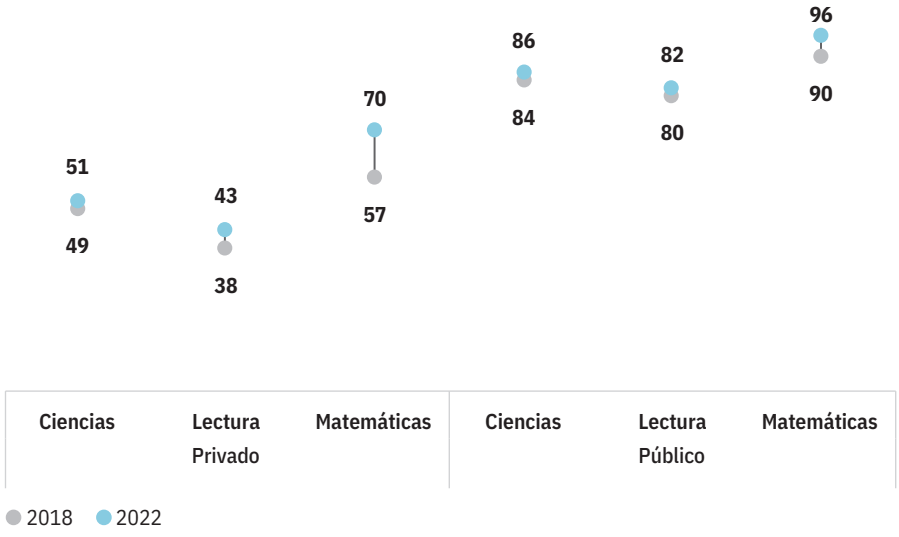
Evolución de los puntajes promedio en las pruebas PISA para países seleccionados, según competencia evaluada



Fuente: Elaboración propia con base en OCDE, 2023.

Gráfico 1.14

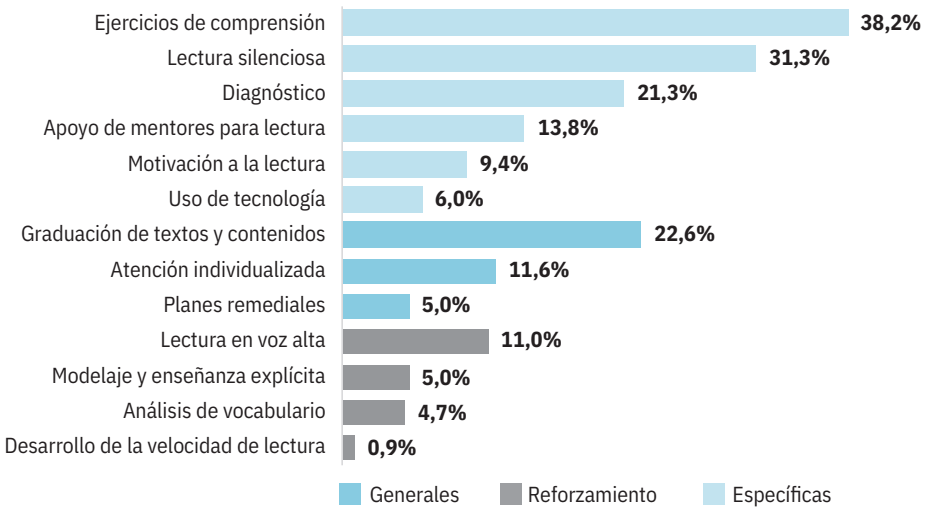
Estudiantes en los niveles de menor desempeño[a/] en las pruebas PISA 2018 y 2022, según sector, por competencia evaluada
(porcentaje)



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 lectora[8], 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.

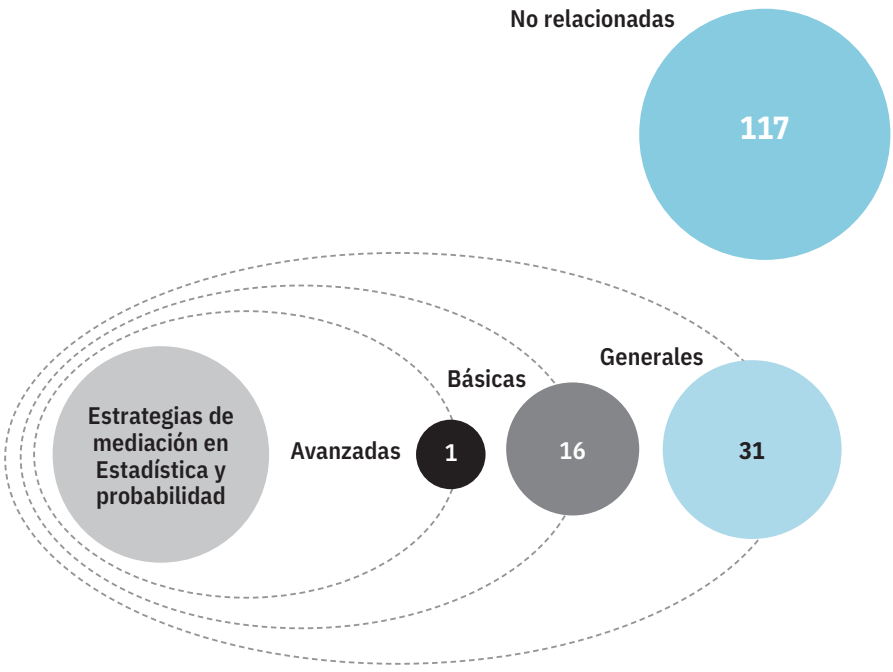
En términos generales, en las respuestas abiertas basadas en la experiencia personal, el porcentaje de personas participantes que logra recomendar acciones acordes al programa de estudios en cada una de las áreas matemáticas es mucho menor. El 66% de las personas participantes emitieron respuestas no 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 general, 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 conocimiento 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.

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.

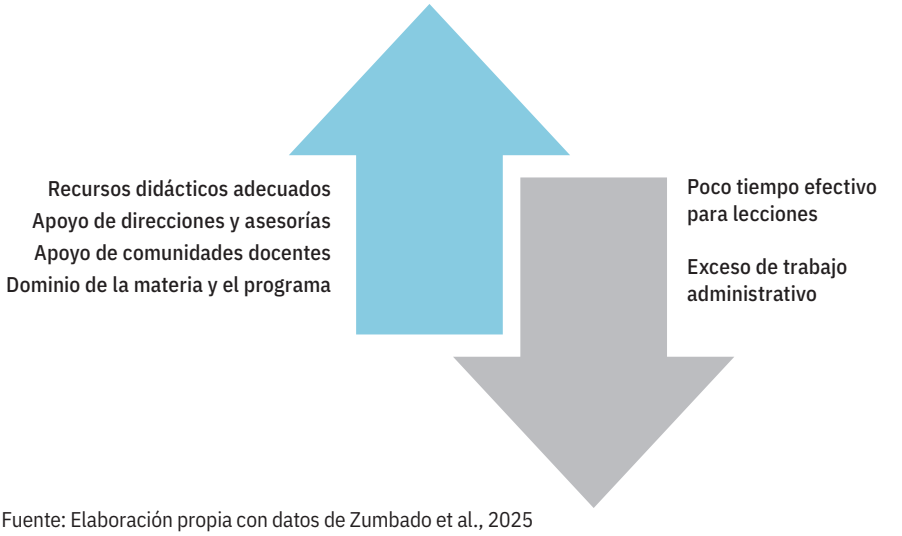
Pérdida de lecciones, falta de apoyo y poca capacitación afectan el desarrollo de las lecciones

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 1.9

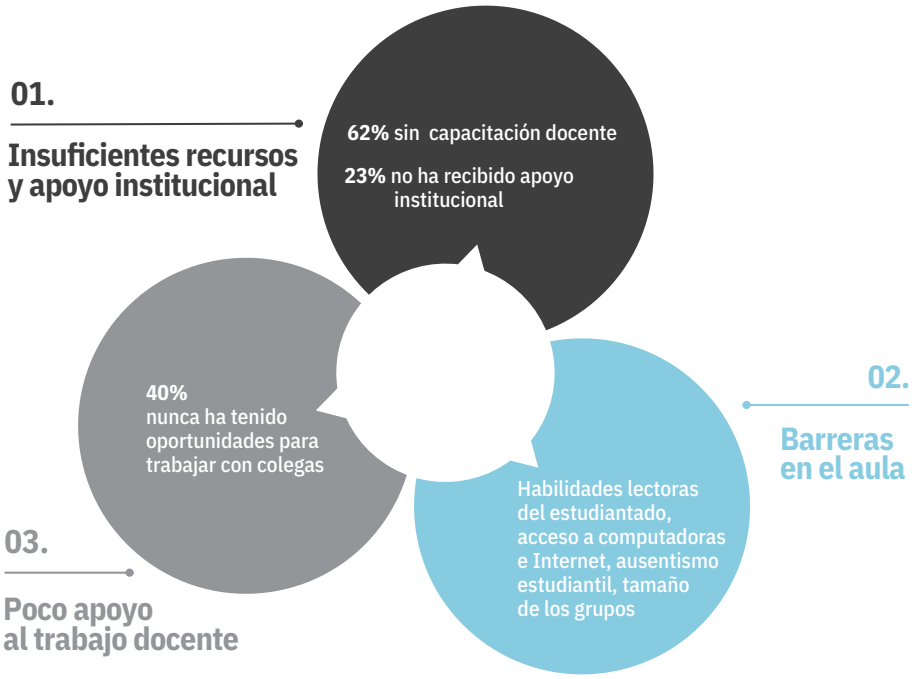
Condiciones que aumentan o disminuyen la implementación del programa en las lecciones de Matemáticas, según el reporte de docentes en primaria



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.

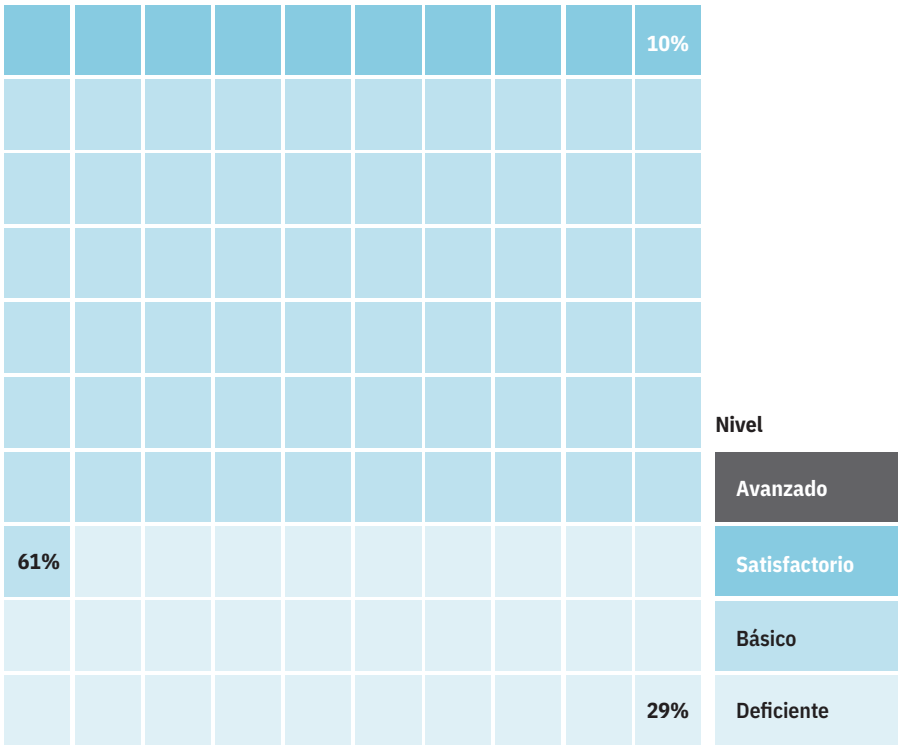
En el 2024, el Instituto de Estudios Interdisciplinarios de la Niñez y la Adolescencia (Ineina) de la Universidad Nacional aplicó *Dialect*, una prueba estandarizada y adaptativa diseñada para evaluar la comprensión lectora. De las 688 personas estudiantes de primer ingreso evaluadas, ninguna alcanzó 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 repitencia 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.

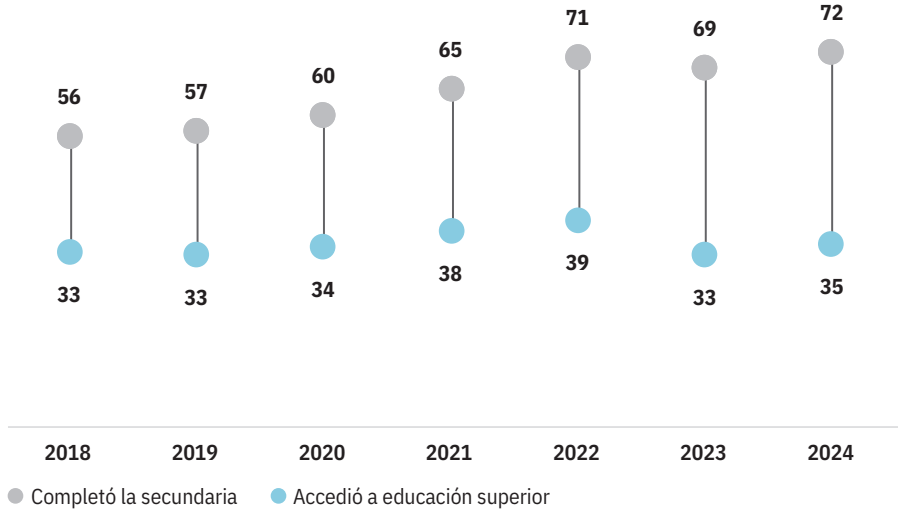
La población en edad de ingresar a la universidad está disminuyendo a una tasa anual del -1,3%, lo que podría limitar la disponibilidad de estudiantes en el futuro próximo. Sin embargo, aún existe un margen para aumentar la cantidad de personas graduadas de secundaria; esto representa una oportunidad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

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.

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.

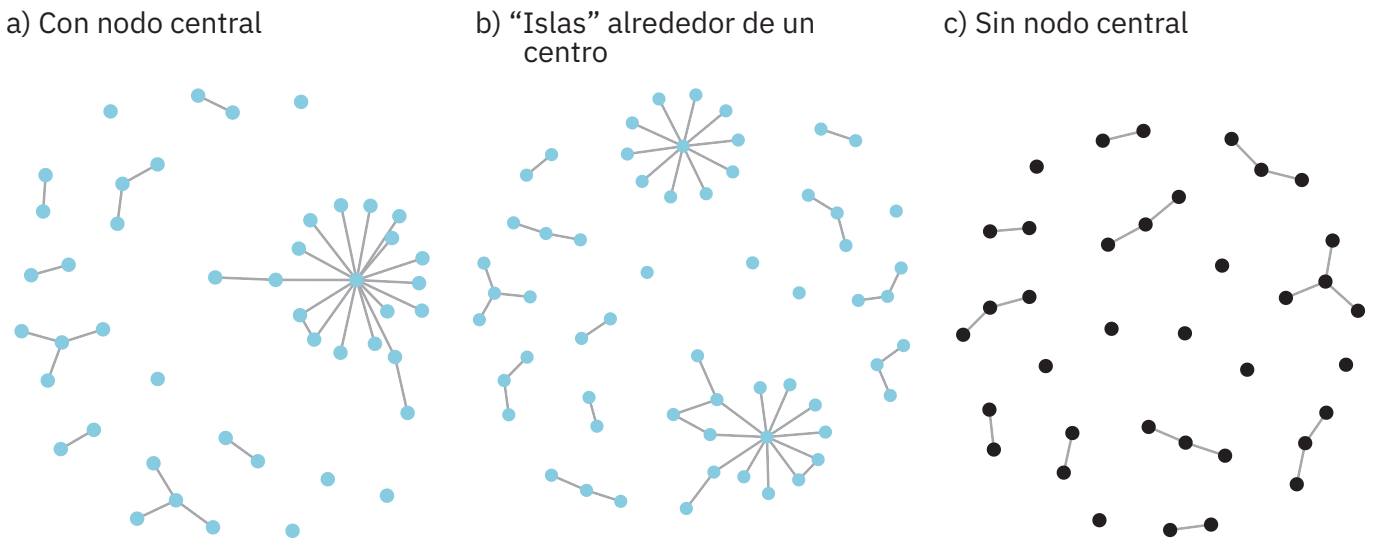
Los datos cualitativos recopilados mediante entrevistas y grupos focales (Leandro, 2025) refuerzan esta lectura. Aunque existen ejemplos valiosos de articulación -–como las alianzas locales en Santa Cruz–[9] , la mayoría de las experiencias son frágiles, puntuales y dependientes del impulso individual. 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/ 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.

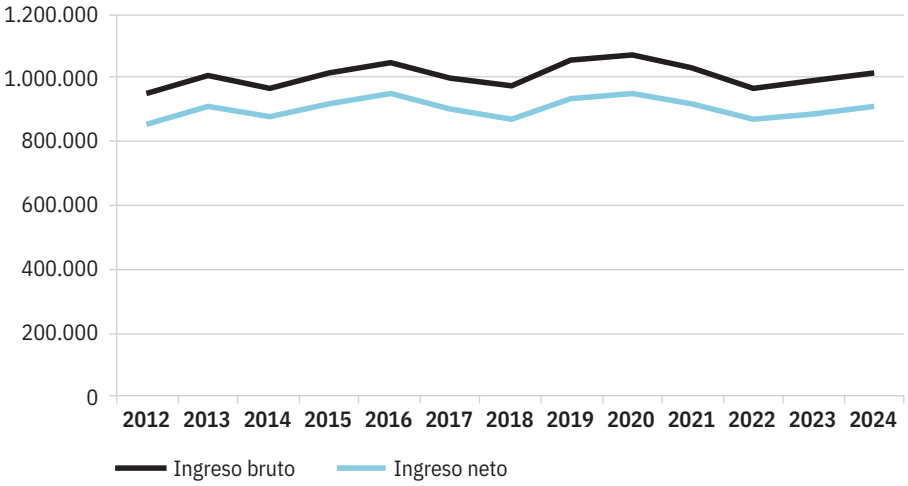
El deterioro de las condiciones laborales del personal docente también se refleja en el aumento sostenido de reubicaciones por motivos de salud e incapacidades prolongadas, con implicaciones directas para el funcionamiento cotidiano de los centros educativos. Entre el 2020 y julio del 2024, se tramitaron 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 (ENAHO), 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

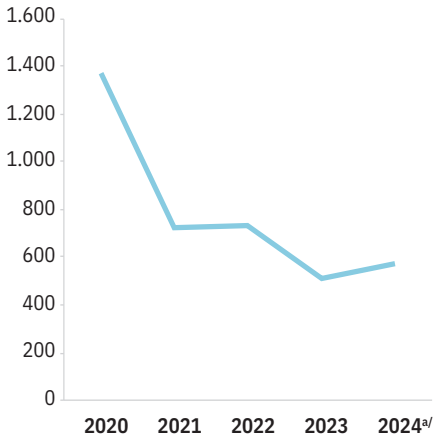
Ingreso promedio de docentes de primaria y secundaria en el sector público
(colones constantes del 2020)



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%.

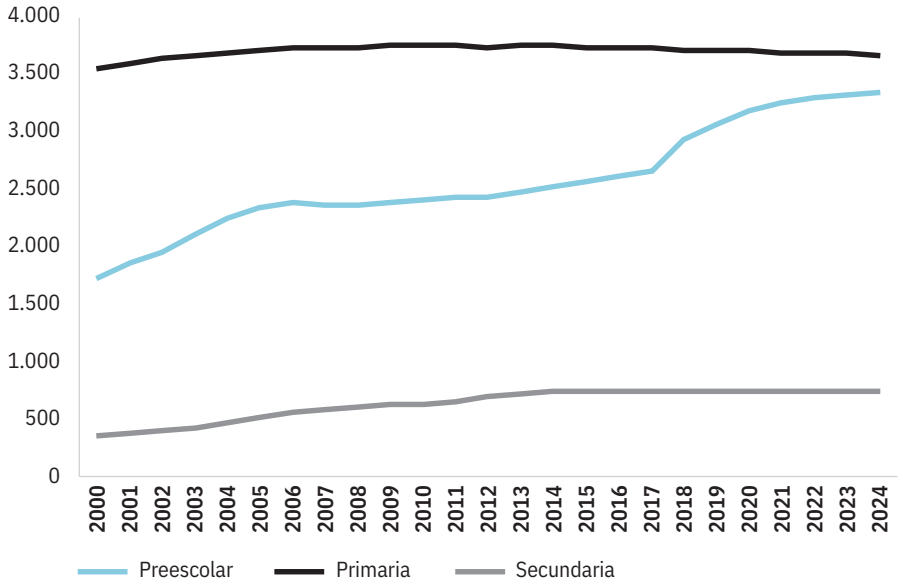
La educación secundaria también experimentó una expansión significativa, con un crecimiento acumulado superior al 110% en el mismo período, al pasar de 356 servicios a 748 el mismo período. La principal expansión ocurrió en el período 2000-2014, cuando el número de instituciones que ofrecen servicios 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 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.

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.

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 monetarias 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).

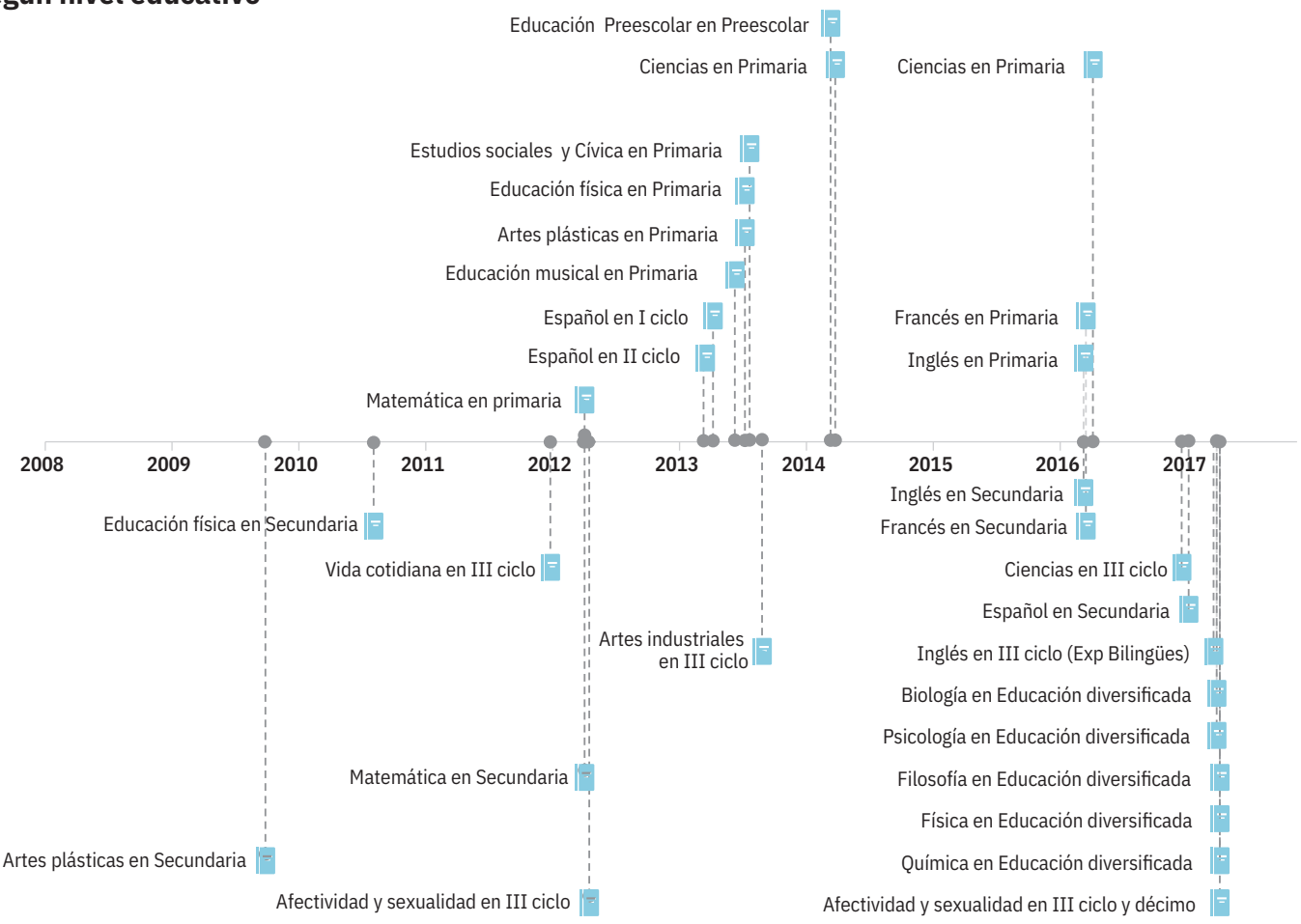
Mayor y menos desigual acceso a estudios universitarios

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

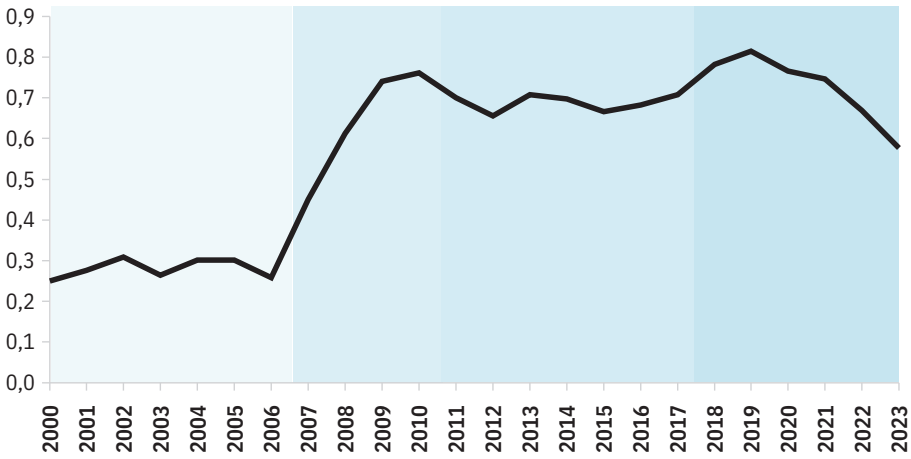
Línea de tiempo de programas de estudio aprobados por el Consejo Superior de Educación, según nivel educativo



Fuente: Elaboración propia con base en CSE.

Gráfico 1.21

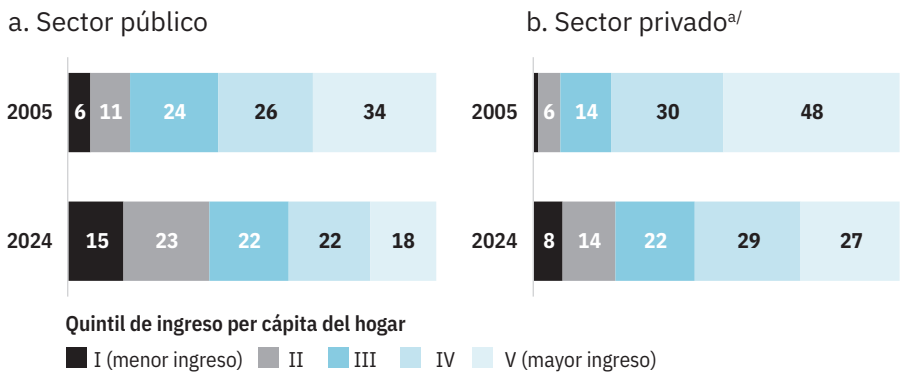
Inversión en incentivos para estudiar como porcentaje del PIB, por año



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/ 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

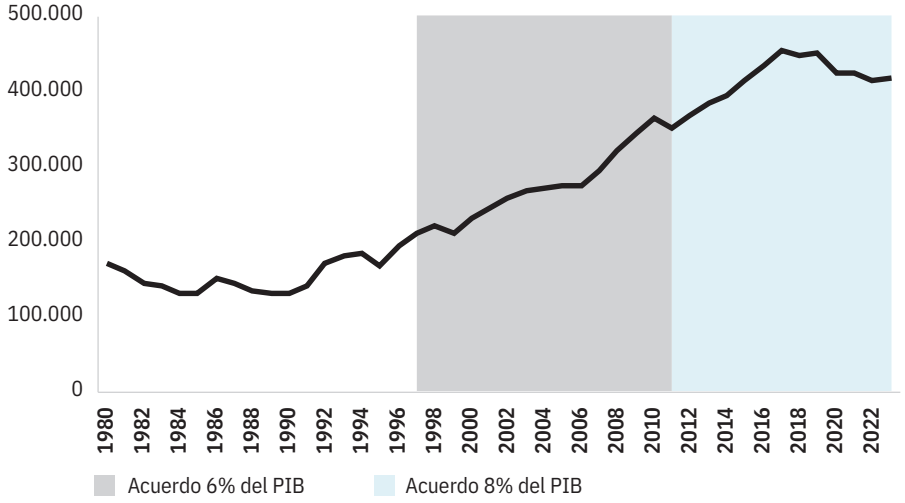
La historia económica reciente de Costa Rica tuvo un punto de quiebre en la década de los años ochenta del siglo pasado. El país se sumergió en una severa crisis económica que generó una fuerte contracción de la inversión social durante los años ochenta y generó una reducción de alrededor del 7,1 puntos 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 modalidad[10]. En el 2019 entró en vigor la Ley n.° 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.

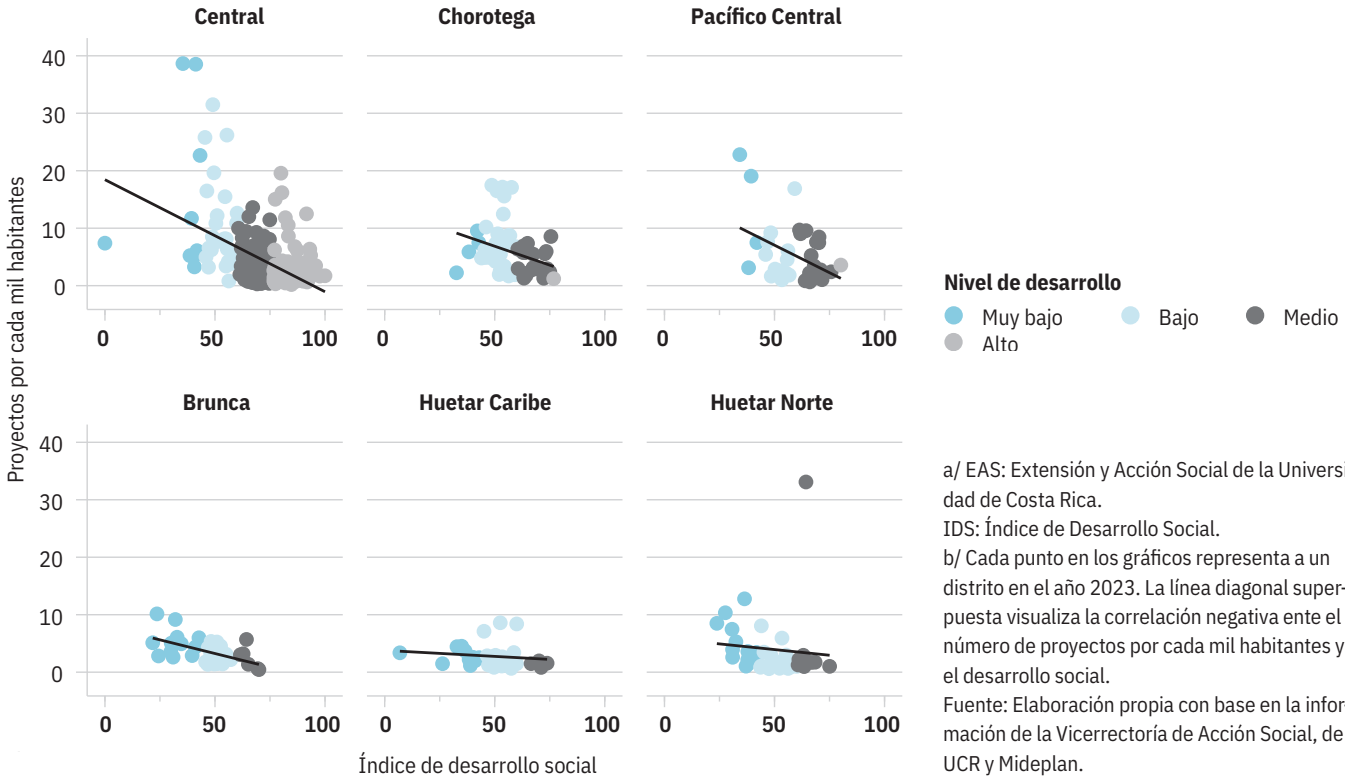
Universidades aportaron de forma creciente a la I+D

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

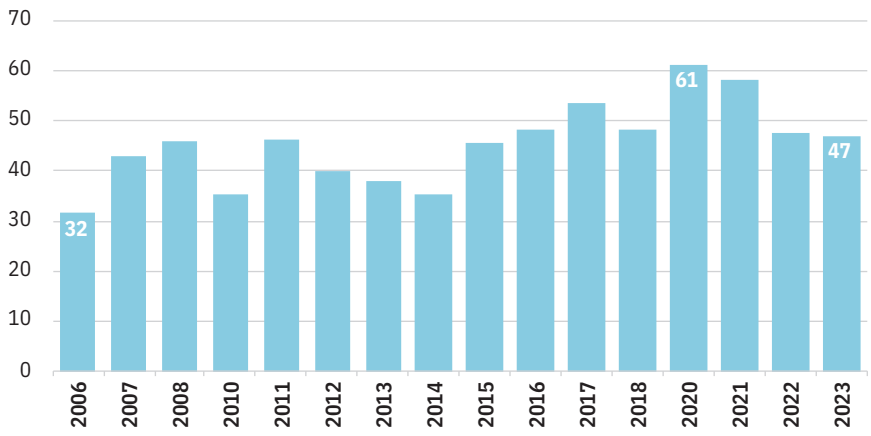
Relación entre la densidad poblacional de proyectos de EAS de la UCR y el IDS[a/] distrital en el 2023, según región socioeconómica y nivel de desarrollo[b/]



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).

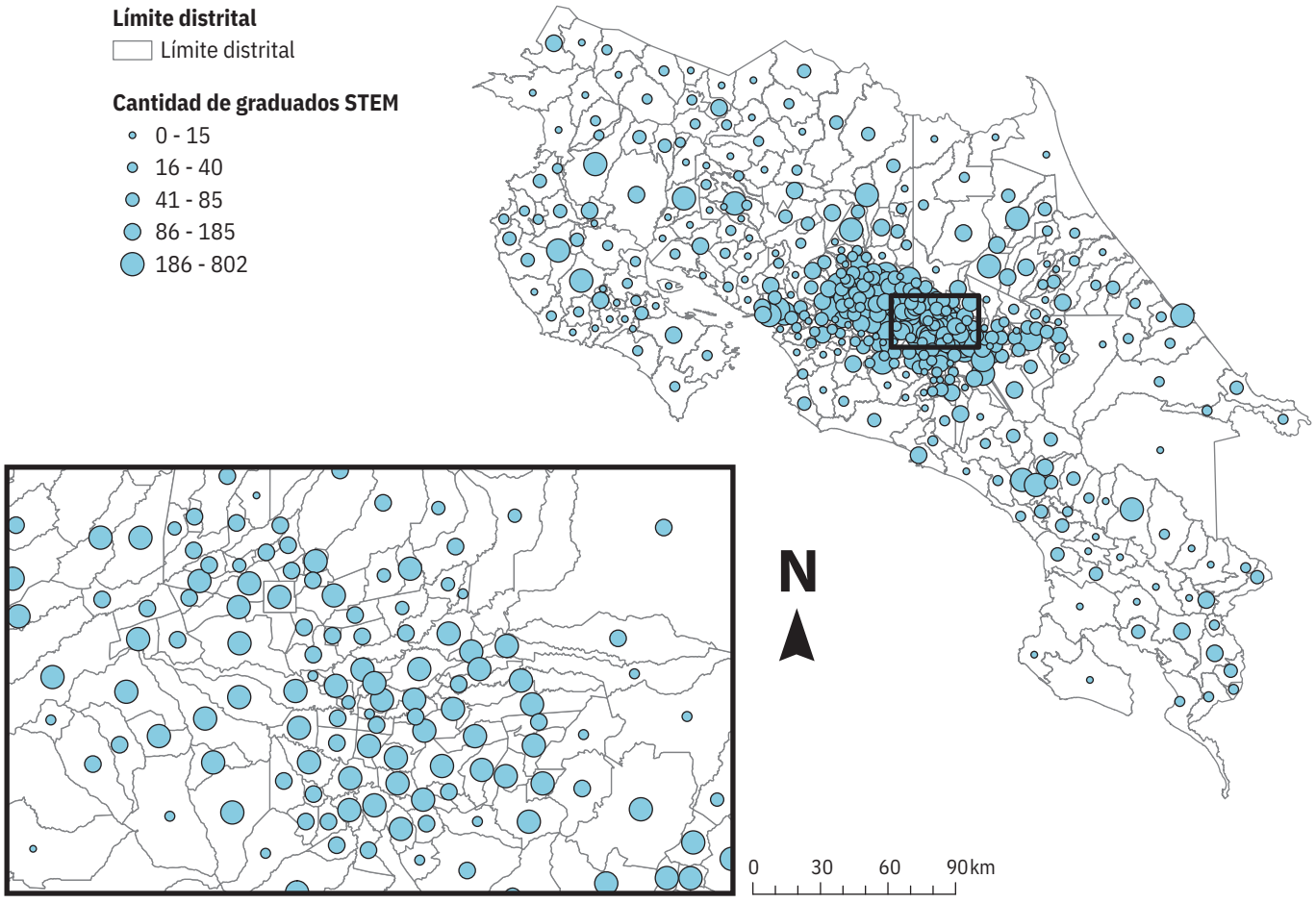
Formación de una ciudadanía con valores democráticos

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.

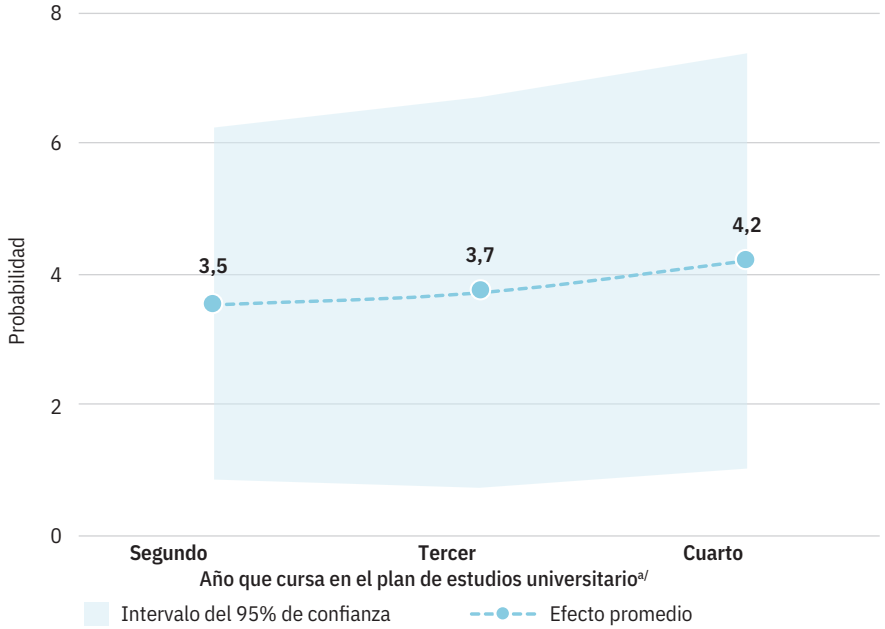
A grandes rasgos, se encontró una alta valoración de la democracia y la libertad de expresión entre la población universitaria. El nivel de acuerdo es muy alto en temas como la libertad de opinión sobre el Gobierno, el respeto por la opinión ajena y la percepción de que el país vive en democracia. Además,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

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.

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

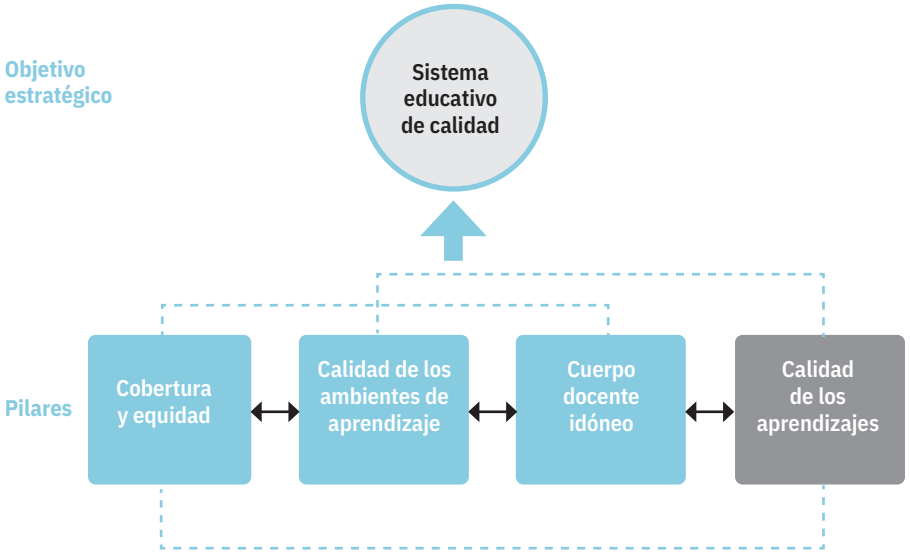
Avanzar hacia el cumplimiento del mandato constitucional del 8% del PIB en educación no debe partir de una

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).

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*.

Los pilares desagregaron 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 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 Eduación 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 educactivos realizada para este *Informe*.

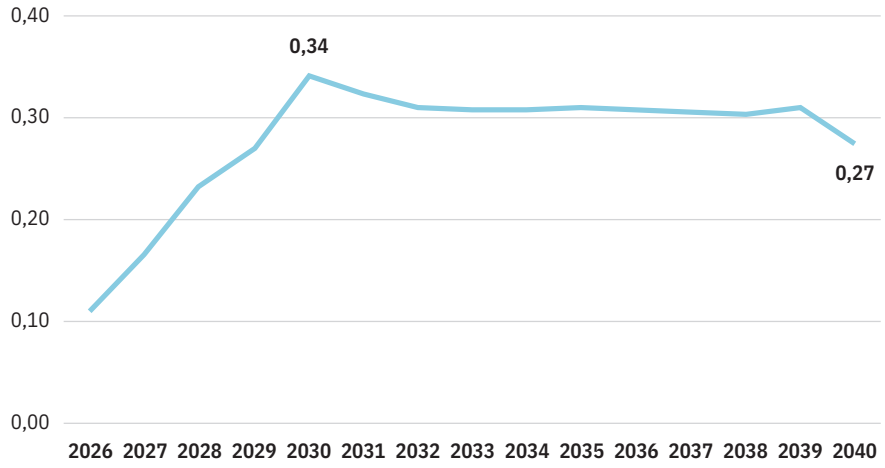
mente hasta alcanzar el 0,34% del PIB proyectado para el 2030. Posterior a ese año, el requerimiento se mantendría alrededor del 0,31% del PIB (gráfico 1.27). Son montos que este *Informe*, considera manejables y compatibles con la realidad fiscal del país para los próximos años. Este análisis utiliza 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 disponibilidad 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. Beirute (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).

Él 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 personar 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 lectora[11] 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 interpretativo[12]. 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 sistémica[13].

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	• Lectura diaria en voz alta e interacción con material escrito. • Actividades para formular hipótesis sobre lectura yescritura.
	Dominio del código	Conocer el código alfabético y decodificar con precisión	• 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 infromación para fines deseados	• Alinear la información textual con los conocimientos previos del lector.
	Asociación textual	Asociar información con categorías previas para interpretarla	• 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	• Ofrecer los puntos de referencia comparativa.
	Análisis crítico de ideas	Distinguir entre ideas para profundizar el contenido del texto	• 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	• 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	• Ofrecer modelos de los géneros textuales utilizados en el ambiente escolar.
	Comentar textos con sentido crítico	Escribir comentarios que relacionen textos y profundicen ideas	• Organizar secuencias didácticas que posibiliten el tratamiento específico de ideas y datos que permitan la justificación de la postura tomada por el lector.

Fuente: Elaboración propia con base en Murillo, 2025.

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

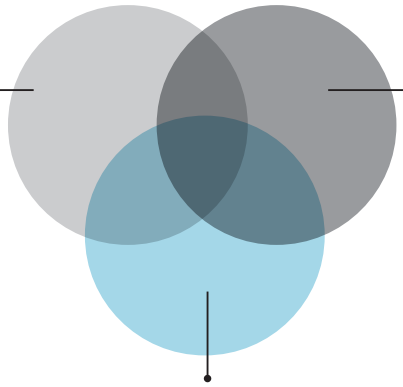
La ausencia de una política educativa clara y articulada en materia de evaluación ha impedido consolidar en Costa Rica un sistema de macroevaluación educativa robusto, confiable y con impacto real en la mejora del aprendizaje. A pesar de los esfuerzos desarrollados en las últimas décadas, la evaluación 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 componentes 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).

Figura 1.15

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



Evaluación

Valoración previa de los conocimientos del estudiantado y seguimiento de mejora en el tiempo, articulando microevaluación y macroevaluación.

Nivelación de aprendizajes

Dominio de la particularidad del género discursivo aula de clase y la heterogeneidad de los grupos.

Mediación pedagógica

Diseñar una secuencia de pasos que avance desde tareas simples de lectura a más complejas, brindando al docente los recursos y apoyos necesarios para su implementación en el aula.

Fuente: Elaboración propia con base en Murillo, 2025.

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 valuación 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.

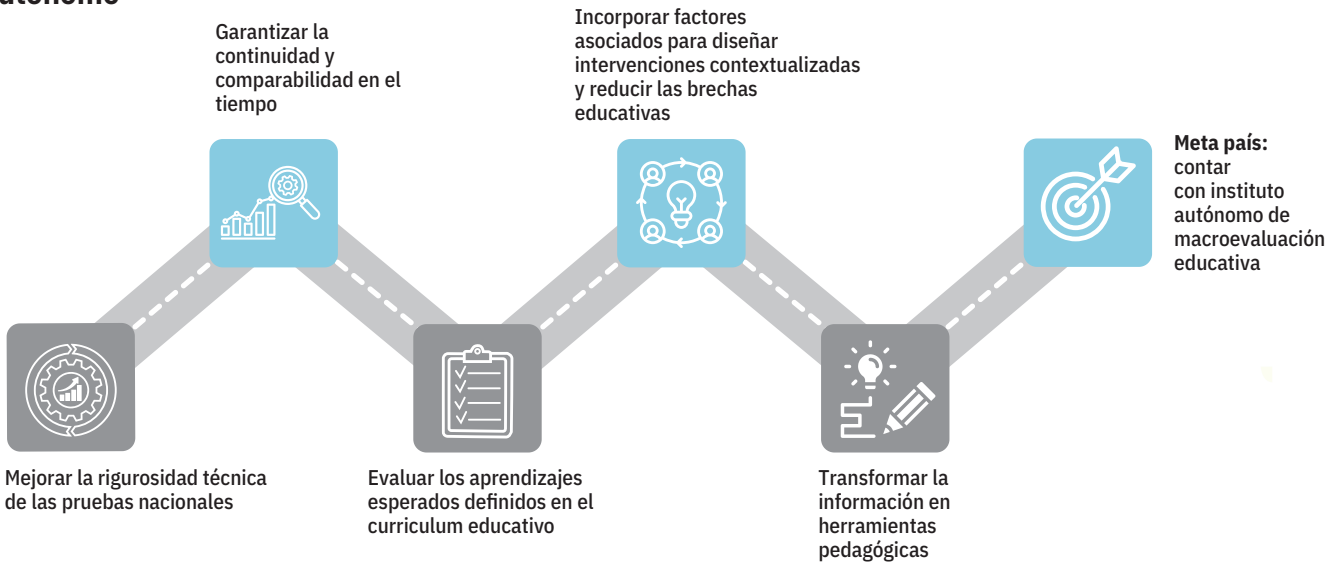
Avanzar hacia esta meta no es solo una tarea técnica, sino una decisión estratégica que define la capacidad del país para contar con información confiable, oportuna y útil. Cuando está bien diseñada, la evaluación se convierte en una herramienta para la resiliencia educativa, capaz de anticipar y gestionar 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.

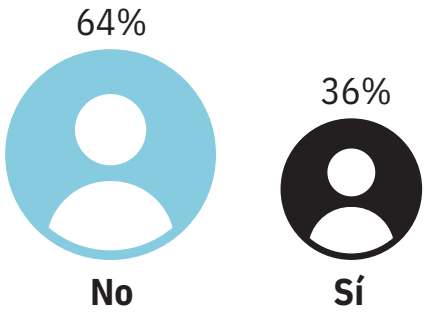
El talento humano ha sido clave: el equipo de PELEx cuenta con profesionales altamente especializados, incluyendo doctorandos en evaluación estandarizada y medición educativa.

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 (Chavaría 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.

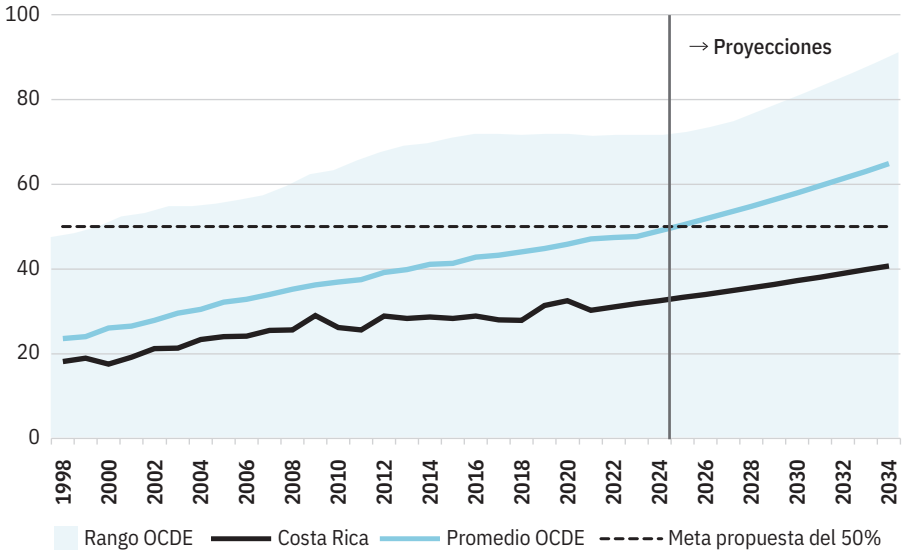
Uno de los resultados más significativos identificados en los grupos focales realizados por Leandro (2025) es la importancia de fortalecer las capacidades de liderazgo local. En diversas regiones, las redes promovieron el surgimiento de liderazgos técnicos, docentes y directivos que asumieron un rol 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 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.

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.

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

	Plazo	
Medida	**Corto (1-4 años)**	**Largo (1-10 años)**
1. Crear rápidamente oferta de calidad a nivel de diplomados	• 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.	• 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	• Incluir tasas de graduación como meta universitaria . • Estrategias contra la reprobación. • Proyectar la demanda profesional por carrera. • Generar información indispensable del sector privado.	• 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	• Reformar la Ley del Servicio Civil y Colegios Profesionales . • Rediseñar el apoyo financiero para entidades privadas.	• Reformar el currículo: más corto, flexible y articulado.
4. Resolver rezagos de cobertura y calidad en secundaria	• Coordinar con acción social y voluntariado. • Cursos de nivelación desde décimo año.	• 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 2022-2024[14] (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 ciencias[15].

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.

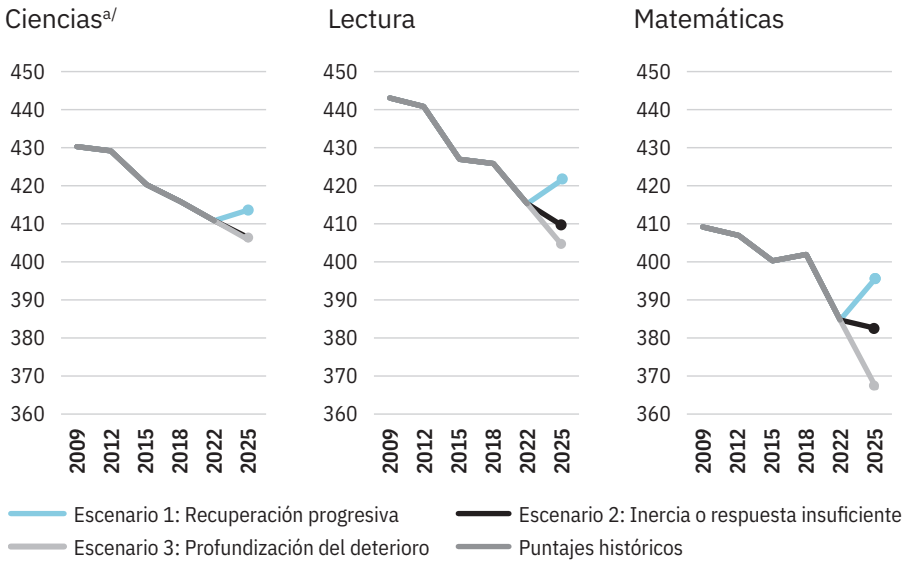
El tercer escenario, el más crítico, simula una profundización del deterioro en los aprendizajes. Reflejaría un sistema educativo sin capacidad de respuesta ante la crisis y, por el contrario, un factor que la alimenta. En este se proyecta una nueva caída en los puntajes de PISA 2025, de magnitud similar 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 Constitucional[16], 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.

Fuente: Román, 2024.

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.° 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 componte 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 Estíbaliz 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; R*edes escolares como estrategia de apoyo al mejoramiento educativo: Un estudio en circuitos escolares en condición de vulnerabilidad*, de Dagoberto Murillo, Tatiana Beirute, Vladimir González, Vilma Leandro y Catalina Fernández; S*ituación 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, Roony Castro, Evelyn Chen, Gerardo Contreras, Andrea González, Milena Grillo, Gabriel Macaya, Linda Madríz, 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 este 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 nº 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 nº 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 continúo 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.

PARTE 2

Educación Preescolar, Básica y Diversificada en Costa Rica

Introducción

La segunda parte del *Informe* analiza las principales tendencias de la educación preescolar, general básica y diversificada en Costa Rica. Esta comprende los niveles educativos de preescolar (interactivo y transición); I y II ciclo (primaria), III Ciclo de la Educación General Básica y en IV Ciclo Diversificado.

El capítulo 2 ofrece un análisis de la situación y desempeño la educación preescolar, general básica y diversificada. Para esta edición se concentra principalmente en el período comprendido entre los años 2023 y 2025, pero inscribe el análisis de la actualidad dentro de una mirada de largo plazo. Se busca ofrecer respuestas a tres interrogantes principales: ¿En qué medida difieren las condiciones de acceso, equidad, logro y desarrollo de habilidades estratégicas en el sistema educativo costarricense en comparación con hace veinte años ?; ¿Cuáles acciones estratégicas podrían servir como base para el diseño de políticas de atención prioritaria en los niveles de preescolar, primaria y secundaria, que permitan atender desigualdades y salir de la crisis educativa?, Y ¿Qué mejoras se pueden hacer en la gobernanza para fortalecer la resiliencia del sistema educativo y garantizar mejoras tangibles y medibles en los indicadores educativos clave en los próximos diez años?

El argumento central del capítulo es que la educación se fue construyendo como un bien público y pilar de un desarrollo nacional que distinguió al país dentro de la región latinoamericana a lo largo de la segunda mitad del siglo XX e inicios del actual. Sin embargo, los retrocesos recientes en el acceso y calidad educativas y la pérdida de prioridad política de la educación en la agenda nacional han afectado -y continúan afectando- las oportunidades y capacidades de generaciones enteras y, por esa vía, debilitan el desarrollo humano y la democracia del país. El problema es severo y va más allá de un simple rezago temporal. En la situación actual se unen desafíos coyunturales y estructurales cuyos efectos a largo plazo amenazan el desarrollo sostenible del país y su capacidad para enfrentar los desafíos del siglo XXI.

El capítulo incluye 6 secciones con mensajes claves sobre la situación educativa actual y una sección propositiva de recomendaciones para atender los desafíos y apoyar la toma de decisiones informadas. Asimismo se anexan dos aportes especiales: uno sobre de las condiciones labores del personal docente desde las voces de las mismas personas docentes con el fin de comprender, más allá de las estadísticas, sus vivencias cotidianas y cómo enfrentan la compleja realidad dentro y fuera del aula. El segundo aporte, de carácter instrumental, ofrece una guía práctica para identificar, analizar y escalar buenas prácticas educativas (BPE) en el sistema educativo nacional, un recurso valioso para promover la innovación y la mejora educativa.

Esta primera parte también incluye dos capítulos especiales (Cap. 3 y Cap. 4) que complementan el análisis del Cap.2 al ofrecer miradas en profundidad en dos temas estratégicos para el país. La primera mirada, se enfoca en cómo atender la recuperación de aprendizajes fundamentales en la población estudiantil cuya pérdida se agudizó con la pandemia y el apagón educativo. La segunda mirada, busca responder a una pregunta urgente: ¿cómo revertir la fuerte caída que ha experimentado la inversión en la educación pública en los últimos años? con la cual el país que incumple acuerdo nacional del 8% constitucional para educación.

En relación con la crisis de aprendizajes el Capitulo 3 aporta evidencia para el diseño de soluciones y políticas educativas que permitan a la población estudiantil recuperar la pérdida de aprendizajes básicos. Para ello parte dos preguntas de investigación principales: ¿funciona el sistema educativo como un sistema articulado y efectivo para desarrollar las habilidades fundamentales de la población estudiantil?

¿Qué soluciones pueden ayudar a la población estudiantil costarricense a recuperar y fortalecer estas habilidades fundamentales para el éxito de sus trayectorias educativas?

Para responder a estas interrogantes, se empleó una metodología de análisis que recopila información estratégica sobre el funcionamiento del sistema educativo en cuatro factores claves: los resultados de aprendizaje de la población estudiantil en lectura (Español) y Matemáticas; los contenidos curriculares (programas de estudio); las prácticas docentes y finalmente las pruebas estandarizadas que realiza el Ministerio de Educación Pública (MEP) para monitorear la calidad de los procesos de aprendizaje a lo largo de la trayectoria educativa. El capítulo se organiza en cuatro secciones principales que abordan cada uno de estos factores y una quinta sección con propuestas orientadas a trazar una hoja de ruta que permita superar la actual crisis de aprendizajes. Asimismo, se anexa un aporte especial con los hallazgos relevantes de una investigación cuasi experimental orientada a evaluar un proyecto piloto y cuyo propósito fue fortalecer la motivación del estudiantado costarricense hacia la escritura y comparar los resultados con un estudio similar realizado en Chile. Se desprenden recomendaciones importantes para que MEP de aplicación en el corto plazo.

El capítulo 4, plantea la necesidad de definir una estrategia de recuperación progresiva del presupuesto educativo que garantice el cumplimiento de los compromisos constitucionales sin comprometer la estabilidad fiscal del país. Esta estrategia debe partir de un consenso político que priorice la inversión en educación como un pilar del desarrollo sostenible que el país requiere. Para ello trabaja una propuesta de acuerdo nacional y escenarios prospectivos de inversión en educación a través de objetivos estratégicos precisos que permitan al país avanzar hacia un sistema educativo de calidad y acercarse al mandato constitucional de 8% de manera paulatina.

El argumento central del capítulo es que se requiere un nuevo acuerdo nacional para la educación, con metas graduales y sostenibles. La investigación sobre las necesidades de inversión en el sistema educativo enfrentó dos dificultades iniciales: por una parte, la inexistencia de un acuerdo político nacional sobre las prioridades estratégicas que trazara objetivos de largo plazo dentro de un abanico tan amplio de requerimientos; por otra parte, la inexistencia de definiciones operativas de corto y mediano plazo por parte del Ministerio de Educación Pública, ente rector del sistema público preuniversitario, sobre las prioridades de corto plazo. Para abordar estos problemas, se consultó a especialistas y actores educativos con el fin de identificar los principales objetivos que deberían guiar la política educativa nacional en los próximos años.

El capítulo diseñó un plan de inversión gradual luego de un ejercicio de planificación estratégica que inició con la definición de un objetivo estratégico y tres pilares sobre los cuales es necesario actuar. Estos se desagregaron en ocho aspiraciones y veinte parámetros de logro, con sus correspondientes objetivos operativos e indicadores para su medición. Este planteamiento sirvió de base para estimar los costos asociados a su cumplimiento y establecer un horizonte temporal de gradualidad para alcanzarlo. Posteriormente, 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 elaboración de esta primera parte del *Informe* contó con la colaboración de una amplia red de investigación de personas expertas nacionales e internacionales que elaboraron estudios de base cuyos documentos están disponibles para consulta pública en el sitio web: www.estadonacion.or.cr.

CAPÍTULO

2

EDUCACIÓN PREESCOLAR, GENERAL BÁSICA Y DIVERSIFICADA

Educación preescolar, general básica y diversificada

HALLAZGOS RELEVANTES

- En el 2024, la tasa de escolaridad neta registrada en Interactivo II y Ciclo de Transición alcanzó el 100%. La cobertura en el ciclo materno infantil sigue estancada por la baja oferta educativa para la población de 0 a 3 años. Actualmente, no llega al 5%, lo cual afecta especialmente a las familias pobres con hijos e hijas en esas edades.
- En el 2022, Costa Rica alcanzó su nivel más bajo de desempeño educativo desde que participa en PISA. Los resultados en lectura y matemáticas confirmaron un colapso sostenido. Esta caída consolida una década de deterioro que el sistema no logró revertir ni contener. A este rezago se suma el deterioro del bienestar estudiantil.
- Los resultados de PISA no solo se traducen en una tendencia a la baja en el logro del aprendizaje, sino también un aumento en las brechas socioeconómicas (colegios públicos vs. privados) y geográficas.
- Los resultados de PISA 2022 y la Encuesta Nacional de Hogares 2023 evidencian que una alta proporción del estudiantado carece de condiciones mínimas para aprender con tecnología. Esta brecha se manifiesta en la baja disponibilidad de computadoras o tabletas, el uso predominantemente recreativo de los dispositivos disponibles y la falta de competencias para operar de forma segura, crítica y productiva en entornos digitales.
- El hacinamiento tecnológico es una condición generalizada en el país. Al excluir los teléfonos inteligentes, el 71% de los hogares costarricenses presenta condiciones de hacinamiento tecnológico. Esta situación se agrava en los contextos más vulnerables: afecta al 87% de los hogares rurales y al 93% de los pertenecientes al primer quintil de ingresos.
- La enseñanza del inglés está ausente en más del 60% de las escuelas unidocentes, esta situación genera una desventaja acumulada en los aprendizajes para sus estudiantes al llegar al Tercer Ciclo.
- Los liceos rurales enfrentan serias limitaciones en recursos financieros, infraestructura, acceso a internet y acompañamiento técnico. La falta de personal y de asesores regionales dificulta la aplicación efectiva de los talleres formativos.
- Los territorios y las etnias indígenas más extensos, más poblados y de mayor fortaleza cultural en el país son los peor posicionados en el Índice de Situación Educativa (ISE). El análisis del ISE en el 2023 evidencia que las desigualdades educativas siguen estando ligadas a factores geográficos, culturales y de acceso a servicios básicos.
- La Educación y Formación Técnica Profesional (EFTP) amplía programas de formación, pero mantiene una cobertura baja y estancada, acompañada por una disminución en el número de personas graduadas, lo que limita su alcance e impacto como alternativa formativa.
- Por primera vez en 20 años, el MEP no cuenta con un plan de trabajo ministerial. La llamada Ruta de la Educación nunca se formalizó.
- Eliminación de PRONIE-FOD-MEP y Programa de Afectividad y Sexualidad sin propuestas alternativas afecta los derechos a la educación de la población estudiantil.
- El Consejo Superior de Educación sin autonomía, músculo y liderazgo para salir de la crisis educativa.
- Las pruebas estandarizadas aplicadas por el MEP en el 2023 en Español y Matemáticas presentan serias limitaciones técnicas, lo que compromete su utilidad para retroalimentar el aprendizaje y orientar la política educativa.
- La inversión educativa ha perdido prioridad política y se mantiene por debajo de los niveles comprometidos constitucionalmente, esto representa un retroceso de 20 años y limita la capacidad del sistema para responder a sus múltiples desafíos y salir de la crisis.
- Las personas docentes de Inglés en primaria enfrentan barreras significativas en las aulas para cumplir con los objetivos del programa, situación que también afecta a quienes imparten Cívica y Estudios Sociales.
- En un contexto cada vez más complejo y violento, el MEP no cuenta con una política que promueva el trabajo articulado de los centros educativos con redes de apoyo locales, especialmente en zonas en condición de vulnerabilidad.
- El 41% de las personas docentes en Costa Rica reporta condiciones laborales adversas y signos de desgaste emocional, según los resultados de PISA 2022.
- Cinco años después de aprobada la ley, las pruebas de idoneidad docente siguen sin aplicarse, lo cual debilita los esfuerzos por garantizar calidad en el ingreso a la carrera profesional.

CAPÍTULO

2

EDUCACIÓN PREESCOLAR, GENERAL BÁSICA Y DIVERSIFICADA

Educación preescolar, general básica y diversificada

VALORACIÓN GENERAL

En los últimos dos años, la crisis en la educación general básica y diversificada —retratada por la anterior edición del *Informe*— se profundizó. Se agudizaron los problemas estructurales que el sistema educativo venía arrastrando para garantizar el acceso a una educación de calidad para la niñez y la adolescencia. Esta edición documenta dichos retrocesos: nuevos deterioros en los aprendizajes básicos, graves dificultades en la implementación de los programas de estudio en las aulas y un empeoramiento de las condiciones laborales del profesorado. Como consecuencia, una generación de estudiantes enfrenta una situación de "pobreza de aprendizajes" que limita su desarrollo personal, formación cívica, trayectorias laborales futuras y, en última instancia, el desarrollo humano nacional.

En esta edición se afirma que el principal factor que explica la profundización reciente de la crisis es de índole político-institucional. Una gestión educativa opaca y carente de rendición de cuentas adoptó decisiones intempestivas y sin sustento técnico, que eliminaron programas curriculares, planes y políticas educativas sin reemplazarlos por alternativas adecuadamente diseñadas o, en varios casos, sin reemplazo alguno. La inestabilidad en la conducción del MEP, provocada por una alta rotación en los cargos viceministeriales y directivos, fue un factor concurrente. Todo esto ocurrió en el peor momento posible, cuando el país, en la rampa de salida de un apagón educativo, requería visión estratégica y un amplio diálogo para enderezar el rumbo.

Pese al reconocimiento oficial de los efectos del apagón, el MEP no logró articular políticas eficaces para una recuperación y nivelación rápida de los aprendizajes. A mayo de 2025, la jerarquía ministerial no había logrado presentar al país la "Ruta de la Educación", el documento de política educativa que, en principio, debía orientar sus acciones durante los primeros tres años de la presente administración de gobierno.

A ello se sumó una preocupante pérdida de capacidades y autonomía del Consejo Superior de Educación (CSE) para ejercer sus potestades rectoras, así como la aquiescencia de las autoridades educativas ante profundos recortes en la inversión, que la han reducido a niveles comparables a los de hace dos décadas. Esta disminución presupuestaria ha afectado a todos los niveles del sistema educativo, especialmente la primaria, reflejando una pérdida del carácter prioritario de la educación como bien público. Esta situación ha debilitado la gestión cotidiana de los centros educativos, limitando su capacidad para ofrecer ambientes de aprendizaje funcionales y de calidad.

Los ejemplos de una disrupción destructiva ayuna de capacidad creativa son numerosos y consecuentes. En 2021, el gobierno anterior diseñó el Plan Integral de Nivelación Académica (PINA) e implementó el Sistema de Registro e Información para la Mejora de los Aprendizajes (SIRIMEP). Ambas iniciativas fueron descontinuadas sin mayores explicaciones. En su lugar, se sucedieron acciones fragmentadas y de corto alcance, sin mecanismos eficaces de seguimiento ni evaluación.

En 2023, se eliminó el convenio Pronie-MEP-FOD para la informática educativa, vigente desde la década de 1980, dejando a cientos de miles de estudiantes sin una política pública de inclusión digital. El desmantelamiento de este programa de reconocida trayectoria se hizo sin evaluación previa, planificación de la transición ni alternativas equivalentes para dotar de equipamiento, formación docente y acompañamiento pedagógico en tecnología educativa. Del mismo modo, la Red del Bicentenario fue descontinuada y, hoy en día, la estrategia y planificación para garantizar la conectividad digital de los centros educativos es una incógnita.

En 2025, el CSE eliminó el Programa de Afectividad y Sexualidad Integral (Paysi), vigente desde la década anterior. Con su supresión se cerraron espacios formativos esenciales en un ámbito donde el Estado tiene la responsabilidad de brindar información científica que respalde la toma de decisiones de las personas estudiantes en torno a sus prácticas, formas de convivencia, tolerancia, respeto y cuidado del propio cuerpo.

El *Informe* documenta no solo esta disrupción sin creación, sino también una preocupante inacción en ámbitos estratégicos.

VALORACIÓN GENERAL

Un caso ilustrativo es la implementación de la Ley de Idoneidad Docente, aprobada por la Asamblea Legislativa en 2020, que obliga a aplicar pruebas para el ingreso a la carrera docente. Cinco años después, estas evaluaciones siguen sin aplicarse, lo que prolonga la ausencia de garantías de calidad y meritocracia en el acceso al magisterio nacional.

Incluso cuando se manifestó interés en reformar áreas clave de la política educativa, las propuestas resultaron deficientes. Tal fue el caso de las nuevas pruebas nacionales estandarizadas implementadas en 2023. Diversos especialistas advirtieron desde un inicio sobre sus serias debilidades técnicas y conceptuales, que limitaban su utilidad pedagógica. Dichas falencias fueron tan severas que, al cierre de esta edición, las nuevas autoridades del Ministerio anunciaron su descontinuación. Este episodio agravó la ya evidente debilidad e inestabilidad del sistema de macroevaluación, como se expone en el capítulo 4 del *Noveno Informe Estado de la Educación* (2023).

En resumen, este capítulo evidencia que una mala gestión de la política pública no solo puede intensificar los problemas estructurales heredados por el sistema educativo, sino que, al incurrir en errores graves y reiterados en un corto lapso, puede convertirse por sí misma en un factor activo de la crisis educativa.

El país está en una coyuntura crítica. No hay tiempo que perder ni margen de maniobra para la improvisación e imprevisión. La magnitud de los problemas exige una transformación del sistema educativo basada en evidencia científica y buenas prácticas, visión de largo plazo, liderazgo técnico y compromiso político sostenido. Esta transformación debe reconstituir las capacidades del Estado para conducir pedagógicamente el sistema educativo, mediante una gobernanza clara y estratégica.

Que sea hoy más difícil superar una crisis educativa no significa que no haya salida. Costa Rica tiene experiencia y bases importantes a las que echar mano. En las décadas anteriores consolidó un sistema educativo que amplió derechos y oportunidades de acceso y coberturas educativas, posicionando a la educación pública como pilar del desarrollo humano. Logró promover una reforma curricular de amplio espectro en todos los niveles educativos y el desarrollo modalidades innovadoras, así como iniciativas para combatir la exclusión educativa con enfoques preventivos.

La recuperación no será automática ni inmediata, pero, sin ella, el país seguirá hipotecando su futuro. Si no se revierte la actual tendencia hacia el retroceso, el sistema educativo corre el riesgo de consolidar un modelo regresivo, excluyente y desvinculado de las necesidades del país. El tiempo para actuar es ya.

CAPÍTULO

EDUCACIÓN PREESCOLAR, GENERAL BÁSICA Y DIVERSIFICADA

2

Educación Preescolar, General Básica y Diversificada en Costa Rica

ÍNDICE

Hallazgos relevantes 91
Valoración general 93
Introducción 95

Costa Rica cuenta con un sistema educativo que amplió derechos y oportunidades en las últimas décadas sin lograr los resultados esperados 96

Retrocesos educativos recientes afectan principalmente a las personas en condición de vulnerabilidad social 101

Malas decisiones recientes en la gestión educativa crearon nuevos problemas 126

Debilidades institucionales dejan al sistema con poca capacidad estratégica y operativa 139

País debe recuperar el pacto educativo nacional por la educación para reconstruir visión, capacidades y gobernanza educativas 153

Anexo metodológico 159

Aporte especial: Voces docentes: la compleja realidad del quehacer docente dentro y fuera del aula 163

Aporte especial: Innovación y calidad educativa: Guía para identificar, sistematizar, desarrollar y escalar buenas prácticas docentes en el sistema educativo costarricense 169

Introducción

El presente capítulo examina las principales tendencias y desafíos de la educación preescolar, general básica y diversificada costarricense. El análisis se concentra principalmente en el período comprendido entre los años 2023 y 2025, pero inscribe el análisis de la actualidad dentro de una mirada a largo plazo.

El argumento central del capítulo es que la educación se fue construyendo como un bien público y pilar de un desarrollo nacional que distinguió al país dentro de la región latinoamericana a lo largo de la segunda mitad del siglo XX e inicios del actual. Sin embargo, los retrocesos recientes en los aprendizajes y calidad educativas, así como la pérdida de prioridad política de la educación en la agenda nacional, han afectado -y continúan haciéndolo- las oportunidades y capacidades de generaciones enteras y, por esa vía, debilitan el desarrollo humano y la democracia del país. Las entidades responsables del sistema educativo, el Consejo Superior de Educación y el Ministerio de Educación Pública no han logrado dar respuestas eficaces a los retrocesos. En consecuencia, entre el 2023 y el 2025, el país continuó atravesando una crisis educativa profunda, sostenida y cada vez más normalizada.

El *Noveno Informe Estado de la Educación* advirtió sobre esta grave situación. Los hallazgos de dicha edición muestran que no solo no se logró salir de esta crisis sino que se profundizó. La falta de respuestas institucionales pertinentes y la ausencia de un plan de nivelación consolidado han dejado a una población estudiantil con graves deficiencias en el desarrollo de las competencias claves, como lo demuestran las pruebas nacionales e internacionales. El Ministerio de Educación Pública (MEP) no implementó estrategias para revertir los efectos del apagón educativo (PEN, 2023; 2021) ni responder con la rapidez que la situación exigía. Además, la inacción en áreas estratégicas acentúa las brechas territoriales, especialmente entre el estudiantado de zonas rurales y de menores oportunidades socioeconómicas.

La crisis actual profundiza las debilidades que el sistema educativo arrastraba desde hace décadas. La falta de un mecanismo sólido de evaluación y de nivelación de aprendizajes, debilidades en las condiciones laborales docentes, la rigidez burocrática en la gestión del sistema, el debilitamiento de la gobernanza educativa y la ausencia de claridad en el camino a seguir, entre otras razones, amplificaron el impacto de los problemas no resueltos. La pandemia del covid-19 acentuó los problemas y las respuestas institucionales, lejos de recomponer el panorama, han sido tardías, parciales y han estado, en muchos casos, desconectadas de las

necesidades de los centros educativos y de las aulas, a pesar de contar con marcos curriculares ambiciosos, políticas formales de equidad y acuerdos nacionales que revisten de importancia a la educación dentro del pacto social. La existencia de "puntos ciegos" en la toma de decisiones provocaron un debilitamiento progresivo del sistema educativo, lo que explica la poca resiliencia del sistema ante una crisis prolongada.

El problema es severo y va más allá de un simple rezago temporal. En la situación actual se unen desafíos coyunturales y estructurales cuyos efectos, a largo plazo, amenazan el desarrollo sostenible del país y su capacidad para enfrentar los desafíos del siglo XXI.

A partir de estas consideraciones, el capítulo desarrolla en cinco ideas o mensajes principales:

- Costa Rica cimentó las bases de un sistema educativo que amplió derechos y oportunidades en las últimas décadas.
- El sistema educativo costarricense muestra retrocesos significativos que afectan a la población más vulnerable.
- Un conjunto de malas decisiones tomadas entre el 2022 y el 2025 crearon nuevos problemas.
- Las debilidades institucionales dejan al sistema con poca capacidad estratégica y operativa.
- El país requiere reeditar el pacto nacional por la educación que le permita reconstruir visión, capacidades y gobernanza para salir de la crisis y hacer frente a nuevos desafíos.

El capítulo se organiza en cinco secciones. Las cuatro primeras se dedican a exponer y fundamentar los mensajes. La última sección tiene un carácter propositivo y ofrece un conjunto de recomendaciones que sirvan de insumo para la toma de decisiones informadas.

Costa Rica cuenta con un sistema educativo que amplió derechos y oportunidades en las últimas décadas sin lograr los resultados esperados

En los últimos treinta años, Costa Rica trabajó en recuperarse de la crisis educativa de la década de los ochenta en el siglo pasado. En esa década, la inversión educativa cayó por debajo del 3% del PIB, lo cual impactó severamente las oportunidades, el acceso y la calidad de la educación para varias cohortes estudiantiles. En pocos años, el país retrocedió significativamente en los indicadores educativos.

Uno de los pilares de la recuperación del sistema educativo costarricense fue la expansión sostenida de su red de centros educativos y el aumento progresivo en las tasas de asistencia, especialmente en los niveles de preescolar y secundaria. Esta expansión no se limitó a una mayor presencia física de centros educativos, sino que estuvo acompañada por un conjunto de políticas de acceso que buscaron reducir las barreras sociales, económicas y territoriales que históricamente habían limitado el derecho a la educación.

El *Quinto Informe del Estado de la Educación* (2015) señalaba que el país había logrado "desentrampar" su sistema educativo, luego de décadas marcadas por avances parciales y retrocesos. Más aún, puede afirmarse que entre el 2006 y el 2018, la educación se consolidó como la principal prioridad de política pública en Costa Rica. Este período se caracterizó por un aumento sostenido en la inversión educativa, impulsado por la reforma constitucional que garantizó un financiamiento equivalente al 8% del PIB. Se estableció la obligatoriedad de la educación diversificada, se fortalecieron las condiciones salariales del cuerpo docente y se renovó de manera significativa la oferta educativa mediante nuevos programas de estudio. Estos avances permitieron dejar atrás la imagen de un sistema inmovilizado por múltiples nudos, que ilustró la portada del *Primer Informe Estado de la Educación* (PEN, 2005).

La recuperación, sin embargo, arrastró tensiones estructurales que limitaron la profundidad de los avances. Ciertamente, el acceso y la cobertura educativa mejoró, pero no se resolvieron las desigualdades territoriales, y las limitaciones en los aprendizajes y la desconexión entre niveles educativos evidenciaron que la expansión no siempre resolvió los problemas de larga data. Además, aunque el país impulsó reformas de gran calado a nivel curricular, estas no lograron consolidarse como prácticas en el aula (PEN, 2017; 2019).

En síntesis, en las décadas que siguieron a la crisis educativa de los ochenta del siglo XX emergió un sistema que logró ampliar el acceso y cobertura educativas, que implementó numerosas iniciativas para responder a viejos y nuevos desafíos, pero no resolvió los nudos que lo han tensionado históricamente. Pese a estos flancos débiles, el hecho de que Costa Rica cuente con un sistema educativo construido con gran esfuerzo social y político proporciona una plataforma única para retomar el rumbo de las transformaciones pendientes y resolver la grave crisis educativa por la que atraviesa en la actualidad.

País fortaleció su red educativa y mejoró la asistencia escolar

Históricamente, Costa Rica ha utilizado la educación como una política pública clave para promover el desarrollo humano. No obstante, la evolución de la cobertura en los distintos niveles educativos ha sido desigual a lo largo del tiempo. En el caso de la educación primaria, destaca el impulso que recibió a finales del siglo XIX, lo que le permitió al país alcanzar niveles de alfabetización superiores a los del resto de Centroamérica y lograr una cobertura casi universal a mediados del siglo XX (PEN, 2005).

En tercer ciclo y educación diversificada, tras los retrocesos significativos derivados de la crisis económica de los años ochenta, el país inició una etapa de recuperación gradual. Entre 1996 y el 2016, esta recuperación se vio impulsada por la expansión de la oferta educativa tradicional y la creación de modalidades dirigidas a personas jóvenes y adultas, así como por el fortalecimiento de programas de equidad como Avancemos, creado en el

2006. Estos esfuerzos permitieron duplicar la matrícula del sistema educativo en ese período. Un avance normativo clave en este proceso fue la reforma constitucional del artículo 78 de la Constitución Política, aprobada en el 2011, mediante la cual se estableció la obligatoriedad de la educación diversificada.

La educación preescolar avanzó significativamente en la última década, convirtiéndose en una prioridad política. Se otorgaron becas de transporte para facilitar el acceso de las personas menores a los servicios de preescolar y la reforma constitucional hizo obligatoria la asistencia al ciclo de Transición (PEN, 2019).

El país logró incrementar la cobertura de la población en edad de asistir al preescolar y a la secundaria, ambos establecidos como desafíos desde la publicación del *Primer Informe Estado de la Educación* (2005). La brecha de asistencia disminuyó de manera significativa en los últimos 25 años (gráfico 2.1). Se destaca un aumento de más de 40 puntos porcentuales en la asistencia a la educación regular, especialmente entre la población de 5 a 6 años y de 13 a 17 años de hogares con climas educativos bajos, los hogares en donde las personas mayores de 18 años tienen en promedio seis años de instrucción formal o menos.

El éxito en el incremento de la cobertura educativa en las primeras décadas del siglo XXI se debió, en gran medida, al compromiso sostenido del Estado costarricense para dotar al sistema educativo de mayor financiamiento público. Dicho compromiso se materializó en un notable crecimiento de la inversión pública en educación, acompañado de la implementación de políticas sociales complementarias como los servicios de comedor estudiantil, las becas y el transporte escolar, lo cual permitió construir un sistema educativo con amplia presencia en el territorio nacional y con capacidad para incluir a diferentes sectores de la población en condiciones de vulnerabilidad.

La parte medular de la recuperación del sistema educativo a partir de los años noventa la aportó la educación pública. En el 2023, el 90,2% del estudiantado se encontraba matriculado en centros educativos públicos, lo cual confirma la alta dependencia de la oferta estatal para garantizar el acceso a la educación formal, que se acentúa aún más en distritos con condiciones de vulnerabilidad social (mapas 2.1). En el 2024, al excluir la matrícula en programas de educación abierta, se estimó que el 99,8% de la matrícula en distritos clasificados con un índice de desarrollo social (IDS) muy bajo correspondía a centros públicos. En distritos con IDS bajo, esta proporción alcanzó aproximadamente el 98,8%. Estos hallazgos evidencian la función compensatoria del sistema público en contextos de exclusión y pobreza, así como subrayan la urgencia de fortalecer su cobertura, calidad y sostenibilidad financiera, considerada necesaria para reducir desigualdades territoriales en el acceso y permanencia educativa.

La combinación de mejoras en la retención escolar y en los niveles de logro académico ha resultado en un aumento sostenido en el promedio de años de escolaridad formal entre la población joven de 18 a 35 años, que pasó de 7,8 años en 1987 a 10,9 en el 2024. Este es un avance significativo y generalizado, que acercó al país al cumplimiento de la obligación constitucional de la educación diversificada (gráfico 2.2).

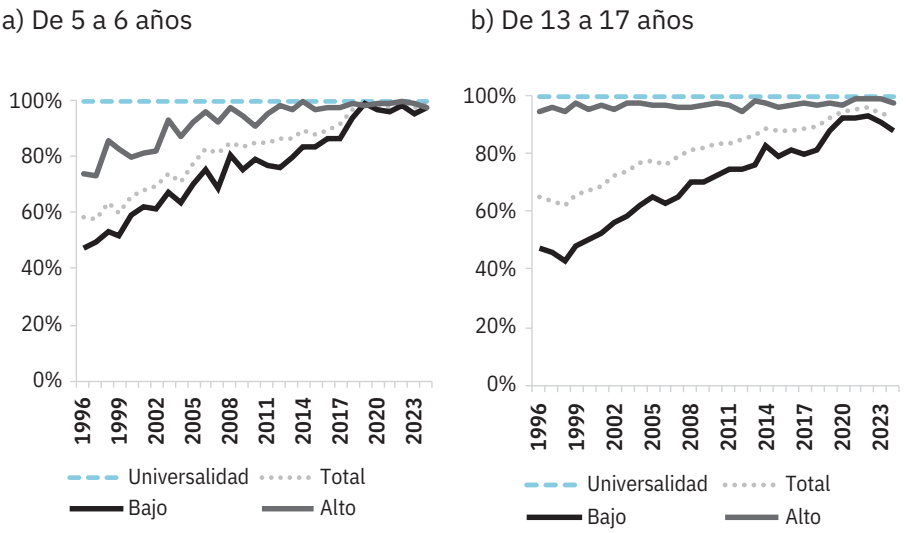
En síntesis, en las primeras décadas del siglo XXI, el país construyó un conjunto de capacidades institucionales del sistema educativo que permitió ampliar el acceso y logro educativo. Con voluntad política y dirección técnica clara; por lo que podrían servir de base para una nueva etapa de transformación.

La mejora educativa no logró resolver problemas de larga data en acceso y calidad

A pesar de los avances sostenidos en cobertura, asistencia y expansión territorial, el sistema educativo costarricense arrastró, a lo largo de las últimas décadas, una serie de nudos estructurales que limitaron su capacidad para garantizar una formación integral, equitativa y de calidad para toda la población estudiantil. Estas limitaciones no fueron coyunturales; por el contrario, reflejan tensiones persistentes entre la expansión institucional

Gráficos 2.1

Porcentaje de personas que asisten a la educación regular, según clima educativo del hogar[a/]

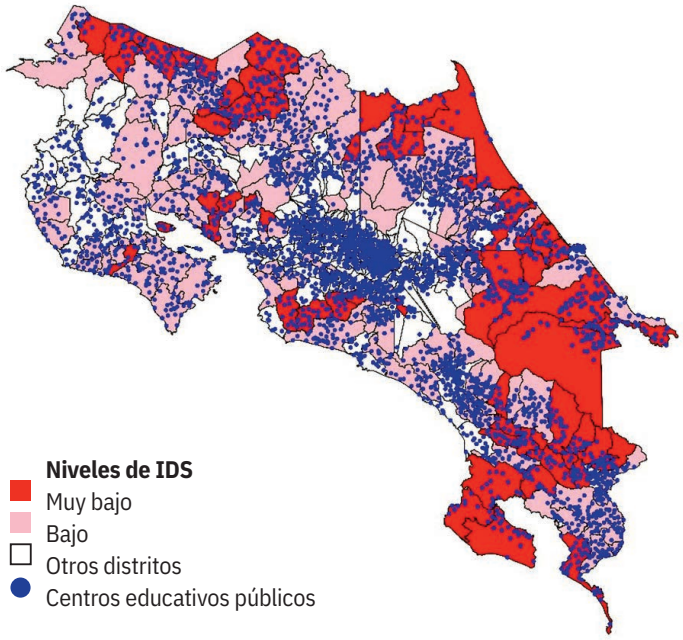


a/ Se considera clima educativo bajo cuando el promedio de años de escolaridad en el hogar es igual o inferior a seis años y clima educativo alto, cuando la escolaridad es superior a doce años.
Fuente: Elaboración propia con datos de la Enigh (1996-2009) y Enaho (2010-2024), del INEC.

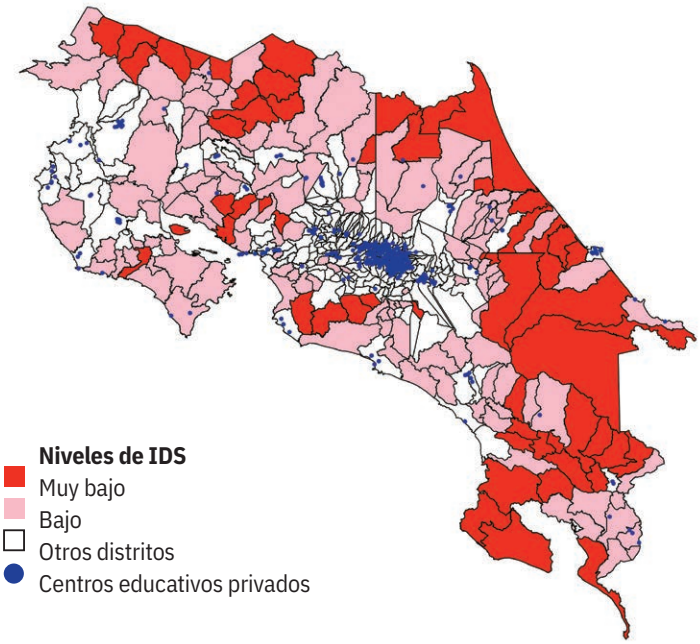
Mapas 2.1

Centros educativos según distrito y área de menor desarrollo relativo[a/]. 2024

a) Públicos



b) Privados

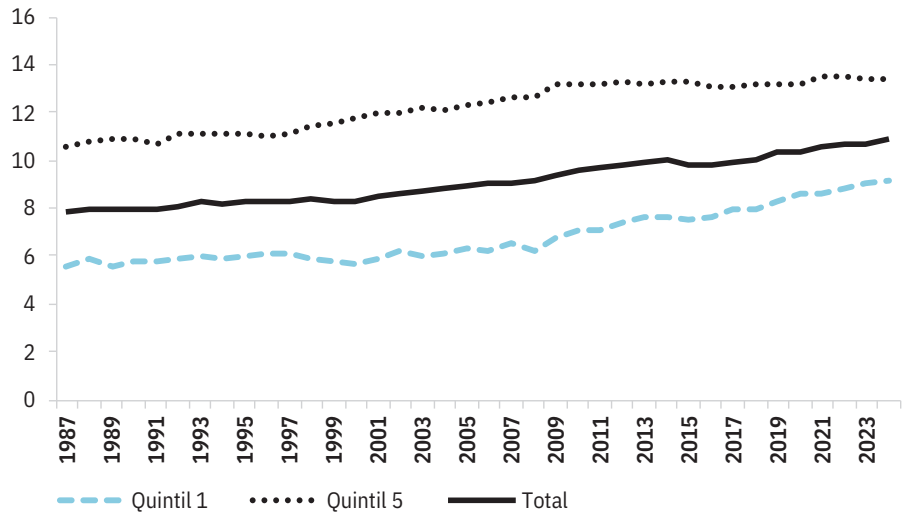


a/ Se destacan aquellas con nivel bajo o muy bajo.

Fuente: Elaboración propia con base en Mideplan, 2023 y MEP, 2024.

Gráficos 2.2

Evolución de los años de educación promedio de las personas de 18 a 35 años, según quintiles de ingreso



Fuente: Elaboración propia con datos de la Enigh (1996-2009) y Enaho (2010-2024), del INEC.

del sistema y sus posibilidades reales de transformación pedagógica y organizativa. Lejos de resolverse, muchos de estos nudos se fueron profundizando a lo largo del tiempo, como se analizará en secciones y capítulos posteriores de este *Informe*.

El gráfico 2.2 es una muestra de que aún en uno de los indicadores medulares de la mejora educativa, los años promedio de escolaridad, estaba la evidencia de serios problemas no resueltos: brechas entre grupos socioeconómicos que no se lograron cerrar. Es cierto que en los hogares del quintil I de ingreso (el 20% más pobre de la población), el promedio de escolaridad se elevó de 5,5 a 9,15 años, lo cual indica que la mayoría de estas personas jóvenes de los hogares más pobres logra completar, al menos, el tercer ciclo de la educación general básica. No obstante, aún hoy este logro continúa siendo considerablemente inferior al promedio registrado en el quinto quintil de ingreso, donde se alcanza los 13,4

años; es decir, una diferencia de más de cuatro años, más de un ciclo educativo. Este resultado refleja la persistencia de desigualdades estructurales en el acceso a trayectorias educativas completas.

Uno de los principales nudos ha sido la persistencia de desigualdades territoriales, manifestadas en modalidades como las escuelas unidocentes, los liceos rurales y los centros educativos ubicados en territorios indígenas, que se abordan en la siguiente sección. El *Séptimo Informe Estado de la Educación* ya advertía que, aunque la red educativa se expandió, no lo hizo con la misma calidad ni capacidad de atención en todo el país, reproduciendo patrones históricos de exclusión y segmentación.

Otro factor crítico ha sido la formación inicial docente, caracterizada por una oferta "variada y desigual" en los planes de estudio (PEN, 2019), sin estándares comunes ni alineación con los desafíos pedagógicos del sistema. A esto se suman mecanismos de contratación y evaluación que no han favorecido la mejora continua, ni la promoción del mérito profesional. Aunque en 2020 se inició la elaboración del *Marco Nacional de Cualificaciones de las Carreras de Educación (MNCCE)*, con el objetivo de definir perfiles de egreso y resultados de aprendizaje, su adopción plena en las universidades formadoras continúa pendiente. En paralelo, la legislación vinculada a las pruebas de idoneidad docente, aprobada hace más de cinco años, aún no se ha implementado, como se detalla en la cuarta sección de este capítulo.

En el plano de la evaluación docente, persisten debilitades importantes. Se han formulado reiteradas recomendaciones para establecer criterios claros de desarrollo profesional, ingreso y promoción, pero no se han materializado mecanismos efectivos que articulen formación continua con procesos de mejora individual y colectiva. El Noveno Informe reafirmó que la mayoría de las recomendaciones sobre formación docente emitidas en informes anteriores sigue sin cumplirse o con cumplimiento parcial (PEN, 2021).

Otro nudo estructural fundamental es la crisis en infraestructura y ambientes de aprendizaje. Aunque desde el 2012 existe una política educativa en esta materia, Costa Rica carece de un sistema de monitoreo que permita conocer con precisión el estado físico de los centros educativos. Esta omisión ha consolidado un modelo de gestión reactiva orientado a la atención de emergencias más que a la planificación estratégica. A diciembre del 2024, estaban pendientes de resolver 887 órdenes sanitarias, una cifra que refleja el grado de deterioro de los espacios escolares y su impacto directo en la continuidad y calidad del servicio educativo.

El deterioro de los ambientes de aprendizaje se agravó debido a una caída sostenida en la inversión en infraestructura. Entre el 2014 y el 2019, el promedio anual transferido a juntas de educación y administrativas para obras, compra de terreno y alquiler superaba los 52.000 millones de colones; sin embargo, entre el 2020 y el 2022 este monto se redujo a 14.560 millones por año; es decir, 3,6 veces menos (PEN, 2023). La pandemia evidenció y profundizó estas deficiencias, especialmente en servicios básicos como agua potable, conectividad y condiciones físicas adecuadas.

La fragmentación del sistema es otro nudo estructural que afectó la trayectoria educativa de muchas personas estudiantes. A menudo, los aprendizajes logrados en un nivel educativo no se articulaban de manera adecuada con el siguiente, lo cual generaba rupturas en la continuidad formativa. Este fenómeno se evidenció particularmente en la transición hacia la secundaria, etapa donde se concentran las mayores tasas de reprobación y exclusión.

Finalmente, la debilidad estructural más visible sigue siendo el tema de los aprendizajes. Las evaluaciones nacionales e internacionales han mostrado que una proporción significativa del estudiantado no alcanza niveles básicos de desempeño en lectura, escritura, matemáticas e inglés. Las pruebas FARO aplicadas en el 2021 revelaron que la mayoría del estudiantado de quinto grado no alcanzó los niveles esperados en comprensión de lectura y producción escrita (PEN, 2023), una señal alarmante sobre la eficacia real del sistema educativo para garantizar aprendizajes fundamentales. Los resultados de PISA 2022 que se analizan en la sección siguiente evidencia la gravedad del problema.

El rendimiento de las transformaciones realizadas fue menor al previsto

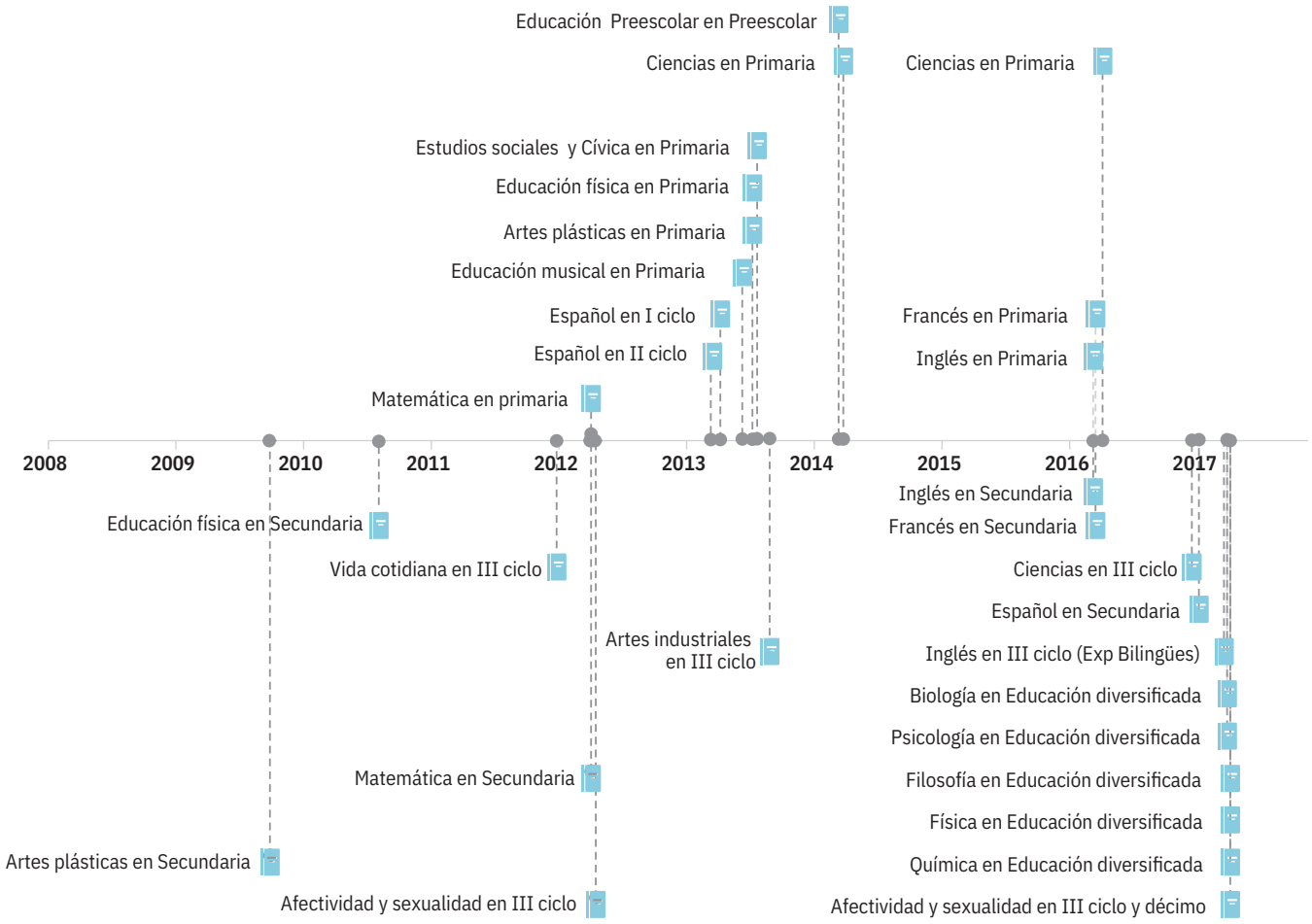
Sucesivas ediciones del *Informe Estado de la Educación* han documentado el hecho de que Costa Rica impulsó políticas educativas orientadas a modernizar su sistema de enseñanza y responder a los desafíos de una sociedad cada vez más compleja. Estas políticas plantearon ubicar al centro educativo como el eje del sistema, efectuaron una reforma curricular de amplio espectro centrado en mejorar las habilidades del estudiantado en todas las asignaturas y a un cambio en el trabajo en las aulas, el cual colocaba a Costa Rica en la vanguardia de las tendencias educativas. En dicho período, es importante reconocer la capacidad del MEP y del CSE para impulsar las reformas y propiciar la continuidad del proceso de cambio, al menos entre el 2006 y el 2022.

Una de las reformas más significativas fue la adopción del enfoque por habilidades en el currículo nacional. Esta orientación pretendía articular los aprendizajes en función de la resolución de problemas, la comunicación, la indagación, la comprensión lectora, la creatividad, la innovación, la apropiación de las tecnologías digitales, el trabajo colaborativo y la capacidad para actuar en contextos reales (MEP, 2015; PEN, 2019). Entre el 2012 y el 2017, el Ministerio de Educación Pública reformó los programas de estudio de primaria y secundaria en áreas como Español, Matemáticas, Ciencias, Educación Cívica, Estudios Sociales e Inglés. De acuerdo con los informes del Estado de la Educación, estos programas estaban alineados con estándares internacionales y respondían a los principios de una educación integral, inclusiva y pertinente (figura 2.1).

Estos avances en el diseño de políticas no se concretaron en una transformación sistémica efectiva. La implementación de la reforma curricular fue parcial, con marcadas desigualdades entre regiones y niveles educativos. Muchas personas

Figura 2.1

Programas de estudio aprobados por el Consejo Superior de Educación, según nivel educativo



Fuente: Elaboración propia con base en CSE.

docentes no contaron con el acompañamiento necesario, ni con los materiales adecuados o los espacios suficientes para el desarrollo profesional continuo. Como resultado, los cambios en el currículo no se reflejaron plenamente en las prácticas pedagógicas (PEN, 2017, 2019, 2021, 2023).

Un ejemplo de los límites en la aplicación de políticas educativas transformadoras se refiere a la incorporación de tecnologías digitales al sistema educativo. Desde la década de 1990, el país puso en marcha iniciativas como el Programa Nacional de Informática Educativa (Pronie) y durante la pandemia del covid-19 reforzó estos esfuerzos mediante la entrega masiva de dispositivos electrónicos. Sin embargo, esta apuesta por la innovación tecnológica no estuvo acompañada por los cambios estructurales necesarios para garantizar su aprovechamiento pedagógico. Tal como lo documenta el PEN (2021), no existió una estrategia clara de formación docente, mecanismos de sostenibilidad a largo plazo y una integración efectiva de las TIC en el currículo. Esto redujo el impacto de las inversiones realizadas y evidenció una brecha persistente entre el acceso a la tecnología y su uso significativo en los procesos de enseñanza y aprendizaje.

Estas iniciativas muestran que Costa Rica tuvo una clara voluntad de transformación educativa, impulsada por actores técnicos con visión y capacidad propositiva. No obstante, las innovaciones enfrentaron condiciones adversas y el resultado fue una persistente distancia entre el diseño de las políticas y su implementación efectiva.

Una de las principales razones del desfase entre el diseño y la ejecución de las políticas ha sido la estructura organizativa del MEP. De acuerdo con Francis (2025), este ministerio tiene una estructura orgánica inflexible, vertical y promotora de un tipo de control que "estruja" la innovación. Pese a los esfuerzos de reestructuración impulsados en las últimas décadas, orientados a superar la inercia institucional y promover una gestión centrada en el usuario, la transparencia y la autonomía relativa de los centros, la verticalidad de

la estructura del MEP sigue intacta, con decisiones centralizadas y no consideran los contextos específicos. Los distintos niveles de acción esperan directrices desde la administración central (Francis, 2025).

La estructura orgánica del MEP, definida por los decretos nº 35513-MEP y nº 38170-MEP, se concibe como una pirámide y no como un sistema de relaciones. Esta configuración genera problemas de comunicación e interpretación entre direcciones y departamentos, tanto en el nivel central como en el nivel regional. Persisten fracturas señaladas en informes anteriores, como la falta de articulación entre la Dirección de Gestión y Evaluación de la Calidad y la Dirección de Desarrollo Curricular, así como las duplicidades entre departamentos (Beirute, 2021). Como resultado, el mensaje institucional para la apropiación de la política educativa es fraccionado, incoherente e incluso inconsistente (Francis, 2025).

De acuerdo con Francis (2025), la estructura del MEP y su cultura organizacional generan obstáculos que dificultan la implementación de políticas, como resistencias al cambio, actitudes pasivas, procesos comunicativos limitados y cambios constantes, lo cual interfiere en la labor docente y en la mediación pedagógica. Además, el énfasis institucional en tareas administrativas, en detrimento del liderazgo pedagógico, ha sido documentado por informes previos del Estado de la Educación como una sobrecarga proveniente del nivel central (Beirute, 2021). Esta lógica limita la mejora continua y debilita el rol de dirección, asesoría y supervisión pedagógica, el cual debería estar enfocado en el acompañamiento y la innovación en el aula.

Aunque la normativa no asigna a la supervisión el seguimiento pedagógico, esta figura es el vínculo más directo con los centros educativos. Sin embargo, su rol se ha centrado en tareas administrativas, lo cual limita las interacciones con las direcciones escolares a la solicitud de informes y documentos (Beirute, 2021). Asimismo, en el nivel regional persisten descoordinaciones entre supervisión y asesoría pedagógica. La Contraloría General de la República, mediante el Índice de Capacidad de Gestión Institucional (ICG), ha documentado una baja capacidad de gestión por resultados del MEP, reflejada en debilidades en estrategia, estructura, procesos, información y cumplimiento de políticas de calidad.

Estas tensiones estructurales ayudan a entender las razones por las que Costa Rica, pese a tener un sistema educativo de amplia cobertura y logro, así como una voluntad reformista, no logró consolidar una transformación educativa sostenible. Las iniciativas impulsadas en las últimas dos décadas destacan las capacidades técnicas y la visión estratégica, pero también revelan las limitaciones persistentes del sistema para operar como una unidad coherente.

En consecuencia, el país ha transitado por ciclos de reformas ambiciosas pero inconclusas, en los cuales los logros conceptuales no se traducen en cambios tangibles en las aulas. Esta situación se agudizó a partir del 2022, cuando se debilitaron los espacios de conducción política, se suspendieron procesos técnicos clave y se afectaron los sectores más vulnerables. El caso costarricense pone de manifiesto que las reformas educativas requieren no solo de diseño técnico sólido, sino de una estructura institucional adaptable, capaz de sostener su aplicación en el tiempo.

Para más información sobre

POLÍTICAS CURRICULARES EN LOS ÚLTIMOS VEINTE AÑOS
véase Francis, 2025, en
www.estadonacion.or.cr

Retrocesos educativos recientes afectan principalmente a las personas en condición de vulnerabilidad social

La revisión histórica realizada en el apartado anterior permite poner en contexto y entender mejor el período más reciente, caracterizado por una crisis educativa sostenida, que ha llevado a un punto de quiebre respecto a las tendencias de largo plazo. El *Noveno Informe Estado de la Educación* (2023) advirtió sobre el deterioro en los aprendizajes, el incumplimiento de acuerdos nacionales, el debilitamiento del financiamiento y la falta de claridad en la política educativa durante el apagón educativo (2018-2021). Sin embargo, los últimos hallazgos muestran que no se ha logrado revertir esta tendencia y que el sistema ha continuado su trayectoria descendente.

Los resultados del Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA) 2022 confirman un deterioro sostenido en los aprendizajes esenciales del estudiantado costarricense, con retrocesos que lo sitúan en niveles inferiores a los registrados en el 2009. Este declive no ha afectado a todos por igual: los mayores impactos se observan entre estudiantes de los centros educativos públicos, rurales y ubicados en contextos de alta vulnerabilidad, lo cual profundiza las desigualdades estructurales del sistema educativo.

A pesar de las advertencias de los informes *Estado de la Educación* en el 2021 y el 2023 sobre los efectos de la pandemia en la educación, Costa Rica no logró poner en marcha estrategias eficaces para una recuperación pedagógica integral. La falta de una conducción pedagógica, así como la implementación deficiente de reformas clave, dejó sin respuesta a quienes más apoyo requerían.

La importancia del momento actual no se limita solo a los resultados de las personas estudiantes en las pruebas estandarizadas o a la tasa de aprobación al finalizar el curso lectivo. La situación es más grave: una generación completa ha atravesado un sistema con aprendizajes fragmentados, con lagunas fundamentales en lectura, escritura, matemáticas y segunda lengua, y una experiencia escolar marcada por la discontinuidad en el proceso educativo. Las brechas preexistentes antes de la pandemia no solo se mantuvieron, sino que afectan significativamente a la mayoría de la población estudiantil.

Esta sección aborda el segundo mensaje

del capítulo. Se enfoca en caracterizar los retrocesos educativos de los últimos años. Muestra sus efectos sobre la ampliación de las brechas en acceso, logro y calidad educativa entre diversos sectores de la población estudiantil, especialmente su afectación en aquellas en condiciones de mayor vulnerabilidad social.

Se mantienen deudas en cobertura pese a la reducción de la población en edad de asistir

Ediciones previas del *Informe Estado de la Educación* han destacado que, desde la perspectiva del desarrollo humano, el fin del primer bono demográfico demanda mejoras rápidas y generalizadas en las oportunidades educativas. El país deberá enfrentar sus necesidades de desarrollo con una proporción menor de jóvenes, lo cual hace necesario que cada una de estas personas esté mejor formada y capacitada para integrarse eficazmente en la vida económica y social del país, así como para adaptarse a los nuevos requerimientos derivados de la cuarta revolución industrial (PEN, 2021, 2023).

En los siguientes dos acápites se analizan dos desafíos cruciales para el sistema educativo costarricense: por un lado, la necesidad de ampliar la oferta educativa dirigida a la población de 0 a 3 años; y por otro, la urgencia de garantizar la universalización efectiva de la educación diversificada. A cien años de su establecimiento, la educación preescolar ha logrado tasas de escolaridad cercanas al 100% en los niveles de Interactivo II y el Ciclo de Transición, lo cual constituye un hito relevante en términos de cobertura. Sin embargo, este avance contrasta con el estancamiento relativo observado en la trayectoria educativa posterior, particularmente en el segundo y tercer ciclos de la educación general básica y en la educación diversificada, donde persisten desafíos estructurales que limitan el acceso, la permanencia y la finalización oportuna de los estudios.

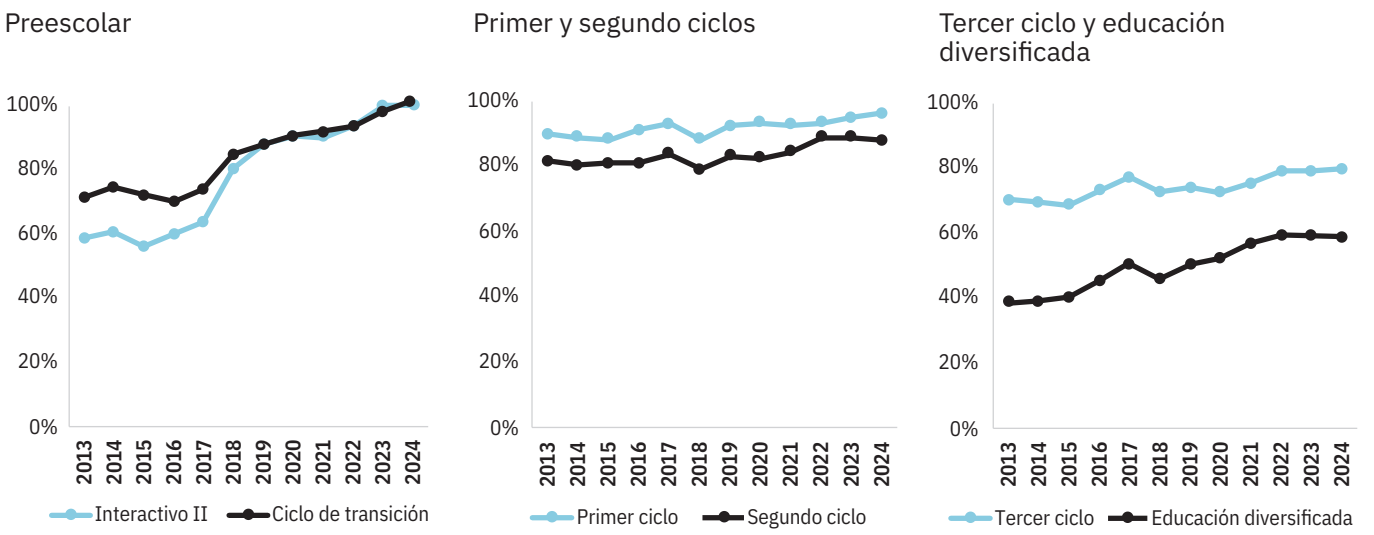
Cobertura en primaria y secundaria se estanca en el último trienio, en interactivo II y ciclo de transición se alcanzó la universalidad

El *Informe Estado de la Educación* emplea la tasa neta de escolaridad para dar seguimiento a la aspiración nacional de que las personas estudiantes asistan a la educación entre ciclos sin discontinuidades. Este indicador relaciona el total de estudiantes con matrícula en un nivel educativo específico, cuya edad se encuentra dentro de los límites establecidos por los reglamentos de educación y el total de población de esas edades correspondiente a ese nivel. Además, el *Informe* ha indicado que, para comprender el comportamiento de la tasa neta de escolaridad, es importante entender los problemas de eficiencia interna y rendimiento que inician en la educación primaria y se profundizan en la secundaria, como son la repitencia y la extra edad que afectan las trayectorias educativas y condicionan el éxito futuro del estudiantado.

En la última década, se experimentó un importante crecimiento de la tasa de escolaridad en el nivel de preescolar: el interactivo II y el ciclo de transición alcanzaron la universalidad en el 2024 (gráfico 2.3). Un logro importante atribuido a los esfuerzos por ampliar la red de centros educativos que ofrecen el servicio de preescolar y, por otro, el establecimiento del nivel como obligatorio para el ingreso a primaria. Por su parte, contrasta los menores logros en el segundo y tercer ciclos, así como en la educación diversificada.

Gráfico 2.3

Evolución de la tasa neta de escolaridad, por ciclo, según nivel educativo
(porcentajes)



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

La educación diversificada continúa sin garantizar trayectorias completas y exitosas para toda la población joven. La tasa neta de escolaridad en este nivel es baja, pues solo el 58,3% de las personas en edad de asistir a este ciclo lo hace en la edad correspondiente, un nivel ligeramente inferior al reportado en el 2022 (59,4%). Entre el 2020 y el 2021, el país mostró comportamientos atípicos en los ámbitos de repitencia, aprobación y retención, los cuales propiciaron una mejora acelerada en la tasa de escolaridad, que era de 45,6% en el 2018 (PEN, 2023).

Un número considerable de estudiantes accede a este nivel con sobreedad y lo hace mediante modalidades no tradicionales, como los Cindea o IPEC. Entre el período 2016-2021, estas representaron poco más del 20% de la matrícula de secundaria; no obstante, en el 2024 su peso había caído a un 16,2%, relacionado con una caída de la matrícula cercana al 35% entre el 2021 y el 2024.

En conjunto, los avances en la cobertura de la educación diversificada han permitido que cerca del 74,8% de las personas entre 18 y 22 años en el 2024 concluyeran la secundaria[1]. Del porcentaje restante que no tiene la secundaria completa, el 11% aún forma parte del sistema educativo y el 14,6% está fuera. En un contexto como el actual, en el cual no contar con el título de secundaria representa un factor de riesgo de exclusión laboral para las personas jóvenes y adultas, han surgido iniciativas como el Bachillerato para la Empleabilidad y el Emprendimiento (BEE). Este programa busca que las personas no solo finalicen la secundaria, sino que también desarrollen un conjunto de competencias clave para la inserción laboral (recuadro 2.1).

País desaprovecha la ventana de desarrollo entre los 0 y 3 años de edad

En reiteradas ocasiones el *Informe Estado de la Educación* ha insistido en la necesidad de ampliar las oportunidades educativas desde los primeros años de vida. Los avances en la matrícula de preescolar han permitido tasas de cobertura cercanas a la universalidad. Sin embargo,

Recuadro 2.1

Bachillerato para la Empleabilidad y el Emprendimiento (BEE)

El Bachillerato para la Empleabilidad y el Emprendimiento (BEE), diseñado por la Universidad Estatal a Distancia (UNED), constituye una propuesta curricular innovadora orientada a personas adultas que, habiendo finalizado el último año de secundaria, no aprobaron una o más pruebas nacionales de bachillerato. Sustentado en un modelo pedagógico por competencias y en el marco del Diseño Universal para el Aprendizaje (DUA), el BEE busca no solo la obtención del título de secundaria, sino también el desarrollo de competencias clave para la inserción laboral.

Este programa responde a una deuda histórica con una población excluida de oportunidades educativas y económicas desde los años ochenta. En el 2021, la UNED, a través de OMIPYME, identificó a este grupo como el más afectado social y económicamente en el país. Mediante la metodología *moonshot* y el uso de referentes internacionales (Dondi et al., 2021), se definieron cuatro competencias fundacionales como núcleo del diseño curricular: competencias socioemocionales, digitales, para la gestión de proyectos y en idioma inglés.

Aprobado por el Consejo Superior de Educación en agosto del 2023 (AC-CSE-188-21-2023), el BEE surgió como una iniciativa para dar respuesta a más de 48.000 personas que finalizaron undécimo año y no obtuvieron el bachillerato entre los años de 1989 y el 2019. El enfoque por competencias, centrado en el estudiantado, promueve la construcción del aprendizaje desde la experiencia previa y el contexto de cada participante, bajo la guía activa de una persona mediadora que acompaña y evalúa el proceso formativo.

El programa se estructura en cuatro módulos:

- Competencias socioemocionales (2 semanas): desarrollo de habilidades emocionales, autorregulación, metas personales y familiarización con los recursos virtuales.

- Competencias digitales (4 semanas): alfabetización tecnológica para el entorno laboral, seguridad en línea y creación de contenido digital.

- Gestión de proyectos (4 semanas): nociones prácticas sobre emprendimiento, negociación y uso de herramientas como Excel.

- Competencias en inglés (4 semanas): expresión oral y escrita básica en contextos laborales y cotidianos.

Para ponerlo en marcha, la UNED estableció un convenio con el MEP, el cual permitió iniciar el proceso de matrícula en septiembre del 2023. La primera cohorte contó con 7.500 personas inscritas, seguida de 10.000 más en marzo del 2024. A pesar de deserciones esperadas, se diseñaron estrategias de reincorporación que lograron recuperar alrededor de 1.000 estudiantes en la tercera cohorte de agosto del 2024. La matrícula total en esta última fue de 5.549 personas.

En términos acumulados, a octubre del 2024, un total de 23.049 personas se habían inscrito en el BEE, de las cuales 16.550 lograron obtener su título de bachillerato. Las mujeres representaron el 64,72 % del total de personas graduadas. Este resultado representa un avance significativo en materia de equidad educativa.
El impacto de esta política educativa se refleja también en los indicadores de bienestar. Del primer grupo graduado en abril del 2024, el 47,95% reportó una mejora en sus ingresos familiares seis meses después de obtener el título. A su vez, el 91,2% de las personas participantes recomendaría el programa, destacando su relevancia personal y familiar.

El BEE ha demostrado ser una herramienta eficaz para enfrentar una de las consecuencias más graves del rezago educativo: la exclusión laboral de personas adultas sin título de secundaria. Su enfoque curricular no solo facilita la certificación académica, sino que dota al estudiantado de habilidades clave para la empleabilidad en el siglo XXI. Pese a los desafíos financieros derivados de los recortes al Fondo Especial para la Educación Superior (FEES), la UNED ha asumido la responsabilidad del diseño, actualización y sostenimiento académico del programa, mientras que el MEP ha contribuido con la plataforma educativa y el financiamiento del personal docente.

Fuente: Brenes et al., 2025.

las coberturas en el ciclo materno-infantil se mantienen estancadas debido a las bajas coberturas de la educación preescolar entre los 0 y los 3 años. En el centenario de la educación preescolar en Costa Rica esta situación se mantiene como la principal deuda.

Pese al descenso en la población de 0 y 3 años[2]. El *Informe Estado de la Educación* destaca la necesidad de ofrecer servicios de alta calidad que mejoren sus condiciones de vida, como el acceso a la salud y un buen inicio en la educación. Las experiencias e interacciones en los primeros cinco años son clave para el desarrollo social, emocional y cognitivo. Estas experiencias, sin embargo, están directamente relacionadas con la calidad de los ambientes en donde ocurren, ya sea en el hogar, en centros de cuido o en instituciones educativas. Asimismo, las inversiones realizadas en la educación durante esta etapa se traducen en réditos mayores a través de ahorros sociales en salud, seguridad, desempleo o pobreza (Heckman, 2006).

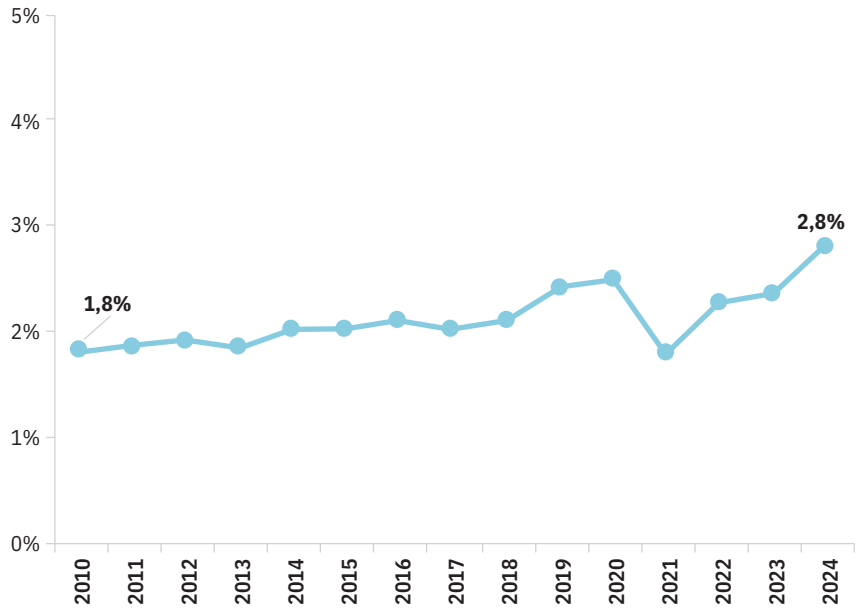
A pesar de las numerosas evidencias, el sistema educativo en Costa Rica ha avanzado poco en la provisión de servicios para esta población. Si se toma como referencia, la población entre 0 y 3 años mediante las proyecciones de población del INEC y la matrícula que reporta el MEP en maternal e interactivo I, se puede observar que los niveles de cobertura no alcanzan el 5% de la población (gráfico 2.4) y los leves avances se atribuyen principalmente a la cobertura de la oferta privada.

Esta situación excluye de manera casi automática a las familias de menores ingresos que no cuentan con los medios para pagar guarderías. El *Informe* (PEN, 2019) señaló que los niños y las niñas provenientes de hogares pobres o vulnerables enfrentan una doble exclusión: en el hogar y en la escuela. En primer lugar, porque las personas cuidadoras cuentan con pocos recursos y conocimientos que les permitan darles el estímulo de manera adecuada en sus casas y, en segundo lugar, porque no puede acceder a servicios de educación y cuido institucionalizados.

La falta de servicios educativos públicos y de calidad coloca a las personas más vulnerables en una posición de doble desventaja, la cual se materializa al iniciar la vida escolar formal y se traduce en bajos rendimientos futuros y problemas para culminar la educación básica obligatoria. De ahí la importancia de iniciar las intervenciones educativas desde temprano, con el fin de garantizar un desarrollo integral, equidad en las oportunidades y trayectorias educativas exitosas.

Gráfico 2.4

Evolución de la cobertura estimada[a/] del servicio educativo[b/] para la población de 0 a 3 años



a/ Se estima al dividir la cantidad de personas matriculadas entre la cantidad de personas entre 0 y 3 años según las proyecciones nacionales de población.
b/ Incluye matrícula de interactivo I, maternal II y otros niveles dentro de la educación preescolar.
Fuente: León, 2025; con datos de INEC, 2024 y MEP, 2023.

Persisten brechas socioeconómicas en el desempeño académico de las personas estudiantes

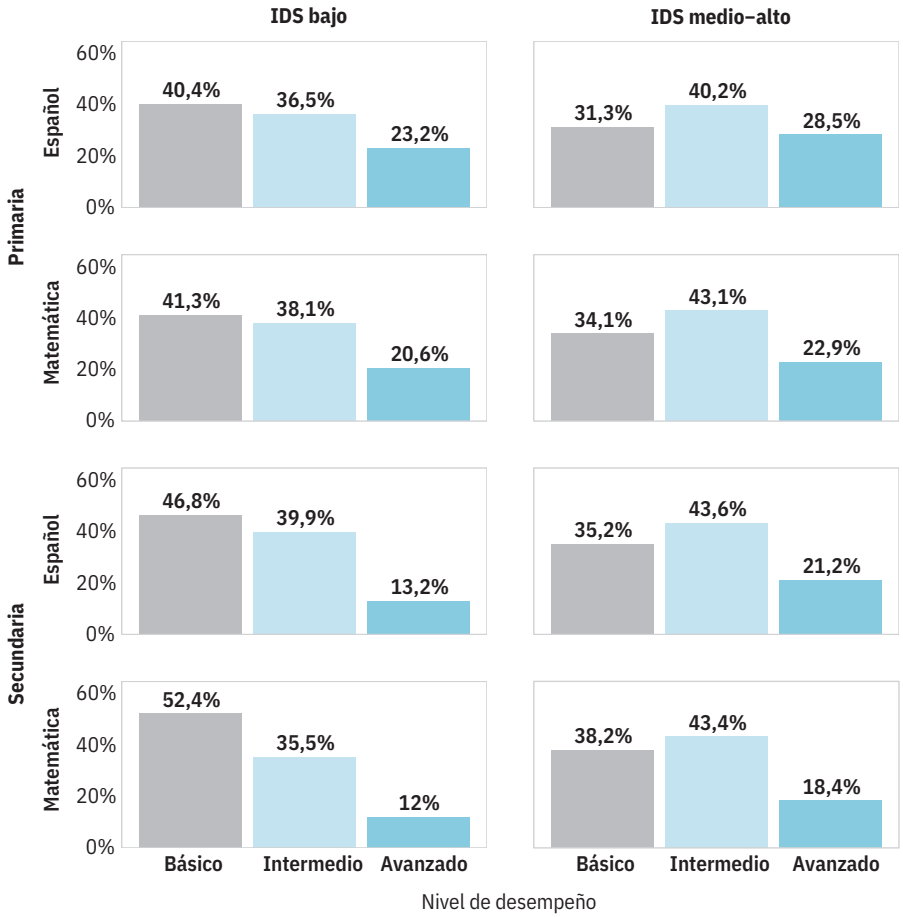
Los resultados de la Prueba Nacional Estandarizada 2023 confirman que los centros educativos ubicados en zonas de menor desarrollo social siguen enfrentando condiciones adversas para alcanzar niveles de aprendizaje similares a los del resto del país. El desempeño en los componentes de Español y Matemática destacan diferencias marcadas que reproducen y amplifican las desigualdades de origen.

Distintas ediciones de este *Informe* han documentado las brechas socioeconómicas en el rendimiento académico, y los datos de esta prueba reafirman dicha tendencia. En ambos componentes evaluados, se observa una mayor concentración de estudiantes en los niveles de desempeño más bajos en escuelas y colegios ubicados en zonas con un bajo IDS. En primaria, alrededor del 40% del estudiantado de zonas con IDS bajo se ubican en el nivel básico, mientras que en secundaria esta proporción asciende al 46% en Español y al 52% en Matemática. En contraste, los centros educativos ubicados en contextos medio-altos presentan una mayor proporción de estudiantes en niveles intermedios y avanzados (gráfico 2.5).

Estas pruebas tienen serias deficiencias técnicas en su diseño, tales como la baja dificultad cognitiva de los ítems y la baja cobertura de aprendizajes de los programas de estudio (capítulo 3). Sin embargo, los resultados reflejan que incluso en

Gráfico 2.5

Distribución del nivel de desempeño en los componentes Español y Matemática según el Índice de Desarrollo Social (IDS) del distrito. 2023



Fuente: Barquero, 2025a; con datos de la Prueba Nacional Estandarizada 2023.

estos mínimos, los centros con mayores desventajas obtienen puntuaciones significativamente menores[3].

Estos hallazgos evidencian la urgencia de replantear las estrategias de atención diferenciada, al garantizar que las personas estudiantes de contextos más desfavorecidos reciban los apoyos necesarios para cerrar las brechas de desempeño desde los primeros años de escolaridad.

Se agudiza el rezago estudiantil en competencias fundamentales del aprendizaje

Contar con un sistema educativo resiliente es fundamental ante una crisis como la que atraviesa el sistema educativo costarricense. No solo para sostener el aprendizaje en el corto plazo, sino para evitar que emergencias sanitarias, como la pandemia del covid-19, se conviertan en crisis educativas prolongadas. Algunos países latinoamericanos, incluso aquellos que enfrentaron condiciones más adversas a Costa Rica, lograron contener el impacto sobre los aprendizajes básicos (Colombia, Perú y Panamá).

El país mostró retrocesos en cada uno de los componentes que definen la resiliencia educativa: se deterioraron los aprendizajes clave, se ampliaron las desigualdades y cayó el bienestar estudiantil (OCDE, 2023a). La consecuencia fue un profundo rezago ya existente, que acumuló los efectos de la pandemia y aceleró el deterioro de las competencias fundamentales del aprendizaje. Actualmente, este se manifiesta como una pérdida sostenida en áreas clave como lectura y matemática.

Esta situación dejó daños a largo plazo en el perfil educativo de la generación egresada del sistema en el 2024 y el 2025: las personas jóvenes que fueron evaluados en PISA 2022, con desempeños apenas en los niveles mínimos de competencias básicas, ciencias y lectura, enfrentarán dificultades de acceso a oportunidades educativas y verán limitada su inserción en el mercado laboral y restringido el desarrollo de su potencial productivo y ciudadano. Costa Rica no puede permitirse seguir graduando generaciones bajo estas condiciones. Sin una intervención urgente para recuperar los aprendizajes, reducir las desigualdades y restaurar el bienestar estudiantil, los daños seguirán extendiéndose a quienes aún se encuentran en proceso de formación.

Costa Rica registró en el 2022 su peor desempeño en PISA

El Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) es la principal evaluación internacional comparada en educación y una herramienta estratégica para el diseño de políticas públicas basadas en evidencia. Este programa lo coordina la OCDE y se aplica cada tres años en más de 80 países. Evalúa el rendimiento de estudiantes de 15 años en lectura, matemáticas y ciencias, así como en áreas emergentes como pensamiento crítico, alfabetización financiera y competencia global. Las pruebas se construyen bajo rigurosos estándares psicométricos, lo cual garantiza la comparabilidad y solidez técnica de los resultados.

En el 2022, Costa Rica registró su peor nivel de desempeño educativo desde que participa en PISA. Los resultados en lectura y matemática confirmaron un colapso prolongado: el país no solo cayó abruptamente en comparación con el 2018, sino que también quedó muy por debajo de los niveles alcanzados en el 2009. En efecto, en el 2022, la puntuación en

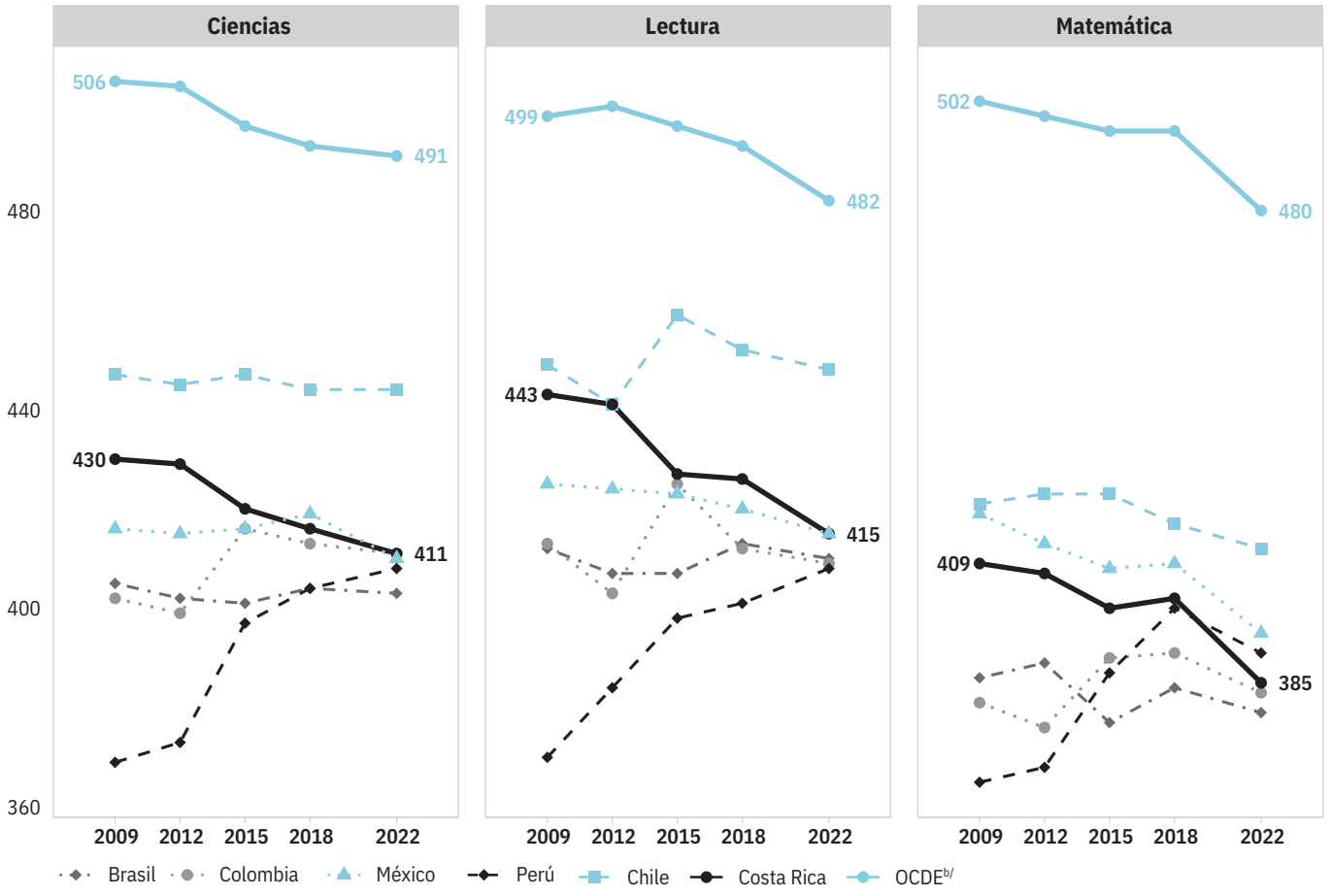
lectura bajó 18 puntos con respecto al 2018 y más de 30 puntos respecto al 2009, alcanzando el nivel más bajo en toda la serie histórica. En matemáticas, la caída fue aún más pronunciada, alejando a Costa Rica del promedio que alcanzan los países de la OCDE y acercándola a las naciones latinoamericanas históricamente más rezagadas (gráfico 2.6). En contraste, países como Perú, Colombia y Brasil, que partieron con puntajes más bajos, han logrado sostener o incluso mejorar sus resultados. La distancia entre Costa Rica y Chile, antes estrecha, se ha ampliado, y la brecha con la OCDE alcanza ahora los 95 puntos.

Estos puntajes se traducen en perfiles estudiantiles que apenas logran los mínimos aceptables. En los niveles de desempeño más bajos en lectura (I y II de VI posibles) se ubicó el 77% del estudiantado; poseen capacidad apenas para localizar información explícita en textos simples. En matemáticas, el 85% no logra resolver problemas elementales en contextos cotidianos. En ciencias, el 79% solo puede identificar explicaciones básicas sobre fenómenos familiares (OCDE, 2023b).

La profundidad de esta tendencia hace cada vez más difícil revertir el retroceso y recuperar las capacidades que las personas estudiantes alcanzaban hace más de una década. Los niveles de desempeño observados en el 2009, que entonces representaban un punto de partida hacia la mejora, hoy lucen cada vez más lejanos. Esta distancia se vuelve especialmente preocupante en un contexto global de acelerada transformación tecnológica, uno en el que los desafíos educativos exigen habilidades cada vez más complejas, como el pensamiento crítico, la resolución de problemas y la capacidad de adaptación a entornos en constante cambio.

Gráfico 2.6

Tendencias en el desempeño de las pruebas PISA, por país[a/], según la competencia evaluada. 2009-2002
(porcentajes)



a/ Se presentan los países latinoamericanos que han participado de forma continua en las pruebas PISA desde el 2009 hasta el 2022.
b/ Se representa el puntaje promedio de la prueba de los 23 países miembros de la OCDE con participación continua en las pruebas PISA.
Fuente: Barquero, 2025e; con datos de la OCDE, 2023b.

Creció la proporción de estudiantes sin competencias mínimas en lectura y matemáticas

Los resultados de PISA 2022 evidencian un deterioro más profundo: el porcentaje de estudiantes ubicados en el primer nivel de desempeño creció significativamente; es decir, jóvenes de 15 años que no logran desarrollar tareas mínimas en matemáticas y lectura. Esta situación revela que no dominan las habilidades básicas necesarias para usar el conocimiento de manera efectiva en su vida cotidiana ni en el futuro laboral. Se sabe que esta caída en los puntajes de las pruebas PISA no significan nuevos y mayores deterioros en los aprendizajes, sino también aumentos en las brechas[4] socioeconómicas (colegios públicos vs. privados)[5] y geográficas (colegios urbanos vs. rurales) que el país ya venía arrastrando. Sin embargo, las limitaciones en la edición 2022 no permiten profundizar en otro tipo de brechas, una grave omisión que afecta la toma de decisiones educativas (recuadro 2.2).

En todas las competencias examinadas, excepto en ciencias, se observa un incremento del porcentaje de estudiantes en el nivel 1, el más bajo (gráfico 2.7). El deterioro resultó particularmente severo en matemáticas: en colegios públicos, el porcentaje de estudiantes en nivel 1 pasó de 65% en el 2018 a 77% en el 2022, y en colegios privados, del 26% al 34%. En lectura, aunque el deterioro fue más moderado, también se registró un aumento, especialmente en colegios privados y urbanos.

Aunque los colegios rurales continúan registrando las proporciones más altas de estudiantes en nivel I, los colegios urbanos mostraron los mayores retrocesos relativos. En matemáticas, por ejemplo, la proporción de estudiantes urbanos en nivel I aumentó del 51% en el 2018 al 66% en el 2022. Este patrón sugiere que la crisis afectó de manera transversal, erosionando incluso los segmentos del sistema educativo que partían de condiciones relativamente más favorables.

El impacto diferencial entre grupos puede explicarse, en parte, por las condiciones estructurales previas a la pandemia. Al enfrentar el cierre de aulas, la transición a modalidades remotas y la discontinuidad en el acompañamiento presencial, estos colegios vieron afectadas justamente las condiciones que sostenían su desempeño superior. De acuerdo con la OCDE (2023b), los sistemas y centros educativos con más necesidades de infraestructura, recursos y materiales educativos presenciales fueron los más vulnerables ante las disrupciones educativas provocadas por la pandemia.

Estos resultados reflejan que Costa Rica enfrenta un doble desafío educativo: por un lado, reducir las amplias brechas estructurales que colocan en desventaja al estudiantado de colegios públicos y rurales frente a sus pares de colegios privados y urbanos; y, por otro, recuperar y fortalecer el desempeño de aquellos grupos que históricamente mostraban mejores resultados, pero que también se vieron severamente afectados. Sin estrategias efectivas de recuperación

Recuadro 2.2

Limitaciones en el aprovechamiento de la información de PISA 2022 en Costa Rica

Las pruebas PISA recopilan información contextual a través de cuestionarios aplicados a estudiantes, docentes y directores. Estos instrumentos permiten conocer características personales (sexo, edad y actitudes hacia el aprendizaje), condiciones del hogar (nivel educativo y ocupación de madres y padres, bienes materiales, acceso a tecnología, capital cultural), así como características del centro educativo (infraestructura, clima escolar y prácticas docentes). Esta información permite analizar cómo influyen los factores sociales y económicos en el aprendizaje con el fin de identificar desigualdades en el sistema educativo.

En la edición del 2022, Costa Rica fue excluida por primera vez de los análisis internacionales sobre desigualdades educativas realizados por la OCDE, esto debido a la decisión de no reportar información clave como el índice socioeconómico del hogar ni el sexo del estudiante. Esto lo decidió la administración del MEP en el 2022 (DM-DVM-AC-DGEC-0582-2025) con base en criterios legales derivados del contexto nacional del 2021, marcado por resoluciones de la Sala Constitucional y observaciones de la Agencia de Protección de Datos de los Habitantes (PRODHAB). Específicamente, se solicitó a la OCDE la eliminación de los módulos que contenían datos considerados sensibles o interrelacionados, entre ellos:

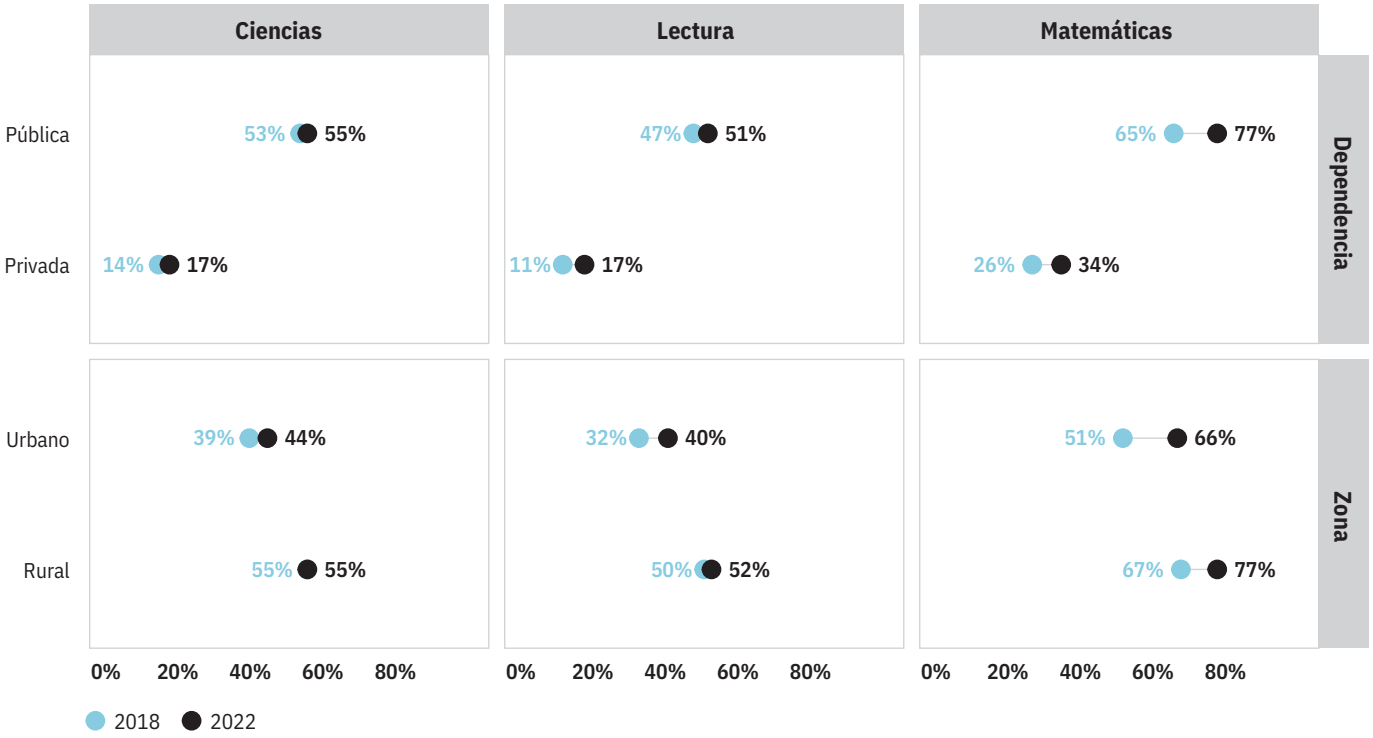
- Módulo 1 y 2: nivel educativo y ocupación de madre y padre, bienes materiales en el hogar, acceso a Internet, recursos tecnológicos, capital cultural.
- Módulo 7: aspiraciones educativas y ocupacionales.
- Módulo 20: apoyo familiar, clima emocional, actitudes hacia el aprendizaje.
- Variable de sexo del estudiante.

La exclusión de estas variables presenta implicaciones técnicas significativas. Limita el uso de modelos estadísticos multivariados, impide controlar factores de confusión y compromete la validez de los análisis sobre los factores asociados al rendimiento académico. La falta de datos sobre sexo, condición socioeconómica y contexto familiar imposibilita estudiar brechas estructurales, tales como las desigualdades por género o nivel socioeconómico y restringe el potencial de PISA como insumo para la toma de decisiones. En un contexto de crisis de aprendizajes, esto representa una oportunidad perdida para orientar políticas educativas más equitativas, eficaces y basadas en evidencia.

Fuente: Barquero, 2025e.

Gráfico 2.7

Distribución de estudiantes en el primer nivel de desempeño en PISA 2018 y 2022, por tipo de colegio y zona, según competencia evaluada



Fuente: Barquero, 2025e; con datos de la OCDE, 2023b.

y transformación educativa, los efectos de la crisis podrían consolidar pérdidas permanentes de aprendizaje, profundizar las desigualdades sociales y limitar las perspectivas de desarrollo del país OCDE (2023b).

Además, de enfrentar desafíos en temas de rendimiento, resulta necesario fortalecer estrategias que promuevan el bienestar emocional y social del estudiantado (recuadro 2.3). La recuperación del aprendizaje deberá ir acompañada de acciones orientadas a restaurar la conexión emocional de las personas estudiantes con sus centros educativos.

Hacinamiento tecnológico y bajas competencias digitales afectan más a la población estudiantil en condición de vulnerabilidad

Costa Rica enfrenta una brecha digital profunda y poco visible: el hacinamiento tecnológico y las nuevas formas de exclusión relacionadas con el tipo de uso que se hace de los dispositivos. Estas condiciones limitan severamente las oportunidades de aprendizaje, participación y desarrollo de amplios sectores de la población, en particular los más vulnerables. El resultado es no solo que el país arrastra un rezago histórico en la formación de competencias

Recuadro 2.3

Se debilitó el sentido de pertenencia escolar del estudiantado

Al igual que el rendimiento académico, otros indicadores fundamentales del bienestar estudiantil también mostraron un deterioro entre el 2018 y el 2022, particularmente en el sentido de pertenencia al colegio. Este índice, que refleja cómo las personas estudiantes se sienten aceptadas, valoradas y parte de su entorno escolar, también experimentó una caída significativa.

Según los resultados de PISA 2022, Costa Rica registró un valor de -0,16[6] en el índice de sentido de pertenencia, revirtiendo las mejoras observadas en ediciones anteriores del estudio (OCDE, 2023a). Particularmente, los datos muestran que un 21% del estudiantado reportó sentir soledad, incomodidad y "fuera de lugar" en su colegio (24,4%), y un 23% se sintió extraño o excluido en su centro educativo.

Fuente: Barquero, 2025e.

digitales, sino que enfrenta desafíos crecientes en la apropiación significativa de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), esenciales para desenvolverse en entornos educativos y laborales cada vez más digitalizados.

La evidencia proveniente de PISA 2022 y de la Encuesta Nacional de Hogares revela un panorama preocupante. Una alta proporción de estudiantes no cuenta con las condiciones mínimas para aprender con tecnología, ya sea por la baja disponibilidad de computadoras o tabletas, el uso limitado y recreativo de los dispositivos, o la falta de competencias para operar de forma segura y crítica en entornos digitales. Este fenómeno, que afecta especialmente a hogares con menores ingresos, ubicados en zonas rurales o con alta densidad de población estudiantil, reproduce desigualdades preexistentes y crea nuevas formas de exclusión. En este contexto, la tenencia de celulares, aunque generalizada, no garantiza una inclusión digital efectiva.

A lo anterior se suma la baja apropiación tecnológica de amplios segmentos de la población, que utilizan las TIC principalmente para el entretenimiento y la comunicación básica, con escaso desarrollo de habilidades útiles para el estudio, el trabajo o la ciudadanía digital.

Este acápite examina, con mayor profundidad, las formas contemporáneas de exclusión asociadas al acceso, uso y apropiación de las TIC en Costa Rica, así como los perfiles de las personas usuarias y estudiantes que emergen a partir de la evidencia reciente. Asimismo, plantea los desafíos del país para avanzar hacia una inclusión digital realmente significativa, equitativa y transformadora.

Bajas competencias digitales reducen las oportunidades educativas para aprovechar las nuevas tecnologías

El *Octavo Informe del Estado de la Educación* (2021) señaló el rezago en competencias digitales que enfrenta Costa Rica. Los resultados de PISA 2022 confirman que estas debilidades persisten[7]. Las personas estudiantes costarricenses tienen bajos niveles de competencia digital, lo cual limita su aprendizaje, colaboración y desempeño en entornos tecnológicos.

Para entender mejor la situación, se realizó un análisis especial a partir del cuestionario internacional opcional de familiaridad con TIC aplicado en PISA 2022[8]. Se consideraron 13 escalas agrupadas en tres dimensiones clave: acceso a tecnologías (para fines educativos y recreativos), uso pedagógico de las TIC y actitudes, regulación y seguridad digital.

El estudio permitió identificar dos perfiles distintos entre las personas estudiantes evaluadas. El primer grupo, que representa el 48% del total, corresponde a estudiantes con bajas competencias digitales. El segundo grupo, que incluye al 52% restante, está compuesto por estudiantes con competencias digitales intermedias. En ningún caso se observan valores cercanos al máximo posible en las escalas (100 puntos), lo cual sugiere que, aunque algunas personas presentan mejores condiciones que otras, ningún grupo alcanza un nivel avanzado de dominio digital.

La brecha entre ambos perfiles se manifiesta especialmente en el acceso a las tecnologías. El estudiantado con competencias limitadas enfrenta restricciones tanto para el uso educativo como recreativo de dispositivos digitales. Esto no solo reduce sus oportunidades de aprender con tecnología, sino que también limita su alfabetización digital básica. En contraste, quienes integran el perfil con competencias en desarrollo reportan mayor acceso y uso, pero aún dentro de márgenes que no garantizan un aprovechamiento pleno de los recursos digitales.

Los resultados en la dimensión de actitudes, regulación y seguridad son igualmente preocupantes. Ambos perfiles obtienen puntajes bajos en prácticas fundamentales como verificar y evaluar la veracidad de la información en línea o adoptar actitudes críticas frente al uso de dispositivos (gráfico 2.8). Paradójicamente, una proporción importante de estudiantes reporta poco malestar frente a experiencias de ciberacoso o exposición a contenido inapropiado; esto podría indicar una baja percepción de riesgo o una normalización de estos entornos hostiles.

Los estudiantes con mayores competencias digitales obtuvieron mejores resultados en todas las áreas evaluadas por PISA 2022. Por ejemplo, en matemáticas alcanzaron 404 puntos, en comparación con los 375 puntos del grupo con menores competencias. En lectura, la diferencia fue de 29 puntos (404 frente a 375), y en ciencias, de 31 puntos (435 frente a 403). Sin embargo, estos resultados deben ser interpretados con cautela. Costa Rica excluyó variables clave como el sexo y el nivel socioeconómico del hogar, lo cual limitó la posibilidad de realizar análisis multivariados que permitan identificar asociaciones robustas entre el desarrollo digital y el rendimiento académico.

Esta situación representa un desafío crítico para la recuperación educativa. Un sistema que aspira a mejorar tras una crisis debe garantizar que todos sus estudiantes desarrollen las competencias necesarias para aprender de manera autónoma, interactuar con criterio en entornos digitales y adaptarse a escenarios cambiantes. En el contexto de crisis educativa y demandas crecientes de resiliencia del sistema, no abordar esta brecha puede aumentar las desigualdades en el aprendizaje, la participación y las oportunidades futuras.

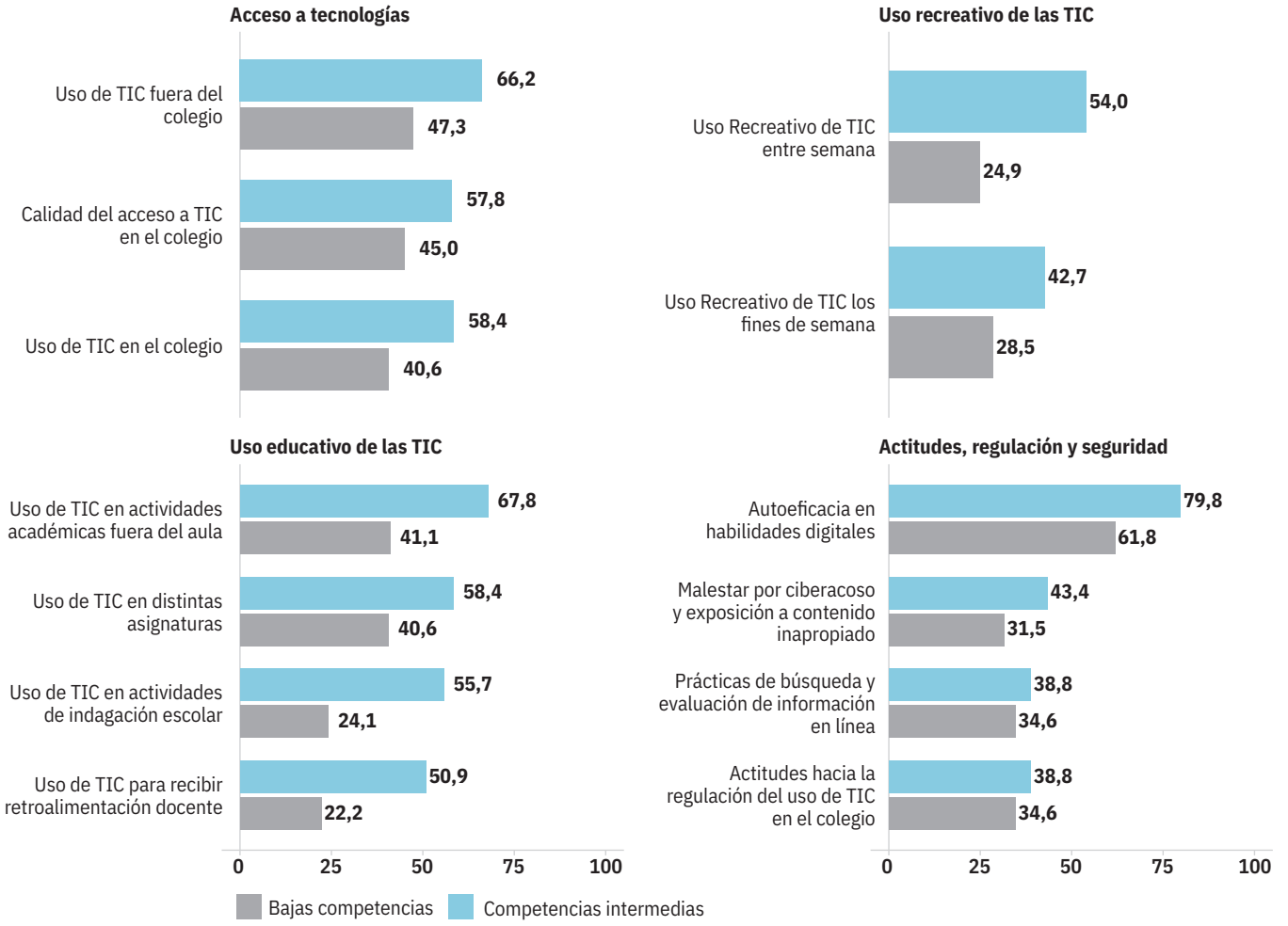
Alta tenencia de celulares oculta profundo hacinamiento tecnológico en los hogares

Costa Rica logró rápidos avances en el acceso a Internet, la penetración de la telefonía móvil y el uso de las TIC. Sin embargo, persisten disparidades significativas en el acceso y aprovechamiento de estas herramientas, determinadas por factores como la ubicación geográfica, el nivel socioeconómico, la edad y el nivel educativo (Núñez, 2025).

La brecha digital no se limita solo a la falta de conectividad o de dispositivos. Se ha consolidado, además, como una forma contemporánea de exclusión educativa. Este concepto, según Núñez (2025), ha evolucionado para incluir no solo el acceso, sino también el desarrollo de competencias para un uso crítico y significativo de las tecnologías, así como las oportunidades que estas pueden generar

Gráfico 2.8

Puntaje promedio de población de 15 años por dimensión TIC, según perfiles de competencias digitales[a/] en PISA 2022



a/ Se presentan las escalas que conforman los perfiles de competencia digital del estudiantado evaluados en PISA 2022. Los valores fueron estandarizados de 0 a 100, valores cercanos a 0 indican peores calificaciones y 100 las más altas.
Fuente: Elaboración propia con datos de Barquero, 2025b y OCDE, 2023b.

en distintas dimensiones de la vida. Esta perspectiva permite comprender que las desigualdades tecnológicas no solo restringen el acceso, sino también la capacidad de apropiación y aprovechamiento de las TIC con fines educativos, laborales y sociales.

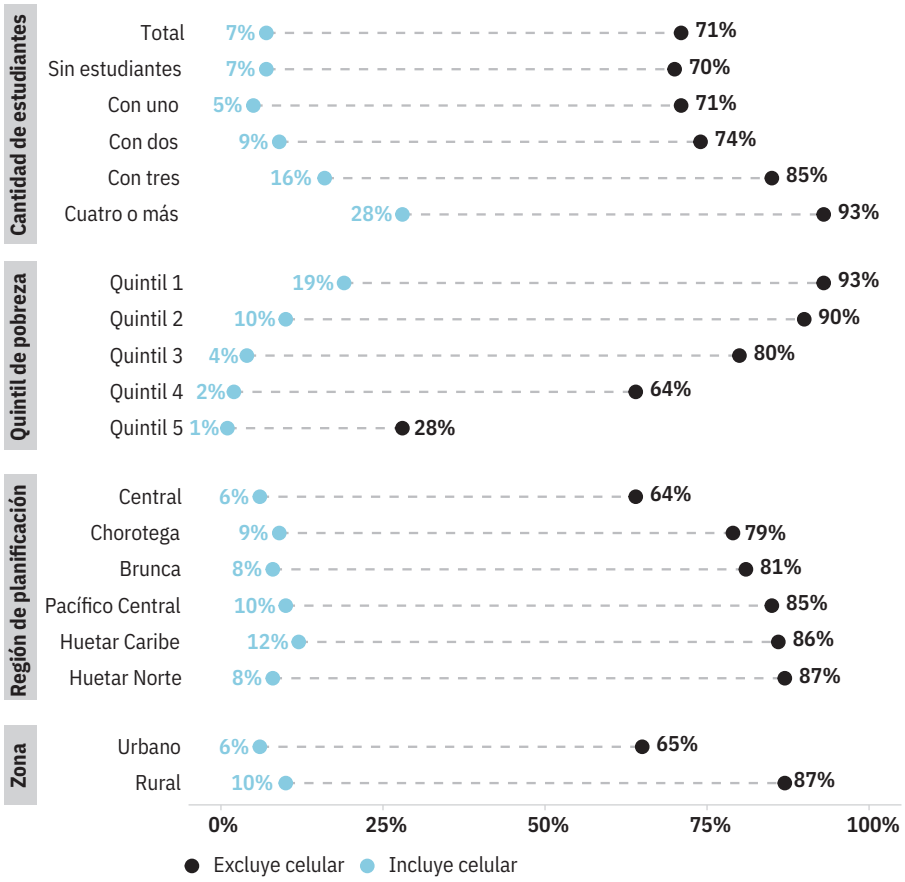
En este contexto, se entiende por hacinamiento tecnológico la situación en la que tres o más personas deben compartir un único dispositivo TIC, es decir, una computadora, tableta o teléfono inteligente que le permite estudiar o teletrabajar. El análisis realizado por Núñez (2025), con datos de la Enaho 2023, del INEC, evidencia que cuando se excluyen los teléfonos inteligentes el 71% de las viviendas en Costa Rica se encuentran en condición de hacinamiento tecnológico.

El problema se agudiza en contextos de mayor vulnerabilidad. Al excluir el celular, los datos evidencian que en zonas rurales el 87% de las viviendas presenta hacinamiento tecnológico, mientras que en los hogares pertenecientes al primer quintil de ingresos esta condición alcanza el 93% (gráfico 2.9). De esta manera, la ubicación geográfica y el nivel socioeconómico siguen siendo factores decisivos en las oportunidades de acceso y uso significativo de la tecnología.

La gravedad del hacinamiento tecnológico se intensifica en hogares con múltiples personas menores de edad y en regiones con menor desarrollo relativo. En viviendas con cuatro o más estudiantes, el nivel de hacinamiento promedio alcanza un 93%. Asimismo, las desigualdades territoriales son marcadas: en las

Gráfico 2.9

Porcentaje de viviendas con hacinamiento tecnológico por característica, según inclusión o no de celular. 2023



Fuente: Núñez, 2025; con datos de la Enaho 2023, del INEC.

regiones Pacífico Central, Huetar Caribe y Huetar Norte, el hacinamiento supera al 85% de los hogares, veinte puntos porcentuales por encima de la región Central. Esta brecha reproduce y amplifica las desigualdades históricas del sistema educativo, limitando el desarrollo de habilidades tecnológicas y la preparación de la población para un entorno cada vez más digitalizado.

La alta tenencia de celulares, presente en el 97% de los hogares, genera una percepción errónea de alta penetración tecnológica. La baja disponibilidad de computadoras o tabletas reduce considerablemente las oportunidades de aprendizaje, pues muchas plataformas educativas, herramientas de enseñanza interactiva y aplicaciones de producción de contenido son más funcionales desde estos dispositivos que desde un teléfono inteligente, como señala Núñez (2025). La persistencia restringe las posibilidades de crecimiento profesional y de emprendimiento para quienes habitan en zonas con acceso limitado o de baja calidad de Internet.

Para un país que aspira a avanzar hacia una educación equitativa y adecuada, la magnitud del problema requiere medidas diferenciadas de política pública que incorporen el enfoque territorial, el tamaño del hogar, la presencia de población escolar y el tipo de dispositivos disponibles. No se trata solo de garantizar conexión, sino de asegurar acceso real a herramientas digitales adecuadas para aprender.

Uso limitado de TIC en hogares crea nuevas formas de exclusión educativa

La promesa de inclusión digital no se cumple únicamente con dotar de acceso a dispositivos o conectividad. Para cerrar verdaderamente la brecha digital, el país debe atender otros factores críticos como el desarrollo de habilidades digitales y el uso pedagógico y productivo de las tecnologías.

El análisis de Núñez (2025), a partir de los datos de la Encuesta Nacional de Hogares del INEC, evidencia que en el 2023 el 92% de las personas mayores de 12 años utilizaba teléfono celular y el 88% tenía acceso a internet. No obstante, el uso de dispositivos más adecuados para actividades formativas y laborales es considerablemente menor: solo el 32% utilizó computadoras y el 7% tabletas.

Más allá del acceso, el tipo de uso también revela patrones a los cuales el país debe prestar atención. La mayoría de las personas emplea estas herramientas para actividades recreativas o de comunicación básica, no para fines educativos ni para desarrollar competencias cognitivas complejas. Por ejemplo, el 84% indicó que utiliza internet para enviar mensajes, el 81% para acceder a redes sociales, el 68% para buscar información general y el 59% para consumir música o películas. Actividades como el uso de procesadores de texto, hojas de cálculo o presentaciones apenas alcanza entre un 30% y un 34% de la población, y solo el 45% realiza transacciones bancarias en línea. Estas cifras reflejan un acceso limitado a las oportunidades que ofrecen las TIC y una baja apropiación tecnológica, la cual limita la autonomía digital y el desarrollo de habilidades útiles para el entorno educativo y laboral.

A través de la técnica de análisis de conglomerados, Núñez (2025) identificó cuatro tipos de personas usuarias de las TIC: desconectados, personas cuyo uso de la tecnología es limitado (27%); navegadores, usuarios cuyo uso se centra en el acceso a Internet y al teléfono inteligente (42%); productivos, personas con mayor disponibilidad de herramientas TIC en sus hogares (20%); y avanzados, quienes cuentan con acceso pleno y hacen un uso intensivo de estas tecnologías (11%).

En la figura 2.2 se presentan las principales características de cada grupo.

Núñez (2025) analizó los factores que influyen la tenencia y uso de la computadora e Internet[9]. La ocupación, la participación en el sistema educativo y la disponibilidad de recursos tecnológicos son los principales factores asociados al uso de dichas tecnologías. Por ejemplo, una persona que actualmente se encuentra estudiando tiene el doble de probabilidad de disponer de una computadora y hasta tres veces más de utilizarla, en comparación con alguien que no estudia.

Las personas que ocupan cargos de dirección realizan actividades científicas e intelectuales, o quienes trabajan como técnicos o profesionales de nivel medio, tienen tres veces más probabilidad de usar la computadora comparado con una persona desempleada. Asimismo, variables relacionadas con el nivel socioeconómico como el quintil de pobreza, el estado de la vivienda o la cantidad de artefactos disponibles en el hogar inciden más en la tenencia de computadoras que en su uso efectivo.

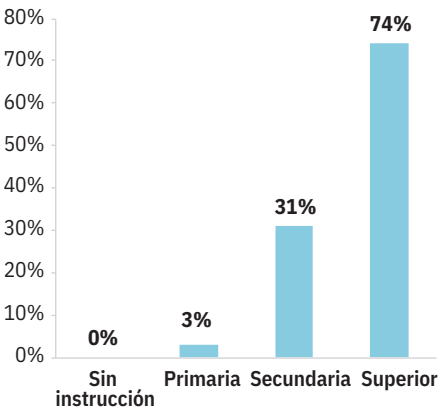
El factor más determinante en relación con el uso de la computadora y la pertenencia al grupo de usuarios avanzados o productivos es el nivel educativo. El grado académico concentra la mayor desigualdad en la distribución de oportunidades, con un 31% y 32% de la varianza explicada, respectivamente, de los dos factores señalados. Las personas con nivel educativo de primaria o sin instrucción formal son quienes enfrentan mayores dificultades y, por tanto, requieren más apoyo para lograr una inclusión digital significativa (gráfico 2.10).

Para más información sobre

HACINAMIENTO TECNOLÓGICO Y USO DE TIC
véase Nuñez, 2025, en
www.estadonacion.or.cr

Gráfico 2.10

Probabilidad de que una persona utilice la computadora de forma productiva o avanzada según grado académico



Fuente: Elaboración propia con base en Núñez, 2025 y datos de la Enaho 2023, del INEC.

Figura 2.2

Perfil de personas usuarias de TIC, según características de uso. 2023

	Uso de tecnología	Uso de tecnología	Características sociodemográficas
Desconectados	• Celular: 70% • Computadora: 5% • Internet: 55%	• Enviar mensajes: 47% • Redes sociales: 34%	• Sin empleo: 67% • Primaria: 60% • Menor ingreso: 60% • Hacinamiento TIC: 17%
Navegadores	• Internet: 100% • Teléfono inteligente: 100%	• Redes sociales: 98% • Mensajes: 97% • Búsquedas: 89% • Música/películas: 74%	• Primaria: 38% • Secundaria: 51% • Edades productivas: 71%
Productivos	• Computadora: 79% • Internet: 96% • Usuarios de computadora: 73%	• Texto: 93% • Presentaciones: 88% • Hojas cálculo: 86%	• Secundaria: 50% • Secundaria: 51% • Edades productivas: 71%
Avanzados	• Computadora: 91% • Internet: 99% • Usuarios de computadora:89%	• Transacciones bancarias: 96% • Compras internet: 99% • Compras alimentos: 85% • Transporte: 81%	• Universitaria: 68% • Quintiles altos: 80%

Fuente: Elaboración propia con base en Núñez, 2025 y datos de la Enaho 2023, del INEC.

Escuelas unidocentes amplían tanto el acceso como la inequidad de las oportunidades educativas

Las escuelas unidocentes constituyen uno de los pilares fundamentales para garantizar el acceso a la educación primaria en zonas rurales y dispersas. Conejo et al. (2025) muestran que estas escuelas han sido una modalidad clave para sostener la cobertura en comunidades remotas. Su cercanía territorial, el trato personalizado y sus bajas tasas de reprobación evidencian su aporte a la equidad en términos de acceso. No obstante, la reducción presupuestaria, la sobrecarga administrativa del personal y la ausencia de condiciones estructurales adecuadas comprometen en sobre manera su capacidad para ofrecer aprendizajes significativos y garantizar justicia educativa. Incluso la enseñanza del inglés está ausente en más del 60% de estas escuelas, lo cual genera una desventaja acumulada para sus estudiantes al llegar al Tercer Ciclo.

El presente acápite analiza distintas dimensiones claves para comprender las limitaciones de esta modalidad tales como sus condiciones estructurales de funcionamiento y las restricciones curriculares que impiden una formación integral del estudiantado.

Una red extensa con deficiencias estructurales

Las escuelas unidocentes representan, según datos oficiales del MEP, el 33% de las escuelas diurnas públicas del país en el 2024. Esta proporción equivale a 1.211 escuelas, distribuidas a lo largo del territorio nacional, con mayor concentración en regiones rurales, fronterizas y de difícil acceso. Atienden a cerca del 3,5% de la población matriculada en ese nivel. Se caracterizan por contar con una única persona docente que atiende a varios niveles a la vez (recuadro 2.4).

El análisis de la Dirección Regional de Educación, realizado por Conejo et al. (2025), confirma su alta concentración en regiones vulnerables. En Grande de Térraba, Nicoya, Puriscal, Los Santos, Peninsular, Cañas, Coto y Turrialba más de la mitad de los centros educativos de primero y segundos ciclos son escuelas unidocentes. Mientras que en otras regiones como San José Central o Cartago, su presencia es prácticamente nula.

A pesar de su papel crucial en garantizar el derecho a la educación, estas escuelas operan bajo condiciones materiales y organizativas que limitan su capacidad para ofrecer una educación de calidad. En el 2023, la Contraloría General de la República realizó una auditoría en las escuelas unidocentes que evidenció limitaciones persistentes en materia de infraestructura, formación docente y desarrollo de competencias digitales. El informe subrayó que enfrentan serias dificultades derivadas de la insuficiente formación en gestión administrativa del personal docente y la ausencia de mecanismos sostenidos de acompañamiento estatal (CGR, 2023a).

Por su parte, Conejo et al. (2025) efectuaron un sondeo a 156 profesores de enseñanza unidocentes que permitió identificar un conjunto de factores que favorecen o limitan el acceso educativo a través de las escuelas unidocentes (figura 2.3). En términos generales, 86 personas consideran que estos centros educativos favorecen el acceso a niños y niñas de la comunidad (55%). Además, se indagaron los factores asociados al logro, donde se destacó el compromiso de las personas docentes (94%). Los principales obstáculos son las limitaciones económicas, de recursos y capacitación, la falta de recursos económicos, humanos y materiales didácticos, esto lo señaló el 76% de las personas consultadas. De manera similar, un 72% considera que las necesidades de capacitación dificultan el logro educativo.

Entre los aspectos a mejorar y que pueden afectar el acceso y logro se encuentran el recorte al presupuesto, la falta de apoyos, la sobrecarga de trabajo (administrativo-docente), el acceso deficiente o nulo a internet y a contar con recursos tecnológicos, infraestructura inadecuada y, en algunos casos, se detectó que hay escuelas sin agua potable, electricidad o comedor.

Recuadro 2.4

Características de las escuelas unidocentes en Costa Rica

Desde la década de 1960, las escuelas unidocentes han constituido una modalidad para garantizar el acceso a la educación en comunidades rurales dispersas, con baja densidad poblacional y dificultades de conectividad territorial (MEP, 2013).

Según la resolución DG-97-2009 del MEP, las escuelas unidocentes imparten primero y segundo ciclo de la Educación General Básica y atienden una matrícula de 30 estudiantes o menos (Cartín, 2018). En estos centros educativos, una sola persona docente atiende simultáneamente a varios grados, lo cual da lugar a grupos multinivel. Para ello, debe gestionar un planeamiento y una mediación pedagógica correlacionada, integrando a todas las personas estudiantes en actividades comunes, centradas en el trabajo grupal, el autoaprendizaje y la autoevaluación activa y reflexiva (Ibarra et al., 2020).

De acuerdo con Ibarra et al. (2020), estas cumplen con el horario regular semanal y ofrecen las materias del plan de estudios de I y II ciclo de la EGB: Español: 10 lecciones, Matemáticas: 8 lecciones, Estudios Sociales: 4 lecciones, Ciencias: 6 lecciones, Lengua extranjera: 2 lecciones, actividades o asignaturas complementarias: 10 lecciones. Además, las personas docentes imparten todas las materias, atienden de 3 a 6 niveles en las mismas lecciones y asumen tareas administrativas, lo cual complejiza significativamente sus funciones.

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

Figura 2.3

Factores asociados el acceso educativo, según opinión de profesores en escuelas unidocentes
(n = 186)

Promotores

- Conocimiento profundo de las condiciones de cada estudiante y sus familias (83%)
- Cercanía del centro educativo (73%).
- La atención personalizada en grupos pequeños (65%).

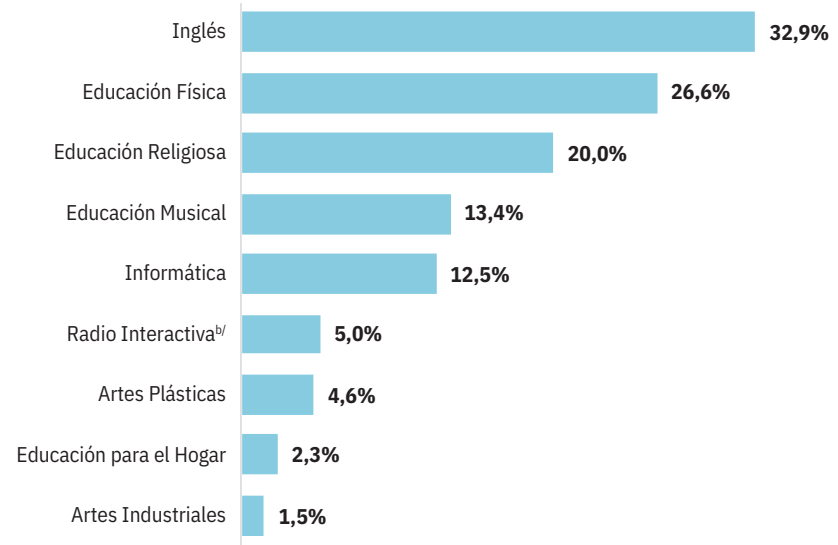
Limitantes

- Falta de acompañamiento familiar (68%).
- Limitaciones económicas (56%).
- Infraestructura educativa (52%).
- Falta de atención adecuada a necesidades educativas especiales (51%).
- Vulnerabilidad psicosocial de la comunidad (50%).

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

Gráfico 2.11

Porcentaje de estudiantes en centros unidocentes[a/] que reciben asignaturas complementarias. 2024



a/ Porcentajes calculados con base en 1.423 centros con una matrícula igual o menor a 30 estudiantes.
b/ Inglés por radio.
Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Análisis Estadístico del MEP.

El tema no es nuevo, en el país se han formulado diversas propuestas y programas dirigidos a fortalecer las escuelas unidocentes; sin embargo, muchos han sido descontinuados o quedaron desactualizados, sin lograr una implementación sostenida (Chaves y García, 2013; Miranda-Calderón y Rosabal-Vitoria, 2018). El apagón educativo y la reducción del presupuesto asignado al sector educación han limitado aún más su ejecución. La administración Chaves Robles (2022-2026) ha planteado integrar las escuelas unidocentes cercanas y el fortalecimiento de la enseñanza del inglés en estas instituciones (MEP, 2023). No obstante, hasta el momento no se ha presentado un plan concreto.

Limitaciones curriculares ponen en entredicho el derecho a la educación

Las asignaturas complementarias son esenciales para el aprendizaje y desarrollo del estudiantado (PEN, 2023). Desde 1997, el Consejo Superior de Educación (CSE) aprobó un plan de estudios para Primer y Segundo Ciclo, incluyendo Matemáticas, Ciencias, Estudios Sociales, Español, Lengua Extranjera, Informática, Educación Física, Música, Artes Plásticas, Religión y Educación para el Hogar/Artes Industriales. En el 2012, el CSE reformó este plan para integrar la Educación Agrícola en Ciencias y aumentó sus lecciones de 4 a 6 semanales (PEN, 2023).

El acceso a la totalidad de las materias aprobadas por el CSE por constituye uno de los pilares fundamentales del derecho a la educación. Sin embargo, las escuelas unidocentes representan un caso particular. A diferencia de otras modalidades prestan una oferta educativa restringida. Aunque la aspiración se centra en contar con una primaria universal con equidad y calidad de la educación, en la práctica, su oferta educativa presenta un currículo más reducido, pues no en todas se ofrece inglés y la cobertura es baja en otras asignaturas complementarias (gráfico 2.11). Esta situación tiene implicaciones importantes en la trayectoria formativa de las personas estudiantes. Por ejemplo, en el caso de inglés cuando las personas estudiantes asistan a la secundaria estarán rezagados con respecto a estudiantes que sí recibieron la materia en primaria (Conejo et al., 2025).

Esta situación no constituye una anomalía, sino la expresión sistemática de un modelo que ha normalizado una educación diferenciada para los sectores más vulnerables, lo cual refuerza la brecha entre el currículo establecido y el impartido

realmente. Las escuelas unidocentes han cumplido un papel irremplazable en la expansión del acceso. Pero ese logro ya no es suficiente. Sostener el acceso sobre una oferta curricular empobrecida es incompatible con los principios de equidad y calidad. Es hora de transitar hacia una política de currículo digno, capaz de reconocer que la calidad también es un derecho y que la equidad no puede seguir postergándose.

Para más información sobre

ESCUELAS UNIDOCENTES
véase Conejo et al., 2025, en
www.estadonacion.or.cr

Debilitamiento institucional de los liceos rurales compromete su promesa de equidad y calidad

Los liceos rurales, cuyo origen se vincula con experiencias previas como en el caso de las escuelas unidocentes y las telesecundarias, fueron una innovación orientada a ampliar el acceso a las oportunidades educativas en zonas rurales de difícil acceso, históricamente excluidos. Las telesecundarias se implementaron en 1998, basadas en un modelo desarrollado en México, como alternativa para ofrecer el tercer ciclo a esas zonas[10] y en el 2004, se incorporaron la educación diversificada, lo cual permitió su expansión sostenida en los años posteriores.

Los liceos rurales se establecieron en el 2009. Entre sus objetivos fundamentales se encuentran fomentar la permanencia del estudiantado en el sistema educativo, así como dotar a la población joven de herramientas para el emprendedurismo y habilidades para la empleabilidad. Como lo establece el MEP (2013), la intención es que, al finalizar la secundaria, el estudiantado cuente con competencias que le permitan desarrollar su propio proyecto o integrarse en iniciativas ya existentes en la comunidad, contribuyendo así a su desarrollo local.

Estos liceos representan el 16,4% de los colegios públicos de secundaria, atendiendo aproximadamente el 3% de la matrícula total de este nivel a escala nacional (Conejo et al., 2025). Su ubicación está dispersa en todo el territorio, aunque se concentran significativamente en direcciones regionales educativas como San Carlos y Sarapiquí. Esta modalidad cuenta con un currículo particular que comprende un área intelectual, área socio-productiva y área personal-social (recuadro 2.5).

Los liceos rurales ofrecen ventajas relevantes como la cercanía geográfica y una atención personalizada, lo cual contribuye a mejorar el acceso educativo en zonas dispersas. Sin embargo, estas fortalezas conviven con importantes limitaciones, entre ellas la falta de recursos tecnológicos y las carencias en infraestructura. Para avanzar hacia una mayor calidad educativa en esta modalidad, es necesario atender necesidades clave como la capacitación específica del personal docente y una inversión sostenida en condiciones físicas adecuadas.

Estas limitaciones no son aisladas, pues algunas de estas debilidades estructurales también fueron evidenciadas en la consulta de Conejo et al. (2025) al personal de liceos rurales. En dicho sondeo, que contó con 25 respuestas, se identificó que en 13 de los centros la infraestructura fue calificada como no apta y en siete casos se reportó la ausencia total de infraestructura propia.

Además, en 13 liceos se calificó el servicio de internet como deficiente y en dos de ellos se indicó completa ausencia de este. Cuando se indagó por la disponibilidad de recursos tecnológicos, como equipo de cómputo, proyectores, programas y otros recursos didácticos (tanto en línea como fuera de línea) doce instituciones califican estos recursos como deficientes y en cinco señalaron que carecen de ellos. Ambos elementos representan una limitante para el desarrollo de oportunidades de aprendizaje y refuerzan la necesidad de garantizar condiciones mínimas que respalden el derecho a una educación de calidad en los territorios más rezagados.

La falta de algunas asignaturas complementarias en la malla curricular representa un obstáculo importante, especialmente al momento de ingresar a la educación superior. Asimismo, algunas personas encuestadas señalaron con preocupación el desinterés estudiantil, la escasa participación de las familias, el limitado respaldo de las autoridades

Recuadro 2.5

Características de los liceos rurales en Costa Rica

El modelo curricular de los liceos rurales está organizado en tres áreas, a saber: intelectual, socioproductiva y personal-social. La primera está enfocada en la adquisición del conocimiento y destrezas necesarias de las cinco asignaturas básicas: Español, Ciencias, Estudios Sociales, Matemáticas e Inglés; en esta labor se fomenta la interdisciplinariedad y el uso de tecnologías educativas. Dentro de la segunda área se promueve el desarrollo de habilidades técnicas y conocimiento para la incorporación a la actividad productiva o la empleabilidad con el fin de que las personas jóvenes puedan aportar a la economía familiar y al desarrollo comunitario. Por último, el área personal-social tiene como objetivo impulsar capacidades de socioafectividad, psicomotricidad y habilidades y talentos, para ofrecer una propuesta educativa integral y promotora del desarrollo humano.

En el 2013, la Dirección Curricular modificó el currículo de los liceos rurales (acuerdo 04-43-2013 del Consejo Superior de Educación) para fortalecer el involucramiento comunitario y promover la permanencia estudiantil. Los cambios incluyeron ajustes en las lecciones de Ciencias y Biología, la integración de Desarrollo Personal y Proyecto Social en una sola área con seis lecciones, el aumento a otras seis para proyectos socioproductivos y la reestructuración del esquema de evaluación.

Fuente: Conejo et al., 2025.

educativas, la baja oferta de capacitación docente y las dificultades de acceso a servicios de apoyo especializados.

El estudio de Conejo et al. (2025) también recoge, desde la perspectiva de las personas directoras, una serie de áreas de mejora que permiten profundizar en los desafíos que enfrenta esta modalidad. Si bien algunas de estas observaciones refuerzan problemáticas previamente identificadas, otras apuntan a necesidades específicas como una mayor capacitación docente en las áreas personal-social y socioproductiva, así como a un compromiso más activo del MEP para acompañar y fortalecer el quehacer educativo en los liceos rurales (figura 2.4).

En este contexto, resulta esencial que las autoridades inviertan mayores recursos económicos en los proyectos educativos dirigidos a las poblaciones rurales más empobrecidas y marginadas. Una mayor inversión en infraestructura, recursos pedagógicos y formación docente es crucial para reducir las brechas educativas entre las zonas rurales y urbanas.

Para más información sobre

LICEOS RURALES
véase Conejo et al., 2025, en
www.estadonacion.or.cr

Rezago educativo y ausencia de pertinencia cultural en los territorios indígenas son un núcleo de exclusión persistente

Borge et al. (2025) analizan la situación educativa en los territorios indígenas de Costa Rica, desde un enfoque particular en la Dirección Regional de Educación Sulá (DRE Sulá). A pesar de los avances, aún insuficientes, logrados en infraestructura y acceso a las TIC, se identifican desafíos persistentes en la implementación de una educación acorde con las culturas indígenas.

La investigación realizada, de carácter cualitativo, evidencia que la educación en la DRE Sulá enfrenta importantes barreras para ser culturalmente pertinente, ya que el currículo nacional se imparte sin contextualización. Se destaca la necesidad de un currículo capaz de integrar el Siwá (conocimiento profundo bribri-cabécar) y que responda tanto a las necesidades culturales locales como a las demandas del mundo globalizado.

Figura 2.4

Áreas de mejora en los liceos rurales, según representantes de estas instituciones. 2024

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

Etnias con mayor riqueza cultural enfrentan los mayores rezagos educativos

En el 2023 se registraron 318 centros educativos en territorios indígenas, de los cuales 306 corresponden a la educación tradicional y 12 a la modalidad de jóvenes y adultos (Cindea). En primaria, casi la mitad de las escuelas (47,8%) son unidocentes[11]. En secundaria tradicional, predominan los liceos rurales, que representan el 73,7% de los centros y agrupan al 60,9% de la matrícula en tercer ciclo y educación diversificada, una fuerte concentración en modalidades que atienden la ruralidad cuyos desafíos fueron analizados previamente.

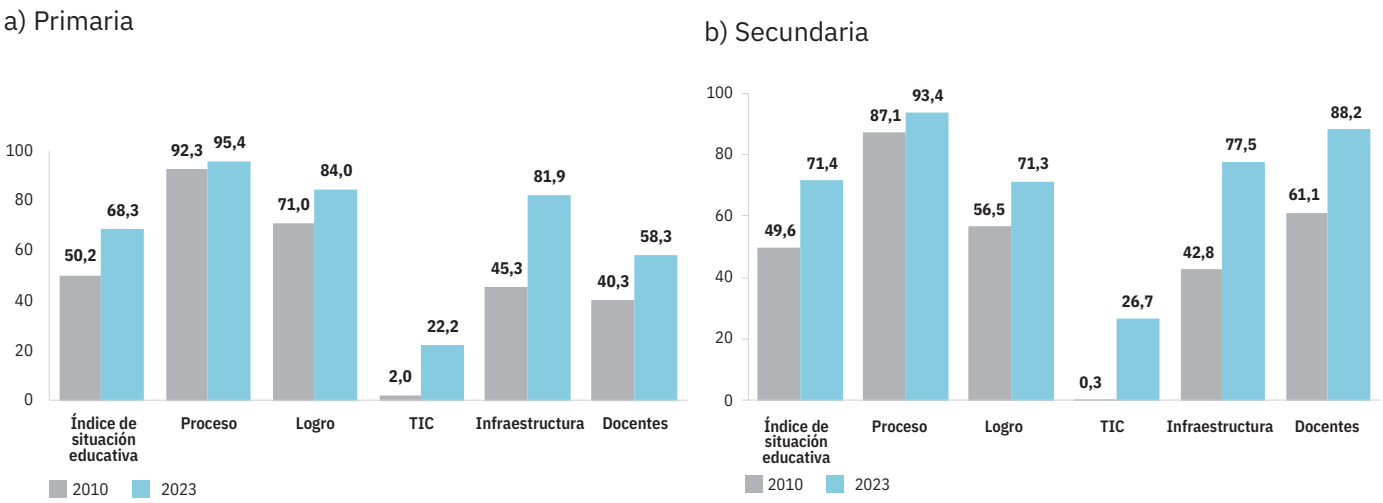
Borge et al. (2025) emplean una variante del índice de situación educativa (ISE con el objetivo de evaluar el desempeño de los centros educativos de primaria y secundaria en territorios indígenas (para más detalle consultar el anexo metodológico al final del capítulo). En este caso, está constituido por indicadores que proporcionan información relacionada con el proceso (repitencia y exclusión), la infraestructura (física y tecnológica), la titulación docente y el logro educativo (rendimiento) del sistema educativo formal en primaria y secundaria.

La comparación de los resultados del 2023 respecto a 2010 muestra avances en todos los componentes del ISE, tanto en primaria como en secundaria. Las mejoras son particularmente relevantes en los indicadores que presentaban mayores rezagos en el 2010, como el acceso a TIC y la titulación docente, con incrementos superiores a 20 puntos porcentuales. Asimismo, se observó un avance significativo en infraestructura educativa, con aumentos que superan los 30 puntos porcentuales en el indicador (gráfico 2.12).

Persiste la paradoja identificada en el 2012: los territorios y las etnias indígenas más extensos, poblados y de mayor fortaleza cultural son los peor posicionados en el ISE. Los resultados de este en el 2023 evidencian que las desigualdades educativas entre las etnias

Gráficos 2.12

Índice de situación educativa global en territorios indígenas por nivel, según componentes[a/]



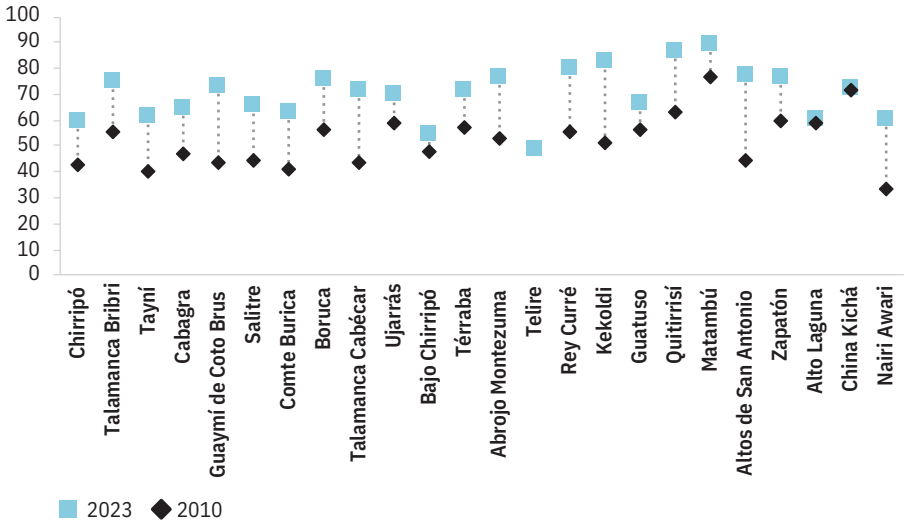
a/ El ISE y cada uno de sus componentes van de 0 a 100. Entre más se acerca a 100, la situación educativa es más favorable en ese componente.
Fuente: Borge et al., 2025 con datos del Departamento de Análisis Estadístico del MEP.

indígenas siguen estando ligadas a factores geográficos, culturales y de acceso a servicios básicos. Por ejemplo, las comunidades pertenecientes a las etnias cabécar y bribri enfrentan importantes barreras para acceder a las TIC y para atraer a docentes. Sin embargo, abarcan la mayor parte de la población: representan conjuntamente el 75% de la matrícula en primaria de todos los territorios indígenas (43% y 32%, respectivamente); son las que más pueblan sus doce territorios, más mantienen sus idiomas nativos, las más aisladas y culturalmente arraigadas (gráfico 2.13).

Estas brechas subrayan la necesidad de políticas educativas diferenciadas que respondan a las realidades específicas de cada etnia y territorio, priorizando inversiones en infraestructura, acceso a tecnologías y formación docente en comunidades más alejadas. Al mismo tiempo, es crucial que estas políticas fortalezcan las tradiciones culturales autóctonas, procurando que los avances educativos respeten y valoren las particularidades culturales de cada etnia. En este contexto, cobra particular relevancia una educación bilingüe, culturalmente pertinente y adaptada a las realidades de estos territorios, tema cuyos desafíos se abordan en la siguiente sección.

Gráfico 2.13

Índice de la situación educativa[a/] en primaria por territorio indígena



a/ El ISE se mide en una escala de 0 a 100. Valores más altos indican mejores condiciones educativas.
Fuente: Borge et al., 2025 con datos del Departamento de Análisis Estadístico del MEP.

Ausencia de pertinencia curricular en territorios indígenas

De acuerdo con Borge et al. (2025), durante las últimas dos décadas del siglo XX, se desarrollaron iniciativas importantes para establecer una educación indígena bilingüe en la región Caribe, específicamente en Talamanca. Bajo el liderazgo del educador indígena Guido Barrientos, la Universidad de Costa Rica y el MEP promovieron programas como la Capacitación de Maestros en Zonas Indígenas y la Educación Bilingüe en Talamanca. Paralelamente, con apoyo de Unicef, se diseñó el plan "Una nueva educación en Talamanca", con el objetivo de contextualizar la enseñanza conforme a las realidades culturales de la zona (recuadro 2.6).

Sin embargo, persisten desafíos en la implementación efectiva de políticas que garanticen el derecho a una educación pertinente y de calidad (Borge et al., 2025). La pertinencia cultural conlleva un conjunto de implicaciones importantes: ayuda al estudiantado a desarrollar formas de aprendizaje y comunicación respetuosas, fomentar la conciencia histórica, reconocer y comprender las identidades colectivas e individuales, estimular actitudes creativas y contribuir a reducir prejuicios y estereotipos. Además, conceptos como la contextualización curricular, la educación bilingüe, la calidad educativa, la identidad cultural y el entendimiento del mundo fueron preocupaciones centrales en el decreto de reforma del Subsistema de Educación Indígena.

A pesar de contar con un marco legal y político que permite prácticas particulares de educación indígena, parece que el resultado actual es únicamente la aplicación de una educación nacional, con poca especificidad cultural, en los territorios indígenas. Lo único diferenciado es la existencia de los cursos de lengua y cultura.

El estudio de Borge et al. (2025) incluyó una encuesta en línea aplicada a 354 educadores de la Dirección Regional Educativa Sulá (DRE Sulá), cuatro grupos focales realizados con docentes de los territorios indígenas Talamanca Bribri y Talamanca Cabécar, y tres entrevistas a profundidad con actores clave de la región de Talamanca. Asimismo, se realizaron consultas específicas a docentes de otros territorios indígenas. Los resultados de la consulta a docentes y de los grupos focales evidencian un debate en la comunidad educativa en torno a la adaptación del currículo nacional y la viabilidad de un currículo completamente indígena.

Las opiniones recogidas en la encuesta en línea evidencian una inclinación hacia ajustes específicos del currículo nacional; es decir, una contextualización a las realidades sociales, culturales y ecológicas de los bribri-cabécar. Si bien el 42% de las

Recuadro 2.6

La educación indígena en Costa Rica

Desde la ratificación del Convenio 169 de la OIT en 1992, Costa Rica ha desarrollado un marco normativo progresivo para garantizar el derecho de los pueblos indígenas a una educación propia, pertinente y con enfoque intercultural. Este proceso se consolidó en 1993 con la creación del Subsistema de Educación Indígena mediante el Decreto Ejecutivo nº 22072-MEP, y se reforzó en 1997 con la Ley General de Educación, la cual promovió la educación intercultural bilingüe (EIB) como garantía del derecho a recibir enseñanza en la lengua materna y en español, integrando la cultura indígena al currículo escolar.

En la última década, se han impulsado transformaciones institucionales significativas. En el 2013, el Decreto Ejecutivo nº 37801-MEP reformó el Subsistema de Educación Indígena tras un proceso de consulta con los 24 territorios indígenas, dando lugar a la creación del Departamento de Educación Intercultural, los Consejos Locales de Educación Indígena y nuevas clases de puestos docentes específicas para territorios indígenas. En el 2014, el Decreto nº 38170-MEP definió la organización DEI, al establecer dos unidades especializadas: Educación Indígena y Contextualización y Pertinencia Cultural.

La reforma constitucional del 2015, que reconoció a Costa Rica como República multiétnica y pluricultural, fortaleció el marco normativo para una educación pertinente y con enfoque de derechos. A partir de entonces, se aprobó Educar para una nueva ciudadanía (2016), el cual incluyen entre sus principios la promoción y revitalización de las culturas indígena, la persona, centro del proceso educativo y sujeto transformador de la sociedad (2017) que reitera el compromiso con la diversidad cultural y étnica en los procesos formativos. En paralelo, se realizaron ajustes en los manuales de puestos y especialidades docentes para adecuarlos a las necesidades del subsistema.

Entre el 2019 y el 2021, se elaboraron guías curriculares en lengua y cultura indígena, y en el 2023 se oficializó la incorporación de estas asignaturas en la malla curricular de los liceos rurales con población indígena. Ese mismo año, se aprobó el uso opcional del vestido tradicional como parte del uniforme oficial y se emitieron orientaciones para garantizar procesos formativos culturalmente pertinentes.

Finalmente, en el 2024 se establecieron lineamientos específicos para el curso lectivo y para la conmemoración del Día de la Persona Indígena Costarricense, reafirmando así el compromiso institucional con el respeto a la identidad cultural de los pueblos originarios.

Fuente: Elaboración propia con base en Borge et al., 2025 y Estrada-Torres, 2024.

personas docentes encuestadas apoyan la idea de un currículo totalmente indígena, una mayoría (89%) está de acuerdo con contextualizar el currículo nacional (gráfico 2.14), en otras palabras, adaptarlo para fortalecer la identidad cultural y preparar a las personas estudiantes para el mundo no indígena.

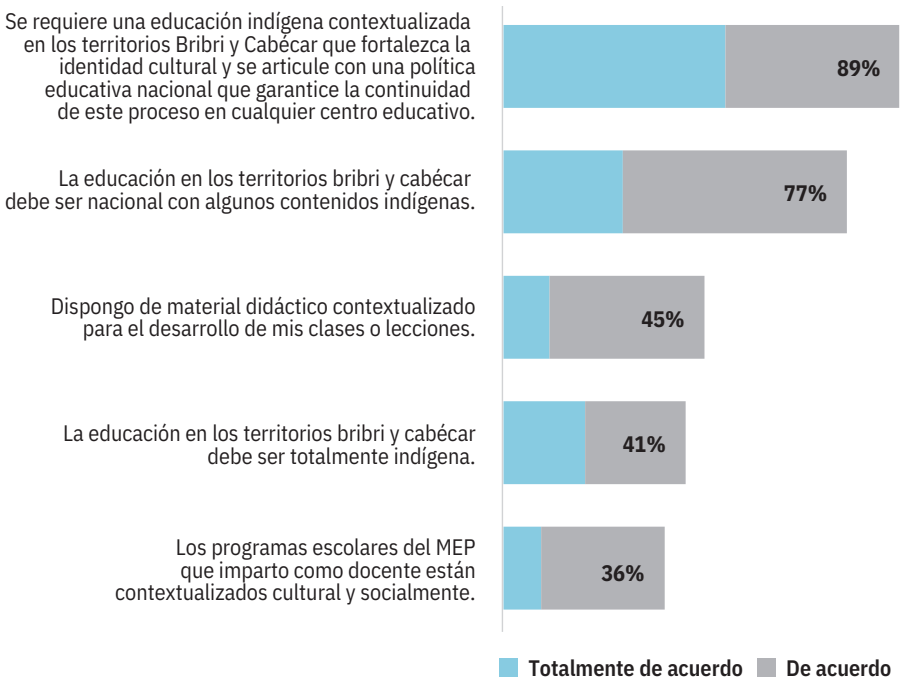
No obstante, ambos enfoques enfrentan desafíos importantes tanto en el diseño como en la implementación. En la actualidad, el currículo nacional se imparte mayoritariamente sin una contextualización cultural significativa, como lo reflejan los datos de la consulta a docentes en la que el 64% señala la falta de contextualización.

Los grupos focales evidencian la ausencia de una guía pedagógica que permita orientar la contextualización curricular, lo cual ha llevado a aplicar el currículo nacional sin adaptaciones culturales, y esto afecta los logros educativos en comunidades indígenas (Borge et al., 2025). A ello se suman limitaciones administrativas, falta de apoyo político y logístico del MEP Central y la DRE Sulá, así como una limitada capacidad de agencia de docentes y liderazgos locales para impulsar propuestas curriculares contextualizadas o propias ante el Consejo Superior de Educación.

Independientemente de la propuesta elegida, en los grupos focales se enfatizó en que se requiere de una participación decisiva de los y las mayores que ocupan cargos tradicionales (awá, aköm, bikakra, cuidadoras de las piedras, cuidadoras del cacao, tsoköL) y dirigentes indígenas históricos. De manera que resulta necesario reeditar la alianza política entre las personas docentes y las dirigentes bribris y cabécares para trabajar y proponer cualquiera de las dos alternativas curriculares. Solo con fuerza política se logrará avanzar en el tema (Borge et al., 2025).

Gráfico 2.14

Distribución de la percepción de docentes sobre la contextualización cultural del programa educativo[a/]. 2024



a/Se mantienen solo la proporción de respuesta favorables a la afirmación, es decir, "De acuerdo" o "Totalmente de acuerdo". La etiqueta representa la suma de ambas categorías.
Fuente: Borges *et al.*, 2025; con datos de la consulta a docentes indígenas de la DRE Sulá, 2024.

Uso limitado del bribri y el cabécar en el aula

Un tema central en la contextualización curricular es el uso del idioma indígena en la educación. En los grupos focales, cuando las personas docentes plantean que se hace un poco de contextualización se refieren específicamente a que se imparten los cursos de idioma y cultura en todas las escuelas y en algunos centros de secundaria; no se refieren a la contextualización de las materias básicas del currículo nacional.

De acuerdo con Borge et al. (2025), la enseñanza de los idiomas indígenas es un eje central para preservar la identidad cultural de las comunidades bribri-cabécar. En la DRE Sulá, las personas docentes consideran que la incorporación del bribri y el cabécar al currículo representa el logro más significativo de contextualización curricular y el principal elemento que identifica a la educación indígena. No obstante, persisten diferencias de opinión sobre la eficiencia de la pedagogía utilizada y la eficacia en los resultados obtenidos.

Además, las evidencias de Borge et al. (2025) indican que el español predomina ampliamente en las aulas, desplazando al bribri y al cabécar, lo cual ha contribuido también a una disminución en su uso en los espacios domésticos y públicos. Según la encuesta, el 60% del profesorado indicó que sus estudiantes utilizan solo el español para comunicarse en sus hogares, el 70% señaló que lo emplean para interactuar en la calle o en el campo y el 74% afirmó que el español es el único idioma usado en los centros educativos. En este contexto, los hogares representan un espacio limitado donde todavía se preserva el uso de los idiomas indígenas, mientras que las escuelas, paradójicamente, se perciben como sitios donde estos son excluidos.

Al analizar la percepción de dominio del idioma dentro de la etnia a la cual pertenece cada docente, poco más de la mitad de las personas docentes cabécares indica tener un dominio alto del cabécar. En el caso de los bribris, la proporción que declara tener un dominio alto se reduce a un 35,7% (gráfico 2.15). Este tema es

relevante porque hablar el idioma nativo es un requisito para calificar como docente; sin embargo, no existe una prueba formal que evalúe y certifique esta habilidad. En el caso de los CLEI, tampoco se cuenta con ese filtro formal, simplemente se admite que la personas candidata afirme hablar el idioma y se fundamentan en que pertenezca al clan bribri o cabécar.

En los grupos focales se identificaron varias limitaciones en la enseñanza de los idiomas bribri y cabécar. Entre los principales problemas destacan el poco tiempo asignado a los idiomas indígenas, la falta de métodos y pedagogías claras, materiales inadecuados y una grafía compleja y no estandarizada.

En este contexto, las personas participantes insisten en la necesidad de diseñar un programa tanto para el bribri como para el cabécar, que les permita a estudiantes y docentes alcanzar un dominio funcional de estos idiomas. El 92% de las personas docentes encuestadas está de acuerdo o totalmente de acuerdo con que sus estudiantes deben hablar los idiomas indígenas, no solo como una herramienta para desenvolverse en su contexto sociocultural, sino también para preservar su identidad cultural, promover el orgullo lingüístico y destacar en cualquier entorno. Los idiomas indígenas son portadores de los códigos ocultos de las culturas bribri y cabécar, así como de su cosmovisión. Su pérdida implicaría la desaparición de elementos fundamentales de su herencia cultural, relegando a estas comunidades según su opinión a ser "campesinos con folclor indígena" como sucede con otras etnias del país (Borge et al., 2025).

Para más información sobre

SITUACIÓN INDÍGENA
véase Borge *et al.*, 2025, en
www.estadonacion.or.cr

Educación técnica profesional es una promesa que no llega a las poblaciones más rezagadas

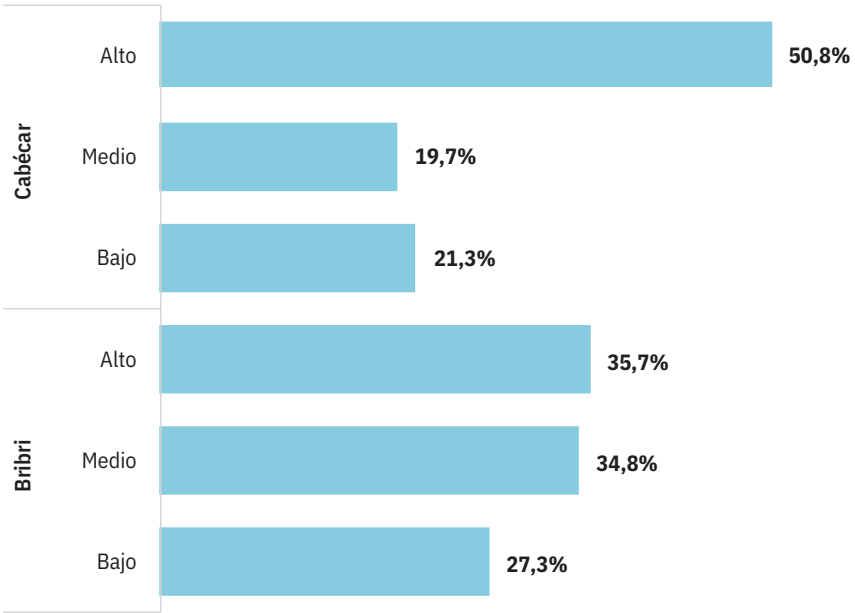
La Educación y Formación Técnica Profesional (EFTP) se ha presentado discursivamente como una vía clave para mejorar la empleabilidad juvenil, cerrar brechas sociales y promover el desarrollo territorial. Su principal objetivo es formar personas con conocimientos, destrezas y habilidades para el mundo del trabajo. Permite preparar el talento humano indispensable para mejorar la productividad e impulsar el desarrollo del país (MEP, 2023; PEN, 2011).

El *Noveno Informe Estado de la Educación* (2023) alertó que la ETFP enfrentaba un retroceso relativo: pese a contar con nuevo marco normativo, la reciente política nacional y un ente rector del sistema -incluyendo el Marco Nacional de Cualificaciones, la Ley de Educación Dual, la Política Nacional de EFTP y la creación del Sinefotep-, los avances no se han consolidado y son desiguales. La investigación de Durán-Monge y Chavarría (2025) documenta que, junto con los avances normativos aún no consolidados, persisten múltiples limitaciones, tanto históricas como emergentes, las cuales afectan el desarrollo de la EFTP en Costa Rica. Entre ellas destacan el estancamiento por más de tres décadas en niveles bajos de cobertura, una reciente caída en los egresos, debilidades en la pertinencia formativa y retos en la articulación con el mercado laboral, una oferta insuficiente en áreas estratégicas, deficiencias en los procesos de orientación vocacional y una lenta implementación del marco de calidad y de las modalidades duales.

En este acápite se analizan las limitaciones estructurales que enfrenta la ETFP. Se identifican los patrones de concentración sectorial, desigualdades de género y debilidades en la gobernanza como factores que frenan el crecimiento y la transformación de esta modalidad educativa.

Gráfico 2.15

Distribución de la percepción docente sobre el dominio del idioma según etnia de pertenencia. 2024



Fuente: Borges *et al.*, 2025, con datos de la consulta a docentes indígenas de la DRE Sulá realizada en 2024.

Baja cobertura de la EFTP está acompañada por una tendencia a la baja en los egresos

La EFTP mantiene una cobertura baja y estancada desde hace más de tres décadas. Según la Enaho 2024 del INEC, apenas un 4,8% de la fuerza de trabajo tiene algún grado de formación técnica, ya sea a nivel medio, superior o mediante cursos que otorgan certificados del INA. Además, solo un 3,4% de la población entre 18 y 64 años reportó contar con educación técnica como el nivel más alto alcanzado (gráfico 2.16). Esto ocurre pese a un mercado laboral con una alta demanda de personal técnico.

El *Noveno Informe Estado de la Educación* (2023) señaló la persistencia de un acceso desigual en territorios con bajo IDS y de brechas estructurales que han impedido consolidar una formación técnica equitativa y de calidad. En el 2022, la CGR emitió el Informe de Auditoría sobre la eficiencia y eficacia del Servicio de Educación Técnica del MEP en los CTP diurnos. Dicho informe señala que las personas estudiantes provenientes de distritos con un IDS bajo o muy bajo tienen menores posibilidades de acceder a las mismas condiciones de aprendizaje que quienes asisten a los centros educativos ubicados en distritos con un IDS alto, lo cual limita el acceso igualitario a una formación técnica de calidad (CGR, 2022). Un nuevo análisis indica que, si bien en el 2023 el 23,6% de la población nacional habitaba en distritos de menor desarrollo social (INEC, 2022), solo el 13,4% de los egresos de la educación técnica se encuentran en distritos con nivel bajo (10,26%) y muy bajo (3,14%).

Durán-Monge y Chavarría (2025) confirman las limitaciones estructurales de cobertura. En el 2023, la oferta preuniversitaria comprendía 199 centros: 136 del MEP y 63 del INA con egresos en programas de formación. Aunque el 60,3% de estos se ubican fuera de la Gran Área Metropolitana (GAM), la expansión reciente ha sido escasa (mapa 2.2).

Una de las iniciativas del MEP para incrementar la oferta de formación, aprovechando la capacidad instalada, fue el aumento de CTP con secciones nocturnas. En el 2014 se registraron egresos de 40 secciones y colegios nocturnos. En dos años, ese número se duplicó, con un total de 82 secciones. En el 2023, se registraron egresos en 89 secciones nocturnas (Durán-Monge y Chavarría, 2025).

La cobertura territorial de la EFTP no ha logrado consolidarse ni crecer de forma significativa. Durante el período 2019-2023, la cantidad total de servicios educativos que ofertó el MEP se mantuvo estancada en 240. No obstante, en el 2024 se crearon dos nuevos CTP y se habilitaron cuatro secciones nocturnas. Por su parte, el INA reportó la creación de tres nuevos centros entre el 2014 y el 2023.

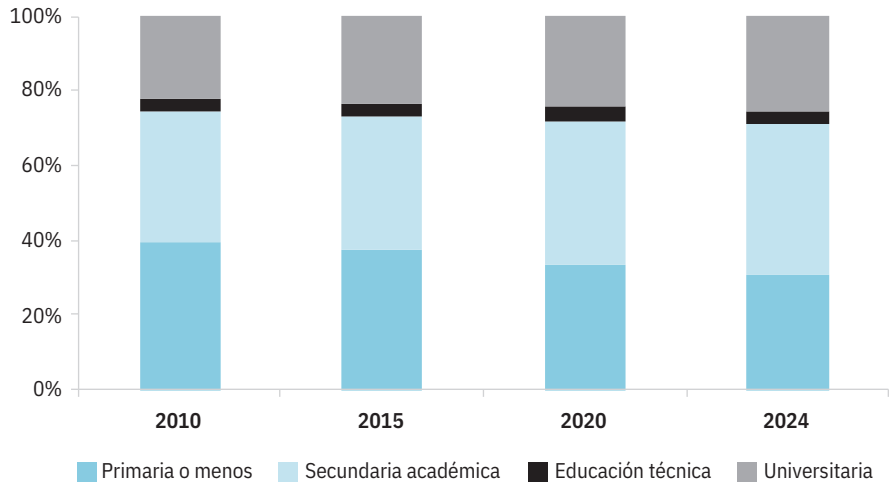
Esta débil dinámica de expansión territorial también incide en los egresos. Entre el 2014 y el 2023, los egresos totales del MEP y el INA, principales instituciones formadoras, se redujeron de 37.196 a 35.498 personas (gráfico 2.17). Esta tendencia refleja tres momentos: un crecimiento sostenido entre el 2014 y el 2018; una caída abrupta en el 2020, asociada al impacto de la pandemia, así como una recuperación parcial posterior que no alcanza los niveles previos a la crisis sanitaria.

De acuerdo con Durán-Monge y Chavarría (2025), la dinámica es distinta cuando se comparan las instituciones. El MEP duplicó su aporte en una década (de 7.091 egresos en el 2014 a 16.681 en el 2023); sin embargo, registró una caída en los últimos dos años, una señal de alerta. Por su parte, el INA experimentó una caída del 37,5% en el mismo período (de 30.105 a 18.817 egresos). Este cambio modificó el peso relativo de ambas entidades: en el 2023, el MEP representó el 47% del total de egresos, frente al 19% en el 2014.

Una proporción significativa de la labor formativa del INA no corresponde a programas de formación, sino a otros servicios menos estructurados, de menor duración y que no otorgan ningún nivel de cualificación, aunque sí un certificado de aprovechamiento. Estas actividades

Gráfico 2.16

Distribución de la población de 18 a 64 años de edad, según nivel educativo[a/]
(porcentajes)

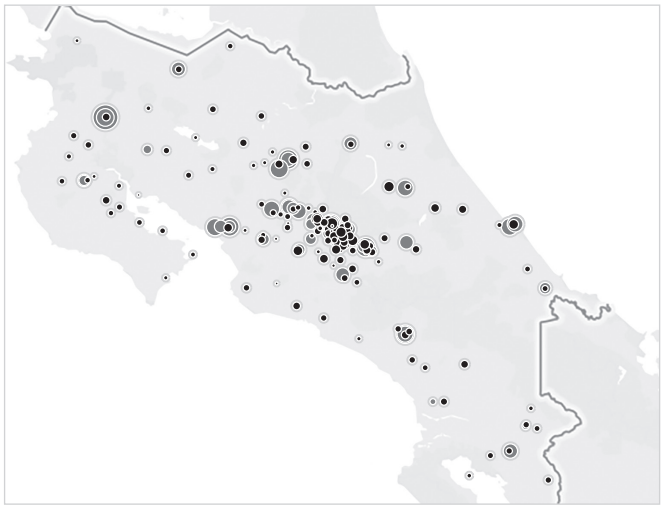


a/ Se considera en secundaria académica a la población con secundaria incompleta o completa. En el caso de la educación técnica, incluye a quienes poseen secundaria técnica incompleta, completa o educación parauniversitaria.
Fuente: Durán-Monge y Chavarría, 2025 con datos de las Enaho 2024, del INEC.

Mapa 2.2

Ubicación de los centros de formación según institución, año de creación y cantidad de egresos

Todos los centros



Centros creados después del 2014

Cantidad de egresos

- 156
- 5.000
- 10.000
- 12.633

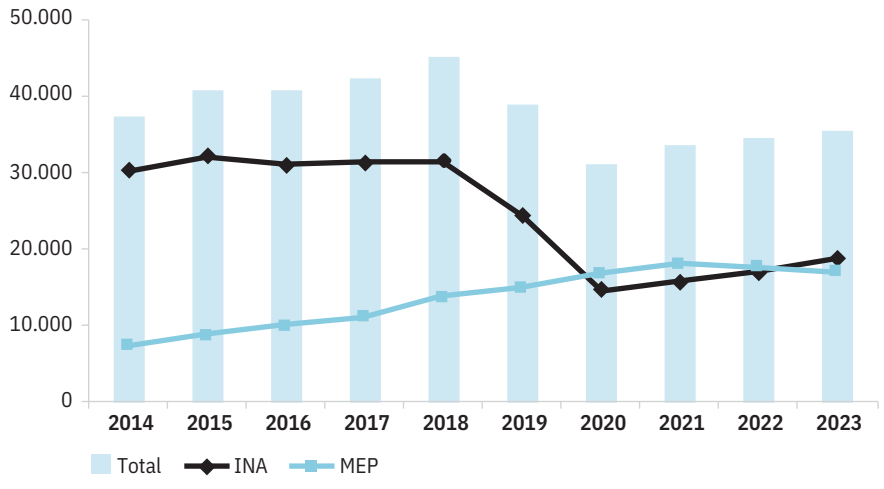
Fuente: Durán-Monge y Chavarría, 2025 con datos de MEP e INA.

representan un componente importante en la gestión global de la institución. En el 2023, se emitieron 88.564 certificados de este tipo, cifra que cuadruplica el número de egresos de programas (18.817). Los cursos más frecuentes fueron los de Manipulación de Alimentos y Manejo Higiénico de los Alimentos (INA, 2024). Aunque estas certificaciones son relevantes en volumen, presentan una tendencia decreciente.

Otra modalidad dentro del INA corresponde a programas de mayor duración (300 horas), como los cursos de Inglés básico, intermedio y conversacional, que no confieren un nivel de cualificación. Aunque representaron apenas el 7,5% de los egresos en la década pasada, su crecimiento reciente (2021-2023) ha incidido en el volumen de egresos de la institución. En el 2023, el conjunto de programas que no otorgan un nivel de cualificación representó el 29,7% del total de egresos del INA (gráfico 2.18). Este aumento se explica por una mayor

Gráfico 2.17

Cantidad de personas egresadas de la educación técnica en INA y MEP
(absolutos)



Fuente: Elaboración propia a partir de Durán-Monge y Chavarría, 2025 con datos de MEP e INA.

cantidad de egresos en programas de inglés en los últimos tres años. Ello indica un cambio de rumbo en las prioridades de la institución, que se explica en parte por un llamado a atender lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y otras directrices, pero plantea la interrogante sobre el nivel de la formación técnica que se está priorizando, pues se trata de programas que no otorgan un nivel de cualificación.

La dinámica anterior tiene implicaciones relevantes, pues al excluir los programas que no otorgan un nivel de cualificación, el panorama de egresos resulta bastante menos favorable. En ese escenario, desaparecen los indicios de recuperación observados entre el 2021 y el 2023 y la tendencia decreciente se acentúa. En el 2023, el total de personas egresadas con algún nivel de cualificación técnico bajaría de 35.498 a 29.910.

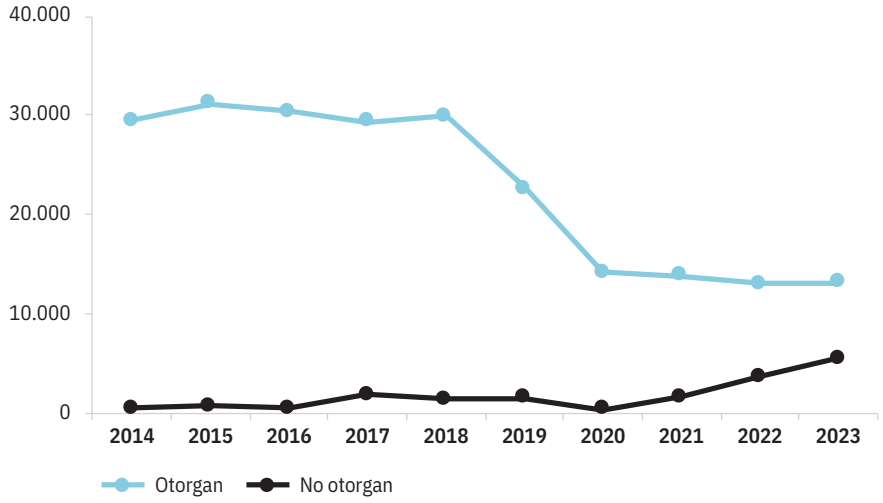
De acuerdo con Durán-Monge y Chavarría (2025), para fortalecer el papel de la EFTP en la reducción de brechas territoriales y en la formación de capacidades para el empleo en jóvenes y personas adultas, se requiere no solo ampliar la cobertura mediante nuevos centros y cupos, sino también alinear la oferta con las necesidades de desarrollo productivo regional.

Desigualdades estructurales comprometen la promesa de la EFTP

La oferta de la EFTP reproduce desigualdades estructurales, particularmente en dos dimensiones clave: por un lado, existe una alta concentración de egresos como Comercio y Servicios, mientras que las especialidades orientadas a competencias digitales y científico-tecnológicas, altamente demandadas, tienen una menor participación. Por otro lado, persisten brechas de género marcadas en campos como las TIC y STEM, donde la participación femenina sigue siendo limitada. Lo anterior refleja una desigualdad persistente en el acceso a oportunidades formativas con alto potencial de empleabilidad y desarrollo profesional. Se trata de desigualdades que comprometen su capacidad para cumplir la promesa de actuar como herramienta de inclusión social y responder a los desafíos del desarrollo productivo del país.

Gráfico 2.18

Total de egresos en programas del INA, según otorgamiento de nivel de cualificación
(absolutos)



Fuente: Elaboración propia a partir de Durán-Monge y Chavarría, 2025; datos de INA.

El análisis de Durán-Monge y Chavarría (2025) evidencia un fuerte patrón de concentración en sectores y campos específicos, en particular, especialidades como secretariado o contabilidad. Así, las especialidades en área de Comercio y Servicios concentraron el 74,4% del total de egresos entre el 2014 y el 2023. En cambio, sectores como el Agropecuario; clave para el desarrollo rural, la seguridad alimentaria y la sostenibilidad ambiental apenas representaron el 4,5% del total de egresos. El sector industrial también tuvo una menor participación, con un 20,7%.

En el INA se observa una concentración histórica en el área de "Uso de Computadoras", la cual agrupa alrededor del 30,3% del total de personas egresadas durante la última década. Otros campos con alta tasa de participación son Adquisición de Lenguaje y Gestión y Administración. Juntas, estas tres áreas representan el 53,3% de las personas egresadas. El MEP también registra una concentración considerable en dos áreas específicas: Secretariado y Trabajo de Oficina, y Contabilidad e Impuestos, que, en conjunto, representan el 41,4% de los egresos.

En el MEP, las especialidades de TIC (Desarrollo de Software, Redes y Bases de Datos, junto con Electrónica y Automatización) representaron el 24,1% del total de egresos entre el 2014 y el 2023. La proporción de esos egresos es mucho menor en el INA, los mismos tres campos apenas agrupan el 2,6% del talento formado en la década estudiada. Así, en conjunto, el talento en TIC entre ambas instituciones alcanza el 10,1% del total. De forma similar, un análisis enfocado en el MEP, evidencia que el talento STEM en dicha institución representa el 36,0%.

La falta de datos actualizados y representativos sobre la demanda del mercado laboral nacional dificulta la evaluación adecuada de la pertinencia de esa oferta de talento. No obstante, el análisis indica que la formación de talento técnico en áreas como agro, STEM y TIC -estas últimas transversales para gran parte de las industrias y cuya demanda está creciendo a nivel mundial- presenta una muy baja participación relativa.

La limitada presencia de especialidades vinculadas a campos tecnológicos emergentes sugiere una débil articulación entre el sistema de EFTP y las necesidades reales del entorno productivo.

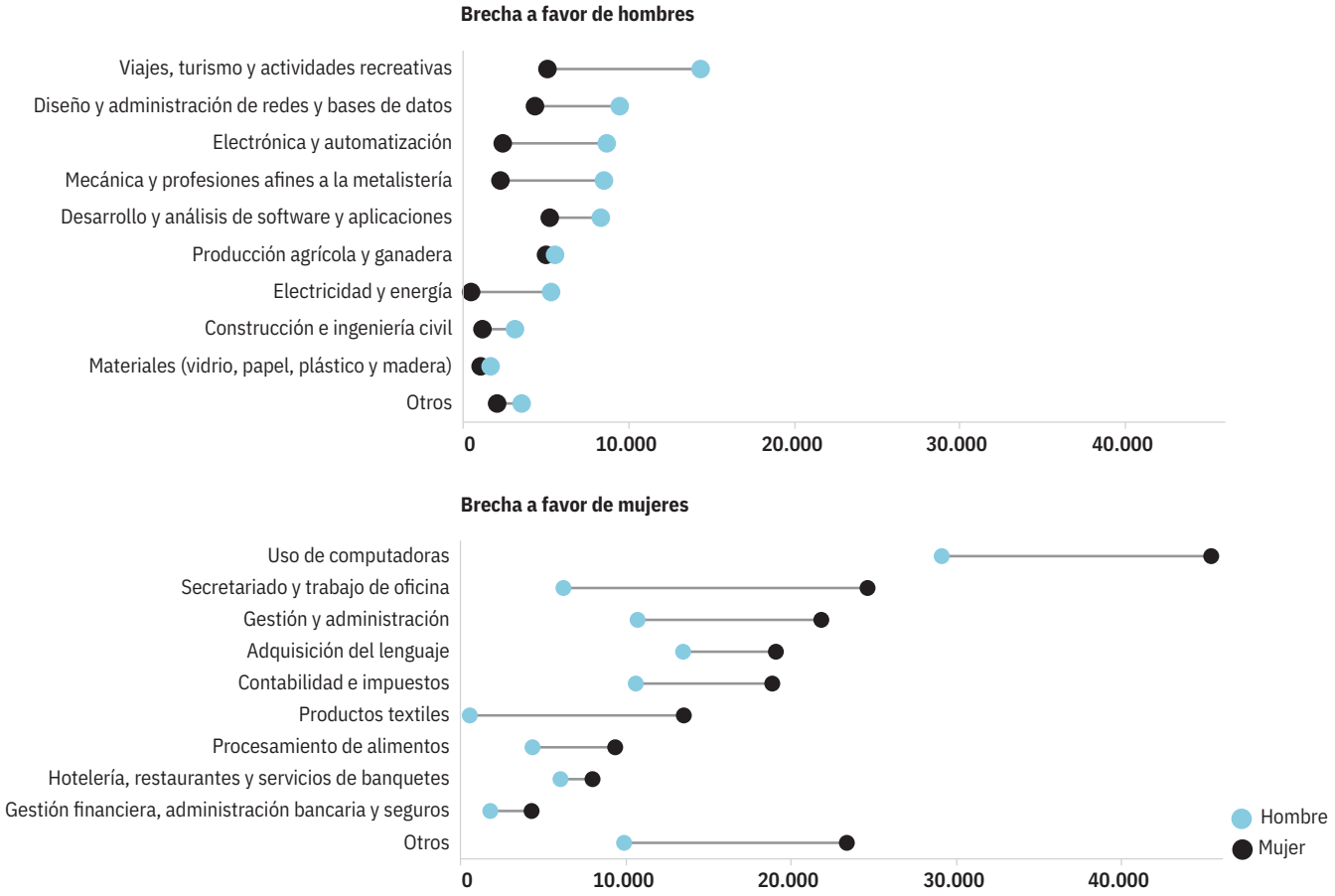
La falta de información también afecta directamente los procesos de planificación de la oferta formativa, el diseño de políticas públicas basadas en evidencia y la toma de decisiones en las propias instituciones de formación. En consecuencia, se corre el riesgo de mantener o expandir programas que no responden a las dinámicas del aparato productivo, mientras se descuidan áreas clave para la transformación productiva, la generación de empleo de calidad y la competitividad del país. Superar este vacío requiere una estrategia nacional de inteligencia de datos laborales, con inversión sostenida, marcos metodológicos sólidos y colaboración interinstitucional. En síntesis, el patrón formativo de estas instituciones parece responder más a inercias institucionales que a una planificación estratégica orientada a transformar la estructura productiva del país.

La EFTP en Costa Rica enfrenta una segunda desigualdad estructural: la persistencia de brechas de género en campos estratégicos para el país. Durán-Monge y Chavarría (2025) señalan que, a lo largo de la última década (2014-2023), la proporción de mujeres entre las personas egresadas de la EFTP fue mayoritaria, para un 57,4% del total de egresos en dicho período. No obstante, este dato oculta una segmentación significativa por tipo de especialidad. Las mujeres se concentran en campos tradicionalmente feminizados como Secretariado (79,8%), Contabilidad (64,0%) y Gestión y Administración (67,0%).

En campos como Desarrollo de Software, Redes y Bases de Datos, Electrónica, Mecánica o Turismo, la proporción de mujeres egresadas en dichas especialidades oscila entre el 21,0% y el 38,6%. (gráfico 2.19). Esta disparidad no solo refleja la persistencia de estereotipos de género, sino que también limita las posibilidades de las mujeres de acceder a empleos con mayores niveles de cualificación, dinamismo y mejores condiciones salariales. A largo plazo, esta segmentación contribuye a una brecha estructural en el acceso a trayectorias laborales sostenibles y al liderazgo en sectores estratégicos del mercado de trabajo.

Gráfico 2.19

Total de personas graduadas en el INA y el MEP por campo y sexo. 2017-2023
(absolutos)



Fuente: Durán-Monge y Chavarría, 2025; con datos de MEP e INA.

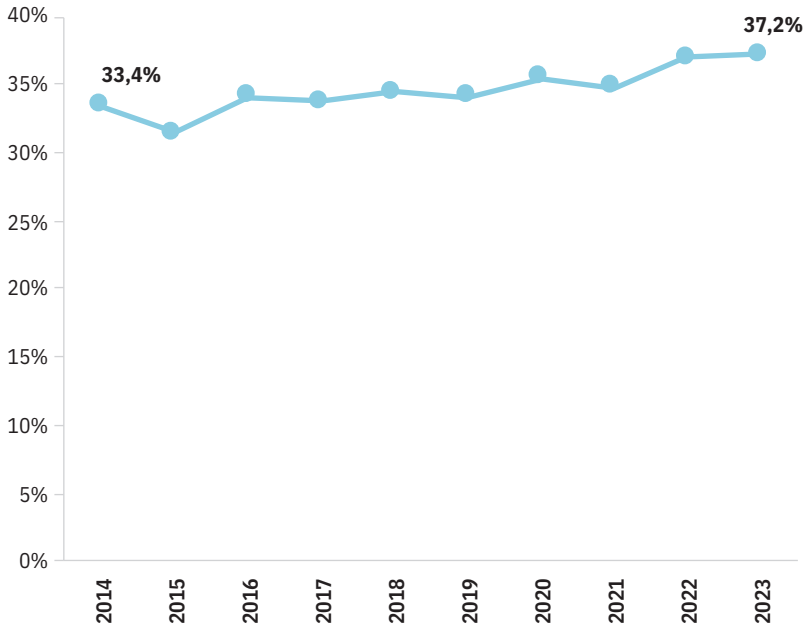
Uno de los ámbitos donde las brechas de género resultan críticas es en las áreas STEM. El análisis de talento STEM formado por el MEP evidencia que la participación general en estos campos ha crecido del 32,2% al 37,0% de los egresos entre 2014 y 2023. Sin embargo, la proporción de mujeres en estos programas sigue siendo baja. De acuerdo con Durán-Monge y Chavarría (2025), apenas el 34,9% del talento formado en áreas STEM son mujeres.

Este dato es relevante si se considera que el futuro desarrollo económico del país depende, en gran medida, de su capacidad para generar capital humano afecta tanto la equidad educativa, como el aprovechamiento del potencial formativo del sistema. En consecuencia, se limita la contribución de la EFTP al cierre de brechas históricas y al desarrollo productivo con equidad.

La brecha de género en STEM es persistente, incluso en contextos donde se han puesto en marcha esfuerzos institucionales para fomentar la participación femenina. Estas cifras coinciden con los diagnósticos previos del Estado de la Educación, que insisten en la necesidad de avanzar hacia una política activa de equidad de género, tanto en la orientación vocacional como en la diversificación de la oferta formativa (gráfico 2.20).

Gráfico 2.20

Evolución del porcentaje de mujeres egresadas en áreas STEM del MEP



Fuente: Elaboración propia a partir de Durán-Monge y Chavarría, 2025 con datos de MEP.

Debilidades en la gobernanza de la EFTP limitan su potencial

La EFTP en Costa Rica se enfrenta a una tensión estructural entre su creciente relevancia política y las persistentes limitaciones institucionales que obstaculizan su consolidación como subsistema estratégico. A pesar de los avances normativos y de política registrados en la última década, la promulgación del Marco Nacional de Cualificaciones (MNC), la Ley de Educación Dual y la formulación de la Política Nacional de EFTP 2023-2033, la capacidad del sistema para responder a las necesidades del país sigue siendo limitada. Esta fragilidad se explica, en gran parte, por una gobernanza incipiente y fragmentada, una implementación parcial de los marcos legales y el reto pendiente de asegurar la conexión con el entorno productivo.

El Sistema Nacional de Educación y Formación Técnica Profesional (Sinefotep) comprende un ecosistema complejo, con más de 50 actores, en un contexto de limitaciones presupuestarias y de personal. Es vital la articulación entre el Marco Nacional de Cualificaciones (MNC-EFTP), la Comisión Asesora y Promotora de la Educación Dual y el Sistema Nacional de Empleo, pues estos han asumido funciones asignadas al Sinefotep. Sin embargo, la dispersión institucional ha impedido definir un rumbo común, estandarizar criterios técnicos y garantizar procesos integrados de planificación, seguimiento y evaluación.

El Sinefotep fue concebido como la instancia rectora del subsistema, pero su consolidación ha sido limitada. El Plan Estratégico de Desarrollo de la EFTP 2023-2027 constituye un avance importante, pero evidencia que la entidad no cuenta con un presupuesto específico, ni con un equipo técnico estable para su aplicación. Tampoco se ha logrado consolidar el equipo de apoyo técnico estipulado en el decreto, lo que ha sobrecargado a las personas representantes del Órgano Asesor y ha generado inestabilidad operativa. Esta condición ha dificultado la puesta en marcha de sus propuestas e impide el adecuado cumplimiento de sus funciones. A ello se suma la carencia de un sistema nacional de información sobre trayectorias educativas y demanda laboral, lo cual impide formular políticas basadas en evidencia y limita la capacidad de anticipación del sistema ante los cambios del mercado laboral.

La Política Nacional de EFTP 2023-2033 representa un hito normativo relevante. Su formulación participativa y su alineación con otros marcos estratégicos del país, como el Plan Estratégico del Sinefotep, constituyen avances importantes para construir un subsistema articulado (Durán-Monge y Chavarría, 2025). No obstante, hay vacíos importantes en su contenido. Por ejemplo, la política no aborda la materia de infraestructura y carece de una estrategia financiera común y articulada

entre actores, un aspecto que podría dificultar su implementación y poner en riesgo la sostenibilidad del sistema. Aunque el tema de la profesionalización docente está contemplado como uno de los ejes estratégicos, su puesta en práctica dependerá de superar múltiples obstáculos institucionales. Estas limitaciones evidencian una brecha persistente entre el diseño normativo y la capacidad operativa del sistema para aplicarlo en la práctica.

La debilidad institucional también se expresa en la falta de alineamiento con el entorno productivo. Aunque el MNC ha logrado avances en la definición de estándares de calidad, niveles de cualificación y en la estructuración de trayectorias de aprendizaje, su implementación sigue siendo incipiente. De acuerdo con Durán-Monge y Chavarría (2025), entre el 2021 y el 2023, solo el 30,9% de los egresos del MEP[12] y el 4,4% de los del INA se realizaron bajo este marco. Dicha cifra sugiere una desconexión entre la oferta formativa y los estándares definidos en el marco nacional, lo cual compromete la equivalencia, movilidad y empleabilidad de quienes egresan del sistema.

Otro indicio de la baja capacidad adaptativa del sistema es la respuesta limitada ante nuevos retos formativos como la digitalización, las áreas STEM y la necesidad de talento bilingüe. Durán-Monge y Chavarría (2025) señalan la necesidad de formar talento bilingüe, con habilidades científico-tecnológicas y en sintonía con las demandas de un mercado tecnológico cambiante. El desarrollo de programas en estas áreas ha sido escaso y con poca cobertura, como en el caso de la educación dual, que representa solo el 0,4% de los egresos en el 2023[13]. Además, el fortalecimiento de la formación bilingüe ha sido limitado, con apenas un 1,9% de egresos en programas impartidos en inglés entre el 2013 y el 2023 (Durán-Monge y Chavarría, 2025).

Las debilidades institucionales de la EFTP comprometen su capacidad para convertirse en un verdadero motor de movilidad social, desarrollo territorial y productividad nacional. La falta de una gobernanza robusta, la desconexión con el entorno productivo, la débil articulación entre actores y las dificultades para escalar modalidades como la educación dual limita su impacto y eficacia en el sistema.

Para revertir esta situación se requiere una intervención estructural capaz de fortalecer la gobernanza, el financiamiento, la evaluación y la articulación territorial de la EFTP. Esto implica dotar al Sinefotep de recursos y capacidades para asumir su rol rector, integrar la planificación curricular con las necesidades reales del entorno productivo, actualizar los programas de formación con base en evidencia y potenciar las modalidades innovadoras que hoy se mantienen en una escala reducida. También demanda definir responsabilidades claras entre las instituciones formadoras, establecer incentivos para la articulación público-privada y garantizar que los recursos públicos se orienten a cerrar las brechas existentes, en lugar de perpetuarlas.

Para más información sobre

EDUCACIÓN TÉCNICA Y FORMACIÓN PROFESIONAL
véase Durán-Monge y Chavarría, 2025, en
www.estadonacion.or.cr

Malas decisiones recientes en la gestión educativa crearon nuevos problemas

Esta sección desarrolla el segundo mensaje del capítulo. Se enfoca en un conjunto de malas decisiones tomadas en los últimos años que generaron nuevos desafíos en el sistema educativo nacional. La administración Chaves Robles (2022-2026) tenía la responsabilidad de iniciar la resolución de la crisis educativa, pero no logró hacerlo. El *Informe* atribuye este resultado desfavorable a un estilo de gestión caracterizado por la ausencia de una estrategia clara para abordar los problemas de fondo que se arrastraban desde larga data y la ineficiencia en aprovechar las fortalezas del sistema para implementar soluciones rápidas a la crisis generada por los apagones educativos del período 2018-2021.

En la práctica, hubo un retorno a las viejas prácticas de borrón y cuenta nueva que habían sido superadas en los últimos 20 años. Por su parte, la alta inestabilidad en los puestos de autoridad dentro de la estructura jerárquica del MEP, junto a una reducción del diálogo con amplios sectores educativos, acentuó la incapacidad del ente rector para establecer alianzas nacionales y políticas de trabajo en redes a nivel territorial con los actores locales.

Esta sección del capítulo examina los principales factores que han contribuido al debilitamiento institucional del MEP y la agudización de sus problemas para efectuar una conducción estratégica del sistema educativo. El análisis se organiza en varios acápites que abordan distintos síntomas de esta pérdida de conducción estratégica.

En primer lugar, se documenta la no formalización de la propuesta denominada "Ruta de la Educación 2023-2026" que, en principio, sintetizaba la estrategia que la presente administración de gobierno implementaría para salir de la crisis educativa y, además, atender los rezagos estructurales del sistema educativo. A pesar de haber sido presentada públicamente, no fue desarrollada en un documento con validez técnica, jurídica o programática, cuya aplicación podría ser sometida al escrutinio público. Esta falta de formalización fue señalada por la Contraloría General de la República, que le exigió al MEP elaborar una política educativa integral con enfoque prospectivo.

En segundo lugar, se analiza cómo la alta rotación en los puestos de dirección y la falta de coordinación entre niveles y dependencias del MEP han dificultado la puesta en marcha de políticas consistentes y sostenidas. Este contexto debilita el liderazgo institucional y afecta la continuidad de procesos clave para la mejora educativa.

La sección también documenta decisiones recientes del CSE que, tomadas sin fundamento técnico robusto, han

generado retrocesos en políticas educativas, como la eliminación del Programa de Afectividad y Sexualidad Integral (Paysi) y del Pronie-MEP-FOD.

Finalmente, se examina la situación de la macroevaluación educativa, al mostrar cómo la falta de independencia técnica, los vacíos en la construcción de instrumentos de medición y la débil capacidad para transformar los resultados en información útil han comprometido la función estratégica del sistema nacional de evaluación. En conjunto, estos elementos permiten caracterizar una etapa de debilitamiento institucional en la cual las decisiones a corto plazo y poco fundamentadas han sustituido la planificación estratégica y la conducción técnica sostenida del sistema educativo.

Cuadro 2.1

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

Administración gubernamental	Período	Planes ministeriales documentados
Pacheco de la Espriella	2002-2006	Educación para la equidad y el desarrollo Humano
Arias Sánchez	2006-2010	La Educación Subversiva
Chinchilla Miranda	2010-2014	La Educación Subversiva
Solís Rivera	2014-2018	Educar para una Nueva Ciudadanía
Alvarado Quesada	2018-2022	Educación de la Costa Rica del Bicentenario
Chaves Robles	2022-2026	No disponible

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

Sin plan estratégico ministerial formal por primera vez en veinte años

En los últimos veinte años el MEP ha estado bajo la gestión de seis administraciones gubernamentales incluyendo la actual: Pacheco de la Espriella (2002-2006), Arias Sánchez (2006-2010), Chinchilla Miranda (2010-2014), Solís Rivera (2014-2018), Alvarado Quesada (2018-2022) y Chaves Robles (2022-2026). A excepción de la última, todas plantearon planes estratégicos para las políticas educativas en consonancia con las metas del Plan Nacional de Desarrollo del gobierno respectivo (cuadro 2.1). Estos planes son un requisito que deben cumplir todas las instituciones públicas, en correspondencia con la Ley de Planificación Nacional y contemplan, entre otros elementos, la definición de líneas estratégicas, programas, objetivos, resultados esperados, líneas de base, con sus respectivos presupuestos, riesgos, indicadores de seguimiento y responsables.

Los planes no solo son necesarios para la gestión pública, sino que también guían a los ministerios y departamentos del gobierno, direcciones regionales y centros educativos. Son un referente para los actores externos del MEP que buscan establecer alianzas y programas de apoyo al sistema educativo nacional. También han sido un instrumento clave para la rendición de cuentas de los jerarcas de turno en el ministerio de cara a la ciudadanía y a los actores educativos. Permiten la publicación de memorias institucionales sobre la gestión realizada, una exigencia legal para el accionar de las instituciones públicas. Dos ejemplos de ello son la memoria institucional denominada "La educación Subversiva (2006-2014)" (MEP, 2014) y la memoria "Educar para una nueva ciudadanía 2014-2018" (MEP, 2018).

En febrero del 2023, el MEP convocó a un acto oficial para presentar "La Ruta de la Educación 2022-2026". Durante la actividad, la entonces ministra del ramo expuso, mediante una presentación en PowerPoint, los 18 objetivos que la Administración Chaves Robles se proponía alcanzar en el ámbito educativo durante su período de gobierno.

Esta propuesta, 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. Ante esta situación, el Programa Estado de la Nación solicitó oficialmente al MEP, en febrero del 2023, una copia del documento. Al cierre de la edición de este *Informe*, 28 meses después, la solicitud no había sido atendida. En un acto público reciente, la exministra de educación afirmó "que no le dio la gana" publicar la ruta.

En el informe DFOE-CAP-IF-00012-2023, la Contraloría General de la República emitió una serie de disposiciones de acatamiento obligatorio[14] dirigidas al MEP, orientadas a corregir las falencias estructurales en la planificación y conducción del sistema educativo. Estas directrices subrayan la ausencia de una política con enfoque prospectivo, así como la falta de mecanismos sistemáticos para la evaluación, participación y coordinación interinstitucional

Hubo una falta de articulación entre los hitos propuestos en la presentación de la "Ruta" en febrero del 2023 y los objetivos planteados por otros documentos oficiales de la Administración Chaves Robles, como el *Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026* o el *Plan Estratégico Nacional 2050*, instrumento del Mideplan utilizado para definir los objetivos del desarrollo a nivel país. El número de hitos de la "Ruta" varió en el tiempo, incrementando de 18 a 38 en distintas versiones generadas después de la versión de febrero del 2023.

El Despacho Ministerial realizó un uso informal de la "Ruta". Esto causó confusiones entre los actores educativos con respecto a la continuidad de las políticas educativas vigentes a nivel general, curricular y en áreas específicas

aprobadas por el CSE. A inicios del 2023, la entonces ministra del MEP presentó la "Ruta de la Educación" ante esta instancia, que la recibió formalmente, pero no consta en las actas oficiales su aprobación como política educativa ni se registró en el acta oficial. En esa ocasión, la ministra indicó que aún estaba en proceso de construcción y solo había una presentación de diapositivas (CSE, 2023; MEP, 2023c).

Como señala Pacheco (2025), en la gestión por resultados es fundamental contar con un documento capaz de integrar tanto la visión técnica como la política, que oriente el rumbo deseado mediante una proyección de mediano y largo plazo, e identifique temas, retos y ámbitos prioritarios. Los objetivos estratégicos definidos en dicho plan deben traducirse en métricas y metas concretas, con el fin de delimitar las áreas de trabajo, estimar el esfuerzo requerido y precisar las necesidades financieras. Esto representa un avance significativo hacia una gestión orientada a resultados.

Aunque se contaba con un *Plan Estratégico Institucional 2019-2024*, el estudio de Pacheco evidenció que este carecía de un enfoque adecuado en resultados. Su diagnóstico no se sustentaba en evidencia empírica ni respondía a las necesidades de grupos específicos. Además, el análisis FODA en que se basaba presentaba deficiencias en cuanto a detalle y especificidad; por ejemplo, no identificaba áreas geográficas vulnerables al rezago.

Según Francis (2025), entre el 2004 y el 2022, cada administración gubernamental dirigió sus esfuerzos según intereses políticos. Sin embargo, hubo congruencia en las agendas políticas de educación, al permitirle al MEP dar continuidad a las políticas educativas a largo plazo aprobadas por el CSE, tanto las de orden general como específicas. Estas últimas comprenden las políticas curriculares, de lectura, aprendizaje de un segundo idioma, educación técnica y uso de tecnologías, aprobadas por el CSE.

El gobierno actual propuso cambios en el abordaje de las políticas educativas sin que mediaran previamente evaluaciones de impacto sobre los resultados logrados por estas, ni propuestas robustas sobre cómo mejorarlas o hacer cambios para mejorar las falencias identificadas. Además, algunos de hitos de la "Ruta" planteaban rupturas con las políticas educativas vigentes, especialmente en materia curricular.

Asimismo, de acuerdo con Francis (2025), las orientaciones pedagógicas para los cursos lectivos del 2023 y el 2024 que emitió el MEP se distanciaron de las políticas vigentes, al incorporar nuevos asuntos en la planificación didáctica docente en las aulas como las llamadas "Competencias para la ciudadanía responsable y solidaria" y las "Competencias para la vida y Competencias para la empleabilidad" (MEP, 2023). En estas orientaciones se intentó vincular las competencias con la política educativa "La Persona: centro del proceso educativo y sujeto transformador de la sociedad". Sin embargo, esta articulación no se dio de manera conceptual ni se ha actualizado la política educativa o curricular para resolver las inconsistencias. En consecuencia, actualmente coexisten dos enfoques distintos: uno oficial, centrado en habilidades con perspectiva de derechos humanos y ciudadanía global; y otro, inspirado en la "Ruta de la Educación" y las recientes orientaciones, que reducen las competencias al ámbito de la empleabilidad. La falta de integración entre ambos afecta la continuidad de la política educativa y curricular y ha generado confusión entre los actores del sistema sobre su aplicación en las aulas (Francis, 2025).

Inestabilidad en puestos claves de dirección ministerial obstruyó recuperación educativa pospandemia

En los sistemas educativos, la estabilidad técnica en los órganos rectores es clave para garantizar continuidad, coherencia y sostenibilidad en la conducción pedagógica del país. Sin embargo, la rotación de personal en la jerarquía institucional, y especialmente en el Viceministerio Académico, encargado de liderar la política curricular, ha debilitado seriamente la capacidad del MEP para sostener una estrategia educativa clara y consistente en el tiempo. De acuerdo con la Dirección de Gestión del Talento Humano de dicho ministerio, desde mayo del 2022 han estado en el cargo dos ministros, dos viceministros administrativos, cuatro viceministros académicos y, en junio del 2025 el viceministerio de planificación y coordinación regional está vacante.

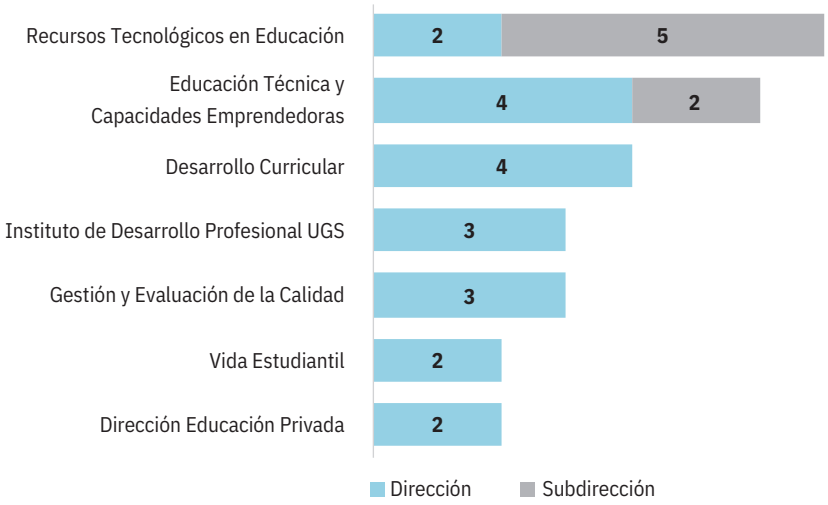
En medio de una crisis educativa, se necesitaba un Viceministerio Académico con orientación clara, autoridad institucional y capacidad de articulación con los distintos actores del sistema. Sin embargo, se presentó una alta volatilidad que afectó la conducción curricular y a diversas instancias del Viceministerio. Por ejemplo, en la Dirección de Recursos Tecnológicos en Educación se han presentado cambios tanto en la dirección (2) como en la subdirección (5). En el Departamento de Educación Técnica y Capacidades Emprendedoras y el de Desarrollo Curricular se reporta que cuatro personas distintas han ocupado el rol de dirección (gráfico 2.21).

Esa inestabilidad y continuidad del liderazgo académico en el MEP explican por qué, cinco años después de la interrupción más prolongada del proceso educativo en la historia reciente del país, Costa Rica aún no ha consolidado una estrategia nacional de nivelación de aprendizajes. A pesar del impacto causado por las huelgas del período 2018-2019 y la pandemia en el 2020, la volatilidad en los puestos de conducción del MEP contribuyó a una respuesta institucional débil, fragmentada y discontinua.

En el período pospandemia, entre el 2021 y el 2025, el MEP no logró establecer una estrategia articulada y sostenida para enfrentar las consecuencias de los apagones educativos ocurridos a partir del 2018 (figura 2.5). En cambio, se registra una sucesión de acciones aisladas que variaron según la administración de turno. En el 2021, se diseñó el Plan Integral de Nivelación Académica (PINA) y se puso en marcha el Sistema de Registro e Información para la Mejora de los Aprendizajes (Sirimep), con el propósito de monitorear el avance del estudiantado mediante indicadores reportados por el personal docente (MEP, 2021). Sin embargo, estas no lograron

Gráfico 2.21

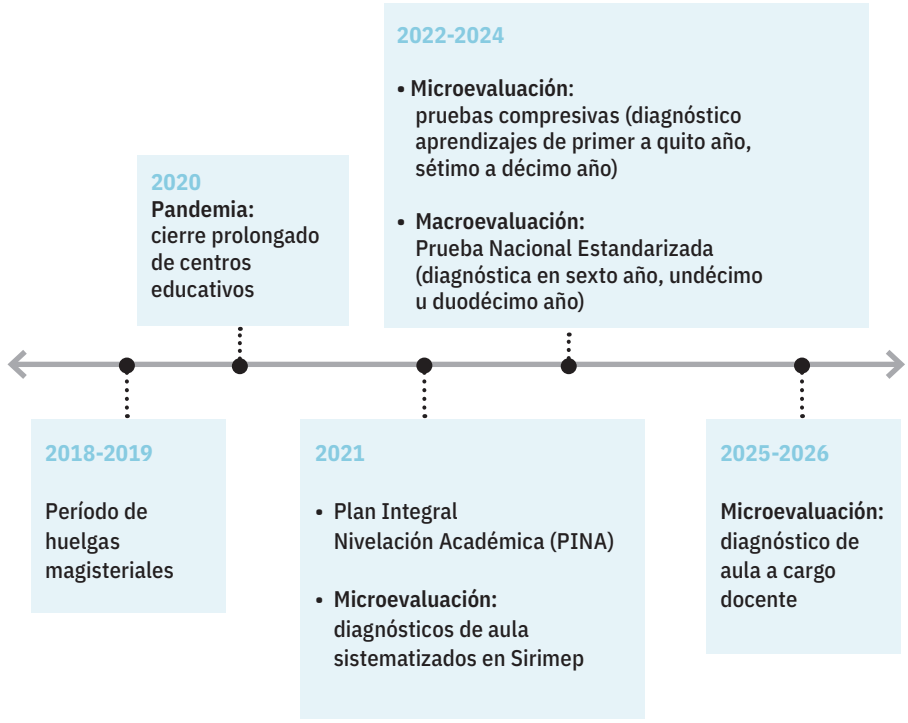
Total de cambios en roles de dirección y subdirección en diferentes instancias en el Viceministerio Académico del MEP[a/]



a/ Incluye el período de mayo del 2022 a mayo de 2024.
Fuente: Elaboración propia 2025; con datos de la Dirección de Gestión del Talento Humano del MEP.

Figura 2.5

Período de afectación de aprendizajes y estrategias de nivelación académica 2018-2025



Fuente: Barquero, 2025d con base en MEP 2021, 2023c y 2025b.

consolidarse y fueron descartadas por la administración Chaves Robles.

A partir del 2022, la estrategia de nivelación se centró en la aplicación de instrumentos diagnósticos como las pruebas comprensivas (dirigidas de primero a quinto año de primaria) y la prueba nacional estandarizada diagnóstica (para sexto, undécimo y duodécimo año). Sin embargo, estos instrumentos no se tradujeron en acciones concretas de nivelación ni en herramientas útiles para guiar la práctica pedagógica en el aula. Además, en el 2025, la directriz DM-0250-2025 eliminó esas pruebas comprensivas tras identificarse debilidades en su calidad técnica, falta de alineación con el currículo y ausencia de un enfoque formativo claro en su diseño y uso. A partir de ese momento, la responsabilidad del diagnóstico fue devuelta al personal docente, pero sin previsiones de acompañamiento técnico e instrumentos estandarizados para orientar su labor.

La Prueba Nacional Estandarizada Diagnóstica continúa vigente y se aplica a inicios del ciclo lectivo con el objetivo de que las personas docentes identifiquen debilidades de aprendizaje de la población estudiantil y ajusten su planificación docente. No obstante, esta herramienta presenta limitaciones sustantivas. Sus resultados se publican de forma tardía (finales de mayo según las comunicaciones institucionales) (MEP, 2024), lo cual deja un margen limitado para intervenir pedagógicamente antes del cierre del curso en los últimos niveles de cada ciclo. Además, la prueba carece de estabilidad metodológica: ha cambiado de diseño y estructura en diferentes momentos, lo cual imposibilita comparar resultados en el tiempo e identificar el progreso estudiantil. Sumado a ello, incluye ítems de baja dificultad, sin capacidad técnica para discriminar entre niveles de desempeño esperados para estudiantes de fin de ciclo, lo cual debilita su valor diagnóstico y su utilidad para focalizar los esfuerzos de nivelación (capítulo 3 de este *Informe*).

Decisiones con débil fundamento técnico provocan retrocesos en políticas educativas

En el período 2022-2025 se reportaron nuevos retrocesos educativos originados en un conjunto de decisiones sin la fundamentación técnica adecuada. El caso más evidente fue la decisión de no renovar el convenio entre el MEP y la Fundación Omar Dengo, lo cual implicó la finalización abrupta del Programa Nacional de Informática Educativa (PRONIE MEP-FOD) tras más de 30 años de vigencia. Esta decisión del MEP, con base en acuerdos del CSE en abril del 2023, se ejecutó sin una transición planificada ni evaluación de impactos, a pesar de que el convenio establecía la obligación de asegurar la continuidad de los programas en ejecución por razones de interés público (Fernández, 2025).

La Contraloría General de la República advirtió que esta acción revelaba una falta de previsión del MEP, comprometiendo la gestión de activos tecnológicos y la continuidad del servicio educativo en el ámbito digital. A ello se suma que el nuevo Programa Nacional de Formación Tecnológica (PNFT), que pretendía sustituir al PRONIE, fue aprobado sin estar debidamente elaborado ni contar con un marco operativo funcional.

El MEP también abandonó el modelo de Red Educativa, basado en licitación pública abierta, lo cual implicó un regreso a un convenio desactualizado con el ICE, carente de estándares de calidad, mecanismos de monitoreo ni garantías de servicio. Esta medida ha tenido repercusiones negativas en la calidad de la conectividad en los centros educativos, en un contexto que demanda infraestructura digital escalable y sostenible, especialmente para centros conectados mediante enlaces satelitales con limitaciones técnicas. La SUTEL y la Dirección de Proveeduría Institucional del MEP advirtieron sobre la necesidad de avanzar hacia un modelo competitivo; recomendación desatendida por las autoridades. Al cierre de esta edición la ausencia de estudios de mercado y de planificación adecuada compromete la continuidad digital del sistema educativo en el 2026.

Otra decisión que analiza esta sección es la eliminación del Programa de Afectividad y Sexualidad Integral (Paysi), aprobado en el 2012 y reconocido nacional e internacionalmente como un avance clave para la formación del estudiantado. La revisión técnica de los documentos que justificaron su eliminación evidencia la falta de un sustento riguroso, lo cual representa un riesgo de regresividad en el cumplimiento del derecho a una educación integral de calidad.

Eliminación del PRONIE-MEP-FOD debilitó la capacidad para gestionar la inclusión digital

La supresión del Pronie-MEP-FOD en abril del 2023 constituye una de las decisiones institucionales más regresivas en materia de política educativa reciente. No solo implicó el cierre abrupto de una política pública con más de tres décadas de trayectoria, sino que ocurrió sin una evaluación previa, sin una planificación de transición y sin una alternativa institucional equivalente capaz de garantizar la continuidad del esfuerzo de inclusión digital. Esta decisión debilitó severamente la capacidad operativa del MEP para atender las necesidades crecientes en materia de recursos tecnológicos y formación digital en los centros educativos y creó un vacío de gestión que ha afectado de forma directa la equidad y la calidad del servicio educativo.

En una de las cláusulas[15] del Convenio entre el MEP y la FOD se establecía que la rescisión se podría convenir solo cuando existiesen razones de interés público, o por motivos de fuerza mayor o caso fortuito, bajo previa realización del debido proceso. Además, en caso de estar en ejecución algún programa, proyecto o actividades que se deba concluir anticipadamente, se debería analizar de previo la oportunidad, conveniencia e interés público de continuar con la ejecución de estos, hasta su conclusión (MEP-FOD, 2017). De acuerdo con la Contraloría General de la República[16], el ministerio no planificó una transición ordenada de la gestión de activos y procesos ejecutados hasta ese momento por la FOD[17] (recuadro 2.7).

En setiembre del 2023[18], el CSE

Recuadro 2.7

Advertencia que emitió la CGR al MEP relacionada con la continuidad del servicio de informática educativa, setiembre del 2023

Cuatro meses después de que el MEP decidió no renovar el convenio Pronie-MEP-FOD con la Fundación Omar Dengo, la CGR revisó los hechos acaecidos hasta ese momento y determinó que el MEP no comunicó a la FOD con la debida antelación; etapas que serían implementadas para garantizar una transición ordenada. A criterio del órgano contralor, esto "reveló falta de continuidad en la formulación e implementación de políticas educativas relacionadas con la tecnología, al no haberse desarrollado integralmente el Programa Nacional de Formación Tecnológica, que reemplazaría el Pronie". Además, dado que las diligencias para disponer de los activos en custodia de la FOD iniciaron el 5 de mayo del 2023, fecha en que se informa sobre el proceder que debía seguir dicha fundación en relación con el inventario, se observó una "falta de previsión en relación con el resguardo de los activos en custodia de la FOD". De acuerdo con la CGR, esto representó un riesgo significativo para la continuidad de la educación en el ámbito tecnológico, y concluyó que "los hechos descritos evidencian la falta de planificación relacionada con la creación del Programa Nacional de Formación Tecnológica en el Sistema Educativo Costarricense, en el tanto se dejó sin efecto el Pronie mientras el Ministerio se encuentra en la elaboración y estructura del nuevo Programa y no se han recuperado la totalidad de los activos en custodia de la FOD, ni se ha definido la logística; no solo para la recepción de estos bienes, sino también para la disposición y aprovechamiento de los estudiantes".

Fuente: Fernández, 2025 con base en CGR, 2023b.

aprobó formalmente el Programa Nacional de Formación Tecnológica, y señaló que este se aplicaría de manera progresiva y escalonada a partir del curso lectivo del 2024[19]. En noviembre del 2023, el CSE aprobó la "*Propuesta Técnica para la Implementación del Programa Nacional de Formación Tecnológica Primera Fase-Curso Lectivo 2024*"[20]. A diferencia del enfoque promovido históricamente por el Pronie-MEP-FOD -orientado al trabajo interdisciplinario, la evaluación formativa y la integración pedagógica de las tecnologías- el PNFT se presenta como una asignatura más del currículo nacional, sujeta a las disposiciones del Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes (REA) y con énfasis en competencias evaluables (Fernández, 2025).

El PNFT aspira a una mayor coherencia curricular, al establecer la formación tecnológica como materia obligatoria. Sin embargo, su aplicación inicial se apoya en la infraestructura, el cuerpo docente y los tiempos lectivos heredados del Pronie (Fernández, 2025) y 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, no existe un marco operativo capaz de sustentar la gestión de planificación, logística, organizativa y presupuestaria que es un requisito para ejecutar el programa. La Contraloría General de la República ya advirtió esta situación, al señalar que el modelo propuesto se limita a lo pedagógico, sin abordar la gestión integral de los recursos tecnológicos requeridos (CGR, 2024).

Desde una perspectiva de política pública, un programa educativo debe trascender el plano curricular e integrar componentes estratégicos, operativos y pedagógicos con una visión a largo plazo. Esto implica contar con objetivos claros, planes de acción, indicadores, actores responsables y mecanismos de seguimiento y coordinación interinstitucional (cuadro 2.5). Sin un marco operativo y de gobernanza adecuado, el PNFT corre el riesgo de enfrentar limitaciones importantes en años venideros debido a la falta de condiciones propicias para su ejecución (Fernández, 2025).

La eliminación del Pronie-MEP-FOD debilitó severamente el modelo costarricense de inclusión digital educativa. En lugar de modernizarlo, el Estado desmontó una política pública reconocida internacionalmente y la reemplazó por una aspiración sin las condiciones necesarias para ser ejecutada (cuadro 2.2). Esta regresión impacta la capacidad institucional del MEP para brindar equipamiento, formación y acompañamiento pedagógico que permitan atender las debilidades en el desarrollo de competencias digitales que enfrenta el país.

Cuadro 2.2

Análisis de la información del PNFT[a/] en relación con los elementos que debieran estar incorporados en un programa educativo

Elemento considerado	¿Incluido en PNFT?	Explicación
Definición de perfiles y objetivos	Parcial	Los objetivos específicos incluidos en la propuesta curricular se limitan a una área de acción. No plantea objetivos de ejecución, gestión, uso de recursos, entre otros.
Propuesta pedagógica	Sí	El MEP publicó la malla curricular del PNFT.
Planes de acción y orientaciones estratégicas	No	No se logró identificar este elemento en algún documento publicado por el MEP.
Indicadores y resultados esperados	No	Igual
Recursos presupuestarios	No	Igual
Cuerpo docente y personal especializado	Parcial	Las disposiciones generales para la implementación del PNFT señalan el apoyo del personal docente de Informática Educativa, pero no analizan la capacidad instalada ni las necesidades de recursos adicionales para escalar el programa.
Equipamiento educativo y tecnológico	No	El MEP no ha publicado un análisis de la relación entre el equipamiento tecnológico actual y las necesidades del programa en el corto y mediano plazo.
Plazos y cronograma de ejecución	No	No se logró identificar este elemento en algún documento publicado por el MEP.
Responsables de implementación	No	Igual

a/ Programa Nacional de Formación Tecnológica.
Fuente: Fernández, 2025 con datos de Mideplan, 2010.

Cambios en el modelo de conectividad educativa degradan la situación de los centros escolares

El abandono del modelo de red educativa, concebido bajo un esquema de licitación pública abierta a la competencia, fue una decisión institucional que significó un retroceso en materia de gestión educativa. En la práctica, esto implicó regresar a un modelo restrictivo y desactualizado de conectividad con el Instituto Costarricense de Electricidad. El análisis de Fernández (2025) señala que este último modelo se basa en un convenio firmado en el 2004, cuando el mercado de telecomunicaciones aún no estaba abierto a la competencia y se carecía de mecanismos adecuados de transparencia, concurrencia competitiva y estándares de calidad claramente definidos. Esta decisión ha tenido efectos importantes sobre la calidad de la conectividad en los centros educativos.

El convenio ICE-MEP actualmente vigente no contempla acuerdos de servicio (Service Level Agreement, SLA) que aseguren parámetros mínimos de calidad y continuidad en la conectividad. Esto deja a los centros educativos expuestos a niveles de servicio inconsistentes, sin tiempos de respuesta definidos ante fallos técnicos y sin criterios claros para sancionar eventuales incumplimientos del proveedor (Fernández, 2025). En contraste, el modelo de red educativa, desde su concepción inicial, incorporaba estándares explícitos de calidad, tiempos de atención establecidos ante incidencias, mecanismos de monitoreo permanente del desempeño de la red y la posibilidad de escalamiento tecnológico según las necesidades del sistema educativo.

La consecuencia inmediata de esta decisión administrativa fue una degradación significativa en la calidad de la conectividad educativa. En el 2024, solo el 34% de los centros educativos disponía de una conexión a Internet con los anchos de banda adecuados acordes al estándar del proyecto original de la red educativa. La situación es aún más crítica entre los centros atendidos mediante el convenio ICE-MEP, pues apenas el 20,5% alcanza los estándares de velocidad requeridos según su matrícula y las condiciones pedagógicas (Fernández, 2025).

En paralelo, el MEP tomó la decisión de recurrir a conexiones satelitales que no cumplen con los principios de flexibilidad y escalabilidad tecnológica que establece la red educativa. De acuerdo con Fernández (2025), estos enlaces satelitales fueron implementados en al menos 1.022 centros educativos. La información suministrada por el MEP para esta edición del *Informe* confirma que el servicio satelital instalado en estos centros opera con una velocidad fija y máxima de 25 Mbps, lo cual impide ajustar el ancho de banda disponible en función de las necesidades pedagógicas y administrativas de cada centro. Esta limitación tecnológica contradice los principios de escalabilidad establecidos por el Proyecto de Red Educativa, especialmente si se considera que al menos 741 de los centros educativos que recibieron esta solución requerían velocidades superiores a 40 Mbps, imposibles de alcanzar mediante esta tecnología.

Esta problemática ha sido advertida por instancias técnicas de alto nivel. En el 2023, la Sutel cuestionó la decisión del MEP de renovar de forma unilateral el convenio con el ICE, al considerar que esta medida contraviene los principios de libre competencia en el mercado de telecomunicaciones. Según dicha instancia, esta acción desincentiva la participación de otros oferentes que podrían brindar soluciones tecnológicas más eficientes y competitivas. En consecuencia, instó al MEP llevar a cabo un proceso de contratación basado en licitación pública al finalizar el actual convenio, en noviembre del 2026.

Esta recomendación la respaldó la Dirección de Proveeduría Institucional del propio MEP, que en junio del 2023 advirtió sobre la necesidad impostergable de iniciar estudios de mercado orientados a una transición planificada hacia un modelo competitivo. De acuerdo con dicha dependencia, tales estudios debían haberse iniciado a más tardar en octubre del 2024. Sin embargo, como indica Fernández (2025), la ausencia de estos estudios y de acciones concretas pone al país en un escenario crítico, donde podría ocurrir un apagón de conectividad educativa en noviembre del 2026, dado que, de acuerdo con la información brindada por el MEP, no existen planes en marcha ni recursos asignados para gestionar de forma oportuna el relevo del actual convenio con el ICE hacia un modelo abierto y competitivo.

Para más información sobre

PROGRAMA NACIONAL DE FORMACIÓN TECNOLÓGICA
véase Fernández, 2025, en
www.estadonacion.or.cr

Eliminación del Programa de Afectividad y Sexualidad Integral (Paysi) careció de fundamento técnico

El CSE tiene entre sus atribuciones la definición y aprobación de los planes y programas de estudio que orientan el quehacer pedagógico del sistema educativo nacional. Dada la trascendencia de esta función, sus decisiones deben estar sustentadas en criterios técnicos robustos, basados en evidencia científica y pedagógica, y en conformidad con el marco legal nacional e internacional sobre los derechos de las personas estudiantes.

Sin embargo, en el 2025 se produjo un quiebre en esta línea de actuación al eliminar del Programa de Afectividad y Sexualidad Integral (Paysi), una decisión que marcó un retroceso en el desarrollo curricular y generó incertidumbre entre los actores educativos. Esto implicó no solo la supresión de un programa consolidado durante más de una década, sino también el abandono de un enfoque integral que articulaba dimensiones biológicas, afectivas, sociales y éticas de la sexualidad, alineado con las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (recuadro 2.8).

El Paysi fue producto de un proceso de pilotaje en centros educativos y de una amplia consulta a sectores diversos:

Recuadro 2.8

Enfoque y características del Programa de Educación para la Afectividad y la Sexualidad Integral (Paysi)

El Paysi, aprobado en el 2012, se estructuró bajo un enfoque de derechos humanos y desarrollo integral, en concordancia con los lineamientos de organismos internacionales. Su diseño contempló dimensiones biológicas, afectivas, sociales y éticas de la sexualidad, con el objetivo de fortalecer la autonomía progresiva del estudiantado y su capacidad para tomar decisiones informadas y responsables.

Entre sus componentes, el Paysi promovía una comprensión respetuosa del placer como parte de la vivencia sexual, destacando que este debe ejercerse en el marco del respeto a la dignidad propia y ajena. El programa concebía la sexualidad como parte del desarrollo humano, orientada al establecimiento de relaciones personales basadas en el consentimiento, la equidad y el respeto mutuo.

El programa incorporaba, además, el enfoque de género, en tanto herramienta analítica para comprender las relaciones sociales entre hombres y mujeres, sus posiciones diferenciales en la sociedad y los mecanismos que reproducen desigualdades. También integraba elementos del enfoque de desarrollo humano, al poner en el centro la calidad de vida, el ejercicio de derechos y la ampliación de oportunidades para todas las personas, sin distinción por sexo, identidad de género u orientación sexual.

El Paysi incluía contenidos sobre diversidad sexual, al reconocer su existencia histórica y el papel de los sistemas sociales en la reproducción de estigmas y exclusiones. En este sentido, el programa procuraba contribuir a la construcción de entornos escolares respetuosos, inclusivos y seguros, en consonancia con los principios de no discriminación establecidos en la normativa nacional e internacional.
Finalmente, el diseño del Paysi reconocía el rol de las familias en la formación de sus hijos e hijas en temas de sexualidad. Su carácter optativo, respaldado por el voto 2012-010456 de la Sala Constitucional, les permitía a las personas responsables legales decidir sobre la participación de sus hijos e hijas en el programa, asegurando así el respeto al principio de libertad de conciencia y a la corresponsabilidad en los procesos educativos.

Fuente: Elaboración propia con información de Paysi, del MEP.

gremios docentes, universidades públicas, entidades de salud, organizaciones especializadas en niñez y adolescencia, representantes religiosos, entre otros entes. Su aplicación fue reconocida como un avance en los informes nacionales y por instancias internacionales, al incorporar una perspectiva integral y basada en derechos humanos para abordar la afectividad y la sexualidad en los centros educativos. Desde su aprobación, el programa formó parte de los contenidos curriculares del Tercer Ciclo y la Educación Diversificada.

La decisión, en enero del 2025, del CSE de eliminar el Paysi mediante el acuerdo CSE-ACTA3-2025, dejó sin efecto los programas de estudio correspondientes. Se adoptó sin la participación de las instancias técnicas del MEP encargadas del diseño curricular, la Unidad de Género, personas expertas en temas de sexualidad de los distintos colegios profesionales, ni de organizaciones especializadas en niñez y adolescencia. La Defensoría de los Habitantes concluyó en su informe DHR-NA-469031-2025 que esta omisión, junto con la ausencia de fundamento técnico, constituye un riesgo de regresividad en el cumplimiento de los derechos fundamentales del estudiantado.

La decisión se justificó en la necesidad de revisar el abordaje de la sexualidad en el sistema educativo y de elaborar una nueva propuesta más acorde con la edad del estudiantado y los principios de salud sexual y reproductiva. Como parte de ese proceso, el CSE también anunció el desarrollo de un nuevo Programa de Educación para la Paz y la Convivencia y solicitó ajustes en programas de asignaturas como Ciencias, Biología, Psicología, Educación Cívica y Orientación.

El análisis de los principales cuestionamientos al Paysi revela que estos se centraron en actividades puntuales o formulaciones metodológicas, sin tener en cuenta el contexto pedagógico ni los objetivos integrales del programa. Algunas críticas se dirigieron a ejercicios diseñados para ampliar el concepto de placer o para identificar factores de riesgo en las relaciones interpersonales. Sin embargo, dichas actividades estaban orientadas a promover la reflexión crítica y el desarrollo de habilidades de protección, en entornos controlados y acompañados del personal docente capacitado.

Se realizaron observaciones sobre dinámicas dirigidas a sensibilizar sobre la violencia sexual, como ejercicios de reflexión con los ojos cerrados. Estas propuestas se alinean con principios de prevención y buscan promover el reconocimiento de la experiencia individual y colectiva de las personas adolescentes. Asimismo, se objetó la inclusión de temas como la diversidad sexual o las prácticas autoeróticas, aunque estos contenidos no estaban dirigidos al estudiantado, sino que formaban parte de los materiales de apoyo para docentes.

Adicionalmente, se cuestionó el uso de terminología no tradicional, como la expresión "órganos sexuales y pélvicos" en lugar de "órganos reproductores", lo cual responde a un esfuerzo por superar visiones reduccionistas desde una perspectiva heteronormativa. Estos enfoques se alinean con marcos internacionales y buscan garantizar una enseñanza respetuosa, inclusiva y basada en evidencia.

Frente a esta decisión, el Programa Estado de la Nación solicitó al CSE los documentos técnicos que sirvieron de base para la eliminación del Paysi.

En respuesta, se entregaron dos textos: el primero, es el *"Tomo 1. Programa de Estudio para la Paz y la Convivencia"*, y el segundo, *"Acciones que promueven la aceptación de la diversidad humana para una sana convivencia y una cultura de paz en el sistema educativo costarricense"*. El análisis de estos documentos, así como la revisión del informe de la Defensoría de los Habitantes y las consultas a especialistas permitieron identificar vacíos sustantivos en la fundamentación técnica de la decisión.

Ninguno de los documentos que remitió el CSE constituye una evaluación técnica del Paysi. No se presentan diagnósticos sobre su aplicación, ni se aportan evidencias sobre efectos negativos en la formación del estudiantado. Tampoco se propone una revisión integral del programa. Los argumentos presentados se limitan a valoraciones generales y críticas metodológicas puntuales.

Por su parte, el nuevo *Programa de Educación para la Paz y la Convivencia* no representa una sustitución equivalente. La educación sexual aparece mencionada de forma marginal dentro de un área transversal, sin desarrollo temático ni progresión curricular. De sus 85 contenidos, apenas dos se relacionan con la temática sexual, lo cual representa un 2,3% del total. Esto evidencia una reducción sustantiva del tratamiento del tema y un retroceso en su abordaje pedagógico.

Gobierno hizo del desfinanciamiento de la educación la pieza angular de su política fiscal

Durante el primer cuarto del siglo XXI, Costa Rica logró consolidar un marco jurídico robusto capaz de reconocer a la educación como un derecho humano y un deber irrenunciable del Estado, reflejado en el mandato constitucional de destinar un 8% del PIB a este sector. Sin embargo, a partir del 2018, se registra un cambio estructural en la trayectoria del financiamiento público educativo: la inversión real empieza a contraerse, con una pérdida sostenida de prioridad macroeconómica, fiscal y social. Esta tendencia no obedece a una coyuntura aislada, sino a un proceso regresivo, profundizado por la aplicación de la regla fiscal y las restricciones derivadas de la crisis fiscal del Estado. Esta situación amenaza con socavar los logros alcanzados y comprometer el futuro del sistema educativo.

Desinversión sostenida y pérdida de prioridad de la educación pública

Trejos (2025) identifica las tendencias en la inversión educativa en lo que va del presente siglo (gráfico 2.22). Destaca un importante período de expansión ocurrido entre el 2007 y el 2010, que respondió, en buena medida, al consenso político expresado en la reforma constitucional del 2011, la cual culminó con el establecimiento de un piso mínimo del 8% del PIB para el financiamiento de la educación pública. A partir del 2018 se presenta una caída sostenida de la inversión, que rompe con el ciclo de expansión y se acerca a niveles previos a la reforma constitucional. En el 2023, la inversión educativa se situó en apenas un 5,7% del PIB, el nivel más bajo en 15 años (Trejos, 2025). Sin embargo, proyecciones a partir del presupuesto para educación sugieren que dicho porcentaje continuará cayendo en los próximos años (para un análisis en profundidad refiérase al capítulo 4).

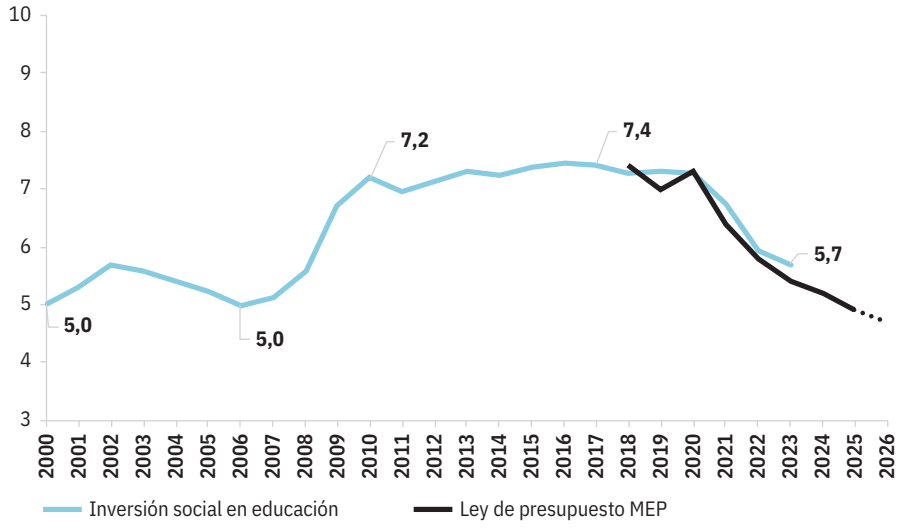
El freno de la tendencia expansiva se transformó en una contracción real del -6% para la inversión total y del -7% para la educación general, en el período 2018-2023. Esto tiene implicaciones profundas. En ese período, la prioridad fiscal descendió del 26% al 20% del gasto público y la prioridad social se reduce del 34% al 29% de la inversión social pública total.

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).

Este comportamiento impacta de manera diferenciada a los distintos niveles educativos. En la educación primaria,

Gráfico 2.22

Evolución de la Inversión Social Pública en Educación como porcentaje del PIB



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

la inversión real cayó un 14% entre el 2018 y el 2023, 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 programa completo, para mejorar la infraestructura educativa ni para mejorar la calidad del servicio educativo prestado (Trejos, 2025).

Por su parte, la composición interna del gasto educativo es tan relevante como su monto total, particularmente cuando se analizan las condiciones que permiten sostener o mejorar la calidad de los servicios. En este sentido, la caída sostenida de la inversión en gastos de capital durante los últimos cinco años constituye uno de los fenómenos más preocupantes en la estructura del financiamiento educativo costarricense. Entre el 2018 y el 2023, los gastos de capital en educación general cayeron un -75%, con lo cual se redujo su participación dentro del gasto educativo total de un 6,5% a un 1,7% en dicho período. Es claro que la merma de recursos que sufre la educación general no se traduce inmediatamente en menos servicios, pero sí en inversiones y transferencias corrientes[21] que pone en peligro la calidad de esos servicios, tanto presentes como futuros, e incluso su prestación futura (Trejos, 2025).

Este descenso no solo revela un cambio en la prioridad asignada a la inversión en infraestructura, sino también a una falta de visión estratégica para garantizar condiciones materiales básicas para la enseñanza y el aprendizaje. Esta tendencia limita gravemente la capacidad del sistema para mejorar los ambientes de aprendizaje, renovar infraestructura y atender de forma oportuna las situaciones de riesgo o deterioro.

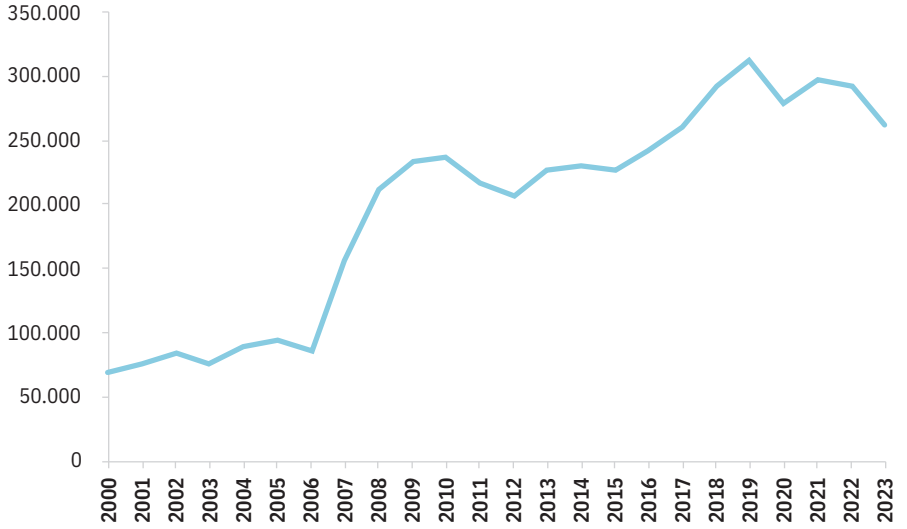
Reconfiguración regresiva de la política social educativa

En las últimas décadas, Costa Rica consolidó un conjunto de programas sociales para apoyar el acceso educativo de la población con un enfoque orientado a la equidad. Estos fueron gestionados principalmente a través del programa presupuestario 558 vinculado a los Programas de Equidad del MEP, que agrupa incentivos como comedores escolares, transporte estudiantil, becas y transferencias monetarias condicionadas (TMC). Este andamiaje no solo respondía a una visión de justicia distributiva, sino también a una estrategia de garantía del derecho a la educación en contextos de desigualdad estructural. Desde el 2018, sin embargo, se ha producido una reconfiguración regresiva de esta política social educativa, la cual se expresa en una contracción de la inversión y una pérdida de prioridad institucional, con consecuencias negativas para la equidad territorial y social del sistema educativo.

Al igual que la inversión en educación, el comportamiento de los incentivos para estudiar ha pasado por diversos ciclos de comportamiento: una fase importante de expansión entre el 2007 y el 2010 impulsada por la creación del programa Avancemos y el fortalecimiento de los comedores escolares, la cual duplicó su peso dentro del gasto educativo total, y una contracción a partir del 2017. Cabe señalar que en el 2017 la inversión real en estos incentivos casi cuadruplicaba la del año 2000, consolidándolos como uno de los componentes de mayor dinamismo dentro del financiamiento educativo (gráfico 2.23).

Gráfico 2.23

Evolución de la inversión social pública en incentivos para estudiar
(millones de colones del 2020)



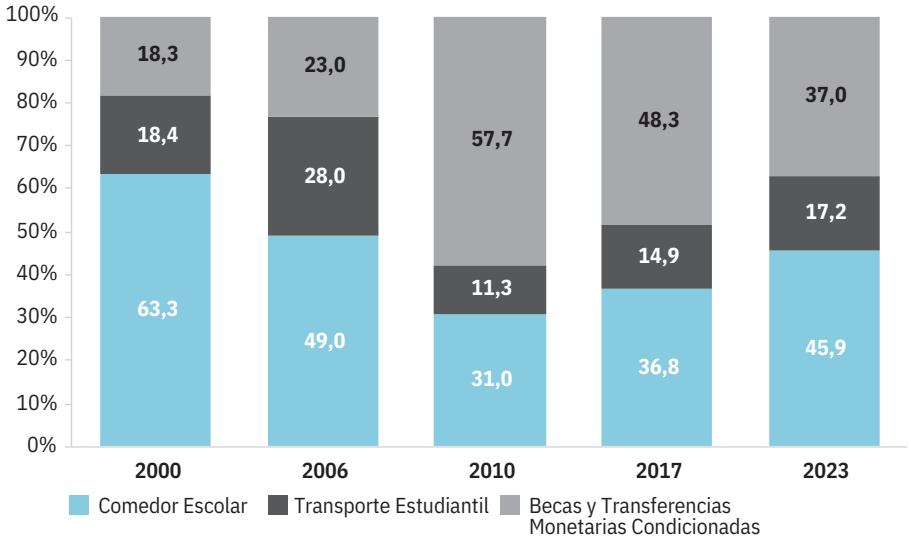
Fuente: Trejos, 2025 con datos de la STAP, de las instituciones públicas involucradas, del BCCR y del INEC.

Durante el período 2018-2023, la inversión en incentivos para estudiar mostró un comportamiento desigual. Registró incrementos en los años 2018 y 2019, una contracción en el primer año de la pandemia, un repunte en el 2021 y una caída sostenida en los dos años siguientes. Pese a estas oscilaciones, vista en su conjunto, la inversión real total se mantuvo estancada, mientras que la inversión por habitante disminuyó, acompañada de una pérdida de prioridad en términos macroeconómicos, fiscales y sociales, aunque el programa se sostuvo en torno al 10% de la inversión educativa total (Trejos, 2025). Un análisis más desagregado indica que el crecimiento real acumulado en los comedores escolares y transporte estudiantil fue contrarrestado por una fuerte reducción en la inversión en becas y transferencias monetarias condicionadas (TMC), lo cual limitó el impacto global del programa en este período (gráfico 2.24).

Esta reconfiguración tiene un impacto importante en aquellas poblaciones que dependen de las becas y TMC para asistir a la escuela. Ante esta situación, se vuelve imperativo recuperar una visión estratégica de la política social educativa. Esto significa proteger el presupuesto para los incentivos durante ciclos económicos difíciles, diseñar una estrategia nacional de equidad territorial que priorice a las regiones con mayores brechas, fortalecer la capacidad técnica del MEP y del IMAS para articular los programas, monitorear impactos y garantizar transparencia en la asignación y revalorizar políticamente los incentivos sociales como derechos y no como subsidios discrecionales (un análisis a profundidad sobre los desafíos en materia de inversión se presenta en el capítulo 4).

Gráfico 2.24

Evolución de la estructura porcentual de inversión social pública en incentivos para estudiar por programa
(porcentajes)



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

Se acentúa un vacío estratégico en la macro de la evaluación educativa

El *Noveno Informe del Estado de la Educación* (2023) documentó que el país no ha logrado avanzar hacia la construcción de un sistema nacional de macroevaluación educativa robusto, confiable y sostenido. Por el contrario, en años recientes se acentuaron los retrocesos en componentes clave, comprometiendo la capacidad del sistema para generar información válida, oportuna y comparable que oriente decisiones pedagógicas y de política

La gobernanza y el marco normativo siguen marcados por la inestabilidad, con presiones políticas sobre el peso de las pruebas en la promoción estudiantil. A esto se suman debilidades técnicas persistentes: las pruebas no certifican los perfiles de salida y la totalidad de aprendizajes estipulados en los programas de estudios de Matemáticas y Español, se eliminó la evaluación de escritura -clave para diagnosticar la pobreza de aprendizajes- y persisten fallas en la calidad de los ítems, niveles de desempeño y estándares técnicos. Estos problemas afectan la validez de los resultados y reducen su utilidad para la mejora educativa.

También se presentan serias deficiencias en la estrategia de comunicación y difusión de resultados, lo que genera información poco útil para tomar decisiones estratégicas en un momento crítico para la educación costarricense. El personal docente señala que desconocen los resultados de las pruebas, no han recibido un informe detallado o solamente han tenido acceso a resultados generales. La ausencia de un sistema articulado debilita el seguimiento de aprendizajes, impide valorar el cumplimiento curricular y limita la evaluación del impacto de reformas. En contextos de crisis educativa, un sistema de evaluación sólido no es un lujo, sino una herramienta estratégica. Sin él, el país avanza a ciegas.

Esta situación ha sido conceptualizada como una forma de pobreza de las evaluaciones educativas estandarizadas (Montero et al., 2025): la incapacidad sistémica de generar, interpretar y usar información de calidad a partir de las pruebas estandarizadas. Así como la pobreza de aprendizajes refleja déficits estudiantiles, esta otra pobreza revela fallas estructurales en el sistema educativo.

El capítulo 3 efectúa un examen a profundidad sobre el sistema de macroevaluación y la pobreza de aprendizajes y de evaluación. En este acápite se efectúa un resumen general sobre estos temas, pues los retrocesos observados forman parte medular de la profundización de la crisis educativa en la educación general básica y ciclo diversificado que este capítulo documenta.

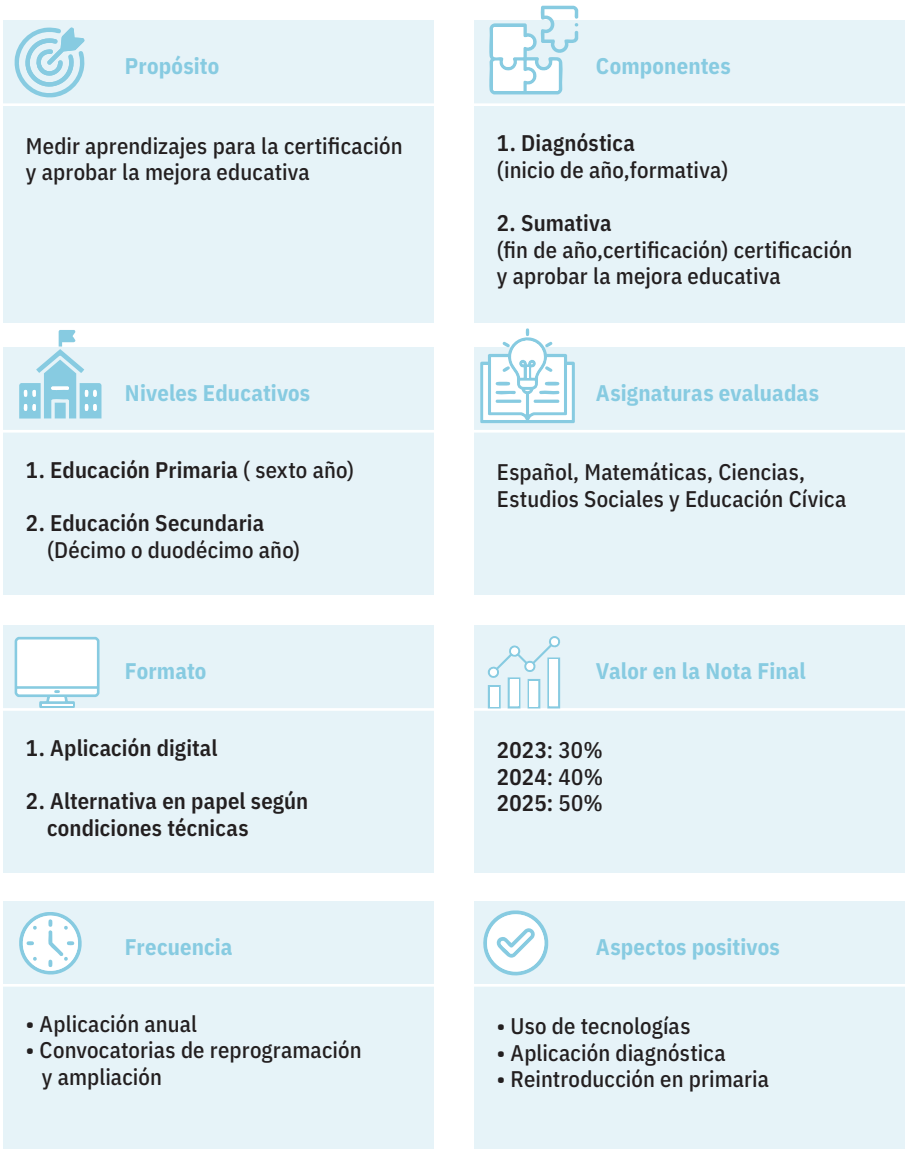
Inestabilidad y conflictos de interés siguen permeando la macroevaluación

El sistema de evaluación nacional sigue atrapado en una gobernanza frágil y con conflictos de interés. Esta debilidad impide avanzar hacia políticas basadas en evidencia y compromete el seguimiento de metas educativa. Entre el 2022 y el 2025, la política de evaluación giró en torno a la Prueba Nacional Estandarizada (figura 2.6), que incorporó herramientas digitales y reintrodujo la evaluación en primaria. Su diseño contemplaba un peso del 50% sobre la calificación final, posicionándola como eje del sistema evaluativo.

La ausencia de un ente independiente capaz de separar la formulación de la política de su evaluación refuerza un conflicto de interés estructural: el MEP diseña, aplica y juzga su propia política. Un ejemplo claro es la modificación del peso

Figura 2.6

Principales características de la prueba nacional estandarizada 2023-2025



Fuente: Barquero, 2025 con información de MEP, 2023 y CSE, 2023.

porcentual de la prueba sumativa, aprobada en la sesión del Consejo Superior de Educación del 7 de agosto del 2023 (acta AC-CSE-195-Ext03-2023). En esa sesión, las personas jerarcas del MEP propusieron un esquema escalonado para ajustar el peso de la prueba: 30% en el 2023, 40% en el 2024 y 50% en el 2025. La propuesta fue aprobada por unanimidad, sobre la base de criterios político-comunicativos como "escuchar a los estudiantes", "resolver preocupaciones legítimas" y "construir confianza" mediante la disminución del peso inicial de la prueba, para facilitar su implementación y aceptación. Estas consideraciones de carácter político no sustituyen la necesidad de criterios técnicos rigurosos que garanticen la validez y estabilidad del sistema de evaluación. Durante la sesión no se presentaron análisis psicométricos, estudios de impacto ni evidencia empírica sobre las consecuencias pedagógicas de los cambios. El debate giró en torno a su claridad y viabilidad, no a su sustento técnico.

Este patrón de decisiones sin sustento técnico debilita la legitimidad del sistema de macroevaluación. La experiencia internacional es clara: los sistemas exitosos se apoyan en normativas estables, órganos independientes y decisiones basadas en evidencia (OCDE, 2013; Kellaghan et al., 2009). En Costa Rica, fortalecer la independencia técnica y la gobernanza institucional son condiciones indispensables para recuperar la función estratégica de la macroevaluación.

Deterioro progresivo en los instrumentos para la medición de los aprendizajes

A los problemas relacionados con los conflictos de interés se suma la dificultad para elaborar pruebas o instrumentos de medición de aprendizajes robustos y confiables que promuevan la toma decisiones basada en evidencia. Los desafíos reportados por la edición anterior del *Informe* no solo persisten, sino que se han agravado, con impactos negativos sobre la validez y la utilidad de la información que se entrega al sistema educativo y a la ciudadanía. El balance de las pruebas actuales revela deficiencias sistemáticas: baja cobertura curricular, construcción inadecuada de niveles de desempeño y problemas técnicos en la validez y confiabilidad de los instrumentos (Montero et al., 2025).

Desde el 2018, el intento de modernización a través de las pruebas FARO fue suspendido ante fuertes cuestionamientos sociales relacionados con la baja calidad técnica de los instrumentos. Esta situación se repite en la implementación de la prueba nacional estandarizada, la cual se suspendió en el 2022. Aunque retomada en el 2023 con nuevos formatos y tecnologías, volvió a enfrentar críticas por problemas técnicos y por la limitada transparencia en el acceso a la información oficial.

El análisis de las pruebas de Español y Matemáticas para el último año de secundaria en el 2023 confirma estos desafíos. En ambas, los ítems se concentran en

tareas de baja demanda cognitiva. La prueba de Español prioriza textos continuos convencionales y tareas que exigen comprensión literal o reconocimiento de sinónimos. En contraste, evaluaciones como PISA incluyen tareas de integración de fuentes múltiples, inferencia compleja, pensamiento crítico y análisis de credibilidad de textos, lo cual permite capturar competencias lectoras de orden superior.

En Matemáticas, la situación es similar. Predominan ítems centrados en la recuperación de información y la aplicación mecánica de fórmulas, sin promover la resolución de problemas complejos, la modelación o la argumentación matemática. Esto explica, en parte, el estancamiento en los resultados de Costa Rica en PISA, con un alto porcentaje de estudiantes en los niveles de desempeño más bajos (Montero et al., 2025).

Estas fallas persistentes en la construcción, validación y uso de los instrumentos reflejan lo que ha sido denominado *pobreza de las evaluaciones educativas estandarizadas* (Montero et al., 2025), una incapacidad estructural para generar, interpretar y utilizar información válida y confiable con el objetivo de mejorar el sistema educativo. Esta condición no se explica por falta de capacidades técnicas o de recursos, sino por factores estructurales como la duplicidad de funciones del MEP como proveedor y evaluador, y la ausencia de evaluaciones rigorosas con carácter formativo y propósito diagnóstico. Como advierten las personas autoras, esta situación perpetúa políticas ineficaces, debilita la rendición de cuentas y contribuye a una visión empobrecida de la evaluación, centrada en la certificación y no en la mejora.

En suma, la evidencia sugiere un deterioro progresivo en los instrumentos de medición de aprendizajes, tanto en términos técnicos como de alineamiento curricular. Superar este rezago exige una transformación profunda en el diseño, validación y aplicación de las pruebas nacionales, basada en estándares técnicos sólidos, transparencia y una visión estratégica de largo plazo.

Para más información sobre

LA POBREZA DE LAS EVALUACIONES
véase Montero et al., 2025, en
www.estadonacion.or.cr

Persisten obstáculos para transformar resultados de macroevaluación en información útil

Costa Rica enfrenta un desafío en su sistema de evaluación: la falta de una estrategia eficaz para traducir los resultados en herramientas útiles para la transformación pedagógica. A pesar de las dificultades en los aprendizajes, se mantiene una lógica centrada en el reporte técnico de datos, sin mecanismos que permitan convertir esa información en acciones concretas en el aula. Como consecuencia, la información se desvanece en el trayecto hacia las aulas y los hogares.

Desde el 2023, con la implementación de la prueba nacional estandarizada, el MEP ha centrado su estrategia de comunicación en publicar informes dirigidos al personal docente. Su objetivo es ofrecer una base para diseñar y dar seguimiento a planes de mejora educativa (MEP, 2023). Si bien esto representa un esfuerzo por acercar los resultados a las aulas, persisten vacíos estructurales que limitan su impacto.

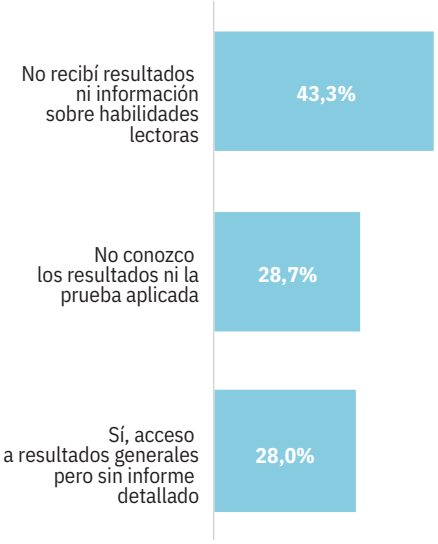
Los informes se apoyan en resultados con debilidades técnicas relevantes, tales como niveles de desempeño que comunican perfiles "avanzados" basados en ítems de baja exigencia cognitiva y escasa cobertura curricular (Montero et al., 2025; Murillo y Barquero, 2025). Además, la presentación de los resultados carece de una contextualización pedagógica sustantiva. No se ofrece un marco interpretativo que ayude al personal docente a comprender qué significan los resultados en términos de aprendizajes reales ni cómo se relacionan con los contenidos y habilidades esperadas en el programa de estudios. Tampoco se explicitan ejemplos de buenas prácticas, estrategias diferenciadas o acciones sugeridas según el perfil de desempeño del estudiantado. En su lugar, se presenta una enumeración técnica de ítems acertados por porcentaje y descriptores genéricos, sin vinculación con decisiones didácticas concretas que puedan orientar la planificación, la intervención en el aula o el acompañamiento individualizado.

Esta falta de traducción pedagógica convierte los informes en documentos desconectados de la práctica docente, que informan sin orientar. Como resultado, los centros educativos carecen de una estrategia educativa que les permita aprovechar esta información en sus planes de mejora. Esto se refleja en el bajo conocimiento y acceso a los resultados de la prueba que reportan las personas docentes sobre estas evaluaciones. En una encuesta[22] aplicada a personal docente de primaria, el 71% indicó no haber recibido información de las habilidades lectoras de sus estudiantes o desconocer la prueba (gráfico 2.25).

La metodología empleada para comunicar los resultados agrava el pro-

Gráfico 2.25

Distribución de docentes de primaria según su conocimiento y acceso a los resultados de la prueba nacional estandarizada. 2024



Fuente: Barquero, 2025d con datos de Villalobos, 2025.

blema. La calificación final pondera las cinco asignaturas evaluadas en una sola nota, lo cual impide identificar con claridad en cuáles áreas hay fortalezas o rezagos. Aunque se incluyen descriptores por asignatura, estos también presentan inconsistencias, pues los niveles de desempeño sugieren que el estudiantado avanza cuando en realidad solo se evaluaron aprendizajes básicos, lejos de los perfiles de salida establecidos en los programas de estudio.

Según la OCDE (2013), el impacto de las evaluaciones estandarizadas depende en gran medida de su capacidad para proporcionar retroalimentación útil, oportuna y relevante para los actores del sistema. En Costa Rica, la desconexión entre evaluación, comunicación y acción sigue siendo un obstáculo estructural. Mientras esta situación persista, la evaluación continuará siendo una oportunidad desaprovechada para revertir el deterioro de los aprendizajes.

Debilidades institucionales dejan al sistema con poca capacidad estratégica y operativa

La crisis educativa se gestó durante años, al amparo de un sistema que fue perdiendo capacidad técnica, liderazgo pedagógico y visión estratégica. La pandemia no fue la causa de la crisis, sino el detonante que hizo visibles las fisuras acumuladas: una arquitectura institucional sin capacidad para coordinar, una formación docente desconectada del aula, un currículo sin acompañamiento para su implementación, un sistema de evaluación que no retroalimenta la mejora y una gobernanza debilitada, tanto en el MEP como en el CSE.

Estas debilidades estructurales explican las razones por las cuales el sistema educativo respondió con lentitud, desorganización y baja capacidad de innovación ante una emergencia inédita. Explican también por qué, una vez superada la fase más aguda de la pandemia, no se logró reponer lo perdido ni transformar lo heredado. Si la resiliencia del sistema educativo estaba comprometida antes de la crisis sanitaria, en la actualidad se ha erosionado aún más.

Consejo Superior de Educación sin músculo y débil liderazgo para salir de la crisis

Los sistemas educativos actuales requieren una gobernanza inteligente que combine eficiencia y eficacia con condiciones estructurales que favorezcan la mejora continua y garanticen una educación de calidad (Pérez y Arce, 2025). La manera en que los países estructuran su gobernanza educativa influye directamente en su capacidad para adaptarse a transformaciones económicas, tecnológicas y sociales, asegurando que el sistema educativo no solo funcione, sino que evolucione de manera sostenible.

En Costa Rica, el Consejo Superior de Educación es el órgano rector de la política educativa estatal. Su origen se remonta a finales del siglo XIX, lo cual refleja una visión prospectiva y progresista de la educación costarricense. Nace como un ente asesor, pero a lo largo del tiempo adquirió una mayor relevancia estructural, al pasar de ser un organismo opcional y dependiente del MEP a consolidarse como rector supremo del sistema educativo, según la Constitución de 1949. En este proceso, asumió funciones clave que fortalecieron su papel en la gobernanza educativa, desde la fiscalización y regulación de la enseñanza, hasta la adopción de una visión más prospectiva e innovadora de la educación nacional. Esto le permitió evolucionar hasta consolidarse en un órgano técnico y colegiado con estabilidad y autonomía.

Pese a su origen robusto y su consolidación normativa, el CSE enfrenta desafíos en la aplicación efectiva de sus funciones. Mientras que en otros países los consejos educativos tienen un papel meramente consultivo, el CSE de Costa Rica cuenta con atribuciones vinculantes que lo posicionan como un actor clave en la política educativa. Sin embargo, en la práctica, su potencial no siempre se ha traducido en una gobernanza efectiva (Pérez y Arce, 2025).

Ausencia de autonomía operativa y capacidad técnica

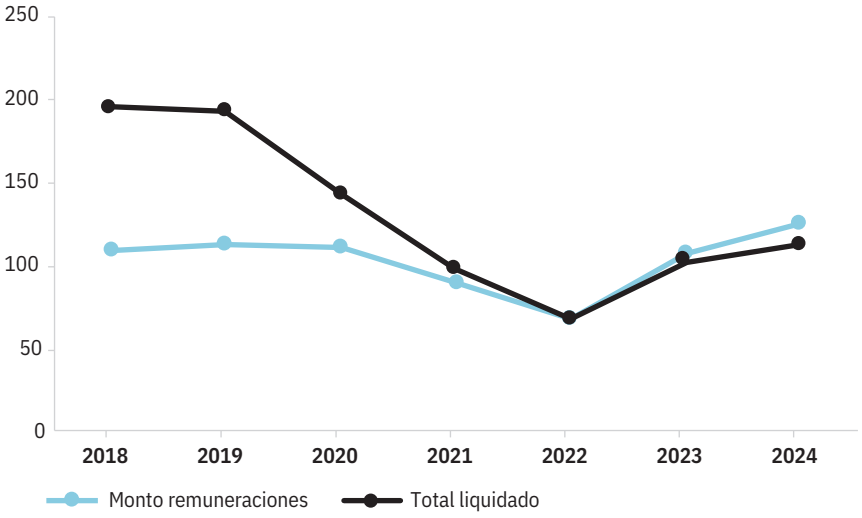
Pérez y Arce (2025) evidencian un conjunto de factores que limitan la incidencia real del CSE en el proceso de tomas estratégicas. En primer lugar, la investigación señala que el CSE presenta una posición jerárquica debilitada. Opera sin un organigrama propio, lo cual lo deja en una posición ambigua 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 de ejercer con independencia su función de supervisión y dirección de las políticas educativas.

En segundo lugar, las liquidaciones presupuestarias del CSE muestran que este ente ha operado con un modelo más administrativo que estratégico. El gasto se ha centrado en las dietas (remuneraciones) de las personas miembros del Consejo (gráfico 2.26), 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. Esta estructura presupuestaria refleja una limitación estructural que le impide al CSE asumir un papel más activo en la toma de decisiones del sector.

La autonomía del CSE se ve limitada por su dependencia administrativa del MEP. No controla directamente la ejecución de su presupuesto: aunque debería operar como un órgano rector independiente, sus recursos están sujetos a la distribución y ajustes definidos por el ministerio. Un ejemplo de esto es la ausencia de partidas específicas para alquiler o infraestructura, lo cual destaca que el CSE no dispone de un espacio físico propio de manera que depende física y administrativamente de la entidad a la cual debe supervisar. Aunque la Ley N.° 9126 del 2013 le otorgó personalidad jurídica instrumental para fortalecer su autonomía financiera, en la práctica,

Gráfico 2.26

Desglose de la liquidación presupuestaria del Consejo Superior de Educación
(millones de colones corrientes)



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

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, Pérez y Arce (2025) revelan varias debilidades que inciden en su capacidad de incidencia. La primera de ellas es que 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 mayoritariamente en el análisis del diseño curricular de carreras parauniversitarias, en lugar de la construcción 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 es seleccionado a través de un proceso diferenciado, sino que su asignación depende de la Dirección de Gestión del Talento Humano del MEP. La tercera debilidad se refiere a la ausencia de evidencia en las actas del CSE, que indique que el equipo técnico, más allá de su función legal, tenga un rol activo en el seguimiento de los acuerdos del Consejo, el monitoreo de políticas educativas aprobadas o la elaboración de propuestas que favorezcan 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 Estado de la Educación* en el 2005. Este *Informe* indicaba que el CSE enfrentaba limitaciones institucionales, técnicas y presupuestarias que dificultan 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 debilidades persisten: la autonomía del CSE sigue siendo más un principio normativo que una realidad efectiva (Pérez y Arce, 2025).

Reglamento desfasado y rendición de cuentas opaca

Más que consolidar al CSE como el órgano rector del sistema educativo costarricense, su reglamento vigente se limita a organizar el funcionamiento interno de sus sesiones, sin garantizar mecanismos para fortalecer su independencia de criterio, la consulta técnica o una estructura clara para la toma de decisiones. Esta situación debilita su capacidad de incidencia en la política educativa y pone en riesgo los avances que ha logrado el país en esta materia (Pérez y Arce, 2025).

El análisis del reglamento permite entender por qué el CSE ha operado históricamente con una visión más administrativa que estratégica (figura 2.7). En lugar de normar el ejercicio de su función rectora, el documento se enfoca en aspectos operativos, lo cual en la práctica reduce al Consejo a una instancia de trámite y deliberación procedimental más que a un ente con capacidad de liderazgo en la política educativa nacional.

El reglamento no contempla disposiciones para garantizar que las decisiones 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 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 incorpora herramientas de monitoreo para evaluar su propio impacto en el sistema educativo.

En el período 2013-2014, Pérez y Arce (2025) identificaron al menos siete proyectos de ley[23] orientados a modificar la estructura del CSE, lo cual refleja una preocupación persistente sobre su diseño institucional y su efectividad como órgano rector de la enseñanza oficial.

Figura 2.7

Ejes temáticos del reglamento del Consejo Superior de Educación

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

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

Estas consideraciones fueron reafirmadas por diversos actores (recuadro 2.9).

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 del CSE no se publican de forma oportuna[24], su validación puede tardar meses y no siguen una estructura estandarizada que facilite su interpretación y parametrización para su análisis técnico. Esta falta de sistematización dificulta el seguimiento de las decisiones adoptadas y reduce la disponibilidad de información pública sobre el accionar del Consejo, lo que restringe su capacidad de incidir en el debate educativo nacional y debilita su legitimidad como actor público.

Recuadro 2.9

Opinión de los actores sobre la autonomía y relevancia del CSE como responsable de la gobernanza educativa en Costa Rica

Las entrevistas realizadas por Pérez y Arce (2025) recogen la percepción de distintos actores del sistema educativo respecto al alcance, la efectividad y la incidencia del Consejo Superior de Educación en el ejercicio de su función como órgano rector de la enseñanza oficial.

Representantes del Poder Legislativo: destacaron que quienes integren este órgano deben poseer un profundo conocimiento de la realidad educativa, no solo desde el quehacer de aula, sino desde una perspectiva nacional. También expresaron preocupación por el hecho de que una mayoría de sus miembros sean subalternos del Ministro de Educación de turno, lo cual pone en duda la independencia del Consejo y la objetividad de sus decisiones.

Representantes de gremios docentes: manifestaron su inquietud ante la falta de contacto del CSE con la realidad educativa del país. Plantearon también que este órgano está alejado de las bases docentes y que carece de una ruta clara para atender las necesidades de la educación costarricense.

Exintegrantes del CSE: reconocieron que, si bien la decisión de la Asamblea Constituyente de 1951 fue acertada al crear este órgano, en la actualidad enfrenta serios problemas operativos. Aunque su conformación parece adecuada en la teoría, en la práctica carece de visión estratégica y de una agenda clara, lo cual limita su impacto en el sistema educativo.

Exmiembros de este órgano: señalaron que el CSE, al no cumplir con su propósito, ha perdido relevancia dentro del sistema educativo. Además, mencionaron que su eficacia depende, en gran medida, de quién lo presida. Esto demuestra la falta de iniciativas propias de los miembros del órgano y la debilidad de su capacidad institucional.

Miembros de la sociedad civil: criticaron que el CSE carece de una perspectiva que represente la diversidad de intereses nacionales. Argumentaron que su funcionamiento ha estado marcado por una dinámica partidista, lo que ha impedido una visión de largo plazo y generado una desconexión entre su propósito original y lo que a nivel práctico hace.

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

Por otra parte, Francis (2025) señala que no se conocen esfuerzos de seguimiento, supervisión o evaluación sistemáticos del MEP ni del CSE para evidenciar y documentar el cumplimento, logros, desaciertos y giros en la implementación, transformaciones puntuales generadas en el marco de la política educativa y curricular oficialmente vigente en la actualidad.

Para más información sobre

LA GESTIÓN DEL CONSEJO SUPERIOR DE EDUCACIÓN
véase Pérez y Arce, 2025, en
www.estadonacion.or.cr

Política curricular y programas técnicamente robustos, sin implementación efectiva en las aulas

Las políticas educativas son claves porque constituyen el principal marco que orienta la acción de los actores educativos en procura de un conjunto de metas estratégicas para el país (Francis, 2025). Las políticas públicas se definen como un conjunto de acciones de las instituciones gubernamentales que responden a contingentes que se presentan en el devenir de las situaciones de un país. Implica procesos complejos de toma de decisiones y de gestión con el concurso, participación y negociación entre diversos actores políticos. En el caso de las políticas educativas, su orientación es el mejoramiento de la calidad y eficiencia del sistema educativo, particularmente cuando se habla de la región de América Latina (Ruiz y Cárdenas, 2003).

En los últimos veinte años, Costa Rica promovió reformas curriculares y programas educativos que, en el papel, buscan desarrollar competencias clave para el siglo XXI. Estas políticas han actualizado contenidos, introducido nuevos enfoques pedagógicos y definido perfiles de salida exigentes en áreas como inglés, ciudadanía, pensamiento crítico, habilidades técnicas y digitales.

En diferentes ediciones del *Informe Estado de la Educación* se han abordado temas relacionados con la aplicación de los programas de estudio, por ejemplo, preescolar, Inglés, Matemáticas y Español. En términos generales, se ha documentado que los cambios curriculares han estado marcados por una desconexión entre el diseño y la realidad escolar: los currículos se generan con altas expectativas, pero al llevarlos a la práctica las condiciones reales de los centros educativos y las capacidades institucionales disponibles actúan como barreras para su aplicación efectiva.

Los casos de Inglés en primaria y de Estudios Sociales y Cívica ilustran con claridad esta tensión, pues se proponen estándares ambiciosos sin asegurar que haya personas docentes capacitadas, materiales adecuados, tiempo suficiente o acompañamiento pedagógico. En consecuencia, muchas veces los programas quedan atrapados en el papel y su impacto termina siendo mínimo o incluso desigual.

Políticas carecen de operadores idóneos y sostenibilidad formativa

Francis (2025) examinó los actores directamente responsables de concretar la política educativa en regiones y centros escolares. La gestión y desarrollo de este recurso humano está determinada por múltiples factores, desde su formación inicial hasta su capacitación y actualización profesional.

Uno de los principales desafíos se relaciona con los vacíos de la formación inicial. La Constitución Política, en su artículo 86, establece que la formación de profesionales docentes les corresponde a las instituciones de educación superior. Esta disposición implica que el MEP no ejerce control sobre los planes de formación docente, lo cual genera una alta heterogeneidad en los niveles de calidad de los perfiles profesionales disponibles para contratación.

Según Francis (2025), la diversidad de trayectorias formativas limita la correspondencia entre las expectativas definidas en las políticas educativas y curriculares vigentes y las capacidades presentes en los perfiles profesionales actuales. El problema no radica solo en si las políticas fueron abordadas como contenido en la formación inicial, sino en la falta de capacidades críticas y reflexivas para comprender los cambios paradigmáticos que implican estas transformaciones (E[25]: Jiménez, 2024).

En este contexto, la comprensión de una política educativa ambiciosa exige bases epistemológicas, teóricas y metodológicas que muchas personas docentes no poseen debido a deficiencias en su formación inicial. Murillo et al. (2021) señalan que el análisis de las políticas educativas, a partir del estudio de los programas de estudio, está ausente de los planes universitarios y que su tratamiento suele reducirse a aspectos de planificación didáctica o curricular.

La práctica profesional, eje clave para la apropiación del quehacer docente, presenta enfoques diferenciados: mientras las universidades públicas promueven inserciones constantes en aula a lo largo del proceso formativo, las universidades privadas la relegan al cierre de la carrera (Ugalde, 2018). Sin embargo, persiste un problema común: no se garantiza que los modelos de referencia en estas prácticas sean ejemplos efectivos de implementación de la política educativa (E: Madriz, 2024).

De acuerdo con Francis (2025), existen más de 200 planes de estudio en carreras de educación, muchos sin acreditación ni mecanismos de aseguramiento de calidad. Esto genera una gran variabilidad en la formación del profesorado que ingresa al MEP sin una base común ni competencias pedagógicas sólidas. A ello se suma la ausencia de un sistema nacional de inducción y actualización profesional docente. Los programas de formación continua no están articulados a una visión estratégica de mejora, sino que funcionan como ofertas puntuales y desconectadas del diagnóstico pedagógico real. Tampoco existe un mecanismo sistemático de retroalimentación o acompañamiento que transforme la práctica.

Al respecto, Francis (2025) señala que la evaluación docente corresponde con la Dirección del centro educativo, pues esta define las estrategias para fundamentar la

evaluación del desempeño. No obstante, este proceso no permite saber qué sucede en el aula, cuáles son los principales logros y cuáles los aspectos que requieren mejorarse.

Otro factor crítico para la implementación de las políticas educativas es la ausencia de criterios para la selección de los recursos de aprendizaje utilizados en el aula. Actualmente, se desconoce si los libros de texto en uso son coherentes con la política educativa y la política curricular. Según E: Garnier (2024), estos materiales suelen responder a enfoques centrados en contenidos, no en el desarrollo de habilidades, lo cual representa un obstáculo significativo para consolidar y aplicar las reformas curriculares. Cuando los recursos pedagógicos no son consistentes con el marco político y curricular, interfieren directamente con su concreción. En este sentido, los materiales de aprendizaje deberían constituir el principal apoyo al trabajo docente, y no una barrera para su alineación con la política educativa.

Docentes de Inglés en primaria enfrentan barreras para alcanzar metas del programa

Desde la promulgación del nuevo programa de estudio de la asignatura de Inglés para primaria en Costa Rica (2016), el país ha apostado por el desarrollo de habilidades comunicativas en esta lengua extranjera como un medio para fortalecer la competitividad, la inclusión social y la equidad educativa. Esta orientación se consolidó mediante diversas iniciativas de política pública, como la promoción de habilidades comunicativas en Educar para una nueva ciudadanía, la incorporación de proyectos de multilingüismo en "La persona: centro del proceso educativo y sujeto transformador de la sociedad" (2017) y la definición de metas ambiciosas en la "Política de Promoción de Idiomas" (2021), la cual plantea el dominio del inglés como herramienta para la inserción laboral, la movilidad académica y la convivencia intercultural, con énfasis en las poblaciones en condiciones de mayor vulnerabilidad. A pesar de que la enseñanza del inglés como segundo idioma en primaria se ha promovido desde la década de 1990, y de los esfuerzos institucionales más recientes, no se han logrado consolidar las condiciones mínimas necesarias para una implementación efectiva y equitativa del programa.

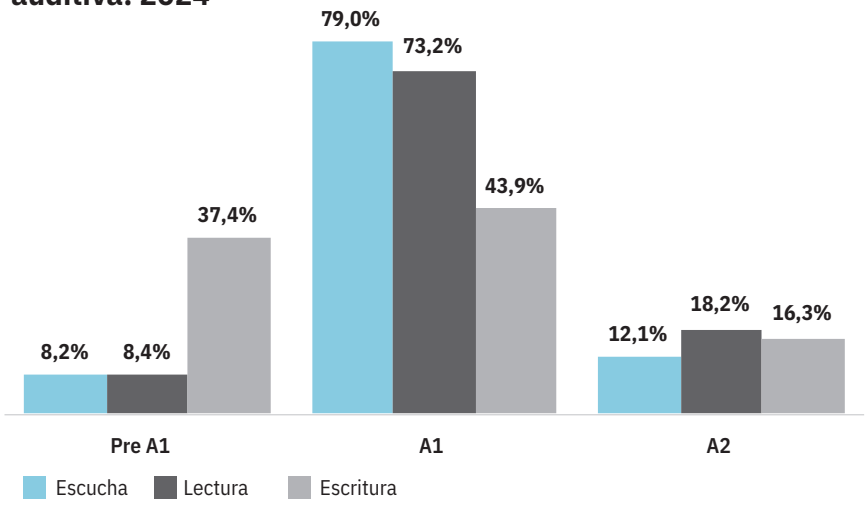
En el 2024, se evaluaron 6.106 estudiantes de 143 centros educativos pertenecientes a las 27 direcciones regionales del MEP en tres competencias: comprensión auditiva (escucha), comprensión lectora (lectura) y producción escrita (escritura). A diferencia de años anteriores, la selección de los centros educativos para este monitoreo fue realizada por el Departamento de Análisis Estadístico del MEP, incluyendo únicamente escuelas que participaron por primera vez en el *Test of English for Young Learners* (TEYL). Esto contrasta con el monitoreo del 2023, en el cual muchas de las escuelas ya habían participado en ejercicios previos, incluyendo la evaluación del 2022.

Los resultados del monitoreo del 2024 (gráfico 2.27) evidencian que la producción escrita continúa siendo la competencia con el desempeño más bajo entre las evaluadas. Un 37,4% del estudiantado se ubicó en el nivel Pre A1 en escritura, mientras que las competencias de escucha y lectura muestran proporciones significativamente menores en esta banda (menos del 9%). Este hallazgo pone de manifiesto que la población estudiantil de primaria enfrenta mayores dificultades en escritura en comparación con las habilidades de comprensión auditiva y lectora. Además, los resultados de la producción escrita están por debajo del perfil de salida establecido por el Programa de Inglés de Primaria.

Las competencias de escucha y lectura muestran mejores resultados. La mayoría de los estudiantes se ubicó en el nivel A1, alcanzando el 79% en escucha y el 73,2% en lectura. Sin embargo, la proporción de estudiantes que alcanzó el nivel A2 -el nivel deseado según los objetivos curriculares- fue considerablemente menor: 12,1% en escucha, 18,2% en lectura y solo 16,25% en escritura. Esto refleja que un porcentaje reducido de estudiantes logra las competencias lingüísticas esperadas para finalizar la primaria.

Gráfico 2.27

Distribución de estudiantes de sexto grado, por nivel alcanzado[a/] en producción escrita, comprensión de lectura y comprensión auditiva. 2024



a/ Los niveles de dominio de inglés de acuerdo con el Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas (MCER) son los siguientes: A1 *Beginner,* A2 *Elementary*, B1 *Intermediate*, B2 *Upper Intermediate*, C1 *Advanced.*

Fuente: Araya y Quesada, 2025 con datos TEYL, 2024.

Estos resultados evidencian que, aunque la mayoría de los y las estudiantes alcanza cierto nivel de competencia escrita en los niveles más bajos (Pre A1 y A1), el progreso hacia niveles más avanzados es limitado. Ello sugiere un área de oportunidad significativa para diseñar e implementar estrategias pedagógicas específicas que mejoren las destrezas escritas, especialmente en los niveles superiores.

La distancia entre el diseño curricular y las realidades del aula marcada por las debilidades en la formación docente, el escaso acceso a los recursos pedagógicos y la limitada capacidad de acompañamiento técnico ha restringido de manera significativa el cumplimiento de los objetivos propuestos, especialmente en los contextos con mayores rezagos históricos. Para estudiar esta distancia con más detenimiento, el presente *Informe* efectuó un estudio con personas docentes de Inglés en primaria. El propósito fue entender las principales barreras para lograr los objetivos planteados, tomando como base los hallazgos del estudio desarrollado por Araya y Quesada (2025). El estudio incluyó un sondeo en línea y grupos focales (recuadro 2.10).

El sondeo en línea evidenció la constante preocupación de la población docente en tres aspectos específicos: la carga de contenidos temáticos, la falta de recursos didácticos institucionales para la enseñanza y la falta de tiempo para impartir los contenidos debido a las interrupciones o pérdidas recurrentes de las lecciones. En contraste, el aspecto que menos les inquieta es su nivel de inglés al momento de enseñar.

Para complementar los resultados de los cuestionarios aplicados a docentes de inglés, se realizaron grupos focales para profundizar en aspectos clave de la enseñanza del idioma en la primaria pública. Entre los principales temas abordados destacan los desafíos para implementar el Programa de Inglés del MEP -incluyendo la falta de tiempo para cumplir con los objetivos- y el papel del apoyo familiar en el aprendizaje, subrayando la importancia de la motivación externa en el progreso estudiantil (figura 2.8).

Las personas docentes intentan aplicar metodologías dinámicas como el enfoque orientado a la acción, uso de canciones, juegos y actividades al aire libre, adaptadas a las condiciones de cada escuela. Sin embargo, para que la enseñanza del inglés avance se requiere un acompañamiento institucional más sólido, una dotación básica de recursos didácticos y tiempos reales para la planificación pedagógica. Reconocer y fortalecer este compromiso docente, en condiciones adecuadas, es clave para consolidar una política lingüística efectiva en la educación primaria pública.

Recuadro 2.10

Una mirada cualitativa a la realidad docente en la enseñanza del inglés

Para recuperar la voz del profesorado de Inglés en primer y segundo ciclos se realizaron cuatro grupos focales, una estrategia cualitativa de recolección de datos que facilita la exploración profunda de opiniones, percepciones y experiencias compartidas. Esta técnica consiste en una discusión guiada por una persona investigadora, con base en una serie de temas o preguntas, sin requerir consensos ni decisiones finales, sino buscando revelar la riqueza del diálogo generado (Given, 2008).

Los grupos focales se realizaron de forma virtual entre el 8 y el 15 de octubre del 2024. La convocatoria fue gestionada por la Escuela de Lenguas Modernas de la Universidad de Costa Rica, e incluyó a personas docentes de inglés de diversas direcciones regionales del MEP. Participaron 13 personas (9 mujeres y 4 hombres), de manera voluntaria, previo consentimiento informado emitido por el PEN, el cual garantizó el anonimato de sus intervenciones y la autorización para grabar las sesiones en audio y video para fines analíticos.

La guía temática utilizada fue flexible y permitió adaptarse a las dinámicas de cada grupo, aunque abordó de manera sistemática tres grandes ejes: a) experiencias docentes en el aula, b) principales retos enfrentados en la implementación del programa de estudio y c) oportunidades de mejora. Esta estructura permitió una conversación abierta y reflexiva, enfocada en el desarrollo del Programa de Inglés en primaria.

El análisis de la información se fundamentó en los principios de la investigación cualitativa y del constructivismo social, al entender las experiencias docentes como construcciones intersubjetivas cargadas de sentido (Álvarez, 2003). A partir de las transcripciones, se categorizaron las respuestas según los tres ejes temáticos, organizando subcategorías emergentes de acuerdo con similitudes discursivas. Posteriormente, se aplicó un análisis de contenido que privilegió la voz directa de las personas participantes.

Fuente: Elaboración propia con información de Salas, 2025 y Araya y Quesada, 2025.

Ausencia de condiciones para una mejor formación ciudadana en los programas de Estudios Sociales y Cívica

Dos ejemplos de programas de estudio relevantes, pero con importantes desafíos para su aplicación efectiva en las aulas, son los de Educación Cívica y Estudios Sociales, claves en la formación y fortalecimiento de la ciudadanía democrática. En esta edición del *Informe* se realizó un estudio sobre estos programas en coordinación con la Organización

Para más información sobre
INGLÉS EN PRIMARIA
véase Araya y Quesada, 2025, en
www.estadonacion.or.cr

Figura 2.8

Principales barreras para implementar los programas de Inglés en primaria, según docentes

Falta de tiempo para desarrollar el programa

Los docentes señalan que el tiempo asignado es insuficiente para cubrir las seis unidades del programa. Interrupciones frecuentes, actividades extracurriculares y condiciones institucionales dificultan completar los objetivos curriculares.

Percepción del inglés como asignatura complementaria

Existe una visión generalizada de que el inglés no tiene la misma prioridad que otras materias, lo que afecta la asignación de recursos, la planificación institucional y el compromiso familiar.

Uso del tiempo y recursos personales

Ante la falta de materiales didácticos oficiales, los docentes elaboran recursos propios (audios, canciones, juegos, etc.), lo cual implica una sobrecarga de trabajo fuera del horario laboral.

Necesidad de material didáctico estructurado

Las guías del MEP son consideradas útiles, pero requieren adaptación. Los docentes demandan recursos oficiales, como libros o plataformas accesibles, para facilitar la planificación y la enseñanza.

Limitaciones para implementar herramientas digitales (ABC Mouse)

Pese a su potencial pedagógico, la implementación del programa ABC Mouse se ve limitada por problemas de infraestructura, falta de dispositivos, conectividad inestable y escasa capacitación docente.

Falta de aulas propias para la asignatura

Muchos docentes deben desplazarse entre aulas con sus materiales, lo que genera pérdida de tiempo, deterioro de recursos personales y dificultades para aplicar estrategias pedagógicas efectivas.

Brechas en el apoyo familiar

La falta de involucramiento de las familias, en especial en contextos rurales, limita el refuerzo del aprendizaje fuera del aula. Algunos hogares no consideran el inglés como prioritario o no cuentan con herramientas para apoyar el proceso.

Condiciones desiguales entre centros educativos

La implementación del programa varía significativamente entre escuelas debido a factores como ubicación geográfica, nivel socioeconómico, disponibilidad de infraestructura y políticas internas.

Fuente: Elaboración propia con base en Araya y Quesada, 2025.

Internacional del Trabajo y el Instituto de Formación en Democracia del Tribunal Supremo de Elecciones.

Chavarría et al. (2025) estudiaron los *Programas de Estudio de Educación Cívica: Tercer Ciclo de la Educación General Básica y Educación Diversificada* (PEC); los *Programas de Estudio Estudios Sociales y Educación Cívica: Primero y Segundo Ciclos de la Educación General Básica (Peces) y Educar para una Nueva Ciudadanía: Programas de Estudio de Estudios Sociales, Tercer Ciclo de la Educación General Básica y Educación Diversificada* (PES). Los dos primeros aprobados por el CSE en el 2009 y el 2013 y el tercero en el 2016. La investigación analizó contenidos, enfoques, metodologías, perfiles de salida y condiciones de aplicación en las aulas.

Los tres programas apuestan por una epistemología constructivista[26] y estrategias activas de enseñanza-aprendizaje, así como a lo que la investigación educativa denomina "enfoque de competencias" (Chavarría et al., 2025). Los programas formulados en el marco del Proyecto Ética, Estética y Ciudadanía (Peces y PEC) se comparten principios epistemológicos constructivistas similares: el estudiantado se encarga de construir su propio conocimiento en interacción con su entorno físico y social, la mediación pedagógica y la facilitación docente, el valor de las experiencias y los conocimientos previos para crear su aprendizaje, el pensamiento crítico y procesos colaborativos entre estudiantes y con prácticas en los espacios locales e institucionales (MEP, 2009).

El estudio concluye que los contenidos de los programas son pertinentes y se ajustan a las recomendaciones de la literatura científica y educativa de organizaciones especializadas en materia de formación de una ciudadanía democrática y con valores cívicos democráticos (Cox *et al*., 2005). Esta fortaleza cobra relevancia en contextos como los actuales, donde emergen tendencias populistas y autoritarias que debilitan la democracia[27]. Muestran un abordaje significativo de conceptos claves como democracia, historia, geografía, autoritarismo, entre

otros temas, los cuales resultan amplios y complejos. A la vez, fijan objetivos de aprendizaje en el estudiantado claros pero ambiciosos. Conceptos como el de democracia se ofrecen en los glosarios de los programas de Educación Cívica de primaria y secundaria, o el estudio de relaciones de causa-efecto en la historia en los programas de Estudios Sociales del Tercer Ciclo de la Educación General Básica y Educación Diversificada.

Chavarría *et al*. (2025) analizaron los perfiles de salida que se espera desarrollar en el estudiantado. PECES (primaria) no cuenta con una sección explícita de perfil de salida, por lo que fue reconstruido por el equipo investigador a partir del análisis documental. Tanto el PECES como el PEC de secundaria fueron elaborados en el marco del Proyecto Ética, Estética y Ciudadanía, por lo que existe una intención de continuidad entre ambos, siendo el de secundaria el primero en aprobarse (MEP, 2013). En el Peces se promueve el desarrollo de identidad en distintas escalas, desde la familiar hasta la nacional, así como competencias de sociabilidad, en articulación con el programa institucional *Convivir*, orientado a prevenir el matonismo. También se vincula al proyecto ACT21's, centrado en la formación de competencias sociales y económicas en diversas áreas.

Los perfiles de salida de los programas de secundaria, PEC y PES están organizados en dimensiones como "formas de pensar", que incluyen el pensamiento crítico y otros procesos cognitivos y "formas de vivir en el mundo", asociadas a competencias de ciudadanía global. También contemplan aprendizajes en comunicación, relaciones interpersonales y adaptación al cambio tecnológico. De acuerdo con Chavarría *et al*. (2025), los perfiles de salida definidos en los programas del MEP coinciden ampliamente con los valores y competencias que promueve la literatura internacional en ciudadanía democrática. A nivel nacional, también se alinean con la visión de persona demócrata que impulsa el IFED.

La pertinencia de los objetivos, contenidos y perfiles de salida de los programas de estudio, su éxito depende también de su aplicabilidad en el aula donde el estudio identificó las principales dificultades y limitaciones. En este sentido, Chavarría *et al*. (2025) presentan los resultados de una amplia consulta a actores educativos mediante distintos instrumentos[28]. Un primer hallazgo indica que las personas docentes, especialmente de secundaria, se auto perciben con una sólida preparación para desarrollar habilidades como la participación democrática, el pensamiento crítico y el razonamiento mediante la aplicación de metodologías activas, reflexivas y colaborativas, aunque en primaria se identifican oportunidades de mejora. Las diferencias entre niveles son mínimas. Sin embargo, en este ámbito se recomienda continuar fortaleciendo dichas competencias mediante procesos formativos continuos en temas clave y nuevos que han adquirido relevancia en años recientes como populismo, desinformación, noticias falsas y autoritarismo.

La aplicación efectiva de los programas no depende únicamente de la formación docente, sino también de las condiciones y recursos disponibles en las aulas. Tanto en el sondeo como en los grupos focales realizados, las personas docentes identificaron una serie de desafíos vinculados a recursos insuficientes, ambientes de aprendizaje inadecuados o desiguales, apoyo institucional irregular y barreras pedagógicas específicas (figura 2.9).

En primaria, se valora la flexibilidad curricular para adaptar contenidos a las realidades locales especialmente fuera de la GAM; sin embargo, esta ventaja se ve limitada por la falta de recursos para contextualizarlo de forma adecuada. En regiones como Limón y la Zona Sur, las limitaciones de infraestructura y acceso a tecnología dificultan el empleo de metodologías participativas. Estas condiciones contrastan con algunas zonas de la región Central, donde sí se han implementado iniciativas de equipamiento. Asesores regionales advierten que esta desigualdad en el acceso limita las posibilidades pedagógicas en territorios fuera de la GAM.

En secundaria, las personas docentes perciben los programas, especialmente en Estudios Sociales, como extensos y rígidos, lo cual reduce su capacidad para adaptarlos a los contextos estudiantiles. Esto genera una sensación de desconexión entre los contenidos curriculares y las realidades del estudiantado. Las personas asesoras plantean la necesidad de revisar las pruebas nacionales de Educación Cívica con el fin de alinearlas con el enfoque de competencias de los programas y fortalecer la transición entre primaria y secundaria, punto débil que no favorece una progresión clara entre los niveles educativos. Esto genera desconexión en los aprendizajes de las personas estudiantes.

La combinación de estos factores provoca un entorno educativo complejo que limita la implementación efectiva de los programas. Abordar estas limitaciones mediante inversión en recursos, formación continua, fortalecimiento del apoyo institucional y fomento de la colaboración docente es fundamental para asegurar un aprendizaje de calidad en Estudios Sociales y Educación Cívica. En general, los actores coinciden en que se deben mejorar las condiciones de trabajo y brindar mayor acompañamiento y apoyo al personal docente en las aulas. Un desafío para el MEP y actores sociales con interés en fortalecer la formación de la ciudadanía democrática en el país con el TSE, las universidades, los organismos no gubernamentales y las organizaciones empresariales y gremiales (Chavarría et al., 2025).

Para más información sobre

PROGRAMAS DE ESTUDIOS SOCIALES Y CÍVICA
véase Chavarría *et al*., 2025, en
www.estadonacion.or.cr

Redes escolares sin política pública desaprovechan la articulación local para enfrentar debilidades de gestión ministerial

En ausencia de una política educativa y estrategia nacional de acompañamiento pedagógico y articulación territorial, en los últimos años han emergido experiencias de trabajo en red entre centros

Figura 2.9

Principales barreras para implementar los programas de Estudios Sociales y Cívica, según criterio de los docentes

Recursos y apoyo institucional insuficientes	• Solo el 18 % de las personas docentes afirma contar siempre con los recursos necesarios, mientras que el 36% los tiene "a veces". • 23 % reporta que nunca o rara vez recibe apoyo institucional suficiente para implementar los programas.
Escasa colaboración docente	• El 40 % de las personas docents señala que nunca tiene oportunidades de trabajo conjunto con colegas para mejorar la aplicación de los programas, y solo un 8 % lo hace tres o más veces al año.
Barreras en el aula	• Se reportan serias dificultades en habilidades lectoras (92 %), falta de gusto por la lectura (96 %) y altos niveles de ausentismo estudiantil (91 %). • Se mencionan limitaciones en el acceso a computadoras e Internet, falta de capacitación docente, tamaño de los grupos, condiciones físicas de las aulas e iluminación.

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

educativos y actores locales en distintas partes del país que intentan llenar el vacío dejado por el debilitamiento de la gestión ministerial. Estas redes no reemplazan la función del Estado, pero sí muestran que el liderazgo escolar local y la colaboración entre pares y actores locales pueden convertirse en estrategias de contención, innovación y supervivencia educativa. También, ayudan a pensar en la importancia de los esquemas de autonomía, acompañamiento pedagógico y articulación territorial como condiciones indispensables para sostener las mejoras educativas.

Circuitos escolares están subutilizados como espacios de articulación para la mejora educativa

La posibilidad de formar redes de centros educativos está contemplada en la normativa vigente del Ministerio de Educación Pública. Sin embargo, esta figura no ha sido acompañada por una política clara, sostenida y territorializada. En la práctica, no existen lineamientos oficiales, presupuestos dedicados ni actores responsables de su activación o seguimiento. Murillo et al. (2025) afirman que las redes operan sin una institucionalidad que las respalde, por lo cual su existencia depende de factores como la voluntad de las personas directoras, el contexto del circuito escolar o el acompañamiento de actores externos.

En este contexto, las actividades de trabajo en red se limitan principalmente a tareas administrativas, cívicas o de convivencia, tales como festivales, celebraciones o encuentros deportivos. Aunque estas iniciativas son valiosas, no constituyen una estrategia efectiva para mejorar la pedagogía ni una estructura colaborativa de gestión del aprendizaje. En otras palabras, el potencial de las redes se ve comprometido por falta de visión estratégica y acompañamiento del nivel central.

Esta ausencia es especialmente preocupante en circuitos escolares ubicados en territorios de alta vulnerabilidad, donde las condiciones estructurales demandan respuestas colectivas, contextualizadas y articuladas. Sin una política de redes, cada centro educativo queda aislado en su esfuerzo por sostener la educación en contextos adversos, lo cual profundiza la fragmentación del sistema y reproduce desigualdades entre comunidades[29].

Murillo *et al*. (2024) aplicaron 166 encuestas a personas directoras en siete circuitos escolares. Dicho trabajo muestra la existencia de una percepción positiva sobre el capital social que representa el trabajo en los circuitos escolares. Dimensiones como la confianza mutua, la colaboración entre pares, el sentido de corresponsabilidad y el intercambio de información y saberes aparecen bien valoradas por el personal directivo.

Este hallazgo revela el potencial que existe a nivel territorial para construir redes de apoyo profesionales y de gestión compartida, basadas en el liderazgo local. Sin embargo, este capital social no se traduce en estructuras sostenidas. En lugar de fortalecer estos espacios como núcleos de colaboración y mejora, el sistema se limita a utilizarlos como dispositivos administrativos, desaprovechando su capacidad de transformación. El circuito escolar, tal como opera hoy en los circuitos escolares analizados, se convierte en una estructura subutilizada que podría ser estratégica si existiera una conducción pedagógica capaz de darle dirección, recursos y legitimidad como se evidencia el análisis de redes sociales (ARS, anexo metodológico para más detalle).

El análisis realizado muestra que, de las 166 personas directoras participantes en el estudio, 22 (13,3%) señalaron no haberse relacionado con otros actores en la dimensión de gestión. Esta proporción evidencia un segmento de directoras y directores que operan en condiciones de aislamiento dentro de la red de apoyo y la gestión educativa.

Los actores más consultados en las redes fueron los puestos de supervisión de los circuitos escolares, representados en color naranja en la figura 2.10. Estos actores aparecen rodeados principalmente

por las personas directoras de los centros educativos, quienes recurren a ellos como figura de apoyo en la resolución de asuntos relacionados con la gestión institucional. En contraste, los nodos en verde, como la Dirección Regional de Educación y el MEP central, aparecen en posiciones periféricas dentro de la red, lo cual indica una baja centralidad en el apoyo directo a los centros. No obstante, cumplen una función de conexión entre las redes formadas alrededor de las personas representantes del circuito escolar. También destaca la escasa presencia de las juntas de educación en la red, lo cual sugiere una participación limitada como apoyo a la gestión educativa en los centros analizados.

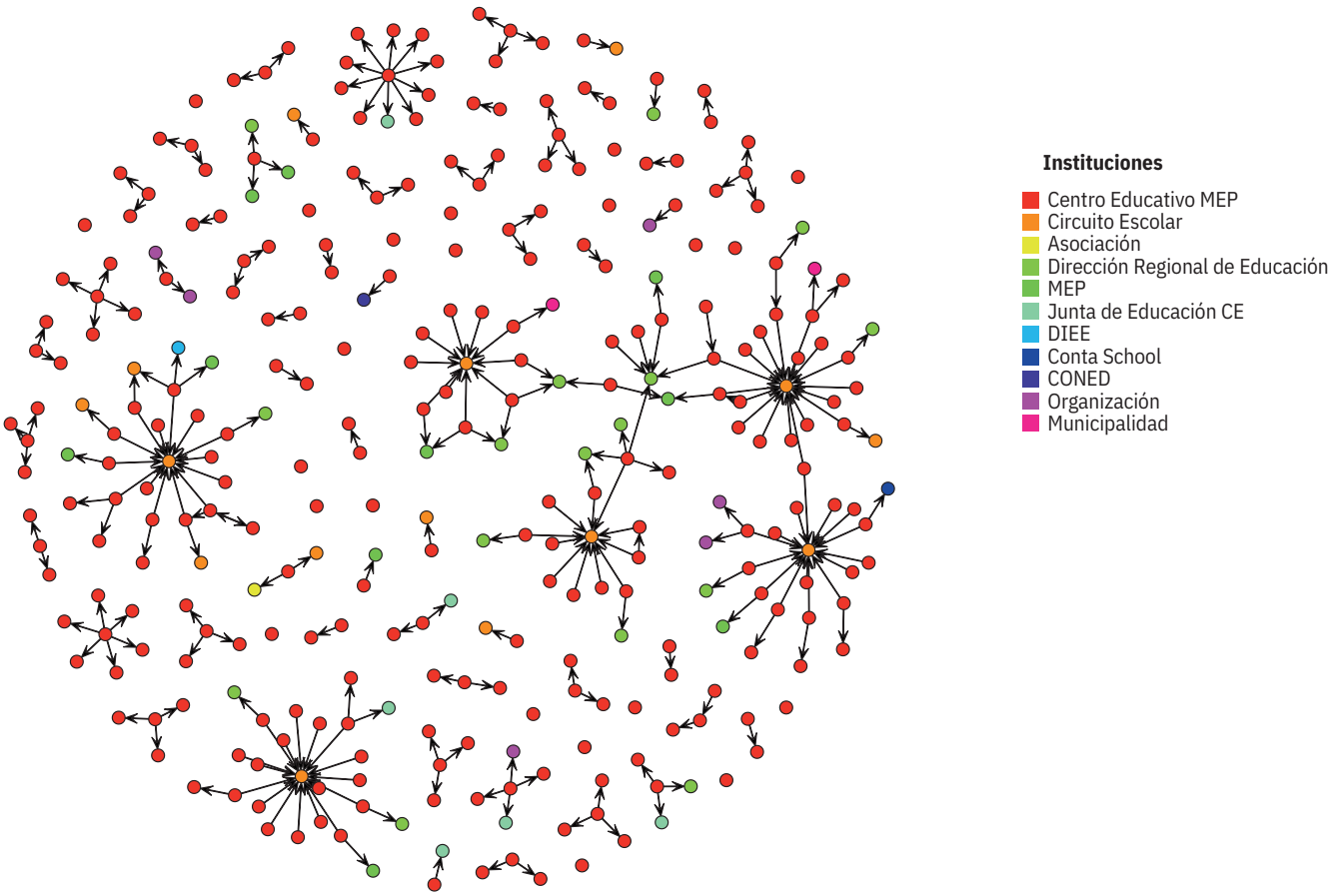
Los actores externos al centro, pero que pertenecen al MEP, tienden a ocupar posiciones centrales en la red. Esto significa que son frecuentemente mencionados como contactos directos y también cumplen un rol de puente entre los centros educativos y otros actores, sirviendo de apoyo a quienes gestionan internamente en los centros. En contraste, se identifican varios actores que forman "islas" de relación; es decir, conectados únicamente con otras personas del mismo centro educativo. Esta configuración sugiere dos posibles interpretaciones: o bien el apoyo solicitado responde a asuntos muy específicos del centro educativo, o bien las personas cuentan únicamente con sus colegas inmediatos como fuente de respaldo (figura 2.11). También, se evidencia una escaza articulación con actores fuera del MEP, los cuales aparecen representados en color azul.

Para más información sobre

REDES EN CIRCUITOS ESCOLARES
véase Murillo *et al.*, 2025, en
www.estadonacion.or.cr

Figura 2.10

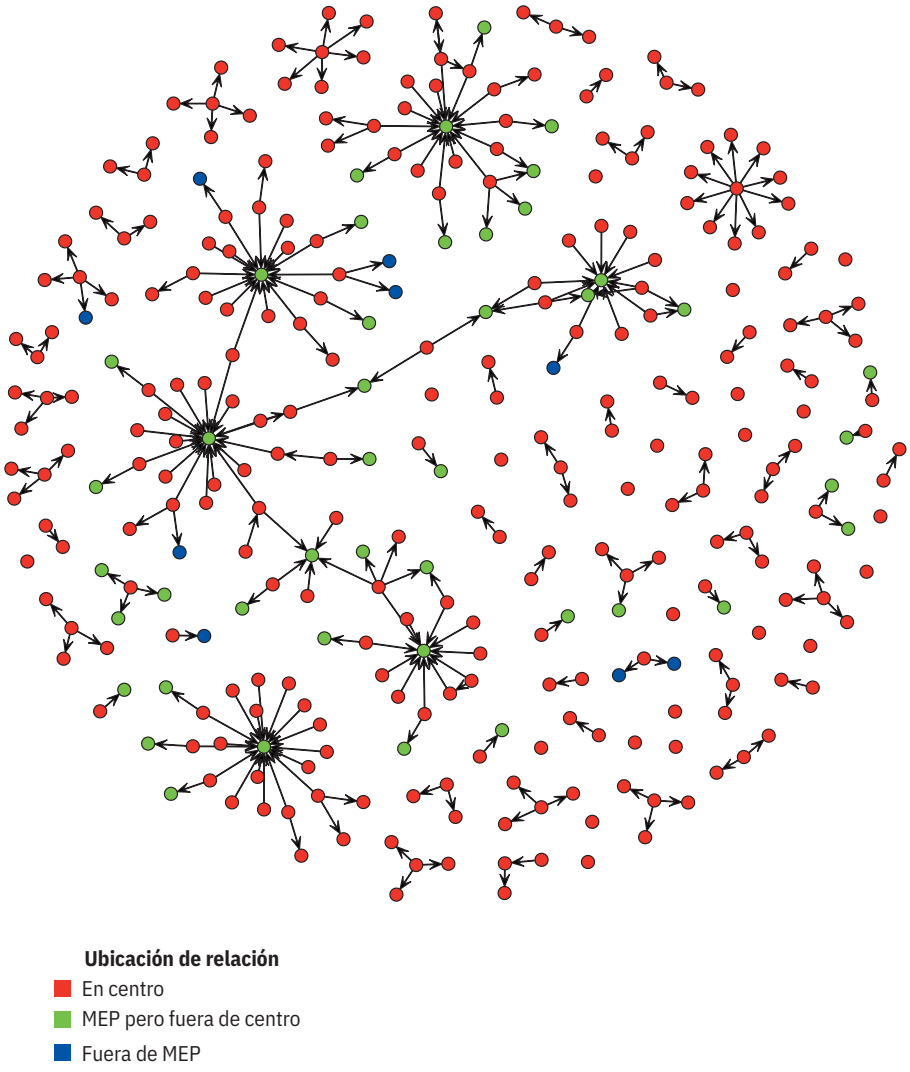
Redes de apoyo a la dirección del centro educativo en siete circuitos escolares en condiciones de alta vulnerabilidad según institución. 2024



Fuente: Murillo *et al.*, 2025.

Figura 2.11

Redes de apoyo a la dirección del centro educativo[a/] según la ubicación de relación con el centro educativo. 2024



a/ Incluye información de siete circuitos escolares en condiciones de alta vulnerabilidad.
Fuente: Murillo *et al.*, 2025.

Redes locales de apoyo en circuitos en condición de vulnerabilidad social dependen del liderazgo y no de la política institucional

Las entrevistas y grupos focales realizados en los circuitos escolares ubicados en zonas en condición de vulnerabilidad social (Leandro, 2025) muestran que las redes de apoyo entre centros educativos y actores comunitarios son frágiles, discontinuas, inestables y dependen en gran medida del liderazgo de personas específicas. La investigación adoptó una metodología cualitativa, pues se trataba de un estudio inédito orientado a comprender con mayor profundidad lo ocurrido en estos siete circuitos en relación con el tema. El enfoque tuvo un fuerte componente descriptivo y la información se recopiló mediante 22 entrevistas y 5 grupos focales, en los cuales participaron actores del MEP, de otras instituciones estatales, representantes de organizaciones locales y personas de la sociedad civil. Únicamente en el caso de Matina no fue posible llevar a cabo el grupo focal[30].

Se identificaron cuatro tipos de escenarios de articulación, en orden ascendente: a) ausencia total de coordinación, b) articulación puntual, c) establecimiento de redes y d) conformación de alianzas. Ejemplos notables de esta última categoría son *Conectemos la esperanza* en Santa Cruz y la estrategia de Vinculación con las familias en Aguirre, que destaca por partir de la escucha activa de estudiantes y sus familias.

No obstante, la mayoría de las articulaciones observadas fueron específicas y no responden estructuralmente a los desafíos de fondo. Entre los principales retos para consolidar redes se mencionan la saturación del calendario escolar con actividades poco estratégicas y la dispersión de agendas y recursos entre instituciones.

Asimismo, emergen factores estructurales que condicionan el trabajo colaborativo, como la fragmentación normativa, las diversas visiones sobre la educación, la baja participación familiar, la presencia del narcotráfico en las dinámicas comunitarias, la falta de oportunidades para la juventud y el sesgo valle-centralista del sistema educativo. Todo ello configura un escenario de profunda complejidad sociocultural.

Frente a este contexto, los actores consultados identificaron cinco ámbitos para mejorar el trabajo en red: gestión educativa, político, socioeducativo, sociocultural y técnico-político. Entre los factores que favorecen la articulación destacan la inclusión de actores diversos en condiciones simétricas, el perfil comunitario de las personas participantes, la legitimidad de quienes convocan, el compromiso de mandos medios y altos y un marco normativo que respalde estas iniciativas.

Docentes enfrentan condiciones adversas sin acompañamiento ni mejoras en el sistema de contratación

En un contexto de crisis educativa estructural, las personas docentes enfrentan

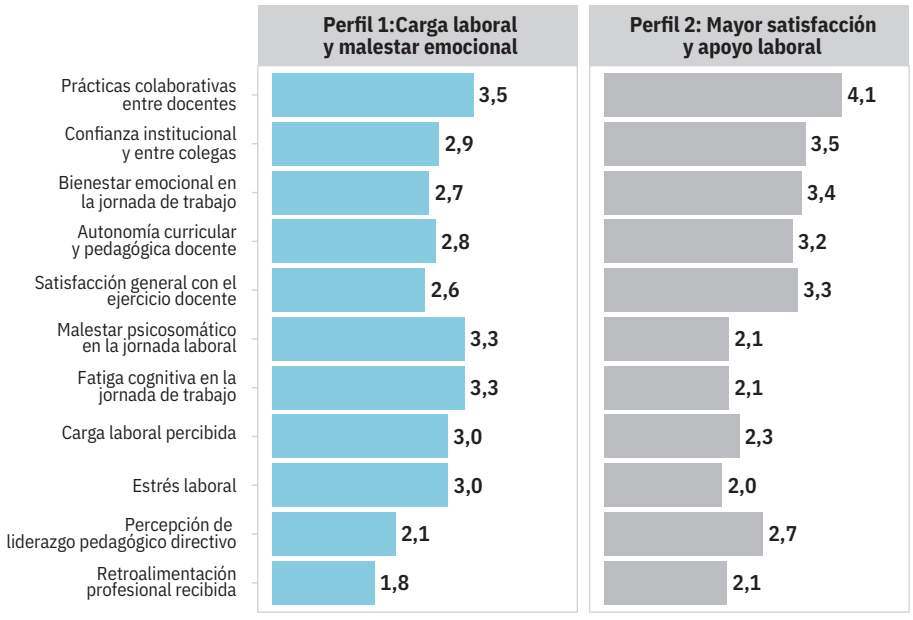
múltiples desafíos que comprometen su bienestar y su capacidad para asegurar procesos pedagógicos de calidad. Esta sección examina evidencia reciente sobre las condiciones laborales del profesorado en Costa Rica, destacando aspectos críticos como el desgaste emocional, las reubicaciones por motivos de salud, la inacción en reformas clave para la contratación docente y la débil implementación de políticas de desarrollo profesional.

Uno de los hallazgos más relevantes proviene de los resultados del cuestionario aplicado al personal docente en el marco de PISA 2022, que por primera vez se incorpora en Costa Rica. El análisis evidencia que cuatro de cada diez profesores (41%) laboran en condiciones adversas marcadas por la sobrecarga, el malestar emocional y la baja percepción de apoyo institucional. Estas condiciones se manifiestan también en el aumento sostenido de incapacidades y reubicaciones por salud, que representan no solo un síntoma del deterioro del clima laboral en los centros educativos, sino también un factor que interfiere de forma directa en la continuidad del proceso educativo y el derecho a una educación de calidad para el estudiantado.

A esta situación se suman rezagos históricos en el fortalecimiento del sistema de contratación y profesionalización docente. Cinco años después de la aprobación de la Ley 9871, las pruebas de idoneidad aún no se han aplicado, pese a contar con desarrollos técnicos avanzados. Paralelamente, el modelo de desarrollo profesional impulsado por el Instituto de Desarrollo Profesional sigue mostrando debilidades estructurales, presupuestarias y organizativas que limitan su efectividad. Estos factores configuran un panorama preocupante, en el cual el cuerpo docente enfrenta sus responsabilidades formativas sin el respaldo institucional necesario, mientras el Estado incumple sus compromisos de fortalecimiento de la profesión docente como pilar de la calidad educativa.

Gráfico 2.28

Perfiles docentes según su percepción de la situación laboral[a/]. PISA 2022



a/ Las escalas se basan en valores tipo Likert, que oscilan entre 1 y 4, donde 1 representa el valor más bajo y 4 el más alto. La única excepción es la escala de *prácticas colaborativas* entre docentes, cuyo rango va de 1 a 5, siendo 5 el valor más favorable.
Fuente: Barquero, 2025b; con base en PISA 2022.

Cuatro de cada diez docentes enfrentan condiciones laborales adversas y desgaste emocional según PISA 2022

La edición de PISA 2022 incorporó, por primera vez en el país, el cuestionario específico para docentes, lo cual permite una aproximación directa a su experiencia en el ámbito escolar. La información analizada proviene de una muestra ponderada de aproximadamente 13.000 docentes y abarca escalas sobre carga y satisfacción laboral, bienestar emocional, liderazgo pedagógico, colaboración entre colegas y retroalimentación profesional.

De acuerdo con esta fuente, un 41% del cuerpo docente enfrenta condiciones laborales adversas: alta carga de trabajo, escaso apoyo institucional y marcado malestar emocional, que incluye síntomas psicosomáticos como fatiga, dolores físicos y dificultades de concentración. Este grupo también reporta niveles significativamente más bajos de satisfacción con su ejercicio profesional en comparación con sus colegas.

Mediante un análisis de conglomerados, se identificaron dos perfiles de docentes. El primero agrupa al 41% del profesorado y se asocia con peores condiciones laborales, mayor desgaste emocional y menor percepción sobre el liderazgo pedagógico y colaboración entre pares. El segundo perfil representa al 59% restante, destaca por mejores niveles de satisfacción, mayor bienestar y un entorno institucional más favorable. Este grupo también reporta con mayor frecuencia prácticas de colaboración entre pares, retroalimentación sobre su trabajo y liderazgo pedagógico ejercido por los equipos directivos (gráfico 2.28). Estos hallazgos son consistentes con lo documentado en ediciones anteriores del *Informe Estado de la Educación*: el acompañamiento profesional, el liderazgo directivo y el apoyo entre pares son condiciones clave para fortalecer el trabajo docente.

Crecimiento en reubicaciones por salud e incapacidades docentes revela serios problemas en las condiciones laborales

El artículo 254 del Código de Trabajo contempla una figura de protección para

las personas funcionarias que enfrentan situaciones de salud que limitan su desempeño en el cargo habitual. En el MEP, la reubicación de funciones por salud consiste en una licencia o consentimiento otorgado a la persona funcionaria en propiedad que ocupe una de estas clases de puesto: docentes, personal administrativo, misceláneos, guardas y cocineras.

Entre el 2020 y julio del 2024 se tramitaron un total de 14.793 solicitudes de reubicación por salud, de la cuales el 74% correspondió a personas en puestos propiamente docentes (gráfico 2.29). La tendencia de corto plazo es creciente: entre enero y julio de 2024 el total de trámites aumentó en un 23,5%, mientras que en puestos propiamente docentes el alza fue del 32%. Este incremento tiene un impacto presupuestario considerable, pues el costo por concepto de suplencias pasó de 42.141,8 millones de colones a más de 57.590,7 millones de colones.

Las causas más frecuentes para las solicitudes de reubicación se concentran en dos especialidades médicas: psiquiatría (35,3%) y ortopedia (15,4%). En el primer caso, la cantidad de trámites se incrementó en un 34,4%, lo cual implica la necesidad de una revisión de las políticas de bienestar laboral en el sector educativo.

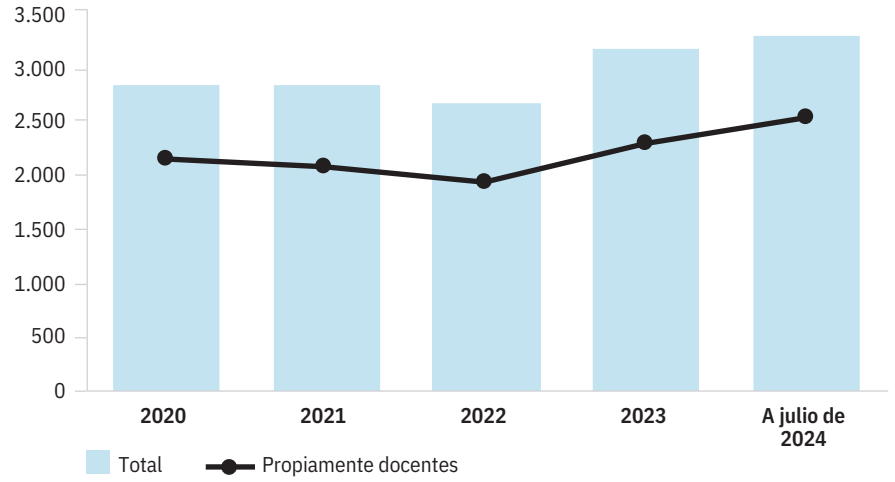
Las incapacidades presentan una tendencia creciente aún más pronunciada. El número de trámites en el 2023 fue 4,3 veces superior al registrado en el 2020. En los puestos propiamente docentes, las incapacidades se quintuplicaron, al pasar de 5.986 en el 2020 a 29.991 en el 2023 (gráfico 2.30). A julio del 2024, los datos acumulados ya superaban en 3,2 veces los valores reportados en el 2020, lo cual plantea una señal de advertencia sobre las condiciones de salud laboral del personal del sistema educativo.

La mayoría del personal presenta ausencias breves por motivos de salud que van de entre uno y doce días anuales. Sin embargo, los casos de incapacidad prolongada también han aumentado. En el 2020, el mayor número de días acumulados por una persona funcionaria fue de 244; esta cifra ascendió a 323 en el 2023. Aunque se trata de situaciones excepcionales, sus implicaciones son significativas, pues no solo plantean desafíos para la continuidad de los procesos educativos, sino que también podrían reflejar condiciones de salud deterioradas o factores de riesgo laboral no atendidos de manera oportuna.

Cuando múltiples personas funcionarias dentro de un mismo centro educativo se ven afectadas por incapacidades simultáneas, el fenómeno adquiere una dimensión crítica. Los datos revelan un deterioro en el comportamiento agregado por centro: el total de días de incapacidad acumulados en un solo centro aumentó de 444 en el 2020 a 1.138 en el 2023, con un registro preliminar de 850 días al mes de julio del 2024. Ante este panorama, la necesidad de

Gráfico 2.29

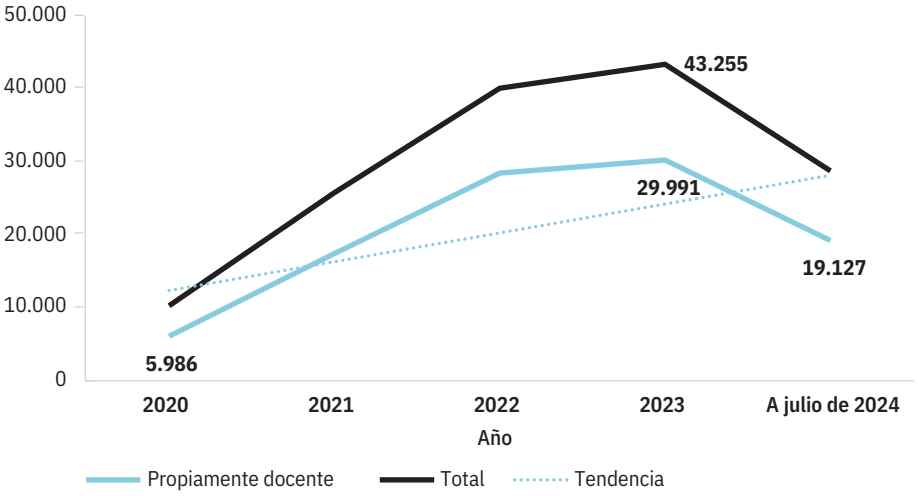
Cantidad de trámites de reubicación por motivos de salud en el MEP



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Gestión del Talento Humano en el MEP.

Gráfico 2.30

Cantidad de trámites por incapacidad en el MEP



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Gestión del Talento Humano.

reorganizar horarios, suplencias y cargas docentes se convierte en una constante, lo cual genera disrupciones que afectan directamente la experiencia educativa del estudiantado.

Pruebas de idoneidad docente siguen pendientes de aplicación cinco años después de aprobación legislativa

Desde el siglo pasado, Costa Rica no ha realizado reformas significativas en los procesos de selección y contratación del personal docente (Título II) del MEP. El avance más relevante es esta materia fue la aprobación, en el 2020, de la Ley 9871, la cual faculta la aplicación de pruebas de idoneidad docente por parte del MEP y el Servicio Civil para seleccionar al personal mejor formado en la universidad para aplicar el currículo nacional.

El *Noveno Informe Estado de la Educación* (2023) señaló que el país mostraba poco avance en la aplicación de esta Ley, con lo cual desaprovechaba un valioso instrumento, junto con otros mecanismos existentes (MNC-CE, Acreditación). A junio del 2025, cierre de esta edición del *Informe*, la ley no se ha implementado.

El MEP (2025) señala que, desde el 2020, el MEP designó un equipo técnico liderado por la Dirección de Gestión del Talento Humano (DGTH), integrado por personal de diversas dependencias de las oficinas centrales[31]. Este equipo formuló una serie de prerrequisitos y una definición estratégica de metodologías y tareas que dieran cumplimiento a la normativa aprobada y contribuyeran a mejorar sustantivamente la calidad del proceso de reclutamiento docente en el país. El cumplimiento de los procesos técnicos para la efectiva implementación de las pruebas de idoneidad para personas candidatas a puestos del Título II está proyectado para el 2026 (figura 2.12). El cambio de gobierno entre el 2022 y el 2023 detuvo el avance en el diseño y aplicación de las pruebas por parte de los equipos técnicos del Servicio Civil y el Ministerio de Educación, lo cual significó un retroceso para el país en este campo (PEN, 2023).

Cinco años después de la aprobación legislativa hay varios temas clave pendientes. Entre estos destacan la definición del tipo de prueba, su estructura y contenidos (diseño de ítems de las pruebas que se aplicarán por estrato) y formatos de aplicación. Debe considerarse la inclusión en los perfiles y el diccionario de competencias de las necesidades y particularidades del subsistema de educación indígena. La elaboración de instrumentos válidos y confiables exige equipos multidisciplinarios con alta especialización en evaluación educativa, psicometría, currículo y didáctica. En términos operativos, un asunto pendiente se refiere al fortalecimiento de la Unidad de Reclutamiento y Selección de personal especializado en materia de evaluación y medición educativa que en la actualidad no tiene la Dirección de Gestión del Talento humano.

Finalmente, la dotación oportuna de presupuestos que aseguren el desarrollo y garanticen la calidad técnica del proceso del MEP y la DGSC es quizás el reto más importante. Sin inversión adecuada en estos perfiles, se corre el riesgo de recurrir a soluciones genéricas que comprometan la validez y legitimidad del proceso. Además, la planificación presupuestaria debe contemplar recursos para fases como validaciones piloto, análisis estadísticos, diseño inclusivo de reactivos y capacitación de aplicadores. Una inyección estratégica de recursos humanos y financieros desde el inicio es clave para consolidar un modelo de evaluación riguroso y alineado con las políticas educativas nacionales (MEP, 2025).

Un avance importante en el 2025, al cierre de edición de este *Informe*, fue la aprobación del reglamento para las pruebas de comprobación de la idoneidad en los procesos de selección y nombramiento de la carrera docente. De acuerdo con el Decreto Ejecutivo nº 45014-MEP, este reglamento tiene como objeto normar las pruebas de comprobación de la idoneidad en los procesos de nombramiento y selección de personal de la carrera docente.

Figura 2.12

Producciones técnicas y jurídicas que anteceden la aplicación de las pruebas de idoneidad del Título II

Fuente: Elaboración propia con base en Dirección de Gestión del Talento Humano del MEP, 2025.

Capacitación del proceso de desarrollo profesional para el cuerpo docente y directivo naufraga

El Instituto de Desarrollo Profesional (IDP) ha mostrado limitaciones importantes en su capacidad para atender la diversidad y magnitud del cuerpo docente que requiere inducción y actualización. Esto ha provocado resultados desiguales entre regiones y brechas en la apropiación de los enfoques teóricos y metodológicos necesarios para aplicar los cambios propuestos por la política curricular y la política educativa.

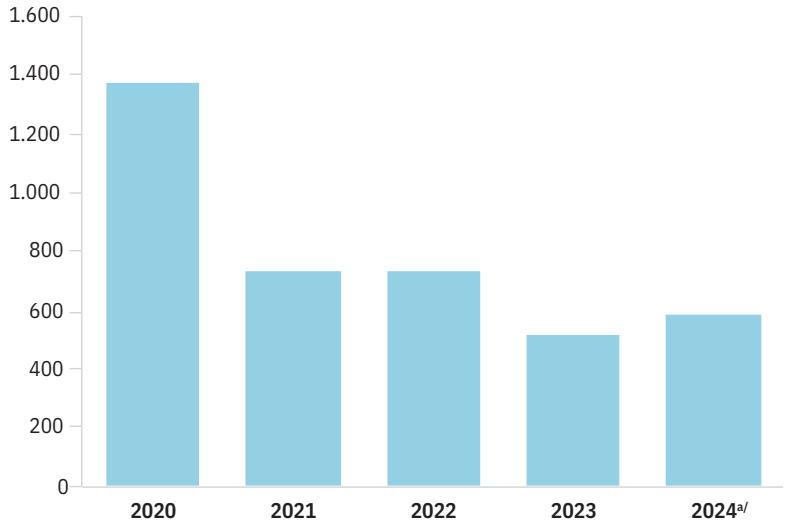
Francis (2025) señala que la planificación del IDP no está alineada con las políticas educativas o los vacíos detectados por la macroevaluación, una debilidad de larga data del MEP. En la práctica, el ministerio aplica una formación remedial para docentes con deficiencias formativas, hecho que reitera lo advertido por informes anteriores: el modelo vigente no prioriza una asesoría pedagógica efectiva ni un desarrollo profesional coherente con los requerimientos del nuevo modelo educativo (Beirute, 2021).

Esta situación se ha visto agravada por resoluciones externas y cambios normativos que afectan directamente a la organización del desarrollo profesional docente. La Sala Constitucional determinó que las actividades de formación no deben realizarse durante los períodos lectivos, lo cual limita las posibilidades de aplicación dentro de la jornada laboral. Por otra parte, la eliminación de incentivos asociados a la carrera profesional ha debilitado el reconocimiento institucional de la actualización docente. A esto se suma una barrera cultural persistente que concibe la capacitación como un beneficio económico, más que como un medio para mejorar la práctica profesional (Francis, 2025).

La Ley Marco de Empleo Público (2023) introdujo un nuevo modelo de evaluación del desempeño del personal del sector público, a aplicarse a partir del 2025. Este modelo, definido por Mideplan, incluye componentes como la elaboración de planes de seguimiento y mejora, así como la participación en actividades de formación y desarrollo.

Gráfico 2.31

Evolución del presupuesto asignado al IDP
(millones de colones)



a/ Monto vigente al 30 de junio del 2024.
Fuente: Elaboración propia con datos del IDP, del MEP.

En respuesta, el IDP emitió el oficio IDP-DE-009-2024, el cual establece lineamientos para la elaboración de la oferta formativa del 2024 por parte de las direcciones regionales de educación, incluyendo brechas temáticas, actividades permitidas y cantidad de horas.

A pesar de estos esfuerzos, persiste la fragmentación, los cambios de planes y la falta de una visión estratégica que vincule la formación docente inicial y continua con los fines del sistema educativo (Francis, 2025). Esto se ve agravado con la caída en los recursos para el IDP (gráfico 2.31), que condicionan su capacidad para cumplir con sus planes de formación como el Plan de Formación Permanente 2025-2027 aprobado (IDP, 2024).

País debe recuperar el pacto educativo nacional por la educación para reconstruir visión, capacidades y gobernanza educativas

Una gestión educativa caracterizada por la opacidad y la adopción de decisiones intempestivas sin sustento en evidencia ha limitado la capacidad de respuesta del sistema educativo para enfrentar la crisis. Más aún, se ha convertido en un factor que la profundiza.

Ante este panorama, el país necesita con urgencia recuperar y fortalecer el pacto educativo nacional por la educación, entendido como un acuerdo político y social que restablezca el valor público de la educación y su papel estratégico como pilar del desarrollo humano, la equidad y la democracia. Este pacto debe considerarse como un compromiso entre el Estado, las comunidades educativas y la sociedad civil para dotar al sistema de visión de largo plazo, continuidad técnica y capacidad de implementación.

Este llamado a reconstruir el pacto educativo cuenta con un sólido respaldo normativo y político. Tal como lo documentó el Noveno *Informe Estado de la Educación* (2023), existe un marco constitucional, legislativo y político que establece, entre otros aspectos, la gratuidad y obligatoriedad del sistema educativo hasta la educación diversificada. A su vez, otras disposiciones promueven la equidad, la inclusión, la sostenibilidad y el acceso universal a tecnologías educativas como principios esenciales del

derecho a la educación. El cuerpo de leyes, decretos y acuerdos del CSE conforman tanto una hoja de ruta como un recordatorio de las obligaciones históricas del Estado costarricense para garantizar una educación de calidad con equidad.

El cumplimiento de estos compromisos exige una acción decidida y sostenida del Estado, pero no implica empezar de cero. La clave es activar, articular y profundizar compromisos ya asumidos, que pueden implementarse de manera progresiva según las responsabilidades de los distintos actores. Esta situación no debe enfrentarse con medidas aisladas y respuestas administrativas de corto alcance para obtener mejoras artificiales en indicadores de logro educativo o ampliación de la cobertura.

En esta sección final se sugiere un conjunto de recomendaciones para impulsar cambios en la gobernanza y coordinación institucional, hacer efectiva la garantía de una educación inclusiva, contextualizada y conectada con el Siglo XXI y mejorar las condiciones laborales docentes. Ni los temas ni las recomendaciones son todas las que podrían pensarse a la hora de reconstruir el pacto educativo. Derivan, en cambio, de los temas tratados en este capítulo. Son lineamientos orientados a la atención de problemas específicos que no deben interpretarse como una estrategia general de reforma educativa. Constituyen, sin embargo, sugerencias que contribuirían en la dirección deseada.

Cabe destacar que, pese a su relevancia, en esta sección no se aborda el tema del financiamiento educativo, ya que el capítulo 4 de esta edición lo desarrolla en profundidad. En dicho apartado diseña una estrategia gradual para la recuperación del presupuesto educativo orientadas a asegurar el cumplimiento de los compromisos constitucionales mediante metas específicas de cobertura, equidad y calidad, y recomendaciones para una mejor gestión financiera y administrativa del MEP.

Pilar 1: Fortalecer la gobernanza y la coordinación institucional.

Los estudios realizados permitieron identificar tres recomendaciones que procuran incidir sobre dos niveles de la gobernanza muy distintos. Por un lado, el fortalecimiento de la capacidad rectora en la cúspide del sistema educativo, sin la cual éste pierde capacidad estratégica de conducción. Por otro lado, la ampliación de las capacidades de gestión académica en la base de la "pirámide", la conducción local de los centros escolares, una pieza clave para asegurar que las políticas aprobadas "en la cumbre" efectivamente se implementen. Las recomendaciones son las siguientes:

- Reforzar las capacidades técnicas y autonomía política del CSE para ejercer la rectoría educativa. Ello incluye revisar la composición y robustecer las funciones del Consejo Superior de Educación (CSE) para garantizar su idoneidad técnica, autonomía en la designación de sus miembros y mecanismos efectivos de rendición de cuentas. Se propone modernizar su gestión, dotarlo de presupuesto propio, un equipo técnico permanente y un marco regulatorio actualizado. El objetivo es consolidarlo como órgano de dirección estratégica y supervisión del sistema educativo, con resoluciones vinculantes, evaluación basada en evidencia y procesos de consulta participativa.

- Impulsar el liderazgo pedagógico en roles directivos: Crear condiciones para que los directores ejerzan un liderazgo centrado en lo pedagógico, mediante la redefinición de sus funciones, formación continua, desarrollo profesional especializado e incentivos adecuados. Esto requiere reducir la carga administrativa, mejorar los sistemas de gestión y contar con personal de apoyo en los centros educativos.

- Fortalecer las redes escolares y el trabajo en equipo: Desarrollar una normativa específica para redes orientadas a la mejora escolar, definir su estructura y funcionamiento, y clarificar roles y responsabilidades de los actores involucrados (directores, Juntas de Educación, MEP central, Direcciones Regionales). Se debe promover una cultura de trabajo en equipo dentro del MEP y brindar lineamientos claros para el trabajo en red.

Pilar 2: Impulsar una educación inclusiva, contextualizada y conectada con el siglo XXI

Costa Rica enfrenta el reto de adaptar su sistema educativo a las realidades sociales, culturales y tecnológicas del presente y anticipar las del futuro. Esta adaptación implica reducir brechas estructurales por territorio y condición socioeconómica, y garantizar una educación de calidad para todas las personas.

Para avanzar en esta dirección, es conveniente implementar estrategias que aseguren condiciones más equitativas de acceso, aprendizajes relevantes y capacidades institucionales para responder a los desafíos contemporáneos:

- Reducir el hacinamiento tecnológico: diseñar una estrategia nacional de ampliación del acceso a internet y los dispositivos en centros educativos y hogares, especialmente en zonas rurales e indígenas, mediante políticas públicas, alianzas estratégicas y mecanismos de distribución y control de equipos tecnológicos.

- Recuperar aprendizajes y reducir desigualdades: implementar una intervención urgente para atender modalidades educativas que muestran mayores rezagos acumulados y atienden a las poblaciones en zonas rurales y en condición de mayor vulnerabilidad; restaurar y ampliar programas que promuevan el bienestar estudiantil y promover metodologías innovadoras y focalizas las cuales garanticen aprendizajes significativos en los aprendizajes (capítulo 3).

- Promover cambios sustantivos en la macroevaluación de los aprendizajes: el país debe avanzar con urgencia en la creación de un Sistema Nacional de Macroevaluación robusto e independiente capaz de brindar información confiable para orientar tanto la formulación de políticas educativas como las decisiones pedagógicas en el aula, como se señaló en el noveno *Informe*

(2023). La aplicación de pruebas estandarizadas de baja calidad tiene altos costos para el sistema educativo, genera incertidumbre y señales erróneas sobre los aprendizajes y habilidades del estudiantado.

- Contextualizar el currículo y fortalecer la educación técnica: integrar habilidades digitales, contextualizar los contenidos curriculares según las características socioculturales de cada región, reformular los cursos de lengua y cultura en territorios indígenas usando los idiomas nativos para el fortalecimiento cultural y la contextualización curricular, con un enfoque comunicativo. Incorporar temáticas actuales como ciudadanía digital e inteligencia artificial. También se propone ampliar la cobertura y calidad de la EFTP, especialmente fuera del GAM, con formación técnica bilingüe y en áreas STEM.

Pilar 3: Mejorar rápida y significativamente las condiciones laborales docentes

Mejorar la calidad de la educación es muy difícil con un personal docente que labora en condiciones deficientes. Aunque esta problemática abarca un complejo conjunto de asuntos, en este informe se llama a intervenir en dos temas concretos:

- Fortalecer la formación y el bienestar docente: Costa Rica debe poner en marcha un programa nacional de desarrollo profesional docente que responda a las necesidades del sistema educativo y a los desafíos contemporáneos, como el uso pedagógico de las tecnologías. Tal como señaló el *Octavo Informe Estado de la Educación* (2021), se requiere definir un marco nacional de competencias digitales docentes que oriente tanto la formación inicial como la capacitación continua, y que articule el trabajo del MEP con las instituciones responsables de la formación profesional. Este esfuerzo debe ir acompañado de mejoras en los procesos de contratación y de alianzas con universidades, organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales, a fin de asegurar la calidad, pertinencia y contextualización de la formación docente.

- Resolver la sobrecarga laboral que afecta actualmente al cuerpo docente: Esta condición impacta de forma negativa su bienestar, desmotiva su permanencia en la carrera y limita su capacidad para innovar en las prácticas pedagógicas.

Créditos

Investigadores principales: Dagoberto Murillo, Katherine Barquero, Jennyfer León, Esteban Durán, Alejandro Chavarría, Andrés Fernández, José Francisco Pacheco, Carlos Borge, Karla Murillo, Estíbaliz Pérez, Celín Arce, Walter Araya, Allen Quesada, Saskia Salas,Olmer Nuñez, Juan Diego Trejos, Susan Francis, Elías Chavarría, Cathalina García, Juan Manuel Muñoz, Ronald Alfaro, Aaron Barquero, Marielos Murillo, Eiliana Montero, Tatiana Beirute, Vladimir González, Vilma Leandro, Catalina Fernández.

Insumos: *Análisis de la Prueba Estandarizada del componente Español, año 2023, Segundo Ciclo de EGB: Aporte para la discusión nacional*, de Marielos Murillo y Katherine Barquero; *Gobernanza de la Educación: La gestión del Consejo Superior de Educación*, de Estíbaliz Pérez y Celín Arce; *La enseñanza y aprendizaje del inglés en primaria pública costarricense del siglo XXI: situación reciente y desafíos*, de Walter Araya y Allen Quesada; *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 política educativa costarricense: Contenidos, logros y factores que inciden en su implementación*, de Susan Francis; *Los Programas de Estudios Sociales y Cívica en la educación costarricense: enfoques, contenidos, perfiles y desafíos para su aplicación en las aulas*, de Elías Chavarría, Cathalina García, Juan Manuel Muñoz, Ronald Alfaro, Aaron Barquero; *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 mejoramiento 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; *Uso de TIC y hacinamiento tecnológico en los hogares costarricenses*; de Olmer Nuñez; *Tendencias, avances y desafíos en la Educación y Formación Técnica Profesional en Costa Rica*, de Esteban Durán y Alejandro Chavarría; *Tendencias de la inversión pública en educación durante el primer cuarto del siglo XXI*, de Juan Diego Trejos.

Contribuciones especiales: *Análisis de las desigualdades socioeconómicas en el rendimiento académico de los estudiantes en la Prueba Nacional Estandarizada 2023; Condiciones laborales del profesorado de secundaria a partir del cuestionario docente de PISA 2022, Perfiles de competencias digitales de los jóvenes costarricenses según PISA 2022, Seguimiento al sistema nacional de macroevaluación 2022-2025, y Tendencias de los resultados de estudiantes costarricenses de 15 años en las pruebas PISA,* de Katherine Barquero*; Experiencias cotidianas de docentes en la*

aplicación de los Programa de Inglés para primaria, de Saskia Salas. *Innovación educativa: Bachillerato para la Empleabilidad y el Emprendimiento (BEE),* de Lizette Brenes, Linda Madriz, Ana Vargas, Katherine Bermúdez y Andrés Solano*; El país desaprovecha la ventana de desarrollo entre 0 y 4 años de edad;* de Jennyfer León*; Gestión para Resultados en el Ministerio de Educación Pública: Una breve valoración de brechas,* de José Francisco Pacheco*; Redes colaborativas para el mejoramiento educativo en circuitos escolares con condiciones de alta vulnerabilidad social ubicadas en distintas regiones educativas,* de Vilma Leandro.

Coordinador de capitulo: Dagoberto Murillo.

Borrador de capítulo: Dagoberto Murillo.

Edición técnica: Dagoberto Murillo, Isabel Román y Jorge Vargas Cullell.

Asistente de investigación: Sofía Montes.

Actualización, procesamiento y visualización de datos e información: Dagoberto Murillo.

Trabajo de campo: Dunia Villalobos de Analítica Marketing and Consulting Group S.A.

Análisis preliminar de datos cualitativos:
Esteban Mesén y Dunia Villalobos de Analítica Marketing and Consulting Group S.A.

Lectores críticos:
Giselle Cruz, Esteban Durán Monge y Karen Chacón.

Revisión y corrección de cifras:
Sofía Montes y Dagoberto Murillo.

Revisión de formato de visualizaciones:
Rafael Segura Carmona.

Por la información brindada y apoyo se agradece a los departamentos, oficinas y direcciones del Ministerio de Educación Pública: Departamento de Análisis Estadístico; Departamento de Educación de la Primera Infancia; Departamento de Educación Intercultural; Departamento de Gestión de Juntas, Departamento de Primero y Segundo Ciclos; Departamento de Tercer Ciclo y Educación Diversificada; Departamento de Educación para Personas Jóvenes y Adultas; Departamento de Desarrollo de Servicios Educativos, Dirección de Educación Técnica y Capacidades Emprendedoras; Dirección de Desarrollo Curricular; Dirección Financiera; Dirección de Gestión del Talento Humano; Dirección de Gestión y Desarrollo Regional; Dirección de Infraestructura Educativa; Dirección de Planificación Institucional; Dirección de Programas de Equidad; Dirección de Informática de Gestión, Dirección de Recursos Tecnológicos, Unidad para la Promoción de la Igualdad de Género y Proyecto Plataforma Ministerial SABER Dirección de Informática de Gestión. También al Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano (IDP), al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), al Consejo Superior de Educación (CSE), al Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), a la Contraloría General de la República (CGR) y a la Secretaria de la Autoridad Presupuestaria del Ministerio de Hacienda.

Por sus comentarios a las investigaciones de base se agradece a: Celín Arce, Randall Arias, Isabel Badilla, María Eugenia Bujanda,Melania Brenes, Miguel Ángel Díaz, Víctor Estrada, Alfredo Ortega, Lannder Pérez, Guillermo Rodríguez, Yolanda Rojas, Pablo Sauma.

Un agradecimiento especial a:

- la Fiscalía del Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes (Colypro), así como de la Junta Directiva de esta organización en 2024 por el financiamiento del estudio *Redes escolares como estrategia de apoyo al mejoramiento educativo: un estudio en circuitos escolares en condición de vulnerabilidad*. Se agradece el apoyo de Georgina Jara, Roony Castro, Carmen Montoya y Jorge Quesada.

- la Oficina de Unicef-Costa Rica por el apoyo financiero para realizar el estudio *Situación educativa en los territorios indígenas de Costa Rica*, en particular a Yvette Blanco, Rebeca Mora, Juan Manuel Baldares y Marisol Guzmán. Se reconoce el acompañamiento del Fondo de Población de las Naciones Unidas (Unfpa) en Costa Rica, en especial a Juan Luis Bermúdez y Evelyn Durán.

- la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para la realización del estudio sobre Los *Programas de Estudios Sociales y Cívica en la educación costarricense: enfoques, contenidos, perfiles y desafíos para su aplicación en las aulas"*, en espacial a Randall Arias. Así como a Hugo Picado y Mariela Castro del Instituto de Formación en Democracia (IFED) del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) de Costa Rica.

- al Centro de Investigación y Docencia en Educación (CIDE) de la Universidad Nacional, a la Escuela de Lenguas Modernas de la Universidad de Costa Rica y a la Comisión de Decanas y Decanos de Educación del Conare, por sus valiosos aportes en las investigaciones desarrolladas para este capítulo.

Finalmente, se reconoce y agradece el apoyo brindado por las Direcciones Regionales del Ministerio de Educación Pública (MEP) durante los trabajos de campo, con mención especial a la Dirección Regional de Educación Sulá.

Los talleres de consulta se realizaron los días 30 de octubre, 7 de noviembre, 11 de noviembre, 26 de noviembre, 27 de noviembre, 28 de noviembre, 3 de diciembre y 10 de diciembre de 2024, y el 27 de mayo de 2025 **con la participación de las siguientes personas:** Rosa Adolio, Roxinia Agüero, Ileana Aguilar, Sonia Albertazzi, Gilberto Alfaro, Guiselle Alpízar, Alejandra Álvarez, Jorge Luis Araya, Yirlany Araya, Celín Arce, Josué Arévalo, Randall Arias, Álvaro Artavia, Karolina Artavia, Patricia Artavia, Frank Ávila, Eleonora Badilla, Isabel Badilla, Juan Carlos Barboza, Katherine Barquero, Rolando Barrantes, Tatiana Beirute, Juan Luis Bermúdez, Jimmy Bolaños, Olman Bolaños, Carlos Borge, Liz Brenes, Melania Brenes, Iria Briceño, María Eugenia Bujanda, Julio Calvo, Silvia Camacho, Andrei Cambronero, Tomas del Camino, Rebeca Campos, Helvetia Cárdenas, Carolina Carrillo, Nora Cascante, Ana Gabriela Castro, Ana Mariela Castro, Randall Centeno, Silvia Chacón, Yalile Chan, Elías Chavarría, Gabriel Chávez, Lorena Chaves, Henry Chica, Angélica Chinchilla, Gerardo Contreras, Giselle Cruz, Kenneth Cubillo, Javier Curcio, Gilbert Díaz, Miguel Ángel Díaz, María Durán, Evelyn Durán, José Eduardo Elizondo, Marta Elizondo, Silvia Elizondo, Grettel Esquivel, Viviana Esquivel, José Víctor Estrada, Kattia Fallas, Andrés Fernández, Héctor Fernández, Susan Francis, Clotilde Fonseca, Karla Fonseca, Gabriela Gamboa, Cathalina García, Jacqueline García, José Antonio García, Verónica García, Leonardo Garnier, Lupita Garrido, Mario Gómez, Andrea González, Abril Gordienko, Milena Grillo, Carlos

Guerrero, Jennifer Gutiérrez, Marisol Guzmán, Oscar Hernández, Olivier Hernández Gómez, Rodolfo Hernández, Randall Hidalgo, Francinie Jiménez, Laura Lara, Vilma Leandro, Róger León, Paula Lizano, Maximiliano López, Patricia López, María Loreto, Luis Andrés Loría, Linda Madriz, Fabiola Marín, Pablo Masís, Ramón Masis, Adrián Mazón, Lady Meléndez, Gilda Montero, Ricardo Montoya, Sugey Montoya, Adriana Mora, Grettel Mora, Juan Carlos Mora, Rebeca Mora, Yunick Alberto Moraga, Juan Manuel Muñoz, Leda Muñoz, Juan Murillo, Karla Murillo, Laura Murillo, Cristina Navarro, Virginia Navarro, Olmer Núñez, Elio Omodeo, Alfredo Ortega, Alexander Ovares, Francisco Antonio Pacheco, Ana Cristina Parra, Juan Carlos Pereira, Humberto Perera, Estíbaliz Pérez, Lannder Pérez, Rolando Pérez, Hugo Picado León, Jorge Quesada, Hannia Quirós, Daniela Ramírez, Gabriela Ramírez, Laura Ramírez, Lorenzo Ramírez, Yeimer Gerardo Ramos, Yarith Rivera, Ana María Rodino, Andrés Rodríguez, Denia Rodríguez, Florencia Rodríguez, Guillermo Rodríguez, Reichel Rodríguez, Ezequiel Rojas, Marianela Rojas, Melisa Rojas Zúñiga, Vinicio Rojas, Yolanda Rojas, Ángel Ruiz, Magda Sandí, Karla Salguero, Ivonne Sánchez, Danilo Scriba, Mario Shedden, Biru Shkina, Hilda Sibaja, Julia Strack, Karla Thomas, Diego Torres, Rodrigo Torres, Stephanie Valdivia, Ileana Vargas, Lucrecia Vargas, Ronald Vargas, María Eugenia Venegas, Jorge Villalobos, Sergio Villalta, Helen Villanueva, Evelyn Villarreal, Renata Villers, Natalia Zamora, Magaly Zúñiga.

Corrección de estilo y edición de textos: Gabriela Fonseca.

Diseño y diagramación: Erick Valdelomar.

Notas

1 Excluye a personas de 18 a 22 años con undécimo de secundaria académica y duodécimo de secundaria técnica que aún no cuentan con el certificado de finalización de la educación diversificada.

2 Entre el 2010 y el 2025 se proyecta una reducción de 31,6% del total de niños y niñas entre 0 y 3 años.

3 Se realizó un Análisis de Varianza (ANOVA, por sus siglas en inglés), junto con pruebas post-hoc de Tukey, por asignatura y nivel educativo. Los resultados mostraron diferencias estadísticamente significativas entre todos los niveles del Índice de Desarrollo Social (IDS). En particular, en Español y Matemática de primaria, el estudiantado de centros ubicados en zonas con IDS más alto obtuvieron puntajes consistentemente superiores a los de zonas con IDS muy bajo, con diferencias promedio de hasta 6.7 puntos entre los extremos del índice.

4 Cabe señalar que, debido a las limitaciones en la disponibilidad de información socioeconómica en los microdatos de PISA 2022 (recuadro 2.2), el análisis de las brechas debe aproximarse utilizando variables como tipo de colegio (público/privado) y zona de residencia (urbana/rural), lo que introduce restricciones importantes para una caracterización más precisa de las desigualdades.

5 Aunque el diseño muestral de PISA está orientado a lograr la representatividad nacional de la población escolarizada de 15 años, y no específicamente a garantizar inferencias formales por subgrupos como el tipo de colegios (público o privado), el análisis ponderado evidencia diferencias de magnitud considerable entre ambos. Estas diferencias, si bien deben interpretarse con cautela, son consistentes con patrones observados en otras fuentes nacionales e internacionales, y difícilmente se explicarían por un error muestral. El análisis emplea los pesos muestrales provistos por PISA para corregir las probabilidades de selección y el ajuste por no respuesta.

6 Las diferencias en el índice de sentido de pertenencia al centro educativo fueron estadísticamente significativas (OCDE, 2023a).

7 Aunque Costa Rica aplicó también el Cuestionario de Familiaridad con TIC en PISA 2018, los resultados de esa edición no son comparables con los de 2022 debido a cambios sustantivos en el marco conceptual, el contenido del instrumento y la metodología de construcción de escalas introducidos por la OCDE para el ciclo 2022.

8 El análisis de conglomerados se realizó utilizando los valores observados de las escalas de competencia digital, sin aplicar técnicas de imputación. Como resultado, el análisis se basó en una muestra de 4.418 estudiantes con información completa en las variables consideradas.

9 Aplicó un modelo de regresión logística utilizando cinco variables: tenencia de computadoras y conexión a Internet, uso de computadoras y de Internet, y el grupo de experticia tecnológica, clasificado en dos categorías: desaventajados (que agrupa a los desconectados y navegadores) y aventajados (que incluye a los productivos y avanzados).

10 Esta modalidad combinaba el uso de medios audiovisuales, materiales impresos, actividades de proyección comunitaria y el desarrollo de asignaturas básicas (MEP, 2013).

11 Pese a lo anterior, la mayoría del estudiantado asiste a centros Tipo de Dirección 1, que concentran el 43% de la matrícula y el 77% de las plazas docentes.

12 En el caso del MEP, durante el período 2020-2025, se actualizaron 41 carreras bajo los lineamientos del MNC (9 de estas en modalidad dual) y se han creado 14 nuevas carreras.

13 En el 2024, el MEP registró a las primeras personas egresadas de este tipo de programas, se trata de 21 egresos en los CTP de Atenas y San Pedro de Barva.

14 De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N.° 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, N.° 8292 según se señala en Informe N.° DFOE-CAP-IAD-00012-2023.

15 Cláusula decimosexta del convenio de cooperación firmado y refrendado en el año 2017.

16 Oficio DFOE-DEC-2028 del 22 de agosto del 2023.

17 Por ejemplo, tan solo dos meses después de la decisión de no renovar el convenio, la FOD, mediante un comunicado de prensa, denunció que el MEP se

había negado a asumir la custodia de 215.000 artículos valorados en 12.485 millones de clones, de los cuales 50.193 correspondían a activos completamente nuevos. La respuesta del MEP ante esta denuncia evidenció que, efectivamente, no existió un plan de transición previo al finiquito del convenio, pues discutió si correspondía a la FOD o al MEP asumir el costo del traslado de los equipos, los alquileres de almacenamiento, entre otros aspectos logísticos para el resguardo de los bienes. Al mes de octubre del 2024, el proceso se encontraba judicializado y el MEP aún no había retirado los activos.

18 Acuerdo AC-CSE-257-28-2023.

19 El programa está bajo la rectoría del Ministerio de Educación Pública y la gestión a cargo de la Dirección de Recursos Tecnológicos en Educación.

20 Acuerdo AC-CSE-363-43-2023.

21 Gastos operativos distintos de las remuneraciones de los centros educativos.

22 La información proviene de una encuesta aplicada a 336 docentes de Educación Primaria de 430 escuelas seleccionadas mediante muestreo estratificado, en el marco de una investigación del Programa Estado de la Nación sobre estrategias de mediación pedagógica en lectura comprensiva. La muestra incluyó únicamente centros educativos con 12 o más docentes y direcciones escolares tipo 3, 4 y 5. Para más detalles consultar Murillo et al. (2025).

23 Expediente 18.674 (2013): propuso que el representante de la Universidad de Costa Rica contara con un suplente. Expediente 19.093 (2014): sugirió ampliar la participación de más sectores de la educación nacional y asignar a este órgano desconcentrado un 0,015% de la asignación presupuestaria correspondiente al MEP. Expediente 20.675 (2017): planteó incorporar un representante de las personas encargadas de familia sustituyendo una de las figuras de exministro. Expediente 20.762 (2018): recomendó corregir la omisión del artículo 5 de la Ley nº 1362, para permitir que la Universidad de Costa Rica tuviera un suplente en el CSE. Expediente 21.422 (2019): buscó modernizar la representación del CSE mediante la inclusión de un representante estudiantil, un representante de las universidades públicas (nombrado por el Conare) y un representante de las universidades privadas (nombrado por Unire). El Expediente 23.750, aprobado el 12 de febrero del 2025 por la Comisión con Potestad Legislativa Plena Segunda, modificó la composición del CSE al ampliar el número de integrantes de siete a nueve. Esta reforma revirtió parcialmente una modificación anterior, al reincorporar un segundo exministro(a) de Educación, sumar una representación del Colegio de Licenciados y Profesores (Colypro) y añadir un nuevo asiento para una persona representante de la Red Nacional Consultiva de la Persona Joven. Apenas un mes después, se presentó el Expediente 24.822, que propone nuevas variaciones a la conformación del Consejo. Esta iniciativa busca que la designación del representante de exministros(as) sea realizada a lo interno por el propio CSE, además de incluir una representación estudiantil de secundaria electa por los gobiernos estudiantiles.

24 La Ley General de Administración Pública, en su artículo 56, establece criterios claros para la documentación y divulgación de las decisiones de los órganos colegiados, lo cual garantiza su transparencia y trazabilidad. Esta normativa obliga al CSE a grabar en audio y video sus sesiones, levantar actas con la transcripción literal de las deliberaciones y aprobarlas en la sesión ordinaria siguiente.

25 Las referencias que aparecen antecedidas por la letra "E" corresponden a entrevistas o comunicaciones personales realizadas durante el proceso de elaboración de este *Informe*. La información respectiva se presenta en la sección "Entrevistas o comunicaciones personales", de las referencias bibliográficas de este capítulo.

26 El constructivismo plantea que las personas estudiantes construyen activamente su conocimiento y crean significado sobre el mundo que les rodea, basándose en sus experiencias individuales y sociales (Narayan et al., 2013).

27 Actualmente, en Costa Rica, como en otras partes del mundo, la democracia se enfrenta a importantes desafíos. Estudios de opinión pública evidencian niveles de satisfacción con la democracia que han decrecido drásticamente en los últimos años. Esto parece correlacionarse con las preferencias crecientes de buena parte de la ciudadanía hacia líderes políticos con actitudes autoritarias y populistas en distintas partes del mundo (Wike, 2025).

28 Entre estos destacan un sondeo realizado en noviembre del 2024 a personas docentes, orientado a identificar condiciones que favorecen o dificultan su implementación. Junto con entrevistas en profundidad con actores clave del sistema educativo como exministros, docentes, académicos y autoridades, así como con grupos focales realizados con docentes y asesores nacionales y regionales del MEP en las áreas de Educación Cívica y Estudios Sociales (Chavarría *et al.*, 2025).

29 La estructura organizativa del sistema educativo costarricense contempla los circuitos escolares como unidades administrativas para la gestión educativa territorial. En la práctica, estos circuitos operan como único espacio de articulación entre centros educativos, especialmente en contextos donde las condiciones institucionales son más frágiles.

30 Desde una perspectiva psicosocial, el estudio colocó en el centro las voces de los actores locales y abordó tanto las experiencias concretas de articulación como desafíos, mecanismos de comunicación y condicionantes estructurales que afectan el trabajo en red. Entre las principales limitaciones para el trabajo de campo estuvieron las condiciones climáticas y las agendas institucionales sobrecargadas al cierre del año.

31 El Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano (IDPUGS), la Dirección de Desarrollo Curricular, la Dirección de Vida Estudiantil, la Dirección de Gestión y Desarrollo Regional, la Dirección de Recursos Tecnológicos para la Educación, la Dirección de Gestión y Evaluación de la Calidad, y la Dirección de Educación Técnica y Capacidades Emprendedoras.

Anexo Metodológico

Índice de la situación educativa

El objetivo del índice de la situación educativa es aportar un indicador proxy del estado o situación de la oferta educativa en unidades espaciales desagregadas, que permita analizar parcialmente el conjunto de factores que generan desigualdades territoriales.

En otras palabras, el índice de situación educativa se define como un indicador del conjunto de factores que configuran la infraestructura material e intelectual de la oferta educativa en una unidad espacial, como parte de un momento determinado. En este caso, está constituido por indicadores que proporcionan información relacionada con el proceso (repitencia y exclusión), la infraestructura (física y tecnológica) y el logro educativo (rendimiento) del sistema educativo formal en primaria y secundaria. El índice consiste en un promedio simple de los indicadores de acceso, proceso, acceso a nuevas tecnologías, infraestructura, titulación docente y logro (cuadro 2.3). Se representa de la siguiente manera:

ISE=*Iproceso*+*Itics*+*Iinfr*+*Ititdoc*+*Ilogro*

El ISE construido para los centros indígenas de primaria y secundaria no es estrictamente comparable a la edición presentada en el estudio de Borge (2012); sin embargo, algunos de los componentes como indicador de proceso y preparación docente mantienen la misma fórmula de cálculo para ambos niveles de análisis. En dicho estudio se presenta un ejercicio que compara la situación del indicador en el 2010 y en el 2023, tanto para primaria como para secundaria. El ejercicio se calcula también por etnia y territorio indígena según el estudio presentado en el *Cuarto Informe Estado de la Educación*.

El ISE, al igual que otros indicadores, presenta limitaciones importantes. Para incorporar un indicador al índice, es necesario que este sea generado por fuentes confiables, publicado con regularidad y desagregado territorialmente. La disponibilidad de datos con estas características limita el diagnóstico de la oferta y la demanda educativa. Un ejemplo, es la ausencia del componente de acceso para el cual se requiere la población en edad de asistir al sistema por territorio indígena. Además, mientras no se disponga de información desagregada a nivel geográfico acerca de quienes asisten al sistema educativo y sus familias, el análisis no podrá extenderse a la demanda. De igual forma, el país debe avanzar en la generación de estadísticas periódicas sobre temas como la gestión educativa y la evaluación de los métodos de enseñanza, entre otros, que, por el momento, no se encuentran contemplados en este indicador.

Análisis de redes sociales (ARS)

El ARS consiste en una serie de métodos que permiten identificar qué tan interconectado está un grupo de actores o un actor determinado. Su base reside en la teoría de grafos (una rama de la matemática), pero que ARS aplica al estudio en el contexto social (Liu et al., 2017). En esencia, la teoría y los métodos del análisis redes sociales ofrecen una perspectiva no tradicional y un conjunto de herramientas con las cuales comprender los efectos de los actores sociales (Liu et al., 2017), y en el presente caso se utilizará para entender mejor cómo las personas directoras de los centros educativos en condición de vulnerabilidad acceden a contactos como apoyo para la gestión educativa (Murillo et al., 2025).

En su aplicación el ARS puede usar instrumentos que permiten recolectar los datos relacionales a ser analizados. Para este estudio se siguieron las recomendaciones de trabajos empírico del ARS de Hennig et al. (2012). Las preguntas realizaron fueron directas y evitaban la ambigüedad. Es recomendable, a la hora de generar nombres, no limitarse a una cuota de nombres, como ha sido probado en estudios de redes educativas (Grunspan *et al*., 2017; Brouwer et al., 2017), y analizado metodológicamente en detalle por Hennig *et al*. (2012). Una cuota de nombres se refiere a acotar o limitar la cantidad de nominaciones que el actor puede hacer de con quién interactúa. Por otro lado, los datos se analizaron utilizando la plataforma estadística R, un lenguaje y entorno para la computación estadística y los gráficos (R Core Team, 2017). Dentro de este marco, se utilizó el grupo de librerías STATNET (Handcock *et al*., 2003), especializado en análisis de redes, e *igraph* para el análisis de redes complejas (Csardi, y Nepusz, 2006; Csardi *et al*., 2024).

Uno de los conceptos importantes en el análisis de redes es la centralidad, pues permite entender y describir la posición de un actor en la red (Liu et al., 2017). La centralidad en una red se refiere a la posición que el actor tiene en la red mientras el actor busca o es buscado para brindar o recibir apoyo en la gestión educativa. Por lo tanto, un actor con muchas relaciones es central y de alto nivel (Freeman, 1978/1979). La medida se estima de la siguiente manera: el grado de centralidad, es el grado del actor i; es decir, la suma de todos los vínculos entre i y otros actores (Koschützki *et al*., 2005).

$$\boldsymbol{Deg}_i = \sum_j \boldsymbol{a}_{ij} = \boldsymbol{Deg}_i$$

La segunda medida de centralidad utilizada fue la centralidad de

Anexo Metodológico

Cuadro 2.3

Componentes del índice de situación educativa

Dimensión	Componentes	Justificación	Definición
Proceso	Porcentaje de no repitencia	Excluye a la población estudiantil matriculada en el mismo año (grado) y que cursó el año anterior, o el último año cursado y matriculado.	Proporción que representan al estudiantado no repitente en el curso lectivo t, con respecto al total de matrícula inicial en el curso lectivo t, para un nivel determinado.
	Porcentaje de no exclusión	Se refiere a la información de estudiantes que permanecieron y culminan el ciclo lectivo.	Proporción que representan los y las estudiantes que no fueron excluidos en el curso lectivo t, con respecto al total de matrícula inicial en el curso lectivo t.
Uso de nuevas tecnologías	Computadoras por cada 100 estudiantes	Indica cuántas computadoras están a disposición de los estudiantes.	Cantidad de computadoras disponibles por cada cien estudiantes con matrícula.
	Acceso potencial a laboratorios de Informática	Cobertura potencial de los laboratorios de Informática.	Estudiantes con matrícula en centros educativos que tienen al menos un centro de Informática, entre el total de estudiantes.
Infraestructura	Porcentaje de aulas académicas en buen estado	Capta el porcentaje de cobertura de aulas académicas en buen estado, con respecto a la población estudiantil.	Divide la cantidad de aulas académicas disponibles en buen estado, entre el total de aulas académicas disponible según el criterio de los directores de los centros educativos.
	Porcentaje inodoros en buen estado	Capta el porcentaje de cobertura de inodoros en buen estado, con respecto a la población estudiantil.	Divide la cantidad de inodoros disponibles en buen estado, entre el total de inodoros disponible según el criterio de los directores de los centros educativos.
	Población con acceso a servicios básicos	Indicador compuesto que contempla el acceso al agua por acueducto en el centro educativo, electricidad y tanque séptico o alcantarillado sanitario.	Porcentaje de la población estudiantil con acceso a servicios básico en el centro educativo como agua, electricidad y servicio sanitario.
Preparación docente	Porcentaje de docentes titulados	Aproxima el tema de preparación docente, bajo el supuesto de que una persona titulada se encuentra más capacitada que otra sin titulación.	Proporción de docentes con título. Se incluye a quienes poseen algún título universitario.
Logro	Porcentaje de aprobación en último año	Se refiere al porcentaje de estudiantes que logra completar un determinado nivel educativo.	Proporción de estudiantes que aprobaron el último año de cada nivel, con respecto a la matrícula en dicho nivel. En primaria se toma como referencia sexta y en secundaria undécimo
	Porcentaje de permanencia de una cohorte	Mide el nivel de logro de una cohorte de estudiantes.	Porcentaje de la población de una cohorte que termina con éxito el nivel de educación regular. Supone el seguimiento de una cohorte que se matricula en el primer año del primer ciclo, hasta la culminación de un nivel determinado, que puede ser primaria o educación diversificada. Para el cálculo de primaria se toma la matrícula del año “n” del nivel de sexto grado y se divide por la matrícula del año “n-5” y se multiplica por 100. Si n=2008, entonces n-5=2003 sistematizadas por el Departamento de Análisis Estadístico del MEP.

Fuente: Murillo Delgado, 2012.

Anexo Metodológico

intermediación. La intermediación representa una estadística que denota cuán central es un actor conforme esta toma una posición de puente o que intermedia entre otros actores. La siguiente fórmula muestra la centralidad de intermediación (Freemann, 1978). Donde, b_{isj} es todos los caminos más cortos posibles entre i y j que pasa por el actor s, y b_{ij} representa todos los caminos más cortos posibles entre i y j. En otras palabras, la estadística indica los actores que son centrales en este momento para conectar a otros, lo cual representa un papel de intermediación:

$$C_{bi} = \sum_{(i \neq s, i \neq j, j \neq s)} \frac{bi_{sj}}{b_{ij}} bi_{sj} b_{ij}$$

Además del concepto de centralidad en el *Informe* se analizan las formas en que los actores se pueden agrupar y formar estructuras más complejas como clústeres. A su vez, se revisarán algunas métricas de la red que permitan entenderla como un todo, y revisar cómo la red, como un sistema, puede tener ventajas o desventajas en la forma en que está estructurada.

APORTE ESPECIAL

Voces docentes: la compleja realidad del quehacer docente dentro y fuera del aula

Los testimonios docentes permiten reconocer que cualquier análisis del sistema educativo debe situar siempre al profesorado y al estudiantado como actores centrales. La calidad de sus interacciones pedagógicas no depende únicamente de sus características individuales, sino también de las diversas condiciones (institucionales, estructurales y de contexto) en las que se desarrolla el acto educativo.

Presentación

La décima edición del *Informe Estado de la Educación* desarrolló un trabajo especial orientado a recuperar los testimonios de las personas docentes sobre las condiciones en que ejercen su labor. El propósito fue comprender, más allá de las estadísticas, sus vivencias cotidianas y la realidad de quienes, por vocación, por circunstancias personales o por una combinación de ambas, han dedicado su vida a la enseñanza (recuadro 2.11).

La información recopilada permite visibilizar problemáticas relevantes del sistema educativo costarricense desde la perspectiva de la docencia. Este valioso conocimiento cualitativo, debidamente sistematizado, puede contribuir a mejorar la toma de decisiones del Consejo Superior de Educación, el Ministerio de Educación Pública, las organizaciones gremiales y profesionales en la definición de programas y políticas en favor del desarrollo profesional docente. Reconocer y atender las complejas condiciones en las que se ejerce la labor educativa es crucial no solo para mejorar el bienestar del profesorado, sino también para ampliar las oportunidades de aprendizaje de niñas, niños y adolescentes con quienes comparten cotidianamente las aulas (Kaufmann y Soto, 2025).

Condiciones de contratación y su impacto en la estabilidad laboral

En Costa Rica, muchas personas docentes enfrentan serias dificultades asociadas a los nombramientos interinos, pues responden a sustituciones temporales por incapacidades o a reubicaciones vinculadas a razones de salud. Esta dinámica les obliga a trasladarse constantemente entre centros educativos, lo que genera inestabilidad en sus trayectorias profesionales.

Recuadro 2.11

Relatos de vida docente: una aproximación cualitativa a los desafíos del ejercicio profesional

La realización de este aporte fue posible gracias a la colaboración con el proyecto "En la línea de fuego: relatos de vida de docentes de Costa Rica", desarrollado en el 2024 con el apoyo financiero del Colegio de Costa Rica del Ministerio de Cultura y Juventud. A través de entrevistas a profundidad con quince docentes de centros educativos urbanos y rurales, se buscó comprender aspectos claves de su trayectoria profesional.

Los relatos de vida que emergen de estas conversaciones trascienden las cifras y las estadísticas, así como ofrecen una mirada personal a los desafíos, logros y emociones que definen la labor educativa. Las historias recuperadas revelan la dimensión humana de quienes se dedican a la enseñanza y exponen testimonios invaluables de realidades que van más allá de los indicadores convencionales.

A partir de estos relatos de vida, se identificaron cuatro núcleos temáticos que evidencian los principales retos que enfrentan las personas docentes: las condiciones de contratación, los desplazamientos geográficos, las implicaciones personales y familiares de la profesión y las condiciones de trabajo en el aula.

Fuente: Kaufmann y Soto, 2025.

A esta inestabilidad se suma la falta de acompañamiento institucional. En algunos casos, las personas docentes son nombradas en centros que no conocen, ubicados en comunidades alejadas de sus hogares, sin recibir una inducción adecuada ni una orientación mínima de parte del personal administrativo. Esta ausencia de apoyo inicial dificulta aún más su labor, especialmente al intentar establecer vínculos con el estudiantado, el equipo de trabajo, las familias o el personal directivo.

"Todo el año trabajé puras incapacidades. En la escuela El Cocal de Quepos un mes; luego trabajé en la escuela La Laguna y en la escuela Pacuare, un mes. Trabajé en la escuela de la Alfombra, que ahí se llama Tinamastes y en la escuela de Platanillo. Hacía una incapacidad y al mes ya me iba. Por eso siento que tal vez no pude hacer mucho, porque donde yo me iba adaptando, ya se me vencía la incapacidad y tenía que ir a otra escuela y mientras me adaptaba y conocía al director o a la directora, ya prácticamente se me vencía el nombramiento. El pago se me atrasaba mucho porque a veces no subían las incapacidades a tiempo; para Manuel Antonio duré mes y medio sin salario y tenía que viajar, más la comida, la alimentación... sin salario era bastante difícil".

Profesora entrevistada

"En el MEP es así: usted concursa y dice qué zonas quiere trabajar. Diay, por la situación económica de uno, que necesita trabajar, uno marca 'abierto'. Todo: Guanacaste, Puntarenas, Alajuela, Heredia, San José... Entonces el MEP llama y ofrece 'interina', dice: 'se le nombró en tal lado, ¿acepta o no acepta?'".

Profesora entrevistada

"Soy de Sepecue, Alta Talamanca... Me di cuenta de que estaba la UNED cerca..., entonces fue ahí donde me matriculé para estudiar primero y segundo ciclo. Empecé y un año después me dicen que en otra comunidad, en una montaña más o menos como a otras cinco horas para allá, estaban ocupando un docente. Y como en ese tiempo no se solicitaba tener universidad, solo que tuviera la secundaria completa, fui a la entrevista y me dicen: 'tenemos tres opciones, puede dar clases en Estudios Sociales, en Matemáticas o en Español',... ese era un puesto para secundaria. Entonces recuerdo que me decidí por español, que era una asignatura que me gustaba. El supervisor me dice 'firme aquí, y la otra semana pasa a trabajar"..., y recuerdo que firmé, y sí, en una semana ya... tenía un puesto en el colegio'....".

Profesora entrevistada

Desplazamientos geográficos

Los desplazamientos geográficos constituyen uno de los mayores desafíos para el cuerpo docente, especialmente cuando los nombramientos les exigen trasladarse a regiones alejadas de sus hogares. Esta movilidad, que en ocasiones implica largos y agotadores trayectos, puede generar situaciones extremas que comprometen el bienestar físico y emocional del profesorado. En zonas rurales con infraestructura vial precaria, este tipo de traslado les obliga a adaptar su vida personal y profesional a un sistema que no garantiza estabilidad laboral. Además, las grandes distancias no solo perjudican la logística cotidiana, sino también la posibilidad de mantener un equilibrio entre el trabajo, la familia y el desarrollo profesional.

"Otro día me llamaron de San José, igual, para ofrecerme un trabajo en Coronado, y hago yo: 'de Coronado a Pérez Zeledón, está más cerca. De Limón hasta Pérez Zeledón duro seis horas y me están haciendo ride los traileros'. Porque yo no tenía tanta plata, no tenía posibilidad de nada. Alguien dijo que yo era profesor pero que no me estaban pagando todavía y todos se pusieron a ayudarme;... yo tengo que ser agradecido porque he topado con gente que ha visto algo en mí y han sido muy generosos conmigo. Fue una experiencia muy muy bella, la verdad... En Limón estuve como dos meses".

Profesor entrevistado

"Era un mes de permiso en una escuela en Bahía Drake, que está lejísimos de aquí... Era una incapacidad, me fui con mi papá y me llevé mis cositas. Me iba a llevar a mis hijos, iba a alquilar un lugar y una prima me los iba a cuidar... y cuando llegué, empecé a ver que había culebras y que para sacar a mis hijos al hospital había que cruzar en bote... Yo dije: 'no, ¡se me muere un chiquito aquí!', y dije: 'No, primero están mis hijos...'. Y después renuncié, no pude".

Profesora entrevistada

"En el 2021 me vuelvo a quedar sin nombramiento y me llaman del CTP de Jacó. Ahí trabajé un año. Estaba súper asustada..., mi hijo menor, tenía como dos años y medio... y yo tenía que aceptarlo porque no me quería quedar botada tampoco: si yo empezaba a rechazar, nunca me iban a tomar en cuenta. Tenía 24 lecciones y gracias a Dios solo me tenía que quedar dos noches, porque trabajaba miércoles, jueves y el viernes no era el día completo, entonces el miércoles me iba a las 3:30 de la mañana, salía de San Isidro en el carro, llegaba allá, daba las clases, me quedaba a dormir donde una compañera y el jueves daba clases y el viernes me regresaba".

Profesora entrevistada

"Yo tenía que agarrar un bus a las 5 p.m. de la tarde los domingos, y ese bus a veces llegaba a las 11 p.m. A veces ni siquiera llegaba. Una vez dormimos en un bar de Playa Maderos todos los maestros que viajábamos en el bus porque el bus no subió, no llegó. Entonces esperamos a que amaneciera para poder comenzar a caminar diez kilómetros y llegar a nuestros trabajos... Ahí estuve seis años. Después me pasaron a La Fortuna de San Carlos. Solicito un traslado porque yo viajaba todos los fines de semana desde San Carlos a Nicoya por mis hijas y además yo quería seguir estudiando. De La Fortuna me trasladaron a otra escuela en el cantón de Nicoya... Después, el MEP me ofrece una escuela unidocente, también en el cantón de Nicoya, estaba más cerca de mi casa, fue el primer año que yo pude dormir con mis hijas desde que comencé a trabajar".

Profesora entrevistada

Implicaciones personales y familiares de la profesión docente

La profesión docente en Costa Rica conlleva no solo desafíos laborales, sino también personales, especialmente en lo que respecta al equilibrio entre la vida profesional y familiar. Las personas docentes que deben trasladarse a otras regiones se ven forzadas a separarse de sus familias por períodos prolongados. Vivir lejos del hogar y sostener económicamente a la familia impone una carga adicional que agrava las condiciones laborales del ejercicio docente. A esto se suma la limitada orientación y el escaso acompañamiento institucional del Ministerio de Educación Pública. Esta combinación de estrés financiero y emocional, junto con la falta de apoyo administrativo puede comprometer el bienestar general e interferir en la relación con la comunidad educativa y el desempeño profesional.

"Ese año me fui a vivir al pueblo... Entraba los lunes y me quedaba en la casa del maestro que proveía la comunidad y compartíamos varias personas... Fui la primera profesora que llegó. Ahí siempre habían trabajado varones y mi compañero era varón. Eso sí me caló, llegar a trabajar a un pueblo donde nunca habían visto a una mujer profesional. Hasta podría decirse que sufrí violencia de género, porque, por ejemplo, el señor de la Junta de Educación a veces me sentía incapaz. Recuerdo que un día me preguntó: '¿Usted sabe redactar cartas?'... Además, como llegué como mujer sola, no me faltaban los 'novios', y claro, el acoso, por ejemplo, que me robaran mi ropa interior... Me hice amiga de señoras del pueblo, de familias de modo que si, por ejemplo, el maestro o el profesor tenían que ausentarse, yo no me quedaba ahí sola, me iba a donde una familia o alguna señora mandaba a una hija para que se quedará conmigo".

Profesora entrevistada

"En Duacarí trabajé tres meses. En noviembre... me llegó el telegrama de que tenía propiedad en un lugar que se llama Turnón, Escuela La Victoria, y ya le conté a un compañero, y dice: 'Vamos, yo la llevo en moto'. Y nos fuimos... ¡Qué camino más remalo!... Ahí estuve seis años. Yo dije: 'Ya aquí me vengo, puedo ver a la familia'. Siempre los dejé con empleada, yo todavía estaba con la pareja, pero sabía que no iba a aguantar. Llego a la casa y me dice: 'Ahora sí, hablemos'. '¿Qué quiere que hablemos?'. Dice: 'Deja ese trabajo o se termina todo'. Yo estaba en propiedad, ¿cómo lo iba a dejar? 'No, ya decidí', digo yo: 'Voy a seguir trabajando'.

Profesora entrevistada

"Yo entraba los domingos y salía los viernes. Entonces mis niñas se criaron con mi mamá. Bastante duro porque estaban chiquitas. La mayor tenía cinco años y la chiquita tenía dos años".

Profesora entrevistada

"Los educadores se sienten frustrados, quieren dejarlo todo. La gente está desesperada. Los educadores estamos mal ahorita. Yo, por ejemplo, lo digo con tristeza, pero yo decía '¿yo pensionarme? ¡N'hombre, seguro yo soy de las que llego a quién sabe qué edad!'. Y ahora yo digo ¿cuántos años me faltarán? Pienso que el año pasado me cayó el burnout, pero no fue eso, sino que se me juntó todo y por primera vez yo tuve que pegar con pared...".

Profesora entrevistada

Condiciones de trabajo en el aula

Muchas personas docentes en Costa Rica se enfrentan a desafíos importantes al atender una población estudiantil diversa, cuyas realidades sociales, culturales y económicas son heterogéneas. En determinados centros educativos, deben enfrentar problemáticas como drogadicción, violencia o influencia de grupos delictivos.

A estas situaciones se suman exigencias adicionales que van más allá del tiempo que permanecen en el aula, como preparación de materiales, corrección de evaluaciones y planificación de lecciones, tareas que frecuentemente se realizan los fines de semana. Asimismo, en algunos casos deben asumir con recursos propios la compra de materiales o la organización de actividades escolares. Estas condiciones laborales, combinadas con los retos sociales y culturales del entorno educativo, hacen que el ejercicio de la profesión docente sea mucho más compleja y demandante de lo que comúnmente se reconoce.

"En Hatillo luchábamos contra la drogadicción, este es un tema de nunca acabar; ahora también tenemos el problema, pero en aquel momento había unos narcos que habían metido a un grupo de estudiantes en el colegio, principalmente a un estudiante que tenía como tres o cuatro años de repetir el mismo nivel... También había chicas que se explotaban sexualmente. Había que luchar contra estas cosas, pero digamos, 'de a callao', como si no nos interesara, porque si hacíamos muchas boletas a esos chicos que estaban bajo la influencia del narco y la drogadicción o que se estaban vendiendo, podía ser un problema...".

Profesor entrevistado

"Así llegué al colegio Liceo Rural San Joaquín de Tuis... Hay una mezcla de estudiantes indígenas y no indígenas... Se intenta respetar mucho la cultura indígena. Por ejemplo, el tiempo del blanco es diferente del tiempo del indígena. Para ellos entregar la tarea tal día con fecha y límite no es tanto así, pero para los que no son indígenas sí se lo toman muy a pecho. El 'sikwa' dice: 'hasta el día, tal hora, hay tiempo', y va a haber estudiantes que lleguen súper afanados trayendo la tarea... Y los indígenas no trajeron la tarea, porque además ellos llegan a la realidad de la comunidad, ¿y qué es lo que les toca en la comunidad? Picar leña porque ya casi va a oscurecer cuando ellos llegan a las 3 o 4 de la tarde a la casa".

Profesor entrevistado

"En la actualidad... yo tengo nueve grupos, son como 270 alumnos, y este año solo trabajo con décimos años... Hay estudiantes con muchas necesidades..., sobre todo de índole económica... Aquí en Desampa los martes y los jueves se va el agua. La bomba y los tanques del colegio alcanzan solo para la mañana, de modo que los de la tarde no tienen clases".

Profesora entrevistada

"Nos dicen: 'utilicen la tecnología'. Yo no le voy a pedir a un alumno que lleve su computadora, ¿dónde se va a conectar? Incluso con el teléfono: 'Vamos a buscar tal aplicación y a bajarla para hacer tales ejercicios'. Me dirían: 'Profe, no tengo datos'; 'profe, mi teléfono es prepago', 'no tengo saldo...'. De tecnología los chiquillos lo saben todo, pero no están los medios para ponerlo en práctica... El papel lo aguanta todo, pero a la hora de llevarlo a la práctica, lo que funciona en mi materia es escribir, leer y pensar en el papel. Y yo lo hago así".

Profesora entrevistada

"En el CTP de Jacó trabajábamos con el Plan Nacional, que son las aulas de Educación Especial que están aparte, donde están solo los chicos de educación especial y en cada aula hay estudiantes de todos los niveles, de séptimo a duodécimo... Es complicado en la parte académica, porque a un estudiante que ni siquiera sabe escribir la A no le puedo dar la materia que le tengo que dar a otro en un nivel de tercer grado, que ya sabe leer y escribir. Para todos tengo que hacer planeamientos diferentes; grupalmente yo lo hago los de inicial, le hago un planeamiento a los de intermedio y a los avanzados otro planeamiento, entonces ya con eso yo me voy adaptando los contenidos...".

Profesora entrevistada

"Me dan un quinto grado muy disperso, muy diverso, donde tengo chicos de 10, 11, 13, 14, 15 años. Muy difícil. Académicamente no muy bien, y disciplinariamente cero. Y me dan un aula donde había un hueco en el techo. O sea, no había zinc. Casi no tenía pupitres. Y ahí nos tuvieron en esa aulita. Ya la supervisora llegó, hizo algunas gestiones, conseguimos algunos pupitres, se pintó el aula, se arregló, y ya pudimos trabajar. A mediados de año me quitan de ahí porque se la van a dar a una maestra de preescolar. Y me pasan a otra aula donde estaba sin pintar, y otra vez a pasarnos. Estuve debajo de un árbol dando clases. Y la disciplina muy difícil, chiquillos que llegaban y me tiraban la mesa. Sin embargo, ahí anduve".

Profesora entrevistada

"Yo tengo jóvenes que quizás su comida la hacen aquí en el colegio, y quizás con el almuerzo se van a ir a casa hasta el día siguiente... Ellos inician con todas las ganas, con todos sus sueños en sétimo, octavo, noveno, ya cuando llegan a décimo ellos mismos se dan cuenta de que si no ganan el examen de admisión, probablemente no van a ir a una universidad porque sus padres no les van a pagar".

Profesora entrevistada

"Cuando fui estudiante tuve la experiencia de un compañero que se suicidó. Y luego como docente, cuatro estudiantes... fueron años seguidos de suicidio...".

Profesora entrevistada

Para más información sobre

RELATOS DOCENTES,
Véase Kaufmann y Soto, 2025 en
www.estadonacion.or.cr

Desafíos

La *Cumbre sobre la Transformación de la Educación* de Naciones Unidas (2022) ratificó que las personas docentes están en el centro de la transformación educativa, constituyen el pilar central de todo sistema educativo de calidad y que, para transformar la educación, es esencial redefinir la manera en que las sociedades las consideran y valoran. También se señaló la importancia de transformar la forma en que este personal trabaja y cumple con sus responsabilidades, así como permitir a las y los docentes convertirse en agentes de cambio (OIT, 2024).

Las personas docentes en Costa Rica enfrentan una serie de desafíos que afectan tanto su desempeño profesional como su bienestar personal. La inestabilidad en las contrataciones, la escasez de recursos materiales y las exigencias emocionales derivadas de las condiciones sociales y culturales del entorno escolar son algunos de los factores que inciden en su labor cotidiana. La complejidad no se limita al estudiantado, a los procesos pedagógicos o al funcionamiento de los centros educativos, sino que abarca también otras dimensiones como la geográfica, la climática, las modalidades educativas y las condiciones socioeconómicas y familiares.

No obstante, los testimonios recuperados también evidencian aspectos positivos como la resiliencia, el compromiso con sus estudiantes y la creatividad para enfrentar las adversidades. Estas experiencias ilustran con claridad la necesidad de que el CSE y el MEP pongan en marcha políticas de desarrollo profesional docente que respalden a las personas educadoras en toda su trayectoria: desde la formación inicial, el ingreso al sistema (selección e inducción), el desarrollo profesional (ascensos, estabilidad, acompañamiento y capacitación), condiciones salariales, hasta la promoción activa de su bienestar emocional y el fortalecimiento del reconocimiento social de su labor.

El *Informe del Estado de la Educación* hace un llamado a prestar atención prioritaria a estas políticas y coincide con el pronunciamiento urgente a la acción realizado por el Grupo de Alto Nivel sobre la Profesión Docente del Secretario General de Naciones Unidas, para atender desafíos claves como: promover un entorno propicio y apoyo social para que las personas docentes realicen su labor; invertir en el personal; aumentar el reconocimiento y la dignidad de la profesión; potenciar el liderazgo en la enseñanza; fomentar la humanidad de la enseñanza a través del trabajo docente; mejorar la calidad y fomentar la innovación en la enseñanza a través de la formación y del aprendizaje permanente (OIT, 2024).

Créditos

Investigadores principales:
Etty Kaufmann Kappari
y Rodrigo Soto González.

Insumo: *Más allá del aula: realidades y desafíos de la docencia en Costa Rica,* de Etty Kaufmann Kappari y Rodrigo Soto González.

Las entrevistas surgieron en el marco del proyecto *"En la línea de fuego. Crónicas del trabajo docente en comunidades de alto riesgo"*, desarrollado entre abril y noviembre de 2024. Esta iniciativa fue posible gracias a una beca de financiamiento de proyectos de las Artes Literarias otorgada por el Colegio de Costa Rica del Ministerio de Cultura y Juventud.

Coordinación y revisión:
Isabel Román y Dagoberto Murillo.

APORTE ESPECIAL

Innovación y calidad educativa: Guía para identificar, sistematizar, desarrollar y escalar buenas prácticas docentes en el sistema educativo costarricense

Presentación

La innovación educativa se ha convertido en un componente esencial para garantizar la calidad en la enseñanza actual. En ese proceso el desarrollo de buenas prácticas educativas juega un papel fundamental para promover el cambio y facilitar el proceso de aprendizaje, haciéndolo más eficiente, con mayor calidad y mejores resultados (IES Mateo Alemán, 2020).

Para esta décima edición del *Informe Estado de la Educación* se desarrolló un trabajo especial orientado a sistematizar buenas prácticas docentes aplicadas en el sistema educativo público costarricense, con el propósito de fortalecer las capacidades pedagógicas, mejorar los resultados de aprendizaje y atender, de manera efectiva, los desafíos del contexto actual.

Este aporte fue posible gracias al apoyo de la Comisión de Decanas y Decanos del Conare y un grupo de investigación conformado por personas académicas de las universidades públicas (UNED, UCR, TEC, UNA y UTN), quienes llevaron a cabo un estudio exploratorio para identificar y caracterizar buenas prácticas educativas que promueven la innovación y mejora del desempeño de la población estudiantil en distintos centros y entornos del país (recuadro 2.12).

Un hallazgo relevante es que, aunque existen múltiples experiencias valiosas en el sistema educativo, estas pocas veces se sistematizan, comparten, replican y escalan, lo cual limita su potencial de impacto y sostenibilidad. Tras el análisis de un conjunto de iniciativas, la investigación permitió identificar un grupo de criterios clave para reconocer una buena práctica y los pasos necesarios para promover su desarrollo e institucionalización. A ello se suman ejemplos que muestran cómo, desde diversos contextos y niveles, es posible generar experiencias pedagógicas transformadoras.

A continuación, se sintetizan algunos de los aportes más importantes del estudio sobre cómo entender, identificar y desarrollar buenas prácticas educativas. El propósito es aportar insumos prácticos que sirvan de guía y apoyo al personal docente, directivo, asesores, supervisores y autoridades del sistema educativo, así como a estudiantes y docentes de educación en las universidades, interesados en

Recuadro 2.12

Metodología y criterios de sistematización

Para la recolección de información se diseñó una ficha de identificación de buenas prácticas educativas, (BPE), elaborada a partir de la integración de los planteamientos de Valliant (2016, 2019, 2020, 2022 y 2024), IES Mateo Alemán (2020), Arendale (2010) y de Salazar y López (2020). Esta herramienta permitió realizar una preclasificación inicial del tipo de práctica por valorar, así como verificar su caracterización como BPE con base en una serie de criterios establecidos: relevancia, innovación, replicabilidad, escalabilidad, simplicidad, sostenibilidad y efectividad.

Como resultado, se identificaron 15 iniciativas que fueron sometidas a un análisis detallado de objetivos, población meta, habilidades potenciadas, metodología aplicada, materiales requeridos; tiempo de aplicación, requerimientos, pilares pedagógicos, alcances, limitaciones, recomendaciones, posibilidades de réplica y lecciones aprendidas.
El instrumento fue ajustado mediante la técnica de juicio de experto. Posteriormente, se aplicó mediante dos modalidades: como cuestionario autoadministrado o como una entrevista realizada por una persona investigadora, quien fue identificada como ejecutora de la buena práctica.

Fuente: Aguiar et al., 2025.

sistematizar buenas prácticas educativas y potenciar la innovación y la calidad en el sistema educativo nacional.

¿Qué es una buena práctica educativa?

Vaillant (2024) define las buenas prácticas educativas (BPE) como un conjunto de estrategias, principios y acciones pedagógicas aplicadas en contextos educativos, las cuales han demostrado ser efectivas, innovadoras y sostenibles. Estas prácticas no solo mejoran los resultados académicos, sino que también promueven el desarrollo integral del estudiantado, al abordar aspectos cognitivos, afectivos, emocionales y sociales. Asimismo, las BPE se alinean con la definición de innovación pedagógica de Vaillant y Marcelo (2021), quien describe este concepto como un proceso que busca, no solo implementar nuevas prácticas educativas, sino también promueve una adaptación activa y sostenible del profesorado a los constantes cambios sociales y tecnológicos del contexto actual.

La autora destaca que la difusión de buenas prácticas docentes es esencial, ya que muchas experiencias innovadoras no se conocen y sus logros no se generalizan por falta de visibilidad. Ante esta situación, ofrece siete claves para una buena práctica docente que incluye: conocer los intereses del alumnado, usar modelos pedagógicos contemporáneos, desarrollar habilidades de pensamiento, realizar evaluaciones continuas y diversas, educar en valores, contextualizar estrategias metodológicas y fomentar un ambiente inclusivo. Estos aspectos son cruciales para crear un proceso educativo que atienda la diversidad y potencie el desarrollo integral del estudiantado (Vaillant, 2020).

Las BPE involucran a diversos actores, entre ellos personas docentes, estudiantes y puestos de dirección. La identificación adecuada permite contextualizarlas y adaptarlas según las particularidades de cada nivel educativo, partiendo de un enfoque flexible. En el marco de esta investigación, se exploraron acciones y estrategias pedagógicas con un impacto positivo en la comunidad estudiantil. De acuerdo con Vaillant (2024), las BPE buscan no solo mejorar los resultados académicos, sino también promueven la equidad y la calidad educativa. Estas prácticas están estrechamente relacionadas con el liderazgo escolar y la capacidad de las personas docentes para reflexionar y adaptar su mediación pedagógica a las necesidades del estudiantado. Esto contribuye a mejorar la calidad educativa y a responder a las necesidades emergentes en la enseñanza y el aprendizaje, es decir fortaleciendo métodos de enseñanza para que sean efectivos, relevantes y adaptados al contexto.

Su caracterización requiere cumplir con estándares específicos descritos en el cuadro 2.3 dado que no toda experiencia constituye una BPE si carece de alguno de estos criterios.

¿Cuál es la ruta para el desarrollo de una buena práctica?

Como resultado del análisis de las prácticas analizadas se reconstruyó un proceso general y común que debería seguirse para poder diseñar, replicar o escalar una BPE. Este proceso incluye las siguientes fases principales:

- **Inicio:** identificar una necesidad educativa específica y analizar el contexto en que se presenta considerando factores culturales, sociales y geográficos.
- **Diseño de la práctica:** contextualizar y adaptar la propuesta a la realidad local. Integrar metodologías innovadoras, sostenibles y accesibles.
- **Planeación de recursos:** establecer los recursos tecnológicos y humanos necesarios. Crear materiales educativos estandarizados y guías de aplicación.
- **Viabilidad institucional:** obtener el respaldo de las autoridades correspondientes. Asegurar que la propuesta fomente la inclusión y equidad.
- **Implementación:** desarrollar la práctica en la modalidad definida (presencial, virtual o híbrida). Promover el desarrollo integral del estudiante durante el proceso.
- **Evaluación y monitoreo:** incorporar indicadores de impacto y mecanismos de evaluación. Analizar resultados parala identificación de áreas de mejora y oportunidades de escalabilidad.
- **Escalabilidad y difusión:** compartir los aprendizajes mediante redes de colaboración, publicaciones y eventos educativos. Adaptar la BPE para nuevos contextos, asegurando su sostenibilidad a largo plazo. Continuar el monitoreo periódico y ajustes necesarios para mantener la relevancia y efectividad de la BPE.

La figura 2.13 presenta una síntesis de este proceso, el cual debe realizarse de manera completa y secuencial para asegurar la puesta en marcha de una BPE.

¿Cuáles son ejemplos de buenas prácticas educativas?

El estudio identificó 15 BPE desarrolladas por las universidades en alianza con centros educativos de todo el país. Estas BPE se caracterizan por estar dirigidas a poblaciones escolares diversas incluyendo personas estudiantes de primaria y tercer ciclo, docentes; jóvenes y personas adultas, así como estudiantes universitarios.

Las iniciativas se aplican en formatos presenciales o virtuales y están orientadas a áreas claves como: la innovación y mejoramiento de las prácticas y las capacidades pedagógicas docentes, la motivación de la población estudiantil

Cuadro 2.4

Criterios para la identificación de una buena práctica educativa (BPE) y sus principales características operativas

Criterio	Formulación general	Caracterización[a/]
Relevancia	La práctica debe ofrecer un beneficio tangible y significativo para el estudiantado o el entorno educativo en donde se aplica. Asimismo, debe aportar evidencia de los beneficios alcanzados.	• La problemática educativa que atiende es clara y específica.
		• Los beneficios son coherentes con las necesidades educativas que atiende.
		• La población estudiantil constituye beneficiarios directos de la práctica ejecutada.
		• Atiende un contexto de directo, de forma actualizada.
Innovación	Debe incluir elementos novedosos que aporten soluciones creativas a problemas educativos existentes.	• Sirve para resolver un problema formalmente identificado.
		• Los recursos utilizados o la forma en que los utiliza son novedosos, poco convencionales o reflejan una creatividad estratégica en su desarrollo.
		• Capacidad clara de generar transformaciones educativas o sociales.
Replicabilidad y Escalabilidad	Debe ser adaptables a diferentes contextos educativos, permitiendo su uso en diversas instituciones o niveles educativos (aun cuando implique realizar ciertos ajustes).	• Capacidad de ser replicada en otros contextos educativos.
		• Capacidad de obtener resultados similares al replicarse.
		• Capacidad de ser reproducida en otros niveles educativos.
		• Capacidad de aumentar el resultado de logro en la población seleccionada.
		• Su adaptabilidad a diversos contextos se puede realizar sin sacrificar sus alcances y objetivos principales.
Simplicidad	Debe ser sencilla de aplicar, facilitando su adaptación por otros docentes o instituciones.	• Permite hacer ajustes y tomar decisiones con facilidad.
		• Se favorece por una reducción de trámites administrativos.
		• Propone un uso de recursos de manera eficiente.
		•Facilidad en la aplicación.
Sostenibilidad	Capacidad de la BPE para mantenerse en el tiempo sin depender de recursos extraordinarios, garantizando su continuidad a mediano y largo plazo.	• Existencia de financiamiento estable y con garantías.
		• Integración con políticas institucionales o gubernamentales.
		• Se facilita el uso eficiente de recursos disponibles.
		• Cuenta con mecanismos de monitoreo y evaluación para ajustarse y mejorar.
Efectividad	La práctica debe demostrar mejoras claras en el aprendizaje o desarrollo de capacidades de la población beneficiada.	• Cuenta con evidencia de mejoras en el rendimiento académico o habilidades desarrolladas.
		• Cuenta con efectos positivos documentados mediante evaluaciones cualitativas o cuantitativas.
		• Posee realimentación positiva de docentes y estudiantes.
		• Transferibilidad a otras instituciones o programas.

a/ Los elementos de esta caracterización son de naturaleza dicotómica; es decir, permiten valorar sin un elemento se cumple o no. Con ello, se busca determinar si el criterio correspondiente resulta aplicable a la práctica evaluada.
Fuente: Aguiar et al., 2025 Con base en consultas realizada a las universidades públicas en el 2024.

Figura 2.13

Flujo del proceso propuesto para la aplicación de una buena práctica educativa (BPE)

Fuente: Aguiar et al., 2025.

hacia las ciencias y las matemáticas, el apoyo a poblaciones vulnerables y el fomento del pensamiento crítico.

El estado de consolidación de una BPE se clasifica en tres niveles según su trayectoria y el grado de cumplimiento de los seis criterios de caracterización. Se considera incipiente cuando la práctica es de reciente aplicación, con posibilidades de continuidad, cumplimiento con menos de cuatro criterios en un nivel alto. Se clasifica como un proceso de consolidación cuando ha sido implementada por más de tres años, cuenta con productos visibles y cumple con cuatro o cinco criterios en nivel alto. Por último, se considera avanzada cuando ha sido ejecutada de forma consecutiva durante más de cinco años, presenta evidencias de logros obtenidos y cumple con los seis criterios en un nivel alto (cuadro 2.4).

Para más información sobre

BUENAS PRÁCTICAS DOCENTES
Véase Aguiar et al., 2025 en
www.estadonacion.or.cr

Cierre

La mayoría de las Buenas Prácticas Educativas (BPE) analizadas aplicaron estrategias innovadoras que contribuyeron a mejorar el rendimiento académico del estudiantado, así como a fomentar el pensamiento crítico y reflexivo, alentando la capacidad de análisis y la generación de nuevas ideas. Estas prácticas también promovieron la inclusión de estudiantes provenientes de diversos contextos socioeconómicos, culturales, etarios y con necesidades educativas especiales, al tiempo que incentivaron la colaboración entre estudiantes, docentes, familias y la comunidad en general.

Asimismo, se distinguieron por la elaboración de materiales didácticos contextualizados y adecuados a las necesidades del estudiantado, el uso de tecnologías para reducir brechas de aprendizaje y fortalecer la autonomía estudiantil, así como la implementación de formatos híbridos que combinan entornos presenciales y virtuales, otorgando mayor flexibilidad a los procesos de enseñanza y aprendizaje. Por último, pero no menos relevante, estas iniciativas han contribuido a la formación y al desarrollo profesional del cuerpo docente.

Las BPE de mayor alcance —es decir, aquellas que logran beneficiar a una mayor cantidad de personas— se caracterizan por contar con acceso a múltiples recursos institucionales, ejecutarse de forma anual en períodos definidos del calendario escolar, y poseer respaldo oficial por parte del Ministerio de Educación Pública (MEP). Además, muestran un adecuado alineamiento con las modalidades educativas correspondientes, disponen de materiales didácticos específicos (físicos o virtuales) y han contado con docentes capacitados, tiempo dedicado y la participación de la comunidad educativa.

Entre las principales recomendaciones para asegurar la sostenibilidad, replicabilidad y escalabilidad de las BPE, destacan: fortalecer el respaldo

Cuadro 2.5

Recopilación de buenas prácticas educativas realizadas por instituciones públicas, según su estado de consolidación. 2024

Nombre	Años de ejecución	Institución	Objetivo	Categorización	Criterios a mejorar
MATEC: tutorías virtuales para educación abierta, en tercer ciclo.	2	TEC	Impartir lecciones en colegios públicos costarricenses de manera voluntaria, de acuerdo con la programación de cada año.	En proceso de consolidación	**Sostenibilidad:** bajo **Efectividad:** medio
Niñas supercientíficas: fomentando el interés en STEM desde la educación básica.	2	TEC	Motivar, apoyar e incentivar en las niñas una vocación hacia la ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM) y reducir sesgos de género en el interés y participación de las niñas en áreas STEM.	Incipiente	**Replicabilidad y escalabilidad:** medio **Sostenibilidad:** bajo **Efectividad:** bajo
Práctica profesional docente en Educación Primaria: formación integral y compromiso social.	5	UCR	Fortalecer conocimientos, habilidades y actitudes desde una perspectiva holística, humanista, ética y de compromiso con la transformación social al estudiantado en proceso de formación en el desempeño como docente de I y II Ciclos de la EGB.	En proceso de consolidación	**Innovación:** bajo
Formación docente interdisciplinaria mediante cursos integradores y módulos práctico-pedagógicos.	6	UCR	Contribuir al proceso formativo integral de la persona docente en formación desde un enfoque articulado e interdisciplinar que implica la reflexión recursiva entre teoría y práctica.	En proceso de consolidación	**Replicabilidad y escalabilidad:** medio **Simplicidad:** medio
Análisis colaborativo de prácticas evaluativas en la educación superior.	1	UCR	Analizar las distintas prácticas sobre la evaluación de los aprendizajes según los intereses o necesidades particulares de cada docente.	Incipiente	**Innovación:** medio **Replicabilidad y escalabilidad:** medio **Sostenibilidad:** bajo **Efectividad:** bajo
Fomento de la interdisciplinariedad y el pensamiento crítico en el aula a través de la lectura de Frankenstein.	3	UCR	Integrar conocimientos de ciencias, español e inglés, para la lectura crítica del texto Frankenstein de Mary Shelley, mediante la elaboración de una monografía.	En proceso de consolidación	**Sostenibilidad**: medio **Efectividad:** medio
Práctica de sostenibilidad ambiental con niños y niñas, trabajo de campo en la Finca Tierra Prometida.	17	UNA	Establecer un centro de estudio en una finca que involucre experiencia y pedagogía, correlacionando objetivos del plan de estudio al modelo del proyecto con miras a la sostenibilidad; promoción de valores, trabajo cooperativo y empresariedad.	En proceso de consolidación	**Replicabilidad y escalabilidad:** medio **Simplicidad**: medio
Minipráctica profesional de inglés: formación pedagógica para adultos mayores en condiciones de vulnerabilidad.	10	UNA	Propiciar espacios de prácticas profesionales al estudiantado del bachillerato en la Enseñanza del Inglés con poblaciones reales y en condiciones de vulnerabilidad para que desarrollen competencias pedagógicas, profesionales y personales en los cuatro años de formación docente.	En proceso de consolidación	**Innovación**: medio **Simplicidad:** medio
Glocalización del espacio etnopedagógico de docentes a través de etnomatemáticas regionales en Costa Rica.	7	UNA	Poner en marcha el modelo formativo de gloca-lización del espacio etnopedagógico para enriquecer la planificación docente a partir del estudio etnomatemático de signos culturales regionales.	En proceso de consolidación	**Efectividad:** medio

CONTINÚA >

Cuadro 2.5 > Continuación

Recopilación de buenas prácticas educativas realizadas por instituciones públicas, según su estado de consolidación. 2024

Nombre	Años de ejecución	Institución	Objetivo	Categorización	Criterios a mejorar
Promoción de la integridad académica para la prevención del fraude a través de infografías formativas.	3	UNED	Trascender el enfoque tradicional punitivo al fraude académico utilizando como base tres ejes claves (formativo de consciencia, teórico, y reflexivo), en que se aborda tanto aspectos teóricos reglamentarios sobre fraude académico y plagio, como también elementos relevantes del aprendizaje que inciden en el éxito académico.	En proceso de consolidación	**Sostenibilidad:** medio **Efectividad**: medio
Rompecabezas: inclusión y desarrollo social a través del arte teatral.	8	UNED	Desarrollar habilidades sociales en personas en situación de discapacidad a través de la experiencia artística del teatro.	En proceso de consolidación	**Simplicidad:** medio
Implementación del Diseño Universal de Aprendizaje (DUA) en la docencia.	2	UNED	Fortalecer la aplicación de concepto y características del Diseño Universal para el Aprendizaje mediante uso de herramientas tecnológicas en diversas funciones del quehacer docente.	En proceso de consolidación	**Sostenibilidad**: bajo **Efectividad:** medio
Alfabetización mediática de niños y niñas de 10 a 12 años de edad mediante el uso de tecnologías.	1	UNED	Desarrollar actividades de fortalecimiento para la alfabetización mediática e informacional apoyados con el uso de narrativas expandidas y nuevos medios en los centros educativos costarricenses de las comunidades de Coronado y Hojancha, con población infantil de edades comprendidas entre los 10 y 12 años.	Incipiente	**Innovación:** medio **Replicabilidad y Escalabilidad:** medio **Simplicidad:** bajo **Sostenibilidad:** bajo **Efectividad:** bajo
Programa propedéutico intercultural para el fortalecimiento de capacidades del estudiantado indígena cabécar en la educación universitaria.	12	CONARE	Facilitar opciones formativas dirigidas al desarrollo de conocimientos y capacidades previas a la incursión en los estudios universitarios. Desarrollar capacidades de autogestión y metacognición en contextos de formación universitaria a distancia y fomentar la inclusión de los aportes de las identidades culturales en los procesos de formación universitaria, el intercambio y el diálogo intercultural e intercientífico.	En proceso de consolidación	**Innovación:** medio **Simplicidad:** medio
Fomento del talento y el disfrute de las matemáticas mediante la Olimpiada de Matemáticas (OLCOMEP)	4	CONARE	Promover la mejora del dominio del conocimiento matemático y el disfrute de las matemáticas en la población nacional de Educación Primaria, así como contribuir al diseño e implementación de acciones educativas que permitan identificar y atender a estudiantes con talento matemático.	En proceso de consolidación	**Simplicidad:** medio **Sostenibilidad**: medio

Fuente: Aguiar et al., 2025 con base en consultas realizada a las universidades públicas en el 2024.

del MEP a estas iniciativas; fomentar la participación activa de estudiantes, docentes, familias y comunidades en su diseño e implementación; elaborar manuales detallados —por parte del MEP y las universidades— con orientaciones para desarrollar BPE en contextos, niveles y poblaciones prioritarias; y llevar a cabo estudios longitudinales que permitan identificar las prácticas más efectivas, evaluando sus resultados y su potencial de escalamiento mediante metodologías rigurosas que incluyan líneas de base, análisis contra fácticos, comparativos y experimentales.

Créditos

Investigadores principales: Tatiana Aguiar Montealegre, Emanuel Blanoya, Fernando López Hernández, Monge Figueroa, Ana Elissa, Kevin Mora Sáenz, Giannina, Seravalli Monge.

Insumo: *Innovación y calidad educativa: Buenas prácticas en el Sistema educativo de Costa Rica: un estudio exploratorio*, de Tatiana Aguiar Montealegre, Emanuel Blanoya, Fernando López Hernández, Monge Figueroa, Ana Elissa, Kevin Mora Sáenz, Giannina, Seravalli Monge.

Revisión y edición:
Isabel Román y Dagoberto Murillo.

CAPÍTULO

EDUCACIÓN PREESCOLAR, GENERAL BÁSICA Y DIVERSIFICADA

3 Recuperación de los aprendizajes en habilidades fundamentales

HALLAZGOS RELEVANTES

- Costa Rica registra su peor desempeño en una década de participación en las pruebas del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA). Los puntajes se redujeron en las tres competencias evaluadas.
- Comprensión lectora y razonamiento matemático son las habilidades que representan mayor dificultad para el estudiantado.
- 9 de cada 10 estudiantes se ubican en los niveles más bajos de desempeño en competencia matemática.
- La disminución en competencia lectora del estudiantado costarricense equivale a una pérdida medio año lectivo entre 2018 y 2022.
- Bajos resultados de PISA se asocian a debilidades en los conocimientos de base que reciben las personas estudiantes y revelan problemas de calidad sistémica que inician en la educación primaria.
- Programa de Español muestra poca alineación con estándares internacionales en cuanto a las habilidades que promueve, la progresión en el desarrollo de la compresión lectora y niveles de dificultad de los textos sugeridos al cuerpo docente.
- El desarrollo de la comprensión lectora recae principalmente en la primaria y no existen lineamientos claros para que se continúe en secundaria.
- Discontinuidad del programa de Español entre primaria y secundaria impide avanzar hacia habilidades más complejas de lectura como lectura crítica y analítica.
- Docentes de primaria revelan bajo conocimiento del desarrollo de los procesos de lectura y empleo insuficiente de estrategias de mediación adecuadas en las aulas.
- Programa de Matemáticas vigente muestra coherencia con marco teórico de PISA y progresión adecuada en el desarrollo de habilidades matemáticas desde la escuela y hasta el colegio.
- Docentes de primaria cuentan con manejo teórico del programa, pero reportan baja aplicación de estrategias didácticas específicas para la enseñanza de las matemáticas.
- Cuerpo docente muestra carencias en su formación inicial (conocimientos y herramientas) que le permitan la aplicación de la estrategia de resolución de problemas y desarrollo de habilidades fundamentales en matemáticas.
- Pruebas estandarizadas nacionales de sexto grado, aplicadas en 2023, son instrumentos de baja calidad técnica; alineación parcial con los programas vigentes; niveles de dificultad inadecuados para el grado en que se aplican; poca comparabilidad con los estándares internacionales y, sus resultados, brindan señales erróneas en cuanto temas, procesos y estrategias de mediación que deben priorizarse en las aulas.
- Pobreza de los instrumentos de macroevaluación implementados por el MEP a partir del 2023 impide al país prever y remediar bajos desempeños de la población estudiantil en habilidades claves como comprensión lectora y razonamiento matemático.
- El país requiere un plan nacional de recuperación y aceleración de aprendizajes, desarrollado en conjunto entre el MEP y las universidades
- El país debe fijar una meta nacional de mejora en los resultados de PISA y enfocarse en fortalecer y lograr una implementación exitosa de los programas de Español y matemática, con ayuda de universidades y expertos nacionales e internacionales.

CAPÍTULO

3 Recuperación de los aprendizajes en habilidades fundamentales

VALORACIÓN GENERAL

El capítulo analiza el estado de los aprendizajes del estudiantado que asiste a la educación general básica. Documenta un severo rezago en habilidades fundamentales, dado que la mayoría llega a los últimos años del colegio con graves carencias en su desarrollo académico. La evidencia recopilada revela que es un problema que se arrastra desde la primaria. En las aulas se documenta una incapacidad para ejecutar procesos de formación que se mantengan articulados a lo largo de la trayectoria educativa. Además, desde la rectoría del MEP, encargada de garantizar la calidad de la enseñanza, se identifica una baja calidad técnica de los instrumentos utilizados para medir los aprendizajes estudiantiles, hecho que obstaculiza la implementación de políticas educativas basadas en evidencia científica. Esta debilidad del MEP limita la posibilidad de mejorar el trabajo docente en el aula y el desempeño estudiantil.

La atención de esta situación es determinante, sobre todo para un pequeño país como Costa Rica cuyo desarrollo social, político y económico se basa principalmente en las capacidades de sus habitantes. Una baja calidad en la educación representa una renuncia colectiva a lograr mejores niveles de calidad de vida y una sociedad más equitativa y democrática.

Los análisis realizados revelan que las habilidades fundamentales, que las personas estudiantes deben tener desarrolladas hacia el final de la educación básica, presentan un retroceso no solo en relación con otros países sino, también, en relación con los propios objetivos establecidos en el currículo nacional vigente. Alrededor de los 15 años de edad, el estudiantado presenta niveles de comprensión lectora y razonamiento matemático que corresponden a primaria, con bajas probabilidades de recuperación antes de graduarse del colegio.

Esta regresión generalizada de los aprendizajes pone al país en una situación contradictoria. Por una parte, una aparente mejora educativa debido al aumento en la cantidad de personas que aprueban el año lectivo y se gradúan de secundaria, tendencia reportada en el Capítulo 2; por otra, bajos estándares y controles de calidad durante el proceso de aprendizaje, que este capítulo documenta.

El resultado son cohortes completas de estudiantes con escasas capacidades para plantear interrogantes, resolver problemas, hacer inferencias y utilizar pensamiento crítico para afrontar situaciones de la vida real. Las afectaciones son de dos tipos. En el plano personal, las personas no desarrollan habilidades necesarias para incorporarse al mercado laboral o continuar estudios universitarios con éxito. En el plano colectivo, el futuro desarrollo humano del país se ve afectado por la existencia de amplias capas ciudadanas con insuficientes capacidades para discriminar información, adoptar nuevas tecnologías y tomar decisiones basadas en evidencias.

Ediciones anteriores del Informe Estado de la Educación habían aproximado algunas razones del retroceso en los aprendizajes. En secundaria se observaron lecciones poco participativas, carencias de infraestructura y desconocimiento docente del currículum nacional vigente. Esta edición documenta tres razones adicionales, esta vez en primaria: implementación inefectiva y discontinua de los programas de estudio, que provocan incumplimiento de los perfiles de salida esperados; vacíos en los procesos de enseñanza docente, particularmente relacionados con el modelamiento de tareas específicas (como sacar ideas principales u obtener estadísticas de un conjunto de datos), que impiden avanzar hacia habilidades más complejas; y, finalmente, baja calidad en los instrumentos de macroevaluación aplicados por el MEP, que impiden seguir el pulso del desarrollo de habilidades y su correspondiente corrección a tiempo.

Análisis detallados en las asignaturas de Matemáticas y Español permiten no solo conocer con más precisión la situación, sino derivar recomendaciones específicas para la mejora en cada caso. En Matemáticas, el programa contiene procesos, contenidos y niveles que, de seguirse a cabalidad, permitirían alcanzar mejores resultados. Sin embargo, el cuerpo docente no cuenta con herramientas didácticas para la enseñanza específica de la asignatura. Se utiliza de forma errónea la contextualización de situaciones matemáticas y la resolución de problemas como estrategia para desarrollar las lecciones, lo que dificulta el traslado de conocimientos académicos a situaciones cotidianas.

VALORACIÓN GENERAL

En Español el problema es más complejo, pues viene desde la raíz. El análisis del programa de estudios revela que la comprensión lectora se fragmenta entre ciclos educativos, por lo que se pierde continuidad de los procesos de enseñanza, necesaria para desarrollar habilidades complejas de comprensión lectora como la inferencia, el análisis crítico, la contrastación de información y la identificación de ideas y argumentos. Este nudo crítico se explica por dos razones principales. En primer lugar, los programas de primaria y secundaria están desarticulados y los lineamientos curriculares para atender estos problemas son poco claros e insuficientes. En segundo, las personas docentes reportan desconocimiento sobre el desarrollo del proceso lector y las estrategias para promoverlo.

A esta situación, se suma otro problema medular. Montero et al. (2025) documentan la "pobreza en las evaluaciones" prevaleciente en la macroevaluación actual en el país. Constituye una de principales debilidades en la gestión del MEP como ente rector del sistema educativo. El análisis a fondo de las pruebas nacionales estandarizadas, aplicadas en primaria durante 2023, refleja que los instrumentos de evaluación estudiantil son de baja calidad técnica. No cubren todos los contenidos y procesos incluidos en los programas vigentes; tienen niveles de dificultad inadecuados para el año escolar en que se aplican y poca comparabilidad con los estándares internacionales. Además, los resultados e informes sobreestiman las habilidades del estudiantado y brindan señales erróneas al cuerpo docente en cuanto a los temas, procesos y estrategias de mediación que deben priorizarse en las aulas. La ausencia de evaluaciones rigurosas y robustas impide la planificación del sistema y dificulta el desarrollo de estrategias de nivelación para recuperar los aprendizajes afectados.

La situación diagnosticada por el capítulo es, en síntesis, apremiante. El sistema educativo está fallando en la formación de habilidades sustanciales en el estudiantado y no cuenta con criterios e instrumentos adecuados para detectar los problemas y corregirlos a tiempo. Por ello, las recomendaciones llaman a ejecutar un conjunto de acciones concretas, de corto y mediano plazo, que apunten a elevar la calidad de cada elemento del proceso de aprendizaje. Entre éstas se encuentran la mejora en la aplicación de los programas y la articulación entre niveles para el desarrollo de procesos continuos; mejorar la mediación docente por medio de la formación inicial y continua en didácticas específicas para cada asignatura; estrategias de modelaje de habilidades complejas de comprensión lectora y razonamiento matemático; y atender las debilidades técnicas de los instrumentos de macroevaluación actuales con el fin mejorar la toma de decisiones.

CAPÍTULO

EDUCACIÓN PREESCOLAR, GENERAL BÁSICA Y DIVERSIFICADA

3 Recuperación de los aprendizajes en habilidades fundamentales

ÍNDICE

Hallazgos relevantes 177

Valoración general 179

Introducción 181

Pruebas PISA revelan fallas sistémicas en pensamiento analítico, creativo y la resolución de problemas del estudiantado 182

Problemas de calidad y rendimiento inician en primaria con la baja implementación de programas e inadecuada mediación docente 193

Graves falencias en la macroevaluación del desempeño estudiantil dificultan mejorar los resultados y apoyar el trabajo docente en las aulas 207

Desafíos y recomendaciones para salir de la crisis de aprendizajes y mejorar la calidad de la educación en los próximos años 211

Aporte especial: La importancia de motivar a escribir: desafíos y oportunidades para el diseño de políticas y prácticas educativas en las aulas, a partir de la evidencia 229

Introducción

El *Noveno Informe Estado de la Educación* planteó una situación de crisis agravada en el sistema educativo, producto de rezagos históricos, el apagón educativo, la pandemia y la inacción ante la crisis de aprendizajes reportada en 2021 (PEN, 2023). El objetivo principal de este capítulo es aportar evidencia para el diseño de soluciones y políticas educativas que permitan a la población estudiantil recuperar la pérdida de aprendizajes básicos que experimenta.

Entre el 2022 y el 2025, la crisis persiste y se han sumado un conjunto de elementos exógenos que plantean mayores desafíos: la caída de la inversión pública destinada a educación; un mercado laboral que demanda más y mejores competencias de quienes se incorporan a puestos de trabajo; y una crisis política mundial que amenaza los fundamentos democráticos y el estado de derecho de países como Costa Rica. El resultado es un sistema educativo público con grandes carencias, que debe enfrentar nuevos y mayores retos para proveer educación de calidad a la mayoría de niños, niñas y adolescentes, especialmente a las poblaciones excluidas, con menor disponibilidad de recursos y pocos controles sobre la calidad de los aprendizajes que reciben.

El capítulo parte de las siguientes preguntas de investigación principales: ¿funciona el sistema educativo como un sistema articulado y efectivo para desarrollar las habilidades fundamentales de la población estudiantil? ¿Qué soluciones pueden ayudar a la población estudiantil costarricense a recuperar y fortalecer estas habilidades fundamentales para el éxito de sus trayectorias educativas?

Para responder a estas interrogantes, se emplea una metodología de análisis que recopila información estratégica sobre el funcionamiento del sistema educativo mediante el estudio de cuatro factores claves durante toda la trayectoria educativa (de primero de la escuela a undécimo del colegio): resultados de aprendizaje, contenidos curriculares, prácticas docentes y macroevaluación.

En los resultados de aprendizaje se analizan las habilidades fundamentales que tienen el estudiantado de secundaria mediante los puntajes en las pruebas PISA 2022. Estas miden conocimientos aplicados en Lectura (Español) y Matemáticas para estudiantes entre noveno y décimo año. Se utilizan como una aproximación al perfil de salida, ya que miden los aprendizajes acumulados hacia el final de la trayectoria educativa.

El examen de los contenidos curriculares incluye el análisis de los programas de estudio que guían las interacciones diarias de aula en primaria, en las materias de Español y Matemáticas. Este análisis permite identificar, desde la primaria, cómo se conciben las habilidades fundamentales en el currículo nacional vigente,

que constituyen la base del aprendizaje a lo largo de la trayectoria educativa.

Las prácticas docentes, por su parte, refieren las capacidades y herramientas de enseñanza en el aula de primaria en las materias de Español y Matemáticas. Este componente se analizó mediante una consulta a docentes sobre sus prácticas pedagógicas en el aula.

Finalmente, el análisis de la macroevaluación que aplica el Ministerio de Educación Pública (MEP) se enfoca en las pruebas estandarizadas que realiza cómo órgano rector del sistema educativo para monitorear la calidad de los procesos de aprendizaje a lo largo de la trayectoria educativa. En específico, se examina si el diseño y la calidad de estas pruebas permite a docentes y autoridades tomar decisiones informadas sobre lo que aprende el estudiantado, sus principales carencias y las formas de remediarlas

Estos cuatro factores recogen información de las tres dimensiones que estructuran el proceso educativo: el desempeño del estudiantado, las capacidades del profesorado y el funcionamiento del sistema educativo, tal y como se visualiza en la figura 3.1.

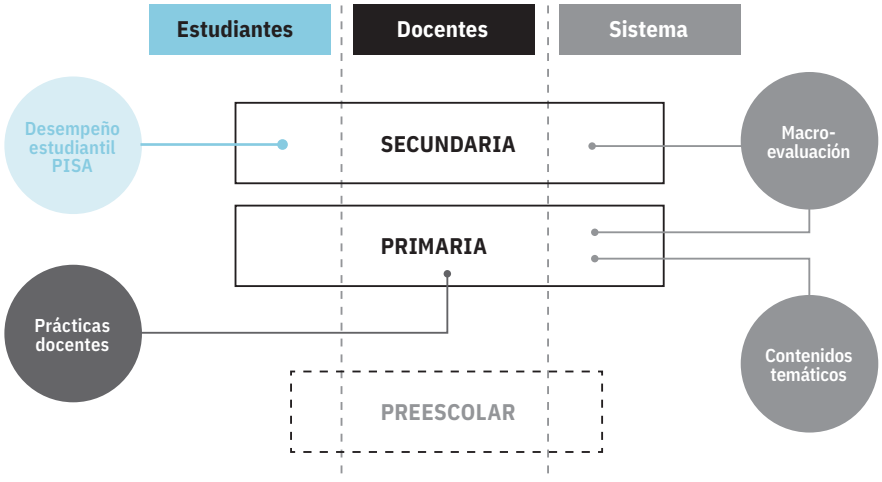
El capítulo se organiza en cuatro secciones, además de esta introducción y un aporte especial anexo al documento. En la primera sección, se presentan los resultados históricos de las pruebas PISA y las carencias que revelan en la formación del estudiantado costarricense. La segunda sección muestra el análisis de los programas de estudios y las prácticas de aula reportadas por docentes de primaria, con el fin de encontrar elementos que permitan explicar los resultados del país en las pruebas PISA 2022, entendiendo que el proceso educativo se desarrolla de manera paulatina y acumulativa a lo largo de las trayectorias educativas.

La tercera sección aborda el estado de la macroevaluación nacional mediante el análisis de las pruebas estandarizadas del MEP en primaria durante 2023. Finalmente, en el cuarto acápite se presenta un conjunto de reflexiones y propuestas orientadas a trazar una hoja de ruta que permita superar la coyuntura actual del sistema educativo. Se combinan acciones de corto y mediano plazo como insumos para una planificación que atienda rezagos históricos mientras se anticipa a los desafíos de la escuela del siglo XXI.

El aporte especial (ver sección anexa) resume los hallazgos de una investigación cuasi experimental orientada a evaluar un proyecto piloto cuyo propósito es fortalecer la motivación del estudiantado costarricense hacia la escritura.

Figura 3.1

Elementos del sistema educativo costarricense analizados en el capítulo 3



Fuente: Elaboración propia.

Este capítulo fue elaborado con el respaldo de una red de investigadoras e investigadores de universidades públicas (UNED y UCR), la Asociación de Amigos del Aprendizaje (ADA), Guiare y el apoyo de la Fundación Yamuni Tabush. Los documentos base están disponibles para consulta pública en el sitio web: www.estadonacion.or.cr.

Los datos de las pruebas estandarizadas fueron provistos por el Ministerio de Educación Pública (MEP) por orden de la Sala Constitucional y las encuestas a docentes de primaria se realizaron con el apoyo de las Direcciones Regionales Educativas del MEP.

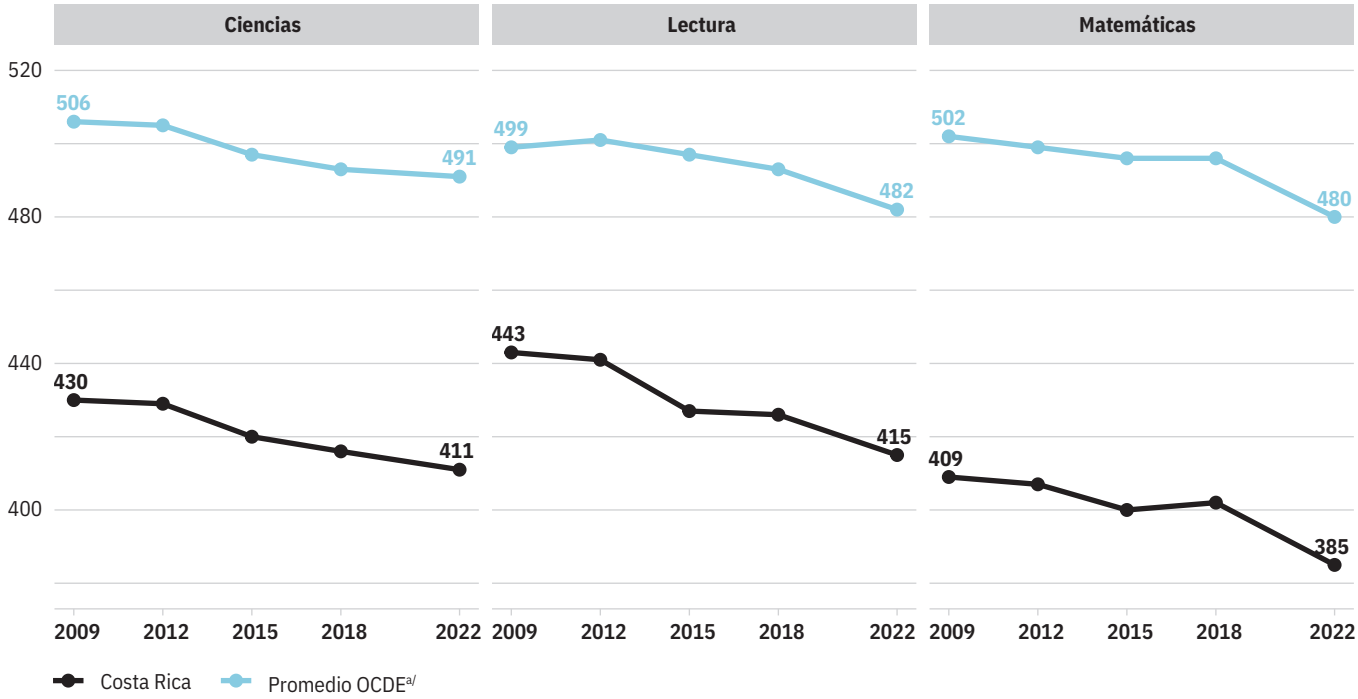
Pruebas PISA revelan fallas sistémicas en pensamiento analítico, creativo y la resolución de problemas del estudiantado

Tras una década de participación en las evaluaciones estandarizadas del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos, conocido como (PISA) por sus siglas en inglés, Costa Rica muestra una desmejora sostenida en el desempeño de sus estudiantes en las competencias evaluadas. Desde su primera participación en 2009, los puntajes muestran un comportamiento decreciente. Esta situación se agravó con la pandemia, durante la cual el país mantuvo uno de los cierres de centros educativos más prolongados del mundo, y con las huelgas de finales de 2018 y 2019, que resultaron en la pérdida de casi un tercio del ciclo lectivo regular (PEN, 2023).

Los bajos resultados generalizados revelan un problema más profundo: el sistema educativo no logra ejecutar procesos de formación efectivos en las aulas para desarrollar las habilidades necesarias en la población estudiantil. Las personas estudiantes concluyen la educación secundaria obligatoria con graves rezagos en su desempeño académico y no alcanzan los niveles mínimos en competencia lectora y matemática. Esta situación, sumada a la ausencia de acciones concretas de recuperación de aprendizajes tras la pandemia (PEN, 2023), implica que quienes están próximos a egresar

Gráfico 3.1

Evolución de los puntajes promedio en las pruebas PISA, según la competencia evaluada



a/El promedio de la OCDE utiliza el puntaje de los 23 países miembros que han participado en todas las aplicaciones PISA
Fuente: Barquero, 2025 con datos de OCDE, 2023b.

del ciclo básico tienen bajas capacidades para plantear interrogantes, encontrar patrones, resolver problemas, discriminar e identificar información relevante, hacer inferencias y utilizar pensamiento crítico para analizar situaciones de la vida real. Se trata de habilidades fundamentales tanto para la continuidad educativa como para la inserción laboral.

Con estos resultados de PISA 2022, Costa Rica se coloca en una posición de desventaja frente a las economías desarrolladas del mundo y a varios países de América Latina que han mostrado mejor desempeño en las pruebas. Aunque todos los países participantes experimentaron retrocesos relativos en los resultados de PISA tras la pandemia, la mayoría logró revertir parcialmente esa tendencia o al menos estabilizar sus puntajes. Como indica Rodino (2025), los resultados de PISA cobran relevancia pues permiten determinar qué saben las personas estudiantes y, por tanto, la pertinencia de la formación que reciben para insertarse de manera exitosa en la vida profesional, social y política.

Esta primera sección del capítulo se presenta una revisión histórica y detallada de los resultados de Costa Rica en PISA, con especial énfasis en lectura y matemática. Se analizan los niveles de desempeño alcanzados por la población estudiantil costarricense en comparación con otros países miembros de la OCDE y de América Latina.

Puntajes de Costa Rica en PISA se reducen en todas las competencias y muestra el peor desempeño de la región

En 2022, Costa Rica alcanzó su desempeño más bajo en las pruebas PISA. El análisis histórico de los resultados en las distintas ediciones de la prueba revela que el país obtuvo su mayor puntaje en 2009 (gráfico 3.1). Doce años después, se observa una disminución en las tres competencias evaluadas: en lectura la disminución fue del 6,32%; en matemática, del 5,87% y en ciencias la disminución fue del 4,42%.

El descenso se ha traducido en una ampliación de la brecha entre el puntaje registrado por el país y el promedio de la OCDE. En 2022, la diferencia fue de 67 puntos en lectura, 95 puntos en matemáticas y 80 puntos en ciencias. Al comparar estos datos con los de 2009, se observa que la distancia en lectura es la que más se ha incrementado: pasó de 56 puntos a 67 en 2022.

En relación con los resultados de PISA 2018 la tendencia a la baja se mantuvo, pero la caída fue menor. En Costa Rica, la disminución fue de 11 puntos en lectura y de 17 en matemáticas, mientras que en ciencias no se registró ninguna variación significativa. Este dato resulta especialmente relevante, pues permite captar el posible efecto del apagón educativo sobre el rendimiento estudiantil y confirma que el deterioro en la calidad ya se venía gestando previamente (PEN, 2021; 2023). De acuerdo con la OCDE (2023b),

la disminución observada en los puntajes equivale a una pérdida de casi tres cuartas partes de un año de escolaridad en matemáticas y de medio año en lectura.

Este comportamiento en los puntajes no es exclusivo de Costa Rica. Otros países participantes también registran resultados más bajos en comparación con ediciones anteriores, como lo demuestra la disminución del promedio de puntajes de los países de la OCDE.

No obstante, en el caso de estos países desarrollados, la reducción fue más moderada: con respecto a 2009, los puntajes descendieron un 3,41% en lectura, un 4,38% en matemáticas y un 2,9% en ciencias. El resultado es un ensanchamiento de la brecha entre Costa Rica y la OCDE: en 2022, la diferencia fue de 67 puntos en lectura, 95 puntos en matemáticas y 80 puntos en ciencias.

PISA 2022 confirma deterioro en áreas estratégicas para la formación de estudiantes: comprensión de lectura y razonamiento matemático

Las pruebas PISA revelan el deterioro de los aprendizajes en Costa Rica en dos dimensiones complementarias: una de magnitud y otra de profundidad. La primera se evidencia en la baja proporción de estudiantes que alcanza los niveles de desempeño más altos, los cuales evalúan las habilidades más avanzadas y complejas en cada competencia. Lejos de mejorar, Costa Rica encabeza el grupo de países de América Latina que más incrementaron la proporción de estudiantes con bajos desempeños en la edición 2022. El aumento fue del 4%, seguido por Argentina con un 3,2%. En contraste, países como Panamá, Perú y Uruguay lograron reducir la cantidad de estudiantes ubicados en estos umbrales.

La dimensión de profundidad se manifiesta en la escasa variabilidad de los resultados. En el caso de Costa Rica, los datos muestran que las personas estudiantes que participaron en PISA 2022 obtuvieron puntajes muy similares entre sí, pero se ubican en los niveles más bajos. Esta situación representa, a la vez, un desafío y una oportunidad para el país: si bien se requiere una intervención exhaustiva para superar la crisis, también se cuenta con una base relativamente homogénea sobre la cual diseñar estrategias focalizadas de recuperación de aprendizajes en las áreas más rezagadas.

Tal y como lo señala Rodino (2025), la utilidad de las pruebas PISA va más allá de la comparación entre países. Los resultados y mediciones que ofrece permiten a los países determinar qué saben o no sus estudiantes y, a partir de esa evidencia, ajustar sus políticas educativas. Gracias a la desagregación de resultados y al diseño mismo de la prueba, los niveles de desempeño permiten determinar los procesos y áreas específicas en que el estudiantado muestra mayores debilidades (recuadro 3.1).

Los puntajes obtenidos en las pruebas ofrecen información relevante para analizar la evolución del desempeño del estudiantado costarricense en las pruebas y para compararlo con los resultados de otros países participantes. No obstante, para comprender qué significan en términos de lo que cada persona sabe y es capaz de hacer en la competencia evaluada, es necesario examinar con mayor profundidad las subescalas y los niveles de desempeño. En el caso de Costa Rica, los rendimientos muestran un deterioro más pronunciado en habilidades fundamentales vinculadas con la comprensión lectora y el razonamiento matemático.

Nueve de cada diez estudiantes tienen bajos desempeños en competencia matemática

En la prueba de Matemáticas de PISA 2022, cerca del 93% del estudiantado se ubicó en el umbral de bajos desempeños, es decir, en el nivel 2 o inferior. Para esta edición se definieron ocho niveles de

Recuadro 3.1

Las pruebas PISA como herramienta para el seguimiento de los sistemas educativos

Las evaluaciones internacionales, como el Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA), han adquirido una relevancia crucial en la última década. Este programa, liderado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), evalúa el rendimiento de los estudiantes de 15 años en tres competencias clave: matemáticas, ciencias y lectura. A través de estas evaluaciones, se obtiene una visión comparativa de la calidad, equidad y eficiencia de los sistemas educativos a nivel global, lo que permite a las instancias responsables de políticas educativas tomar decisiones fundamentadas en datos objetivos y comparables.

El objetivo de estas pruebas es evaluar los conocimientos y habilidades estudiantiles, así como vincular estos resultados con información de su contexto, su profesorado, sus centros educativos y los sistemas en su conjunto. PISA no solo mide lo que el estudiantado sabe, sino también lo que puede hacer con ese conocimiento. Las pruebas se aplican cada tres años, desde el año 2000, y Costa Rica ha participado de manera consecutiva en las últimas cinco ediciones. En cada aplicación, se evalúan las tres competencias, pero se da énfasis —mediante mayor número de preguntas y cuestionarios adicionales— a una de ellas, conocida como dominio principal. Los contenidos y procesos solo pueden examinarse en profundidad dentro de ese dominio (figura 3.2).

En PISA 2022, participaron 76 sistemas educativos, incluyendo 37 países miembros de la OCDE y 39 de otras economías. Esta cobertura representa una oportunidad significativa para identificar áreas de mejora, implementar políticas basadas en evidencia y evaluar el impacto de las reformas educativas a lo largo del tiempo. La continuidad de participación permite al país comparar su evolución con la de otros países y adaptar sus estrategias educativas para mejorar la calidad y equidad en la enseñanza,

CONTINÚA >

Recuadro 3.1 > continuación

Las pruebas PISA como herramienta para el seguimiento de los sistemas educativos

asegurando que el estudiantado esté mejor preparado para afrontar los desafíos del futuro.

PISA organiza sus resultados en seis niveles de desempeño que describen lo que el estudiantado es capaz de hacer en cada competencia evaluada. Los niveles más bajos indican que los estudiantes reflejan desempeños deficientes, mientras que los más altos evidencian competencia consolidada en cada disciplina. Cuando el rendimiento se sitúa por debajo del nivel 1 (el más bajo posible), se subdivide este nivel o se crean niveles adicionales para ofrecer información más precisa sobre el perfil del estudiantado.

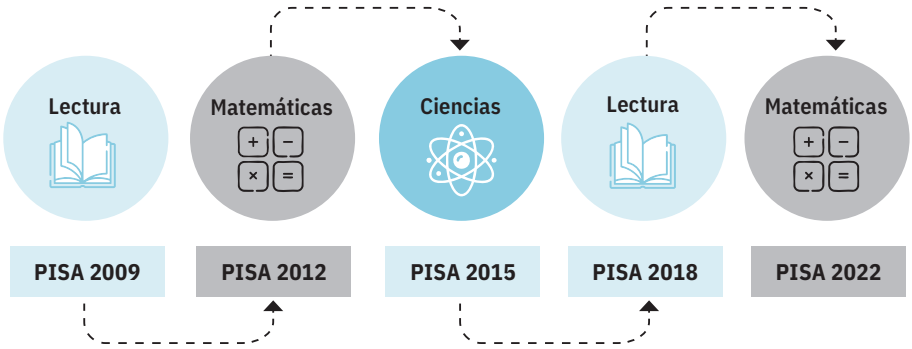
Una de las principales fortalezas de PISA es su capacidad para vincular los resultados con factores asociados, mediante cuestionarios aplicados al estudiantado, al profesorado y a las direcciones de los centros educativos. Estos instrumentos permiten profundizar en las variables que inciden en el desempeño[1], particularmente en la competencia que se define como dominio principal. Aunque algunos factores son comunes a todas las disciplinas, la mayoría de los ítems se orienta a identificar los determinantes específicos del rendimiento en la competencia prioritaria de cada edición.

Fuente: Barquero, 2025

desempeño incremental para evaluar las habilidades matemáticas (cuadro 3.1). Nueve de cada diez estudiantes costarricenses se ubican en los niveles 1c, 1b, 1a o 2, correspondientes a las destrezas más básicas dentro de esta competencia. Esto implica que las personas estudiantes de 15 años apenas logran resolver problemas

Figura 3.2

Participación de Costa Rica en pruebas PISA[a/] según dominio principal evaluado



a/ La prueba PISA del 2009 se aplicó en 2010.
Fuente: Barquero, 2025 con base en OCDE, 2023.

Cuadro 3.1

Descripción de los niveles de desempeño en competencia matemática evaluada en PISA 2022

Nivel de desempeño		Tareas que pueden realizar
Alto	6	Son capaces de resolver problemas abstractos con creatividad y pensamiento crítico, aplicando procedimientos no convencionales y comprendiendo profundamente conceptos matemáticos. Integran diversas fuentes de información, como simulaciones y hojas de cálculo, para respaldar sus soluciones. Además, comunican claramente su razonamiento y evalúan la pertinencia de sus acciones según el contexto.
	5	Muestran habilidad para modelar situaciones complejas, imponiendo restricciones y haciendo suposiciones claras. Aplican estrategias planificadas para resolver problemas desafiantes, incluso cuando requieren conocimientos no explícitos. Además, reflexionan sobre sus resultados considerando su relevancia en contextos del mundo real.
Intermedio	4	Pueden trabajar eficazmente con modelos explícitos e indefinidos para situaciones concretas complejas, utilizando pensamiento computacional sofisticado. Comienzan a involucrarse con el pensamiento crítico al evaluar la razonabilidad de resultados y seleccionar e integrar representaciones simbólicas o gráficas. También pueden construir y comunicar explicaciones y argumentos basados en sus interpretaciones, razonamientos y metodología.
	3	Pueden idear estrategias de solución, incluidas las necesarias para la toma de decisiones secuenciales y el uso flexible de conceptos familiares. Comienzan a usar habilidades de pensamiento computacional, visualización espacial y simulaciones para resolver tareas con cálculos rutinarios no claramente definidos. También interpretan y usan representaciones de diversas fuentes, razonando directamente a partir de ellas y trabajando con porcentajes, fracciones, decimales y relaciones proporcionales.

CONTINÚA >

Cuadro 3.1 > Continuación

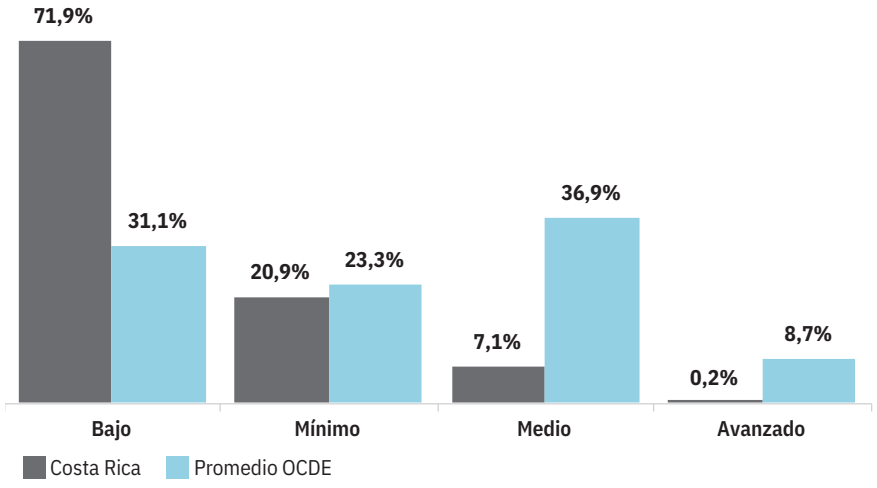
Descripción de los niveles de desempeño en competencia matemática evaluada en PISA 2022

Nivel de desempeño		Tareas que pueden realizar
Mínimo	2	Pueden reconocer situaciones que requieren diseñar estrategias simples, incluyendo simulaciones con una variable como parte de la solución. Extraen información relevante de fuentes con representaciones ligeramente más complejas, como tablas de doble entrada o gráficos. Demuestran una comprensión básica de las relaciones funcionales, resuelven problemas con razones simples y hacen interpretaciones literales de los resultados.
Bajo	1a	Pueden responder preguntas en contextos simples con información claramente definida, incluso cuando se presenta en dos fuentes. Realizan procedimientos simples y rutinarios siguiendo instrucciones directas, a veces con múltiples iteraciones. Ejecutan acciones obvias o con mínima síntesis de información, utilizando algoritmos básicos, fórmulas o procedimientos con números enteros.
	1b	Pueden responder preguntas en contextos fáciles con toda la información necesaria presentada claramente. Son capaces de realizar cálculos simples con números enteros, siguiendo instrucciones claramente prescritas, definidas en un texto corto y sintácticamente simple.
	1c	Pueden responder preguntas en contextos fáciles de entender donde toda la información relevante se presenta claramente en un formato simple, corto y familiar. Son capaces de seguir una instrucción clara que describa un solo paso u operación.

Fuente: Barquero, 2025 con base en OCDE, 2023a.

Gráfico 3.2

Proporción de estudiantes según nivel de desempeño[a/] en las pruebas PISA de Matemáticas. 2022



a/El nivel bajo agrupa a estudiantes por debajo del nivel 2, el mínimo incluye a estudiantes en nivel 2, medio incluye los niveles 3 y 4 y avanzado los niveles 5 y 6.
Fuente: Elaboración propia con base en Barquero, 2025 y OCDE, 2023b.

simples, que implican una sola variable, en contextos familiares y con interpretaciones literales de los resultados.

Al desagregar los resultados, la situación revela un problema mayor. El gráfico 3.2 muestra que solo 7,1% del estudiantado se ubica en un nivel intermedio y apenas 0,2% alcanza el nivel avanzado. En contraste, 71,9% de las personas estudiantes no alcanza el nivel mínimo de desempeño en matemáticas, lo que significa que siete de cada diez jóvenes en noveno o décimo grado carecen de los conocimientos esperables para su edad y para la etapa educativa en que se encuentran. Este porcentaje triplica el promedio de los países de la OCDE, que reportan, en conjunto, un 31% del estudiantado por debajo del nivel 2.

El comportamiento histórico de los resultados evidencia un deterioro significativo en los últimos años, producto tanto de la pandemia a nivel mundial como de las continuas suspensiones de lecciones y los ajustes en el calendario escolar en Costa Rica. El gráfico 3.3 muestra un desplazamiento del estudiantado desde niveles de desempeño medio y alto hacia los niveles más bajos. Entre 2012 y 2022, el porcentaje de estudiantes en altos desempeños de Costa Rica se redujo en 6 puntos porcentuales y el promedio de la OCDE lo hizo en 9 puntos porcentuales. Aunque la diferencia entre ambos no es muy alta, la base de comparación es muy distinta: el país partía de un nivel inferior, con menos del 15% del estudiantado en los niveles 3, 4, 5 y 6, mientras que en los países de la OCDE ese porcentaje ya superaba el 50%.

Esta brecha se debe, en parte, a la falta de mecanismos de compensación ante

la pérdida de lecciones ocasionada por los ajustes de la pandemia. Tal como se mencionó en este *Informe*, el país tuvo uno d ellos cierres de centros educativos más extendidos de la región y el mundo, pero al volver a las aulas no contaba con mecanismos claros de nivelación y recuperación de aprendizajes (PEN, 2023), lo que ocasionó un retroceso más pronunciado en los indicadores de aprendizaje.

Un hallazgo importante es que, al comparar los resultados con los países participantes de la región latinoamericana, Costa Rica es el país que experimentó el mayor aumento en la proporción de estudiantes con bajos desempeños. Aunque en todos los países se registró un incremento entre 2018 y 2022, en Costa Rica la tasa de crecimiento entre las dos mediciones fue del 8,4%, seguido de México con un 7,4%. En otros países, el incremento fue poco significativo; tal es el caso de República Dominicana y Panamá, donde apenas aumentó un 1,3% (Barquero, 2025).

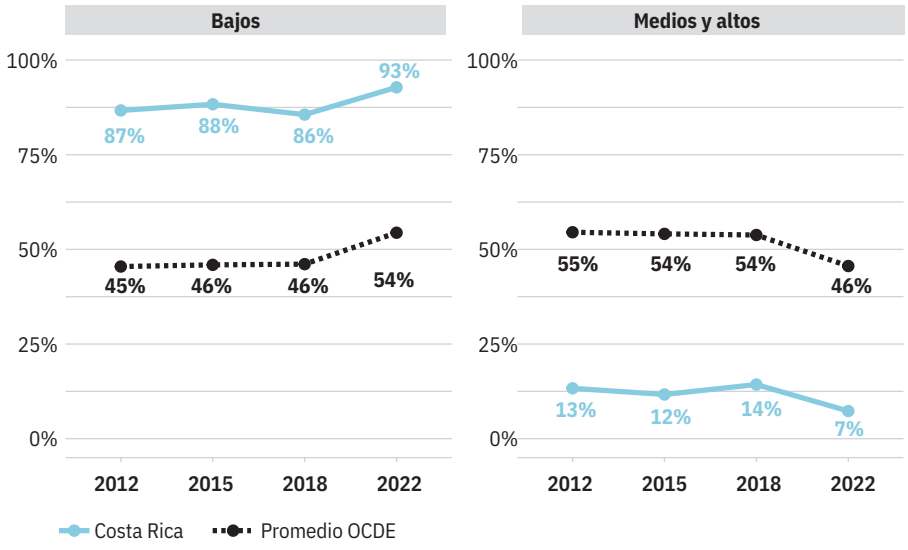
Al ser matemáticas el dominio principal para PISA 2022, es posible desagregar los resultados en procesos y contenidos. Para Costa Rica, los procesos con puntajes más bajos son la formulación de situaciones matemáticas (378 puntos) y el razonamiento matemático (381 puntos). Estos puntajes están considerablemente por debajo del promedio de los países de la OCDE y muestran diferencias significativas con países de la región latinoamericana con mejores rendimientos como Chile y Uruguay.

Los cuatro contenidos evaluados en PISA se describen a continuación:

- **Cantidad:** se refiere al sentido numérico y estimación; cuantificación de atributos, objetos, relaciones, situaciones y entidades en el mundo; comprensión de diversas representaciones de esas cuantificaciones y evaluación de interpretaciones y argumentos basados en la cantidad.
- **Incertidumbre y datos:** implica reconocer la presencia de la variación en el mundo real, incluyendo tener una idea de la cuantificación de esa variación y reconocer su incertidumbre y error en inferencias relacionadas. También incluye formar, interpretar y evaluar conclusiones obtenidas en situaciones donde hay incertidumbre. La presentación e interpretación de datos también se incluyen en esta categoría, así como temas básicos de probabilidad.
- **Cambio y relaciones:** hace referencia a entender tipos fundamentales de cambio y reconocer cuándo ocurren para usar modelos matemáticos adecuados para describir y predecir el cambio. Incluye funciones y ecuaciones/inecuaciones apropiadas, así como la creación, interpretación y traducción entre representaciones simbólicas y gráficas de relaciones.
- **Espacio y forma:** comprende patrones; propiedades de objetos; visualizaciones espaciales; posiciones y orientaciones; representaciones de objetos; decodificación y codificación de información visual; navegación e interacción dinámica con formas reales y representaciones, movimiento, desplazamiento y la capacidad de anticipar acciones en el espacio.

Gráfico 3.3

Evolución de la proporción de estudiantes, según su desempeño[a/] en las pruebas PISA de Matemáticas



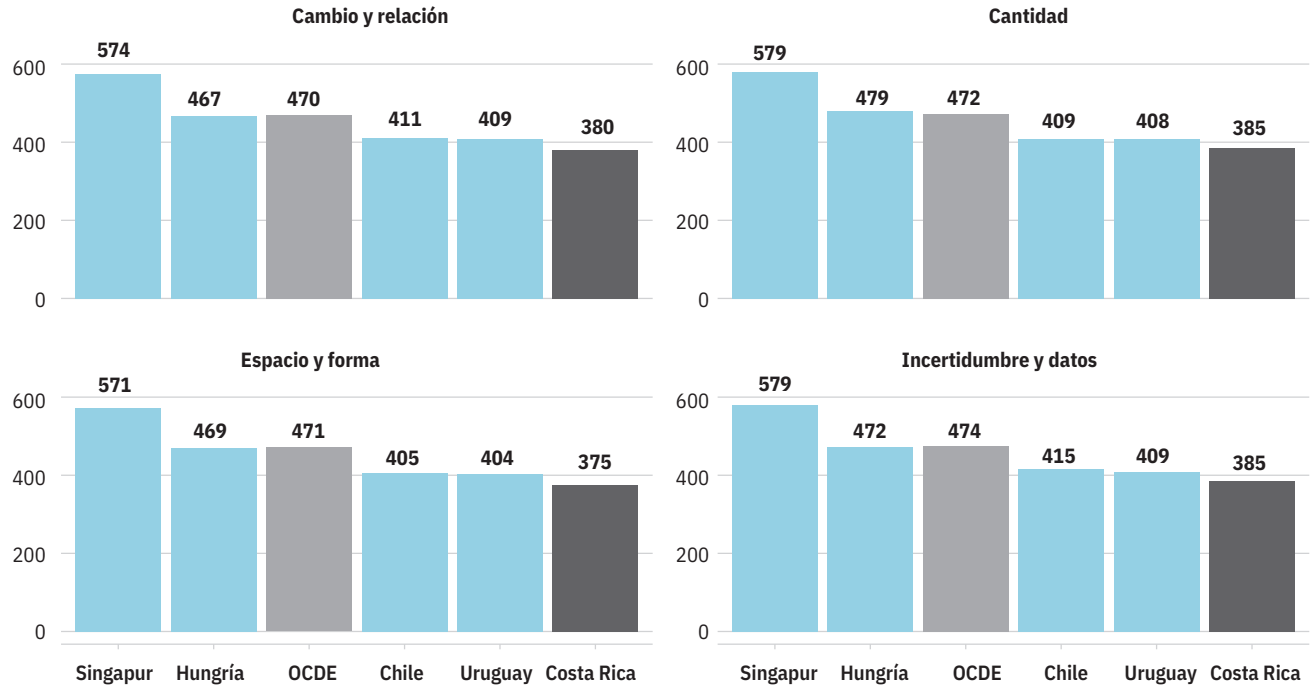
a/Los bajos desempeños incluyen los niveles 1 y 2. Los desempeños medios y altos agrupan el resto de los niveles, superiores al nivel 2.
Fuente: Barquero, 2025 con datos de OCDE, 2023b.

El gráfico 3.4 muestra que, en el caso de Costa Rica, las puntuaciones más bajas se registraron en los contenidos de Cambio y relación (380 puntos) y Espacio y forma (375 puntos). Ambos resultados se sitúan por debajo del promedio general del país en la prueba (385 puntos). En contraste, entre los países de la OCDE, las diferencias entre subescalas son poco significativas y oscilan entre los 470 y 474 puntos.

Una vez más, se evidencia una brecha considerable con respecto a otros países latinoamericanos con mejores desempeños, como Chile y Uruguay. En estos casos, si bien también presentan niveles más bajos en contenidos vinculados con las dimensiones de Cantidad y Espacio y forma, sus puntajes generales siguen siendo superiores a los de Costa Rica.

Gráfico 3.4

Puntajes promedio en cada contenido evaluado en Matemáticas, países seleccionados. PISA 2022



Fuente: Barquero, 2025 con datos de OCDE, 2023b.

Según Barquero (2025), los bajos puntajes en estos procesos críticos y en contenidos no solo reflejan debilidades en habilidades específicas, sino que también evidencian una necesidad urgente de mejorar la enseñanza y el aprendizaje de las Matemáticas en Costa Rica, con el fin de acercar el rendimiento estudiantil a los estándares internacionales y regionales más altos.

Disminución en competencia lectora equivale a perder medio año de aprendizaje de la población estudiantil

La segunda competencia con mayor deterioro en el rendimiento es la competencia lectora. Al no haber sido el dominio principal en la evaluación de 2022, esta prueba utilizó el marco de referencia de PISA 2018[2] y no incluye información desagregada por subescalas, procesos o contenidos, por lo que solo es posible hacer un análisis general. Los resultados de 2022 refuerzan la gravedad del problema observado en matemáticas: predomina el estudiantado ubicado en los niveles de desempeño más bajos. En este caso, un 77% se ubica en el nivel 2 o inferior (gráfico 3.5). Un dato particularmente preocupante es que 3 de cada 10 estudiantes no alcanzaron el nivel mínimo esperado en esta competencia.

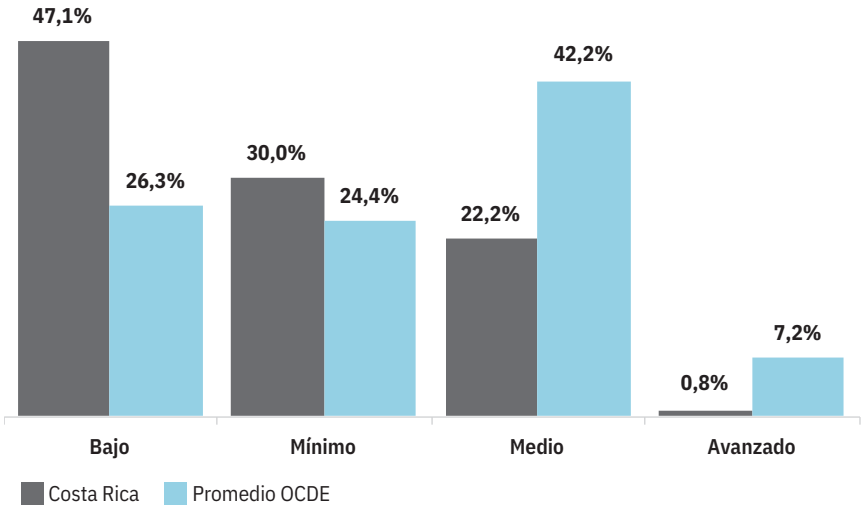
De acuerdo con la OCDE (2018), la competencia lectora se define como "la comprensión, el uso, la evaluación, la reflexión y el compromiso con los textos con el fin de lograr objetivos propios, desarrollar el conocimiento y el potencial personal, y participar en la sociedad". Esta definición resalta la importancia de diversas habilidades necesarias para interactuar de manera efectiva con los textos: no solo comprender su contenido, sino también aplicarlo, evaluarlo críticamente, reflexionar sobre él y utilizarlo activamente para alcanzar metas personales y contribuir a la comunidad.

Al examinar la tendencia histórica, la proporción de estudiantes con bajos desempeños no solo no ha disminuido, sino que ha aumentado con el tiempo, ampliando la brecha con respecto al promedio de los países de la OCDE. Entre 2012 y 2022, el porcentaje de estudiantes costarricenses ubicados en los niveles bajos de desempeño (nivel 2 o inferior) pasó del 70% al 77%, mientras que la proporción de quienes alcanzaban mejores rendimientos se redujo de 30% a 23% en el mismo período.

Al analizar el cambio entre las dos evaluaciones más recientes, como una aproximación al impacto de la pandemia y de las modificaciones curriculares implementadas entre 2018 y 2022, se observa que, al igual que en matemáticas, Costa Rica encabeza el listado de países de América Latina en los que más aumentó la proporción de estudiantes con bajos desempeños. En el caso del país, el incremento fue de 4%, seguido por Argentina con un 3,2%. En contraste, Panamá, Perú y Uruguay lograron reducir la cantidad de estudiantes en

Gráfico 3.5

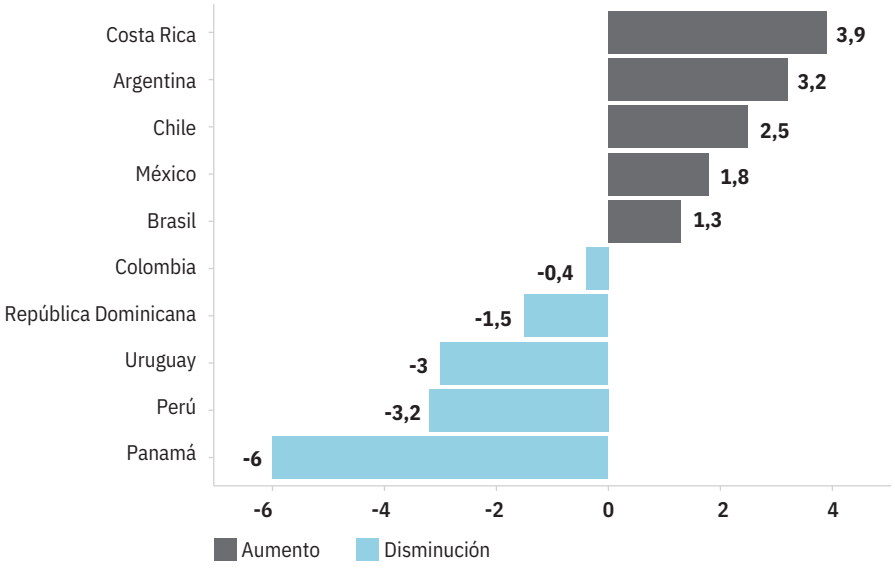
Proporción de estudiantes según nivel de desempeño[a/] en las pruebas PISA de Lectura. 2022



a/El nivel bajo agrupa a estudiantes por debajo del nivel 2, el mínimo incluye a estudiantes en nivel 2, medio incluye los niveles 3 y 4 y avanzado los niveles 5 y 6.
Fuente: Elaboración propia con base en Barquero, 2025 y OCDE, 2023b.

Gráfico 3.6

Tasa de crecimiento de estudiantes con bajos[a/] desempeños en la prueba PISA de lectura en América Latina. 2018-2022
(porcentajes)



a/Los bajos desempeños incluyen los niveles 2 o por debajo.
Fuente: Barquero, 2025 con datos de OCDE, 2023b.

estos niveles (gráfico 3.6). Tal y como se documentó en el *Noveno Informe Estado de la Educación*, la pandemia, las suspensiones de lecciones, los recortes en los contenidos y las brechas de acceso a la tecnología exacerbaron las dificultades para aprender, con mayor impacto en las poblaciones más vulnerables (PEN, 2023).

Los resultados revelan que las personas estudiantes con bajos niveles en competencia lectora enfrentan dificultades para localizar y utilizar información relevante en textos, lo que impacta negativamente su capacidad de aprendizaje en otras áreas académicas. Esto se debe a la interdependencia entre las habilidades lectoras y la comprensión de problemas complejos en disciplinas como matemáticas, ciencias o estudios sociales (Krstić et al., 2018; Ding y Homer, 2020; Ajello et al., 2018, Barquero, et. al. 2021). Esta deficiencia también puede contribuir a una menor motivación académica y a un mayor riesgo de abandono escolar, lo cual limita las oportunidades futuras de empleo y desarrollo profesional (Serder y Ideland, 2015).

En un análisis con los resultados de PISA 2018 para Costa Rica, identificó relaciones de causalidad entre el desempeño del estudiantado en comprensión lectora y su rendimiento en las competencias matemática, científica y digital (PEN, 2021).

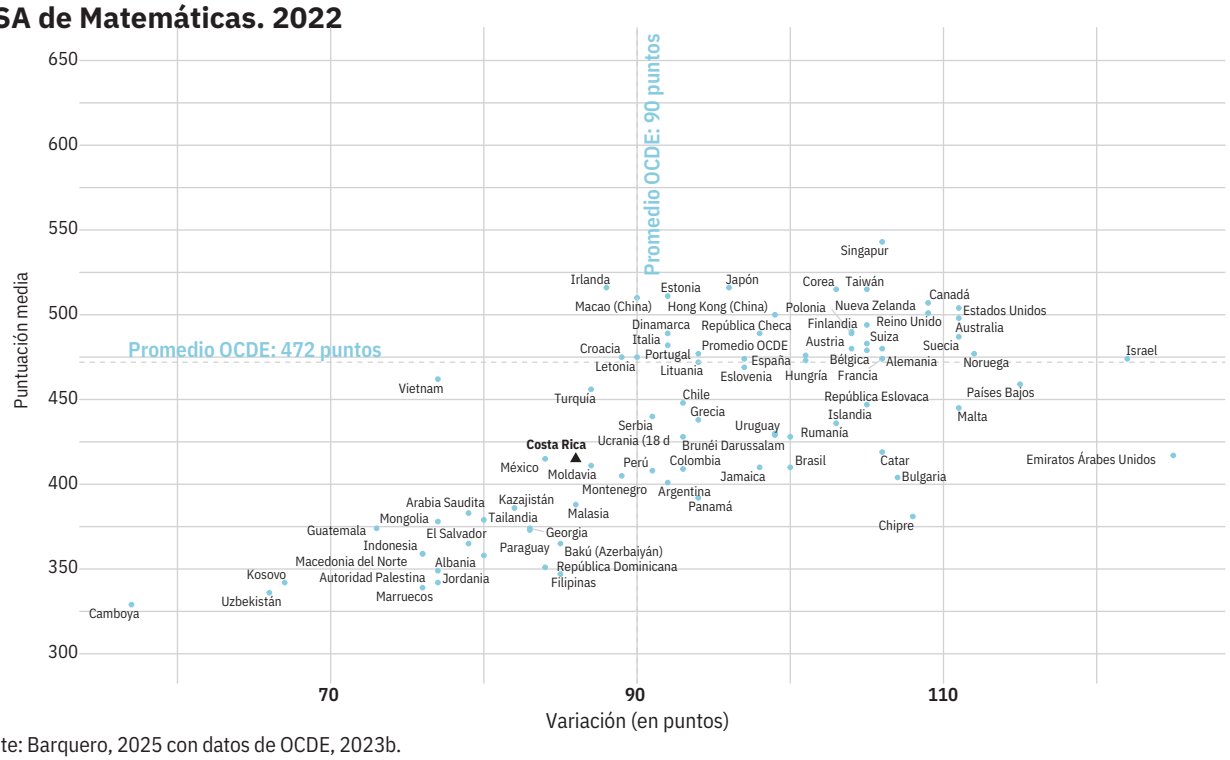
Baja variabilidad en resultados PISA sugiere carencias profundas del sistema

Además de la magnitud de los puntajes y del porcentaje de personas en cada nivel de desempeño, la variabilidad es un indicador clave de la calidad educativa, ya que permite observar las diferencias entre estudiantes dentro de un mismo sistema. La variabilidad en los resultados de las pruebas PISA es esencial para entender la relación entre el desempeño individual y el funcionamiento del sistema en su conjunto. Una baja variabilidad indica que los puntajes del estudiantado son similares entre sí, lo que puede interpretarse como una mayor uniformidad en la calidad de la educación recibida.

En el caso de Costa Rica, los resultados

Gráfico 3.7

Relación de países según puntaje promedio y variabilidad interna de los puntajes en la prueba PISA de Matemáticas. 2022



Fuente: Barquero, 2025 con datos de OCDE, 2023b.

muestran desempeños consistentemente bajos en matemáticas y lectura, acompañados de una menor dispersión entre estudiantes en comparación con otros países (gráficos 3.7 y 3.8). En ambas competencias, el país se sitúa en el cuadrante inferior izquierdo, caracterizado por bajo logro y baja variabilidad.

Los datos sugieren que, independientemente de las diferencias individuales o contextuales, las personas estudiantes en Costa Rica tienden a obtener resultados similares. En este contexto, el sistema educativo podría estar operando como un equiparador de baja calidad: en lugar de potenciar el desarrollo de habilidades más complejas, se limita a promover aprendizajes básicos, incluso entre quienes cuentan con condiciones favorables para alcanzar desempeños superiores.

Ante la falta de información detallada sobre los factores asociados, no es posible determinar con exactitud las causas de esta baja variabilidad, lo que refuerza la necesidad de desarrollar más investigaciones al respecto. No obstante, este hallazgo ofrece pistas valiosas sobre las acciones que deben implementarse de forma inmediata. Para Barquero (2025), la baja variabilidad en los puntajes puede representar una ventaja estratégica, ya que implica que las intervenciones no requieren una diferenciación excesiva en términos de calidad de la enseñanza, sino que pueden orientarse a elevar el nivel general de todo el estudiantado (Freeman et al., 2011).

Por ejemplo, se podrían implementar programas de apoyo enfocados en áreas clave como la formación inicial y continua del profesorado, el acompañamiento pedagógico, y el uso efectivo de recursos didácticos y tecnologías educativas, con el fin de beneficiar de manera uniforme al conjunto de estudiantes.

Para más información sobre

TENDENCIAS EN DESEMPEÑO ACADÉMICO EN PISA
Véase Barquero, 2025
www.estadonacion.or.cr

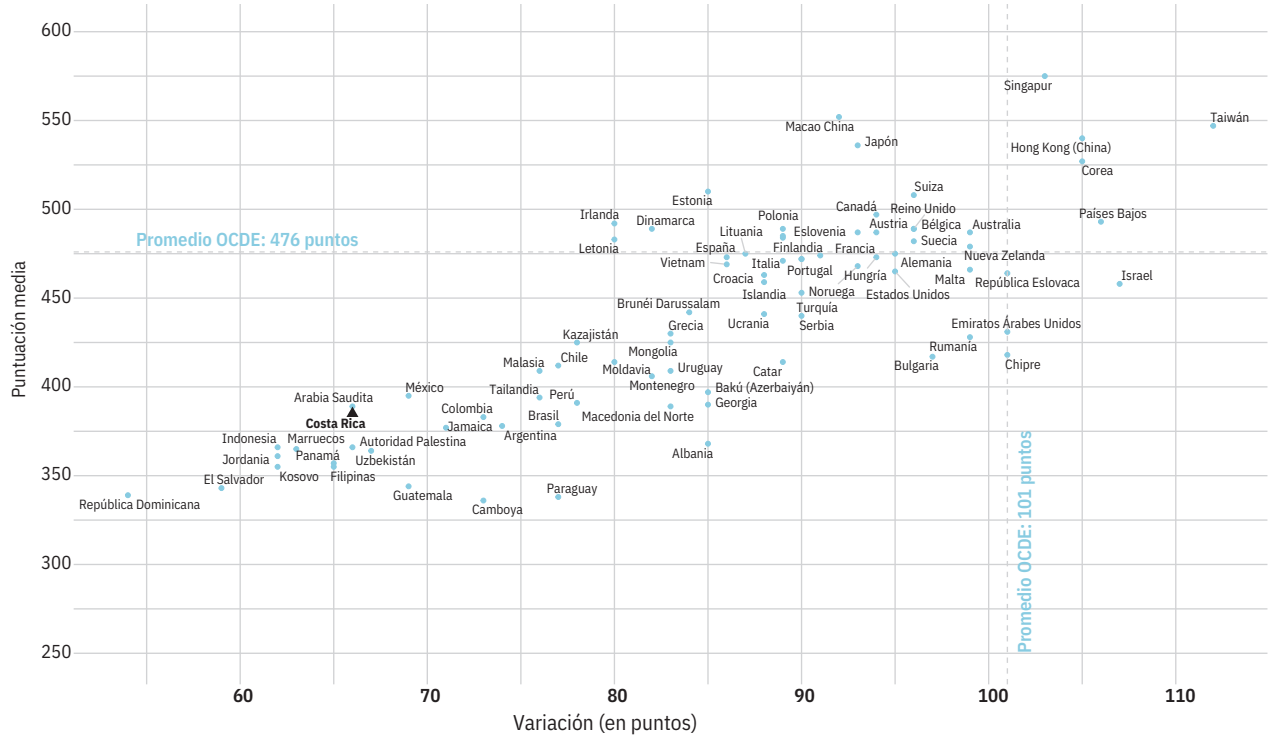
Resultados de PISA 2022 confirman escenarios de bajos desempeños tras apagón educativo

Tal y como se ha observado en las secciones anteriores, la reducción en los puntajes de PISA 2022 no es exclusiva de Costa Rica. Los bajos desempeños se asocian, entre otros factores, con los ajustes realizados por los sistemas educativos como respuesta a la conmoción provocada por la pandemia de covid-19. Esta situación ya había sido anticipada en el *Octavo Informe Estado de la Educación*, en el que se advirtió que, si no se adoptaban medidas remediales oportunas para afrontar los recortes de aprendizajes derivados de la pandemia, los puntajes en PISA podrían caer hasta los 383 puntos (PEN, 2021).

En esa edición del *Informe* se elaboraron tres escenarios con el objetivo de cuantificar el posible efecto de la pérdida de lecciones producidas huelgas y pandemia sobre los puntajes en PISA. El primer escenario estimaba cuánto variaría el puntaje en la evaluación de la

Gráfico 3.8

Relación de países según puntaje promedio y variabilidad interna de los puntajes en la prueba PISA de Lectura. 2022



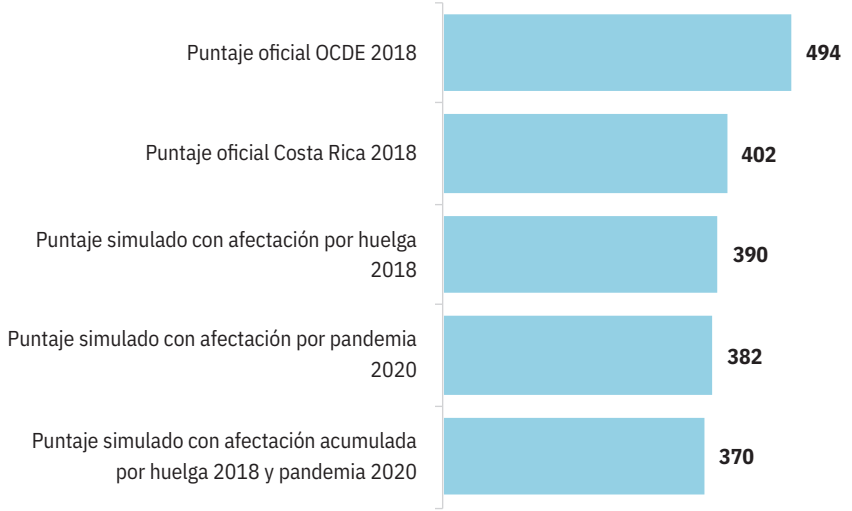
Fuente: Barquero, 2025 con datos de OCDE, 2023b.

competencia matemática considerando únicamente el impacto de la huelga de 2018, que representó una pérdida alrededor del 30% del año lectivo. El segundo contemplaba el efecto del primer año de la pandemia, que supuso una pérdida en promedio del 50% del ciclo lectivo. Finalmente, el tercer escenario integraba ambos eventos, lo que equivalía a una pérdida acumulada de aproximadamente 80% de un año lectivo regular.

Los resultados obtenidos anticipaban una pérdida significativa en la competencia matemática (gráfico 3.9). En el primer escenario, el país podría descender cerca de 12 puntos respecto a lo obtenido en PISA 2018; en el segundo, la caída alcanzaría los 20 puntos; y en el tercero, hasta 32 puntos, una cifra muy próxima al puntaje efectivamente registrado en la edición 2022. En ese momento, se destacó la necesidad impostergable de atender los rezagos de aprendizaje ocasionados y se instó al MEP a elaborar estrategias urgentes de nivelación y atención

Gráfico 3.9

Escenarios de variación de puntajes en PISA 2018



Fuente: Barquero, 2021, con datos de OCDE, 2018.

diferenciada, con el fin de reponer los conocimientos no abordados durante las interrupciones (PEN, 2021).

El *Noveno Informe* reportó que dicha recuperación no se materializó, y que, por el contrario, el estudiantado continuó avanzando en el sistema con graves carencias. Estas deficiencias son hoy evidentes en los resultados de PISA. La cohorte que rindió la prueba en 2022 ingresó a secundaria en 2018 y cursó toda su trayectoria en ese nivel educativo marcada por múltiples interrupciones, producto de los eventos ya señalados (PEN, 2023).

A diferencia de Costa Rica, otros países realizaron ajustes durante la pandemia para contrarrestar la pérdida de lecciones y mejorar los resultados educativos. Al respecto, Rodino (2025) señala, a partir de McKinsey & Co (2024), que *"los sistemas escolares que mejoraron de manera sostenida usan un conjunto de 'estrategias de refuerzo' a fin de crear un círculo virtuoso para lograr mejoras significativas y de largo plazo en los aprendizajes estudiantiles"*. La figura 3.3 presenta esas estrategias, que se sintetizan a continuación junto con ejemplos de buenas prácticas.

Según Rodino (2025) la estrategia de refuerzo para mejorar los sistemas educativos se representa como un círculo virtuoso cuyo centro está constituido por iniciativas basadas en evidencia orientadas a promover mejoras integrales. Este círculo virtuoso se construye a partir de la interacción de tres elementos clave: la construcción de alianzas a favor del cambio; la creación de equipos que se encarguen de la implementación y la generación de datos e información que apoyen la toma de decisiones. Cada elemento se describe de la siguiente manera:

- **Iniciativas basadas en la evidencia:** la orientación general de las estrategias de refuerzo apunta a la toma de decisiones fundamentadas en información rigurosa y de calidad comprobada. Con el respaldo de investigaciones claras sobre los factores que inciden en la mejora de los resultados estudiantiles, los sistemas escolares exitosos se enfocan en transformar lo que ocurre en el aula, con énfasis en el profesorado y el contenido que se enseña. Escogen estrategias pertinentes para su contexto a partir de líneas base claramente establecidas, y priorizan los aprendizajes fundamentales, especialmente en sistemas con recursos limitados. La tecnología se utiliza como una herramienta para potenciar el aprendizaje y no como un fin en sí misma.

- **Alianzas intersectoriales participativas a favor del cambio:** constituyen una estrategia para alcanzar esfuerzos coordinados y sostenibles. Los sistemas escolares exitosos se concentran en pocas prioridades claramente definidas y convocan a los distintos sectores de la comunidad educativa para asegurar respaldo. Invierten en una comunicación efectiva de doble vía con familias, docentes y comunidades, con el objetivo de diseñar mejores políticas y crear una participación más profunda.

- **Equipos de implementación a gran escala:** los sistemas exitosos avanzan rápidamente de la formulación estratégica a la implementación, es decir, a la acción concreta. Los equipos que implementan adaptan el ritmo de avance según las condiciones del contexto y presentan resultados parciales conforme se obtienen, con el fin de motivar a los distintos actores y crear condiciones favorables para esfuerzos de largo plazo. Estos equipos de entrega combinan estructuras organizativas con habilidades individuales para ejecutar planes de manera sostenida.

- **Uso de datos para la toma decisiones:** los sistemas eficaces miden con precisión lo que realmente importa —como los resultados de aprendizaje del estudiantado— y utilizan los datos para ajustar y mejorar sus intervenciones. Si bien aplican métodos ya validados, también reservan espacio para la innovación, estimando su alcance y retroalimentando la base de evidencias sobre qué prácticas resultan efectivas.

Figura 3.3

Elementos que conforman una estrategia efectiva para lograr mejoras significativas en el aprendizaje, según experiencias internacionales

Fuente: Elaboración propia con base en Rodino, 2025 y McKinsey & Co., 2024.

Según Rodino (2025), los elementos descritos funcionan en la medida en que se refuercen mutuamente, ya que implementarlos de forma aislada reduce su efectividad y limita el impacto a gran escala. Las encuestas de McKinsey & Co. (2024) revelan que las reformas educativas que aplicaron este conjunto de estrategias tenían seis veces más probabilidades de alcanzar sus metas en términos de mejora de los resultados estudiantiles y transformación del sistema.

Este marco estratégico tiene un alto valor práctico para planificar reformas educativas y evaluar su avance, aciertos y desafíos. No se trata de la descripción de un único sistema ni de un proceso de reforma específico, sino de la identificación de patrones comunes en sistemas que han logrado transformaciones exitosas, independientemente del nivel de calidad con que comenzaron. Las estrategias descritas son igualmente útiles para iniciativas de menor escala, pero resultan indispensables en el caso de reformas sistémicas y de largo alcance (Rodino, 2025).

Para más información sobre

BUENAS PRÁCTICAS EN LA APLICACIÓN DE ESTRATEGIAS PARA MEJORAR RESULTADOS DE APRENDIZAJE
Véase Rodino A., 2025
www.estadonacion.or.cr

Problemas de calidad y rendimiento inician en primaria con la baja implementación de programas e inadecuada mediación docente

Las investigaciones realizadas para este capítulo evidencian que las personas estudiantes de secundaria que participaron en PISA en 2022 presentan habilidades que corresponden a primaria. Es decir, el país está graduando estudiantes en secundaria, con edades entre 15 y 16 años, que apenas muestran niveles de comprensión lectora y razonamiento matemático propios de tercer o cuarto grado de escuela. Eso representa un vacío de aprendizajes de al menos cuatro años.

Este primer hallazgo tiene implicaciones significativas en el desarrollo profesional y laboral futuro de la población joven. Una vez finalizada la escuela, la población estudiantil no está adquiriendo nuevas habilidades en niveles más altos de dificultad. Dichas habilidades, además de corresponder con el grado de madurez de las personas, son propias de las fases superiores del desarrollo lector y del razonamiento matemático, indispensables para formar lectoras y lectores competentes, así como personas con capacidad de resolver problemas. Las evaluaciones aplicadas indican que el sistema educativo no está cumpliendo con ese propósito.

Para estudiar las razones de esta disrupción en el proceso educativo, captada en los resultados del PISA 2022, se examinan dos factores adicionales. El primero, vinculado con el sistema educativo y la rectoría del MEP, corresponde al análisis de los programas de estudio de Español y Matemáticas. El segundo, relacionado con las capacidades docentes, se refiere a las prácticas en el aula, mediante una indagación directa con las personas docentes.

Con respecto a los programas de estudio, los hallazgos muestran que el programa de Matemáticas presenta una alineación adecuada con los contenidos y procesos evaluados por PISA. Es decir, incluye procesos, contenidos y niveles de complejidad pertinentes que, si se implementaran en su totalidad, permitirían alcanzar mejores resultados que los obtenidos en PISA 2022. En Español, en cambio, el análisis evidencia una situación distinta: la comprensión lectora se presenta de manera fragmentada entre ciclos, debido a lineamientos poco claros o insuficientes para desarrollar habilidades complejas como la inferencia, el análisis crítico, la contrastación de información y la identificación de ideas y argumentos.

Con respecto a las prácticas docentes en el aula, los hallazgos también presentan matices según la asignatura. En Español, las personas consultadas manifestaron desconocimiento sobre el proceso lector y las etapas necesarias para mejorar su compresión, así como el uso de estrategias de enseñanza inadecuadas para promover la lectura inferencial y profunda. En Matemáticas, el conocimiento del programa es más elevado, y la mayoría del profesorado reconoce la estrategia de resolución de problemas como la adecuada para el desarrollo de habilidades matemáticas. No obstante, el problema radica en la implementación: el cuerpo docente no cuenta con las herramientas didácticas necesarias para enseñar la asignatura de manera efectiva, en parte porque su formación es generalista como docentes de primaria, sin una especialización en Matemáticas.

En síntesis, se evidencian vacíos significativos en el proceso de enseñanza en la primaria, etapa en la que se sientan las bases para el desarrollo de habilidades más complejas. Por lo tanto, si se desea mejorar los resultados y el aprendizaje del estudiantado en los niveles superiores de secundaria, el país debe adoptar decisiones prioritarias orientadas al Primer y Segundo ciclos, donde se construyen los cimientos para el éxito en los niveles educativos siguientes (Tercer ciclo, Educación Diversificada y Educación Superior). Esta sección del capítulo presenta el análisis y la evidencia que respaldan estos hallazgos.

Estudiantes de secundaria muestran niveles de desempeño correspondientes a primaria

Los resultados de PISA por niveles de desempeño permiten desglosar los puntajes en habilidades concretas que posee el estudiantado. La alta concentración en los niveles más bajos, sumada a la comparación con los perfiles de salida establecidos en el currículo nacional permite concluir que las personas de 15 y 16 años cuentan únicamente con habilidades básicas, correspondientes a los niveles de primaria.

En Español, la relación es clara al contrastar las destrezas y tareas que define cada nivel de desempeño en PISA con las habilidades que se espera adquirir en cada año escolar[3]: la mayoría del estudiantado muestra niveles de comprensión lectora equivalentes, como máximo, al tercer grado. Este problema se agrava por el hecho de que, una vez finalizada la educación primaria, la comprensión lectora ya no se aborda de manera suficiente y coherente en los programas de estudio, lo cual reduce las posibilidades de mejora en futuras ediciones de la prueba.

En Matemáticas, si bien las habilidades se introducen desde los primeros años de escolaridad, su dificultad aumenta de manera progresiva mediante el trabajo en aula con la estrategia de resolución de problemas. Esta progresión involucra la contextualización de situaciones, el manejo de procedimientos, la interpretación de cantidades, el uso de múltiples fuentes y la abstracción. En este caso, aunque no hay una correspondencia directa entre los niveles de PISA y los años escolares, sí es posible indicar que los niveles básicos evaluados en la prueba reflejan los objetivos del programa establecidos para la educación primaria.

Lectura inferencial y crítica no se incluye en la enseñanza costarricense

Murillo et al. (2025) realizaron la comparación entre las habilidades en lectura que requiere PISA en cada nivel de desempeño y el año escolar en que esas habilidades se desarrollan según el programa vigente de Español. Los resultados muestran que el estudiantado se ubica en los niveles 1, 2 y 3 que corresponden a niveles de lectura de una persona que culminó la primaria (figura 3.4).

La lectura comprensiva se estudia y evalúa por niveles, lo que implica un proceso de aprendizaje gradual en el que aumenta progresivamente la dificultad en términos de extensión, complejidad del contenido, relaciones entre ideas, riqueza léxica, claridad discursiva, multiplicidad de perspectivas, conflictos argumentativos y discrepancias intertextuales. Según el programa de Español vigente, en primero y segundo grado se enseña la lectura inicial, que exige la automatización del código alfabético y el desarrollo de la fluidez lectora, como base para luego enfocar la atención en la comprensión textual. No obstante, en esta etapa la comprensión se trabaja principalmente de forma oral, con énfasis en la identificación del contenido temático del texto y de sus ideas principales.

Una vez automatizado el código alfabético, en tercer grado, se busca el reconocimiento de la información que otorga cohesión temática al texto —es decir, las ideas principales— y su vinculación con las experiencias previas del estudiante, con el fin de conducirlo hacia la construcción de inferencias. Además, se promueve el uso de estrategias como la inferencia del significado de palabras desconocidas a partir del contexto textual, así como la visualización de las ideas

Figura 3.4

Habilidades de lectura requeridas en PISA y en los programas de Español del MEP, según nivel de desempeño y año escolar

PISA	Programa de Español
Nivel 1: **Comprensión de ideas principales y uso de la información leída para desarrollar las tareas solicitadas.**	**De primero a tercer año:** Identificación de las ideas principales de un texto simple, con la estructura básica de introducción desarrollo y conclusión.
Nivel 2: **Identificación y establecimiento de relaciones entre las ideas expuestas en el texto para desarrollar las tareas solicitadas.**	**Cuarto año:** Establecimiento de relaciones entre las ideas principales o de un mismo texto. **Quinto año:** Establecimiento de relaciones entre las ideas principales o de un mismo texto. (realidad-ficción, hechos-opiniones, información relevante-información accesoria) y la identificación de las intenciones del autor según las pautas dadas. **Sexto año:** Establecimiento de relaciones entre las ideas desarrolladas en un mismo texto y se inicia con el diálogo diferentes textos y voces.
Nivel 3: **Síntesis, integración y relación entre varias fuentes de información**	No se incluye en los programas de estudio
Nivel 4: **Generación de inferencias sobre la secuencia temática y la postura del autor de textos extensos. Valoración de la fiabilidad de las fuentes utilizadas**	No se incluye en los programas de estudio
Nivel 5: **Integración de textos extensos para identificar información neutral, sesgada y opiniones. Valoración crítica del contenido textual.**	No se incluye en los programas de estudio
Nivel 6: **Relación entre textos o voces múltiples, contrastantes y discrepantes, para realizar una lectura evaluativa, reflexiva y crítica.**	No se incluye en los programas de estudio

Fuente: Murillo et al., 2025 con base en OCDE 2018 y MEP, 2013; 2014.

centrales mediante el subrayado, la selección de información y la elaboración de resúmenes. En términos generales, se espera que el estudiantado sea capaz de identificar las ideas principales en textos literarios o no literarios con una estructura básica de introducción, desarrollo y conclusión.

En cuarto año se continúa con el trabajo sobre las ideas, pero se incorpora un nuevo nivel de complejidad: la identificación de relaciones entre dichas ideas. Por ejemplo, se espera que las personas estudiantes distingan entre hechos comprobables y opiniones del autor, entre información relevante y complementaria según la consigna dada y que utilicen las ideas principales para redactar resúmenes, clasificar información y comparar perspectivas. Además, se introduce la lectura de géneros textuales históricos, científicos y artísticos y se fomenta la capacidad de complementar la información leída con aquella proveniente de otros textos de temática similar. Este grado escolar enfatiza en el establecimiento de relaciones entre ideas dentro de un mismo texto.

En quinto grado se mantiene como eje la identificación de las ideas principales de un texto leído —tanto explícitas como implícitas— como base para asegurar niveles superiores de lectura. A partir de un conocimiento más superficial del texto, se plantea el establecimiento de relaciones como realidad/ficción, hechos/opiniones e información relevante/información accesoria, así como la identificación de las intenciones del autor según consignas específicas. Las habilidades requeridas en cuarto y quinto grado son en gran medida similares, lo que sugiere una progresión limitada en el desarrollo de la competencia lectora.

En sexto grado se introducen dos habilidades clave: la intertextualidad y la identificación de la información en textos argumentativos. Además, se mantiene el estudio de relaciones comparativas o de contraste entre los datos aportados por los textos de estudio (como relaciones de causa-efecto, pertinencia de la información o la articulación entre conocimientos previos del lector y nueva información proporcionada por el texto). La intertextualidad se aborda en un nivel inicial: por una parte, se busca establecer asociaciones entre el tratamiento de un concepto en diferentes fuentes o voces; y por otra, relacionar las ideas de un texto con las de otros textos leídos previamente. Estas relaciones se plantean de forma general y se mantiene el énfasis en el establecimiento de relaciones entre las ideas desarrolladas dentro de un mismo texto.

Todo lo anterior evidencia que los ciclos educativos que realmente desarrollan la comprensión lectora en forma estructurada son el Primer y Segundo ciclos de la Educación General Básica. Según los expertos, el Programa de Estudio de Español para educación secundaria no da continuidad a este proceso, ya que se centra principalmente en el análisis de textos literarios a partir de un esquema analítico dividido por fases (E[4]: Ramírez, 2024). Ante esta situación, el país enfrenta serias limitaciones para mejorar su rendimiento en lectura en futuras ediciones de PISA, debido a que los niveles de complejidad incremental en la comprensión lectora no se abordan de manera explícita después de la etapa de primaria (Murillo et al. 2025).

Matemática se aborda en el aula con problemas de baja dificultad

El desarrollo de la competencia matemática es la máxima aspiración del Programa de Matemáticas oficial del Ministerio de Educación Pública de Costa Rica. Esta competencia se construye a partir de habilidades generales, las cuales se componen, a su vez, de habilidades específicas. Estas últimas son flexibles, ya que se pueden desarrollar de forma aislada o integrada, y progresan en nivel de profundidad conforme el estudiantado avanza en los distintos años y ciclos escolares (Barrantes, 2015; MEP, 2012).

Conforme se avanza en los ciclos escolares, se completan gradualmente tanto las habilidades específicas como las generales, propiciando las condiciones necesarias para el desarrollo de nuevas destrezas que conduzcan hacia la competencia matemática. Este avance requiere activar de forma continua los procesos matemáticos y exponer al estudiantado a problemas con distintos niveles de complejidad.

Tal como se expuso en el primer apartado, la mayoría del estudiantado se ubica en el nivel 1 y 2 de PISA, lo cual sugiere que, en el mejor de los casos, son capaces de resolver problemas mediante estrategias simples, interpretar información presentada en tablas de doble entrada o gráficos, utilizar razones simples y ofrecer interpretaciones literales de los resultados. Estas habilidades corresponden, según el currículo nacional, a los aprendizajes esperados al finalizar el sexto grado de la educación primaria.

En cuanto a la integración de habilidades específicas, Barrantes (2015) señala que "las habilidades no deben verse de manera desagregada y lo conveniente es tratar de integrarlas en todas las actividades de aprendizaje: planeamiento, desarrollo de la lección y evaluación". En esta misma línea, PISA recomienda generar escenarios de aprendizaje que estén conectados con el entorno estudiantil, lo cual se logra mediante la resolución de problemas contextualizados que integran habilidades de diversas áreas del conocimiento (OCDE, 2023a).

La coincidencia entre ambos marcos teóricos revela que, en el caso de matemáticas, el estancamiento en el desarrollo de habilidades se debe sobre todo a la propuesta pedagógica y no a deficiencias en los lineamientos curriculares. Estas debilidades en la formación básica se mantienen a lo largo de las trayectorias educativas y se convierten en barreras que limitan el acceso a oportunidades académicas y laborales. Así lo demuestran estudios realizados por la Universidad de Costa Rica, los cuales evidencian importantes carencias en las habilidades matemáticas de las personas que egresan de la educación secundaria e ingresan por primera vez a una carrera universitaria (recuadro 3.2)

Contenidos del programa, articulación entre niveles y vacíos en la mediación docente son los principales problemas en la asignatura de Español

Para comprender los bajos resultados en habilidades lectoras, Murillo et al.

Recuadro 3.2

Problemas de formación en matemáticas se reflejan en estudiantes que ingresan a la universidad

En la aplicación del examen de diagnóstico en matemática (DIMA) de la Universidad de Costa Rica a las nuevas personas estudiantes del año 2025, se observó un desempeño muy bajo por parte del estudiantado.

El DIMA es una prueba conformada por 55 ítems de selección de respuesta, agrupados en dos secciones: conocimientos de secundaria (30) y conocimientos de precálculo (25). La sección de conocimientos de secundaria se basa en el Programa de Estudios de Matemática (MEP, 2012) y busca evaluar habilidades asociadas al conocimiento del álgebra y las funciones. Los ítems del DIMA priorizan la aplicación inmediata del objetivo, sin desviarse hacia cálculos innecesarios. En la aplicación del 2025 se evaluó a 2595 personas admitidas a carreras que incluyen contenidos de matemática.

Las estadísticas de los resultados obtenidos en la sección de conocimientos de secundaria se presentan en el gráfico 3.10. Se observa que en todas las áreas se presentaron desempeños muy bajos, con medianas que no superaron los 4 puntos, en una escala de 0 a 10.

En particular, el tema de factorización y otras transformaciones algebraicas fue el que presentó más dificultades: al menos el 50% de la población obtuvo una nota inferior a 2,5. También se evidenciaron problemas en el cálculo de operaciones con expresiones algebraicas, en la aplicación de conceptos básicos de funciones y en la aplicación de contenidos sobre las funciones exponencial, logarítmica e inversa; en estas tres áreas temáticas la mediana fue de apenas 3,33.

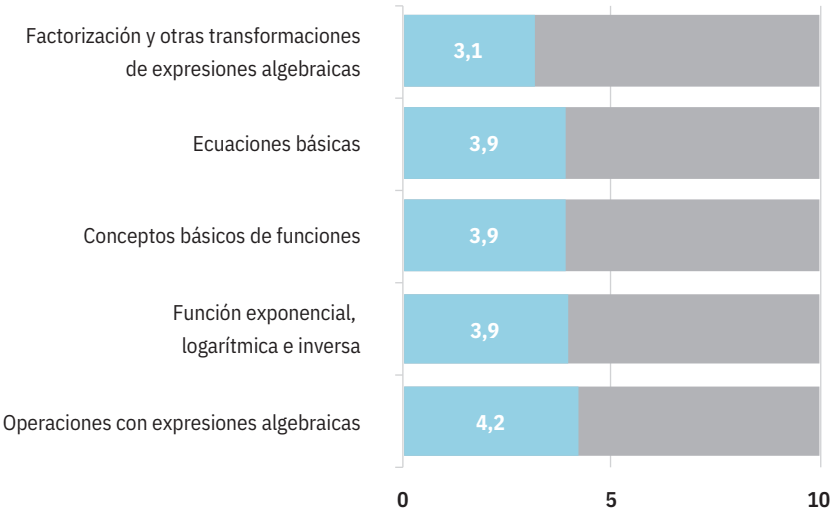
Al estudiar el desempeño por ítem, las preguntas con los porcentajes más bajos de acierto estuvieron relacionadas con racionalización de expresiones algebraicas, completamiento de cuadrados, funciones inversas, transformaciones de funciones y composiciones de funciones.

Se recomienda a las personas docentes reforzar estos temas en las aulas, ya que son muy relevantes para muchos cursos de matemática universitaria. En varias de las preguntas vinculadas con estos contenidos, se observó un alto uso de la opción "no sé la respuesta", lo cual evidencia que estos aprendizajes no están siendo retenidos por el estudiantado.

Fuente: Murillo et al., 2025

Gráfico 3.10

Nota obtenida[a/] en la prueba DIMA por estudiantes de primer ingreso a la UCR[/b]



a/En una escala de 0 a 10.
b/En la sección de conocimientos de secundaria de la prueba DIMA.
Fuente: Elaboración propia con datos de Rojas et al., 2025.

(2025) estudiaron las características del programa de estudios de primaria y las prácticas docentes en el aula para analizar cómo se enseña la lectura. La información obtenida revela vacíos importantes en la propuesta curricular, ya que no incorpora de forma sistemática los elementos pedagógicos necesarios para que el estudiantado progrese gradualmente desde una comprensión literal hacia niveles más complejos, como la inferencia, el análisis crítico y la evaluación de los textos. Además, aunque en este capítulo no se analiza a fondo el programa de secundaria, se evidencia que el desarrollo de habilidades lectoras se recarga en primaria y no hay una continuidad en secundaria debido a la ausencia de contenidos suficientes relacionados con lectura comprensiva.

Por su parte, las prácticas de aula reportadas por el propio cuerpo docente reflejan una concepción de la lectura como un proceso fragmentado o discontinuo. Las personas docentes indican poco uso

de estrategias adecuadas para promover fluidez lectora, la identificación de ideas principales y la lectura inferencial. Murillo et al (2025) señalan que estas habilidades son fundamentales para progresar hacia procesos de lectura más complejos y que deben ser modelados de forma explícita durante las actividades de aula.

Estos hallazgos muestran que, sin una intervención adecuada, la brecha en el rendimiento lector continuará ampliándose, lo que afectará el desarrollo académico y las oportunidades futuras del estudiantado.

Contenidos curriculares en Español son insuficientes para desarrollar la comprensión lectora en niveles avanzados

Los hallazgos de Murillo et al. (2025) revelan que, en la asignatura de Español, el enfoque curricular no define con claridad la progresión de conocimientos y necesarias para desarrollar la comprensión lectora en niveles medio y superior. Aunque se insiste en el nivel comprensivo orientado a la identificación de información presente en el texto —ya sea explícita o implícita—, se encuentran ausentes los niveles que permiten establecer relaciones entre ideas o segmentos del texto leído, condición necesaria para que el lector avance del nivel textual al inferencial, crítico y valorativo. Tampoco se definen claramente los diferentes tipos de inferencias, según las características de los géneros textuales que leerán los escolares.

Existe una clara disparidad entre los niveles de lectura evaluados en PISA y los contemplados en los programas de estudio de Español de los primer y segundo ciclos de la Educación General Básica (EGB). Mientras PISA enfatiza la localización y utilización de la información contenida en un texto para realizar actividades de interpretación, reflexión y crítica, el currículo costarricense se concentra en los procesos de localización y extracción de información, sin desarrollar de forma sistemática los componentes interpretativos, reflexivos y críticos, esenciales para un desempeño integral en contextos complejos.

Figura 3.5

Perfiles de salida de Primer y Segundo ciclos según los programas de estudio de Español del MEP

Primer ciclo	Segundo ciclo
Apropiarse del código del lenguaje escrito	Continuar desarrollando en forma autónoma sus hábitos lectores
Comprender la lectura de textos: narrativos, descriptivos, explicativos e informativos	Avanzar progresivamente en la eficaz comprensión del texto escrito narrativo, descriptivo, explicativo e informativo, así como en el diálogo y la argumentación
Apreciar y disfrutar el significado y la forma de los diversos textos	Mostrar dominio de diferentes estrategias de comprensión de lectura: subrayado, resumen, esquema y otros
Interesarse por leer para descubrir, disfrutar, informarse y comprender el sentido de diferentes textos escritos	Buscar, seleccionar, analizar, evaluar y utilizar la información proveniente de diversas fuentes
Visualizarse como persona lectora mediante el disfrute y el descubrimiento de los textos escritos	Valorar la lectura de textos como principio del aprendizaje, placer y entretenimiento Apreciar la literatura como expresión artística
	Visualizarse como persona lectora de diferentes géneros literarios y tipos de texto.

Fuente: Murillo et al., 2025 con base en MEP, 2013; 2014.

En su fundamentación, el programa de español del MEP establece que: "una vez desarrollado el proceso de la conciencia fonológica, se plantea la decodificación y la comprensión lectora como procesos paralelos. Estos desarrollan la fluidez y el dominio de vocabulario para que los estudiantes se conviertan en buenos lectores. El objetivo es que cada uno progrese en el reconocimiento fluido de los textos escritos: Cuanto más automática sea la lectura, más podrá cada estudiante concentrar su atención en la comprensión de lo que lee y se convertirá en un lector autónomo, que lee tanto para aprender como para su propio placer" (MEP, 2013).

El problema es que todo el peso del desarrollo de la lectura comprensiva, incluyendo sus niveles y estrategias, recaen principalmente sobre la educación primaria. Esta situación plantea un desafío estructural, pues la primaria no alcanza para consolidar las competencias lectoras más avanzadas. En el primer ciclo de la EGB, el énfasis está puesto en la enseñanza del código alfabético, la fluidez y precisión lectora, y la comprensión literal de textos, lo cual es apropiado para la edad y el nivel de desarrollo cognitivo y lingüístico de los escolares (figura 3.5). El segundo ciclo, por su parte, desarrolla estrategias de identificación y localización de información textual, su clasificación en niveles (fundamental y complementaria), la distinción entre información explícita e implícita y su categorización según la relación que guarda con la idea principal (causas, consecuencias, relevancia, irrelevancia).

Lo esperado sería que la Educación Secundaria retomara y profundizara estos procesos con niveles de interpretación, reflexión y análisis crítico. Sin embargo, esto no ocurre porque tales habilidades no están contempladas de forma sistemática en el programa de estudios (E: Ramírez, 2024).

En cuanto a las características de los textos utilizados (cuadro 3.2) los programas de Español enfatizan el tipo de texto (literario y no literario), las

Cuadro 3.2

Características de textos utilizados según el Programa de Estudio de Español en primaria

Característica	Descriptores
Longitud	Breves
Tipo	Literario y no literario
Fuente	Libros, internet, diarios, guía telefónica, revistas, enciclopedias, atlas y testimonios
Secuencias	Informativas, expresivas, descriptivas, narrativas, expositivas y argumentativas
Formato	Físico y digital

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

Cuadro 3.3

Características de los textos utilizados en las pruebas PISA

Característica	Adjetivos
Longitud	Breves, cortos, largos, extensos, moderados
Complejidad	Familiares, sintácticamente simples, complejos, abstractos
Información	Temas familiares, información distractora, ideas contrarias, formulaciones negativas, múltiples perspectivas, ideas discrepantes

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

secuencias textuales, los géneros literarios y la estructura organizativa (introducción, desarrollo y conclusión). Se evidencia la presencia tanto de géneros literarios como no literarios, así como la inclusión de diferentes géneros y aspectos relacionados con la macroestructura textual. Sin embargo, más allá de estos elementos generales, no se establece una diferenciación explícita que oriente a la persona docente en la proyección de una progresión en el nivel de dificultad en la selección de textos entre el primero y el segundo ciclo.

En contraposición, una prueba como PISA se concentra en la longitud y complejidad del texto. Los adjetivos que describen los textos incluidos en la prueba son: breves, de complejidad moderada, de mediana dificultad, largos, complejos, abstractos, de alto nivel de dificultad, múltiples y discrepantes (cuadro 3.3).

Deficiencias docentes en la enseñanza del proceso de lectura y habilidades relacionadas

La enseñanza de la lectura no solo depende de los contenidos curriculares, sino también de las estrategias docentes que permiten desarrollar habilidades progresivas y sostenibles a lo largo del proceso educativo. En este sentido, el país enfrenta un desafío urgente y estratégico: fortalecer las estrategias de mediación pedagógica en el aula para mejorar el desempeño lector del estudiantado.

Para analizar la implementación de estrategias de mediación en el aula, se realizó una encuesta representativa a docentes de Educación Primaria con el objetivo de conocer sus prácticas en la enseñanza del proceso de lectura ante un episodio crítico (recuadro 3.3). Se exploraron tres aspectos fundamentales: el desarrollo de la fluidez lectora, la identificación de ideas principales y las estrategias empleadas para desarrollar la lectura inferencial a partir de la relación causa-efecto.

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. Finalmente, la lectura inferencial posibilita el establecimiento de relaciones entre los conocimientos culturales y sociales que posee el lector y la información presente en el texto leído, con el fin de acceder a los significados implícitos y formular hipótesis sobre diferentes aspectos.

Los resultados de la encuesta evidencian que el profesorado posee un conocimiento limitado sobre el proceso de lectura y su enseñanza progresiva. La fluidez y la identificación de ideas principales no se abordan de manera estructurada, lo cual fragmenta el proceso lector y obstaculiza el desarrollo de niveles superiores de comprensión. Además, la enseñanza de la lectura inferencial carece de estrategias específicas que permitan a los estudiantes construir significados más allá de la información explícita del texto.

Si las habilidades vinculadas al proceso lector no se trabajan de manera progresiva y sistemática en la educación primaria, las personas estudiantes no solo enfrentarán dificultades para desarrollar una comprensión profunda de los textos, sino que también verán limitado su desempeño en evaluaciones internacionales como PISA. La ausencia de estrategias eficaces de mediación docente para fortalecer la fluidez, la identificación de ideas principales y la inferencia impide que el estudiantado desarrolle una competencia lectora que le permita interpretar, analizar y reflexionar críticamente sobre la información.

Cuando se consultó sobre cómo abordar la identificación de ideas principales y mejorar la fluidez lectora, la mayoría

Recuadro 3.3

Encuesta a docentes de Español en primaria sobre estrategias de mediación en lectura

El cuestionario aplicado a una muestra de docentes de Educación Primaria tuvo como objetivo indagar sobre aspectos clave de la mediación pedagógica de la lectura comprensiva y aspectos asociados a esta.

El estudio de campo fue realizado por la empresa Analítica Marketing. Participaron un total 336 personas docentes de 430 escuelas[5] seleccionadas mediante muestreo estratificado, asegurando una distribución proporcional entre instituciones de la Gran Área Metropolitana (GAM) y fuera de esta. Las personas participantes fueron entrevistadas mediante videollamada.

La información se recopiló a partir de las respuestas a dos preguntas abiertas que exploraron estrategias de mediación pedagógica, a partir de un episodio crítico[6] en dos procesos asociados a la lectura comprensiva:

- El desarrollo de la fluidez lectora y la identificación de ideas principales.
- El uso de estrategias para fortalecer la lectura inferencial en estudiantes con mejor desempeño en comprensión de ideas principales y relaciones causa-efecto.

Se utilizaron preguntas abiertas debido a que permiten acceder a detalles y procedimientos regulares en las aulas, sin imponer categorías predefinidas. Esta estrategia posibilitó la descripción de los desafíos al enseñar lectura comprensiva en múltiples escenarios de conocimiento y develó prácticas, enfoques, procedimientos, limitaciones y vacíos en la mediación pedagógica que podrían pasar desapercibidos en cuestionarios con opciones preestablecidas.

Se optó por un enfoque cualitativo para el análisis de las preguntas. La metodología se basó en la categorización temática de los aportes, con el objetivo de identificar patrones y tendencias en las respuestas proporcionadas por las personas participantes.

El proceso de análisis se dividió en tres fases principales: categorización inicial, muestreo aleatorio y validación de categorías. Primero, la investigadora 1 realizó la categorización de las respuestas de la pregunta 1, mientras que la investigadora 2 hizo lo mismo con la pregunta 2. Posteriormente, la investigadora 3 seleccionó una muestra aleatoria de las categorizaciones realizadas por ambas investigadoras para corroborar la consistencia y precisión de las etiquetas utilizadas. Este proceso de triangulación entre investigadoras busca garantizar la confiabilidad y validez de las categorías, asegurando que reflejen fielmente los temas recurrentes en las respuestas de los docentes.

Fuente: Rojas et al., 2025

del profesorado centró sus respuestas en estrategias generales de comprensión lectora y lectura silenciosa (gráfico 3.11). Si bien estas prácticas pueden contribuir a la identificación de ideas principales, resultan insuficientes para mejorar la fluidez, ya que esta requiere instrucción directa, a través de prácticas repetitivas y modeladas.

Por el contrario, el desarrollo de la velocidad lectora fue mencionado apenas por el 0,94% del profesorado, mientras que el modelaje y la enseñanza explícita alcanzaron solo un 5,02% de las respuestas.

Según Murillo et al. (2025) la fluidez lectora no se adquiere solo con la práctica general de lectura, sino que requiere estrategias específicas y sistemáticas, tales como:

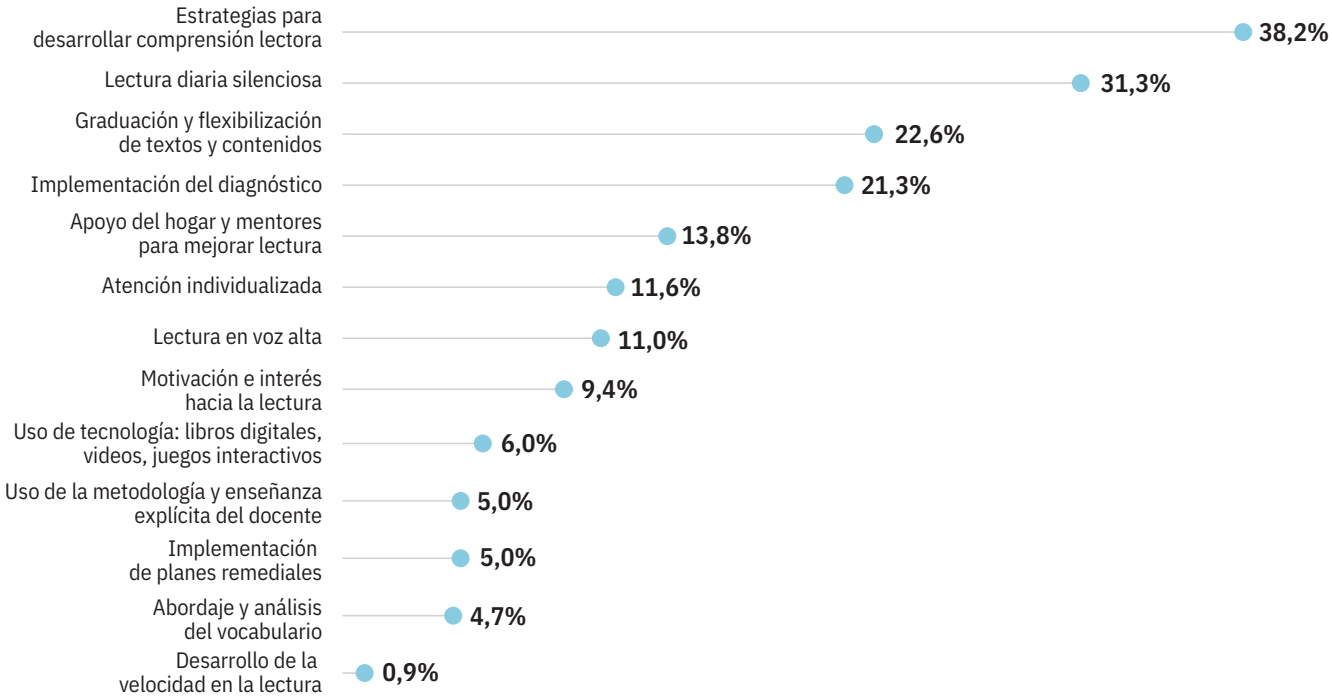
- Lectura guiada en voz alta: la persona docente modela la lectura fluida, enfatizando la precisión, velocidad y prosodia para que sus estudiantes imiten el ritmo y la entonación adecuados.
- Lectura repetida: las y los estudiantes leen el mismo texto varias veces para mejorar su reconocimiento automático de palabras y su velocidad.
- Lectura en parejas: la persona lectora con nivel más avanzado apoya en la entonación, velocidad y otros aspectos).
- Uso de textos graduados: se presentan textos con estructuras progresivas en dificultad, asegurando que las personas estudiantes avancen en niveles de fluidez sin frustración.

Por otro lado, la identificación de ideas principales es una habilidad que requiere de instrucción específica sobre la discriminación de información textual, razón por la que se requiere de elementos didácticos como:

- Uso de organizadores gráficos (diagramas para visualizar la estructura del texto).
- Preguntas guiadas (antes, durante y después de la lectura para promover la reflexión sobre el contenido).
- Paráfrasis de segmentos específicos: reformular partes del texto son lenguaje distinto sin cambiar su significado.
- Análisis del título.

Gráfico 3.11

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*.

- Poda de detalles (ejemplos, anécdotas, temas secundarios).

- Orientación docente para identificar información clave y accesoria con ayuda de preguntas.

Para avanzar hacia la lectura inferencial[7], el profesorado debe asegurarse de que sus estudiantes han automatizado por completo la decodificación alfabética, que leen con una velocidad adecuada para comprender el texto y que son capaces de identificar las ideas principales. Si bien el contenido curricular sobre comprensión lectora está presente en el programa de estudio a lo largo de toda la escolaridad, pareciera que no se asume en la mediación pedagógica como un proceso; prevalece, más bien, una visión fragmentada de los contenidos según el año escolar. La recursividad, tal como la conceptualiza Pérez y Siso (2007) "constituye un proceso cuyos productos son necesarios para la propia producción del proceso; donde los estados finales son fundamentales para generar los estados iniciales. (...) En términos concretos, podemos decir que la lectura y la escritura son en esencia procesos recursivos, porque dentro de la dinámica se gesta un constante movimiento en espiral que toma de lo ya dicho para ampliarlo, reelaborarlo y transformarlo en un discurso nuevo, que a su vez será la génesis de otros discursos."

Las implicaciones de la enseñanza de la lectura comprensiva como proceso recursivo exigen que el profesorado conozca la didáctica del proceso de lectura y la adecúe a los puntos de partida de cada estudiante. Esta recursividad no se logró constatar en el profesorado que completó la encuesta: las respuestas obtenidas por las personas participantes no revelan una visión de proceso ni valoran la importancia de consolidar los conocimientos y habilidades previos para avanzar hacia niveles que requieren de estos cimientos.

Cuando se consulta a docentes sobre las estrategias para avanzar hacia la lectura inferencial —como nivel avanzado de comprensión lectora— mencionan estrategias de identificación de información y contextualización, las cuales se asocian a procesos comprensivos básicos (gráfico 3.12).

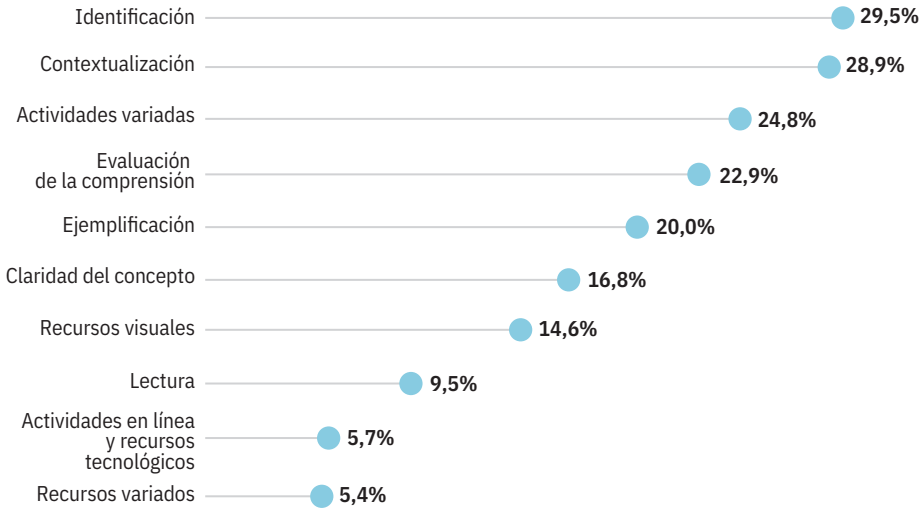
Por otro lado, se evidencia poca variedad en cuanto a los recursos utilizados: se menciona el uso de organizadores visuales (14,6%), lectura en general (9,5%), actividades en línea o mediadas por la tecnología (5,7%) y otros recursos variados (5,4%).

Los resultados obtenidos exponen tres vacíos fundamentales sobre la enseñanza de la inferencia:

- Ausencia de estrategias explícitas de modelaje y andamiaje: las estrategias de lectura inferencial no se adquieren de manera espontánea, sino que requieren instrucción guiada y modelaje docente. En este sentido, no se

Gráfico 3.12

Distribución de docentes según las estrategias empleadas para mejorar la comprensión lectora a nivel inferencial en la asignatura de Español. 2024



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

mencionan estrategias clave como pensar en voz alta para exponer su proceso de inferencia.

- Desconexión con habilidades metacognitivas: la inferencia es una habilidad que exige monitoreo constante de la comprensión. Sin embargo, no se mencionan estrategias que fomenten la autorregulación de la lectura y actividades validación de las inferencias realizadas y los ajustes en la información comprendida.

- Escaso uso de estrategias de contraste y evaluación de múltiples fuentes: la comparación de fuentes, autores y posiciones ante un tema o situación polémica posibilitan la construcción de procesos inferenciales y el planteamiento de hipótesis que conducen a abordajes críticos sobre los textos leídos. En los datos recopilados no hay indicios de que este tipo de estrategias se apliquen en las aulas.

La ausencia de un enfoque progresivo en la enseñanza de la lectura comprensiva, más allá de la identificación de información (lectura a nivel literal), constituye una señal de alerta sobre la formación docente y la apropiación de los procesos didácticos para enseñar lectura comprensiva. Según Murillo et al. (2025) estos hallazgos resaltan la urgencia de fortalecer la preparación docente en la enseñanza de la lectura como un proceso secuencial, interdependiente y recursivo. Sin una guía explícita del cuerpo docente, es difícil que el estudiantado cumpla con las proyecciones curriculares que ha asumido el país: contar con una población crítica y analítica que asuma con responsabilidad su rol social, cultural y personal.

Para más información sobre

LECTURA COMPRENSIVA EN PRIMARIA
Véase Murillo et al., 2025
www.estadonacion.or.cr

Escritura en el aula es una práctica poco utilizada por docentes de primaria

Otro tema de vital importancia para el desarrollo de la comprensión lectora es la habilidad para escribir y comunicarse a través de medios escritos. En esta línea, la investigación realizada por Concha et al. (2025) explora, con un diseño cuasiexperimental, la motivación hacia la escritura en las aulas costarricenses y los factores que pueden influir en la misma (ver aporte especial al final del capítulo).

Según la investigación, la habilidad de escribir bien es necesaria para la vida social, académica y laboral. Específicamente, en la escuela "desarrollar la escritura afecta positivamente la comprensión lectora para aprender en las distintas asignaturas. En efecto, escribir frecuentemente y aprender sobre la estructura de los textos y sobre los procesos involucrados en la escritura tiene el potencial de mejorar el reconocimiento de palabras, la fluidez lectora y la comprensión" (Graham, 2011; Graham y Herbert, 2010).

A pesar de su importancia, la escritura es una práctica poco promovida en las aulas costarricenses. Según Concha et al. (2025) en la región latinoamericana destaca negativamente el Programa de Estudios de Español de Costa Rica por una contradicción de enfoque comunicativo declarado y el énfasis en prácticas centradas en aspectos normativos de la escritura, particularmente ortografía, caligrafía y morfosintaxis; lo que Alves-Wold et al. (2024) describen como visiones simples de la escritura. Las prácticas reductivas de la escritura pueden estar asociadas a creencias docentes según las cuales la ortografía, la caligrafía y la composición son habilidades secuenciales y, por lo tanto, no se debe involucrar al estudiantado en la composición hasta que adquiera un dominio completo de la caligrafía o la ortografía (Håland et al., 2019).

La investigación realizada en doce salones de clase en la primaria costarricenses revela que las creencias docentes se asocian con sus prácticas centradas en aspectos normativos que se focalizan en la importancia de enseñar caligrafía y

ortografía para aprender a escribir. Las prácticas más frecuentes son el dictado, la corrección de textos, el completar palabras y hacer juegos de ortografía. En lo que concierne a prácticas expresivas, se destaca el trabajo con el texto narrativo: escribir cuentos con base en imágenes y crear cuentos colectivamente.

Además, la observación de aulas permitió determinar que las prácticas docentes se ubican en niveles de desarrollo incipientes. Es decir, cumplen los momentos de intervención: facilitaron la generación de ideas al inicio, hicieron comentarios en el desarrollo y propiciaron la lectura de textos escritos al cierre, pero carecen de elementos de calidad y variedad.

Otro hallazgo importante de este estudio es que el estudiantado costarricense inicia la escolaridad con una disposición positiva hacia la escritura, pero su motivación e interés por ella disminuye progresivamente a lo largo de la escolaridad. Si bien estos datos replican una tendencia internacional, es importante destacar que son también presentan particularidades, ya que, según la evidencia previa, la disminución en la motivación por escribir suele manifestarse en sexto año escolar o coincidir con el cambio de ciclo educativo (Wright et al, 2020; Concha et al., 2022). En cambio, en el caso costarricense, el descenso inicia desde tercer año, sin vinculación con cambios de ciclo. Considerando que tercero suele ser un año de transición —puesto que en primero y segundo la enseñanza se enfoca en la adquisición inicial de la lectura—, es posible afirmar que, en esta muestra de estudiantes, la caída en la motivación coincide con el inicio de la enseñanza formal de la escritura. Este hallazgo resulta preocupante, dado que los primeros años escolares son determinantes para consolidar tanto los conocimientos como la disposición favorable hacia la escritura.

Para más información sobre

MOTIVACIÓN A LA ESCRITURA Y PRÁCTICAS DE AULA
Véase Concha et al., 2025
www.estadonacion.or.cr

Adecuados contenidos del programa de Matemáticas contrastan con una implementación a medias y deficiencias docentes para enseñar la materia

La investigación realizada por Zumbado et al. (2025) revela un alto grado similitud entre el programa de estudios de Matemáticas y el marco teórico de PISA en cuanto a enfoque, habilidades y progresión en la enseñanza. Esto indica que, de seguirse el currículo nacional a lo largo de la trayectoria educativa, se podrían alcanzar los objetivos del perfil de salida estudiantil en cuanto al desarrollo de habilidades superiores y niveles altos de desempeño en las pruebas internacionales. Sin embargo, la realidad es otra.

La raíz del problema parece estar en la aplicación en el aula. La encuesta realizada a docentes revela buen nivel de conocimiento de los lineamientos curriculares y de las estrategias propuestas para trabajar las distintas áreas matemáticas en el aula. No obstante, cuando se solicita al cuerpo docente que describa las estrategias específicas que utiliza para desarrollar procesos matemáticos concretos, las actividades didácticas no corresponden con el enfoque metodológico propuesto.

Programa de Matemáticas cumple estándares internacionales

Los programas oficiales de Matemáticas del MEP (2012) son consistentes con lo planteado por la OCDE (2023a). Esta concordancia se da en dos áreas principales: la noción de competencia matemática y la estrategia de resolución de problemas como medio para desarrollarla. Dentro de esta última, los procesos matemáticos, los niveles de dificultad y el uso de la tecnología, aunque no idénticos, pueden equipararse al comparar el programa de estudios y el marco teórico de PISA (Zumbado et al., 2025).

En cuanto a la definición de competencia matemática, los programas de estudio del MEP incluyen dos definiciones que se originan a partir del marco teórico de OCDE. La definición más reciente indica que es "la capacidad del individuo para formular, emplear e interpretar las Matemáticas en una variedad de contextos. Incluye razonar matemáticamente y usar conceptos, procedimientos, hechos y herramientas para describir, explicar y predecir fenómenos. Ayuda a los individuos a reconocer el papel de las Matemáticas en el mundo y hacer juicios bien fundados y decisiones necesarias para ciudadanos constructivos, comprometidos y reflexivos" (OCDE, 2011 y MEP, 2012). Aunque la definición de la OCDE ha evolucionado, producto de los cambios ocurridos durante doce años y su adaptación a las nuevas necesidades de la sociedad, mantiene la resolución de problemas como habilidad central y sugiere un enfoque que resalta la importancia del pensamiento matemático y computacional, así como del uso de herramientas digitales (OCDE, 2023a).

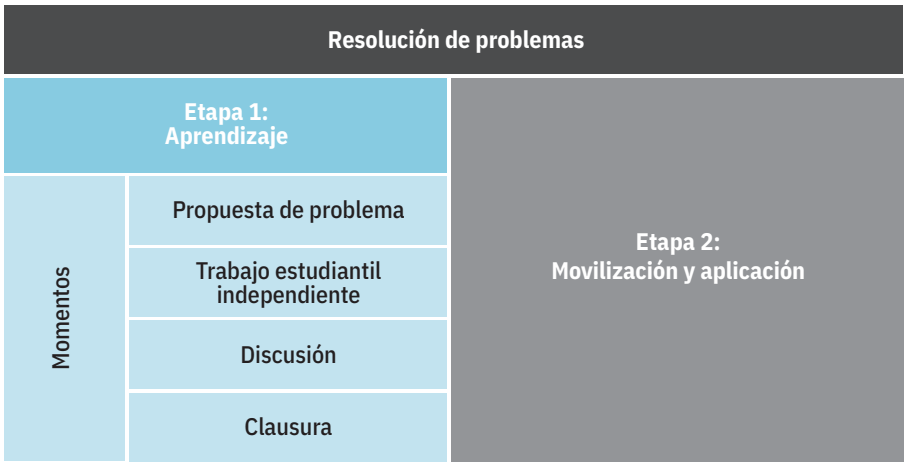
Según Zumbado et al. (2025) la resolución de problemas en contextos reales es el recurso didáctico por excelencia para propiciar la competencia matemática (figura 3.6). Esta estrategia pedagógica consiste en dos etapas: el aprendizaje de conocimientos y la movilización y aplicación de dichos conocimientos. A su vez, la primera etapa se divide en cuatro momentos: (1) propuesta de un problema, (2) trabajo estudiantil independiente, (3) discusión interactiva y comunicativa, y (4) clausura o cierre (MEP, 2012).

Por "problema" se entiende un planteamiento que obliga a pensar y que implica al menos un reto cognitivo, razón por la cual requiere el uso de algún concepto matemático previamente aprendido o que se espera que el estudiantado aprenda. Al plantear un problema, se pretende que el estudiantado aprenda a pensar matemáticamente utilizando sus conocimientos previos en un contexto real (Zumbado et al., 2021).

La OCDE (2023a) establece que la resolución de problemas en contextos reales constituye el escenario donde el estudiantado debe demostrar sus conocimientos y destrezas. Al utilizar una amplia gama de situaciones del entorno que requieren razonamiento matemático —tanto inductivo como deductivo— y resolución de problemas, los contenidos matemáticos adquieren sentido. En este marco, la estrategia metodológica

Figura 3.6

Estrategia de resolución de problemas propuesta en el programa de Matemáticas, según etapas y momentos



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

principal planteada por el MEP (2012) conserva plena vigencia.

Choi et al. (2020) afirman que la inclusión de contextos reales en la metodología de aprendizaje basado en problemas mejora significativamente la capacidad del estudiantado para resolver problemas, así como su actitud hacia el aprendizaje. Desde la perspectiva del MEP (2012), la contextualización activa consiste en proponer problemas en contextos reales o verosímiles, con el fin de otorgar significado a los objetos matemáticos presentes en ellos y responder de manera explícita a la pregunta sobre su utilidad.

Lo anterior es coherente con el planteamiento de la OCDE (2023a), que propone la resolución de problemas del mundo real y la interpretación de la solución en la realidad como uno de los ejes centrales de la competencia matemática. Esta competencia se concibe como la capacidad del estudiantado para describir, explicar y predecir fenómenos con base en el conocimiento matemático.

Para efectos de la evaluación en PISA 2022, las preguntas planteadas consideran tres aspectos cuyo vínculo es inseparable: (1) razonamiento matemático para la resolución de problemas, (2) el contenido matemático y (3) los contextos en los que se ubica el problema (OCDE, 2023).

Las categorías de contexto establecidas por la OCDE (2023a) son: personal, ocupacional, social y científico. Por su parte, Ruiz (2018) propone un contexto adicional en el caso costarricense: el contexto matemático. Esta categoría reconoce la validez de planteamientos abstractos para generar interés por la disciplina y sugiere como fuentes de información problemas provenientes de la comunidad, la prensa, internet o eventos recientes en ámbitos como la política, el deporte o lo social.

Otro elemento determinante en la implementación del programa y en la estrategia de resolución de problemas es el desarrollo de los procesos matemáticos. De acuerdo con el MEP (2012) se trata de actividades cognitivas que realiza el estudiantado durante la resolución de un problema, lo cual implica la comprensión y uso del conocimiento matemático. El currículo costarricense de Matemáticas define cinco procesos matemáticos que buscan generar capacidades cognitivas superiores (MEP, 2012):

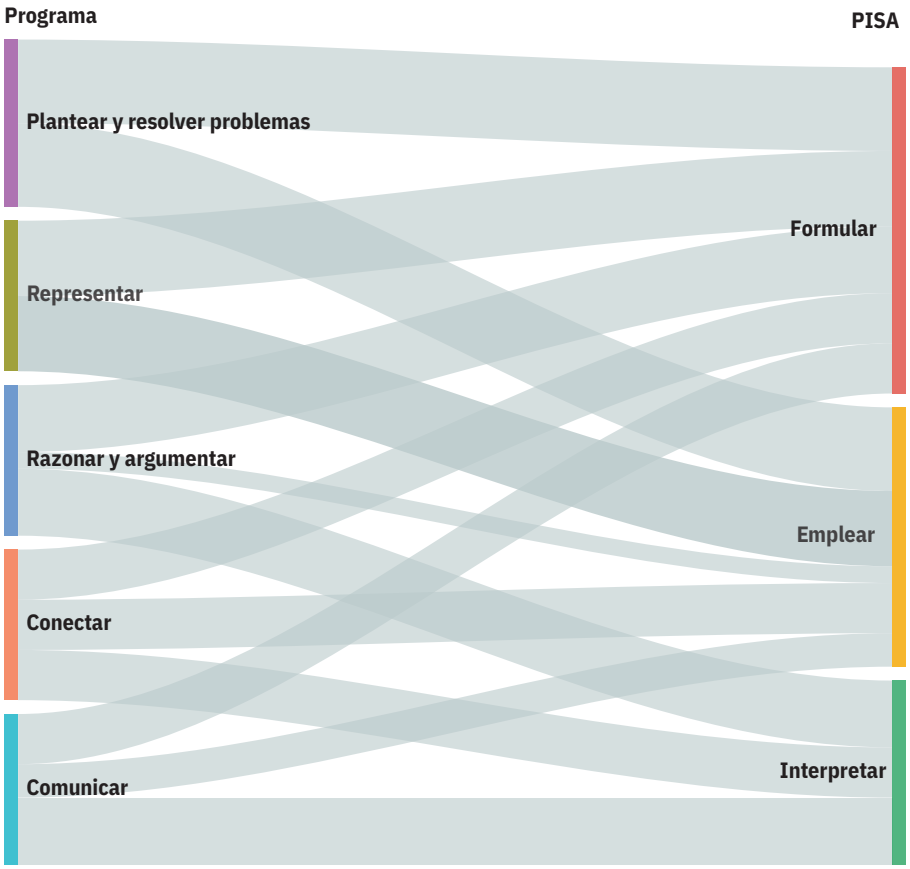
- **Razonar y argumentar:** comprende actividades mentales aplicables a cualquier área del saber, como "deducción, inducción, comparación analítica, generalización, justificación, pruebas, usos de ejemplos y contraejemplos" (MEP, 2012).
- **Plantear y resolver problemas:** incluye tanto el planteamiento como la selección de estrategias para resolver problemas. El planteamiento puede implicar identificar, formular, diseñar, desarrollar, contrastar y resolver. Las estrategias de solución comprenden el uso de planes, modelos y métodos, así como su selección, control y evaluación.
- **Comunicar:** consiste en la emisión y decodificación de mensajes, así como en la transformación de elementos del entorno en expresiones matemáticas precisas y pertinentes.
- **Conectar:** se refiere a la capacidad del estudiantado para establecer vínculos entre conocimientos dentro de una misma área matemática, entre distintas áreas de la matemática y entre la matemática y otras disciplinas.
- **Representar:** contempla el uso de diversas formas de representación de objetos matemáticos, como las gráficas, tablas, expresiones numéricas, visuales o simbólicas. Dado que un mismo objeto puede representarse de distintas maneras según el contexto, se espera que el estudiantado aprenda a manipular estas representaciones y a elegir la más pertinente.

En el marco teórico para PISA 2022 hay cambios significativos respecto a los procesos matemáticos, los cuales se centran en la resolución de problemas y el razonamiento matemático que implica: (1) formulación matemática, (2) uso de conceptos, hechos y procedimientos matemáticos y (3) interpretación, aplicación y evaluación de resultados. Estas actividades también promueven la predicción, reflexión y depuración de acciones, aspectos estrechamente vinculados al pensamiento computacional.

El planteamiento sobre los cinco procesos matemáticos del ente ministerial no se ajusta exactamente a la evolución planteada por la OCDE (2023a) para las pruebas PISA de 2022. Sin embargo, los tres procesos definidos por la OCDE para la resolución de problemas agrupan,

Figura 3.7

Correspondencia entre procesos matemáticos incluidos en el programa de estudios del MEP y evaluados en PISA 2022



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

de forma general, los cinco procesos matemáticos definidos por el MEP (2012). Por tanto, estos continúan siendo pertinentes como orientadores del trabajo en el aula (figura 3.7).

Respecto a los niveles de dificultad el programa del MEP (2012) planteó tres categorías: reproducción, conexión y reflexión, con el propósito de graduar la evolución de los problemas a los que se enfrenta el estudiantado. El nivel de reproducción implica el uso de conocimientos básicos propios del nivel educativo, mediante rutinas o algoritmos, fórmulas, y cálculos directos y sencillos. El nivel de conexión corresponde a problemas cuya resolución no es directa, aunque resultan familiares para el estudiantado. Por su parte, los problemas de reflexión eliminan la familiaridad e implican pruebas, comprobaciones, justificaciones y argumentación.

La OCDE (2023a), en las pruebas PISA, emplea ocho niveles de competencia en la escala de alfabetización matemática. En este sentido, los niveles de complejidad asumidos por el MEP (2012) constituyen una aproximación a la gradualidad en la exigencia de las tareas matemáticas. Finalmente, desde la perspectiva del MEP (2012), las tecnologías digitales son apoyos para simplificar algunos cálculos, explorar resultados, hacer aproximaciones o modelar comportamientos, así como visualizar, objetos matemáticos cuya comprensión o análisis resulta complejo. Además, se consideran un recurso que propicia la interacción entre los conocimientos matemáticos, la mediación pedagógica y el rol activo del estudiantado. De manera homóloga y más contundente lo plantea la OCDE (2023a), al señalar que la competencia matemática, por definición, incluye el uso de herramientas cognitivas, recursos físicos y digitales para el cálculo y las representaciones, debido a que actualmente se requiere analizar contextos cada vez más complejos, producto de un entorno cambiante.

Deficiencias docentes en las estrategias de enseñanza impide la implementación de los contenidos en matemáticas

La congruencia teórica entre el programa y las pruebas PISA plantea la posibilidad de que el cumplimiento curricular permita alcanzar mejores resultados. Sin embargo, para que esto ocurra, es necesario que el programa se traduzca en acciones coherentes en el trabajo de aula.

En ediciones anteriores del *Informe* se realizaron aproximaciones al trabajo de aula en las clases de Matemáticas en secundaria. Los hallazgos revelaron lecciones desarrolladas de forma tradicional, con poco involucramiento estudiantil y baja aplicación de la estrategia de resolución de problemas (PEN, 2017; 2019). Para esta edición no fue posible realizar un estudio de observación de aulas, por lo que, en su lugar, se aplicó una encuesta a docentes de primaria para aproximar sus prácticas de aula. En instrumento incluyó preguntas cerradas con estrategias descritas en el propio programa y una serie de preguntas en las que se solicitó al personal docente una explicación amplia sobre cómo actuarían ante una situación (episodio) de aprendizaje particular (recuadro 3.4).

Un primer hallazgo revela un amplio conocimiento docente de los lineamientos generales del programa vigente. Un 95% de las personas docentes indicó iniciar siempre o casi siempre un tema nuevo con el planteamiento de un problema, y un 70% señaló que utiliza problemas que involucran dos o más áreas matemáticas, por ejemplo, Geometría y Números o Geometría con Relaciones y Álgebra. A pesar de esto, la mayoría de las personas consultadas (93%) señaló que es necesario recibir capacitación sobre

cómo aplicar la resolución de problemas desde la perspectiva de los programas oficiales del MEP.

Según el análisis realizado por Zumbado et al. (2025) cuando se consulta 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 como: plantear problemas contextualizados, utilizar información de distintas fuentes o formatos, uso de recursos tecnológicos. No obstante, los resultados descritos refieren a una percepción de la persona docente, por lo que es necesario complementarlos con otras fuentes de información. Los reportes cualitativos de entrevista permiten agregar una pieza de análisis cualitativo en sustitución, no perfecta, de la observación de aula.

La información recolectada en la encuesta docente permitió contrastar las respuestas de las personas participantes cuándo se les entregan respuestas precodificadas y cuando se les presenta un episodio para que propusieran recomendaciones que aplicarían o recomendarían aplicar. En general, cuando se trata de respuestas abiertas basadas en la propia experiencia, el porcentaje de personas que logra recomendar acciones acordes al programa de estudios en cada una de las áreas matemáticas es mucho menor. Un 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 de las personas docentes de primaria consultadas, siguen refiriéndose a las matemáticas de forma general, basándose en aspectos de pedagogía y didáctica general, sin considerar que cada área matemática posee una didáctica específica. Las respuestas generales parecen evidenciar la persistente concepción de que es posible enseñar todas las asignaturas de la misma manera (Zumbado et al., 2025).

En el área de Estadística y Probabilidad se consultó a un total de 165 docentes. Cerca del 90% respondió que realizó siete de las ocho acciones del área con bastante frecuencia (“a veces” o “siempre”). Sin embargo, el escenario cambia cuando se les pide, en preguntas abiertas, recomendar otras personas docentes estrategias pedagógicas para enseñar medidas de posición (estadística) en un grupo de quinto grado de la escuela. Los resultados de la consulta abierta revelan que un promedio de 71% respondieron con acciones que no están asociadas con lo solicitado.

El 29% restante (48 docentes) recomendaron acciones relacionadas con el área de Estadística y Probabilidad, pero

Recuadro 3.4

Encuesta a docentes de Matemáticas en primaria sobre enseñanza de Matemáticas

Para indagar sobre la implementación del programa de Matemáticas en el aula se empleó un análisis de dos instrumentos de consulta docente: el primero sobre las áreas de Estadística, Probabilidad y Números (EPN); y el segundo sobre las áreas de Relaciones, Álgebra y Geometría (RAG).

El estudio de campo fue realizado por la empresa Analítica Marketing. Participaron un total 334 personas docentes a las cuales se les aplicó, a través de videollamada, el instrumento de consulta mediante la técnica de entrevista. Específicamente, en el instrumento codificado como EPN se contó con la colaboración de 165 personas, y en el instrumento RAG, con 169. El 80% de las personas docentes participantes eran mayores de 35 años; 59% de ellas poseían como grado académico máximo el bachillerato universitario; el 67% tenía como mínimo 10 años de experiencia; y, el año anterior, tres cuartas partes de la muestra trabajó en el Segundo ciclo de la EGB.

Los cuestionarios están constituidos por dos partes, descritas a continuación:

- **Primera parte.** Los datos son exclusivamente cualitativos. Se propone un episodio que describe una situación de enseñanza y aprendizaje de las Matemáticas. En el EPN, se involucra el área de Estadística y Probabilidad, específicamente para quinto año; y en el RAG, una situación de Relaciones y Álgebra para cuarto año. A partir del episodio, se plantean dos preguntas abiertas que posteriormente se bifurcan para identificar las limitaciones o las condiciones favorables para aplicar todo lo que se indica en los programas de estudios. Luego, se solicitan tres aspectos que se deben cambiar de manera inmediata, para mejorar las lecciones de Matemáticas y que las personas estudiantes desarrollen las habilidades de las áreas presentadas en el episodio.
- **Segunda parte.** Los datos son exclusivamente cuantitativos. Se incluyen secuencias de acciones deseables por área matemática para la mediación pedagógica, según lo establecido en la primera fase de la investigación (Apartado 4. “Habilidades Específicas Fundamentales como herramienta de análisis de pruebas masivas”), y se consulta la frecuencia con que estas son empleadas por las personas docentes, según su percepción.

Para el análisis de datos se utilizó un enfoque misto. El análisis cuantitativo se realizó para generar tablas de frecuencia absoluta y porcentual por cada ítem de ambos instrumentos y tablas de contingencia con variables que se consideraron estaban relacionadas. El análisis cualitativo incluyó la transcripción y procesamiento de audios, categorización y análisis de las respuestas, con el objetivo de identificar las acciones didácticas reportadas por las personas participantes.

Fuente: Zumbado et al., 2025

sus respuestas denotan distintos niveles de dominio respecto a la didáctica específica. Para analizar estas respuestas, se construyeron cuatro niveles según el nivel de especificidad de la estrategia recomendada, como una aproximación del dominio demostrado por la persona docente en cuanto al área matemática, sus componentes y el tema específico (figura 3.8). En el caso del Estadística y Probabilidad, el nivel 0 indica conocimiento general del área matemática sin distinción entre sus componentes. El nivel 1 indica que la persona puede ubicar que el tema corresponde al componente específico del área (Estadística), pero desconoce la especificidad del tema (medidas de posición). El nivel 2 muestra conocimiento del área y sus componentes, pero un dominio básico del tema específico. Finalmente, el nivel 3 muestra dominio avanzado de la didáctica específica en área, componente y tema.

Las 48 personas se distribuyen en los cuatro niveles de dominio o especificidad (gráfico 3.13). La mayoría se ubica en los niveles 1 y 2, lo que indica que, si bien logran identificar el área y el tema específico, las acciones propuestas no permiten realizar análisis adecuados para el nivel educativo ni responden de forma pertinente a la situación planteada. Solo una persona, de las 165 consultadas, logró brindar una respuesta que denota conocimiento de didácticas adecuadas para trabajar las medidas de posición del área de Estadística en un grupo de quinto grado.

De manera análoga, se realizó el ejercicio para el área de Relaciones y Álgebra, esta vez sobre el tema específico de patrones numéricos y no numéricos. De las 169 personas consultadas, un 62% respondió ideas que no están asociadas con lo solicitado. El 38% restante (65 personas) se distribuyó en cuatro niveles, según el grado de especificidad de la respuesta, como una aproximación al dominio del tema demostrado por la persona docente (figura 3.8).

Se evidencia un mejor manejo del área, dado que ninguna persona se ubicó en el nivel 0. En este caso, 29 personas se ubicaron en el nivel 1, lo que indica conocimiento del área de Relaciones y Álgebra, pero no de la enseñanza de identificación de patrones. En el nivel 2 se ubicaron 33 personas que logran recomendar acciones relacionadas con el tema específico, pero solo a nivel general y sin llegar a niveles de análisis didáctico. Solamente tres personas formularon estrategias acordes con los programas de estudio, ubicadas en el nivel 3 (gráfico 3.14).

En las respuestas abiertas, solo 6% mencionó la resolución de problemas

Figura 3.8

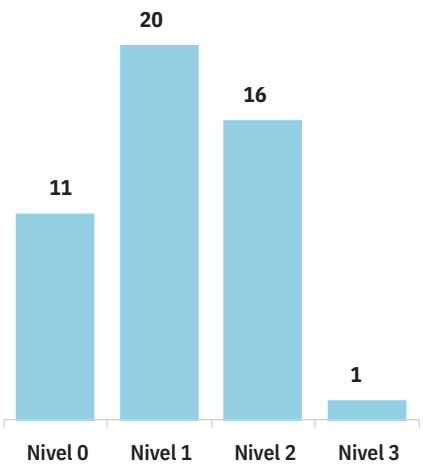
Niveles de conocimiento identificados en las recomendaciones didácticas brindadas por docentes de Matemáticas en primaria.

NIVEL 0	NIVEL 1	NIVEL 2	NIVEL 3
Conocimiento general del área	Conocimiento específico del área sin manejo del tema	Conocimiento específico del área y del tema con propuestas didácticas básicas	Conocimiento del área y el tema con propuestas didácticas analíticas

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

Gráfico 3.13

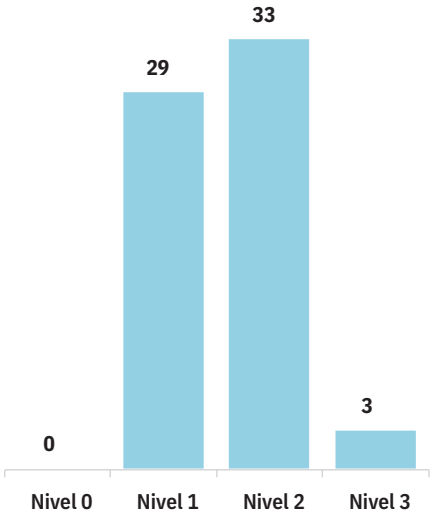
Distribución de docentes que recomendaron estrategias para trabajar Estadística y probabilidad en el aula, según nivel de especificidad[a/] de la respuesta
(cantidad de docentes)



a/El nivel 0 indica conocimiento general del área matemática; nivel 1 indica conocimiento específico del área matemática y desconocimiento del tema; el nivel 2 demuestra conocimiento básico del tema y el nivel 3 muestra dominio de la didáctica específica en área y tema.
Fuente: Elaboración propia con datos de Zumbado et al., 2025 y la encuesta realizada a docentes de Matemática para este *Informe*.

Gráfico 3.14

Distribución de docentes que recomendaron estrategias para trabajar Relaciones y álgebra, según nivel de especificidad[a/] de la respuesta
(cantidad de docentes)



a/El nivel 0 indica conocimiento general del área matemática; nivel 1 indica conocimiento específico del área matemática y desconocimiento del tema; el nivel 2 demuestra conocimiento básico del tema y el nivel 3 muestra dominio de la didáctica específica en área y tema.
Fuente: Elaboración propia con datos de Zumbado et al., 2025 y la encuesta realizada a docentes de Matemática para este *Informe*.

como una estrategia de trabajo en el aula. La mayoría se ubica en el nivel más básico de conocimiento reportado de la estrategia (cuadro 3.4). Por ejemplo, en el nivel 3, las personas mencionaron respuestas como la siguiente: *"Regularmente, lo que hago es plantear una situación problema... Me gusta usar datos nacionales, como los del INEC, o encuestas publicadas en medios nacionales o en páginas especializadas..."*, lo que evidencia el uso frecuente de la resolución de problemas para la mediación pedagógica y el empleo de datos en un contexto real cercano al estudiantado.

Un 82% de las personas consultadas no mencionan el uso del contexto desde la perspectiva del programa vigente y el enfoque de PISA (cuadro 3.5). El nivel más alto registrado fue el 2, representado por respuestas como la siguiente: *"les muestro imágenes, como el piso de la iglesia del pueblo o la casa de la abuelita, para ilustrar cómo se usaban patrones en el pasado. También, fotos de grafitis de diferentes ciudades. Comenzamos viendo cómo se usan esos patrones en otros países y en nuestro propio pueblo. Los estudiantes a veces comentan que es como un juego o un diseño"* (Zumbado et al., 2025).

De manera adicional, se consultó a las personas docente si existe alguna diferencia entre las recomendaciones dadas en cada episodio y su realidad de aula. Las personas participantes se ubicaron en dos escenarios: uno positivo y otro negativo. Entre quienes emitieron respuesta (204 personas), la mayoría indicó que no puede aplicar en el aula lo que recomienda; entre las principales razones se mencionan la disminución del tiempo lectivo debido al exceso de trabajo administrativo y la suspensión de clases por actividades extracurriculares (gráfico 3.15).

Por otra parte, 108 personas docentes restantes indicaron que no existe diferencia entre lo que recomiendan y lo que aplican en el aula. El gráfico 3.16 señala que la condición considerada más favorable para aplicar todo lo que se indica en los programas son los recursos didácticos disponibles para desarrollar las habilidades del área.

Cuadro 3.4

Distribución de docentes según nivel de dominio de la estrategia de resolución de problemas del programa de estudios de Matemáticas

Nivel	Descripción	Porcentaje
Básico	Inicia con un reto según las habilidades de los programas oficiales o menciona que el tema debe iniciar con un problema.	4,0%
Intermedio	Indica la estructura de la clase, según los cuatro momentos según la estrategia metodológica principal de forma general o aspectos básicos de las dos etapas.	1,5%
Avanzado	Indica las etapas de la estrategia metodológica, así como el uso problemas contextualizados que implican respuesta no inmediata.	0,5%
No menciona la estrategia de resolución de problemas		94,0%

Fuente: Zumbado et al., 2025 con base en la encuesta realizada a docentes de Matemática para este *Informe*.

Cuadro 3.5

Distribución de docentes según nivel de dominio de la estrategia de contextualización de problemas del programa de estudios de Matemáticas

Nivel	Descripción	Porcentaje
Básico	Menciona de manera general actividades relacionadas con el contexto o la vida cotidiana, pero no explica cómo se lo propone al estudiantado.	13%
Intermedio	Brinda ejemplos de las actividades relacionadas con el contexto o la vida cotidiana explicando cómo se lo propone al estudiantado.	5%
No menciona actividades relacionadas con el contexto		82%

Fuente: Zumbado et al., 2025 con base en la encuesta realizada a docentes de Matemática para este *Informe*.

Para más información sobre

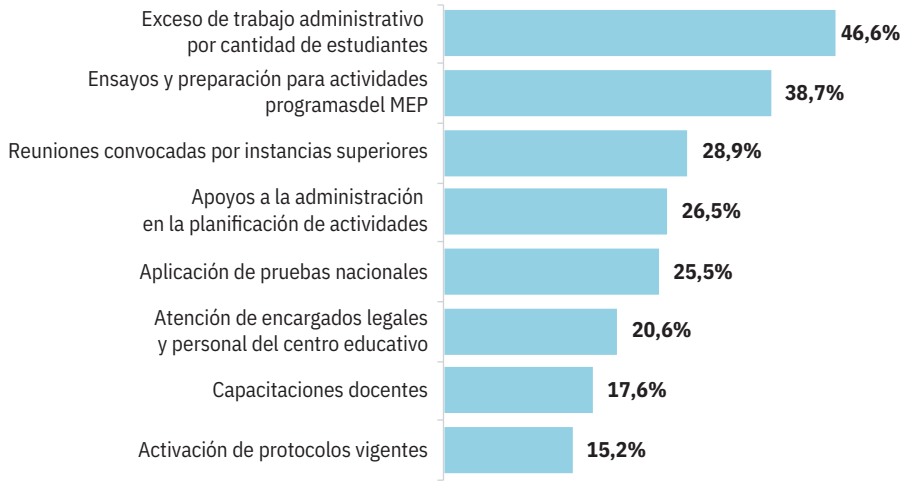
DESARROLLO DE HABILIDADES MATEMÁTICAS EN PRIMARIA
Véase Zumbado et al., 2025
www.estadonacion.or.cr

Graves falencias en la macroevaluación del desempeño estudiantil dificultan mejorar los resultados y apoyar el trabajo docente en las aulas

Los bajos resultados en PISA 2022 reflejan, la ausencia de estrategias sistemáticas de apoyo, nivelación y de acciones concretas para recuperar los aprendizajes de la población estudiantil afectados durante la pandemia y el apagón educativo documentado en ediciones anteriores del *Informe* (PEN, 2021;

Gráfico 3.15

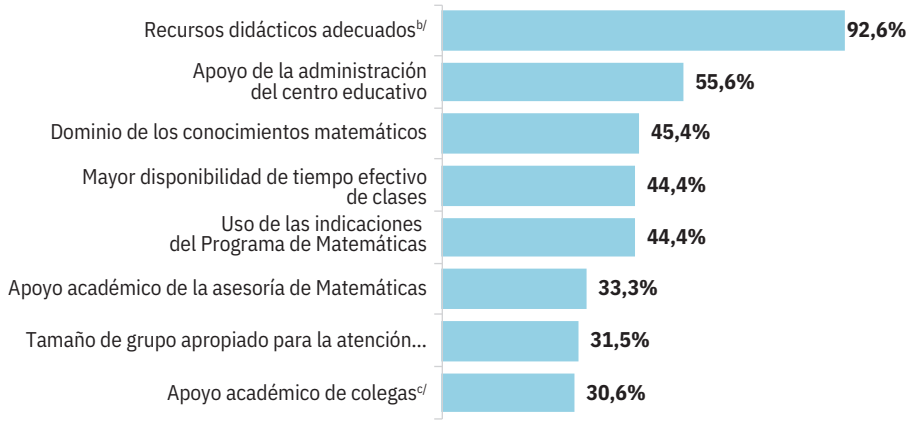
Causas que provocan reducción del tiempo lectivo o pérdida de lecciones de Matemáticas[a/]. 2024



a/ Según opinión de docentes de primaria.
Fuente: Elaboración propia con datos de Zumbado et al.,2025 y la encuesta realizada a docentes de Matemática para este *Informe*.

Gráfico 3.16

Condiciones que favorecen la aplicación del programa de estudio lecciones de Matemáticas[a/]. 2024



a/ Según consulta/opinión de docentes de primaria.
b/ Incluye libros de texto, folletos de trabajo, sitios web, entre otros.
c/ Docentes con recargo o con lecciones asignadas para apoyar la labor docente.
Fuente: Elaboración propia con datos de Zumbado et al., 2025 y la encuesta realizada a docentes de Matemática para este *Informe*.

2023). Este escenario puede mitigarse con la aplicación oportuna de pruebas nacionales estandarizadas capaces de medir con calidad y precisión el progreso estudiantil y de identificar sus principales carencias. La falta de estos mecanismos constituye una de las debilidades más relevantes en la gestión del MEP como ente rector del sistema educativo.

El análisis efectuado para este capítulo sobre las pruebas nacionales estandarizadas aplicadas por el MEP en 2023, con el fin de evaluar el proceso de enseñanza en Español y Matemática en primaria, revela que estos 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".

La macroevaluación del desempeño estudiantil en primaria continúa sin cumplir su propósito fundamental. Esta consiste en dar seguimiento al desarrollo de las habilidades esperadas que, según el currículo, el estudiantado debe adquirir al finalizar la educación primaria. Además, debería permitir utilizar esta información para generar políticas educativas orientadas a la mejora, basadas en evidencia científica. El anterior no es un problema nuevo. El *Noveno Informe del Estado de la Educación* reportó que, desde 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 macroevaluación y las limitaciones mostradas en el diseño de los instrumentos de evaluación estudiantil han privado al país y al sistema educativo nacional de información objetiva y relevante que permita monitorear

la efectividad de las políticas educativas. Además, han propiciado la graduación de cohortes de estudiantes 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 este capítulo se analizan únicamente las pruebas aplicadas en sexto grado en Español y Matemáticas, dado en enfoque del capítulo. El análisis de las pruebas a nivel de secundaria en estas materias se presenta en el Capítulo 2 de esta edición.

Sistema de macroevaluación nacional caracterizado por pobreza en las evaluaciones

La evaluación educativa, como disciplina científica, constituye el marco de referencia fundamental para conocer diversos aspectos de los aprendizajes, valorar la situación en que se desempeñan sus actores y tomar decisiones respecto a los cambios que son necesarios y pertinentes. En el sistema educativo, la evaluación está compuesta por elementos institucionales, marcos teóricos de referencia y pruebas o instrumentos de medición. Estos instrumentos se diseñan y aplican de acuerdo con los objetivos que persiguen (sumativos o formativos) y el alcance respecto a la población objetivo (macro a nivel nacional y micro a nivel de aula).

La macroevaluación es esencial para la transformación y mejora de los sistemas educativos, ya que proporciona información objetiva para la mejora de los procesos, permite medir la calidad de los aprendizajes y su progreso a lo largo del tiempo y establecer planes de mejoramiento (PEN, 2023).

Las pruebas estandarizadas, que se aplican a estudiantes en distintos momentos de su trayectoria educativa, son fundamentales para monitorear a gran escala el desarrollo de los aprendizajes. Además, permiten diagnosticar o certificar la calidad de la oferta educativa que se brinda y valorar el grado de cumplimiento del currículo nacional. Los resultados de una prueba estandarizada bien construida y debidamente validada ofrecen una línea base para evaluar el desempeño de las personas estudiantes en relación con las metas de aprendizaje establecidas en los programas de estudio (Moreira et al., 2022; Montero-Rojas, 2013).

El *Noveno Informe Estado de la Educación* realizó un análisis sobre el estado de la macroevaluación educativa nacional en su conjunto (PEN, 2023). Para esta nueva edición del *Informe*, el análisis se enfoca en los instrumentos de evaluación a través del análisis de las pruebas estandarizadas nacionales aplicadas en primaria.

A partir de 2023 el MEP instauró dos tipos de pruebas nacionales estandarizadas. Las primeras son las pruebas comprensivas, dirigidas a todos los niveles educativos, que fueron diseñadas por personas asesoras de la Dirección de Desarrollo Curricular del MEP[8]. No obstante, fueron eliminadas en 2025[9]. Las segundas son las pruebas estandarizadas que se aplican en los últimos grados del II ciclo y la Educación Diversificada. Estas cuentan con dos aplicaciones: una diagnóstica al inicio del ciclo lectivo y otra de carácter sumativo y de certificación, que representa un porcentaje de la nota final del estudiantado y, por tanto, afecta su condición de promoción. El diseño de las pruebas nacionales estandarizadas está a cargo de la Dirección de Gestión y Evaluación de la calidad del MEP (recuadro 3.5).

Es importante señalar que, luego de la eliminación de las llamadas pruebas de Bachillerato en 2018, el MEP optó por construir nuevos instrumentos que estuvieran alineados con los objetivos curriculares y el enfoque de desarrollo de habilidades. La aplicación de las prue-

Recuadro 3.5

La estructura de la prueba nacional estandarizada en primaria

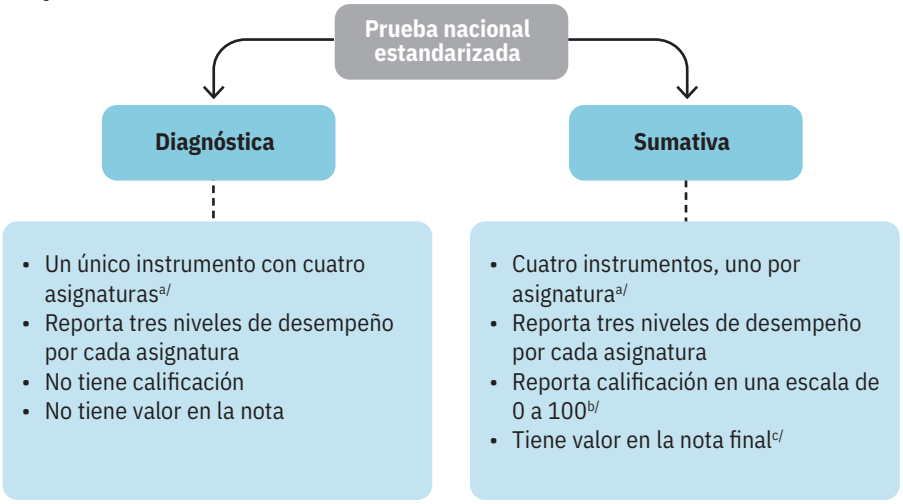
La Prueba Nacional Estandarizada está conformada por dos instrumentos: uno diagnóstico y otro sumativo (figura 3.9). La aplicación diagnóstica no posee ningún valor porcentual en la calificación final, aunque su realización es un requisito para obtener el título de Educación General Básica de I y II Ciclos, al finalizar la primaria. La prueba sumativa se aplica en el segundo semestre del ciclo lectivo y se le asigna un valor porcentual dentro de la calificación final de la persona estudiante. Según la documentación de MEP, las principales características de las pruebas son las siguientes:

- **Áreas:** se evalúan las cuatro asignaturas básicas (Español, Estudios Sociales, Matemáticas y Ciencias).
- **Modelo de evaluación:** se utiliza un modelo referido a criterios; es decir, se valora el proceso de aprendizaje y el desempeño del estudiantado en el dominio evaluado.
- **Validación:** los ítems fueron analizados mediante juicio de personas expertas, integradas por asesores nacionales y regionales.
- **Niveles de desempeño:** se clasifica al estudiantado en tres niveles de desempeño según las capacidades para realizar la prueba. El nivel básico denota un desempeño poco satisfactorio que corresponde a un dominio elemental de los conocimientos, las habilidades y las destrezas evaluadas; el nivel intermedio se encuentra en proceso para alcanzar el dominio evaluado, pues el nivel de conocimientos, habilidades y destrezas es parcial; y el nivel avanzado representa un dominio satisfactorio.
- **Cálculo de la nota por asignatura:** el cálculo corresponde a la sumatoria de la nota de presentación[10] y el resultado de la prueba.
- **Aprobación:** la nota para obtener el certificado de conclusión de los estudios de primero y segundo ciclo es de 65.

Fuente: Murillo y Barquero, 2025.

Figura 3.9

Estructura general de la prueba nacional estandarizada en primaria



a/ Español, Matemáticas, Ciencias y Estudios Sociales
b/ La calificación de la prueba se calcula como la cantidad de aciertos en la prueba entre el número total de ítems evaluados.
c/La prueba representó un 30% de la nota final en 2023
Fuente: Murillo y Barquero, 2025 con base en MEP 2023.

bas FARO en 2021 y las nuevas pruebas del 2023 representaron un avance hacia propósito de evaluar habilidades o destrezas, más allá del conocimiento meramente memorístico, tal como lo establecen los programas de estudio vigentes en el marco de la transformación curricular "Educar para una nueva ciudadanía". En el caso de las pruebas del 2023, Montero et al., (2025) señalan que los ítems están correctamente redactados y estructurados y que se ha logrado incorporar reactivos del área de Estadística y Probabilidad en las pruebas de Matemática, un vacío persistente en las antiguas pruebas de Bachillerato, a pesar de que dicha área estaba presente en los programas de estudio.

Además de esta orientación general hacia la evaluación de habilidades, otro avance importante ha sido el reconocimiento de la necesidad de contar con pruebas diagnósticas además de las de certificación. No obstante, las diferencias entre ambas aún no parecen estar del todo claras a nivel de diseño. También destaca como aspecto positivo la incorporación de tecnología en la aplicación de las pruebas, aunque este proceso requiere consolidación y mejoras para garantizar el acceso equitativo y fortalecer la alfabetización digital del personal docente y estudiantil.

Pese a estos elementos positivos, Montero et al. (2025) advierten que la macroevaluación del MEP implementada a partir del 2023 se caracteriza por lo que se denomina una "pobreza de las evaluaciones" (recuadro 3.6). Este concepto, acuñado *ad hoc* para este estudio, es análogo al de "pobreza de los aprendizajes" desarrollado por los especialistas del Banco Mundial y Unesco (Azevedo et al., 2021; World Bank et al.; 2022) y analizado con amplitud para Costa Rica en el *Noveno Informe Estado de la Educación* (PEN, 2023).

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 logrados por el estudiantado. Montero et al. (2025) identifican tres factores principales que pueden estar originando esta situación.

El primer factor es de carácter institucional. Se refiere al doble papel que ejerce el MEP como responsable de brindar una educación de calidad y simultáneamente, como ente evaluador, a nivel macro, de los aprendizajes del estudiantado para fines de certificación o promoción. Esta dualidad genera conflictos de interés cuando los objetivos políticos –como asegurar mayores tasas de promoción– entran en contradicción con los fines evaluativos de mejorar la planificación del sistema educativo (PEN, 2023).

El segundo factor es procedimental. El análisis de la metodología empleada para la construcción y validación de las pruebas revela carencias de transparencia y rigor, lo que limita la interpretación técnica de los resultados. Por ejemplo, no se han divulgado los datos sobre los resultados de las aplicaciones piloto, ni se conocen las estadísticas de los ítems o los niveles de confiabilidad de las pruebas. Estos son elementos indispensables para considerar a una prueba como de alto impacto, ya que sus resultados influyen directamente en la promoción del estudiantado.

El tercer factor está relacionado con el diseño de los instrumentos en cuanto a su alcance y objetivos. En el país, una misma prueba se utiliza simultáneamente con fines diagnósticos y de certificación. Aunque ambas funciones pueden formar parte de una política de evaluación a gran escala, requieren enfoques distintos. Según el marco teórico propuesto por Messick (1989), el propósito de una prueba debe guiar todas las etapas de su construcción, validación e interpretación. Por tanto, es imprescindible diferenciar entre pruebas estandarizadas con fines diagnósticos o formativos y aquellas con fines de certificación o promoción (cuadro 3.6). Un mismo instrumento no puede cumplir de forma óptima ambos propósitos ni puede considerarse diagnóstico solo porque sus resultados no afecten la promoción (Montero et al., 2025).

Estos criterios revelan que los niveles de calidad exigidos para una prueba de certificación son más rigurosos que los requeridos para una prueba diagnóstica. Uno de los aspectos más críticos de las pruebas aplicadas en primaria en el 2023

Recuadro 3.6

El concepto de pobreza las evaluaciones

El término *pobreza de los aprendizajes*, introducido por el Banco Mundial y la UNESCO, describe la incapacidad de los niños para leer y comprender un texto sencillo a la edad de 10 años. Este concepto evidencia la brecha entre el acceso a la educación y los resultados reales del aprendizaje, especialmente en países en vías de desarrollo (Azevedo et al., 2021). No se trata solo de la ausencia de aprendizaje, sino que refleja problemáticas estructurales más amplias, como recursos educativos inadecuados, mala calidad de la enseñanza y barreras socioeconómicas que obstaculizan el aprendizaje eficaz.

Siguiendo esta lógica, se propone el concepto de *pobreza de las evaluaciones educativas estandarizadas*, entendido como la incapacidad sistémica de medir, analizar y comunicar de forma efectiva los resultados generados por las evaluaciones, para orientar mejoras educativas tanto en términos de excelencia como de equidad. Esta condición puede originarse por múltiples factores, tales como la falta de datos confiables, instrumentos con diseño técnico insuficiente o recursos inadecuados para los procesos de evaluación.

Ambos conceptos —la pobreza de los aprendizajes y la pobreza de las evaluaciones— destacan la urgencia de contar con sistemas de medición sólidos para guiar la transformación educativa. Mientras el primero enfoca los déficits concretos en el aprendizaje del estudiantado, el segundo subraya las deficiencias del sistema para evaluar esos aprendizajes y actuar en consecuencia mediante políticas y programas con impacto probado.

Además, estos dos elementos se refuerzan mutuamente evaluaciones débiles perpetúan aprendizajes pobres y aprendizajes pobres exigen sistemas evaluativos más robustos. Azevedo et al. (2021) insisten en la necesidad de una "agenda ambiciosa" en términos de evaluación como pilar esencial para erradicar la pobreza de aprendizajes. Sin evaluaciones válidas y confiables no es posible diagnosticar con precisión ni verificar la efectividad de las intervenciones diseñadas para mejorar la educación.

En otras palabras, la ausencia de evaluaciones de calidad genera múltiples efectos adversos. Por un lado, estudiantes pueden egresar del sistema educativo con serias deficiencias, lo cual limita sus oportunidades de desarrollo personal y profesional. Por otro, sin evidencia sistemática sobre qué programas funcionan y cuáles no, se corre el riesgo de perpetuar prácticas ineficaces, malgastando recursos que podrían ser utilizados en intervenciones más pertinentes.

La pobreza de las evaluaciones contribuye también a mantener enfoques pedagógicos estancados. Si no se mide sistemáticamente lo que ocurre en el aula, se pierde información vital sobre los conocimientos y necesidades del estudiantado, afectando tanto la labor docente como las posibilidades de superar la pobreza de aprendizajes.

Fuente: Montero et al., 2025.

es su cobertura parcial de contenidos, como se analiza a continuación. Esta limitación impide las pruebas cumplan su función certificadora: no logran constatar si el estudiantado ha adquirido los conocimientos y habilidades establecidos para el final del segundo ciclo, ni permiten verificar si las personas que se gradúan cumplen con los perfiles de salida definidos en los programas de estudio.

Montero et al. (2025) sostienen que la pobreza de las evaluaciones constituye una debilidad técnica del MEP. Esto no se debe a una falta de recursos financieros ni a la ausencia de personas expertas nacionales en evaluación, como lo demuestra la existencia de instrumentos estandarizados técnicamente sólidos, por ejemplo, la Prueba de Dominio Lingüístico de la Universidad de Costa Rica (recuadro 3.7). De hecho, a finales de los años 80, el país fue modelo en evaluación educativa para otros países de América Latina (PEN, 2023).

La maestría en Evaluación Educativa de la Universidad de Costa Rica ha formado especialistas en esta área y existe actualmente una comisión interinstitucional de estándares de calidad para las pruebas estandarizadas educativas y laborales, conformada mayormente por evaluadores educativos. Esta comisión realizó una publicación metodológica[13] donde se detallan los procesos a seguir en la construcción y validación de las pruebas estandarizadas (Moreira et al., 2022).

Para más información sobre

POBREZA DE LAS EVALUACIONES
Véase Montero et al., 2025
www.estadonacion.or.cr

Evaluaciones aplicadas por el MEP en primaria son incompletas y de baja dificultad

La validez de cualquier prueba o examen está asociada al grado de credibilidad que poseen las interpretaciones o conclusiones derivadas de sus resultados, según los propósitos establecidos. (Moreira et al., 2022; American Educational Research Association et al., 2014). Específicamente, las pruebas estandarizadas son exámenes que se construyen, aplican y califican en igualdad de condiciones y evalúan los mismos aprendizajes en todas las personas examinadas. Cuando están bien construidas y validadas, estas pruebas proporcionan una línea base para evaluar el desempeño estudiantil en relación con las metas de aprendizaje definidas en los programas de estudio.

Con el fin de determinar la calidad

Cuadro 3.6

Características de las pruebas estandarizadas según su objetivo

	Objetivo	
Característica	**Diagnósticas o formativas**	**Certificación o sumativas**
Propósito principal	Identificar fortalezas, debilidades y necesidades de aprendizaje del estudiante. Identificar vacíos de aprendizaje y mejorar procesos pedagógicos.	Determinar si el estudiante cumple con los requisitos para avanzar de nivel o graduarse.
Momento de aplicación	Al inicio, durante o al final de un proceso de aprendizaje.	Al final de un ciclo educativo (trimestre, año, etapa).
Frecuencia	Varias veces durante el proceso educativo.	Generalmente una sola vez por ciclo o nivel.
Tipo de retroalimentación	Formativa; orientada a mejorar el aprendizaje y la enseñanza.	Generalmente sumativa; indica si se aprueba o no.
Impacto en el estudiante	No decisivo; busca orientar y apoyar el aprendizaje.	Decisivo: puede determinar promoción, titulación o repetición.
Enfoque de los resultados	Detección de áreas a reforzar y potencialidades.	Certificación de logros alcanzados.
Uso de los resultados	Planificación de estrategias pedagógicas y apoyo personalizado.	Decisión administrativa (promoción, certificación).
Cobertura de contenidos	Selección estratégica y exhaustiva de contenidos clave. Debe brindarse información útil a todos los estudiantes en el continuum de habilidad. El uso de *Matrix Sampling*[a/] implica que no todos reciben los mismos contenidos.	Muestra representativa de objetivos terminales. Se mide lo mismos en todos los examinados
Cobertura de población	Censales o muestrales (censales para dar retroalimentación individual a cada estudiante, muestrales objetivos de política educativa)	Censales
Objetivo psicométrico de la medición	Brindar información óptima a lo largo del continuum de habilidad	Maximizar la información psicométrica en el punto de corte
Longitud	Relativamente más cortas. La validez de contenido se logra por medio del uso de modelos de *Matrix Sampling* e imputación de puntajes	Extensas si se pretende validez de contenido
Interpretación de resultados	Niveles de desempeño con descripciones detalladas de los aprendizajes logrados	Puntajes numéricos absolutos
		Criterios de corte fijos
Rendición de cuentas	Del programa académico, de las instituciones educativas, del sistema educativo	De la persona examinada
Modelos de equiparación de puntajes en el tiempo	Es imprescindible el uso de modelos de equiparación en el tiempo, pues se deben monitorear las tendencias de los indicadores de rendimiento eliminando posibles diferencias de dificultad entre las pruebas aplicadas en diferentes momentos	No es necesaria su implementación, pues las decisiones se basan en criterios absolutos de desempeño, no se requiere comparar tendencias

a/ Se utiliza para dividir una prueba, con una gran cantidad de contenidos, en conjuntos más pequeños de preguntas. Cada sección se administra a grupos distintos de personas, aleatoriamente seleccionados, con el fin de reducir la extensión de la prueba y minimizar la carga cognitiva que puede reducir la calidad de la información obtenida.
Fuente: Montero et al., 2025.

de las pruebas aplicadas en primaria, se realizó un análisis técnico de los instrumentos aplicados en las asignaturas de Español y Matemática en 2023. El principal hallazgo indica que, si bien las pruebas pretenden evaluar un constructo teórico centrado en el desarrollo de habilidades, su diseño presenta deficiencias técnicas importantes. La evaluación de ese año no valora de forma integral los contenidos curriculares establecidos, lo que provoca un desajuste significativo entre lo que se espera desarrollar y lo que realmente se mide. Además, el MEP no logra informar adecuadamente a la población nacional sobre el significado real de la evaluación y los datos que aportan las pruebas.

En el caso de Español, la prueba revela que el MEP aún no logra evaluar de manera efectiva la comprensión lectora. Más preocupante aún, se identifican retrocesos estratégicos como la exclusión total de la evaluación de la competencia escrita. Esta omisión debilita la capacidad del país para medir el desarrollo integral de las habilidades lingüísticas. La prueba se enfoca en aspectos literales de la comprensión textual, es decir, en el reconocimiento de información explícita o implícita, la identificación de ideas principales y secundarias, el establecimiento de relaciones de causa y efecto, y el reconocimiento de temáticas y conflictos en textos literarios y no literarios.

Sin embargo, no permite evaluar habilidades más complejas, como las que se describen en los programas de estudio como aprendizajes esperados al finalizar la Educación Primaria. No es posible determinar, por ejemplo, si el estudiantado puede analizar textos en profundidad,

Recuadro 3.7

Evidencias de calidad técnica de la Prueba de Dominio Lingüístico de la Universidad de Costa Rica

Según el análisis realizado por Montero et al. (2025) La Prueba de Dominio Lingüístico (PDL) está dirigida a estudiantes de sexto, noveno undécimo y duodécimo año del MEP. Es diseñada y aplicada por la Universidad de Costa Rica y cumple con criterios de calidad que correspondientes a una prueba diagnóstica para el mejoramiento educativo:

- Construida y validada con suficientes evidencias de rigor científico y transparencia metodológica: la PDL se construyó siguiendo estándares internacionales del Marco Común Europeo de referencias de las Lenguas (MCER). La metodología utilizada es transparente y accesible con evidencias sólidas como estudios estadísticos, pruebas piloto y prepilotos que respaldan su validez. El propósito de la prueba está claramente definido y se adapta al contexto actual del programa de ingles del MEP.

- Elaborada por equipos humanos con la formación académica y experiencia pertinentes: la prueba fue construida por un equipo de personas expertas altamente calificadas, entre ellas docentes del MEP, profesionales certificados por el *American Council on the Teaching of Foreign Languages* (ACTFL), así como especialistas nacionales e internacionales en evaluación de lenguas extranjeras. Este equipo posee conocimientos en evaluación de lenguas, medición educativa, psicometría, estadística y educación especial.

- Independencia política: la PDL es un programa desarrollado en la Escuela de Lenguas Modernas con plena independencia académica y política.

- Diseñada con propósitos diagnósticos y formativos, sin consecuencias directas sobre la población estudiantil: el propósito de la PDL es diagnosticar el nivel de dominio lingüístico y ubicar a las personas estudiantes en los niveles de desempeño del MCER[11]. Cabe destacar que esta prueba no afecta directamente la promoción académica en la educación primaria y secundaria.

- Alineada con el currículo: la PDL está construida y validada por jueces expertos basándose en el MCER, el mismo marco de referencia que utilizan los programas de lenguas extranjeras del MEP. Esto asegura una alineación curricular adecuada que evalúa la integración de las cuatro destrezas (lectura, escucha, la escritura y producción oral).

- Cubre adecuadamente los objetivos y contenidos de los programas de estudio (validez de contenido): la prueba abarca los objetivos y los contenidos lingüísticos y socioculturales del programa de inglés con ítems que van desde los niveles más básicos hasta los más complejos. Estos han sido validados mediante estudios psicométricos y valoraciones de juicio de expertos.

- Cuenta con una Tabla de Especificaciones adecuadamente diseñada: detalla los contenidos y procesos evaluados, así como la ponderación y puntuación para cada ítem. Esta tabla se valida previamente mediante un proceso riguroso e interdisciplinario y es conocida por los estudiantes con suficiente antelación (por medio de una prueba de práctica o *mock test*[12]).

- Cuenta con estándares educativos basados en los programas de estudio y debidamente validados: los estándares se basan en el MCER. Estos se divulgan y socializan con adecuada anticipación, al personal docente, al estudiantado, sus familias y a los diversos actores del sistema educativo por diferentes medios.

- Incluye ítems, preguntas o ejercicios cuya calidad técnica se haya confirmado previamente a través de aplicaciones piloto: la calidad técnica de los ítems se confirma mediante prepilotajes y pruebas piloto. Estos ítems son revisados por personas expertas certificadas y sometidos a juicios.

- Cuenta con los apoyos apropiados para hacerla plenamente accesible a las personas que los requieren: considera la diversidad de las poblaciones y las condiciones tecnológicas del país, con diferentes modalidades de aplicación (híbrida, *offline* y *online*) que mantienen la misma calidad. Además, contempla adaptaciones específicas para personas con discapacidad.

- Implementa diseños de equiparación de puntajes (*equating*) que permiten la comparabilidad entre resultados: especialistas en medición y estadística realizan estudios específicos para asegurar la comparabilidad de resultados entre poblaciones diversas y a lo largo del tiempo.

- Desarrolla pruebas piloto antes de la aplicación definitiva en una muestra representativa de la población meta: estas pruebas permiten validar ítems y evaluar la confiabilidad y validez de la versión final.

- Incluye, como parte de los resultados, descripciones detalladas y validadas de los aprendizajes logrados y no logrados por cada estudiante (niveles de desempeño), además de la nota numérica: los descriptores de cada destreza evaluada indican lo que la persona estudiante puede hacer y cómo puede mejorar.

- Reporta resultados a nivel individual y colectivo: se ofrece una devolución detallada por estudiante, así como resultados globales por centro educativo, región geográfica y otras categorías, utilizando herramientas como *Power BI* que permiten una visualización desagregada y funcional.

- Aborda las inequidades de alfabetización tecnológica: la prueba se aplica con acciones afirmativas en poblaciones vulnerables y zonas indígenas, mediante talleres, equipos y exámenes de práctica que buscan minimizar desigualdades en alfabetización digital.

Fuente: Quesada, 2025.

establecer comparaciones, interpretar significados complejos, argumentar a partir de lo leído o desarrollar pensamiento crítico. Esta omisión representa un vacío sustancial en la evaluación, ya que no se exploran los procesos que van más allá del simple reconocimiento de la información contenida en el texto.

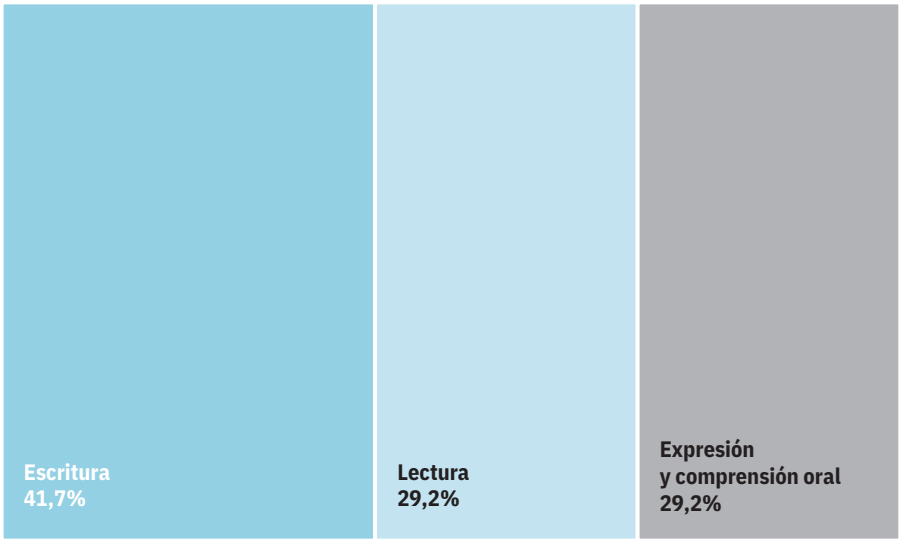
Por su parte, el análisis realizado sobre la prueba de Matemáticas reveló que su diseño no abarca de forma adecuada todos los elementos curriculares en los programas de estudio tales como la competencia matemática, la resolución de problemas en contextos reales, los procesos matemáticos, los niveles 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. En general, las habilidades específicas no evaluadas oscilan entre el 78% y 91% por área, siendo la más afectada la de Estadística y Probabilidad, con solo tres habilidades evaluadas de un total de 31.

Pruebas estandarizadas abarcan menos de una tercera parte de las competencias incluidas en el currículum

Las metas formativas en comprensión lectora y resolución de problemas matemáticos están claramente definidas en el programa de estudios de Segundo ciclo. Sin embargo, las pruebas empleadas para valorar su alcance presentan importantes deficiencias en temas de validez de contenido: los aprendizajes que efectivamente se evalúan representan menos del 25% del total establecido en los programas. A esto se suma que el nivel de dificultad de los ítems no guarda correspondencia con los estándares internacionales para el sexto grado. Al compararlas con los referentes de las pruebas internacionales ERCE[14] (Unesco y LLECE, 2021) se observa que en el caso de Español los ítems incluidos reflejan desempeños esperados para tercer grado, y no para el final de la Educación Primaria. En Matemática ocurre algo similar: tanto el análisis de los niveles de desempeño de ERCE como una investigación reciente (Zumbado et al., 2025) confirman que la mayoría de los ítems presentados en la prueba de Matemática no corresponden a aprendizajes de sexto grado, sino a años inferiores.

Gráfico 3.17

Distribución de habilidades del Programa de Estudios en Español de Segundo ciclo de primaria, según área. 2024



Fuente: Murillo y Barquero, 2025 con base en MEP, 2014.

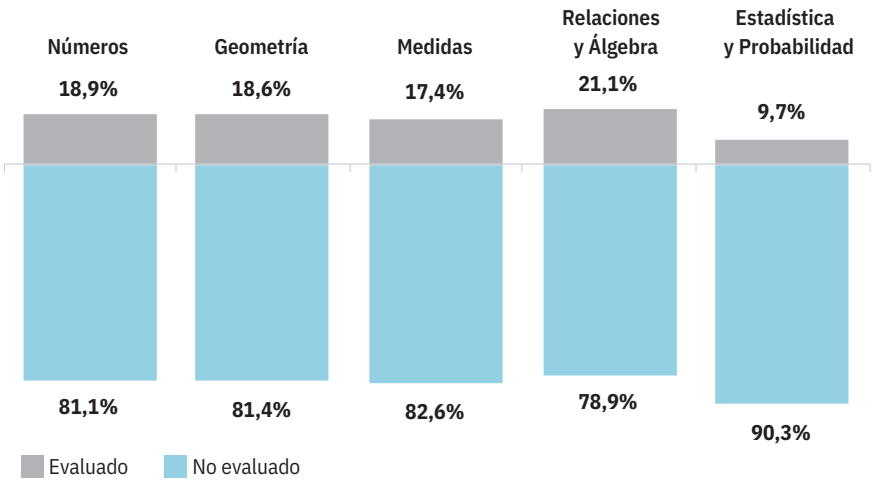
En Español, el Programa indica que el estudiantado debe alcanzar un dominio efectivo de la competencia comunicativa y desenvolverse en diversas situaciones y contextos de la vida cotidiana, presentes y futuras (MEP, 2014). Esta meta general se alcanza con el desarrollo de las cuatro habilidades clave: la expresión y comprensión oral, la lectura y la escritura. Sin embargo, el análisis de la prueba estandarizada evidencia que solo se incluyen contenidos vinculados a la comprensión lectora, omitiendo por completo las áreas de expresión oral y escritura (gráfico 3.17). Esta exclusión resulta especialmente grave, ya que impide conocer en qué medida la educación primaria contribuye al desarrollo integral de la competencia comunicativa. La ausencia de ítems que valoren la escritura —habilidad con mayor ponderación en el perfil de salida (41,7%)— constituye el vacío más significativo de la prueba.

Murillo y Barquero (2025) señalan que la prueba de Español se centra exclusivamente en la comprensión literal, es decir, en la capacidad de reconocer información explícita o implícita en un texto. Esta evaluación activa únicamente procesos como el reconocimiento, la identificación, la distinción, la determinación y la inferencia de información textual —por ejemplo, ideas fundamentales o complementarias, relaciones de causalidad, entre otros aspectos presentes en la superficie del texto—. No se valoran los niveles de comprensión profunda, los cuales implican el uso de la información para establecer conexiones con los conocimientos previos del lector, así como procesos de mayor complejidad cognitiva.

Por lo tanto, quedan excluidas habilidades como explicar, encontrar evidencias, ejemplos, generalizar, establecer y comprender analogías, representar el contenido de forma alternativa, las cuales demandan un pensamiento más reflexivo. Estas competencias están contempladas en el programa de sexto año y resultan esenciales tanto para comunicar a la sociedad si el estudiantado está preparado para afrontar con éxito el nuevo ciclo de secundaria, como para proporcionar al profesorado de sétimo año informa-

Gráfico 3.18

Habilidades evaluadas y no evaluadas en la prueba nacional estandarizada de Matemáticas en primaria, según área. 2023



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

Cuadro 3.7

Ítems de la prueba nacional estandarizada de Matemáticas[a/] en primaria, según área

Área	Número de ítem	Cantidad
Números	1, 2,3, 4, 5, 6, 7, 8, 9,	9
Geometría	10,11, 12, 13, 14, 15, 16, 17,	8
Medidas	18, 19, 20, 21,	4
Relaciones y Álgebra	22, 23, 24, 25, 26, 27,	6
Estadística y Probabilidad	28, 29, 30	3

a/ Formulario 2023-D01.
Fuente: Zumbado et al., 2025 con datos de MEP, 2023.

ción diagnóstica confiable. Una evaluación integral permitiría así diseñar rutas de nivelación pertinentes que favorezcan el rendimiento académico y la inclusión del estudiantado en su tránsito hacia la Educación Diversificada.

Por otra parte, el país requiere de una ciudadanía que lea con niveles de comprensión que le permitan identificar motivos, intenciones y propósitos de los textos, distinguir información relevante según sus necesidades y debatir con criterio las ideas de otras personas. Se requiere leer más allá del texto: discernir entre información verídica y falsa, identificar mecanismos de manipulación presentes en diversos medios de comunicación, construir opiniones propias y, también, leer por placer. Estas competencias son responsabilidad del sistema educativo y, en el caso de Costa Rica, comienzan a desarrollarse en la educación Primaria y deben consolidarse durante la educación Secundaria.

De forma paralela, el análisis de la prueba de Matemáticas revela que, con este tipo de instrumento, es difícil preparar al estudiantado, desde tempranas edades para afrontar con éxito evaluaciones como PISA o para alcanzar las habilidades estipuladas en el perfil de salida del sistema educativo. En el gráfico 3.18 se muestra que lo evaluado en la prueba no representa ni el 20% en cada una de las áreas matemáticas. Solo el área de Relaciones y Álgebra supera ese umbral, mientras que Estadística y Probabilidad es la más rezagada, con una cobertura inferior al 10%.

Tal y como se observa en el cuadro 3.7, las áreas de Números y Geometría son las que reciben mayor atención en la prueba, pues abarcan nueve de los treinta ítems. El área de Estadística y Probabilidad tiene una presencia muy limitada, con apenas 3 ítems del total de ítems. Esta tendencia confirma lo observado en aplicaciones anteriores, donde dicha área ha sido sistemáticamente relegada, a pesar de su relevancia dentro del currículo (Poveda y Manning, 2021).

Bajos niveles de dificultad en los ítems brindan información errónea sobre lo que aprenden las personas estudiantes

Otra debilidad técnica encontrada en las pruebas nacionales es la predominancia de ítems de baja dificultad. En ambos casos, Español y Matemáticas, se trata de una prueba corta, compuesta por 30 ítems de selección única con tres opciones de respuesta cada uno, que se aplica la final se sexto grado. En general, estas preguntas corresponden a grados anteriores, evalúan competencias básicas y tienden a sobrestimar las capacidades del estudiantado.

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.

Al clasificar los ítems de la prueba según los niveles de desempeño definidos por el MEP (cuadro 3.8), se obtiene la siguiente

Cuadro 3.8

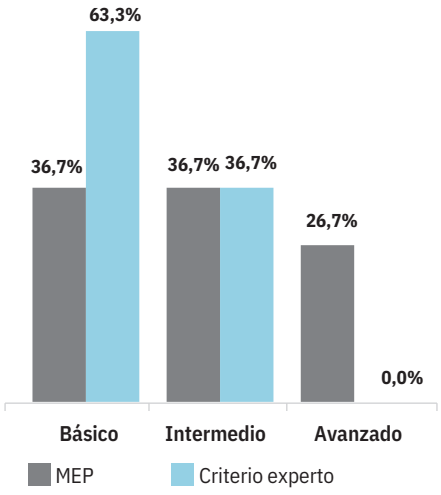
Descripción de los niveles de desempeño de la prueba nacional estandarizada del MEP en Español

Nivel	Descripción
Básico	Determina relaciones de causa en textos no literarios de tipo descriptivo
	Determina relaciones de efecto en textos no literarios.
	Reconoce temas cotidianos tratados en textos literarios a nivel explícito
	Identifica comportamientos de los personajes en un texto literario, a nivel explícito y a partir de una única situación
	Reconoce los conflictos de los personajes en textos literarios, a nivel explícito
Intermedio	Determina relaciones de causa en textos no literarios de tipo expositivo
	Distingue las ideas fundamentales en textos no literarios, a partir de un contexto que requiere una deducción textual menor
	Distingue las ideas complementarias en textos no literarios, a partir de un contexto que requiere una deducción textual menor
	Reconoce temas diversos tratados en textos literarios, a nivel implícito y a partir de un único evento
	Identifica comportamientos de los personajes en un texto literario, a nivel explícito y a partir de varias situaciones
	Reconoce los conflictos de los personajes en textos literarios, a nivel implícito
	Infiere pensamientos de los personajes en textos literarios
Avanzado	Distingue las ideas fundamentales en textos no literarios, a partir de un contexto que requiere una deducción textual mayor.
	Distingue las ideas complementarias en textos no literarios, a partir de un contexto que requiere una deducción textual mayor
	Reconoce temas diversos tratados en textos literarios, a nivel implícito y a partir de varios eventos
	Identifica comportamientos de los personajes en un texto literario, a nivel implícito

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

Gráfico 3.19

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



Fuente: Murillo y Barquero, 2025 con datos de MEP, 2023.

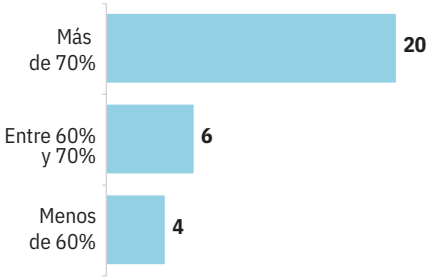
distribución: 37% en nivel básico, 37% en nivel intermedio y 27% en nivel avanzado. Sin embargo, al cotejar la dificultad real de cada ítem con el análisis con criterio experto, realizado por Murillo y Barquero (2025), la distribución varía significativamente: 63% de los ítems corresponden al nivel básico, 37% al nivel intermedio y ninguno corresponde al nivel avanzado (gráfico 3.19).

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, ya que 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 Un aspecto a considerar en el manejo de la información base del texto, identificada mediante un nivel de lectura literal, es que no se incluyen ejercicios que pidan al estudiantado organizar información, explicar ideas o conceptos, jerarquizar contenidos, identificar temas y subtemas, o relacionar segmentos de información presentes en el texto. En esta línea, hay ausencia de 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.

Según Murillo y Barquero (2025), existe una posible fuente de sesgo en la medición del constructo de comprensión lectora, dado que los ítems de textos literarios se basan en extractos de obras que las personas estudiantes ya conocen, pues forman parte de las lecturas propuestas por el MEP. El conocimiento previo se convierte, entonces, en un factor que compromete la validez de las interpretaciones. Por ello, la sugerencia es utilizar lecturas no conocidas previamente por el estudiantado si se desea evaluar efectivamente la competencia lectora. Por otra parte, la longitud de un texto está asociada a su dificultad, y en sexto grado

Gráfico 3.20

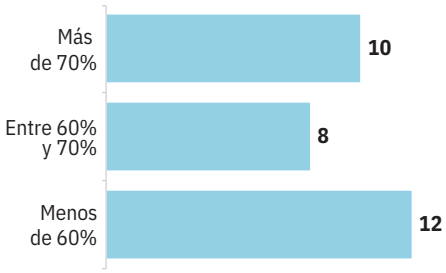
Total de ítems[a/] evaluados en la prueba nacional estandarizada de Español en primaria, según dificultad y porcentaje de aciertos. 2023



a/ La prueba contiene un total de 30 ítems.
Fuente: Murillo y Barquero, 2025 con datos de MEP, 2023.

Gráfico 3.21

Total de ítems[a/] evaluados en la prueba nacional estandarizada de Matemáticas, según porcentaje de aciertos. 2023



a/ La prueba contiene un total de 30 ítems
Fuente: Elaboración propia con base en Montero et al., 2025 con datos de MEP, 2023.

se espera el uso de textos de al menos una página, sin embargo, los textos de los ítems en esta prueba son bastante breves, todos ellos tienen menos de 140 palabras y varios se limitan a unas pocas líneas.

Otro indicador clave de la baja dificultad de la prueba es la distribución de ítems según la proporción de respuestas correctas obtenidas por los estudiantes. El gráfico 3.20 muestra que veinte de los treinta ítems fueron respondidos correctamente por más del 70% de las personas estudiantes, clasificándose como ítems de baja dificultad; seis ítems presentaron dificultad media, con tasas de acierto entre el 60% y 70%; y solo cuatro ítems fueron respondidos correctamente por menos del 60%, lo cual indica que únicamente una minoría de la prueba presentó una mayor exigencia.

La prueba nacional estandarizada de Español no presenta una estructura progresiva en la evaluación de los contenidos, lo que implica que los ítems no están distribuidos de manera uniforme en los tres niveles de desempeño (básico, intermedio y avanzado). Los contenidos evaluados deberían contar con una secuencia de ítems en que se diferencien los niveles de dificultad de cada indicador, garantizando así una progresión en el proceso lector.

En el caso de Matemáticas, la situación es similar. 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, sin embargo, resulta difícil para la población evaluada.

De los treinta ítems que componen la prueba, 11 corresponden a nivel avanzado, 10 a nivel intermedio y 9 al nivel básico (cuadro 3.9). Sin embargo, el análisis realizado por Montero et al. (2025) y Zumbado et al. (2025) revela una disparidad entre el nivel de dificultad teórico (establecido por el MEP) y el nivel de dificultad que representa el ítem para la persona a la luz de los programas de estudio y de la progresión de habilidades que deben desarrollarse en primaria. Solo cuatro ítems se ajustan a las expectativas de sexto grado, específicamente en las áreas de Relaciones y Álgebra y Números. Veintiún preguntas evalúan habilidades correspondientes a cuarto y quinto grado, que debieron ser adquiridas antes de avanzar al siguiente nivel educativo. Finalmente, cinco ítems corresponden a tareas de segundo y tercer grado, tres de los cuales han sido clasificados por el MEP como de dificultad avanzada.

Esta baja en el nivel de dificultad de la prueba no se corresponde con los niveles de aprobación observados. Dado que la mayoría de los ítems remiten a contenidos de años anteriores, sería esperable que los porcentajes de aprobación fueran más altos. Sin embargo, los datos evidencian una situación aún más preocupante que en la prueba de Español (gráfico 3.21). Solo una tercera parte de los ítems fueron respondidos correctamente por más del 70% del estudiantado; nueve de esos diez ítems se clasifican como de dificultad básica según el MEP. Los niveles de aprobación intermedia se presentan en ocho ítems; este es el grupo que parece estar mejor alineado con su nivel teórico establecido por el MEP, ya que seis de ellos corresponden, efectivamente, a una dificultad intermedia. Finalmente, la aprobación más baja se concentra en los doce ítems restantes, que el MEP clasifica como de alta dificultad, aunque —como se mencionó— no corresponden al nivel escolar evaluado.

Para más información sobre

PRUEBAS NACIONALES ESTANDARIZADAS DE ESPAÑOL Y MATEMÁTICAS EN PRIMARIA
Véase Murillo et al., 2025 y Zumbado et al., 2025
www.estadonacion.or.cr

Resultados de las evaluaciones del MEP envían mensaje erróneo a docentes sobre la aplicación de estrategias de enseñanza

La baja dificultad de los ítems y la ausencia de habilidades evaluadas en la prueba conducen a una sobreestimación de lo que las personas estudiantes son realmente capaces de realizar. Estas debilidades limitan la utilidad de la prueba como insumo para tomar decisiones orientadas al mejoramiento educativo. El reporte de los resultados constituye una herramienta para el trabajo de aula: a partir de estos datos, la persona docente realiza a justes en su manera de impartir las lecciones con el fin de mejorar los puntajes y, en consecuencia, el perfil de salida de quienes se gradúan de la escuela.

Montero et al. (2025) señalan una

Cuadro 3.9

Clasificación de los ítems de la prueba nacional estandarizada en Matemáticas según características

Ítem	Área	Tema	Tarea específica	Nivel de dificultad[a/]	Año escolar[b/]
Ítem 1	Números	Relaciones numéricas	Leer y escribir números naturales	Básico	4
Ítem 2	Números	Relaciones de orden	Comparar y ordenar números	Avanzado	4
Ítem 3	Números	Potencias de base 10	Expresar números naturales en notación desarrollada	Intermedio	6
Ítem 4	Números	Múltiplos	Reconocer los múltiplos de un número	Intermedio	4
Ítem 5	Números	Números compuestos	Identificar números primos y compuestos	Intermedio	6
Ítem 6	Números	Operaciones con números decimales	Resolver problemas con sumas de números con decimales	Básico	4
Ítem 7	Números	Combinación de operaciones	Plantear una operación que resuelve un problema con números naturales	Intermedio	5
Ítem 8	Números	Fracción propia e impropia	Identificar una fracción impropia	Básico	4
Ítem 9	Números	Redondeo	Redondear un número decimal	Avanzado	5
Ítem 10	Geometría	Polígonos	Reconocer un polígono.	Básico	4
Ítem 11	Geometría	Paralelogramos	Reconocer propiedades de cuadriláteros referidas a los lados	Básico	4
Ítem 12	Geometría	Clasificación de triángulos	Reconocer un triángulo rectángulo	Intermedio	4
Ítem 13	Geometría	Cilindros	Reconocer un cilindro	Básico	5
Ítem 14	Geometría	Perímetro	Calcular el perímetro de un rectángulo.	Intermedio	5
Ítem 15	Geometría	Área	Calcular el área de un cuadrado	Avanzado	5
Ítem 16	Geometría	Simetría	Reconocer un punto homólogo en una simetría	Intermedio	4
Ítem 17	Geometría	Geometría analítica	Representar puntos utilizando coordenadas	Intermedio	5
Ítem 18	Medidas	Tiempo	Medir el tiempo utilizando años, meses y días.	Básico	4
Ítem 19	Medidas	Litro	Realizar conversiones entre el litro, sus múltiplos y submúltiplos	Avanzado	3
Ítem 20	Medidas	Moneda	Establecer relación entre las monedas	Básico	2
Ítem 21	Medidas	Moneda	Establecer relación entre las monedas	Intermedio	3
Ítem 22	Relaciones y álgebra	Sucesiones	Aplicar sucesiones y patrones para resolver problemas	Avanzado	4
Ítem 23	Relaciones y álgebra	Sucesiones	Aplicar sucesiones y patrones para resolver problema	Avanzado	4
Ítem 24	Relaciones y álgebra	Cantidades variables y constantes	Distinguir entre cantidades variables y constantes	Avanzado	5
Ítem 25	Relaciones y álgebra	Porcentajes	Resolver problemas aplicando porcentajes	Avanzado	6
Ítem 26	Relaciones y álgebra	Regla de tres	Resolver problemas aplicando la regla de tres	Intermedio	6
Ítem 27	Relaciones y álgebra	Ecuaciones	Determinar el valor desconocido en una ecuación	Básico	5
Ítem 28	Estadística y probabilidad	Muestra	Identificar la muestra	Avanzado	5
Ítem 29	Estadística y probabilidad	Datos	Identificar datos	Avanzado	3
Ítem 30	Estadística y probabilidad	Eventos Probables	Interpretar los conceptos de eventos menos probables	Avanzado	3

a/ El nivel de dificultad corresponde a la clasificación del ítem según las especificaciones de la prueba del MEP.
b/ La clasificación del año escolar se realiza con criterio de experto según lo que indican los programas de estudio vigentes.
Fuente: Montero et al., 2025 con datos de MEP, 2023.

categorización imprecisa y equívoca de los resultados de las pruebas. La clasificación de los estudiantes en tres niveles de desempeño (básico, intermedio y avanzado) carece de un fundamento sólido, pues la mayoría de los aprendizajes evaluados corresponden a años inferiores.

Para complementar el análisis de contenido y validar empíricamente el nivel de dificultad de la prueba, se realizó un estudio psicométrico[15] sobre la prueba de Español. Este modelo permite evaluar tanto la discriminación del ítem (capacidad para diferenciar entre estudiantes con diferentes niveles de habilidad) como su dificultad (el nivel de competencia requerido para responderlo correctamente).

El gráfico 3.22 presenta las curvas de información de los ítems evaluados en la prueba. Cada curva representa un ítem y muestra la cantidad de información que proporciona en función de la habilidad del estudiante. La zona sombreada en rojo evidencia que la mayoría de los ítems aportan información únicamente en niveles de habilidad bajos, con picos de información concentrados en valores negativos de la escala.

En términos prácticos, esto significa que los ítems están diseñados para discriminar entre estudiantes con niveles de comprensión lectora muy básicos, sin evaluar con precisión a aquellos con habilidades más avanzadas. La ausencia de ítems cuya curva de información se extienda hacia valores de habilidad positivos indica que la prueba no logra medir adecuadamente el desempeño de estudiantes con mayor capacidad lectora.

De manera complementaria, Montero et al (2025) realizaron un análisis de correspondencia entre la clasificación de estudiantes en tres niveles de desempeño (según el puntaje obtenido en la prueba) y la distribución de los ítems según el grado de complejidad. Este análisis se realiza utilizando el modelo de Rasch, que permite determinar si los niveles establecidos se sostienen con la evidencia empírica de la prueba (recuadro 3.8).

Los resultados del análisis[16] se presentan en la figura 3.10. A la izquierda de la línea se observa la distribución de los estudiantes según los niveles de desempeño, y en el panel derecho se distribuyen los ítems que permiten clasificar a las personas en esos niveles. Una prueba que establezca tres niveles de desempeño debería contar con una cantidad suficiente de ítems al lado de cada grupo de estudiantes, lo cual indicaría que la prueba tiene suficientes preguntas para clasificar al estudiantado en cada nivel.

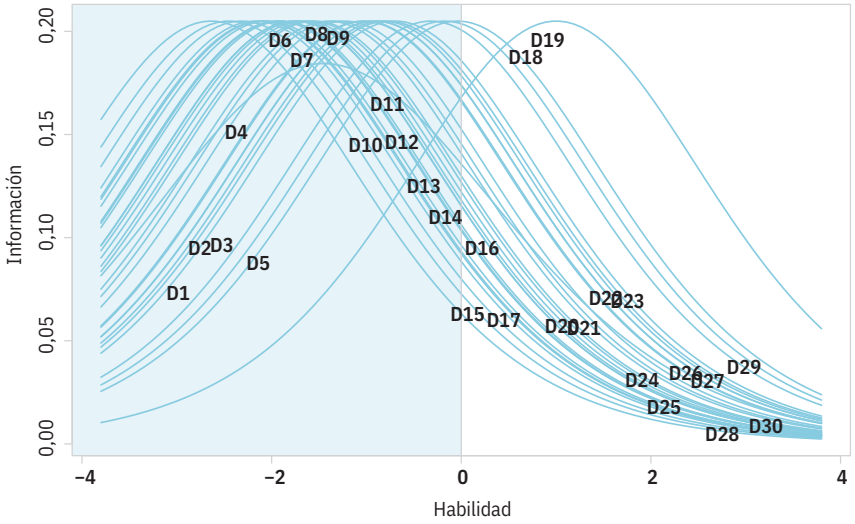
Por el contrario, la información obtenida en las pruebas de Español y Matemáticas de sexto grado no brinda evidencia empírica que sustente los niveles de desempeño establecidos por el MEP. Por ejemplo, en Español (figura 3.10, panel a), la mayoría de los ítems se sitúan entre -1 y 1, mientras que hay estudiantes con puntuaciones superiores a 1 e incluso dentro del nivel 3. En otras palabras, la distribución del estudiantado tiende a concentrarse hacia puntajes relativamente altos, mientras que la gran mayoría de los ítems se agrupan en valores bajos de dificultad. De hecho, cerca de la mitad de las personas examinadas poseen estimaciones del constructo (compersión lectora) que superan la dificultad de los ítems.

Todo esto indica que la clasificación en "Avanzado" genera la idea errónea de posición superior en cuanto a los conocimientos y destrezas que debería dominar en sexto grado (Montero et al., 2025). En Español solamente el ítem 19 muestra algún desajuste: es el más difícil del conjunto[17] y representa un valor extremo respecto a la tendencia general de los datos. Al ser el único ítem clasificado como avanzado, cualquier persona que apruebe el ítem tendría mayor probabilidad de ubicarse en el tercer nivel de desempeño (avanzado), y su acierto podría estar relacionado no con el conocimiento, sino con el azar. Esta desarticulación entre los niveles de dificultad de los ítems y las estimaciones de la habilidad de los estudiantes impide que la confiabilidad del modelo no alcance el 0,80 requerido para pruebas de altas consecuencias[18] (Montero et al., 2025).

En el caso de Matemáticas, se concluye que existe una mayor correspondencia entre las dificultades de los ítems y las estimaciones de habilidad para las personas examinadas; los puntajes obtenidos y los ítems se distribuyen entre -1 y 1 (figura 3.10, panel b). Sin embargo, la confiabilidad del modelo es menor que en Español[19]. Una posible explicación es que, al haber una mayor concentración

Gráfico 3.22

Curvas de información de los ítems[a/] evaluados en la prueba nacional estandarizada de Español. 2023



a/ Cada curva del gráfico presenta un ítem evaluado en la prueba.
Fuente: Murillo y Barquero, 2025 con datos de MEP, 2023.

Recuadro 3.8

El modelo de Rasch para el análisis de pruebas escritas

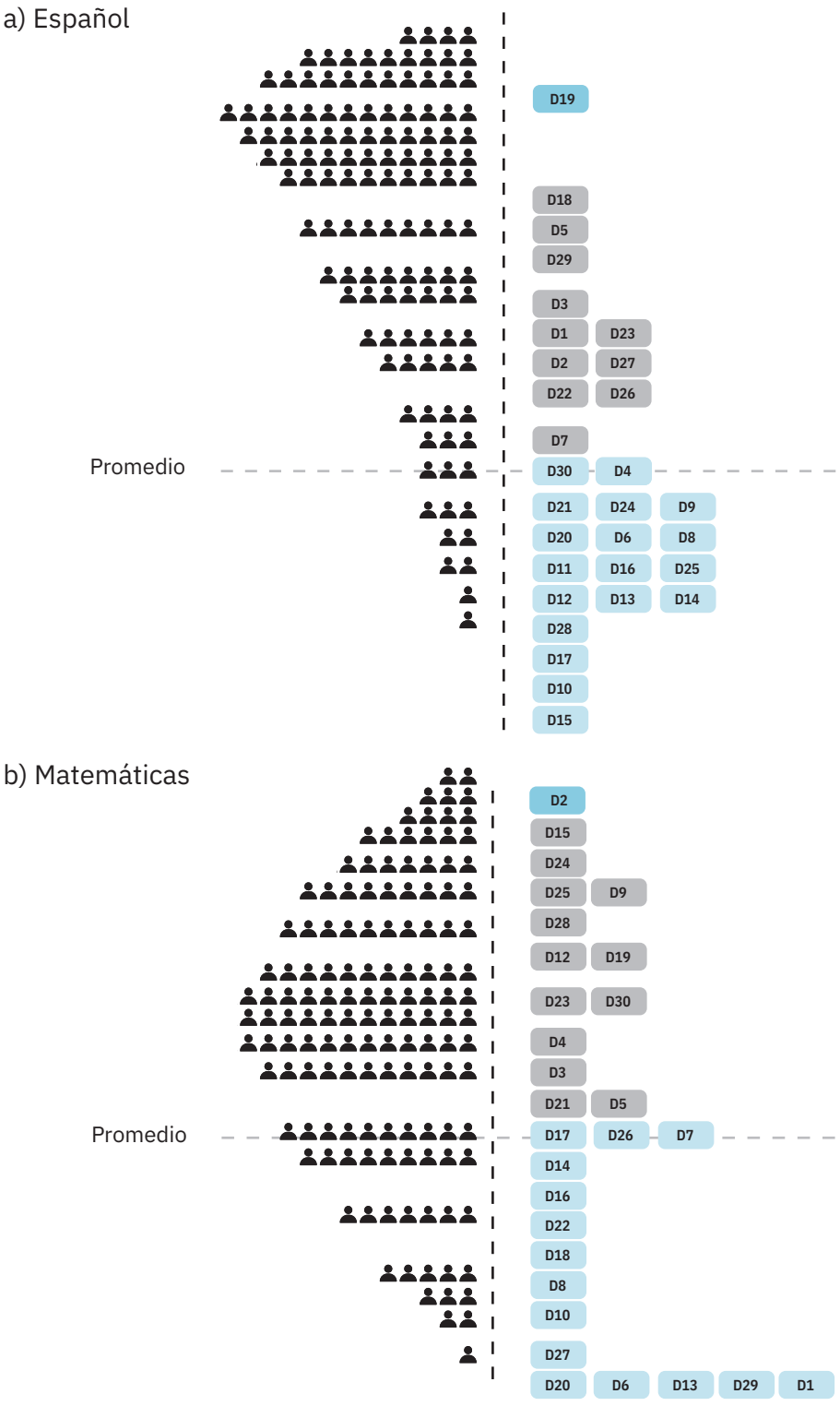
El modelo de Rasch ofrece ventajas clave tanto en la interpretación como en la aplicación práctica para el análisis de resultados en pruebas educativas. Debido a estos beneficios, su uso se ha extendido ampliamente en programas internacionales de evaluación y, de manera general, en iniciativas nacionales que emplean pruebas estandarizadas. En particular, las ventajas del modelo de Rasch pueden aplicarse en evaluaciones como las pruebas PISA, pruebas de diagnóstico y exámenes de certificación (Montero Rojas y Rojas León, 2012; Bond, 2015). Entre sus principales aportes se encuentran los siguientes:

- A partir de la puntuación obtenida mediante el modelo de Rasch, es posible determinar de manera sustantiva los logros del estudiante en relación con los procesos y contenidos evaluados en la prueba, así como identificar sus áreas de mejora en función del constructo medido.
- Se calcula un margen de error para cada puntuación estimada dentro del constructo de interés, lo que permite mejorar la calidad de las pruebas. Esto se debe a que se cuenta con herramientas objetivas que facilitan la adaptación de los exámenes a los propósitos específicos y a los grupos a los que están dirigidos.
- Además de evaluar el ajuste de los ítems según sus características psicométricas, el modelo de Rasch permite analizar el comportamiento de los examinados, identificando patrones que sugieran respuestas al azar, falta de atención o incluso posibles intentos de copia.
- La medición conjunta es la propiedad más importante de este modelo y posibilita representar en una misma escala tanto la dificultad de los ítems como el nivel del atributo que se busca evaluar en los examinados, ya que ambos parámetros están dados en las mismas unidades (logits). Lo anterior permite establecer una correspondencia entre el nivel del constructo reflejado en los ítems y el nivel del constructo que poseen los estudiantes. Dichos resultados se presentan en un gráfico denominado mapa de personas versus ítems. A partir de esta característica surge el valor diagnóstico del modelo de Rasch, pues es posible generar, con el aporte de especialistas, los niveles de desempeño que sirven como referencia para comparar los resultados del estudiantado.

Fuente: Montero et al., 2025.

Figura 3.10

Representación del mapa de distribución de personas e ítems según el modelo de Rasch



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

de ítems en un rango reducido, no se cuenta con suficiente evidencia empírica para clasificar al estudiantado en tres niveles de desempeño.

Además, Zumbado et al. (2025) señalan que, a pesar de que la prueba contiene problemas contextualizados, estos no presentan situaciones del mundo real, ni requieren que las personas estudiantes apliquen las matemáticas a problemas significativos. Esto limita la posibilidad de medir la capacidad del estudiantado para transferir sus conocimientos a contextos prácticos, lo que sería esencial para promover un aprendizaje más profundo y funcional. Asimismo, las preguntas no contemplan otros elementos fundamentales del currículo, como los procesos matemáticos, los niveles de complejidad o, como se mencionó, la contextualización activa.

La baja consistencia entre los niveles de desempeño y las habilidades estudiantiles lleva a conclusiones erróneas sobre la calidad del proceso educativo y dificulta la implementación de mejoras oportunas en la mediación pedagógica, ya que las personas docentes no disponen de información precisa sobre las debilidades del estudiantado. Esta situación dificulta el avance hacia mejores resultados en ciclos escolares posteriores y reduce las probabilidades de mejora en futuras aplicaciones de pruebas internacionales como PISA y ERCE.

Desafíos y recomendaciones para salir de la crisis de aprendizajes y mejorar la calidad de la educación en los próximos años

Costa Rica necesita renovar su compromiso con la calidad de la educación, reconociendo fallos y diseñando una estrategia para salir de la crisis de aprendizajes que hoy experimenta, especialmente en las asignaturas de Español y Matemáticas. Estas son fundamentales para el éxito de las trayectorias educativas de la población estudiantil y para el desarrollo de habilidades complementarias y relevantes en otras áreas del conocimiento. Además, son necesarias mejoras sustantivas en la macroevaluación, en línea con lo ya señalado por el *Noveno Informe Estado de la Educación* (PEN, 2023) y los resultados examinados en este capítulo.

La situación actual se caracteriza por un grave retroceso en los resultados educativos en estas materias y la necesidad de tomar acciones correctivas en el corto y mediano plazo, con el objetivo de recuperar y fortalecer dichas habilidades. En un contexto nacional marcado por un recorte sustantivo de la inversión en educación (ver capítulo 4) superar esta crisis aprendizajes no será posible sin un compromiso político claro que trascienda los gobiernos de turno y una estrategia sostenida de mejora de la calidad de la enseñanza en las aulas.

Para ello, sin embargo, es imprescindible que el país fije una meta nacional orientada a mejorar los resultados PISA en el mediano plazo y avance en la implementación efectiva de un conjunto de estrategias de refuerzo que generen un círculo virtuoso centrado en las mejoras significativas en los aprendizajes de la población estudiantil.

El primer nivel de intervención se ubica en las aulas, donde se requiere potenciar el desarrollo de las didácticas específicas propuestas en los programas de estudio vigentes con el fin de lograr los objetivos establecidos. Esta es una condición necesaria, pero no suficiente. También implica un replanteamiento más amplio de la formación inicial docente, que considere aspectos clave del contexto actual, como el uso de tecnologías revolucionarias en la enseñanza, entre ellas, la Inteligencia Artificial (IA). Además, se requiere diseñar una estrategia nacional específica de capacitación y acompañamiento docente, orientada a abordar los factores que explican los bajos resultados en PISA y su mejora desde los dos primeros ciclos de la EGB. La buena noticia es que existen experiencias y buenas prácticas que pueden retomarse y fortalecerse, especialmente en Matemáticas, como el *Informe* ha documentado en ediciones anteriores y en la actual (ver Capítulo 2 y PEN, 2023).

Un segundo nivel de intervención está vinculado con la mejora en la calidad de las evaluaciones nacionales, especialmente en lo que respecta a la macroevaluación Estos instrumentos son determinantes para la planificación adecuada de cualquier estrategia, plan o programa, así como para el seguimiento de los procesos educativos. Las evaluaciones estandarizadas que se aplican desde 2023 no brindan información suficiente ni adecuada para elaborar planes de mejora, nivelación y recuperación. Esta limitación agrava la situación de estudiantes que provienen de hogares con climas educativos bajos, cuyas familias no pueden dimensionar la magnitud de los vacíos de aprendizaje ni costear ayudas complementarias por fuera del sistema educativo público.

El tercer nivel de intervención se relaciona con los programas de estudio y sus puntos ciegos. Si bien los currículos requieren revisión y actualización constante, el análisis indica que, por ahora, se necesitan ajustes específicos que complementen los programas de estudio vigentes, sin eliminarlos ni sustituirlos completamente, siendo esta una tarea particularmente urgente en el área de Español. Lo que sí requiere cambios sustantivos en la capacitación y acompañamiento del cuerpo docente para garantizar la implementación efectiva de lo establecido en los documentos oficiales en las prácticas de aula.

La situación planteada en este capítulo aporta evidencia que refuerza lo dicho en ediciones anteriores de este *Informe*: la calidad de la educación que recibe el estudiantado es un resultado directo de lo que sucede en el aula, de la calidad del cuerpo docente y de la pertinencia de los instrumentos con que cuenta el país para valorar y acompañar su labor. Entre estos instrumentos se incluyen la capacitación, el acompañamiento, los ambientes de aprendizaje, la dotación de recursos y los mecanismos de evaluación.

Ante este panorama, el *Informe* ofrece un conjunto de recomendaciones derivadas de la evidencia de los estudios realizados. Presenta una gama de posibles soluciones de manera que las personas tomadoras de decisiones cuenten con diversas opciones entre las cuales elegir. Para su elaboración, se definieron una serie de premisas principales que no son excluyentes entre sí:

- Las soluciones deben orientarse hacia **mejoras rápidas, sustantivas y sostenibles** dentro del sistema educativo. Los bajos resultados exigen decisiones urgentes, pues cada año que pasa afecta a generaciones enteras de estudiantes a quienes se les incumple su derecho a recibir educación de calidad.

- Las intervenciones deben apuntar a **utilizar los recursos disponibles**. Si bien es necesario aumentar la inversión en educación y subsanar déficits históricos y estructurales, las mejoras no pueden postergarse hasta contar con una mayor disponibilidad de recursos humanos, financieros y físicos. Esta premisa puede dificultar la implementación de soluciones, pero obliga al país a buscar alternativas creativas que permitan trabajar con el cuerpo docente actual y redirigir los recursos hacia el mejoramiento de los aprendizajes.

- Por último, las soluciones deben **ser contundentes, precisas y medibles**. Esto refuerza la necesidad de tomar decisiones fundamentadas en evidencia nacional e internacional sobre su efectividad; enfocadas en elementos clave del proceso educativo, que transformen las formas de enseñanza y de evaluación del conocimiento. Además, deben permitir el seguimiento sistemático de los avances y facilitar la rendición de cuentas.

Partiendo de estas consideraciones y de la evidencia recolectada en el capítulo, se presentan a continuación un conjunto recomendaciones dirigidas tanto al ámbito político como a la gestión institucional del MEP. El objetivo es que estas orientaciones sirvan como una guía adaptable a las metas definidas que las próximas administraciones gubernamentales definan como prioritarias. En todos los casos, la selección y el impulso de estas acciones requieren de una visión comprometida con superar la actual crisis de aprendizajes y con priorizar la mejora de la calidad de la educación nacional en los próximos años.

Recomendaciones en materia de docencia

Para propiciar el desarrollo de habilidades fundamentales que mejoren los resultados país en las próximas pruebas estandarizadas, tanto nacionales como internacionales, es necesario fortalecer la calidad del cuerpo docente y sus prácticas en el aula. Tal como se ha reiterado en la literatura disponible, la persona docente es la encargada directa de traducir los lineamientos curriculares en acciones concretas de mediación y de evaluar el avance de sus estudiantes en el logro de los objetivos establecidos. La calidad de dicha mediación está estrechamente vinculada con la calidad de la formación docente, así como con sus conocimientos, creencias y actitudes.

Por esta razón se proponen acciones en tres recomendaciones generales que deben desarrollarse en el marco de una "Estrategia Nacional de Nivelación y Fortalecimiento de los Aprendizajes" para los próximos cuatro años, liderada y ejecutada entre el MEP y las Universidades.

La primera recomendación es asegurar la articulación de la formación docente inicial con las políticas educativas nacionales. En este ámbito es vital formación inicial: incluir los lineamientos de los programas de estudio del MEP en las mallas curriculares de las universidades que forman docentes de primaria. Además, las investigaciones realizadas en Español y Matemáticas coinciden en que es necesario incorporar en la formación inicial las didácticas específicas para transformar de manera paulatina una formación que actualmente es más generalista (Rodino, 2025, Murillo et al., 2025; Zumbado et al., 2025). En esta línea, asegurar la acogida del Marco Nacional de Cualificaciones de las Carreras de Educación (MNC-CE) por parte de todas universidades que gradúan docentes de Español y Matemáticas en el corto plazo y la acreditación de esas carreras en el Sinaes son tareas inaplazables.

La segunda recomendación es el fortalecimiento del desarrollo profesional docente. Para el cuerpo docente en ejercicio es necesario brindar procesos de capacitación efectivos sobre estrategias y actividades didácticas que permitan incidir en el desarrollo de habilidades centrales como la comprensión lectora, la escritura creativa y la resolución de problemas. Estas capacitaciones deben incluir especialmente al personal docente de primaria, encargado de sentar las bases para procesos más complejos en la secundaria.

Finalmente, la tercera recomendación es la valorización y acompañamiento docente. Para esto se requiere que las asesorías estén —y se sientan— preparadas para acompañar al personal docente en los requerimientos específicos de cada asignatura. Asimismo, es necesario verificar que las personas docentes cuentan con los recursos didácticos indispensables para el desarrollo de clases acordes con la propuesta ministerial, especialmente en vistas a una evaluación internacional orientada a valorar la competencia matemática.

Recomendaciones en materia de evaluación educativa

Una macroevaluación estandarizada de calidad asegura la confianza de la comunidad educativa, fortalece la cultura de rendición de cuentas y favorece su apreciación como un bien público indispensable para la mejora continua. La pobreza de las evaluaciones que hoy caracteriza al sistema educativo costarricense requiere de acciones y decisiones orientadas a crear un sistema nacional de evaluación robusto, mejorar el diseño técnico de las pruebas, asegurar la transparencia en la interpretación de los resultados y garantizar una devolución efectiva para docentes, personas directoras y padres y madres de familia en los centros educativos.

Mejorar diseño de pruebas estandarizadas en el marco de un sistema nacional de evaluación

Los hallazgos de este capítulo confirman lo señalado en ediciones anteriores: las pruebas estandarizadas aplicadas en primaria no cumplen con criterios de calidad y confiabilidad, resultan incompletas y presentan una baja dificultad, lo cual transmite un mensaje erróneo

sobre los logros educativos de la población estudiantil.

Dado que estas deficiencias están interconectadas y dificultan los avances en la calidad de la educación nacional, se recomienda:

- Avanzar hacia la creación de un sistema nacional de macroevaluación independiente debidamente integrado con todos sus componentes básicos, que promueva la cultura de la evaluación como herramienta para la mejora continua. Esta medida fue analizada y justificada ampliamente en el *Noveno Informe* mediante un capítulo especial dedicado al tema (PEN, 2023).

- Revisar y mejorar, en el corto plazo, el diseño, aplicación y uso de los instrumentos de medición utilizados en pruebas nacionales estandarizadas. El carácter que tengan estas pruebas ya sea con propósitos diagnósticos, formativos o de promoción es una decisión que corresponderá definir al Consejo Superior de Educación junto con las autoridades educativas.

- A partir de lo establecido en los programas de estudio, se recomienda utilizar un conjunto de estándares educativos con sus respectivos niveles de desempeño, debidamente discutidos y consensuados con los diversos actores educativos. Esto permitirá contar con un punto de partida más claro y consistente en relación con las tablas de especificaciones que deben sustentar las pruebas nacionales estandarizadas. Un primer esfuerzo para la creación de estos estándares en Español, Matemáticas y Ciencias, tomando como base los programas actuales, fue documentado en el *Noveno Informe* (PEN, 2023).
- En la línea de mejora de los instrumentos diagnósticos o formativos, se recomienda aplicar diseños de *matrix sampling*, como lo hacen las pruebas internacionales PISA y ERCE, así como otras evaluaciones nacionales alrededor del mundo. Esta estrategia permite cubrir todos los aprendizajes relevantes y generar niveles de desempeño válidos, sin requerir largas horas de aplicación para los estudiantes. Uruguay y Chile —países líderes en América Latina en las pruebas PISA— ya han incorporado este tipo de diseño en sus pruebas nacionales estandarizadas.

Mayor uso y aprovechamiento de las pruebas PISA

La inestabilidad de las pruebas nacionales y las carencias reportadas en las investigaciones presentadas en este capítulo dificultan el uso de sus resultados para la toma de decisiones. Sin embargo, Costa Rica cuenta con la información de las pruebas internacionales de PISA que ofrecen una amplia gama de datos para informar sobre ajustes necesarios en el sistema. No obstante, este valioso material no ha sido suficientemente aprovechado en el país.

Rodino (2025) realizó una investigación exhaustiva sobre el uso que hacen otros países de los resultados de las Pruebas PISA e identificó cuatro áreas claves que el país requiere considerar. La primera es la influencia en políticas e intervenciones educativas: PISA cumple un gran rol en el desarrollo y puesta en marcha de políticas y prácticas educativas a nivel internacional, ya sea que los países participantes formen o no parte de la OCDE. Debido a su impacto en los sistemas educativos nacionales en Europa y del mundo, se convirtió en una herramienta indirecta, pero importante, de las políticas educativas, por la cual la OCDE llegó a ser un referente y ganó peso en este ámbito en los últimos años (Díaz-Vázquez, 2023).

La segunda área clave es la definición de la agenda política y planeamiento estratégico: la difusión de la información sobre aprendizajes obtenida mediante PISA ha contribuido significativamente a posicionar estos aprendizajes como eje central de debate y preocupación a nivel nacional. En América Latina, los resultados de PISA han promovido una cultura de evaluación y el discurso de políticas basadas en evidencia. En países como Chile y Colombia, los resultados de PISA propiciaron procesos de revisión curricular, replanteamiento de la formación docente y redefinición de los roles de los directores escolares (Rivas, 2015).

La tercera área clave es la influencia en programas e intervenciones educativas: En Chile, el Ministerio de Educación ha utilizado los resultados de PISA para focalizar centros educativos que podrían beneficiarse de programas de apoyo, como el programa "900 Escuelas", o para asignar recursos a proyectos de mejora (Galas et al., 2020; Rivas, 2015). En Uruguay, los resultados sirvieron de base para sostener y expandir el programa de escuelas de tiempo completo. En Bogotá, Colombia, estos datos fueron utilizados para tomar decisiones sobre inversiones en infraestructura y alimentación escolar (Rivas, 2015).

La cuarta área clave es la comunicación y difusión de las características y los resultados de PISA. El uso de los resultados de PISA y otras evaluaciones estandarizadas para orientar políticas e intervenciones educativas requiere una difusión vasta y eficaz. En las últimas dos décadas se han registrado avances en esta línea, aunque aún no se han generalizado en toda la región. Por ejemplo, en Chile se han realizado esfuerzos recientes para elaborar reportes, breviarios de política e informes que ofrezcan sustento a las autoridades encargadas de tomar decisiones. También se desarrollan seminarios y talleres con profesorado, directivos y actores de la opinión pública para promover discusiones en torno a los resultados de las evaluaciones (Ayala y Sepúlveda, 2018). En Colombia, el ICFES entrega reportes a las Entidades Territoriales Certificadas (ETC) con los resultados de todas las escuelas bajo su adscripción, acompañados de una guía de interpretación y uso. Asimismo, se han organizado talleres para discutir estos resultados en los centros educativos (Rivas, 2015). Uruguay también realiza talleres con profesionales de la educación para analizar los resultados y entrega guías de uso a las escuelas (Rivas, 2015). Además, hace unos pocos años, el INEE renovó su página web para dirigirla de manera explícita a distintas audiencias, lo cual lo convierte en una excepción destacada entre las páginas web de los institutos o unidades de evaluación de la región, que no suelen tener objetivos comunicativos

claros ni facilitan las búsquedas de datos o informes. (Gala et al., 2020)

Para más información sobre

USO DE LOS RESULTADOS DE PISA PARA LA TOMA DE DECISIONES DE POLÍTICA EDUCATIVA

Véase Rodino, 2025

www.estadonacion.or.cr

Recomendaciones específicas para la mediación docente en Español y Matemáticas

El foco del capítulo se centró en habilidades específicas de las asignaturas de Español y Matemáticas como elementos clave para el desarrollo académico, social y laboral de las personas. Sin menospreciar el resto de las áreas o asignaturas incluidas en la formación nacional, las investigaciones señalan un conjunto de acciones que resultan urgentes para mejorar los resultados en comprensión lectora y razonamiento matemático.

En Matemáticas, Zumbado et al. (2025) señalan la necesidad imperiosa de fortalecer las habilidades docentes asociadas con la mediación pedagógica en áreas matemáticas del currículo nacional mediante didácticas específicas, herramientas digitales para la enseñanza y la consideración de los requerimientos de las pruebas internacionales.

Asimismo, se plantea la importancia de contar con jornadas de capacitación centradas en la estrategia metodológica de resolución de problemas y el uso de contextos reales. Para ello, se requiere la articulación entre el MEP central, el Instituto de Desarrollo Profesional, las asesorías pedagógicas de Matemáticas, la asesoría nacional y las universidades, entre otros actores.

En el caso de Español, se considera pertinente repensar el enfoque de la enseñanza de la lectura, integrando el actual enfoque comunicativo con un modelo centrado en la comprensión. Esta ruta educativa parte del análisis de los tópicos generativos, la definición concreta de metas de comprensión, la planificación de desempeños esperados y la implementación de una evaluación diagnóstica continua. En este marco teórico, resulta fundamental que el personal docente tenga claridad sobre el progreso del estudiantado a lo largo del proceso de aprendizaje.

Murillo et al. (2025) proponen una intervención inmediata y estructural en la enseñanza de la lectura en Costa Rica. El objetivo no es solicitar un ajuste en los programas de estudio, sino impulsar una transformación operativa en la forma en que se enseña la lectura en el aula, mediante el aumento del tiempo dedicado a esta actividad y la implementación de estrategias que garanticen el desarrollo progresivo y sostenible de habilidades lectoras a lo largo de la trayectoria educativa del estudiantado.

En términos generales se propones tres recomendaciones. La primera es fortalecer la mediación pedagógica y formación docente. Es fundamental que el personal docente reciba capacitación en estrategias efectivas para enseñar la fluidez lectora, la identificación de información textual, el uso de la información con distintos propósitos (asociaciones, comparaciones, contrastes, formulación de opiniones, etc.), la identificación de la secuencia de ideas desarrolladas de forma explícita e implícita, la detección de vacíos de información mediante diversos tipos de inferencia, la contrastación entre la información del texto y los conocimientos sociales y culturales del lector, la valoración de la pertinencia de la información y su uso, la formulación de hipótesis sobre los propósitos del autor y su postura ante el tema, así como la construcción de una posición personal frente a lo leído. El modelaje y la retroalimentación serán pilares fundamentales en este proceso formativo.

La segunda recomendación es fortalecer el enfoque curricular de lectura. La progresión clara en el proceso de lectura, considerando todos los aspectos que se interrelacionan y constituyen indicadores de avance es de gran importancia. Ello incluye la complejidad del texto (longitud, temática abordada, organización de la información, vocabulario), el género textual (empleo de estrategias de comprensión pertinentes según el tipo de texto: expositivo, científico, narrativo, entre otros), el nivel de comprensión (capacidad para comprender, utilizar y analizar la información), así como los niveles crítico y valorativo.

La tercera recomendación es implementar estrategias específicas para la recuperación de los aprendizajes. Dado el impacto de la pandemia y los déficits históricos en la enseñanza de la lectura, se requiere un plan nacional de recuperación de la comprensión lectora. Este plan debe incluir intervenciones diferenciadas según el nivel de rezago del estudiantado, estrategias de apoyo individualizado y acciones para fortalecer los hábitos de lectura tanto dentro como fuera del aula.

En el área de escritura, como habilidad fundamental y complementaria para una adecuada comprensión lectora, Concha et al. (2025) proponen cuatro recomendaciones que se consignan en el aporte especial de este capítulo:

1. Atender a las observaciones de Unesco (2020) sobre el Programa de estudio de Español, con el fin de promover los procesos involucrados en la escritura, los géneros discursivos y los mecanismos de la coherencia y la cohesión textual. El objetivo es alinear las prácticas docentes con el enfoque comunicativo funcional, según el cual los temas curriculares vinculados con la competencia lingüística (como la ortografía y la gramática) deben ponerse al servicio de la producción de textos en situaciones comunicativas auténticas.

2. Diseñar e implementar una prueba estandarizada nacional de competencia escrita consistente con el enfoque comunicativo, para monitorear el logro educativo en esta área y orientar el desarrollo y seguimiento de políticas educativas dirigidas a mejorar y fomentar la competencia escrita.

3. Construir e implementar una política de motivación hacia la escritura, acompañada del uso de materiales

didácticos basados en evidencia. Esta propuesta considera especialmente el descenso significativo en la motivación de los y las estudiantes hacia la escritura durante sus años de primaria, así como la baja frecuencia con la que el personal docente reporta la producción de textos expresivos en el aula.

4. Implementar una política rigurosa y basada en evidencia de formación docente en motivación y didáctica de la escritura, tanto para docentes que inician su formación, como para el profesorado en ejercicio.

Buenas prácticas nacionales y regionales a distintas escalas para mejorar las competencias estudiantiles de lectoescritura

Finalmente, con el objetivo de identificar experiencias que inspiren al sistema educativo costarricense a enfrentar los decrecientes logros estudiantiles en PISA en cuanto competencia de lectoescritura, Rodino (2024) ejecutó una revisión a nivel regional y nacional de buenas prácticas de enseñanza y otras iniciativas pedagógicas orientadas a promover las competencias lectoescriturales en el sistema educativo en todos sus niveles. Para ello, considero métodos de enseñanza y diversas iniciativas referidas a otros aspectos de la lectoescritura, tales como el acceso y la motivación a leer por placer y a escribir como forma de expresión creativa, la fluidez lectora, la comprensión de diversos tipos de textos y la evaluación de la lectura. El estudio identificó tres tipos de prácticas educativas de distinta escala, cada una con un valor particular (cuadro 3.10).

En primer tipo se refiere a actividades o experiencias puntuales que complementan y apoyan a la enseñanza formal sistemática de la lectoescritura, con acciones que pueden desarrollarse dentro de la modalidad formal o incluso en la no formal. Pueden ser generadas y conducidas por agentes del propio sistema educativo (por ejemplo, alguna dependencia ministerial específica), o bien por entidades de la sociedad civil en cooperación con entidades gubernamentales, generalmente los Ministerios de Educación, con el fin de promover alguna dimensión particular de la multifacética competencia de lectoescritura. Su acción es circunscrita y focalizada, pero ello no le resta significación ni relevancia. Su importancia suele radicar precisamente en que surgen del reconocimiento de un vacío, una ausencia o una necesidad importante del sistema, y buscan atenderlos en un contexto específico.

El segundo tipo de buenas prácticas corresponde a proyectos orientados a fortalecer una o varias etapas del proceso de aprendizaje de la lectura y la escritura que resultan cruciales, pero que en determinados contextos locales o regionales se encuentran relegadas o poco atendidas (por ejemplo, la fluidez lectora, la comprensión de lectura o la evaluación, entre muchas otras). Estas iniciativas identifican puntos neurálgicos en el proceso lectoescritor y concentran en ellos esfuerzos sistemáticos para fortalecer su enseñanza. Debido a su mayor amplitud estratégica y cobertura cuantitativa, generalmente son impulsadas desde organismos estatales (algún nivel dentro de los Ministerios de Educación), aunque pueden contar con la colaboración externa de fundaciones, organizaciones de la sociedad civil o universidades.

El tercer tipo de buenas prácticas incluye reformas macroestructurales orientadas a mejorar el sistema de educación pública de un país o provincia, que incluyen, entre otros objetivos pedagógicos, el fortalecimiento de las competencias en lectura y escritura, así como el mejoramiento del desempeño estudiantil en esta materia. Al tratarse de transformaciones sistémicas, no se enfocan únicamente en metas académicas, sino que abordan otras dimensiones esenciales de la labor educativa – tales como la formación docente, el seguimiento y la supervisión pedagógica, la dotación de materiales y recursos didácticos, la evaluación de los aprendizajes, los sistemas de incentivos y evaluación docente y de centros escolares, la administración educativa, el liderazgo institucional, y servicios fundamentales como la alimentación, la salud, el transporte y la seguridad estudiantil.

Muchos expertos sostienen que este tipo de reformas, de carácter holístico o sistémico, son las verdaderas transformaciones que deben emprender los sistemas educativos nacionales que enfrentan problemas serios, ya que buscan renovar de manera integral el complejo y multidimensional universo educativo. (Reimers, 2020b; Kools y Stoll, 2016)[20].

Finalmente, Rodino (2025) recupera de manera sistemática todas las recomendaciones que el *Informe Estado de la Educación* ha realizado a lo largo de sus nueve ediciones anteriores para promover acciones políticas orientadas a mejorar la lectura y la escritura en el sistema educativo costarricense, fundamentadas en las evidencias que se generan a partir de la investigación.

Para más información sobre

BUENAS PRÁCTICAS NACIONALES E INTERNACIONALES PARA MEJORAR COMPETENCIAS ESTUDIANTILES EN LECTOESCRITURA

Véase Rodino, 2025

www.estadonacion.or.cr

Cuadro 3.10

Detalle de experiencias[a/] para mejorar las competencias estudiantiles de lectura y escritura en las aulas

Objetivo	Experiencia	Tipo
Motivar la lectura en familia a través del juego en niños y jóvenes.	**Plan virtual de Fomento a la lectura.** Propone retos literarios para realizar en familia con textos, audios y videos. Responsables: Departamento de Bibliotecas Escolares, Ministerio de Educación Pública de Costa Rica.	Experiencia puntual
Promover escritura creativa en niños de primaria.	**Proyecto "Mi cuento fantástico".** Convoca a alumnos de 3 a 6 años a escribir cuentos. **Proyecto de investigación ¡A crear! Escritura creativa en comunidad (2023-2025).** Responsable: Organización Asociación Amigos del Aprendizaje (ADA) y Ministerio de Educación Pública de Costa Rica.	Experiencia puntual
Crear bibliotecas escolares con inmobiliario, manuales de uso y capacitación docente.	**Proyecto Bibliotecas Actualiza.** Entrega bibliotecas a escuelas para niñez entre 4 y 12 años. Responsable: Organización GUIARE, y Ministerio de Educación Pública de Costa Rica.	Experiencia puntual
Promover programas para mejorar fluidez lectora de la población estudiantil	**Programa de acción provincial** Mediante Evaluación focalizada en la fluidez lectora y uso pedagógico de resultados para la recuperación de los aprendizajes. Aplicación de un Censo de Fluidez a estudiantes de 4 y 7 grado y 1 año de secundaria a partir del cual se elaboró un Plan para atender población con mayores rezagos y nivelarlos. Responsable: Ministerio de Educación de la Provincia de Mendoza, Argentina.	Proyecto para fortalecer etapas del aprendizaje lector
Elaborar nutridos recursos didácticos para fortalecer aprendizajes	**Plan de reactivación educativa "Seamos comunidad".** Estrategia leer, escribir y comunicarse oralmente para aprender brindando apoyo a equipos pedagógicos (formación, acompañamiento y recursos educativos. Responsable: Ministerio de Educación de Chile.	
Evaluar dificultades lectoras de la niñez en los primeros años primaria	**Evaluación de dificultades lectoras de Niñez de 1 y 2 grados para fundamentar acciones de nivelación y promoción a tiempo y no las arrastren a 4 grado básico.** Responsable: Pontificia Universidad Católica de Chile, Universidad de Chile y Universidad Los Andes, Ministerio de Educación y Red público-privada "Por un Chile que lee".	
Impulsar reforma integral para mejorar resultados educativos	**Reforma nacional:** mejora de currículos con estrategia de soporte pedagógico a docentes en las aulas; acompañamiento a docentes y directivos con incentivos; mejora en la administración de centros y aplicación de un censo nacional de infraestructura para cerrar brechas. Responsable: Ministerio de Educación de Perú	Reforma macro estructural
Promover reforma a escala local para mejorar calidad educativa en condiciones socioeconómicas adversas	**Reforma educativa municipal:** apoyo político sostenido a una política estructurada para mejorar aprendizajes fundamentales en lectura, escritura y matemáticas, uso de evaluaciones con metas de mejoramiento por centro educativo; atracción de mejores docentes, nuevos planes de carrera docente, incentivos y revalorización docente, apoyos a estudiantes más pobres y mejora en la infraestructura y condiciones de aula. Responsable: Municipalidad de Sobral, Estado de Ceará, Brasil.	

a/ Experiencias nacionales y regionales.
Fuente: Rodino, 2025.

Créditos

Investigadores principales:
Jennyfer León, Jessica Araya, Gretel Marina Arias, Katherine Barquero, Soledad Concha, Luis Hernández, Evelyn Hugo, Joseph McIntyre, Marielos Murillo, Ricardo Poveda, Luis Ramírez, Ana María Rodino, Alejandra Sánchez, Renata Villers y Marianela Zumbado.

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 Eliana Montero Rojas, Katherine Barquero, Ricardo Poveda y Marielos Murillo*; 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 componte Español, año 2023, Segundo Ciclo de EGB: Aportes para la discusión nacional* de Marielos Murillo y Katherine Barquero*; 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 d*e Ana María Rodino*; 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.

Contribuciones: *Evidencias sobre la importancia de motivar a escribir: desafíos y oportunidades para el diseño de políticas y prácticas educativas (aporte especial)* de Soledad Concha, Evelyn Hugo, Joseph McIntyre, Renata Villers y Katherine Barquero*; Problemas de formación en matemáticas se reflejan en estudiantes que ingresan a la universidad (recuadro) d*e Luis Rojas-Torres, Karol Jiménez Alfaro y Byron Solano Herrera *y Evidencias de calidad técnica de la Prueba de Dominio Lingüístico de la Universidad de Costa Rica,* de Allen Quesada.

Coordinación: Jennyfer León.

Borrador de capítulo:
Jennyfer León.

Edición técnica:
Jennyfer León, Steffan Gómez Campos, Isabel Román y Jorge Vargas Cullell.

Actualización, procesamiento y visualización de datos: Jennyfer León, Katherine Barquero, Olmer Núñez. Steffan Gómez Campos generó los gráficos para diagramación.

Asistentes de investigación:
Iván Rodríguez y Aaron Barquero.

Lectores críticos:
Edwin Chaves, Ana María Rodino, Vera Brenes, Steffan Gómez Campos y Katherine Barquero.

Revisión y corrección de cifras: Aaron Barquero.

Cálculo y diseño de las muestras:
Dagoberto Murillo.

Trabajo de campo: Dunia Villalobos de Analítica Marketing and Consulting Group S.A.

Análisis preliminar de datos cualitativos: Esteban Mesén y Dunia Villalobos de Analítica Marketing and Consulting Group S.A.

Corrección de estilo y edición de textos:
Diego Ugalde.

Diseño y diagramación:
Erick Valdelomar /Insignia Ng.

Por la colaboración en el desarrollo de las investigaciones se agradece el apoyo de: Fundación Yamuni Tabush, Amigos del Aprendizaje, Escuela de Formación Docente de la Universidad de Costa Rica, Escuela de Ciencias de la Educación y Escuela de Ciencias Exactas y Naturales de la UNED, en especial a Linda Madriz Bermúdez y Ronald Sequeira Salazar.

Por la información brindada, se agradece a: Dirección de Desarrollo Curricular del Ministerio de Educación Pública.

Por el apoyo brindado en la aplicación de las encuestas, **se agradece a**: los centros educativos y Direcciones Regionales Educativas participantes.

Los talleres de consulta de ponencias se realizaron los días 31 de octubre, 12 de noviembre, 4 de diciembre y 5 de diciembre de 2024 y el taller de capítulo se realizó el 9 de abril de 2025 con la participación de: Ademar Azofeifa, Guiselle Alpizar, Marianela Alpizar, Evelyn Araya, Jessica Araya, Daniela Araya, Patricia Artavia, Olga Badilla, Juan Carlos Barboza, Alberto Barrantes, Katherine Barquero, Javier Barquero, Juan Luis Bermúdez, Jenny Bogantes, Fernando Bogantes, Mauren Cambronero, Mary Carpio, Kory Castillo, Jeannette Cerdas, Pablo Chaverri, Edwin Chaves, Yeri Charpentier, Ricardo Coy, Angélica Cordero, Alda Cañas, Giselle Espinoza, Laura Fallas, Elizabeth Figueroa, Alicia Fonseca, Susan Francis, Isabel Gallardo, Gerardo Garita, Silvia García, Andrea González, Francisco González, Henry González, Carlos Guerrero, Milena Grillo, Rosa María Hidalgo, Marco Hidalgo, Ronald Hidalgo, Emma Hernández, Johanna Hernández, Luis A. Hernández, Evelyn Hugo, Elena Jiménez, Gabriel Macaya, Noilly Marín, Hermes Mena, Andrea Méndez, Eiliana Montero, Juan Carlos Mora, Marielos Murillo, Richard Navarro, Yesenia Oviedo, Graciela Ordóñez, Alfredo Ortega, Juan Carlos Pereira, Humberto Perera, Estíbaliz Pérez, Cynthia Porras, William Prado, Ricardo Poveda, Cristian Quesada, Jorge Quesada, Catalina Ramírez, Catalina Ramírez Molina, Luis Ramírez, Ana María Rodino, Alexandra Riotte, Óscar Salas, Irene Salazar, Alejandra Sánchez, Ivonne Sánchez, Andrés Solano, Javier Trejos, Maritza Ulate, Rosibel Vallejos, Gabriela Valverde, María Eugenia Venegas, Renata Villers, Marianela Zumbado.

Notas

1 En las ediciones PISA 2022 y PISA 2025 no se aplicaron cuestionarios de factores asociados en Costa Rica.

2 Los resultados fueron abordados en profundidad en los informes 2021 y 2023 del Estado de la Educación.

3 Según el perfil de salida consignado en los programas de estudio.

4 Las referencias que aparecen antecedidas por la letra "E" corresponden a entrevistas o comunicaciones personales realizadas durante el proceso de elaboración de este *Informe*. La información respectiva se presenta en la sección "Entrevistas o comunicaciones personales", de las referencias bibliográficas de este capítulo.

5 Únicamente fueron considerados centros educativos con 12 o más docentes de Educación General Básica (PEGB) y direcciones escolares de tipo 3, 4 y 5.

6 Situación hipotética, pero probable que se presenta a la persona docente, para comprender sus estrategias, limitaciones o prácticas en un contexto real. Se refiere a una técnica metodológica utilizada frecuentemente en investigaciones cualitativas. En este caso, se pidió al profesorado que describiera las decisiones pedagógicas que tomaría ante la situación presentada.

7 La lectura inferencial es aquella que permite al lector identificar elementos no explícitos en el texto, como el tratamiento de la información, el grado de generalidad o especificidad de las ideas expresadas, o la posición ideológica o teórica asumida por el autor, entre otros aspectos. Indudablemente, esta forma de comprensión posibilita avanzar hacia un nivel superior: la lectura crítica y evaluativa, mediante la cual se contrastan y comparan ideas, se asumen posiciones, se disiente o se concuerda, y se construyen opiniones fundamentadas. Tanto la lectura inferencial como la crítica y evaluativa constituyen aspiraciones de la educación costarricense; sin embargo, los resultados de las evaluaciones nacionales e internacionales se alejan significativamente de esta meta educativa.

8 Su objetivo principal fue sustituir las pruebas diagnósticas realizadas tradicionalmente por cada docente y obtener un panorama general del estado del estudiantado en áreas estratégicas.

9 Oficio DVM-AC-CIR-0008-2025.

10 La nota de presentación se calcula según lo especificado en el acta no. 3-2023, con fecha 7 de agosto de 2023, del Consejo Superior de Educación, el peso porcentual ha variado según el año de aplicación.

11 Niveles de desempeño: A1, A2 (usuario básico); B1, B2 (usuario independiente); y C1 (usuario competente)

12 Es un examen de prueba que contiene ítems muy similares a los de la prueba oficial, para que se familiaricen con los tipos de ítems y la interfase del examen por computadora.

13 Cuaderno 9: Estándares de calidad para pruebas estandarizadas de alto impacto en el contexto académico y profesional costarricense.

14 Las cuales se basan en los marcos curriculares de los países de América Latina.

15 Basado en la Teoría de Respuesta al Ítem (IRT) utilizando el modelo de dos parámetros (2PL).

16 Los datos generados por la prueba a partir de su aplicación censal que contó con un total de 65535 estudiantes. Los archivos de datos ya venían codificados, asignando un cero si la respuesta a cada ítem era incorrecta y un 1 si era correcta.

17 Este comportamiento podría deberse, precisamente, a que es el único ítem que requiere de una interpretación inferencial para responderse.

18 Confiabilidad de 0,74.

19 Confiabilidad de 0,73.

20 Sobre la importancia de este tipo de reformas, Fernando Reimers destaca tres ideas fundamentales. En primer lugar, advierte que la visión hiperespecializada de la educación —propia de contextos de laboratorio— no ha producido resultados significativos. Por ello, plantea la necesidad de una perspectiva más generalista, orientada a definir un conjunto de competencias estudiantiles esenciales para el mundo actual y a asegurar su enseñanza integral, sin limitarse a un único dominio del conocimiento. En segundo lugar, subraya que, en América Latina, toda reforma educativa debe partir del análisis de las condiciones estructurales que sostienen el sistema. Es imprescindible cuestionarse quiénes lo integran, quién enseña y quiénes ingresan a la profesión docente. Sin este planteamiento, no es posible construir transformaciones duraderas, ya que el ámbito docente y su formación constituyen un eje central. Finalmente, Reimers propone interrogarse sobre el funcionamiento del sistema: cuáles son las condiciones que permiten que una escuela opere adecuadamente, es decir, cuáles son las capacidades institucionales requeridas y cómo pueden fortalecerse. En resumen, se trata de identificar los componentes de un sistema educativo funcional y de establecer mecanismos para su desarrollo integral (E: Reimers, 2024).

APORTE ESPECIAL

La importancia de motivar a escribir: desafíos y oportunidades para el diseño de políticas y prácticas educativas en las aulas, a partir de la evidencia

Introducción

La sociedad global contemporánea otorga una importancia creciente a la comunicación efectiva. No obstante, los sistemas escolares actuales no están respondiendo de forma adecuada a la demanda mundial de desarrollo de competencias comunicativas (McKinsey & Co., 2021; 2024; Unesco, 2022).

La escritura es una herramienta fundamental, considerada "privilegiada" para el desarrollo en múltiples ámbitos. A nivel personal y social, permite construir y mantener relaciones, crear y compartir ideas, expresar emociones, descubrir la identidad, combatir la soledad e incluso sanar (Graham et al., 2013). En el ámbito académico, contribuye al desarrollo del pensamiento, así como a la mejora del aprendizaje y de la comprensión lectora en d distintas asignaturas (Graham y Herbert, 2010; 2011). En el plano laboral, facilita la elaboración, el intercambio y la retroalimentación efectiva de ideas (Graham et al., 2013).

En síntesis, el desarrollo de la escritura impacta positivamente en la comprensión lectora y en la capacidad de aprender en las diversas materias. Según Graham y Herbert (2010; 2011), escribir con frecuencia y aprender sobre la estructura de los textos y los procesos de escritura puede mejorar el reconocimiento de palabras, la fluidez lectora y la comprensión. A pesar del enorme potencial de la escritura y sus diversas funciones, estas no suelen formar parte de las experiencias escolares. Las prácticas de aula tienen una influencia directa en la motivación por escribir y, en consecuencia, en el desempeño escrito.

Pese a los esfuerzos de revisión curricular en la mayoría de los países de la región, el rendimiento estudiantil en materia de escritura no alcanza los niveles esperados, lo cual podría perjudicar su participación futura en los ámbitos académicos, laborales, sociales y personales. Esto plantea interrogantes sobre el papel que desempeña la motivación hacia la escritura en estos bajos resultados, así como sobre las características de las prácticas de enseñanza en América Latina y su posible incidencia en dicha motivación.

Este documento presenta una investigación realizada con estudiantes costarricenses y centrada en la motivación a la escritura, con el propósito de conocer sus niveles e intentar mejorarlos mediante una intervención pedagógica enfocada en la escritura creativa. Se exponen los principales resultados del estudio, así como las recomendaciones que se derivan para las prácticas pedagógicas y las políticas educativas orientadas a la enseñanza de la escritura.

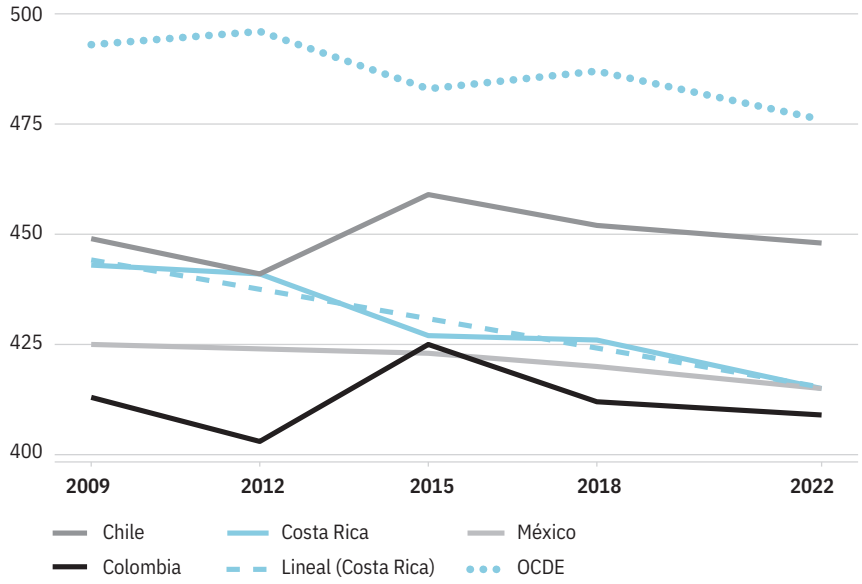
Antecedentes

Costa Rica ha experimentado una disminución sostenida en los puntajes de comprensión lectora en las Pruebas PISA entre 2009 y 2022 (gráfico 3.23). Mientras que en 2009 el país se ubicaba cerca del nivel de Chile, para 2022 sus resultados se asemejan a los de México, especialmente tras el impacto de la pandemia. Los países que analizan críticamente estos resultados y los traducen en mejoras a las prácticas de aula tienden a registrar avances sostenidos en el tiempo.

Dada la creciente demanda global de habilidades de comunicación en la vida profesional y personal (McKinsey & Co., 2021), la escritura desde el enfoque comunicativo-funcional está adquiriendo mayor visibilidad en América Latina. Un análisis

Gráfico 3.23

Puntaje promedio en pruebas PISA de lectura para países seleccionados



Fuente: Concha et al., 2025 con base en OCDE, 2023b.

comparativo de los currículos de escritura en los países latinoamericanos, realizado por Llece, reveló que 17 de los 19 países declararon que sus currículos se fundamentan en un enfoque comunicativo para la enseñanza de la lengua (Unesco, 2020). Dicho enfoque enfatiza el desarrollo de competencias para la comprensión y producción de diversos textos vinculados con la vida en sociedad.

Según la Unesco, los currículos de los países de América Latina y el Caribe presentan una mayor presencia de contenidos normativos, como la ortografía, la caligrafía y la morfosintaxis. También se incluyen aspectos vinculados con los procesos de escritura, como la planificación, la textualización y la revisión, más afines al enfoque comunicativo. En el caso de Costa Rica, el programa de tercer año tiene el doble de temas normativos que el promedio regional, y en sexto año representan un tercio del contenido (Unesco, 2020). Lograr una implementación más coherente del enfoque comunicativo-funcional requiere fortalecer otros contenidos como la coherencia y la cohesión textual. Siguiendo a Alves-Wold et al. (2024), esta situación se asocia con "visiones simples de la escritura" y con creencias docentes que priorizan la adquisición normativa por encima de la composición (Håland et al., 2019, en Alves-Wold et al., 2024), lo cual puede afectar negativamente la motivación del estudiantado al tratarse de prácticas menos significativas y más tediosas.

El Informe Estado de la Educación (2023) señaló que Costa Rica enfrenta una grave crisis educativa por carencias de aprendizajes básicos. Las pruebas estandarizadas lo confirman: en ERCE 2019, el 40% de los estudiantes de sexto año se ubicaron en los niveles más bajos en lectura (gráfico 3.24). En escritura, los bajos desempeños son notables en convenciones de legibilidad (ortografía: 58.7% en los niveles más bajos), dominio discursivo (propósito/adecuación: 25%), y dominio textual (cohesión/concordancia: casi 30%).

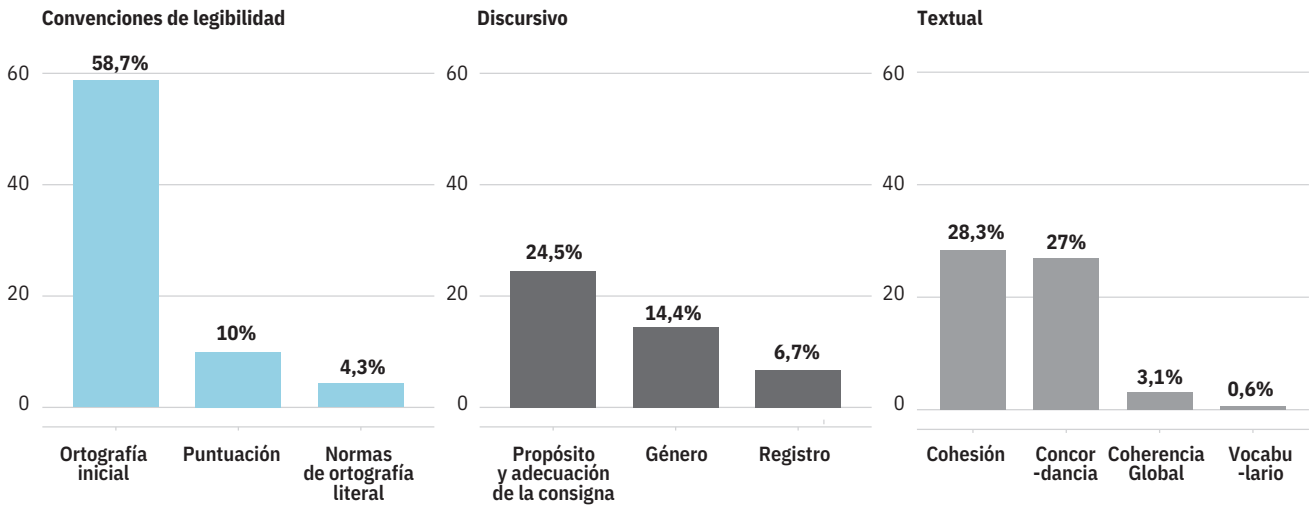
Además, la percepción docente indica que la mayoría del estudiantado de cuarto año carece de habilidades suficientes para leer, comprender y escribir un texto simple. En particular, el 71% del personal docente reporta dificultades para que el estudiantado redacte textos estructurados, y el 50% identifica problemas para escribir textos que comuniquen un mensaje (gráfico 3.25; PEN, 2023).

La Asociación Amigos para el Aprendizaje (ADA), por medio del concurso *Mi Cuento Fantástico*, organizado junto con el Ministerio de Educación Pública para incentivar al estudiantado a escribir sus propias historias y leer las de otras personas menores de edad, ha identificado un desafío importante: el personal docente enfrenta múltiples dificultades para involucrar al estudiantado en la escritura de textos narrativos. En grupos focales realizados con docentes, la mayoría indicó que sus estudiantes muestran escaso interés por escribir, muchas veces porque sienten que carecen de ideas o estrategias para desarrollar los textos. Asimismo, el profesorado señaló que carece de estrategias instruccionales efectivas y de materiales que les permitan acompañar al estudiantado en la escritura con fines comunicativos (PEN, 2023). En respuesta a estos desafíos, ADA y el Ministerio de Educación (MEP) pilotearon una intervención de escritura creativa —adaptada del Plan Nacional de Escritura de Chile— en escuelas urbano-marginales, con planes de expandirla al sector rural[1].

Por su parte, Chile, reconocido en la región latinoamericana por el impulso sostenido de políticas públicas orientadas a la enseñanza del lenguaje, ha implementado un Plan Nacional de Escritura (PNE) centrado en la motivación, que incluye materiales como los *Diarios de Escritura Libre* (DEL) y las *Orientaciones docentes para la escritura libre en comunidad*. En este contexto, un estudio cuasiexperimental realizado en 2020 evidenció que la intervención del PNE tuvo un efecto significativo en la mejora de la

Gráfico 3.24

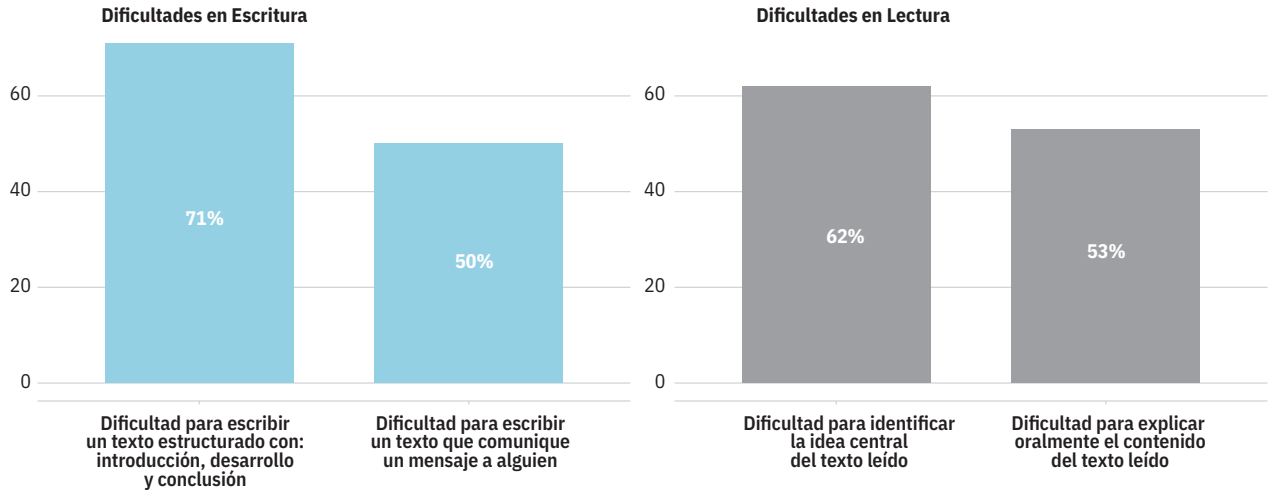
Porcentaje promedio en las categorías con desempeño más bajo en la prueba ERCE de escritura en sexto año, según el dominio evaluado. 2019



a/ Cada dominio tiene cuatro categorías posibles numerada de 1 a 4, donde 1 es la categoría con desempeño más bajo y 4 la categoría con el desempeño más alto. Los valores agrupan las dos primeras categorías de desempeño.
b/ Se consideran dos ejercicios de escritura: carta a una autoridad y texto descriptivo de un animal.
Fuente: Concha et al., 2025 con datos de Unesco, 2021.

Gráfico 3.25

Porcentaje de estudiantes en pobreza de aprendizaje en indicadores seleccionados[a/], según la percepción de sus docentes. 2023



a/ Se presentan los indicadores de pobreza de aprendizajes relacionados con el enfoque comunicativo de lectura y escritura.
Fuente: Concha et al., 2025 con datos de PEN, 2023.

motivación hacia la escritura entre el estudiantado, aunque el tamaño del efecto varió según el nivel escolar (Concha et al., enviado a publicación).

Marco conceptual

El aprendizaje de la escritura involucra no solo el desarrollo de conocimientos, habilidades y estrategias, sino también la motivación necesaria para escribir (Graham y Harris, 2019). La motivación influye en la elección de una actividad, así como en el esfuerzo y la persistencia frente a las dificultades que se presentan. Existe evidencia internacional que vincula la motivación con el desempeño: las personas que escriben bien están más motivadas, y la motivación predice el rendimiento en la escritura (Martínez-Cocó et al., 2009; Pajares et al., 2007; Rasteiro y Limpo, 2023; Wright et al., 2020; Concha et al., 2022). Sin embargo, la motivación por escribir tiende a disminuir conforme se avanza en la trayectoria escolar. Desde una perspectiva sociocognitiva, esta disminución podría deberse a las prácticas de enseñanza de la escritura que experimentan en la escuela (Boscolo e Hidi, 2006).

La escritura escolar se caracteriza por estar restringida, en gran medida, a textos académicos —principalmente expositivos y argumentativos— orientados a la preparación para la educación superior (Boscolo e Hidi, 2006). Asimismo, suele enfocarse en los aspectos formales como la estructura, la ortografía y la caligrafía (Gómez et al., 2016; Espinosa, 2018), se encuentra desconectada de las emociones de los estudiantes (Smagorinsky y Daigle, 2012) y por es percibida como carente de sentido, lo que dificulta la implicación estudiantil y debilita su compromiso general con las experiencias escolares (Smagorinsky y Daigle, 2012; Concha y Espinosa, 2023).

Las creencias docentes son un factor que incide en la enseñanza de la escritura y, por ende, en la motivación de los estudiantes (Feiman Nemser, 2008). Estas creencias influyen en las decisiones pedagógicas que se toman en el aula y en la forma en que se interpreta el currículo (Flores-Ferrés et al., 2022).

En el componente cuantitativo de este estudio, se han seleccionado dos variables clave relacionadas con la motivación para el logro. La primera es la actitud hacia la escritura, definida como la disposición positiva o negativa frente a la tarea de escribir (Graham et al., 2007; 2017). Esta disposición tiene una dimensión afectiva (cómo se siente una persona) y cognitiva (cómo influye en la atención, esfuerzo y persistencia). Se desarrolla en contextos sociales, influenciada por experiencias familiares y escolares.

La segunda variable es la percepción de autoeficacia, entendida como las creencias de una persona sobre sus propias habilidades, las cuales determinan la conducta incluso más que las capacidades reales (Pajares, 2003). Esta percepción se construye a partir de experiencias personales y vicarias, comentarios de otros y reacciones fisiológicas (Schunk y Usher, 2012), siendo estos comentarios externos especialmente influyentes cuando existe incertidumbre. Ambas variables —la actitud hacia la escritura (Graham et al., 2007; 2017) y la percepción de autoeficacia (Pajares et al., 2007)— se asocian con el desempeño escrito, según la evidencia disponible.

Por último, cabe destacar que la didáctica de la escritura cuenta con una amplia literatura sobre "buenas prácticas de enseñanza" derivadas tanto de estudios de impacto como de experiencias exitosas del personal docente. Si bien estas prácticas deben ser adaptadas a los distintos contextos educativos (Graham y Harris, 2019), existen algunas acciones ampliamente reconocidas por su potencial para fomentar la motivación hacia la escritura: ofrecer oportunidades frecuentes para escribir sobre temas interesantes y familiares; permitir la elección libre de temas y formatos; brindar retroalimentación positiva, específica y oportuna; y propiciar un ambiente emocionalmente positivo en el aula.

Metodología

Este estudio emplea un diseño cuasiexperimental como parte del proyecto *¡A CREAR!* con el objetivo de evaluar el impacto de una intervención orientada a incrementar la motivación hacia la escritura y fortalecer las habilidades del estudiantado costarricense de Primaria en esta área. La investigación compara un grupo de tratamiento, que participa en la intervención, con un grupo de control que no la recibe.

La intervención se llevó a cabo durante dos períodos (de marzo a octubre de 2023 y de abril a agosto de 2024) y se estructuró en tres componentes principales: seis *Diarios de Escritura Creativa*, uno por nivel entre primero a sexto año escolar, con ejercicios vinculados a temas personales, sociales y de ficción; una guía de *Orientaciones docentes* para facilitar su aplicación en el aula; y una capacitación virtual para el personal docente, con una duración de tres horas.

Para medir los cambios en la motivación, se adoptó un enfoque de métodos mixtos (cuadro 3.11). En el componente cuantitativo, dirigido al estudiantado, se aplicaron encuestas de autopercepción al inicio y al final de cada período mediante escalas validadas y adaptadas que evalúan la actitud hacia la escritura y la percepción de autoeficacia. El análisis cuantitativo utilizó Análisis de Covarianzas (ANCOVA) de medidas repetidas para comparar los puntajes de motivación entre grupos, ajustando por las puntuaciones iniciales para controlar diferencias preexistentes.

En el componente cualitativo, dirigido al personal docente, se realizaron entrevistas semiestructuradas a 12 profesores y profesoras, así como observaciones de aula en el grupo de tratamiento. Las entrevistas exploraron sus creencias y prácticas pedagógicas, y fueron examinadas mediante técnicas de análisis de contenido bajo la metodología de Saldaña (2021). Las observaciones de aula[2] permitieron valorar la fidelidad en la implementación de la intervención, así como aspectos como el fomento del diálogo, la libertad de elección, la retroalimentación positiva y el clima emocional

Cuadro 3.11

Métodos e instrumentos utilizados en la intervención de Diarios de escritura

Población meta	Estudiantes			Docentes	
Tipo	**Cuantitativo**		**Cualitativo**	**Cualitativo**	
Instrumento	Encuesta de motivación a la escritura		Entrevista semiestructurada	Entrevista semiestructurada	Observaciones de aula
Constructo	Actitudes	Autoeficacia	Uso de Diarios de escritura	Creencias y prácticas sobre la enseñanza de la escritura	Implementación de la intervención
Año escolar	1 a 6	3 a 6	1 a 6	1 a 6	1 a 6
Cohortes	2023 y 2024		2024	2024	

Fuente: Concha et al., 2025.

del aula, según Graham y Harris (2019). Además, se realizaron entrevistas semiestructuradas con estudiantes para explorar sus experiencias con los *Diarios de Escritura Creativa*, a partir de las cuales se efectuaron análisis preliminares.

Descripción de la Muestra

La muestra del estudio provino de dos comunidades urbano-marginales del cantón central de San José: Alajuelita y Hatillo. En 2023, se seleccionaron grupos de primero a sexto año en cuatro centros educativos con bajo desempeño lector en el Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE) 2019 —específicamente, aquellos con menos del 25,1% del estudiantado en el nivel I de comprensión lectora— y ubicados en distritos clasificados como de desarrollo social medio o bajo, según el Índice Nacional de Desarrollo Social. En 2024, se incorporaron seis escuelas adicionales, con estudiantes entre tercero y sexto año, seleccionadas por supervisores distritales. La muestra total incluyó a 3.066 estudiantes que participaron en ambas aplicaciones de los diagnósticos (pre y post), distribuidos en 123 aulas de 10 instituciones educativas (cuadro 3.12).

Dentro de cada centro educativo, las aulas de los distintos niveles escolares fueron asignadas de forma aleatoria a los grupos de tratamiento o control.

Cuadro 3.12

Estudiantes incluidos en la muestra, según año escolar y cohorte de estudio

Año escolar	2023	2024	Total
Primero	236	0	236
Segundo	312	0	312
Tercero	284	278	562
Cuarto	276	313	589
Quinto	352	380	732
Sexto	250	385	635
Total	1.710	1.356	3.066
Porcentaje del total[a/]	**79,0%**	**68,0%**	**73,7%**

a/ Se calcula como porcentaje respecto al total de estudiantes matriculados en la escuela.
Fuente: Concha et al., 2025.

Para reducir posibles sesgos asociados a las características institucionales, se realizó un emparejamiento de escuelas dentro de cada distrito, asignando grupos opuestos (tratamiento o control por nivel escolar) a las escuelas emparejadas.

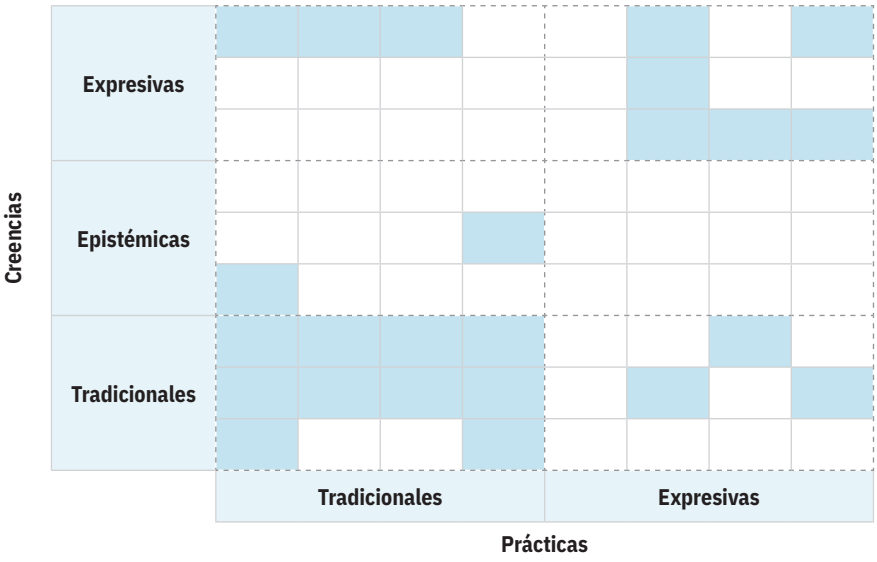
Creencias normativas impactan prácticas de aula

Una cuestión clave, respaldada por la evidencia internacional, es que las creencias docentes influyen en sus prácticas de aula y, por ende, en la motivación del estudiantado. Es decir, lo que una persona docente cree sobre la enseñanza de la escritura incide directamente en su forma de enseñar, y dichas concepciones no suelen modificarse sin experiencias que las cuestionen. La figura 3.11 resume las creencias, las prácticas declaradas y sus interrelaciones en una muestra de 12 personas docentes participantes.

En dicha figura se observa una alta correspondencia entre creencias y prácticas, por lo que fue relevante profundizar en las concepciones docentes. Según el análisis, la mayoría de las personas consultadas sostiene más de un paradigma, como se muestra en la figura 3.11. No obstante, predominan

Figura 3.11

Pretest: creencias y prácticas docentes[a/] sobre la enseñanza de la escritura, según tipo



a/ Cada docente se representa mediante un cuadro. Los cuadros sombreados representan docentes que reportan prácticas o creencias en cada categoría.
Fuente: Concha et al., 2025.

Cuadro 3.13

Prácticas docentes utilizadas para la enseñanza de la escritura, según tipo[a/]

Tipo	Prácticas docentes	Menciones[b/]
Tradicionales	Copiar y transcribir textos	6
	Corrección de textos	5
	Completar palabras	5
	Dictado	4
	Juegos de ortografía	4
	Conocer el alfabeto	2
	Ejercicios de caligrafía	2
	Redacción de oraciones	2
	Repasar reglas	1
Expresivas	Narraciones con imágenes	5
	Narraciones por tema	3
	Completar narrativos	3
	Compartir escritos	3
	Crear cuentos colectivos	3
	Transformar textos narrativos	2

a/ Las prácticas tradicionales se centran en la ortografía y la caligrafía. Las prácticas expresivas se centran en la producción y circulación de textos.
b/ De un total de 12 docentes.
Fuente: Concha et al., 2025.

las creencias de carácter normativo (o tradicional), centradas en la caligrafía y la ortografía como base del aprendizaje. Son pocas las personas que expresan creencias epistémicas —que conciben la escritura como una herramienta para pensar— y solo la mitad hace referencia a creencias expresivas, que valoran la escritura como medio para crear y expresar emociones. Esta preponderancia podría llevar a que el estudiantado conceptualice la escritura como una habilidad meramente formal, asociada a la corrección y, potencialmente, al fracaso.

Respecto a las prácticas de aula más mencionadas por el profesorado en el cuadro 3.13, la mayoría señala actividades centradas en la ortografía y la caligrafía, tratadas como procesos aislados, sin vinculación con la lectura ni con la producción de textos con intención comunicativa. Entre las actividades más frecuentes se encuentran el dictado, la corrección de textos, el completado de palabras y los juegos ortográficos. Las metodologías más mencionadas son copiar del pizarrón y transcribir textos.

Por su parte, las prácticas expresivas más referidas se asocian principalmente con la redacción de textos narrativos, como la escritura de cuentos. Este desequilibrio en el enfoque de la escritura expresiva tampoco resulta óptimo. Lo ideal es fomentar un abordaje más equilibrado entre la enseñanza del género narrativo y otros géneros que favorezcan el uso de la escritura como herramienta para el aprendizaje y la argumentación de ideas. Un ejemplo de ello son los ejercicios propuestos en los *Diarios de Escritura Creativa*, los cuales abarcan múltiples géneros y propósitos, como la argumentación, la reflexión personal y social, entre otros.

Prácticas normativas generan una implementación en el aula incipiente

En el análisis de las observaciones de aula, se categorizó la fidelidad de implementación de los *Diarios de Escritura Creativa* según su objetivo

de motivar la escritura expresiva. Se observaron tres momentos de la clase —inicio, desarrollo y cierre— y se aplicó una rúbrica de evaluación de 1 a 7 diseñada con este propósito, basada en el desempeño de las personas docentes. De acuerdo con esta herramienta, los puntajes entre 1 y 3 corresponden a una práctica "incipiente"; entre 4 y 5, a una práctica "buena"; y entre 6 y 7, a una práctica "avanzada".

Tal como se muestra en el cuadro 3.14, los resultados indican que el desempeño promedio fue "incipiente" en los tres momentos observados, con puntajes de 3,7 en la fase de inicio, 3,3 en el desarrollo y 3,5 en el cierre. En términos generales, todas las personas docentes implementaron los aspectos básicos esperados en cada uno de estos momentos clave: la generación de ideas al inicio, los comentarios durante el desarrollo y la lectura en voz alta al cierre.

No obstante, se identifican áreas clave para mejorar de forma continua la calidad de la implementación, con el fin de fortalecer la motivación por escribir. En particular, se observó que el profesorado restringió la posibilidad de que el estudiantado eligiera libremente los ejercicios y que, al inicio de la clase, se promovieran escasamente diálogos auténticos. Durante el desarrollo, la retroalimentación se centró en correcciones ortográficas y comentarios generales, en lugar de ofrecer orientaciones positivas y específicas. Finalmente, en el cierre se facilitó poco el diálogo en torno a la escritura compartida.

Las actitudes hacia la escritura decaen conforme se avanza en la primaria

Los resultados cuantitativos obtenidos con el estudiantado confirman una tendencia ampliamente documentada en la literatura (Graham, 2007; 2017): una disminución progresiva en las actitudes positivas hacia la escritura conforme avanzan en la educación primaria en Costa Rica (gráfico 3.26). Es decir, cuanto más tiempo permanece el estudiantado en el sistema escolar, menor es su disfrute por la escritura.

Cuadro 3.14

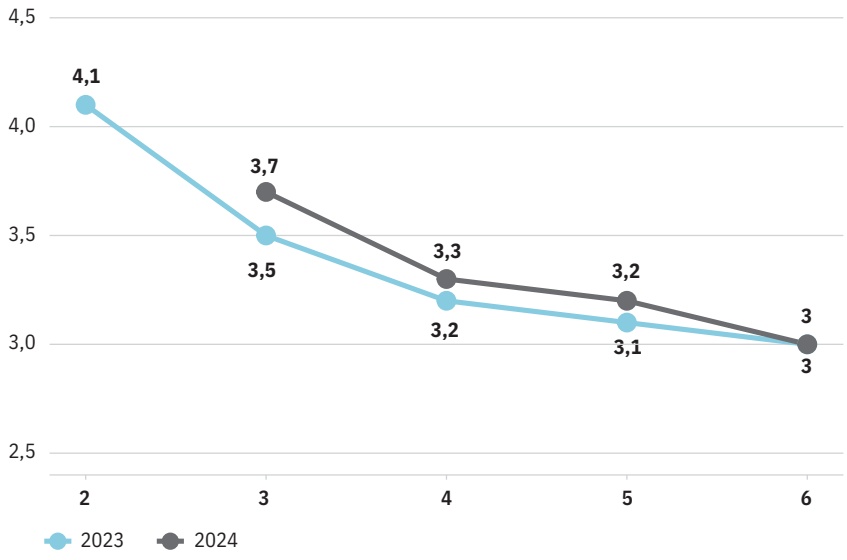
Puntaje obtenido en la implementación docente[a/], según momento instruccional

Docente[b/]	Inicio	Desarrollo	Cierre
Docente A	3	4	3
Docente B	1	1	1
Docente C	3	5	5
Docente D	4	2	1
Docente E	2	4	5
Docente F	4	4	6
Docente G	4	3	1
Docente H	5	3	4
Docente I	5	5	5
Docente J	4	2	2
Docente K	4	1	5
Docente L	5	6	4
Promedio	**3,7**	**3,3**	**3,5**

a/Las observaciones se calificaron en una escala de 1 a 7 según el desempeño docente en los tres momentos de la clase: inicio, desarrollo y cierre.
b/ Los nombres de las personas docentes se codificaron para proteger su privacidad.
Fuente: Concha et al., 2025.

Gráfico 3.26

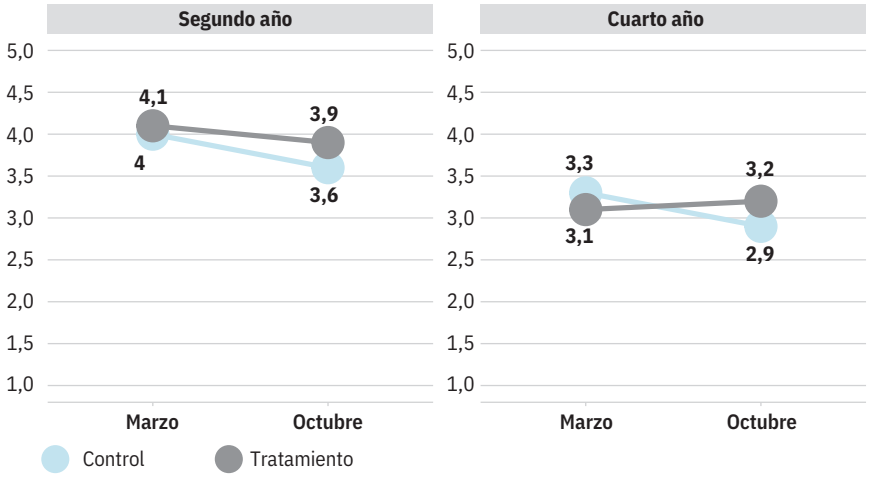
Pretest: escala promedio de actitudes hacia la escritura según año escolar, cohortes 2023 -2024



Fuente: Concha et al., 2025.

Gráfico 3.27

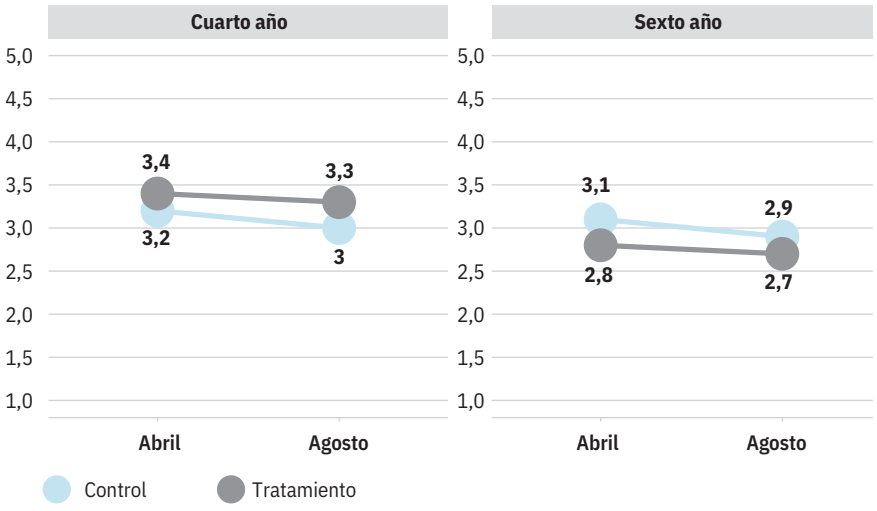
Cambio en la escala promedio de actitudes hacia la escritura[a/], según año escolar y grupo de análisis. 2023



a/incluye el cambio entre el pretest y el postest aplicados en marzo y octubre respectivamente.
Fuente: Concha et al., 2025.

Gráfico 3.28

Cambio en la escala promedio de actitudes hacia la escritura[a/], según año escolar y grupo de análisis. 2024



a/incluye el cambio entre el pretest y el postest aplicados en abril y agosto respectivamente
Fuente: Concha et al., 2025

Los hallazgos de la cohorte 2024 coinciden con los obtenidos en 2023 al evidenciar una caída continua en la actitud hacia la escritura entre tercer y sexto año escolar. Esta se manifiesta desde edades tempranas, aproximadamente a partir de tercer año, y no parece estar vinculada a cambios de ciclo. Esta característica difiere de la evidencia internacional, que usualmente sitúa el descenso en niveles escolares posteriores (Wright et al., 2020; Concha et al., 2022).

La intervención *¡A CREAR!* mostró un efecto positivo en las actitudes hacia la escritura, principalmente como un efecto de mitigación (gráfico 3.27). Es decir, aunque las actitudes tendieron a disminuir en ambos grupos, la caída fue significativamente menos pronunciada en el grupo de tratamiento en ciertos niveles escolares: segundo y cuarto año en 2023, y cuarto y sexto año en 2024 (gráfico 3.28). En particular, en cuarto año durante 2023, la intervención incluso generó un aumento en las actitudes del grupo de tratamiento, mientras que en el grupo de control se observó una disminución.

Baja autopercepción en ortografía desde temprana edad en la primaria

La medición del pretest evidenció que, a diferencia de lo reportado en estudios internacionales, la percepción de autoeficacia[3] en ortografía se mantiene significativamente más baja que en otros factores (generación de ideas, concentración, puntuación) desde los primeros años escolares en Costa Rica. Esta tendencia podría reflejar experiencias negativas tempranas relacionadas con la ortografía, o bien una conciencia precoz de su complejidad (gráfico 3.29).

La intervención no mostró un impacto positivo en la percepción de autoeficacia de los estudiantes, lo cual contrasta con los resultados de una intervención equivalente en Chile, donde sí se evidenció un efecto favorable en esta dimensión (Concha et al. enviado a publicación).

Estudiantes valoran experiencia con Diarios de Escritura Creativa

El análisis de las entrevistas realizadas al estudiantado permite afirmar que la experiencia con los *Diarios de Escritura Creativa* fue valorada positivamente. Esta percepción se sustenta en varios elementos: el carácter lúdico e imaginativo de los ejercicios; la diversidad temática, que estimuló la exploración de la imaginación y la expresión personal; y la posibilidad de establecer conexiones significativas entre los ejercicios y sus propias vivencias. La opción de elegir ejercicios o páginas fue especialmente apreciada, pues brindó autonomía y una sensación de apropiación sobre la tarea.

El estudiantado manifestó haber experimentado orgullo y satisfacción al completar con éxito las actividades y recibir comentarios positivos tanto de sus docentes como de sus pares, lo cual está vinculado con el desarrollo de la autoeficacia. Además, percibieron los *Diarios* como un entorno cómodo y seguro para escribir, libre de juicios, donde podían expresarse con tranquilidad, sentirse relajados y "normales" al compartir sus ideas y experiencias. Percibieron estos materiales como una herramienta para desarrollar la mente, estimular la creatividad, narrar historias/experiencias y "soltar cosas que han pasado".

A continuación, se reproduce un extracto de una entrevista a una estudiante de cuarto año, que sirve para ilustrar varias de estas afirmaciones:

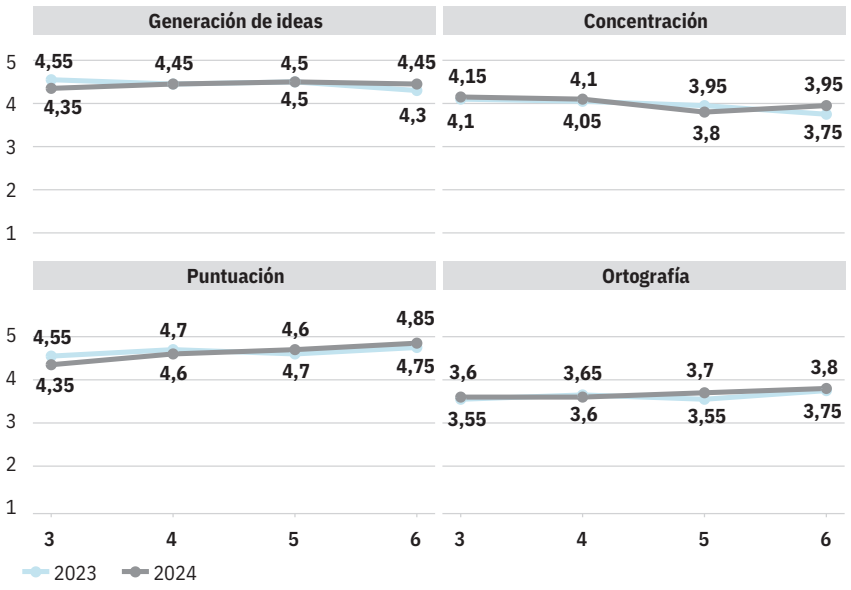
Entrevistadora: "¿Qué crees que son estos diarios?"

Estudiante: "Para desarrollar nuestra mente, hacerla más creativa y también para contar historias o experiencias"

Entrevistadora: "¿Te gusta el Diario de escritura creativa? ¿Por qué?"
Estudiante: "Sí, mucho, porque me ayuda a soltar cosas que han pasado".

Gráfico 3.29

Pretest: escala promedio de autoeficacia hacia la escritura según dimensión y año escolar, cohortes 2023 -2024



Fuente: Concha et al., 2025.

Entrevistadora: "¿Hay algo que no te haya gustado? ¿Por qué?"

Estudiante: "No, me gusta todo del Diario, es muy bonito, la forma y el color".

Entrevistadora: "¿Cómo te has sentido hoy al escribir en tu Diario? ¿Por qué?"

Estudiante: "Como siempre, normal, es como si estuviera en clase, pero en vez de escribir, estoy escribiendo sobre situaciones que me han pasado.

Entrevistadora: "¿Generalmente te sientes así cuando escribes en tu Diario?"

Estudiante: "Sí, es normal porque es lo mismo, es sólo que tienes que hacerlo, es como contar sólo cosas de ti mismo, o experiencias, pero te sientes relajado y te sientes normal".

Para más información sobre

LA MOTIVACIÓN A LA ESCRITURA EN LAS AULAS
Véase Concha et al., 2025
www.estadonacion.or.cr

Conclusiones

El propósito del proyecto fue fortalecer la motivación del estudiantado costarricense hacia la escritura mediante una intervención centrada en la escritura creativa de diarios. El estudio adoptó un diseño cuasiexperimental de métodos mixtos, desarrollado entre 2023-2024, con la participación de setenta y nueve docentes y más de 4000 estudiantes de 10 escuelas primarias en comunidades de bajos ingresos. El grupo experimental recibió el material denominado *Diarios de Escritura Creativa*, un manual para docentes, y una capacitación virtual orientada al uso de estos recursos, su integración en el aula y la provisión de retroalimentación positiva.

Previo a la intervención, se observó una tendencia sostenida a la disminución de las actitudes positivas hacia la escritura conforme avanzaba el año escolar. La intervención logró mitigar parcialmente esta tendencia, al mostrar incrementos moderados, pero estadísticamente significativos, en la actitud hacia la escritura en dos años escolares tanto en 2023 como en 2024.

Los datos preintervención indicaron que los y las estudiantes más jóvenes reportaba mayor autopercepción en aspectos como la generación de ideas y la concentración, pero significativamente menor en ortografía. La intervención no mostró un impacto consistente sobre la percepción de autoeficacia.

No obstante, las observaciones de aula y las entrevistas con estudiantes evidenciaron una valoración positiva de los Diarios de Escritura Creativa. El estudiantado manifestó haber disfrutado de los ejercicios y del ambiente generado, valorando especialmente la diversidad de temas, la posibilidad de expresión libre y el abordaje de experiencias personales.

El análisis cualitativo mostró que los diarios fueron percibidos como materiales lúdicos, con contenidos diversos y significativos, capaces de generar vínculos personales con la escritura. Asimismo, se identificaron como elementos que promovieron la autonomía, la autoeficacia y un entorno seguro para escribir, aspectos relevantes a considerar en el diseño de futuras intervenciones pedagógicas en este campo.

Las entrevistas previas a la intervención revelaron que, si bien el profesorado expresaba creencias diversas sobre la enseñanza de la escritura, existía un consenso en torno a la centralidad de la ortografía y la caligrafía. Estas creencias se reflejaban en sus prácticas declaradas, también centradas en estos aspectos formales.

Por su parte, las observaciones en el aula mostraron una implementación "incipiente" en términos de calidad. Las personas docentes ofrecieron escasas oportunidades de elección libre de ejercicios, tendieron a centrarse en correcciones ortográficas frecuentes en lugar de proporcionar retroalimentación positiva y específica, y no promovieron espacios de diálogo auténtico al compartir los textos producidos.

Recomendaciones

En primer lugar, se propone alinear las prácticas docentes con el enfoque comunicativo funcional. Esto implica visibilizar e implementar contenidos vinculados con los procesos de escritura, los géneros discursivos, y los mecanismos de coherencia y cohesión. La competencia lingüística —incluidos aspectos como la ortografía y la gramática— debe estar al servicio de la producción de textos en situaciones comunicativas reales. El objetivo es que el estudiantado desarrolle las habilidades y actitudes necesarias para comunicarse eficazmente en diversos contextos comunicativos.

En segundo lugar, se recomienda diseñar e implementar una prueba estandarizada nacional de competencia escrita. Esta evaluación, consistente con el enfoque comunicativo, permitiría monitorear el logro educativo y promover políticas para la mejora y motivación de la competencia escrita. Se considera una herramienta clave para generar conciencia sobre la relevancia de esta competencia, particularmente ante los resultados descendentes en comprensión lectora y la disminución de la motivación reportada en los estudios.

En tercer lugar, se plantea construir e implementar una política de motivación a la escritura, acompañada de materiales fundamentados en evidencia. Esta política debe atender el descenso significativo en la motivación del estudiantado, al tiempo que respalde el objetivo del Programa de Estudios de Español de despertar y mantener el interés por escribir. Su implementación supone promover una cultura de aula en la que las y los estudiantes compartan y colaboren en la producción de textos, operando como una comunidad de escritores.

En cuarto lugar, se recomienda implementar una política rigurosa de formación docente en motivación y didáctica de la escritura, tanto para docentes en formación como para quienes ya ejercen. Se sugiere brindar a las instituciones formadoras de docentes documentación y experiencias formativas –presenciales o virtuales– basadas en buenas prácticas de enseñanza de la escritura sustentadas en evidencia. Es fundamental que la formación se base en metodologías activas que favorezcan la reflexión pedagógica y la adaptación a los distintos contextos escolares.

Por último, se subraya la necesidad de trabajar de manera sistemática sobre las creencias del profesorado acerca de la escritura y su enseñanza, especialmente durante la formación inicial. Se ha identificado una tendencia a equiparar la calidad de la escritura con el dominio de la ortografía y la caligrafía, lo que implica una visión reducida de su complejidad y potencial expresivo. Una conceptualización actualizada podría incidir positivamente en las prácticas docentes y en el desempeño del estudiantado, favoreciendo experiencias significativas de comunicación escrita.

Créditos

Este aporte especial fue preparado por:
Soledad Concha (Universidad Católica de Chile); Renata Villers (Amigos del Aprendizaje); Katherine Barquero (PEN); Joseph McIntyre, (Universidad de Harvard) y Evelyn Hugo (Universidad Católica de Chile).

El resumen fue preparado por:
Aaron Barquero y Renata Villers.

Edición final del resumen:
Jennyfer León y Katherine Barquero.

Corrección de estilo y edición de textos:
Diego Ugalde.

Diseño y diagramación:
Erick Valdelomar / Insignia | ng.

La realización del estudio fue posible gracias al apoyo de: Amigos para el Aprendizaje (ADA); Fundación Yamuni Tabush; Fundación Focus Centroamérica; Fundación Tinker y la Dirección Regional de San Jose Central del Ministerio de Educación Pública de Costa Rica.

Notas

1 Esta adaptación incluyó la realización de un pilotaje en más de 10 escuelas urbano-marginales en el Área Metropolitana de San José Central (GAM) entre 2023 a 2024, con la participación de formadores de docentes e investigadores dentro y fuera de Costa Rica. Para el 2025-2026 se planea realizar la intervención con docentes y estudiantes del sector rural de Guanacaste.

2 Se utilizó una rúbrica propia basada en el *Classroom Assessment Scoring System de Teachstone* para evaluar la fidelidad de implementación de la intervención.

3 Para evaluar la percepción de autoeficacia se optó por un instrumento que midiera dimensiones específicas, en lugar de un juicio global que pudiera reflejar qué capacidad estimaban los y las estudiantes que tenían para escribir. Para esto, se llevó a cabo un análisis factorial y conceptual que permitió organizar los ítems del instrumento en cuatro factores: generación de ideas, concentración, puntuación y ortografía (literal y acentual).

CAPÍTULO

4 Propuesta de acuerdo nacional y escenarios de inversión para avanzar hacia un sistema educativo de calidad

HALLAZGOS RELEVANTES

- El periodo de expansión presupuestaria (2000-2018) inició antes de la discusión legislativa para aumentar el mínimo constitucional para educación del 6% al 8%, que se desarrolló entre 2006 y 2011.
- Luego de alcanzar el 7,5% del PIB en el 2017 y el 7,4% en el 2018, el presupuesto asignado al MEP inició una senda decreciente; en cada año subsiguiente, el MEP ha recibido menos recursos en relación con el PIB y ha alcanzado un 5% en la Ley de presupuesto vigente para el ejercicio económico 2025.
- Tomando como base el año 2018, se concluye que el presupuesto real destinado a la inversión educativa del periodo 2022-2025 apenas ha representado un 84% del presupuesto que se invirtió en 2018, lo que significa que el presupuesto educativo ha sido recortado en al menos un 15%.
- Desde el inicio de la implementación de la regla fiscal en 2020, de forma recurrente y sistemática los ministros de Hacienda de turno han impedido que el presupuesto del MEP pudiera crecer al menos al ritmo o velocidad que señala dicha regla.
- Para atender los rezagos estructurales en el sistema educativo de forma inmediata, se requeriría una inversión adicional de 3,5% del PIB proyectado para el año 2025, lo que, sumado al 5% disponible, señala que habría sido requerida una inversión del 8,5% del PIB en el presupuesto 2025 para solventar los principales rezagos y las brechas de acceso que hoy se observan en el sistema escolar. Sin embargo, este aumento no es factible ni presupuestariamente ni en cuanto a la capacidad de gestión del MEP para ejecutarlos.
- La evolución proyectada de algunas variables fiscales y macroeconómicas permiten prever que, en relación con el PIB, el presupuesto del MEP continuará la trayectoria decreciente al menos hasta el año 2029, cuando podría ubicarse entre el 4,5% y el 4,7% del PIB, pero el mecanismo de contención del gasto de la propia regla fiscal impediría que ese porcentaje aumentará en relación con esos valores.
- Las metas incluidas en este capítulo para lograr un sistema educativo de calidad proponen avances progresivos y requerirían incrementos graduales y sostenidos, pero inferiores a 0,30 puntos del PIB cada año; por ello, se consideran financieramente factibles y existe posibilidad de negociar el espacio fiscal para que el MEP pueda avanzar en el cumplimiento de las metas, pero dependerá de la negociación con el Ministerio de Hacienda y la prioridad política que los gobiernos le den a la educación garantizar que esto suceda.
- A lo largo del periodo analizado, la gestión administrativa del MEP ha evidenciado debilidades estructurales que limitan la eficacia de la inversión educativa, como lo demuestran observaciones reiteradas de la Contraloría General de la República. Entre estas se destacan errores recurrentes en el pago de planillas, retrasos en la atención de reclamos administrativos y deficiencias en la gestión de fondos de las Juntas de Educación y Administrativas, así como para la adquisición y gestión de recursos tecnológicos para el sistema educativo, lo que subraya la necesidad de fortalecer la capacidad institucional para garantizar el uso eficiente de los recursos públicos

CAPÍTULO

4

EDUCACIÓN PREESCOLAR, GENERAL BÁSICA Y DIVERSIFICADA

Propuesta de acuerdo nacional y escenarios de inversión para avanzar hacia un sistema educativo de calidad

VALORACIÓN GENERAL

En los últimos años, Costa Rica ha abandonado gradualmente los fundamentos esenciales del acuerdo nacional que posicionaba la educación como un pilar estratégico de desarrollo sostenible. Este abandono se ha manifestado en un proceso sostenido de contención del gasto público, que ha reducido considerablemente la inversión social pública en educación, motivado principalmente por regulaciones presupuestarias como la regla fiscal. Esta situación ha desembocado en un momento crítico en el que resulta urgente revertir la tendencia al deterioro del financiamiento educativo y recuperar la visión estratégica original del compromiso con la educación. Para ello, es indispensable construir una propuesta renovada y ampliamente consensuada entre los actores políticos y sociales del país.

Este capítulo analiza los escenarios prospectivos para la recuperación gradual de la inversión educativa en Costa Rica, tomando como punto de partida la evolución de los indicadores presupuestarios en el periodo 2000-2025. En este intervalo se observa claramente una trayectoria de expansión presupuestaria gradual y sostenida entre el año 2000 y el 2017, la cual inició incluso antes de la reforma constitucional que estableció el piso mínimo del 8 % del Producto Interno Bruto (PIB) para educación. Esta fase expansiva fue seguida por un periodo de estancamiento y retroceso entre 2018 y 2025, condicionado principalmente por las restricciones fiscales. Esta situación podría prolongarse por al menos cinco años más si el Poder Ejecutivo no otorga a la educación la prioridad que tuvo en décadas anteriores.

La fuerte expansión presupuestaria inicial permitió avances importantes en cobertura educativa, programas de equidad como becas estudiantiles y alimentación escolar, así como mejoras en infraestructura educativa y condiciones laborales docentes. No obstante, la posterior aplicación de la regla fiscal, aunque orientada a garantizar la estabilidad macroeconómica del país, ha implicado restricciones severas para la inversión educativa, lo cual ha limitado drásticamente la capacidad del Ministerio de Educación Pública (MEP) para responder a las demandas crecientes del sistema educativo.

El análisis efectuado evidencia que las restricciones fiscales no solo frenaron el crecimiento del presupuesto educativo, sino que iniciaron en un momento convulso para el sistema educativo, producto de varias interrupciones del ciclo lectivo. Debido a ello, el impacto de estas restricciones se tornó particularmente crítico tras el apagón educativo derivado de la pandemia, el cual dejó al descubierto la vulnerabilidad del sistema educativo ante variaciones del entorno económico y fiscal.

Frente a esta situación, resulta indispensable replantear el compromiso nacional con la educación al valorar las lecciones aprendidas del pasado y mediante el diseño de una estrategia sostenible para asegurar el financiamiento adecuado del sistema educativo. Esto requiere un nuevo pacto nacional fundamentado en objetivos claros, medibles y consensuados y que trascienda ciclos políticos. Esta estrategia debe garantizar un aumento gradual y sostenido del presupuesto educativo, que debe estar alineado con las prioridades estratégicas del país sin poner en riesgo la estabilidad fiscal. En este sentido, la experiencia internacional demuestra la eficacia de un enfoque basado en resultados, con metas concretas en áreas como infraestructura, capacitación docente, tecnología educativa y programas de equidad.

La propuesta desarrollada en este documento enfatiza la necesidad de una hoja de ruta clara y estructurada, basada en tres pilares fundamentales para un sistema educativo de calidad: cobertura y equidad, ambientes de aprendizaje óptimos e idoneidad del cuerpo docente. La cobertura educativa se debe entender no solo como matrícula universal, sino también como acceso efectivo al currículo completo que el Ministerio ha establecido para la educación primaria. Deben asegurarse las condiciones para que estudiantes de contextos vulnerables permanezcan dentro del sistema educativo hasta culminar su trayectoria académica. Los ambientes de aprendizaje óptimos refieren a la existencia de infraestructura física y tecnológica que permita procesos educativos modernos, atractivos y efectivos. Finalmente, asegurar la idoneidad del cuerpo docente implica abordar tanto la formación inicial como la

VALORACIÓN GENERAL

capacitación continua, acompañadas de condiciones laborales dignas que retengan y motiven al personal educativo.

La definición de estos pilares y las aspiraciones específicas derivadas de ellos pueden convertirse en principios para orientar la inversión pública en educación de manera transparente y eficaz. Se propone que futuros gobiernos adopten estos principios dentro de sus planes estratégicos a través de mecanismos claros de seguimiento y evaluación. Además, es fundamental que estos objetivos sean asumidos como políticas de Estado que garanticen la continuidad más allá de los ciclos políticos y administrativos.

Asimismo, las recomendaciones políticas enfatizan la necesidad urgente de revisar el marco regulatorio fiscal para permitir una inversión educativa acorde con las necesidades reales del país. Deben fortalecerse mecanismos de financiamiento externos y las alianzas público-privadas para complementar recursos públicos sin comprometer la equidad educativa. También es clave realizar reformas institucionales que optimicen la gestión administrativa y aumenten la eficiencia de la inversión educativa.

Finalmente, el capítulo plantea que un nuevo acuerdo nacional por la educación debe ir más allá del mero cumplimiento de una cifra porcentual del PIB, pues debe enfocarse en garantizar mejoras reales, sostenidas y verificables en la calidad educativa. La definición clara de metas graduales y factibles, el compromiso político de largo plazo, la transparencia en la asignación y uso de recursos y la participación activa de toda la sociedad son elementos fundamentales para construir un sistema educativo inclusivo, equitativo y centrado en la persona estudiante, que efectivamente impulse el desarrollo integral del país.

CAPÍTULO

4

Propuesta de acuerdo nacional y escenarios de inversión para avanzar hacia un sistema educativo de calidad

INDICE

Hallazgos relevantes 241

Valoración general 243

Introducción 245

La asignación del 8% para la educación fue un acuerdo nacional para remediar un error histórico, pero tuvo una debilidad clave 246

Incumplimiento del acuerdo debido a la caída en la prioridad presupuestaria de la educación pública y su empleo como variable de ajuste fiscal 255

Volver al 8% del PIB es necesario, pero la situación de las finanzas públicas y la poca capacidad de gestión del MEP lo impiden en el corto plazo 262

Un acuerdo nacional sobre las aspiraciones para avanzar hacia un sistema educativo de calidad es factible y necesario 270

Síntesis de las principales recomendaciones: un nuevo compromiso nacional por la educación 285

Anexo metodológico 289

Introducción

El apagón educativo experimentado durante el período 2018-2021 generó una profunda disrupción en el acceso al sistema educativo y en el desarrollo de los aprendizajes de la población estudiantil, lo que agravó los rezagos estructurales que el sistema educativo costarricense venía acumulando desde años atrás. Además, el retorno a la presencialidad y la llamada "normalidad educativa" ha resultado sumamente problemático debido a la ausencia de una estrategia clara y consensuada, la reducción persistente del financiamiento educativo y la limitada capacidad institucional para atender las necesidades urgentes en infraestructura, conectividad y apoyo pedagógico a docentes y estudiantes.

De no actuarse con prontitud esta situación conducirá a una educación de menor calidad y a accesos cada vez más excluyentes para amplios segmentos de la población. Si no se modifica este rumbo, la crisis actual tendrá impactos negativos sobre las personas y sobre las aspiraciones nacionales de desarrollo humano.

La gravedad del panorama amerita identificar objetivos y metas estratégicas que orienten la acción del estado a partir de los acuerdos nacionales en educación. Los diagnósticos del *Estado de la Educación* son un punto de partida para el diseño de políticas educativas que permitan enfrentar los problemas y desafíos urgentes a partir de estudios e información confiable. En los nueve informes anteriores se han presentado recomendaciones y sugerencias para alcanzar este propósito.

La selección e implementación de estas sugerencias requiere de un diálogo nacional y de la mediación entre los distintos actores involucrados, a fin de adaptarlas a las condiciones actuales del sistema educativo costarricense. Sin embargo, hasta la fecha, a pesar de algunos intentos, no ha sido posible observar en los últimos años el diseño y, menos aún, la ejecución de una hoja de ruta de política pública claramente definida y dialogada con el conjunto de la sociedad. Urge remediar esta falta de claridad estratégica.

Un desafío medular en la actualidad es revertir la fuerte caída en la inversión en educación pública, tanto como prioridad fiscal y social, como en relación con el producto interno bruto, e incluso en la inversión por estudiante. Esto resulta especialmente preocupante en un país que históricamente ha apostado por el capital humano como su principal motor de desarrollo y que, para su progreso y vida democrática futuras, requerirá una fuerza laboral altamente calificada y una

ciudadanía capaz de ejercer sus derechos y obligaciones cívicas.

En 2025, el presupuesto para la educación se estableció en 5% del PIB, lo que refleja una reducción considerable frente al mandato constitucional del 8% vigente desde 2011. Este descenso impacta áreas clave como programas de equidad, juntas de educación, infraestructura y funciones administrativas, lo que compromete la capacidad del sistema educativo para responder a los desafíos actuales.

Para aportar a la construcción de este diálogo nacional, el *Décimo Informe* brinda un conjunto de escenarios prospectivos de inversión en educación a través de objetivos estratégicos precisos que permitan al país acercarse al mandato constitucional de 8% de manera paulatina. Si bien dicho mandato abarca a todos los ciclos del sistema educativo, desde preescolar hasta la educación superior, este capítulo se concentra en la educación preuniversitaria, dado que el *Décimo Informe Estado de la Educación* contiene otros dos capítulos sobre educación universitaria: uno de seguimiento de sus principales tendencias y otro que aborda el desafío estratégico de incrementar la cobertura de la educación superior.

El argumento central del capítulo es que se requiere un nuevo acuerdo nacional para la educación, con metas graduales y sostenibles sobre las cuales se condicionen los aumentos al presupuesto para el MEP. Este argumento se desarrolla en cuatro ideas centrales a lo largo del documento:

- El acuerdo nacional discutido entre 2006 y 2011 a fin de asegurar el 8% constitucional para la educación fue un compromiso que buscó blindar al país de los errores cometidos en la inversión educativa en el pasado, pero el diseño del acuerdo presentó debilidades.

- En 2018 se rompió este acuerdo nacional y, a partir de allí, disminuye la prioridad del sector educativo en el plano presupuestario que, en conjunto con la regla fiscal, ha utilizado la reducción de la inversión educativa como mecanismo para alcanzar objetivos fiscales.

- El 8% del PIB destinado a educación es necesario para corregir la acumulación de rezagos y déficits en distintas áreas del sistema educativo; sin embargo, en los próximos quince años las finanzas públicas no permitirán alcanzar este umbral. Además, el MEP presenta debilidades para gestionar de forma inmediata un 8% de inversión.

- Un nuevo acuerdo nacional por la educación deberá definir no solo aspiraciones, objetivos estratégicos y metas para avanzar hacia un sistema educativo de calidad, sino también estimaciones precisas de la inversión requerida y un sistema de rendición de cuentas.

La investigación sobre las necesidades de inversión en el sistema educativo enfrentó dos dificultades iniciales: por una parte, la inexistencia de un acuerdo político nacional sobre las prioridades estratégicas que trazara objetivos de largo plazo dentro de un abanico tan amplio de requerimientos; por otra parte, la inexistencia de definiciones operativas de corto y mediano plazo por parte del Ministerio de Educación Pública, ente rector del sistema público preuniversitario, sobre las prioridades de corto plazo.

Para abordar ambos problemas, se consultó a especialistas y actores educativos con el fin de identificar los principales objetivos que deberían guiar la política educativa nacional en los próximos años. Como resultado, se definieron ocho grandes aspiraciones, a partir de las cuales se establecieron once objetivos estratégicos y veinte metas de avance, cada una acompañada de su respectiva estimación de inversión.

Este capítulo tiene como fin principal aportar insumos para el diseño de políticas educativas y una hoja de ruta país que permita a las personas tomadoras de decisiones establecer sus prioridades y proyectos. Con base en una sólida documentación de los principales problemas que requieren atención urgente, se establecen criterios para definir cómo abordarlos y se estiman los recursos financieros necesarios para su cumplimiento. A lo largo de todo el ejercicio se asume como contexto ineludible la restrictiva situación fiscal por la que el país atraviesa (y continuará enfrentando en los próximos años).

El capítulo se realizó con la colaboración de una red de investigación de expertos nacionales e internacionales que elaboraron cuatro ponencias principales. Los documentos base están disponibles para consulta pública en el sitio web: www.estadonacion.or.cr.

La asignación del 8% para la educación fue un acuerdo nacional para remediar un error histórico, pero tuvo una debilidad clave

Este apartado analiza los antecedentes, el contexto histórico y las circunstancias que dieron lugar a la aprobación del acuerdo nacional para asignar un mínimo del 8% del PIB a la educación pública en Costa Rica. El propósito central es comprender cómo este compromiso surgió como respuesta directa a los errores cometidos en décadas previas, particularmente la crisis de inversión educativa vivida en los años ochenta, que tuvo impactos profundos y duraderos sobre el desarrollo social y económico del país. Además, se busca identificar las debilidades estructurales que limitaron el alcance efectivo de este acuerdo constitucional.

La sección está organizada en tres partes claramente definidas. En primer lugar, se realiza un repaso histórico detallado de la reducción del presupuesto educativo en la década de los ochenta y sus consecuencias socioeconómicas sobre las familias costarricenses, estableciendo las bases que motivaron posteriormente el compromiso nacional por recuperar y proteger la inversión en educación. En segundo lugar, se aborda el proceso legislativo y político que llevó a definir el 8 % del PIB como piso mínimo constitucional, detallando los debates, argumentos y consensos alcanzados para proteger al país de repetir los errores del pasado. Finalmente, se identifican y analizan las debilidades específicas que hicieron vulnerable este acuerdo, especialmente la ausencia de mecanismos explícitos para monitorear, evaluar y asegurar que el incremento presupuestario se tradujera efectivamente en resultados educativos concretos y verificables.

La reducción del presupuesto educativo en los años 80 aún afecta a las familias costarricenses

La historia económica reciente de Costa Rica tuvo un punto de quiebre en la década de los años ochenta del siglo pasado. En los treinta años luego de la guerra civil de 1948, el desempeño de la economía costarricense fue especialmente exitoso, al lograr una combinación de crecimiento económico, estabilidad económica y política y una sustancial reducción de la pobreza. Este rápido crecimiento económico estuvo acompañado por una mejora todavía más acelerada en las condiciones de vida de la población. Por ejemplo, se registraron reducciones en la tasa de mortalidad infantil, así como aumentos en la esperanza de vida y en el nivel de educación de la población (Céspedes y Jiménez, 2010; Quesada et al., 1999).

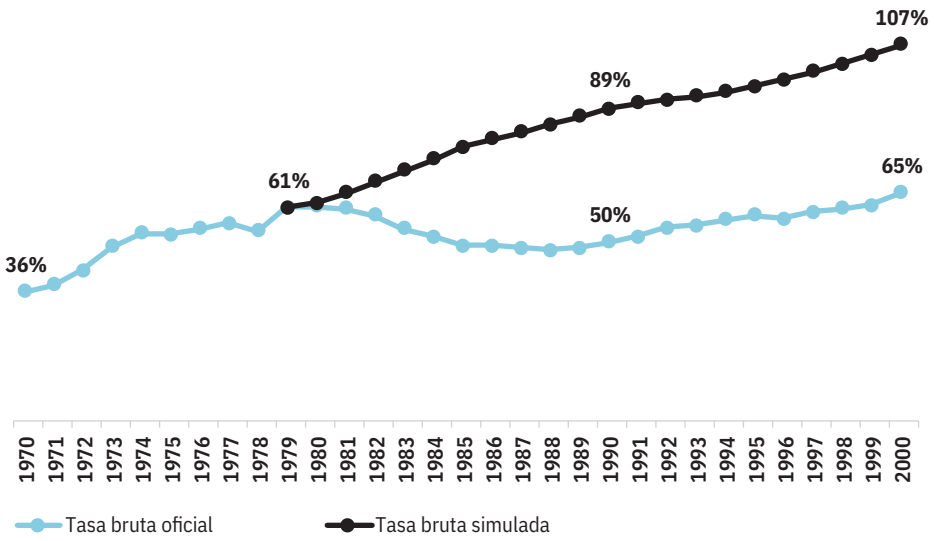
A inicios de la década de los años ochenta, el país se sumergió en una severa crisis económica. Todos los indicadores clave cayeron: se redujo el PIB per cápita, la tasa de desempleo se duplicó y se experimentó una pérdida del poder adquisitivo de los salarios, lo que se tradujo en un crecimiento de la pobreza del 30% en 1980 hasta el 54% en 1982. (Sauma y Trejos, 1999).

Esta crisis tuvo eco en las finanzas públicas. Como respuesta al grave desequilibrio fiscal, el país entró en una moratoria de la deuda externa, lo que provocó un cierre del financiamiento internacional y, además, recortó el gasto público. En el caso de la educación pública, durante esta década se dio una reducción de 7,1 puntos porcentuales en la inversión en preescolar, primaria y secundaria tomando como referencia los egresos del gobierno central (Molina, 2016).

La combinación de mayor pobreza, menor poder adquisitivo de los hogares y menores recursos destinados a la educación tuvo impactos inmediatos sobre la cobertura educativa, especialmente en la educación secundaria. Luego de un aumento sostenido de la asistencia en el nivel secundario a partir de la década de los cincuenta, durante la crisis y posterior a esta se redujo notablemente la cobertura (gráfico 4.1). Esta disminución en la matrícula en los colegios afectó a todos los grupos, pero con mayor intensidad en los jóvenes de los hogares pobres (Céspedes y Jiménez, 2010.

Gráfico 4.1

Tasa bruta de escolaridad en educación secundaria, oficial y simulada[a/]



a/ La tasa bruta simulada representa la senda por la que se hubiera movido la cobertura educativa si no se hubiese presentado la crisis de los años 80 y fue calculada por los autores sobre la base de un crecimiento constante en la matrícula.

Fuente: Fernández y Del Valle, 2016 con datos del MEP.

El retroceso experimentado en la cobertura en educación secundaria no logró recuperarse por completo sino hasta el año 2000, casi veinte años después. Las personas que no asistieron al sistema educativo durante estas dos décadas, especialmente quienes no lo hicieron a la educación secundaria, son las que hoy se denominan "generación perdida". Se les conoce así porque, de no haberse producido la crisis, la cobertura habría mantenido una tasa de crecimiento constante[1]. Entonces, en lugar de que este indicador descendiera al 50% en 1990, se habría alcanzado el 89%. Como consecuencia, en vez de haber finalizado el siglo XX con una tasa bruta de matrícula del 65% en educación secundaria, probablemente se habría llegado al 100%.

En una investigación realizada para el *Sexto Informe del Estado de la Educación*, Fernández y Del Valle (2016) analizan los resultados educativos de las personas que formaron parte de esta generación perdida[2]. La investigación mostró que, para el año 2015, el porcentaje de personas que no llegaron a concluir la educación secundaria superó el 65%, en contraste con el 57% de la generación siguiente. Además, el estudio concluyó que la propensión de un hogar a clasificarse en situación de pobreza multidimensional aumentaba si el jefe de hogar fue parte de esta generación perdida (Fernández y Del Valle, 2016).

En un estudio similar, Segura (2010) analizó los resultados educativos de las personas que formaron parte de la generación perdida. Concluyó que la mayoría no logró culminar la educación secundaria: para estas cohortes, la "ganancia educativa" fue mínima, con el agravante de que la sociedad costarricense hizo muy poco por ellas al no generar otras alternativas no formales de instrucción.

Este bajo nivel educativo, además, tuvo implicaciones en sus posibilidades de acceder a empleos de calidad, lo que impactó de directamente el bienestar de estas personas y sus familias. Evitar que la experiencia de esta generación se repitiera en las nuevas generaciones fue, sin lugar a duda, uno de los desafíos más importantes que el país procuró remediar cuando estableció un piso mínimo constitucional para la inversión educativa en 1997 y que buscó reforzar con el acuerdo alcanzado en 2011.

La negociación para definir el 8% pretendió blindar al país del error cometido en la década de los ochenta

El artículo 78 originalmente incluido en la Constitución Política (1949) señalaba que *"la enseñanza primaria es obligatoria; ésta, la pre-escolar y la secundaria son gratuitas y costeadas por la Nación."* Este artículo daba un mandato claro al Estado, pero sin una obligación de destinar recursos para cumplirla.

No fue sino hasta el año 1997, al final de la administración Figueres Olsen, que este artículo fue reformado mediante Ley nº 7676 para establecer un piso mínimo constitucional para la inversión: *"la educación preescolar y la general básica son obligatorias. Estas y la educación diversificada en el sistema público son gratuitas y costeadas por la Nación. En la educación estatal, incluida la superior, el gasto público no será inferior al seis por ciento (6%) anual del producto interno bruto [...]"*.

Por primera vez en la historia del país se estableció un piso para la asignación del presupuesto público destinado a la educación. En esos años, se invertía cerca de un 3,0% del PIB a educación, y en el periodo 2003-2006 apenas se había logrado dedicar un máximo de 5,0 % del PIB a la educación pública, por lo que el reto para el país era enorme.

Pocos años después, en 2006, fueron presentados a corriente legislativa tres proyectos de ley que buscaban reformar el artículo 78 de la Constitución Política para incrementar el gasto mínimo destinado a educación. Dos de estos proyectos lo establecían en 8% del PIB, mientras que el tercero apuntaba hacia el 10%[3].

Las iniciativas fueron debatidas simultáneamente. Las discusiones iniciales se centraron, en primer lugar, en valorar si el sistema educativo realmente requería esos niveles de recursos y, posteriormente, en analizar las ventajas y desventajas de las propuestas que cada proyecto señalaba para transferir estos recursos al MEP.

En su mayoría, las y los diputados del periodo 2006-2010 estuvieron de acuerdo en la importancia de mantener el gasto en educación en rango constitucional para evitar que gobiernos futuros pudieran reducirlo arbitrariamente. De la lectura de las actas legislativas es claro que existía la voluntad de blindar al sistema educativo ante decisiones gubernamentales de reducción del gasto en educación, incluso en épocas de crisis, como la ocurrida en la década de los ochenta del siglo pasado.

Otro tema fundamental discutido fue el valor del piso mínimo constitucional. Durante la discusión legislativa fueron presentadas estimaciones de gasto para la mejora de la cobertura y la calidad educativa, especialmente en el nivel de secundaria, que requería de un monto muy cercano al 8% del PIB. También quedó en evidencia que cualquier incremento del presupuesto debía destinarse a las acciones estratégicas orientadas, por una parte, a aumentar la cobertura y el acceso a la educación y, por otra, a mejorar la calidad educativa (cuadro 4.1).

En setiembre de 2006, luego de concluida la discusión en comisión especial de reforma constitucional, las y los diputados entregaron el informe afirmativo de mayoría. Este informe señaló que el expediente 15.638 fue el que planteaba *"el aumento para el sector educación de una forma más responsable, no sólo desde el punto de vista social, sino desde un punto de vista fiscal, entendiendo esto como un aumento que puede ser abordado por las autoridades competentes. De hecho, las actas recogen las manifestaciones de los ministros de Hacienda y Educación, que consideran esta iniciativa como la más racional y responsable"* [4].

La propuesta finalmente aprobada en comisión planteó incrementar el gasto obligatorio del 6% al 8% del PIB con aumentos graduales y anuales del 0,5% del PIB. Fue consultada a distintos actores, incluyendo el Consejo Superior de Educación, que avaló la propuesta de reforma contenida en el expediente 15.638[5].

Entre octubre de 2006 y mayo de 2011 se desarrollaron los debates requeridos en la Primera y Segunda Legislatura de acuerdo con el procedimiento establecido para la modificación de artículos de la Constitución Política. El arduo trabajo de dos administraciones de la Asamblea Legislativa culminó con la elaboración del Decreto Legislativo 8954, aprobado por la Asamblea Legislativa el 26 de mayo de 2011, firmado por la Presidenta de la República en junio de ese año, Laura Chinchilla, y finalmente publicado en la Gaceta en agosto 2011.

Del análisis del expediente que contiene la documentación referida a la discusión para incrementar el porcentaje del PIB destinado a educación es posible extraer tres aspectos esenciales que incluyó el acuerdo logrado:

- Mantener el rango constitucional a la inversión educativa tenía como fin el blindar a este sector de los vaivenes políticos o económicos, coyunturales o estructurales para mantener la educación como prioridad definida en el acuerdo nacional.

- Que el incremento ocurriera de forma gradual y sostenida tomando en consideración las capacidades de ejecución del MEP y la posibilidad de generación de ingresos dentro del fisco para darle soporte al aumento propuesto.

- Que los recursos que serían incorporados al presupuesto educativo deberían tener destinos claramente identificados por el MEP en procesos diagnósticos y que respondieran a la atención de las necesidades de los estudiantes, docentes y centros educativos. Su uso debía planificarse con visión estratégica de mediano o largo plazo, buscando la mayor rentabilidad social posible, vinculada a los fines y objetivos del sistema educativo costarricense.

Cuadro 4.1

Resumen de las principales categorías temáticas discutidas durante el análisis de los proyectos de ley para reformar el artículo 78 de la Constitución Política. Año 2006

Categoría temática	Resumen de los temas discutidos
Crecimiento progresivo del presupuesto educativo y capacidad de gestión del MEP	Se debatió sobre la necesidad de un incremento gradual del presupuesto educativo, dado que un proyecto de ley planteaba un aumento de 0.5% del PIB anual hasta llegar al 8%, y otro planteaba aumentos del 1% sobre el PIB de forma anual. Se argumentó que un crecimiento repentino podría generar ineficiencia en la gestión de los recursos por parte del MEP.
Fundamentos del 8% como meta de inversión	Se discutió si el 8% era el porcentaje adecuado. El Ministro de Educación de la época, Leonardo Garnier, aportó evidencia de un estudio que indicaba que ese nivel de inversión permitiría universalizar la secundaria y mejorar la calidad educativa. Se descartó la idea de elevar el porcentaje al 10% por falta de evidencia técnica.
Flexibilidad en la asignación de recursos	Un proyecto de ley planteaba la posibilidad de que, todo el incremento se utilizara en zonas de bajo desarrollo, y exclusivamente en los niveles de preescolar, primaria y secundaria. Se debatió si la Constitución debía establecer restricciones en el uso del 8% del PIB. Se decidió no condicionar el destino de los fondos a zonas específicas o niveles educativos, dado que las necesidades cambian con el tiempo.
Impacto de la crisis de los años 80	Se analizó cómo la crisis fiscal de finales de los 70 y principios de los 80 afectó la inversión en educación, provocando una recuperación tardía. Se argumentó que un piso constitucional del 8% evitaría que futuras crisis económicas redujeran el gasto educativo.
Cálculo del PIB para definir la inversión	Se destacó la ambigüedad en la metodología utilizada para calcular el PIB de referencia. Se propuso que la medición oficial del PIB para este fin sea la del Banco Central de Costa Rica, para evitar manipulaciones que permitieran incumplir la meta del 8%.
Relación entre financiamiento educativo y reforma tributaria	Se advirtió que alcanzar el 8% del PIB en educación requeriría aumentar los ingresos del Estado mediante una reforma tributaria. Se argumentó que es contradictorio exigir educación de calidad sin estar dispuestos a pagar más impuestos.
Garantía constitucional como política de Estado	Se enfatizó la importancia de elevar el gasto en educación a un rango constitucional para evitar que gobiernos futuros lo reduzcan arbitrariamente. Se argumentó que el 8% debía ser una política de Estado y no de gobierno.
Diferencias entre financiamiento de salud y educación	Se explicó cómo el financiamiento de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) se recuperó más rápido que el de educación tras la crisis de los 80 debido a su independencia presupuestaria, lo que justifica la necesidad de un piso mínimo para educación.
Importancia de mejorar la calidad junto con la cobertura	Se argumentó que no bastaba con aumentar la cobertura en secundaria, sino que también debía mejorar la calidad educativa para evitar la deserción escolar. Se destacó que la baja calidad era una de las principales razones por las que los estudiantes abandonaban sus estudios.

Fuente: Elaboración propia con base en Asamblea Legislativa, 2006.

La inversión social pública en educación tuvo una fuerte expansión presupuestaria hasta 2017

El establecimiento de "pisos constitucionales" a la inversión educativa tuvo un efecto positivo sobre esta, tanto entre 1997 y 2011, cuando estuvo vigente la norma que exigía al menos un 6% del PIB para educación, como a partir de ese último año, cuando entró en vigor el 8% (Trejos, 2025). Este efecto es claramente observable al analizar los diversos indicadores de inversión educativa que se utilicen (recuadro 4.1).

Trejos (2025) propone una definición de lo que puede entenderse como la *inversión social pública en educación* (ISPE), que va más allá de los datos tradicionales del dinero que se asigna directamente al MEP. El presupuesto otorgado al MEP en la Ley de Presupuesto Ordinario de la República incluye recursos para financiar las principales actividades de la educación preescolar, primaria, secundaria, especial, para jóvenes y adultos, e incluso para la educación postsecundaria, especialmente para las universidades públicas, pero también para colegios universitarios. La ISP en educación incorpora otros recursos

Recuadro 4.1

Definición de los indicadores para analizar la evolución de la inversión social pública en educación

La Inversión Social Pública (ISP) en educación, es definida como todos aquellos recursos, financiados mediante impuestos generales, contribuciones parafiscales o de otro tipo, recaudados por las instituciones públicas, que se destinan a financiar actividades en los distintos niveles del sistema educativo formal e informal. Esta ISP no se limita al presupuesto asignado al MEP directamente en la Ley del presupuesto ordinario de la República, sino que incluye otros recursos, como la venta de servicios de las universidades públicas, el presupuesto del Instituto Nacional de Aprendizaje que se financia con un impuesto específico sobre las planillas, el gasto administrativo y directo del Instituto Mixto de Ayuda Social para las becas Avancemos y Crecemos, entre otros. La ISP en educación se analiza en este capítulo desde distintos lentes, para lo cual se emplean los siguientes indicadores:

Inversión social pública en educación (ISPE): sumatoria total de todos los recursos destinados a la educación, en un año particular, a precios corrientes.

Inversión social pública real en educación (ISPrE): sumatoria total de todos los recursos destinados a la educación, en un año particular, a precios constantes del año 2020, indexados mediante el deflactor implícito de los gastos de consumo final del gobierno general.

Inversión social pública real en educación por habitante (ISPrEph): Inversión social pública real en educación dividida por el número de habitantes del país.

Inversión social pública real en educación por estudiante (ISPrEpe): Inversión social pública real en educación, para alguno o varios niveles educativos particulares, dividida por el número de estudiantes matriculados en esos niveles educativos.

Prioridad macroeconómica: Inversión social pública en educación, a precios corrientes, dividida por el Producto Interno Bruto a precios corrientes. Se expresa en porcentaje.

Prioridad fiscal: Inversión social pública en educación, a precios corrientes, dividida por la inversión total del gobierno general (incluye gobierno central, órganos desconcentrados, instituciones autónomas no empresariales y gobiernos locales). Se expresa en porcentaje.

Prioridad social: Inversión social pública en educación, a precios corrientes, dividida por la inversión total del gobierno general en su función social (educación, protección social, salud, vivienda y territorio, cultura y recreación). Se expresa en porcentaje.

El anexo al final del capítulo muestra los datos calculados, para todos los indicadores, para el periodo 2000-2023.

Fuente: Elaboración propia con base en Trejos, 2025.

que son utilizados con fines educativos que no son consignados en la Ley de Presupuesto ordinaria.

Este es el caso de los recursos para la formación profesional, ejecutada directamente por el Instituto Nacional de Aprendizaje, provenientes del aporte de planillas, así como también los ingresos de las universidades públicas que no provienen del Fondo Especial para la Educación Superior (FEES), sino por venta de servicios. Además, algunos incentivos para estudiar, como las becas de Avancemos, se financian con recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), dado que una parte de estos sí se presupuestan directamente en el MEP, pero otra porción importante se transfiere directamente al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). El IMAS, además, ofrece otros beneficios para educación que tampoco se contabilizan en el presupuesto del MEP, como el programa de útiles escolares para zonas pobres (Trejos, 2025).

Para más información sobre

INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA EN EDUCACIÓN
Véase Trejos, 2025
www.estadonacion.or.cr

La estimación de la ISP educativa así reformulada ofrece una visión más precisa del esfuerzo que el país realiza para financiar la educación. Debido a que la mayor parte de estos recursos son presupuestados dentro de las partidas del MEP, como parte del presupuesto del Gobierno Central, Trejos (2025) afirma que este origen vulnerabiliza al sector educativo frente a los problemas fiscales del gobierno central. Recuérdese que, en otros sectores de actividad pública, como el sector salud, la mayor parte del financiamiento está fuera del gobierno central.

En la práctica, cuando se discuten los asuntos presupuestarios del sector educativo, lo más común es que esto refiera al presupuesto directamente asignado al MEP, y que es incluido por parte del Ministerio de Hacienda en el proyecto de presupuesto público cada año, para ser discutido por parte de los diputados en la Asamblea Legislativa, previo a su aprobación como ley para el ejercicio económico siguiente. Esta discusión incluye, inexorablemente, los límites al presupuesto que recientemente estableció la regla fiscal, algo sobre lo que se ahondará más adelante, pero que resalta la necesidad

de complementar el análisis de los datos de presupuesto a precios corrientes con las cifras a precios reales, descontada la inflación[6].

A partir de estas consideraciones, es posible afirmar que la inversión social pública en educación tuvo un crecimiento constante y acelerado en el periodo 2000-2017, tanto a precios corrientes como en términos reales. Si se utiliza como punto de comparación los precios del año 2020, la ISP real en educación se duplicó entre el 2000 y 2017, debido a que creció a una tasa media de 5,8% anual, aunque con ligeras variaciones: creció a una tasa media de 3,2 % anual entre 2000 y 2006, para luego pasar a un ritmo de 8,9 % anual en términos reales entre 2007 y 2010 y, finalmente, a tasas de 4,5 % anual entre 2011 y 2017 (gráfico 4.2).

En este periodo expansivo se consolidó la prioridad de la educación en el marco fiscal y social del país y la ISP en educación pasó de tener asignado el 20% de los ingresos totales del Gobierno Central en el 2000 a representar el 26% del total en el año 2017. Si se compara con respecto a la inversión social, la prioridad social aumentó de 31% en 2006 a 34% en 2017 (gráfico 4.3).

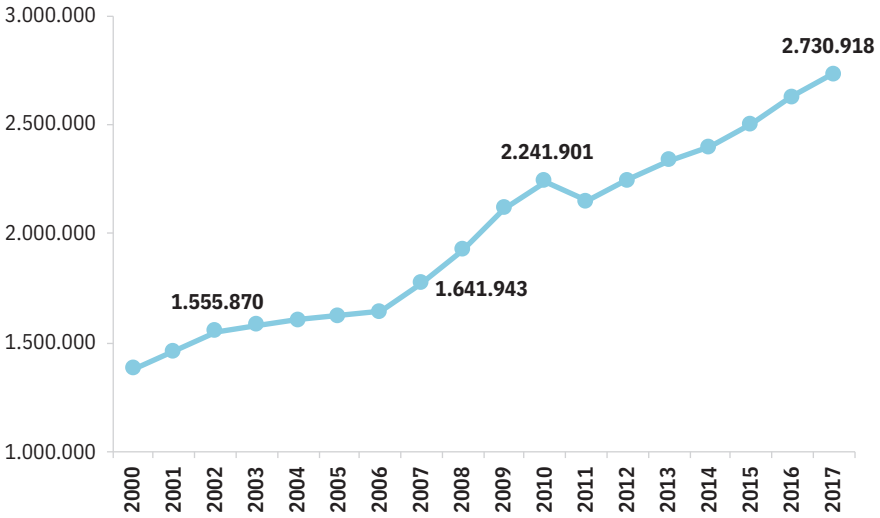
La expansión de la inversión educativa alcanzó, finalmente, un techo en el periodo 2011-2017. En estos años, la tasa anual de crecimiento del ingreso del gobierno general y de la inversión social rondó el 11% anual, similar a la tasa de crecimiento del presupuesto asignado al MEP (11,6% anual). Aunque eso frenó el aumento de la prioridad fiscal y social experimentado en años previos, lo hizo en los niveles máximos de inversión educativa que el país logró en su historia.

El presupuesto asignado al MEP entre 2006 y 2010 más que se duplicó en términos nominales, una expansión considerablemente alta. Este salto permitió superar por primera vez el 6% del PIB en el año 2009. Cabe señalar que el presupuesto del MEP creció 34% anual en promedio, similar al conjunto de la inversión social en el sector educación total, en millones de colones corrientes (36%).

Así, un año antes de aprobarse la reforma constitucional del 8%, el presupuesto

Gráfico 4.2

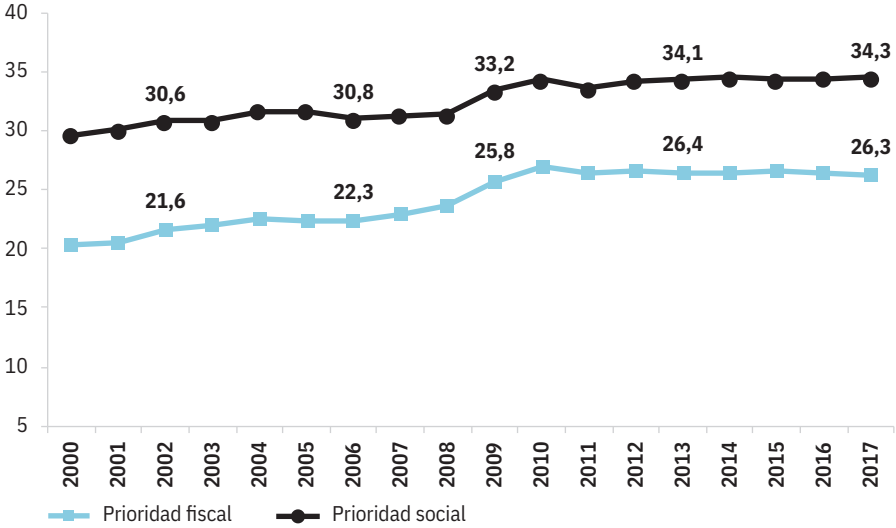
Inversión social pública real en educación[a/]
(en millones de colones constantes del año 2020)[b/]



a/ Incluye el presupuesto devengado del MEP y de otras fuentes de financiamiento para la educación.
b/ Según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.
Fuente: Trejos, 2025 con datos de la STAP del Ministerio de Hacienda.

Gráfico 4.3

Prioridad fiscal[a/] y social[b/] de la inversión social pública en educación[c/]
(porcentajes)



a/ La prioridad fiscal es el porcentaje que representa la inversión en educación de la inversión total del gobierno general, que incluye gobierno central, órganos desconcentrados, instituciones autónomas no empresariales y gobiernos locales.
b/ La prioridad social es el porcentaje que representa la inversión en educación de la inversión social pública total del gobierno general.
c/ La inversión social pública en educación incluye el presupuesto devengado del MEP y de otras fuentes de financiamiento para la educación.
Fuente: Trejos, 2025 con datos de la STAP del Ministerio de Hacienda.

asignado al MEP alcanzó el 6,4% del PIB y, si se mira la inversión social pública en educación, 7,2% de la producción. En ambas métricas, el país más que cumplía su obligación constitucional. Este comportamiento muestra que el Poder Ejecutivo había iniciado una trayectoria de crecimiento de la inversión en educación incluso desde antes de que la norma constitucional fuera aprobada en 2011.

Sin embargo, los compromisos planteados en la norma constitucional no pudieron ser alcanzados. Primero, el mandato de aumentos progresivos establecidos en la ley de reforma, del orden de 0,5 puntos del PIB cada año, no pudo ser implementada. Esta progresividad habría permitido alcanzar el 8% para el año 2014, pero el porcentaje real fue un punto inferior (7%) en ese año. Segundo, a pesar de la expansión presupuestaria, el 8% nunca fue alcanzado. En 2017 fue el año en el que el país más se acercó a este objetivo, pero no se logró superar el 7,5% (gráfico 4.4).

Que no se lograra alcanzar el piso constitucional del 8% no significa que la expansión de la inversión educativa se detuviera entre 2011 y 2017. Continuó, pero a un ritmo mucho menor, insuficiente para lograr el 8% del PIB en el año originalmente establecido o en alguno cercano. Así, el PIB nominal creció a una tasa media del 9,8% entre 2011 y 2017, por debajo del crecimiento nominal del presupuesto del MEP (12,9%) y del aumento nominal de la ISP en educación (11,6%). Fue un periodo en el que la prioridad social y fiscal se estancó, pero la prioridad macroeconómica sí continuó mejorando.

De acuerdo con Trejos (2025), durante la primera década de este siglo (2000 a 2010), la inversión real en incentivos para estudiar creció poco, manteniéndose en torno al 5% de la inversión total, sin mayores cambios en su prioridad macroeconómica (0,25% del PIB), fiscal (1% de gasto del gobierno general) y social (1,5% de la inversión pública social).

A partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional del 8% hay siete años más de expansión (2011-2017). En ese período ocurre una explosión de la inversión en los incentivos para estudiar con la introducción de la transferencia monetaria condicionada denominada Avancemos y el fortalecimiento de los comedores escolares con recursos adicionales del presupuesto nacional y no solo del Fodesaf. Esa inversión real creció un 178%, siendo el componente de la inversión educativa que más aumentó en esos años. Con ello su participación dentro de la inversión educativa total se duplica para llegar a casi el 11%, su prioridad macroeconómica se triplica para ubicarse en el 0,76% del PIB y sus prioridades fiscal social más que se duplican. Los salarios y los gastos de capital fueron otros rubros con alzas importantes en este periodo (Trejos, 2025).

Todo lo anterior permitió que la inversión educativa también creciera cuando se la compara con indicadores demográficos. La ISP real en educación por habitante aumentó de 356.382 a 494.476 colones en el periodo 2000-2010 a 551.980 colones al 2017 (gráfico 4.5).

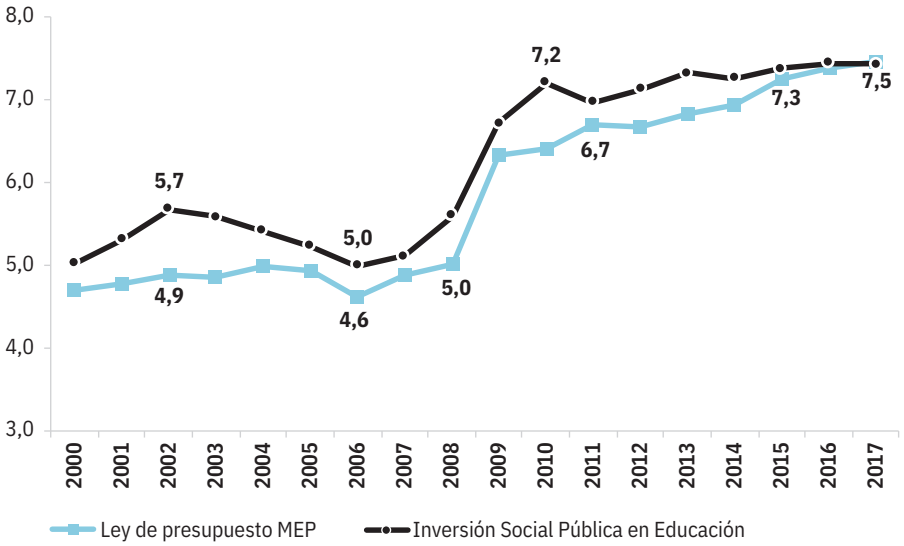
Más allá del incremento en los recursos asignados a la educación pública entre 2000 y 2017, este período estuvo marcado por una diversificación en las fuentes de financiamiento a través de la incorporación de programas y transferencias gestionadas por otras instituciones del Estado. Esto permitió una expansión más equitativa de los servicios educativos, especialmente mediante el fortalecimiento de programas de apoyo a la población estudiantil en situación de vulnerabilidad.

Estos resultados reflejan el esfuerzo del país por fortalecer su sistema educativo mediante una mayor asignación de recursos y un enfoque en la equidad y la ampliación de oportunidades, aunque también ponen de manifiesto la dependencia del sector educativo de la estabilidad fiscal y del financiamiento gubernamental, una vulnerabilidad que se haría más evidente en años posteriores.

Cabe recalcar que, a pesar de no haberse logrado el mandato constitucional del 8% del PIB, entre 2011 y 2017, los gobiernos

Gráfico 4.4

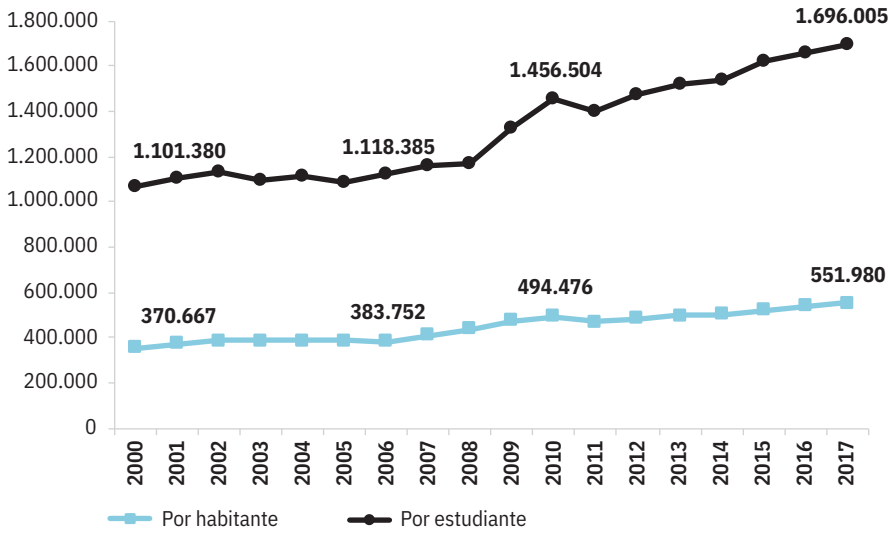
Presupuesto inicial asignado al MEP[a/] e inversión social pública (ISP) en educación
(porcentajes del PIB)[b/]



a/ Se utiliza como base el presupuesto aprobado al MEP en la Ley de Presupuesto de la República de cada año.
b/ Producto interno bruto (PIB) con año base 2012, disponible el 18 de febrero de 2025. Los datos del 2003 al 2011 con año de referencia 2012, corresponden a un empalme de cifras con la serie base 1991.
Fuente: Elaboración propia con datos de Trejos, 2025, Ministerio de Hacienda y BCCR.

Gráfico 4.5

Inversión social pública (ISP) real en educación por habitante y por estudiante[a/]
(en colones constantes del año 2020)[b/]



a/ La ISP real en educación por habitante incluye todos los niveles educativos. La ISP real en educación por estudiante incluye sólo educación general (preescolar, primaria, secundaria, especial y para jóvenes y adultos).
b/ Según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.
Fuente: Trejos, 2025 con datos del Ministerio de Hacienda y el MEP.

Para más información sobre

TENDENCIAS DE LA INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA EN EDUCACIÓN
Véase Trejos, 2025
www.estadonacion.or.cr

de turno sí otorgaron prioridad fiscal a la educación y logaron mantener un crecimiento constante que, aunque insuficiente en relación con este mandato, mostró un notorio esfuerzo por acercarse a este.

A lo anterior hay que añadir que la inversión educativa creció con mayor fuerza en rubros esenciales, lo que modificó la estructura de asignación presupuestaria. Si se segmenta el presupuesto del MEP en cinco categorías, es posible observar esta reconfiguración.

El presupuesto dedicado al pago de remuneraciones (salarios, cargas sociales y regímenes de pensiones) ha sido históricamente el principal rubro de inversión. En 2006, el 68% del presupuesto para la educación se destinaba a este rubro, porcentaje que descendió al 65% en 2011, cuando el MEP tenía en planilla a 72.511 funcionarios. La contratación de personal aumentó durante el período: en 2017, el MEP registraba 85.140 funcionarios públicos, en su mayoría docentes (66.783)[7]. Sin embargo, este crecimiento de la nómina ocurrió a una velocidad inferior a la expansión del presupuesto general, lo que implicó que, para 2017, la porción del presupuesto destinada al pago de remuneraciones disminuyera al 56% (gráfico 4.6).

Lo anterior permitió que, entre 2011 y 2017, otras áreas de inversión pudieran crecer a tasas superiores a las del presupuesto general. Fue el caso del presupuesto asignado a las universidades públicas, que creció más del doble en el periodo analizado, lo que les permitió pasar de representar un 19% del presupuesto general del MEP en 2011 a un 23% en 2017. Lo mismo ocurrió con los recursos asignados al mantenimiento de centros educativos e inversión social, en su mayoría trasladados a las Juntas de Educación y Administrativas, cuya proporción con respecto al presupuesto del MEP aumentó de 6,5% a 11,8% entre 2006 y 2011, cuando ocurrió una expansión presupuestaria en estos rubros (gráfico 4.6).

El área que más creció en este periodo, como rubro individual, fue la inversión de capital. En 2011, apenas el 1,5% del presupuesto del MEP se invertía en la construcción o atención de la infraestructura educativa o la adquisición de activos de capital (como equipamiento tecnológico para centros educativos). En 2017, esta inversión había aumentado hasta representar el 5,7% del presupuesto total del MEP. En otras palabras, el presupuesto para inversión de capital se cuadriplicó en ese periodo, especialmente en el rubro de transferencias de capital hacia las Juntas de Educación y Administrativas.

El diseño del acuerdo tenía debilidades que lo hicieron vulnerable

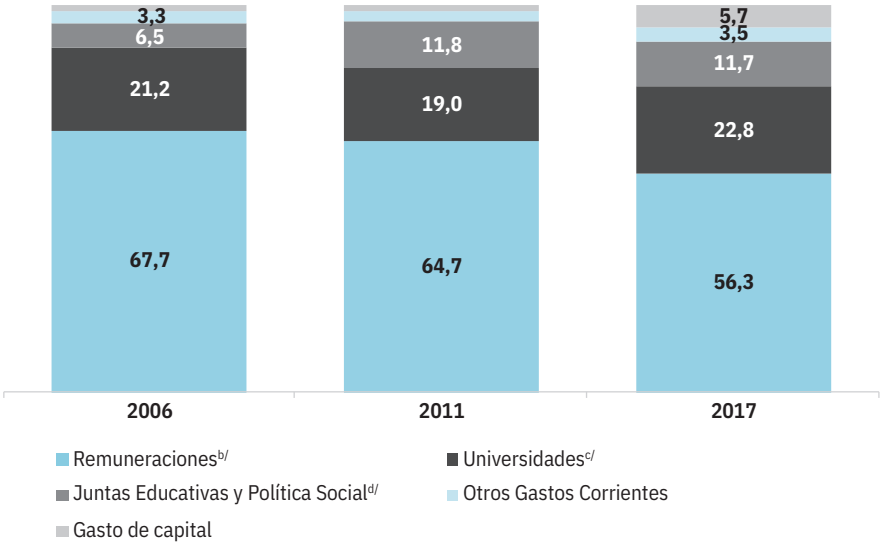
El acápite anterior evidenció que, mucho antes de la aprobación de la reforma constitucional del 8% para la educación pública, se había iniciado en Costa Rica un proceso gradual y sostenido de aumento de la inversión educativa. Este esfuerzo fue mantenido por los distintos jerarcas designados en el Poder Ejecutivo durante el siglo XXI (MEP, Ministerio de Hacienda, Ministerio de la Presidencia), quienes mantuvieron la prioridad de gasto establecida en el acuerdo nacional.

Sin embargo, esta expansión presupuestaria ha sido criticada a la luz de los resultados educativos que obtuvo el MEP en ese mismo periodo, que no permitieron reflejar con claridad la senda de recuperación esperada en varios de los principales indicadores del sistema.

La tasa neta de escolaridad en educación secundaria (7º a 12º años) apenas aumentó de 69% a 74% entre 2011 y 2018 y, en el caso específico de la Educación

Gráfico 4.6

Distribución del presupuesto[a/] del MEP, según categorías de inversión
(porcentajes)



a/ Corresponde al presupuesto final disponible al 31 de diciembre de cada año.
b/ Remuneraciones incluye salarios base, pluses salariales, cargas sociales (estatales y patronales) y contribución a regímenes de pensión del personal del MEP
c/ Incluye la transferencia del Fondo Especial para la Educación Superior (FEES), la Universidad Técnica Nacional, el Consejo Nacional de Rectores (Conare) y otras transferencias a las universidades públicas.
d/ Se refiere a las transferencias corrientes a las juntas de educación y administrativas para distintos fines, incluyendo gastos operativos, comedores escolares, transporte estudiantil, así como el monto para las becas de estudio transferido al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).
Fuente: Elaboración propia con datos del MEP.

Diversificada (10º, 11º y 12º años), apenas alcanzó el 48% de cobertura luego de casi veinte años de crecimiento de la inversión. Es decir, más de la mitad de los estudiantes que debían cursar sus últimos años de colegio entre los 15 y 17 años no lo estaban haciendo, ya fuera por motivos de exclusión o rezago escolar.

Si en educación secundaria el aumento fue insuficiente, en primaria ocurrió una evolución francamente negativa. La tasa neta de cobertura descendió del 98% al 94% entre 2011 y 2018, un resultado que contrastó con el incremento del presupuesto asignado al transporte estudiantil, los comedores escolares y las becas de estudio.

En esos años se observó un estancamiento en la cobertura las personas menores de 5 años que asistían al último año de educación preescolar (Ciclo de Transición), que se mantuvo en el orden del 88% en ese periodo. Tampoco se experimentaron mejoras derivadas de la mayor disponibilidad presupuestaria entre las y los niños de 4 años (nivel de Interactivo II), aunque la asistencia escolar aumentó moderadamente del 57% en 2011 al 64% en 2017. Sin embargo, debe reconocerse que, en 2018, año en que concluyó el ciclo expansivo de la inversión educativa, la tasa saltó considerablemente hasta el 80%, debido a la normativa publicada por el MEP. El Ministerio estableció ese nivel educativo como obligatorio para poder matricular en la educación preescolar, lo que se conjugó con una estrategia de ampliación de la oferta de aulas y docentes en distritos vulnerables, atendiendo una recomendación del *Séptimo Informe Estado de la Educación*. Esta fue una decisión tardía, en todo caso, que hubo de ser implementada en años posteriores en condiciones fiscales sumamente restrictivas.

En el periodo bajo análisis, el MEP inició su participación en las pruebas internacionales PISA de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). PISA permite observar, cada tres años, la evolución del rendimiento educativo de estudiantes de 15 años en pruebas estandarizadas de alfabetización lectora, matemática y científica.

Luego de los resultados obtenidos por los estudiantes en la primera evaluación en la que participó Costa Rica (PISA 2009+, aplicada en el 2010), en las siguientes los puntajes medios disminuyeron, lo que se convirtió en uno de los principales argumentos utilizados para afirmar un empeoramiento en la calidad educativa del país (véase Capítulo 3 en este *Informe*).

En otros indicadores educativos, el patrón general de evolución durante el período posterior a la aprobación del 8% constitucional fue muy similar: cambios positivos inerciales, estancamiento o, incluso, algunas tendencias negativas. La percepción generalizada, resumida por sucesivos *Informes del Estado de la Educación*, apuntaba a que la expansión presupuestaria no había logrado resolver las principales falencias y rezagos del sistema educativo, entre otros: la baja proporción de estudiantes que podían asistir a escuelas de currículo completo; la alta prevalencia de órdenes sanitarias y el inadecuado estado de la infraestructura de muchos centros educativos; o la baja proporción de jóvenes que lograban culminar la educación secundaria. Ciertamente, los Informes del Estado reconocieron progresos en algunos asuntos y áreas importantes del sistema educativo, como el cierre de brechas en el acceso y en la oferta educativa, así como estancamiento o deterioro en otras. Sin embargo, en el balance, el mayor esfuerzo de inversión educativa en la historia del país no trajo consigo mejoras significativas y generalizadas en los resultados del sistema.

Este *Informe* sugiere que la raíz del desacople entre la mayor inversión educativa y las insuficientes mejoras del sistema se encuentra en el hecho de que la reforma constitucional para alcanzar el 8% del PIB careció de mecanismos que permitieran analizar con mayor objetividad y claridad los resultados de la expansión presupuestaria. Por esta razón, dependiendo del contexto o el objetivo, se han empleado diferentes indicadores para juzgar los resultados del incremento presupuestario.

Esta fue la debilidad principal del acuerdo nacional: la falta de mecanismos que permitieran monitorear y dar seguimiento a los compromisos que pudieron haberse establecido con los recursos disponibles.

Los tres componentes esenciales que incluyó el acuerdo alcanzado en 2011 fueron:

- garantía constitucional para darle prioridad fiscal a la educación;
- incrementos graduales que pudieran ser gestionados por el MEP;
- que los recursos incorporados al presupuesto del MEP tuviesen destinos claramente identificados en procesos diagnósticos que respondieran a la atención de las necesidades de los estudiantes, docentes y centros educativos, así como planificación con visión estratégica a mediano y largo plazo, procurando la mayor rentabilidad social posible y vinculación con los fines y objetivos del sistema educativo costarricense.

Los dos primeros componentes fueron implementados en el periodo de expansión presupuestaria, pues estaban incorporados en el texto de la ley aprobada. Sin embargo, crucialmente, el tercer componente no fue desarrollado, pues no fueron explícitamente incorporados en dicha ley.

Durante la discusión del expediente legislativo, las y los congresistas acordaron que la norma constitucional no debía ser rígida a la hora de establecer los destinos de los recursos u otros compromisos, dado que las necesidades educativas podían cambiar con el tiempo. En su lugar, se apostó por ofrecer libertad al Poder Ejecutivo para decidir el mejor uso de tales recursos. Indudablemente, esto debilitó el impacto real de la reforma constitucional sobre el desempeño del sistema educativo. Cada gobierno posterior planteó metas educativas en sus respectivos planes nacionales de desarrollo; no obstante, estas metas cambiaban con cada administración y no se estableció una relación explícita entre el incremento presupuestario derivado de la norma y los resultados que se esperaban alcanzar con el presupuesto adicional que recibiría el MEP.

Recuérdese que, desde 2001, cuando fue aprobada la Ley de Presupuestos Públicos, la Contraloría General de la República ha señalado reiteradamente en sus informes sobre la ejecución presupuestaria anual que no existe una vinculación entre el presupuesto y la planificación operativa del sector público costarricense, incluyendo, por supuesto, al sistema educativo.

Fue esta falta de vinculación entre el incremento de la inversión educativa y la planificación de las aspiraciones y objetivos de largo plazo del sistema educativo lo que no permitió un monitoreo y análisis preciso del alcance que, en la discusión legislativa, se pretendía lograr con el incremento presupuestario. Esta falencia del acuerdo fue debilitando, a la postre, el compromiso político con el mismo y se convirtió en el precursor de su incumplimiento en el período siguiente, cuando estalló la crisis fiscal.

Incumplimiento del acuerdo debido a la caída en la prioridad presupuestaria de la educación pública y su empleo como variable de ajuste fiscal

Esta sección analiza el proceso que llevó a crecientes incumplimientos del acuerdo nacional que establecía la educación como una prioridad estratégica en Costa Rica. El objetivo es presentar un análisis profundo de cómo, a partir del año 2018, se produjo una marcada reducción en la prioridad presupuestaria del sector educativo, vinculada no solamente a restricciones fiscales derivadas de la implementación de la regla fiscal, sino también a decisiones políticas que utilizaron la educación como mecanismo de ajuste fiscal. La sección está estructurada en dos partes principales. Primero, se presenta un diagnóstico detallado sobre la desinversión educativa que inició en 2018, que evidencia una significativa disminución en la asignación presupuestaria relativa al Producto Interno Bruto (PIB). Segundo, se aborda de manera específica cómo la educación se convirtió en una variable de ajuste fiscal. Se argumenta que esta reducción presupuestaria no fue únicamente consecuencia de las restricciones fiscales, sino también resultado de decisiones políticas que relegaron la educación en la asignación de recursos estatales, lo cual afectó su capacidad para mantener la calidad y equidad del sistema educativo.

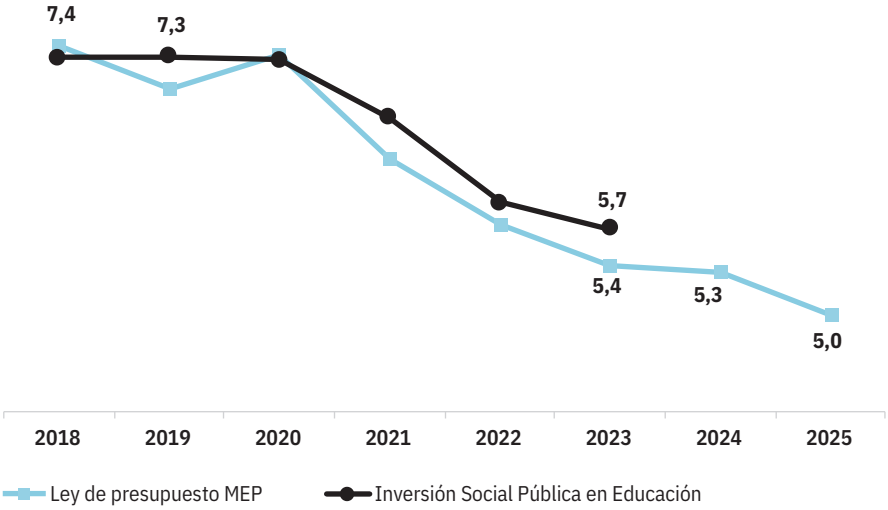
En 2018 se agrava el incumplimiento del acuerdo con la desinversión en educación

Luego de alcanzar el 7,5% del PIB en el 2017, el presupuesto asignado al MEP inició una senda decreciente que se mantiene hasta el presente. La excepción fue el año 2020, cuando las cifras de crecimiento económico y fiscales tuvieron comportamientos atípicos producto del efecto de la emergencia sanitaria por covid-19. En cada año subsiguiente, el MEP ha recibido menos recursos en relación con el PIB, hasta llegar al nivel del 5% en la Ley de Presupuesto vigente para el ejercicio económico 2025, y con una posibilidad latente de descender hasta el 4,6% del PIB para el año 2026, de acuerdo con la información del anteproyecto de presupuesto que inició su trámite en abril 2025

Inicialmente, en 2019 y 2020, el cambio de tendencia en relación con el período anterior fue leve, pero a partir de 2021 la caída en la inversión educativa ha sido muy marcada. La magnitud de ese cambio puede plantearse de la siguiente manera: mientras que, en 2017, el 7,5% del PIB destinado a educación implicó un cumplimiento del 93,75% de la norma constitucional, el 5% del PIB

Gráfico 4.7

Presupuesto asignado al MEP[a/] e inversión social pública (ISP) en educación
(porcentajes del PIB)[b/]



a/ Se utiliza como base el presupuesto aprobado al MEP en la Ley de Presupuesto de la República de cada año. Para el año 2026, corresponde al dato preliminar del anteproyecto de presupuesto, Ministerio de Hacienda, 2025b.
b/ Producto Interno Bruto (PIB) con año base 2012, disponibles el 18 de febrero de 2025.
Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

presupuestado para 2025 representa apenas el 61,25%, una caída de más de 30 puntos porcentuales en el nivel de cumplimiento en solo siete años.

La ISP en educación, vista en su conjunto, mantuvo la misma tendencia. Para el último año con información disponible (2023) había disminuido al 5,7% del PIB. Los datos preliminares confirman que esta también continuó la trayectoria decreciente hasta el 2025 (gráfico 4.7).

En 2018, en un contexto de aguda crisis de las finanzas públicas, como se ha indicado en varias oportunidades en el *Informe Estado de la Nación*, se aprueba una reforma fiscal en medio de cuatro meses de huelga en el sector educativo y una pequeña contracción de la inversión educativa.

Durante el período 2018-2023, 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 evolución 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.

La pérdida de prioridad macroeconómica se puede explicar por las restricciones de la regla fiscal, que obligan al gasto público a crecer por debajo de la producción; a su vez, la reducción de la prioridad fiscal se debe al estrujamiento provocado por el creciente pago de intereses de la deuda pública. En cambio, la reducción de la prioridad social responde a otro factor: el cambio de prioridades de la política social, en detrimento de la política educativa, por parte de la administración pública (gráficos 4.8 y 4.9).

El componente de la inversión dedicada a incentivos para estudiar comenzó a reducirse en el primer año de la pandemia y, si bien repuntó en 2021, volvió a disminuir con fuerza en los dos años posteriores. En conjunto, durante estos años la inversión real total se estancó y la inversión real por habitante reflejó una caída acompañada de reducciones en las prioridades, aunque manteniéndose en torno al 10% de la inversión educativa total (Trejos, 2025).

Cuando se comparan las cifras del presupuesto del MEP en relación con el PIB o la inversión total del gobierno central, se puede afirmar que el presupuesto educativo vigente tiene la misma prioridad que tenía antes del acuerdo nacional del 8%, lo que supone un retroceso de más de 16 años.

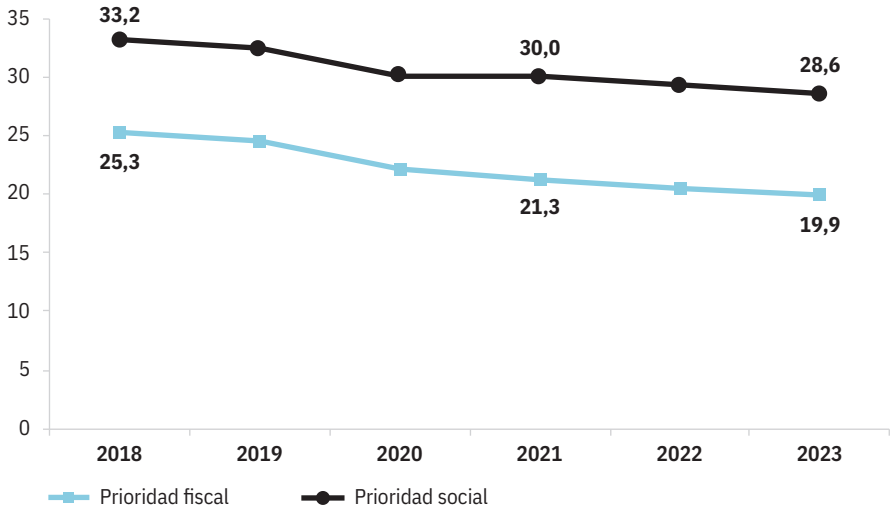
Es un error, sin embargo, atribuir la caída de la inversión educativa únicamente a la aplicación de la regla fiscal. La información disponible señala que esta caída se debió también a la voluntad política de los gobiernos de transferir recursos desde la educación hacia otros ámbitos del sector público con el fin de cuadrar las cuentas fiscales. Dicho técnicamente: se utilizó la inversión educativa como variable de ajuste fiscal (ver análisis en profundidad en la próxima sección).

Entre 2019 y 2025, los valores nominales del PIB y del ingreso del gobierno central crecieron a tasas medias positivas (6,5% y 8,4%, respectivamente). Sin embargo, en el presupuesto para educación ocurrió una reducción nominal de -0,2%.

Si se comparan los datos en términos nominales, el presupuesto asignado al MEP se ha mantenido relativamente constante en este último período: inició en 2,66 billones de colones en 2018, disminuyó a 2,52 billones en 2023 y ascendió nuevamente a 2,61 billones en 2025. Sin embargo, este panorama de aparente estabilidad cambia radicalmente cuando se analiza el presupuesto en términos reales, considerando el cambio en los precios y costos debido a la inflación durante el período. Tomando como base el año 2018, se puede concluir que el presupuesto destinado a la inversión educativa en el período 2022-2025 y asignado directamente al MEP en la Ley de Presupuesto correspondiente ha representado apenas un 84% del presupuesto invertido en 2018 (gráfico 4.10). Eliminando el efecto de la inflación, el presupuesto educativo ha sido recortado en al menos un 15% en el

Gráfico 4.8

Prioridad fiscal[a/] y social[b/] de la inversión social pública en educación[c/]
(porcentajes)



a/ La prioridad fiscal es el porcentaje que representa la inversión en educación de la inversión total del gobierno general, que incluye gobierno central, órganos desconcentrados, instituciones autónomas no empresariales y gobiernos locales.
b/ La prioridad social es el porcentaje que representa la inversión en educación de la inversión social pública total del gobierno general.
c/ La inversión social pública en educación incluye el presupuesto devengado del MEP y de otras fuentes de financiamiento para la educación.
Fuente: Trejos, 2025 con datos del Ministerio de Hacienda.

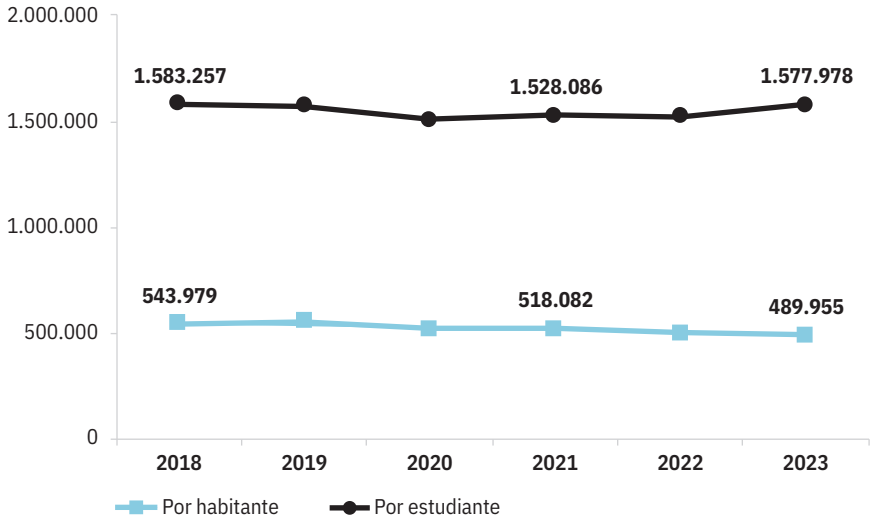
período 2022-2025. La misma conclusión se obtiene al analizar la inversión educativa con respecto al PIB o la prioridad fiscal del presupuesto educativo dentro de los ingresos fiscales (gráfico 4.10)

Esta fuerte disminución en la inversión educativa en términos reales trajo aparejada cambios en la distribución de los recursos dentro del sector educativo. Así, el presupuesto destinado al sistema universitario público pasó de representar el 21,7% en 2018 al 23,2% en 2025. En cambio, la inversión de capital redujo su importancia en dos terceras partes, pues disminuyó de 3,3% a 1%. Por su parte, las remuneraciones incrementaron su participación relativa del 58,5% al 59,7% (gráfico 4.11).

El ligero aumento de las remuneraciones en la inversión educativa no se debe a la aplicación de algún aumento salarial: lo que ocurrió es que la reducción real de las remuneraciones (-14%) fue levemente inferior a la caída de la inversión educativa total (-15%). Por otra parte, el presupuesto disponible para el financiamiento de las universidades mediante el Fondo Especial para la Educación Superior y otras asignaciones menores contenidas en la Ley de presupuesto de la República

Gráfico 4.9

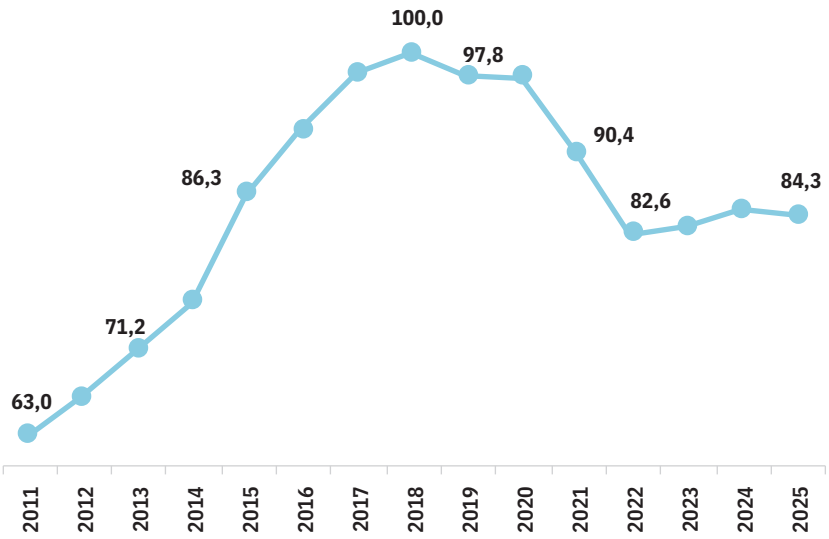
Inversión social pública (ISP) real en educación por habitante y por estudiante[a/]
(en colones constantes del año 2020)[b/]



a/ La ISP real en educación por habitante incluye todos los niveles educativos. La ISP real en educación por estudiante incluye sólo educación general (preescolar, primaria, secundaria, especial y para jóvenes y adultos).
b/ Según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.
Fuente: Trejos, 2025 con datos del Ministerio de Hacienda y el MEP.

Gráfico 4.10

Índice del presupuesto asignado al MEP ajustado por el índice de precios (IPC)
(base 2018 = 100)



Fuente: Elaboración propia con datos del MEP y del INEC.

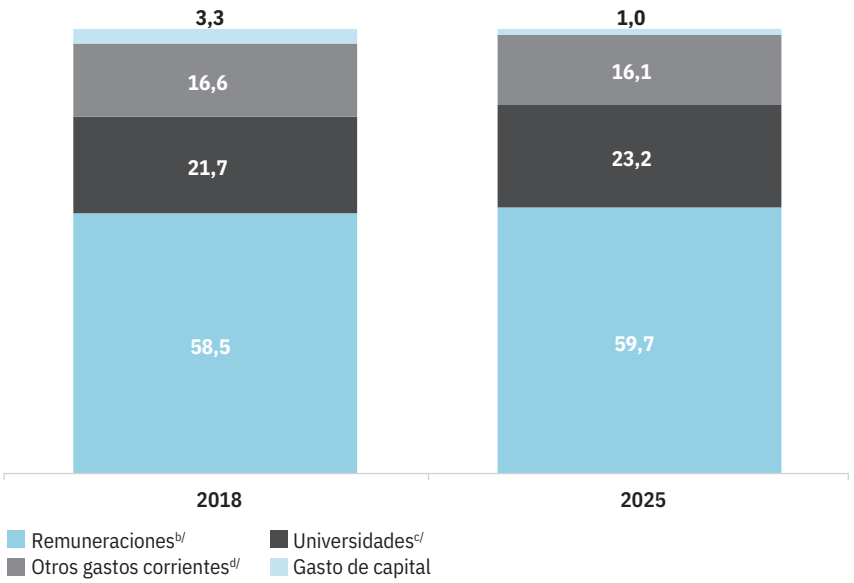
también decreció (-9%) pero en menor medida que otros rubros (gráfico 4.12). Los recursos asignados a las Juntas de Educación y Administrativas, la política social y otros gastos corrientes han sufrido una pérdida de valor conjunta del 18%. Con todo, el rubro que más ha caído es la inversión de capital, ya que el monto presupuestado en 2025 es un 73% inferior al disponible en 2018.

La educación fue políticamente empleada como variable de ajuste fiscal

Desde 2018, la educación ha perdido prioridad en la asignación de recursos estatales y ha pasado a formar parte de las áreas de ajuste de la inversión pública. Esta caída responde, en buena medida, a la implementación de la Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, la cual estableció la regla fiscal como un mecanismo para limitar el crecimiento del gasto del sector público con base en el comportamiento del PIB y el nivel de deuda del Gobierno Central. Sin embargo, como se adelantó en el acápite anterior, una parte importante se explica también por decisiones políticas de transferir recursos antes destinados a la educación a otros ámbitos de la actividad pública.

Gráfico 4.11

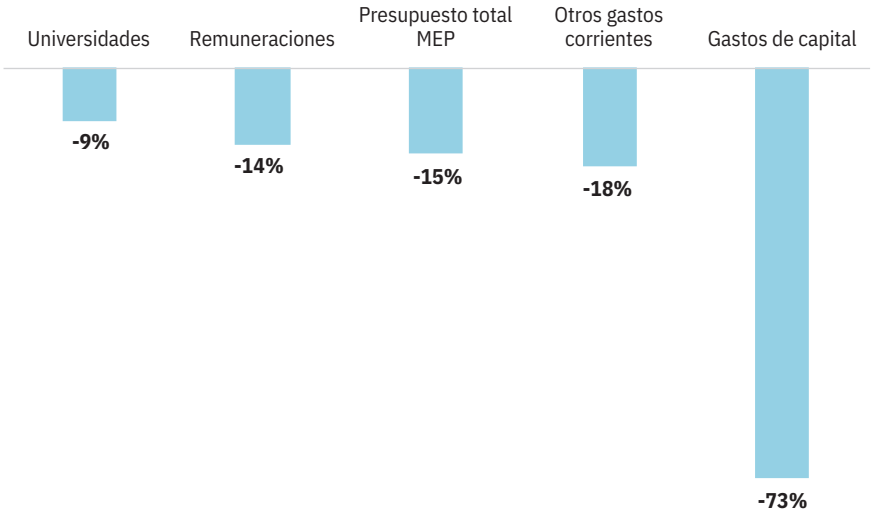
Distribución del presupuesto[a/] del MEP, según categorías de inversión
(porcentajes)



a/ Corresponde al presupuesto final disponible al 31 de diciembre del 2018 y la Ley de Presupuesto 2025.
b/ Remuneraciones incluye salarios base, pluses salariales, cargas sociales (estatales y patronales) y contribución a regímenes de pensión del personal del MEP.
c/ Incluye la transferencia del Fondo Especial para la Educación Superior (FEES), la Universidad Técnica Nacional, el Consejo Nacional de Rectores (Conare) y otras transferencias a las universidades públicas.
d/ Se refiere a las transferencias corrientes a las juntas de educación y administrativas para distintos fines, incluyendo gastos operativos, comedores escolares, transporte estudiantil, así como el monto para las becas de estudio transferido al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), así como otros gastos corrientes.
Fuente: Elaboración propia con datos del MEP y el Ministerio de Hacienda.

Gráfico 4.12

Variación real del presupuesto[a/] del MEP, según categorías de inversión[b/]. 2018-2025



a/ Corresponde al presupuesto final disponible al 31 de diciembre del 2018 y la Ley de Presupuesto 2025.
b/ Las universidades incluye la transferencia del Fondo Especial para la Educación Superior (FEES), la Universidad Técnica Nacional, el Consejo Nacional de Rectores (Conare) y otras transferencias a las universidades públicas. Otros gastos corrientes se refieren a las transferencias a las juntas de educación y administrativas para distintos fines, así como otros gastos corrientes.
Fuente: Elaboración propia con datos del MEP y el Ministerio de Hacienda.

Recuadro 4.2

¿Qué es la regla fiscal?

Una regla fiscal puede entenderse como "una restricción a largo plazo de la política fiscal que se basa en límites numéricos a los montos presupuestarios agregados". Las reglas fiscales han sido, tradicionalmente, una de las respuestas al deterioro progresivo de las finanzas públicas y tienen, por lo general, dos objetivos principales. El primero es promover una reducción creíble del déficit fiscal a un ritmo prudente, y el segundo es contener el nivel de deuda en el mediano y largo plazo. La esperanza es que, al reducir el déficit y controlar la deuda pública, la inflación se estabilice y se estimule el crecimiento económico.

La regla fiscal aproada en el 2018 y establecida en el Título IV de la Ley 9635 delimita de forma clara cómo ser implementada, y la legislación contempla sanciones en caso de incumplimiento. Según el diseño aprobado, la regla fiscal de la Ley 9635 se aplica, principalmente, sobre el gasto corriente excepto en aquella situación en la cual la deuda sobrepase el 60% del PIB, porcentaje a partir del cual el control se ejerce sobre los gastos corrientes y de capital.

Su aplicación sigue una fórmula matemática que combina elementos del nivel de deuda del Gobierno Central con el crecimiento del PIB nominal en los pasados 4 años (artículo 10 y artículo 11)., que determinan si el gasto del Gobierno Central puede crecer, como máximo, al mismo ritmo que el promedio del PIB, o por debajo de este, al 85%, 75% o 65% del promedio del PIB de los últimos cuatro años. Esto quiere decir que el presupuesto del Gobierno no podrá ser nunca superior a ese promedio de crecimiento del PIB, una condición que, según ha sido comentado en este capítulo, es necesaria para que se avance hacia el objetivo constitucional del 8%, y que se ve imposibilitada no sólo por la falta de recursos del fisco o la capacidad de gestión del MEP, sino también por la propia regla fiscal. Desde su aplicación en 2020, la regla fiscal ha dado como resultado que el crecimiento no podrá ser superior a valores que han oscilados entre 2% y 4,7%, pero el Ministerio de Hacienda ha implementado políticas fiscales aún más restrictivas y, en algunos años, el crecimiento ha estado por debajo del umbral permitido por la regla fiscal. En el caso del presupuesto del MEP, desde 2020 nunca ha aumentado al ritmo máximo permitido por la regla fiscal.

Fuente: Pacheco, 2025 con datos del Ministerio de Hacienda.

Para más información sobre

REGLA FISCAL
Véase Pacheco, 2025
www.estadonacion.or.cr

Es importante señalar que la regla fiscal no reduce directamente la inversión pública; sin embargo, sí la desacelera, pues establece límites estrictos a su crecimiento que dependen de variables externas a las necesidades educativas. Esta desaceleración ha tenido efectos acumulativos en sectores estratégicos del sector público en su conjunto, entre los cuales la educación es uno de los más afectados, dado que la demanda de inversión crece año tras año. Como resultado, la inversión educativa se ha desacelerado hasta el punto de que, en términos reales, se ha observado una reducción significativa de los recursos disponibles para programas esenciales (Pacheco, 2025).

La Regla Fiscal de la Ley 9635, implementada desde el 2020, ha impuesto restricciones estrictas sobre el crecimiento del gasto. En particular:

- El gasto corriente solo puede aumentar dentro de un margen reducido y decreciente, dependiendo de la relación deuda-PIB. Desde 2020, cuando la deuda del Gobierno Central superó el 60% del PIB, el crecimiento del gasto corriente se ha limitado al 65% del crecimiento promedio del PIB nominal.

- El gasto de capital, aunque no estaba restringido en los primeros años, quedó sujeto a control total cuando la deuda superó el 60% del PIB, lo que significa que la inversión en infraestructura también se vio afectada por la regla fiscal.

- Los destinos específicos, como los programas de equidad del MEP, están sujetos a disponibilidad de ingresos y niveles de superávit libre, lo cual ha generado incertidumbre en la ejecución de estos fondos. Además, las transferencias corrientes no deberían presupuestarse por debajo del monto nominal asignado en 2019 (Pacheco, 2025): una situación que ha sido incumplida (recuadro 4.3).

En el plano fiscal del sector público en su conjunto, la aplicación de la regla ha tenido efectos positivos. A partir del año 2022 el balance primario de las finanzas del Estado ha sido superavitario, aunque ha retrocedido de 2,1% en 2022 a 0,9% en 2024. De acuerdo con el Ministerio de Hacienda, "la consolidación fiscal continúa siendo un objetivo prioritario, a pesar de los diversos factores económicos que generan desvíos en las metas y proyecciones establecidas. Este compromiso se sostiene firme ante la fluctuación de las condiciones económicas, las cuales pueden influir en la trayectoria fiscal, ya sea mediante choques externos, cambios en el entorno macroeconómico, o variaciones en las políticas públicas.

Recuadro 4.3

Incumplimientos de la Ley de Fortalecimiento de Finanzas Públicas han afectado la inversión social

En diciembre del año 2018 fue publicada la Ley nº 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. El artículo 24 estableció que, al momento de realizar la asignación presupuestaria de las transferencias en el presupuesto público, el Ministerio de Hacienda debía garantizar que estas no fueran incluidas por un monto inferior al del presupuesto del año 2019. Pero este mandato legal ha sido incumplido por el Ministerio de Hacienda en dos casos de gran relevancia para el sector educativo: el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf) y las transferencias que el MEP presupuesta a las Juntas de Educación y Administrativas mediante la Ley 6746.

En el caso de Fodesaf, en el año 2019 el monto asignado al fondo mediante impuestos generales ascendió a 256.000 millones de colones, pero Hacienda ha presupuestado para este fondo un monto inferior entre 2020 y 2024, acumulando déficits por 236.000 millones en esos años, lo que afectó a programas como Avancemos, comedores escolares, subsidio para vivienda y pensiones del régimen no contributivo, entre otros. En mayo de 2024 fue presentado un recurso de amparo en torno a este déficit, y en agosto de ese año, la Sala Constitucional lo declaró con lugar, lo que obligó al Ministerio a completar los recursos, que fueron incorporados al presupuesto nacional en noviembre 2024 con poca posibilidad de ejecución.

El segundo caso refiere al presupuesto asignado a las Juntas de Educación y Administrativas, a quienes les corresponde gestionar los gastos operativos de los centros educativos, incluyendo el pago de servicios públicos (agua, electricidad), material didáctico, mobiliario y equipo, materiales escolares, bienes y servicios para la seguridad y la limpieza, así como actividades de mantenimiento básico, entre otros. Estos gastos operativos se asignan bajo la Ley 6746 y en 2019 el presupuesto para las cerca de 4.700 juntas educativas alcanzó los 97.000 millones de colones, que debían mantenerse como monto mínimo a asignar para los siguientes años. Desde entonces, se ha presupuestado menos de la mitad de los recursos que correspondían a esta partida. El incumplimiento totaliza 300.000 millones en el periodo 2020-2025, que no ha sido recibido por parte de las Juntas de Educación y Administrativas en el último quinquenio.

Fuente: Elaboración propia con datos del MEP, MTSS y Ministerio de Hacienda, 2024a y 2024c.

No obstante, la determinación de alcanzar un equilibrio fiscal sólido se mantiene como un pilar fundamental en la planificación económica, subrayando la importancia de la disciplina fiscal en la consecución de la estabilidad económica a mediano plazo" (Ministerio de Hacienda, 2024b)

El compromiso con la regla fiscal por parte de los sucesivos gobiernos ha dado mayor peso a las decisiones y disposiciones hacendarias que a la política social o educativa. La aplicación de la regla fiscal ha contribuido a que se incumpla sistemáticamente el mandato constitucional, no solo en su cuantía (8%) sino también en su previsión de aumentos sostenidos y graduales. Además, parte de la disminución de la inversión educativa no proviene de los límites impuestos por la regla, sino, como ha sido evidenciado, de incumplimientos de normas establecidas en la propia reforma fiscal que creó esta regla y de otras decisiones políticas.

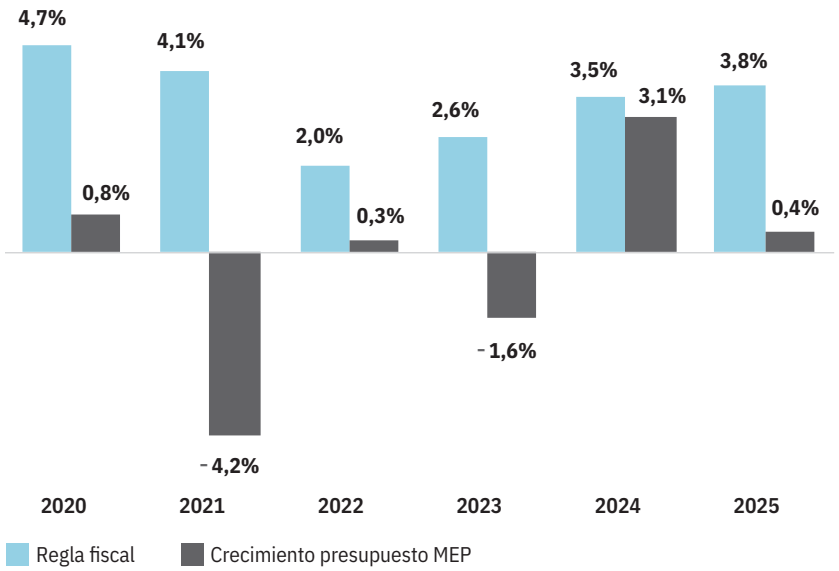
Una forma de comprobar esta afirmación es comparar el crecimiento permitido por la regla fiscal para todo el presupuesto del gobierno y el aumento finalmente autorizado al MEP según lo aprobado en cada Ley de la República.

Bajo un escenario de equidad en la aplicación de la regla, todos los ministerios tendrían la posibilidad de recibir el mismo ajuste de crecimiento dictado por esta. Sin embargo, los datos muestran que, de forma recurrente y sistemática, al MEP no se le ha permitido crecer ni siquiera al ritmo que señala la regla (gráfico 4.13). En algunos años el gobierno ha incrementado recursos incluso por debajo de lo que permitía la regla fiscal y, aún en esos casos, el MEP también se ubicó por debajo de ese umbral de crecimiento efectivo en cada año. Es decir, el Poder Ejecutivo ha decidido que los recursos para la educación no crezcan a la velocidad que podría haberlo permitido la regla fiscal, y esto es lo que ha derivado en la pérdida de prioridad fiscal analizada en este capítulo.

Otra forma de evidenciar lo anterior es mediante el análisis del presupuesto del Gobierno Central en su totalidad, que pasó de 11.287.084 millones de colones en 2021 a 12.641.503 millones en 2024.

Gráfico 4.13

Comparación entre la variación del gasto potencialmente permitido por regla fiscal y el autorizado al MEP



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y el MEP.

Este presupuesto incluye tanto financiamiento mediante ingresos corrientes (impuestos generales) como mediante colocación de títulos valores (deuda) y corresponde al presupuesto total autorizado por la Asamblea Legislativa en la Ley de Presupuesto de cada ejercicio económico.

Entre esos años, el servicio de la deuda pasó de representar el 42,9% del total del presupuesto nacional al 45,6%. Del incremento presupuestario nominal neto al comparar 2021 con 2024 (1.354.419 millones de colones), el servicio de la deuda recibió dos terceras partes (68%) de ese aumento; en cambio, el MEP recibió el 2,1% del aumento en el presupuesto nacional. Al cierre de 2024, de acuerdo con el Ministerio de Hacienda, Costa Rica alcanzó un hito fiscal: logró reducir la relación deuda–PIB por debajo del 60%. Este es un paso necesario para aplicar la regla fiscal con menores restricciones, pero que ha ocurrido a costa de la inversión social, especialmente la educativa.

En resumen, la educación ha sido tratada como una variable de ajuste fiscal desde la entrada en vigor de la regla fiscal. A pesar de su importancia estratégica, el financiamiento educativo ha sido recortado en términos reales, con impactos significativos en la calidad y equidad del sistema educativo.

El enfoque de ajuste basado en la contención del gasto en lugar de la generación de ingresos ha llevado a que la inversión en educación y en programas sociales esté en declive, lo cual afecta especialmente a los sectores más vulnerables. Si bien la disciplina fiscal es necesaria para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, es fundamental que la formulación del presupuesto refleje una visión de desarrollo que priorice la inversión en educación como motor del progreso social y económico.

El tratamiento de la educación y la política social como mecanismos de ajuste fiscal plantea preguntas fundamentales sobre el modelo de desarrollo del país. La posibilidad de aplicar cláusulas de escape o flexibilizar la regla fiscal para sectores estratégicos debería ser objeto de discusión en la agenda política nacional, con el fin de evitar que las

restricciones fiscales perpetúen desigualdades y comprometan el futuro de las próximas generaciones.

La aplicación de la regla fiscal no es un fin en sí mismo, no está por encima de la Constitución; la elaboración de presupuesto no es solo un ejercicio técnico, al contrario, el gobierno y la Asamblea Legislativa tienen la posibilidad de establecer prioridades de inversión en aquellas áreas que se consideren estratégicas para el desarrollo nacional.

Una regla fiscal aplicada con un enfoque exclusivamente fiscalista, como hasta ahora, plantea desafíos críticos para la educación en Costa Rica, limitando la capacidad del MEP para financiar programas esenciales y cumplir con mandatos constitucionales. La búsqueda de equilibrio entre sostenibilidad fiscal y mejora educativa emerge como un imperativo para las políticas futuras.

Volver al 8% del PIB es necesario, pero la situación de las finanzas públicas y la poca capacidad de gestión del MEP lo impiden en el corto plazo

Esta sección aborda la necesidad de retomar la asignación constitucional del 8 % del PIB a la educación en Costa Rica, destacando que para solventar algunas de las principales necesidades del sistema educativo se requeriría una inversión de al menos un 8,5 % del PIB. Aunque ese nivel de inversión es imprescindible para superar los rezagos acumulados en áreas clave del sistema educativo, las condiciones fiscales actuales lo hacen inviable. El análisis inicia argumentando por qué es esencial contar con estos recursos adicionales para resolver déficits estratégicos, tales como infraestructura, servicios complementarios para estudiantes en condición de vulnerabilidad y fortalecimiento del personal docente. Posteriormente, se examina cómo las limitaciones fiscales previstas a mediano plazo impiden que el Estado pueda financiar un aumento sustancial del presupuesto educativo en el corto plazo. Finalmente, se profundiza en las debilidades institucionales del Ministerio de Educación Pública (MEP) para gestionar adecuadamente un incremento significativo y rápido de los recursos, lo cual constituye una barrera adicional para lograr la meta del 8% del PIB.

El 8% es necesario para corregir la acumulación de rezagos y déficit en distintas áreas del sistema educativo

El Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2023-2026 (PNDIP) contiene únicamente seis metas que son responsabilidad del MEP. Por su parte, en la presentación pública de la que fuera denominada "Ruta de la educación" en febrero 2023, fueron enumeradas al menos 136 acciones (agrupadas en 18 hitos) a ser ejecutadas por el MEP. No hubo una equivalencia entre las metas del PNDIP con las aspiraciones de la llamada Ruta, la cual, además, nunca se plasmó en un documento formal con indicadores, plazos y recursos específicos que permitieran dar seguimiento y rendición de cuentas de las acciones.

El MEP se encuentra obligado, en el caso del PNDIP, a reportar avances sobre sus metas de forma semestral, y es responsabilidad de Mideplan fiscalizar estos reportes. La llamada "Ruta de la educación", por el contrario, no es un instrumento oficial de política pública y, por lo tanto, ni Mideplan, ni la Contraloría General de la República u alguna otra oficina del Estado puede exigir cuentas al MEP sobre su progreso.

La ausencia de una planificación y una estrategia clara, transparente y con posibilidad de ser monitoreada y fiscalizada colocó al sistema educativo en una trayectoria incierta pues no permitió incorporar los hitos estratégicos sobre los cuales trabajaría la presente administración. Ello profundizó la desconexión entre las necesidades reales del sistema educativo, la planificación estratégica de proyectos para atender esas necesidades con recursos limitados y las áreas que, de acuerdo con la evidencia aportada por sucesivas ediciones del Informe del Estado de la Educación, aún presentan desafíos importantes de ser solucionados.

Como parte de los estudios realizados para este capítulo, se sistematizaron un conjunto de aspiraciones, objetivos estructurales y metas con el fin de solucionar varios de los principales retos que aquejan al sistema educativo. A partir de esta sistematización, la investigación realizada por Fernández (2025) realizó una estimación de los costos para atender esos retos.

El resultado es contundente: para atender los rezagos estructurales en el sistema educativo de forma inmediata, sería necesaria una inversión adicional de 3,5% del PIB proyectado para el año 2025[8]. Esta cifra, sumada al 5% actualmente disponible en el presupuesto 2025, señala que, en ese año, en condiciones idóneas, habría sido requerida una inversión de cerca del 8,5% del PIB para atender los principales rezagos y las brechas de acceso que hoy se observan en el sistema escolar.

En resumen, si no existiesen restricciones presupuestarias o en la capacidad de gestión, el sistema educativo habría requerido al menos un 8,5% del PIB en el año 2025 para atender las prioridades estratégicas identificadas (cuadro 4.2).

Para más información sobre

ESTIMACIONES DE COSTOS PARA ATENDER NECESIDADES EN EL SISTEMA EDUCATIVO
Véase Fernández, 2025
www.estadonacion.or.cr

Estas prioridades corresponden a acciones como garantizar que todos los estudiantes del sistema educativo público tengan acceso a recibir alimentación en el comedor escolar de su centro educativo. Esta cobertura ha sido alcanzada en la educación preescolar y primaria, pero solo la recibe el 70% de los estudiantes en educación secundaria. Incluyen lograr que todos los estudiantes en condición de pobreza reciban la beca de Avancemos para apoyar sus gastos de estudio y así eliminar la demanda insatisfecha actual, que indica que menos de la mitad de los estudiantes que lo requieren reciben esta beca. También contemplan ofrecer el servicio de transporte estudiantil gratuito a

Cuadro 4.2

Prioridades estratégicas y objetivos propuestos para mejorar la calidad del sistema educativo

Prioridad	Objetivos
Currículo completo	Realizar las mejoras de infraestructura y la contratación docente que permita ofrecer el currículo completo en 3.764 escuelas públicas que no lo ofrecen.
Comedores escolares	Aumentar de 70% a 100% la cobertura del servicio de alimentación escolar en educación secundaria.
Becas Avancemos	Aumentar la cobertura del programa de becas Avancemos en la población estudiantil en situación de pobreza, alcanzando el 100% en todos los niveles (partiendo de 0% en preescolar, 37% en primaria y 43% en secundaria)
Transporte estudiantil	Atender la demanda insatisfecha de 6.222 estudiantes que han solicitado el servicio y no lo han recibido.
Juntas de educación y administrativas	Recuperar la inversión para el mantenimiento y la compra de insumos básicos para la operación de los centros educativos, llevándola al mínimo legalmente establecido de ¢97.000 millones.
Órdenes sanitarias	Resolver las 887 órdenes sanitarias sobre centros educativos, vigentes a diciembre del 2024.
Bibliotecas escolares	Aumentar de 929 a 3.000 el número de bibliotecas escolares en el sistema educativo, y equiparlas bajo el modelo de centros de recursos para el aprendizaje (CRA)
Red de banda ancha	Dotar de conectividad de banda ancha, bajo el modelo y parámetros de calidad de red educativa, a 4.533 centros educativos públicos.
Docente de informática educativa	Aumentar la contratación de docentes de informática educativa de 1.905 a 4.303, para que todo estudiante reciba lecciones de esta asignatura.
Pruebas de idoneidad	Aplicar la prueba de idoneidad a al menos 5.000 personas egresadas de la carrera de educación y que desee ingresar a la carrera docente.
Capacitación docente	Implementar un plan de capacitación a la medida para cada uno de los 65.000 docentes contratados por el MEP.

Fuente: Fernández, 2025, con base en la consulta a expertos y actores educactivos realizada para este *Informe*.

todo estudiante que lo ha solicitado, para lo cual se estima una demanda insatisfecha de al menos 6.000 alumnos.

La estimación de recursos adicionales realizada por Fernández (2025) propone también recuperar la inversión para el mantenimiento básico de las instalaciones educativas y garantizar que las juntas educativas puedan adquirir los suministros e implementos necesarios para la limpieza y la higiene de los centros educativos, dado que actualmente reciben menos de la mitad del presupuesto requerido para estas labores.

En cuanto al aprovechamiento de los recursos tecnológicos en educación, la estimación de costos incluye lograr el modelo de conectividad de banda ancha propuesto en la Red Educativa para todos los centros educativos públicos del país; la contratación de 2.548 docentes de informática educativa para cerrar la brecha de profesores capacitados en esta área, así como dotar de bibliotecas escolares equipadas bajo el modelo de "centros de recursos para el aprendizaje" a 3.000 escuelas y colegios que hoy no cuentan con estos recursos.

Se contempla, además, la presupuestación necesaria para ofrecer un plan de capacitación y actualización profesional a los 65.000 docentes contratados por el MEP, con el fin de que puedan mejorar sus prácticas pedagógicas y actualizar sus conocimientos en sus propias áreas de enseñanza, así como el presupuesto requerido para comenzar la implementación de las pruebas de idoneidad dirigidas a toda persona que culmine una carrera de educación y aspire a ingresar a la carrera docente, con base en el MNCCE (Marco Nacional de Cualificaciones para las Carreras de Educación).

Para solucionar algunos de los déficits en cuanto a la capacidad y calidad de la infraestructura escolar, fueron incorporadas estimaciones de costos para atender las 887 órdenes sanitarias que se encontraban sin resolver en diciembre 2024, así como el presupuesto necesario para solucionar, de forma inmediata,

la promesa incumplida de asegurar que todo estudiante reciba el currículo completo en educación primaria, dado que en la actualidad sólo el 16% de los alumnos reciben el plan de estudios en su totalidad.

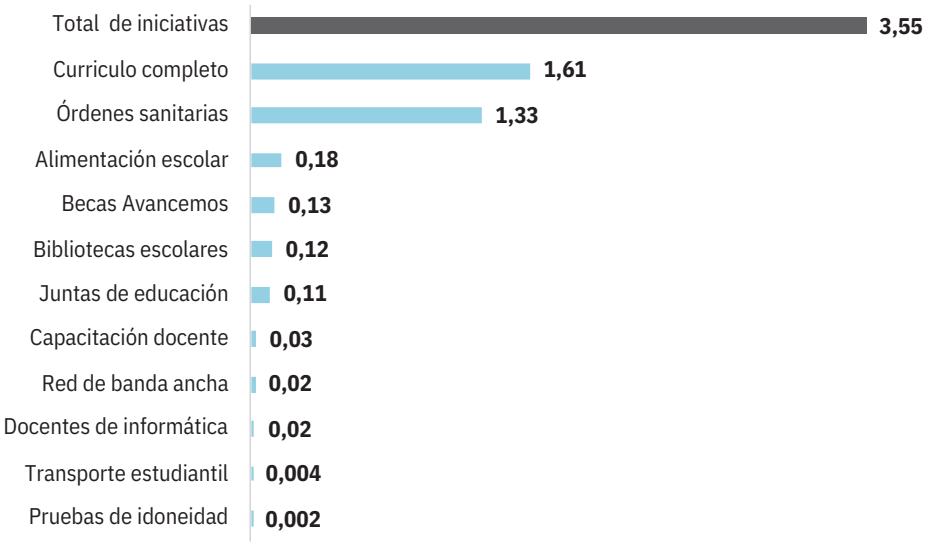
El estudio de Fernández (2025) presenta estimaciones de costos para la implementación de todos estos proyectos e iniciativas. Sin lugar a dudas, las estrategias que involucran infraestructura educativa son las de mayor costo estimado. Así, lograr que todos los estudiantes de educación primaria reciban el currículo completo requeriría una inversión aproximada de 1,6 puntos del PIB, entre obras de infraestructura y contratación de docentes para ofrecer la malla curricular oficial. La atención de órdenes sanitarias necesitaría de 1,3 puntos del PIB para solventar la grave situación en la que se encuentran la mayoría de los centros educativos que las presentan. Entre ambas iniciativas sería necesario 2,94% del PIB (gráfico 4.14).

Proyectos y programas como los comedores escolares, las becas de Avancemos, las bibliotecas escolares y los centros de recursos para el aprendizaje, así como los gastos básicos que gestionan las juntas de educación y administrativas, requerirían un incremento presupuestario superior a 0,11% del PIB cada uno. Otros proyectos analizados en la investigación de Fernández (2025) requerirían un monto de recursos adicional inferior a 0,03% del PIB.

El punto principal de este ejercicio es demostrar que, al menos en los próximos años, un nivel de inversión educativa del 8% del PIB tiene un asidero en la realidad y no es una definición "de papel" impuesta por una norma constitucional. En efecto, se necesitarían de 3,5 puntos del PIB de forma inmediata para atender necesidades identificadas como prioritarias, resolver rezagos acumulados a lo largo de los años, atender la demanda insatisfecha en servicios sociales para los estudiantes en situación de vulnerabilidad y aumentar y mejorar la calidad del personal docente en áreas estratégicas. Sumado a la inversión actual del 5%, ese monto permitiría efectuar una priorización de la inversión educativa en caso de que se cumpliera la norma constitucional del 8%.

Gráfico 4.14

Incremento de recursos requerido para atender necesidades educativas prioritarias[a/]
(porcentajes con respecto al PIB)[b/]



a/ Para más detalles de las prioridades estratégicas, véase el cuadro 4.2.
b/ Proyección preliminar del Producto Interno Bruto (PIB) 2025, consultado el 18 de febrero de 2025.
Fuente: Fernández, 2025 con base en la consulta a expertos y actores educativos realizada para este *Informe*.

Evidentemente, se trata de un ejercicio teórico. Las estimaciones de necesidades de inversión presentadas en esta sección se basan en una serie de supuestos y parámetros[9], que podrían variar si el MEP tuviera la capacidad de gestionar varios de estos proyectos simultáneamente o si se identificaran eficiencias de escala que permitieran reducir las estimaciones de costos presentadas. Por ello, las cifras presentadas son una aproximación a la magnitud del costo para atender tales necesidades.

Es importante insistir en que los proyectos y programas utilizados para realizar las estimaciones atienden solo una parte de las necesidades y brechas del sistema educativo que, aunque fueron consideradas como las de mayor prioridad estratégica, de acuerdo con la consulta a expertos nacionales[10], no incluyen otras que también han sido identificadas en este y los informes anteriores del Estado de la Educación, por lo que la necesidad de recursos podría ser incluso mayor.

Las finanzas públicas no permitirán volver al 8% del PIB en el futuro cercano

Si el MEP recibiera en un solo año el 8,5% del PIB dispondría de los recursos para solucionar muchos de los problemas que aquejan hoy al sistema educativo, señalados en el acápite anterior. Sin embargo, posicionar al país en el escenario descrito requeriría cumplir con dos condiciones esenciales que no pueden ser obviadas: que el Estado tenga la capacidad financiera de otorgar los recursos adicionales al MEP y que este tenga la capacidad de gerenciar eficientemente el incremento presupuestario. Ninguna de estas condiciones se cumple en la actualidad o en el futuro cercano.

El escenario fiscal proyectado por el Ministerio de Hacienda para el periodo 2024-2029 fue analizado por Pacheco (2025) para el presente *Informe*. De acuerdo con esta investigación, se espera un estancamiento en la recaudación tributaria de alrededor del 13,3% del PIB.

Otros componentes del ingreso estatal tenderían a la baja, de forma que los ingresos corrientes del Gobierno Central se estiman pasarían de 14,9% a 14,8% del PIB en este período.

Por el lado del gasto, el gasto total se recortará de 18,6% del PIB en 2024 a 16,8% en 2029, una caída de 1,8 puntos porcentuales, de acuerdo con marco fiscal del Ministerio de Hacienda. El énfasis del recorte estaría en el gasto corriente (-2,3 puntos del PIB), especialmente en las remuneraciones, que disminuirían 1,4 puntos del PIB, mientras el pago de intereses caería 1,1 puntos porcentuales. Y si bien no se proyectan mayores disminuciones en las transferencias corrientes o las compras de bienes y servicios, tampoco se prevé su crecimiento en el mediano plazo.

De acuerdo con Pacheco (2025), el ajuste fiscal iniciado desde 2020 continuará dándose por la vía del recorte al gasto y no mediante el aumento de la recaudación. Por ello, es previsible que en el próximo quinquenio se apliquen medidas de restricción al gasto más severas de lo que la misma regla fiscal establece.

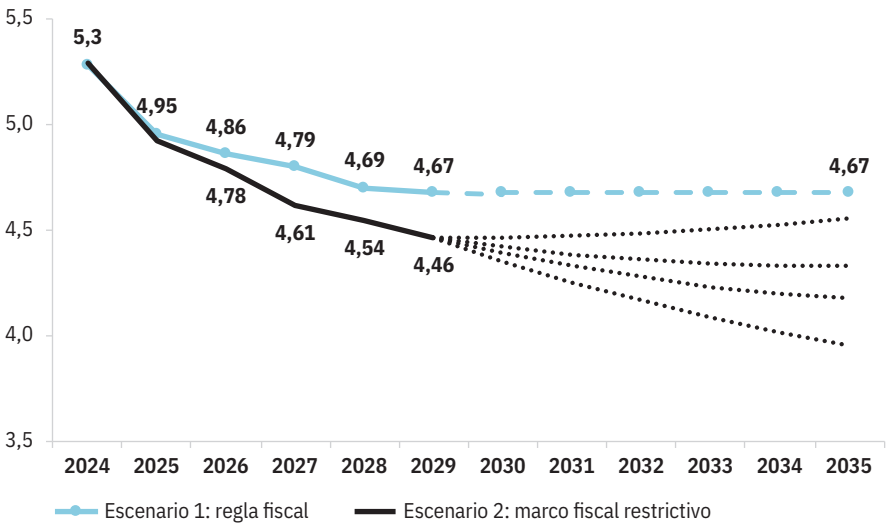
Tomando como base estas cifras fiscales proyectadas por el Ministerio de Hacienda para el 2029 (Ministerio de Hacienda, 2024b), así como las proyecciones de crecimiento del PIB publicadas para 2025 y 2026 por el Banco Central de Costa Rica[11], Pacheco (2025) realiza la proyección de la posible evolución del presupuesto del Ministerio de Educación Pública (MEP).

Para más información sobre
ESCENARIOS DE RECUPERACIÓN DE LA INVERSIÓN EN EDUCACIÓN
Véase Pacheco, 2025
www.estadonacion.or.cr

El escenario más optimista es aquel en el que el presupuesto del MEP pudiera crecer al límite que establecería la regla fiscal. Aún en este supuesto, el aumento esperado en el presupuesto nominal del MEP continuaría ubicándose por debajo del crecimiento proyectado del PIB. El resultado sería que, en términos de la producción, el presupuesto educativo mantendría una tendencia a la baja al menos por los próximos cinco años, alcanzando un valor mínimo de 4,67 puntos del PIB en el año 2029 (gráfico 4.15).

Gráfico 4.15

Proyección de la evolución del presupuesto del MEP, según escenarios[a/]
(porcentajes del PIB)



a/ El escenario 1 proyecta el efecto de la aplicación de la Regla Fiscal (Ley 9635). El escenario 2 se basa en los indicadores pronosticados en el Marco Fiscal 2025 del Ministerio de Hacienda.
b/ La proyección asume que el PIB nominal crecerá a un ritmo del 6,34% anual, el promedio observado en la pasada década.
Fuente: Pacheco, 2025 con datos del Ministerio de Hacienda y BCCR.

A partir de ese año, asumiendo que las cifras fiscales y la relación deuda-PIB lo permitan, la regla fiscal haría posible que el presupuesto nominal del MEP creciera a la misma tasa que lo haría el PIB nominal[12], por lo que el porcentaje se estabilizaría en el 4,67% del PIB.

Resulta importante destacar que las cifras anteriores representan el escenario optimista: que se le permita al MEP crecer al ritmo de la regla fiscal, algo que no ha sucedido desde que se comenzó a implementar este mecanismo de contención del gasto en 2020.

Por contraste, un escenario alternativo es que predomine la estrategia fiscal de mediano plazo que el Ministerio de Hacienda ha impuesto al sector educativo (escenario 2 del gráfico 4.15). Ello implica continuar aplicando una contención del gasto más severa que la propia regla fiscal. En este caso la reducción del presupuesto en términos de la producción sería de hasta el 4,46% del PIB para 2029. Dependerá del Ministerio de Hacienda la decisión de si ese porcentaje se estabilizaría a partir de ese momento o si incluso se agravaría la reducción presupuestaria como proporción del PIB, algo que dependerá de la política fiscal que sea anunciada para el quinquenio que iniciará en 2030 (gráfico 4.15).

Por lo tanto, una condición necesaria para que el presupuesto educativo se acerque paulatinamente al mandato constitucional del 8% es que ***el* presupuesto nominal para educación crezca a una tasa superior a la del crecimiento nominal del PIB**. Esta condición fue satisfecha en el periodo 2000-2017, y permitió avanzar año con año hasta el 7,5% del PIB, pero, como se vio, desde el año 2018 el presupuesto del MEP se estancó en términos nominales (y se redujo en términos reales), mientras que el PIB continuó aumentando.

Los escenarios prospectivos para el

periodo 2025-2029 permiten concluir que esta condición no será posible de alcanzar mientras prevalezca la regla fiscal (recuadro 4.4). El país se alejará aún más de ese ideal si los gobiernos de turno deciden, como ha sucedido en la presente administración, aplicar políticas de contención del gasto que utilizan a la educación como la variable de ajuste alcanzar los objetivos fiscales sin considerar sus impactos sobre el proceso educativo.

El MEP tiene importantes debilidades para gestionar el 8% de forma inmediata

Dadas las condiciones actuales y la prioridad de la estrategia de política fiscal del Ministerio de Hacienda, no será posible que el MEP reciba los poco más de 3,0 puntos adicionales del PIB que permitirían completar la brecha respecto al 8%, ni, mucho menos, los 3,5 puntos del PIB que serían queridos para atender los rezagos y las brechas en las áreas estratégicas presentadas en este capítulo. Si se supone que el aumento fuera factible, ¿tendría el MEP capacidad para gestionar un incremento de recursos de esa magnitud? Esta es la interrogante que se aborda en el presente acápite.

El examen de la ejecución presupuestaria del MEP en las últimas dos décadas permite arribar a dos conclusiones generales. La primera es que esta ha sido muy variable a lo largo del tiempo. En el período 2006-2011, de expansión presupuestaria pero previo a la reforma constitucional del 8%, la ejecución se mantuvo superior al 94%, incluso alcanzando el máximo observado en todo el período analizado (98,9% en 2010). En el período de expansión posterior a la aprobación de la reforma, el comportamiento fue más irregular: entre 2011 y 2013, la ejecución promedió 97%, pero entre 2014 y 2018 promedió un 91%, con un valor mínimo de 88% en 2018 (gráfico 4.16). Más aún, en 2018, el año en que el MEP recibió más recursos, fue también el año en el que la ejecución fue la más baja de todo el período, lo que podría ser una señal de baja capacidad de gestión. En el período de recorte presupuestario a la educación, la ejecución volvió a situarse en niveles cercanos al 96%, aunque con alguna variabilidad, desde un mínimo de 94% en 2022 hasta el máximo registrado

Recuadro 4.4

La discusión constitucional en torno a la regla fiscal

Como parte del trámite del expediente legislativo 20.580, que eventualmente se aprobó como la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (Ley 9635), en 2018 la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia recibió varias consultas para analizar supuestos vicios de constitucionalidad, de acuerdo con los argumentos expuestos por quienes presentaron tales acciones, y que tocaban diversos puntos del proyecto de ley.

En lo que respecta a la educación, uno de los temas más consultados fue la posible violación constitucional de modificar el artículo 78 de la Constitución Política para que se incluyeran dentro de la contabilización del 8% del PIB al Instituto Nacional de Aprendizaje y a la Red Nacional de Cuido. La Sala señaló que lo anterior no contravenía la normativa constitucional, dado que la propia Constitución Política remite a la ley, cuando establece de forma literal que "en la educación estatal, incluida la superior, el gasto público no será inferior al ocho por ciento (8%) anual del producto interno bruto, de acuerdo con la ley, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 84 y 85 de esta Constitución." "Por lo anterior resulta constitucionalmente plausible que el concepto de "gasto público" se determine de modo dinámico por el propio legislador ordinario, toda vez que la propia Ley Fundamental lo faculta".

En su momento, no se planteó ninguna consulta en relación con los eventuales choques entre la regla fiscal y cumplimiento del 8% del PIB para la educación establecido en la Constitución Política. En el presente capítulo se ha demostrado que, en el escenario más optimista, el presupuesto para educación podrá crecer, como máximo, a la velocidad que plantee la regla fiscal y esta, a su vez, permitirá un crecimiento máximo exactamente igual al crecimiento del PIB (el promedio de los últimos cuatro años). Esto implica que el crecimiento del presupuesto asignado al MEP sólo podrá ser, como máximo, igual al crecimiento del PIB, bajo el escenario más favorable de la regla fiscal, pero nunca superior. Además, se evidenció que una condición necesaria para que el presupuesto educativo se acerque paulatinamente al mandato constitucional del 8% es que el presupuesto nominal para educación deba crecer a una tasa superior a la del crecimiento nominal del PIB.

En ese escenario favorable, el presupuesto asignado a la educación se mantendría constante en torno al valor con respecto a la producción que prevalezca al momento de darse tales condiciones, pero nunca sería superior. Por ejemplo, si tales condiciones rigieran a partir del año 2026, el presupuesto para educación no podría superar el 5% del PIB que prevaleció en el 2025, dado que en adelante sólo podría crecer al mismo ritmo que el crecimiento del propio PIB, y esto se mantendría incluso si el PIB creciera a tasas elevadísimas del 8%, 10%, 15% o más.

En síntesis, la regla fiscal impone una imposibilidad matemática de que el presupuesto asignado al MEP con respecto al PIB pueda ser superior al del año precedente, lo cual es otra condición necesaria para comenzar una senda de crecimiento para acercarse al 8%.

Fuente: Elaboración propia base en el Poder Judicial, 2018 y Pacheco, 2025.

en el ejercicio económico 2024 (98,8%).

El presupuesto para educación puede clasificarse en tres grandes categorías, de acuerdo con el mecanismo mediante el cual el MEP ejecuta o gira los recursos monetarios: remuneraciones, transferencias y contratación de bienes y servicios.

La primera categoría comprende la partida de remuneraciones, que contiene los fondos con los cuales la Dirección de Recursos Humanos del MEP genera las planillas de liquidación para pagar los salarios de sus funcionarios cada quincena. La segunda categoría son las transferencias, es decir, los recursos que son trasladados desde el MEP hacia distintas organizaciones que se encargarán de su ejecución real, como las universidades públicas, las juntas de educación y administrativas, el Instituto Mixto de Ayuda Social, la Caja Costarricense del Seguro Social, entre otras. El denominador común de estos dos rubros de inversión es que el MEP no debe gestionar contrataciones, sino únicamente definir el monto de los recursos a ser transferidos a las instituciones o pagados a sus funcionarios. Ello le ha permitido registrar altos porcentajes de ejecución, cercanos al 99%, debido a esta particularidad.

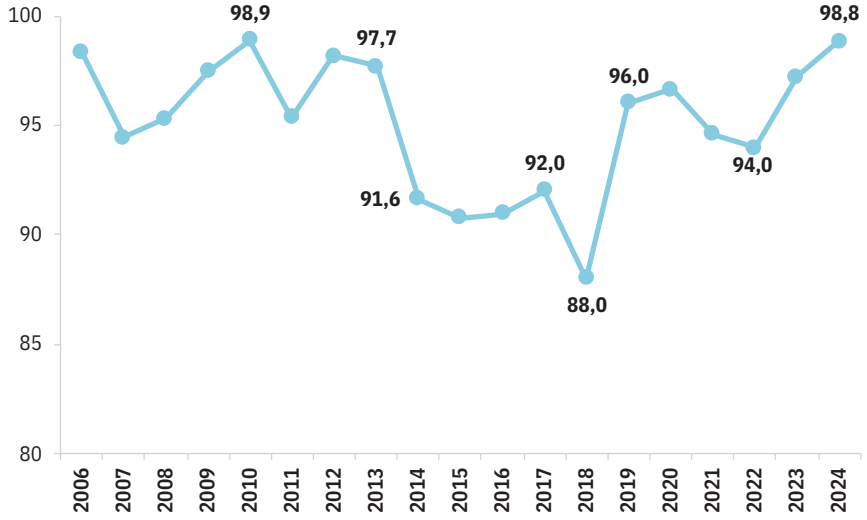
Dado que las remuneraciones y las transferencias integran el 98% del presupuesto total del MEP y que su ejecución ha variado entre el 94% y el 99%, no es de extrañar que la ejecución presupuestaria general el MEP sea tan alta. La ejecución de estas partidas requiere de una capacidad mínima de gestión: pagar la planilla y transferir recursos.

La situación es distinta cuando se analiza el tercer rubro de inversión, la contratación de bienes y servicios. Este componente involucra todas aquellas actividades que requieren la gestión del MEP en materia de contratación administrativa, desde la elaboración de estudios de mercado y la generación de términos de referencia para adquirir distintos bienes y servicios, hasta las etapas del proceso de contratación que culminan con la adjudicación y el posterior seguimiento y verificación del cumplimiento para la recepción conforme del bien o servicio contratado.

En promedio, menos del 3% del presupuesto del MEP se destina a estas actividades, pero los umbrales de ejecución son radicalmente distintos a los señalados previamente. Entre los años 2021 y 2023 rondaron entre el 53% y 57% de ejecución (gráfico 4.17), cercana a la tendencia históricamente observada en la ejecución de este rubro.

Gráfico 4.16

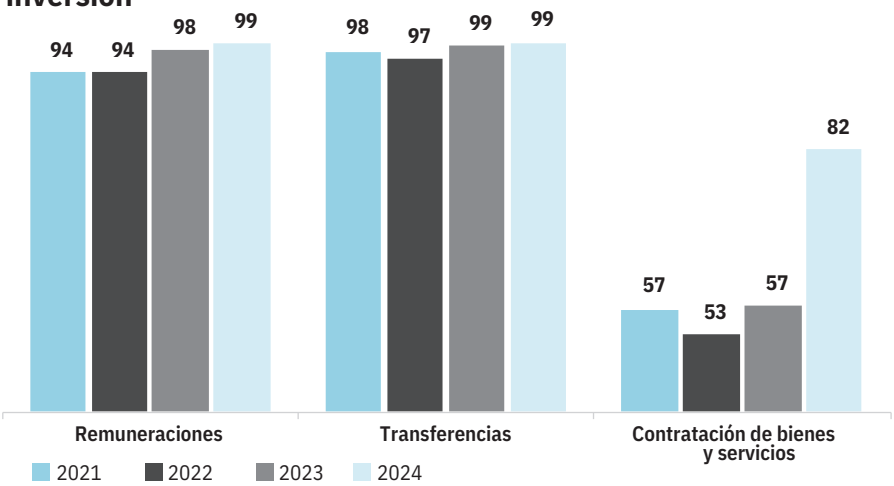
Porcentaje de ejecución[a/] del presupuesto final asignado al MEP[b/]



a/ El porcentaje de ejecución corresponde al resultado de dividir el monto devengado con respecto al presupuesto final asignado al MEP (incluyendo modificaciones presupuestarias).
b/ Incluye salarios, transferencias a universidades y otros gastos. Del 2006 al 2020 se utiliza como fuente la liquidación presupuestaria oficializada por la Dirección Financiera del MEP. Del 2021 al 2024 se utiliza la plataforma de datos abiertos de egresos del Ministerio de Hacienda.
Fuente: Elaboración propia datos del MEP y el Ministerio de Hacienda.

Gráfico 4.17

Porcentaje de ejecución del presupuesto del MEP, según rubro de inversión[a/]



a/ Remuneraciones refiere a la Partida 0 del clasificador por objeto del gasto del Ministerio de Hacienda. Incluye salarios base, pluses salariales, aguinaldos, pensiones, entre otros. Transferencias incluye las Partidas 6 (corrientes) y 7 (de capital). Contratación de bienes y servicios incluye las Partidas 1 (servicios), 2 (materiales y suministros) y 5 (bienes duraderos)
Fuente: Elaboración propia con los datos de egresos y el clasificador por objeto de gasto del Ministerio de Hacienda.

Dentro de esa categoría de inversión, la contratación de bienes duraderos, como mobiliario de oficina, equipo de computación y comunicación, o la adquisición de equipo y mobiliario educacional, deportivo y recreativo es el rubro que ha presentado los menores niveles de ejecución: apenas un 15% en los años 2021 y 2022.

El relativamente alto 82% de ejecución del 2024 se debe a que los recursos dirigidos a estas actividades fueron drásticamente recortados. Mientras que en el 2022 el MEP presupuestó 82.000 millones de colones para estas actividades, en 2024 el monto se redujo a la mitad (41.000 millones)[13]. Este recorte permitió mejorar la ejecución, en su mayoría dedicado el pago mensual de la factura de servicios de telecomunicaciones, seguros y alquileres.

En resumen, si los recursos presupuestarios se utilizan para el pago de salarios y componentes conexos o para transferir a otras instituciones que lo ejecutarán, los porcentajes de aprovechamiento se acercan al 100%. Sin embargo, si el presupuesto debe ser ejecutado directamente por algunas de las oficinas centrales del MEP, por medio de su Dirección de Proveeduría Institucional, los niveles de ejecución son, bajos, irregulares y difíciles de mejorar.

Incluso en el caso de las remuneraciones y las transferencias es posible identificar algunas debilidades de gestión que, si fueran correctamente contabilizados por la Hacienda Pública, mostrarían menores niveles de ejecución que los oficialmente publicados. Por ejemplo, la Contraloría General de la República señaló varias falencias de gestión en los procesos de elaboración de planillas y cobros del MEP durante el año 2023 (CGR, 2024). Estos van desde fallas u omisiones en la sistematización de información, hasta sumas giradas de más o rectificaciones por pagos erróneamente generados (recuadro 4.5). En el caso de las transferencias, estas tienen la limitante de que el Ministerio de Hacienda y el MEP las contabilizan como ejecutadas una vez que los dineros fueron transferidos a la institución que los ejecuta y no existe un seguimiento real y oportuno sobre el uso efectivo de los fondos.

Recuadro 4.5

Falencias detectadas por la Contraloría General de la República en la gestión de la planilla del MEP en 2023

Luego de evaluar la liquidación de gastos del MEP referida al ejercicio económico 2023, la CGR identificó una seria de falencias que se enlistan seguidamente:

- La Liquidación del Presupuesto no incorpora los aportes patronales y estatales no registrados por el Ministerio de Educación Pública (MEP) correspondientes al mes de setiembre, octubre y noviembre de 2023 por 16.857 millones de colones. Esto a pesar de disponer de la factura emitida por la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA) y de la solicitud realizada por la Dirección General de Presupuesto Nacional para la confección de la planilla a efecto de realizar dicho pago. Esta situación genera que cada año se reconozcan gastos por este concepto originados en el periodo anterior. Tal es el caso de 6.825 millones por aportes patronales y estatales de noviembre de 2022, que se devengaron en enero de 2023.

- Al 31 de diciembre de 2023, existían 68.247 reclamos administrativos pendientes de resolver, interpuestos por 38.412 personas funcionarias que aducen el pago incorrecto de sus salarios, así como 838 casos resueltos por un monto de 1.968 millones de colones para los que no se emitieron las resoluciones administrativas, por lo que fueron trasladados para el ejercicio económico 2024. Además, existían 1.143 casos en sentencias judiciales de procesos ordinarios laborales, sobre los cuales se encontraba pendiente la determinación del monto de la indemnización a pagar a las personas funcionarias.

- La situación indicada es persistente, considerando que cada año el MEP debe incorporar recursos a su presupuesto para el reconocimiento de pagos erróneos en distintos componentes salariales de periodos anteriores; en el 2023 se reconocieron 15.747 millones de colones en resoluciones administrativas por dicho concepto correspondiente a 31.091 reclamos atendidos.

- Además, no se reconocieron en el cálculo las anualidades a 15.823 personas funcionarias que cumplieron período en los meses de septiembre, octubre y noviembre.

De acuerdo con la CGR, la Administración no reveló, durante el proceso presupuestario, la existencia de reclamos administrativos pendientes de atender, lo cual repercute en la confiabilidad y oportunidad de la información presupuestaria. Estas son características que deben prevalecer en el manejo de la Hacienda Pública, a fin de garantizar su calidad y facilitar la toma de decisiones. De acuerdo con la CGR, el MEP incumple con el principio presupuestario de universalidad e integridad, así como con el principio presupuestario de gestión financiera, relativo a la administración de los recursos financieros del sector público, en atención a los principios de economía, eficacia y eficiencia.

Fuente: Elaboración propia con información de CGR, 2024.

Un asunto fundamental que debe ser resuelto es el de la gestión de los recursos de las Juntas de Educación y Administrativas. A pesar de diversos apoyos gestionados desde el Departamento de Gestión de Juntas del MEP, persisten importantes limitaciones en la recolección y uso de la información que impiden conocer el verdadero estado de situación (recuadro 4.6).

Recuadro 4.6

Oportunidades para la mejora de la implementación del sistema de gestión de saldos de las Juntas de Educación y Administrativas

Desde febrero de 2021, el Ministerio de Educación Pública puso en ejecución el sistema informático de saldos para las Juntas de Educación y Administrativas. El Sistema de Control de Saldos es un instrumento para visualizar la situación económica de las Juntas mediante el monitoreo mensual de los saldos disponibles en sus cuentas, inicialmente utilizado de forma exclusiva para el seguimiento de los recursos de la Ley 6746, que financian el pago de servicios públicos, mantenimientos, material didáctico, entre otros.

Para alimentar el Sistema, las personas contadoras de las Juntas ingresan, una vez al mes, la información sobre los recursos recibidos, los pagos efectuados durante el mes y los movimientos en tránsito, con el objetivo de obtener un dato actualizado sobre los recursos no comprometidos (libres) de los que disponen para operar el mes siguiente. Además de los recursos procedentes de la Ley 6746, en la actualidad el sistema también registra información de las transferencias de los Programas de Equidad, la Ley 7552 de Subvención a las Juntas de Educación y Juntas Administrativas por las Municipalidades, y los denominados Fondos propios.

Si bien se trata de un avance significativo el sistema presenta la limitación de depender completamente del reporte de las personas contadoras para garantizar la veracidad de la información, sin mecanismos adicionales para corroborarla o validarla. Además, el sistema se limita a recabar información de pagos realizados o pendientes de pago por actividades ejecutadas o contratadas, pero en el caso de proyectos futuros o proyectados, no permite asociar el gasto a alguna actividad u objetivo que justifique la inversión. Esto impide conocer en cuáles rubros particulares se están invirtiendo los recursos más allá de la descripción de la Ley que le da origen. Además, las posibles debilidades en el uso del sistema por parte de sus usuarios no han permitido dimensionar de forma adecuada los proyectos o compras pospuestas o no ejecutadas debido a falta de recursos, un aspecto crucial que debería corregirse ante los recortes presupuestarios que han sufrido las juntas educativas.

Fuente: Elaboración propia sobre la base en circular MEP, 2021a, 2021b y 2024a.

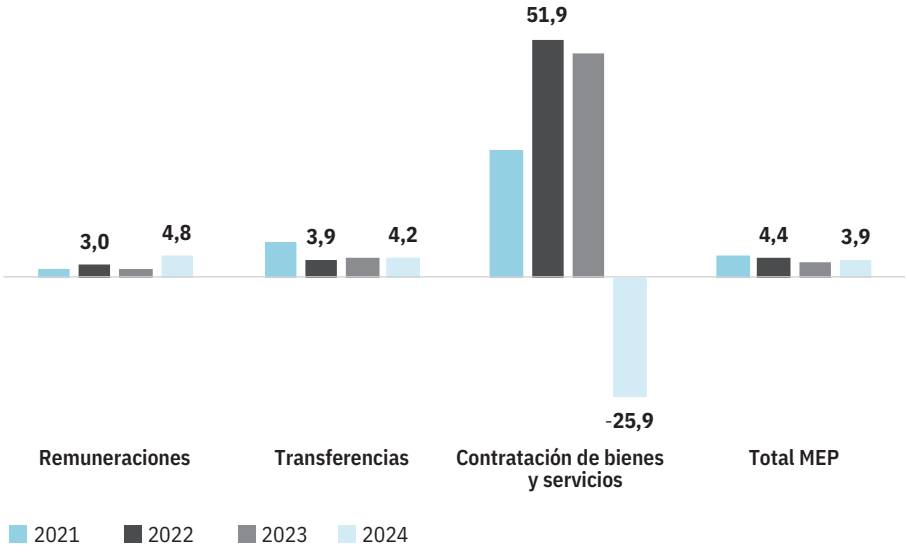
Un indicador que revela debilidades en la capacidad de gestión del MEP son los ajustes que debe realizar al presupuesto originalmente asignado en la Ley de la República de cada año. En los últimos años, el presupuesto con el que finaliza el año el MEP ha sido superior al presupuesto con el que inició: un promedio de crecimiento del 4%.

Dicho porcentaje varía cuando se descompone según las tres categorías de inversión vistas anteriormente. El presupuesto para remuneraciones y para transferencias creció, en promedio, un 5% en los últimos años, en línea con el promedio general. En cambio, las partidas vinculadas a la contratación de bienes y servicios han presentado fluctuaciones más pronunciadas, con incrementos de hasta el 51% o, como ocurrió en el año 2024, con una reducción presupuestaria del 26% (gráfico 4.18).

Los ajustes no solo implican que fueran incorporados recursos frescos a la cartera educativa. Son, también, resultado de varias decisiones tomadas por la

Gráfico 4.18

Modificaciones al presupuesto del MEP, según rubro de inversión
(porcentaje con respecto al presupuesto inicial)



a/ La modificación presupuestaria es la diferencia entre el presupuesto final al 31 de diciembre y el presupuesto originalmente asignado en la Ley de la República.
Fuente: Elaboración propia con datos de egresos del Ministerio de Hacienda.

administración durante la elaboración del proyecto de presupuesto en el año previo y la ejecución del presupuesto aprobado en el ejercicio económico correspondiente.

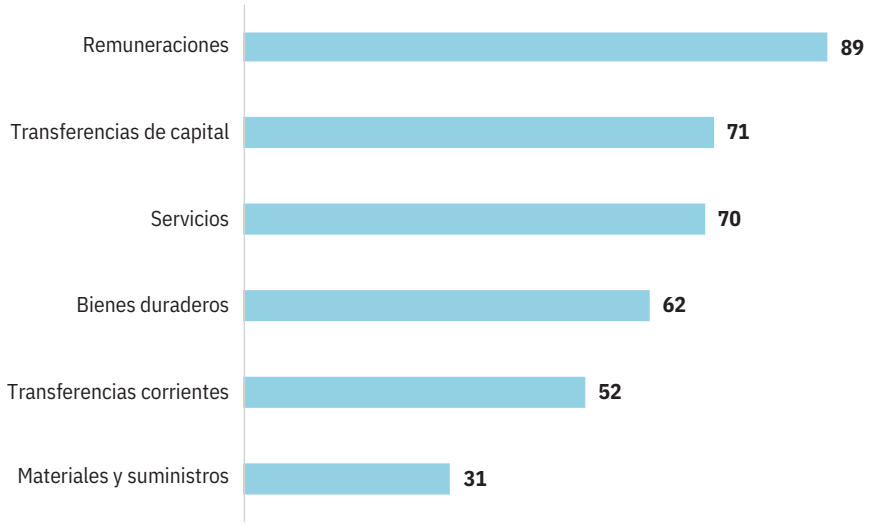
En concreto, la liquidación presupuestaria del MEP del año 2024 registró 688 líneas de inversión o subpartidas dentro de cada programa presupuestario. De estas, 241 eran para las remuneraciones, 197 para transferencias, 117 para el pago de servicios y 133 para la adquisición de materiales y bienes duraderos. En general, el MEP realizó ajustes *a posteriori* en dos de cada tres de estas líneas de presupuestación, especialmente en la partida de remuneraciones, donde fueron realizados ajustes al 89% del total de subpartidas definidas para el control de los salarios, pluses salariales, cargas sociales y pensiones (gráfico 4.19).

Una práctica que se ha tornado recurrente en el MEP es la de presupuestar menos recursos para el pago de aguinaldos de los que realmente se requieren, con la expectativa de que el Ministerio de Hacienda otorgue los recursos adicionales durante el ejercicio económico (dado que son requeridos hasta el mes de diciembre) o de que el MEP pueda redireccionar recursos de los remanentes que se van acumulando por la baja ejecución en otras partidas. En 2024, esta partida creció de 142.000 millones a 182.000 millones, precisamente para cubrir el déficit con el que había sido originalmente presupuestado. Esta práctica incumple con el principio de universalidad e integridad contenido en la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, que señala que el presupuesto deberá contener, de manera explícita, todos los ingresos y gastos originados en la actividad financiera, que deberán incluirse por su importe íntegro.

Ese mismo año se presentó una situación que evidenció la limitada capacidad y preparación del MEP para la gestión de los recursos tecnológicos para la educación. Se trató, en particular, de las dificultades en materia de adquisición de activos tecnológicos, que llevaron al Ministerio a disminuir los recursos en esas partidas presupuestarias por la incapacidad de llevar adelante los planes de contratación (recuadro 4.7).

Gráfico 4.19

Porcentaje de líneas de presupuesto que fueron modificadas en el ejercicio económico 2024, según partida



a/ Las modificaciones pueden ser de reducción o de aumento del presupuesto, por cualquier cuantía.
Fuente: Elaboración propia con datos del MEP y Ministerio de Hacienda.

En síntesis, es posible identificar importantes debilidades de gestión del MEP en diversas áreas, desde la planificación y presupuestación, hasta la efectividad de los procesos previos para iniciar una contratación administrativa o incluso el seguimiento al uso efectivo de los recursos. Esto indudablemente representa una barrera para que la cartera pueda administrar de forma eficiente un hipotético incremento de recursos para alcanzar los niveles de inversión estipulados en la norma constitucional del 8%.

Un acuerdo nacional sobre las aspiraciones para avanzar hacia un sistema educativo de calidad es factible y necesario

La Política Educativa vigente, denominada *"La persona: centro del proceso educativo y sujeto transformador de la sociedad"*, publicada en el año 2017[14], asume **la calidad como principio nuclear.** Sin embargo, el sector de educación ha carecido de una verdadera ruta de la educación de mediano y largo plazo que oriente el accionar gubernamental. Esta debilidad se acentuó a partir del 2022, cuando las autoridades optaron por desconocer las políticas vigentes y empezar "de cero" en múltiples áreas en las que se había tratado de dar sostenibilidad a las acciones emprendidas en gobiernos anteriores e irlas mejorando paulatinamente.

El *Noveno Informe Estado de la Educación* señaló:

"[Las] 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

Recuadro 4.7

Debilidades en la capacidad del MEP para la gestión de los recursos tecnológicos para la educación

En abril de 2023, el MEP decidió finalizar el convenio de cooperación que mantenía con la Fundación Omar Dengo (FOD), mediante el cual esta ejecutaba el Programa Nacional de Informática Educativa (PRONIE MEP-FOD). Este programa no solo incluía la capacitación docente para implementar el modelo educativo, sino que también gestionaba la adquisición y mantenimiento de computadoras y otros dispositivos necesarios, la sustitución de equipos obsoletos, su almacenamiento y logística, así como la aplicación de garantías y soporte técnico. La FOD ejecutó en promedio 20.000 millones de colones anuales desde 2018.

A pesar de que el MEP no había retirado los equipos almacenados por la FOD luego del finiquito del convenio, en junio 2023, las autoridades educativas incluyeron, dentro del proyecto de presupuesto 2024, una suma de 8.578 millones de colones para adquirir equipo de comunicación (5.341), equipo de cómputo (1.313), entre otros rubros.

Cualquier plan de adquisición superior a los 235 millones de colones se clasifica como una licitación mayor, de acuerdo con la resolución R-DC-00132-2022 emitida por la Contraloría General de la República. Esta declaración implicaba que las distintas contrataciones que se planearan realizar tardarían como mínimo ocho meses en concretarse desde su comienzo. Por este motivo, la Proveeduría Institucional del MEP solicitó que la documentación para iniciar los trámites con prioridad 1 (como este caso) fuese presentada desde diciembre de 2023. Sin embargo, al revisar el plan de adquisiciones y el informe de trazabilidad del primer trimestre 2024 del programa presupuestario encargado de estas compras, no se observan estos recursos.

Debido a lo anterior, la Dirección de Recursos Tecnológicos en Educación, que había solicitado el presupuesto, renunció en abril de 2024 a ejecutar los fondos, ya que, al no haber iniciado las contrataciones desde enero, no sería posible concretarlas. Esta situación refleja la limitada capacidad del MEP para asumir la formación tecnológica sin el apoyo de un brazo ejecutor.

Fuente: Elaboración propia con base en Fernández y Brenes, 2025, la liquidación de egresos del ejercicio económico 2024 y el plan de adquisiciones del Programa Presupuestario 555 de la Proveeduría Institucional del MEP.

sacar al país de la crisis educativa. Sin embargo, lo cierto es que están obligadas a ser parte activa de la solución" (PEN, 2023).

En esta sección, el *Informe* presenta una estrategia para rescatar progresivamente, en las difíciles e ineludibles condiciones fiscales e institucionales examinadas previamente, el acuerdo nacional forjado en la primera década de este siglo para financiar una educación de alta calidad. Se busca enmendar la importante debilidad que significa la ausencia de una estrategia de corto, mediano y largo plazo para mejorar el acceso y calidad del sistema educativo. Es de esperar que este esfuerzo ayude a los futuros gobiernos a establecer sus prioridades y proyectos, apalancados en la evidencia disponible sobre los principales problemas que urge atender, criterios que aporten sobre cómo atenderlos y los requerimientos en materia de recursos financieros para su cumplimiento.

Esta última parte del capítulo se organiza en tres acápites. En el primero, se realiza un ejercicio de definición de las aspiraciones, metas y decisiones de inversión para avanzar gradualmente hacia un sistema educativo de calidad. En el segundo acápite, se estima la inversión requerida para alcanzar esas metas. Finalmente, se profundiza sobre el planteamiento acerca de la necesidad de renovar un acuerdo nacional para la educación.

Aspiraciones, metas e inversión para avanzar gradualmente hacia un sistema educativo de calidad

Las necesidades y desafíos que han identificado nueve *Informes del Estado de la Educación* son numerosos e involucran una alta gama de aspectos que tocan el quehacer del ecosistema educativo. Con el fin de elegir un conjunto selectivo de prioridades, en esta ocasión se llevó a cabo un taller de consulta titulado "Principales objetivos en la política educativa nacional en los próximos 10 años". En la actividad, participaron quince personas expertas nacionales y actores educativos con amplia experiencia en el análisis y seguimiento del sector educativo desde distintas aristas, incluyendo sector académico, gremial, empresarial, gubernamental y organizaciones de la sociedad civil, entre otros.

El taller se llevó a cabo el 11 de julio de 2024 y se implementó bajo la metodología de Juicio Grupal Ponderado (JGP). Esta metodología, desarrollada por la Organización Panamericana de la Salud (OPS), tiene como propósito principal ayudar a la identificación y jerarquización de problemas y acciones prioritarias en temas "no específicos" a una disciplina particular, por un grupo de personas, con amplios conocimientos y experiencia. La técnica implica procedimientos que dan igual importancia a las opiniones de cada persona y eliminan los efectos distorsionantes que podrían generar el prestigio o rango de los individuos consultados.

El resultado principal de este ejercicio fue la base para la propuesta de establecimiento de una hoja de ruta clara para el sistema educativo costarricense en los próximos quince años.

Para más información sobre

OBJETIVOS, METAS Y ESCENARIOS PROSPECTIVOS DE INVERSIÓN HACIA UN SISTEMA EDUCATIVO DE CALIDAD
véase Fernández, 2025
www.estadonacion.or.cr

Cobertura, ambientes de aprendizaje y cuerpo docente: pilares de un sistema educativo de calidad

Los resultados del taller con este grupo de personas expertas sugieren que la calidad de los aprendizajes es el principio fundamental que debería guiar cualquier estrategia, política o proyecto que sea implementado en el sistema educativo. Este hallazgo coincide con el principio nuclear establecido en la Política Educativa (calidad del sistema) pero enfatiza que esta calidad es prioritaria en el área de los aprendizajes. Además, una estrategia enfocada en la calidad de los aprendizajes también reconoce como esencial el eje principal de la Política Educativa, que es "la educación centrada en la persona estudiante". Al respecto, la propia Política Educativa señala lo siguiente:

"Los procesos educativos de calidad privilegiarán la centralidad del aprendizaje de la persona estudiante con el fin de asegurar competencias que propicien la comprensión, expresión e interpretación de conceptos, pensamientos, sentimientos, hechos y opiniones, para permitirle a la persona estudiante interactuar en forma provechosa en todos los contextos posibles"(MEP, 2017).

El objetivo estratégico no debe entenderse como una prioridad aislada del funcionamiento de otros ámbitos del sistema educativo. Por el contrario, avanzar en el cumplimiento de este requiere del cumplimiento de cuatro garantías fundamentales para los actores del ecosistema educativo, es decir, las personas estudiantes y el cuerpo docente. Dichas garantías son:

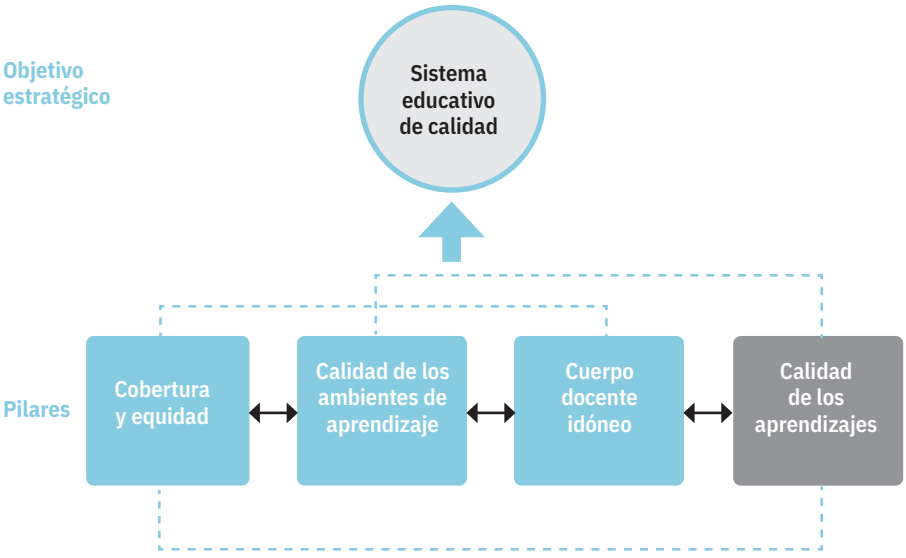
- la garantía de la cobertura universal y la equidad,
- la garantía de ambientes de aprendizaje aptos para el desarrollo del proceso de enseñanza – aprendizaje;
- la garantía de un cuerpo docente idóneo que promueva la mejora de los conocimientos y habilidades de las personas estudiantes.
- La garantía de aprendizajes de alta calidad (figura 4.1).

Es importante señalar que la propuesta desarrollada en este capítulo se centra en los tres primeros pilares. Es decir: el pilar de la calidad de los aprendizajes no fue incorporado en este ejercicio. La razón es que, de acuerdo con el Capítulo 3 del Noveno Informe del Estado de la Educación (2023), la planificación de mediano y largo plazo depende una decisión política que aún no está resuelta: que el país finalmente establezca un sistema de macroevaluación que remedie la desarticulación y pobreza de las evaluaciones actuales (Capítulo 3 de este *Informe* para más detalle). Indudablemente, se trata de un asunto de gran importancia estratégica. Sin embargo, en ausencia de la decisión inicial de reformar lo existente, resulta difícil establecer una secuencia clara para la planificación de mediano y largo plazo que sí fue posible diseñar para los otros pilares.

Esta visión propone que un sistema educativo de calidad es aquel que implementa los mecanismos requeridos para que toda persona en edad escolar acceda al sistema y reciba la oferta diseñada por las autoridades educativas; que asegure el desarrollo de sus habilidades y competencias; que ofrezca los incentivos requeridos para que todos puedan permanecer dentro del sistema a lo largo de su proceso educativo; y que, además, proporcione los recursos óptimos para el correcto desarrollo del proceso de enseñanza aprendizaje, incluyendo acceso a personal docente idóneo y capacitado para impartir sus funciones. De cumplirse con estas condiciones, se estaría ante un

Figura 4.1

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: Elaboración propia con base en con base en la consulta a expertos y actores educativos realizada para este *Informe*.

sistema educativo que propicia la calidad continua de los aprendizajes esperados, y que ejecuta las acciones requeridas para lograrlo.

El *Octavo Informe del Estado de la Educación* acuñó el término de "apagón educativo", que alude tanto a los problemas de acceso a la educación que tuvieron los y las estudiantes durante la pandemia, especialmente quienes provienen de entornos más vulnerables, como a la fuerte contracción en los aprendizajes esperados y propuestos en los programas de estudio, lo que redujo sustantivamente sus conocimientos y habilidades en relación con el perfil de salida esperado (PEN, 2021).

Las falencias del MEP para mantener un mínimo de calidad educativa durante los años de pandemia (2020-2021) pusieron de manifiesto que la calidad del aprendizaje es vulnerable a las variabilidades de los entornos escolares. Por este motivo, establecer aspiraciones de cobertura y equidad, niveles óptimos de calidad en los ambientes de aprendizaje y en el personal docente que atiende a las personas estudiantes, con objetivos realistas en el mediano y largo plazo, deben ser principios rectores que orienten la hoja de ruta para el sistema educativo.

Reducir los años de rezago que acumulan las y los estudiantes costarricenses en habilidades fundamentales, medidas por las pruebas PISA y afectadas por el apagón educativo y la pandemia, requerirá en los próximos años planes de recuperación y aceleración de aprendizajes con metas claras de mejora educativa. Para diseñar estos planes, el sistema requiere de un sólido sistema de evaluación educativa, con instrumentos robustos que generen información precisa sobre lo que las personas estudiantes saben o no, y permitan diseñar intervenciones efectivas.

Un punto de partida clave en este enfoque es comprender que la cobertura y la equidad no se limitan a incrementar las tasas de escolaridad, es decir, la proporción de personas que asisten a escuelas y colegios. Esta visión propone una definición de cobertura más amplia, que trasciende los indicadores tradicionales. Lograr que todas las personas ingresen al sistema es solo el primer paso y, aun así, sigue siendo una promesa incumplida en el país.

Retomar el precepto constitucional de la obligatoriedad de la asistencia requiere de acciones adicionales originadas en los esfuerzos conjuntos de las familias y tutores del estudiantado, así como de los incentivos del Estado para atraerles a las aulas. En un sistema educativo en el que la mayoría de las personas estudiantes provienen de hogares con clima educativo bajo y un 40% de hogares pobres, brindar incentivos para estudiar es fundamental para mantener al estudiantado en el sistema y asegurar que completen su trayectoria educativa.

Otro componente de la cobertura es la oferta educativa, la cual presenta desafíos aún más complejos, pues muy pocos estudiantes del país reciben de forma completa la oferta de contenidos establecida oficialmente por el Consejo Superior de Educación en materias clave para el desarrollo integral de los educandos (o currículo completo).

En suma, se parte de una visión según la cual el derecho a la educación se concibe como una política universal que debe asegurar no solo el acceso al sistema sino también l*a suficiencia del servicio educativo*, es decir, su calidad en igualdad de condiciones para todas las personas estudiantes que asisten.

Los ambientes de aprendizaje aptos para el proceso educativo constituyen la segunda garantía de un sistema educativo de calidad. Por estos ambientes se entiende el contexto físico, social y pedagógico en el que se desarrollan los procesos de enseñanza y aprendizaje, orientados a lograr ciertos resultados de aprendizaje (Zúñiga et al., 2016). Se pueden clasificar en dos dimensiones: la física (infraestructura, recursos educativos y funcionalidades de estos) y la de prácticas de aula (uso del tiempo de clase, interacciones entre docentes y estudiantes).

El *Informe del Estado de la Educación* ha documentado un déficit crónico en materia de infraestructura educativa que limita las posibilidades de contar con ambientes de aprendizaje atractivos (PEN, 2021). Asimismo, para el *Sexto Informe Estado de la Educación (2017)* se realizaron varios estudios especiales sobre los ambientes y prácticas en salones de clase de preescolar y secundaria que permitieron documentar importantes déficits en materia de recursos para el aprendizaje y funcionalidad de los espacios educativos, como ruido, luminosidad, bibliotecas, mobiliario, entre otros (PEN, 2017).

Además, las nuevas formas de educación obligan a contar con ambientes de aprendizajes conectados con amplia variedad de recursos digitales y tecnológicos, capacidades docentes para utilizarlos con fines pedagógicos y personas estudiantes activas como protagonistas de un proceso que involucre a la familia y la comunidad (PEN, 2021).

Esto resulta aún más relevante en un contexto de incremento de la pobreza de los aprendizajes como el actual, donde la población estudiantil presenta serios problemas en habilidades clave de lectura y escritura. Tal como el noveno *Informe* lo documentó, contar con libros, bibliotecas y recursos lúdicos en Preescolar y Primaria, así como con personal que atienda las necesidades emocionales del estudiantado, constituye también una necesidad ineludible (PEN, 2023).

La tercera garantía para un sistema educativo de calidad es la idoneidad del cuerpo docente, crucial para el éxito del sistema educativo. Esto implica no solo asegurar que cuenten con la formación académica adecuada, sino también fomentar su desarrollo profesional continuo, brindándoles acceso a capacitación en pedagogía, nuevas tecnologías y metodologías de enseñanza.

Un aspecto de gran importancia es el apoyo que reciba el personal docente para la implementación de enfoques centrados en los y las estudiantes, orientados a su participación y aprendizaje significativo. Para lograrlo, se debe incentivar la colaboración entre docentes, promoviendo el intercambio de buenas prácticas y recursos, así como establecer mecanismos de evaluación que reconozcan su esfuerzo y compromiso.

También es importante considerar el bienestar emocional y profesional del docente, pues su motivación y satisfacción impactan directamente en la calidad del aprendizaje de los estudiantes.

Se deben desarrollar políticas que busquen mejorar las condiciones laborales, la remuneración y el reconocimiento del trabajo docente, asegurando así que el sistema educativo cuente con profesionales apasionados y comprometidos con la educación de calidad. Al abordar la idoneidad del cuerpo docente desde esta perspectiva integral, se contribuirá a fortalecer la calidad del aprendizaje y se creará un entorno donde cada estudiante tenga la oportunidad de alcanzar su máximo potencial.

Propuesta de aspiraciones para avanzar hacia un sistema educativo de calidad

De las garantías esbozadas en la visión de un sistema educativo de calidad, la de cobertura y equidad presenta la particularidad de que resulta más evidente identificar la aspiración de largo plazo, ya que fue así establecida en la Constitución Política de Costa Rica: lograr que todos los niños y jóvenes del país asistan al sistema educativo y reciban la oferta curricular que el MEP está obligado a brindar (educación gratuita y obligatoria).

En el caso de la calidad de los ambientes de aprendizaje resulta menos directo establecer una aspiración concreta. Estos ambientes dependen de diversos factores, por lo que dicha aspiración debe formularse con precisión, garantizando a todas las personas estudiantes ambientes de aprendizaje óptimos para el desarrollo del proceso de enseñanza-aprendizaje.

Finalmente, la idoneidad del cuerpo docente debe entenderse no solo en términos de un examen de ingreso a la carrera docente, proceso que, por cierto, sigue pendiente de implementación. También constituye un compromiso del MEP para brindar condiciones propicias que favorezcan la capacitación, el desarrollo continuo y la estabilidad laboral del personal docente. Es fundamental que este compromiso se complemente con un proceso de evaluación cuyo objetivo no sea penalizar, sino promover la mejora continua de la práctica educativa. De este modo, se busca fomentar un entorno de colaboración y crecimiento profesional, donde las personas docentes puedan recibir retroalimentación constructiva que fortalezca tanto su desempeño como la calidad del sistema educativo en su conjunto.

Identificar un conjunto de características para concretar las tres garantías de un sistema educativo de calidad no es tarea sencilla. Para cada uno podría enumerase una serie de elementos atinentes que, de acuerdo con los últimos Informes del Estado de la Educación, requieren de una atención urgente. En general, cada principio es en sí mismo un constructo multifactorial y por esta razón es necesario identificar los elementos clave que deberían priorizarse en cada uno.

Este fue precisamente el ejercicio de diálogo que propició el Programa Estado de la Nación para este *Décimo Informe del Estado de la Educación*. Las deliberaciones permitieron identificar un **conjunto mínimo de condiciones** al que el país debería aspirar en materia de cobertura y equidad. Este incluye la universalización de todos los niveles educativos, el acceso al currículo completo y la posibilidad de que los estudiantes puedan acceder a los programas de equidad que requieran de acuerdo con sus necesidades.

De los múltiples factores, tangibles e intangibles, que modelan los ambientes de aprendizaje, el grupo de especialistas escogió dos como fundamentales para asegurar el cumplimiento de garantía: por una parte, la infraestructura y el mobiliario y, por otra, el equipamiento tecnológico y la conectividad disponible para los estudiantes en sus instituciones educativas.

En el ámbito de la idoneidad del personal docente, los especialistas reconocieron que esta no depende exclusivamente de su proceso de formación inicial (universidades) sino también de su desarrollo continuo una vez que ingresan a trabajar en el MEP. Además, influye su propia disposición y motivación para cumplir con el desarrollo de sus actividades en su rol docente.

La consulta realizada permitió la identificación de ocho aspiraciones vinculadas a las tres garantías para promover un sistema educativo de calidad (cuadro 4.3). Cabe señalar que esta propuesta, construida con base en el diálogo y las recomendaciones de las personas especialistas consultadas, coincide en buena medida con las recomendaciones construidas para otra ponencia preparada para el *Décimo Informe del Estado de la Educación*. En dicha ponencia, se señalan recomendaciones derivadas de la experiencia de países que expandieron su inversión y obtuvieron mejoras sustantivas en cobertura y calidad, explorando una selección de experiencias internacionales que aportan evidencia sobre buenas prácticas en materia de inversión educativa, considerando diversas dimensiones del gasto en educación (recuadro 4.8).

Para más información sobre

LECCIONES APRENDIDAS SOBRE INVERSIÓN EN EDUCACIÓN Y SU USO EFICIENTE
Véase Curcio y Simonini, 2024
www.estadonacion.or.cr

En resumen, la estrategia propuesta para la transformación del sistema educativo costarricense partió de la construcción de una visión sobre los elementos fundamentales que aseguren la calidad educativa, según las tres garantías descritas. Sobre esta base, se establecieron objetivos específicos, indicadores medibles y metas alcanzables en el corto, mediano y largo plazo, para un total de ocho aspiraciones (figura 4.1 y cuadro 4.3). Finalmente, para que esta propuesta se traduzca en políticas públicas operativas, es imprescindible garantizar mecanismos de financiamiento sostenibles y un uso eficiente de los recursos. El análisis de Curcio y Simonini (recuadro 4.8) ofrece una revisión de experiencias internacionales que demuestran la importancia de la inversión educativa como palanca de transformación.

De la visión estratégica a la acción: la conexión entre aspiraciones, inversión y metas

La selección de ocho aspiraciones permite asociar objetivos operativos que establecen los parámetros de logro de

Cuadro 4.3

Aspiraciones propuestas para el acuerdo nacional de mejorar la calidad del sistema educativo

Pilares	Aspiraciones
Cobertura y equidad	1. Universalizar la educación preescolar, primaria y secundaria.
	2. Que toda persona estudiante reciba el currículo completo en todos los ciclos educativos.
	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.
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.
	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.
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.
	7. Que todos los docentes puedan participar de procesos de capacitación, actualización y desarrollo profesional para la mejora de su idoneidad.
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.

Fuente: Fernández, 2025, con base en la consulta a expertos y actores educactivos realizada para este *Informe*.

Recuadro 4.8

Lecciones aprendidas sobre inversión en educación y su uso eficiente para lograr mejoras sustantivas en calidad y equidad

Curcio y Simonini (2024) analizaron la experiencia de los países que expandieron su inversión y obtuvieron mejoras sustantivas en cobertura y calidad. Exploran una selección de experiencias internacionales que aportan evidencia en relación con las buenas prácticas en materia de inversión educativa que consideran múltiples dimensiones del gasto en educación. Los países analizados con mayor profundidad fueron Chile, México, Perú, Costa Rica, Uruguay, Finlandia, Suecia y Corea del Sur.

Priorización de la inversión educativa en los presupuestos públicos: la educación debe consolidarse como una prioridad fiscal para garantizar la equidad y el desarrollo humano sostenible. Los países con mejores rendimientos académicos han fortalecido su inversión educativa como eje central de sus políticas públicas. Finlandia ha logrado estabilidad presupuestaria con financiamiento basado en resultados, lo cual permite una asignación más eficiente de recursos. Uruguay ha descentralizado la gestión educativa; ello ha aumentado la eficiencia mediante asignaciones a nivel local. En Chile, el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) vincula la inversión educativa con la rendición de cuentas, asegurando un mejor uso de los recursos.

Universalización de la cobertura educativa: para reducir desigualdades y mejorar las oportunidades de la población, es esencial expandir la oferta educativa. México ha logrado ampliar la cobertura secundaria tras declarar su obligatoriedad en 2013, con un incremento significativo en la matrícula. Chile, mediante la Ley de Inclusión Escolar (2015), eliminó el copago en establecimientos subvencionados, facilitando el acceso de sectores vulnerables. Perú ha impulsado becas y programas de financiamiento que posibilitan la permanencia en el sistema educativo de estudiantes en condiciones de pobreza. Inversión en infraestructura y conectividad: la infraestructura educativa de calidad impacta directamente en el aprendizaje. Uruguay ha implementado el Plan Ceibal desde 2007 asegurando conectividad digital y acceso a dispositivos tecnológicos en todas las escuelas públicas. Perú aprobó en 2022 un Plan de Cierre de la Brecha Digital que busca reducir desigualdades tecnológicas en educación básica. Chile ha fortalecido la infraestructura digital mediante el programa Enlaces, facilitando el acceso a internet en escuelas rurales.

Actualización de contenidos curriculares: la enseñanza debe responder a los desafíos del siglo XXI. Es necesario incorporar competencias digitales, pensamiento crítico y resolución de problemas. Finlandia ha reformado su currículo para evitar la memorización de contenidos y se ha enfocado en el aprendizaje basado en

Continúa >>

Recuadro 4.8 > Continuación

Lecciones aprendidas sobre inversión en educación y su uso eficiente para lograr mejoras sustantivas en calidad y equidad

proyectos. Corea del Sur ha integrado la inteligencia artificial, la realidad virtual y el aprendizaje digital en sus programas educativos. Uruguay ha reforzado el desarrollo de habilidades del siglo XXI mediante la digitalización de los procesos de enseñanza a través del Plan Ceibal.

Capacitación docente y profesionalización de la carrera: la formación continua y la mejora en las condiciones salariales docentes son clave para mejorar la calidad educativa. Finlandia ha logrado atraer a los y las mejores estudiantes a la docencia mediante procesos de selección exigentes y programas de formación de alto nivel. Corea del Sur y Suecia han implementado incentivos salariales para docentes con alto desempeño y han promovido metodologías de enseñanza innovadoras. Perú, Chile y México han desarrollado reformas en la carrera docente que incluyen evaluaciones de desempeño y mecanismos de ascenso basados en mérito. En México, la Ley General del Servicio Profesional Docente establece un esquema de evaluación y promoción con incentivos salariales.

Reducción de brechas de acceso y permanencia en poblaciones vulnerables: La educación debe ser inclusiva y garantizar la equidad en el acceso y permanencia en el sistema. México implementó escuelas de tiempo completo que brindaban alimentación y apoyo educativo a niños en situación de pobreza. Uruguay desarrolló el Sistema de Protección de Trayectorias Educativas que permitió la intervención temprana para prevenir la deserción escolar. Perú estableció el programa Qali Warma para garantizar alimentación escolar, así como el programa Beca 18 para financiar estudios de jóvenes en situación de vulnerabilidad. Chile implementó un sistema de subvenciones diferenciadas que otorga mayores recursos a escuelas con estudiantes de bajos ingresos.

Fortalecimiento de la educación en la primera infancia: La inversión en educación temprana tiene un impacto significativo en el desarrollo cognitivo y la reducción de desigualdades. Uruguay ha expandido su cobertura en educación inicial con políticas de apoyo a la infancia. Chile implementó el programa Chile Crece Contigo, integrando educación, salud y bienestar infantil.

Mecanismos de articulación con otros actores: La colaboración entre el sector público, la sociedad civil y la comunidad educativa fortalece la implementación de políticas. Perú ha institucionalizado los consejos escolares, lo cual ha derivado en una mayor participación comunitaria en la gestión educativa. Chile ha implementado sistemas de participación estudiantil en la toma de decisiones en los centros educativos.

Monitoreo y evaluación permanente de la inversión educativa: La rendición de cuentas y la medición de resultados son esenciales para mejorar la efectividad del gasto educativo. Chile ha implementado el Simce, permitiendo evaluar el desempeño estudiantil y ajustar políticas educativas. Colombia aplica el Examen Saber 11 para medir la calidad educativa a nivel nacional. Uruguay vincula la evaluación de estudiantes con estrategias de mejora en la enseñanza y formación docente. Perú ha desarrollado el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (Sineace) para garantizar estándares de calidad en la educación.

Planificación educativa de largo plazo: La inversión educativa debe estar alineada con estrategias de desarrollo sostenible. Perú ha implementado el Programa Estratégico de Logros de Aprendizaje (PELA) el cual ha priorizado resultados medibles en la calidad educativa. Chile ha desarrollado el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño Docente (SNED), vinculado a incentivos salariales. Finlandia implementa planificación plurianual en educación, asegurando una mejora continua en los procesos de enseñanza y aprendizaje. Uruguay ha desarrollado innovaciones presupuestarias que vinculan las asignaciones de recursos con metas de desempeño educativo.

Fuente: Elaboración propia con base en Curcio y Simonini, 2024.

una política educativa. Así, por ejemplo, el compromiso con la cobertura y equidad se refleja en la universalización de la educación preescolar, la expansión de los programas de alimentación y becas Avancemos, y la ampliación de la cobertura en secundaria. De igual manera, el fortalecimiento de los ambientes de aprendizaje se traduce en la mejora de la infraestructura educativa, la digitalización de las aulas y la modernización de bibliotecas. Finalmente, la calidad del cuerpo docente se ve reflejada en la implementación de evaluaciones de idoneidad, la capacitación basada en diagnóstico de necesidades y la profesionalización de la carrera docente (cuadro 4.4).

Los objetivos operativos, por su parte, permiten visualizar el progreso concreto hacia el cumplimiento de las ocho aspiraciones. También proporcionan herramientas para evaluar el impacto de las políticas implementadas y realizar ajustes estratégicos conforme avanza su ejecución, al desagregar indicadores para conocer el estado de situación en cada una de estas aspiraciones.

El horizonte temporal para el cumplimiento de dichos objetivos es un periodo de quince años. Este plazo busca posicionar el argumento de que las aspiraciones nacionales requieren de compromisos que también sean nacionales y

que trasciendan las distintas visiones de los gobiernos de turno; que es necesario comprometerse con la consecución de mejoras sobre la base del camino recorrido en cada administración previa, evitando así la visión cortoplacista de "borrón y cuenta nueva" que ha predominado en los últimos años en el sistema educativo.

Utilizar un periodo de estudio amplio permite incorporar en los análisis el efecto de la reducción proyectada de la población en edad escolar para el periodo 2026-2040, con un resultado que podría parecer contradictorio para algunos, ya que se demuestra, como se detallará más adelante, que no es cierto que la reducción de la población en edad escolar se deba traducir, inmediatamente, en ahorros de recursos económicos. Es cierto que habrá menos estudiantes, y eventualmente se necesitarán comprar menos alimentos u otorgar menos becas, pero solo hasta que el país alcance el escenario ideal de cobertura total de esos y otros beneficios. En la actualidad, aún estamos lejos de ese escenario. Finalmente, los objetivos operativos propuestos se interrelacionan unos con otros y el avance gradual de algunos es tomado en cuenta también en las proyecciones de progreso de otros. Pero el concepto clave es el de "avance gradual", pues, como fue evidenciado en secciones anteriores, cambios dramáticos no son posibles en el futuro inmediato.

Cuadro 4.4

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 Eduación 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 expertos y actores educactivos realizada para este *Informe*.

La gradualidad y la interrelación entre objetivos operativos no constituye una idea nueva. El acuerdo nacional del 8% del PIB constitucional para la educación proponía que el incremento presupuestario ocurriera de forma gradual y sostenida, tomando en consideración las capacidades de ejecución del MEP y la posibilidad de generación de ingresos dentro del fisco para darle soporte al aumento propuesto. La diferencia es que, en aquella ocasión, la idea no fue incorporada como un componente operativo vinculante del acuerdo, sino que permaneció como una expresión general de intención política. Por ello, en la propuesta de este *Informe*, las garantías y aspiraciones buscan comprometer avances graduales y factibles, explícitamente relacionados con decisiones de inversión y bajo el escenario fiscal y la capacidad de gestión del MEP realmente existentes.

El punto clave es definir los parámetros de logro asociados a cada una de las ocho aspiraciones y sus correspondientes objetivos operativos para alcanzar un sistema educativo de calidad. En caso de cumplirse, indicarían que se habría llegado a la situación deseada por esas aspiraciones. Su nivel de cumplimiento debería ser anualmente medido y monitoreado por distintos actores del sistema, incluyendo Mideplan, la Contraloría General de la República y la Asamblea Legislativa, así como también la ciudadanía en general.

En total, las aspiraciones y objetivos operativos se desagregan en veinte parámetros de logro o metas, cada uno con su indicador correspondiente. Este indicador es la medida que se empleará para valorar el estado de situación existente. En la mayoría de los casos, los parámetros especificados no permitirán alcanzar la aspiración deseada en el corto plazo, o ni siquiera dentro del periodo de quince años. Por ejemplo, 3.764 escuelas hoy no cuentan con la infraestructura o el personal docente requerido para ofrecer el currículo completo en educación primaria, y la aspiración es lograr ofrecerlo en todas ellas, pero la realidad se impone sobre lo ideal, y la meta propuesta es de conseguirlo en al menos 900 escuelas a lo largo de los próximos quince años, pero garantizando que sea un esfuerzo gradual y sostenido.

Las primeras cinco metas (cuadro 4.5) marcan el rumbo de varias de las siguientes, ya que incorporan la aspiración de alcanzar la universalización de la educación. Según las estimaciones realizadas por Fernández (2025), sería posible alcanzar coberturas del 100% en educación preescolar y primaria para el año 2030 mediante una combinación entre los incentivos para la incorporación y permanencia de los estudiantes al sistema educativo y el aprovechamiento de la reducción de la población en edad escolar.

La razón por la cual este parámetro de logro es factible es que esos niveles educativos presentan coberturas superiores al 93% en la actualidad, aunque en el caso de la educación secundaria se parte de tasas de matriculación más bajas, de 81% en III Ciclo y de 61% en la educación diversificada. Dado lo anterior, las metas propuestas promueven que la cobertura universal se alcance en el año 2035 para el III Ciclo (7º 8º y 9º años), y de al menos lograr la tasa neta de cobertura de 90% para la Educación Diversificada (10º, 11º y 12º) al año 2040.

Las metas relacionadas a la cobertura estudiantil delimitan la trayectoria de otros objetivos. Por ejemplo, inciden sobre la cantidad de becas que serían requeridas. Asimismo, los platos de alimentos que deberán servirse en los comedores escolares dependen directamente del número de niños, niñas y jóvenes matriculados en el sistema cada año, un elemento incorporado en todas las metas propuestas.

En el cuadro 4.5, los cinco objetivos operativos para el pilar de cobertura y equidad se desagregan en trece parámetros de logro. Ello es así pues es necesario tomar en cuenta la particularidad de cada nivel educativo. Así, por ejemplo, para el objetivo estratégico de lograr el 100% de cobertura en todos los niveles educativos, se plantean cinco parámetros distintos. Todos buscan cumplir con el mismo objetivo operativo, pero las diferencias en la línea base inicial inciden sobre las metas de progreso propuestas para cada nivel educativo (cuadro 4.5).

Cinco metas o parámetros de logro se asocian con el pilar de mejora en la calidad de los ambientes de aprendizaje. A su vez, se proponen dos metas para el pilar de cuerpo docente idóneo (cuadro 4.6). Al igual que en el caso del pilar de cobertura y equidad, se aplican los criterios de gradualidad y de interrelación entre los parámetros.

Un acuerdo nacional basado en una propuesta que cuidadosamente entrelaza pilares, aspiraciones, objetivos operativos, parámetros de logro e indicadores como los mencionados permitiría definir una senda de progreso sujeta a evaluación y adaptación permanente. Si cada gobierno se comprometiera a cumplir gradualmente con estos objetivos durante el periodo 2026-2040, el país habría logrado avances sustanciales hacia la construcción de un sistema educativo de alta calidad.

La inversión requerida para alcanzar las metas del acuerdo de forma progresiva y sostenida

El pilar de cobertura y equidad requiere de la mitad de los recursos adicionales

Las metas propuestas para avanzar hacia un sistema educativo de calidad requieren financiamiento para poder alcanzarse. Este financiamiento debe vincularse a la estimación de costos para la ejecución de proyectos de inversión, la contratación de bienes o servicios o la ejecución de obra pública.

Fernández (2025) realizó un ejercicio para estimar la inversión requerida para avanzar en el cumplimiento de los objetivos, considerando la gradualidad con que fueron propuestas las metas presentadas en la sección anterior. La elaboración de este plan de inversión tomó en cuenta distintos parámetros para cada proyecto y planteó varios supuestos que permitieron identificar los principales rubros de gasto asociados a cada iniciativa y, de este modo, estimar la inversión total requerida para cada una (recuadro 4.9).

La gradualidad en el cumplimiento de las metas propuestas en cada pilar (cuadros 4.5 y 4.6) permite establecer

Cuadro 4.5

Pilares, objetivos operativos, parámetros e indicadores para avanzar en el cumplimiento de las aspiraciones propuestas para lograr un sistema educativo de calidad en el pilar de "Cobertura y equidad"

					Metas propuestas				
Pilar	Objetivo operativo	Número	Parámetro de logro	Indicador	Línea base[a/]	2026	2030	2035	2040
Cobertura y equidad	Lograr que la tasa neta de cobertura sea del 100% en todos los ciclos educativos	1	Aumentar la asistencia de la población de 4 años en el ciclo materno infantil	Tasa neta de escolaridad en interactivo II	94,1	97,5	100,0		
		2	Aumentar la asistencia de la población de 5 años en el ciclo de transición	Tasa neta de escolaridad en transición	95,4	97,5	100,0		
		3	Aumentar la asistencia de la población de 6 a 11 años en I y II Ciclos	Tasa neta de escolaridad en I y II ciclos	93,7	97,5	100,0		
		4	Aumentar la asistencia de la población de 12 a 14 años en III ciclo	Tasa neta de escolaridad en III ciclo	80,5	80,0	86,0	100,0	
		5	Aumentar la asistencia de la población de 15 a 16 años en educación diversificada	Tasa neta de escolaridad en educación diversificada	60,8	62,0	62,0	78,0	91,0
	Lograr que más de 1.000 centros educativos implementen el currículo completo en educación primaria	6	Lograr que más de 1.000 centros educativos implementen el currículo completo en educación primaria	Cantidad acumulada de centros educativos que disponen de la infraestructura, mobiliario y personal docente y no docente para ofrecer el horario regular	314	364	614	914	1.214
	Logra una cobertura del 100% del servicio de comedor escolar en preescolar, primaria y secundaria	7	Mantener la universalidad de la cobertura del servicio de comedor escolar en preescolar y primaria	Porcentaje de estudiantes beneficiarios del servicio de comedor escolar respecto a la matrícula total, para los niveles interactivo II, transición, I y II ciclos	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
		8	Aumentar la cobertura del servicio de comedor escolar en la educación secundaria	Porcentaje de estudiantes beneficiarios del servicio de comedor escolar respecto a la matrícula total, para III ciclo y educación diversificada	71,0	73,0	76,0	99,0	100,0
	Lograr que el 100% de los estudiantes en condición de pobreza y pobreza extrema reciban la beca de AVANCEMOS	9	Otorgar la beca de Avancemos a todas las personas estudiantes de preescolar en situación de pobreza	Porcentaje de estudiantes de 4 y 5 años en situación de pobreza extrema y no extrema, que reciben beca de Avancemos	0,0	15,0	75,0	100,0	100,0
		10	Otorgar la beca de Avancemos a todas las personas estudiantes de primaria en situación de pobreza	Porcentaje de estudiantes de 6 a11 años en situación de pobreza extrema y no extrema, que reciben beca de Avancemos	33,0	44,0	86,0	100,0	100,0
		11	Otorgar la beca de Avancemos a todas las personas estudiantes de III ciclo en situación de pobreza	Porcentaje de estudiantes de 12 a 14 años en situación de pobreza extrema y no extrema, que reciben beca de Avancemos	47,0	55,0	87,0	100,0	100,0
		12	Otorgar la beca de Avancemos a todas las personas estudiantes de educación diversificada en situación de pobreza	Porcentaje de estudiantes de 15 a 18 años en situación de pobreza extrema y no extrema, que reciben beca de Avancemos	47,0	54,0	87,0	100,0	100,0
	Lograr que todo estudiante que lo requiera, reciba el servicio de transporte estudiantil	13	Dotar al Programa de Transporte de los recursos adicionales para atender la demanda insatisfecha de beneficiarios	Presupuesto asignado en la Ley de Presupuesto de la República del ejercicio económico correspondiente, para el Programa de Transporte estudiantil	46.167	48.137	50.091	52.646	55.332

a/ El año base puede ser 2022 o 2023.
Fuente: Fernández, 2025, con base en la consulta a expertos y actores educactivos realizada para este *Informe*.

Cuadro 4.6

Pilares, objetivos operativos, parámetros e indicadores para avanzar en el cumplimiento de las aspiraciones propuestas para lograr un sistema educativo de calidad en los pilares de "Ambientes de aprendizaje" y "Cuerpo docente idóneo"

					Metas propuestas				
Pilar	**Objetivo operativo**	**Número**	**Parámetro de logro**	**Indicador**	**Línea base[a/]**	**2026**	**2030**	**2035**	**2040**
Calidad en los ambientes de aprendizaje	Lograr que todas las juntas educativas reciban los recursos para el mantenimiento de los centros educativos	14	Presupuestar a las Juntas de Educación y Administrativas el monto mínimo para gastos operativos y de mantenimiento de los centros educativos	Presupuesto asignado en la Ley de Presupuesto Ordinario de la República del ejercicio económico correspondiente, en cumplimiento de la Ley 6746 (en millones de colones)	41.269	97.557	97.557	97.557	97.557
	Atender las órdenes sanitarias activas al 2024	15	Atender todas las órdenes sanitarias activas al año 2024	Cantidad acumulada de órdenes sanitarias con proyectos en ejecución para su solución	-	20	150	425	887
	Transformar las bibliotecas escolares en centros de recursos para el aprendizaje	16	Transformar las bibliotecas escolares en centros de recursos para el aprendizaje	Cantidad de bibliotecas escolares que disponen del equipamiento requerido para convertirse en centros de recursos para el aprendizaje	10	15	175	540	930
	Conectar a todos los centros educativos públicos con los anchos de banda definidos en la red educativa	17	Conectar a todos los centros educativos públicos con los anchos de banda definidos en la red educativa	Porcentaje de centros educativos que reciben internet, atendidos por el Eje MEP, con un ancho de banda igual o superior al establecido en la red educativa (capa 1)	20%	20%	100%		
	Lograr que todas las personas estudiantes cuenten con un docente de informática educativa	18	Lograr que todos los estudiantes cuenten con un docente de informática educativa	Número acumulado de docentes de informática educativa contratados por el MEP	1.905	2.025	2.506	3.107	3.709
Cuerpo docente idóneo	Implementar las pruebas de idoneidad a personas que ingresan a la carrera docente	19	Implementar las pruebas de idoneidad a personas que ingresan a la carrera docente	Cantidad acumulada de personas egresadas de carreras de educación que aplican la prueba de idoneidad para ingresar a la carrera docente	-	1.700	21.700	46.700	71.700
	Lograr establecer procesos de capacitación docente con base en el diagnóstico de necesidades individuales	20	Capacitación docente con base en el diagnóstico de necesidades individuales	Cantidad de docentes que son capacitados con base en diagnóstico de sus necesidades de capacitación	ND	2.500	5.184	12.899	32.098

a/ El año base puede ser 2022 o 2023.
Fuente: Fernández, 2025, con base en la consulta a expertos y actores educactivos realizada para este *Informe*.

Recuadro 4.9

Parámetros y supuestos utilizados en la estimación de la inversión requerida para el cumplimiento de los objetivos propuestos

Para estimar la inversión necesaria para avanzar de forma progresiva en las metas propuestas en el marco de acción hacia un sistema educativo de calidad, se definieron y modelaron diversos supuestos y parámetros que facilitaron la estimación de los gastos en cada rubro requerido para implementar los proyectos vinculados a cada meta. Algunos de los principales elementos se resumen a continuación:

Cobertura educativa: la línea base de las tasas netas de cobertura no utiliza los datos oficializados por el MEP para el año 2022, ya que estos se basan en las proyecciones de población 2011-2050, elaboradas por el INEC luego del Censo de Población 2011. En su lugar, se utilizan las más recientes proyecciones de población 2022-2100, publicadas por el INEC con base en el operativo censal 2022. En general, las tasas de cobertura son más altas que las oficiales, dado que para el año 2022 y subsiguientes el INEC estimó un tamaño de población inferior al proyectado previamente.

Currículo completo: las estimaciones de costos para los rubros de infraestructura, servicios de ingeniería, equipamiento y contratación docente se basan en la propuesta planteada por el MEP en el año 2018 y consignada en el Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones Públicas 2019-2022. Se utilizó el costo medio en cada rubro para estimar el costo total y, en el caso de las remuneraciones, se toma en cuenta crecimiento del costo acumulado debido a la contratación docente, incluyendo incrementos salariales por costos de vida del 1% anual.

Comedores escolares: la cobertura de la población beneficiaria considera tanto las proyecciones poblaciones por grupos de edad como el nivel inicial de cobertura del programa según la oferta educativa. Además, se estableció un aumento del 3% anual en el costo del "plato servido" para mantener el valor real del dinero en el tiempo.

Avancemos: se realizan estimaciones separadas por ciclo educativo, dado que el monto de la beca mensual es distinto según cada nivel. Se toma en consideración el efecto de la reducción poblacional, y las simulaciones no solo estiman la cantidad de becas adicionales que se requieren con respecto a la población que actualmente no la recibe, sino que también toman en consideración el número de nuevos estudiantes que estarían ingresando al sistema según las metas de aumentos de cobertura. Además, dado que la beca debería ser entregada prioritariamente a estudiantes en condición de pobreza, se estimó el porcentaje de estudiantes pobres que recibieron la beca en el 2024, según la ENAHO. Ese parámetro fue aplicado a cada grupo poblacional para efectos de estimar la proyección de población potencial en condición de pobreza en cada grupo de edad. El supuesto principal es que el nivel de pobreza será fijo para todos los años. Además, se estableció el supuesto de crecimiento del valor inicial de la beca a una tasa fija del 3% anual, para mantener el valor real del dinero en el tiempo.

Órdenes sanitarias: de los 887 centros educativos que tienen órdenes sanitarias, 657 no disponen de una estimación preliminar del costo que requerirá su atención. Para el proceso de imputación, a cada centro educativo con información faltante le fue asignado el valor promedio del costo de una obra con la cual compartiera características básicas, en las variables de tipo de prioridad, oferta educativa del centro (primaria, preescolar, primaria, otra), y provincia donde se ubica la instalación. El promedio condicionado a esas tres variables fue asignado a cada centro educativo que cumpliera los mismos requerimientos de información.

Bibliotecas escolares y centros de recursos para el aprendizaje (CRA): para dotar de CRA a las 929 bibliotecas que no lo tienen, se utilizan como base los costos directos del proyecto ejecutado por el MEP en el año 2014, mediante el cual se dotó de equipamiento tecnológico y libros a cerca de 300 bibliotecas. La información permitió clasificar las inversiones realizadas en equipamiento tecnológico, libros u otras adaptaciones.

Red educativa de banda ancha: este proyecto fue oficializado por el MEP en los documentos remitidos a MIDEPLAN para la inscripción de la red educativa en el Banco de Proyectos de Inversión Pública (2019). Los datos consignados en ese proyecto fueron utilizados de forma directa.

Docentes de informática educativa: fue estimado el costo salarial anual utilizando como base el salario global publicado por MIDEPLAN y el Servicio Civil, y añadiendo los costos adicionales de salario escolar, aguinaldo y cargas estatales y patronales al seguro de salud de la CCSS y al régimen de pensiones del Magisterio Nacional. Se asumen incrementos anuales por costo de vida del 1%.

Pruebas de idoneidad: se utiliza como referencia el costo medio de aplicación de las pruebas.

Capacitación docente: las estimaciones se basan en la propuesta planteada por el MEP en el año 2018 y consignada en el Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones Públicas 2019-2022. Se utilizó el costo medio de capacitación por docente como la referencia.

Fuente: Elaboración propia con base en Fernández, 2025.

niveles de inversión factibles tanto desde el punto de vista financiero como de capacidad de gestión del MEP. La estimación del costo para poder alcanzar los objetivos estratégicos propuestos señala que, dada la gradualidad propuesta, en el primer año de implementación serían requeridos 61.117 millones de colones para ejecutar los proyectos requeridos de forma simultánea, lo cual permitiría alcanzar las metas propuestas en cada uno de estos.

Desde el primer año, el avance en cuatro de los objetivos operativos requeriría el 87% de la inversión total adicional, ya que se estimó en 15.379 millones de colones el costo para atender las primeras 20 órdenes sanitarias (las de mayor severidad o gravedad), 15.000 millones de colones para iniciar el aumento progresivo destinado a recuperar la inversión que realizan las juntas educativas en el mantenimiento de centros educativos, 13.808 millones de colones para realizar las adecuaciones de infraestructura y la contratación de personal necesarias para ofrecer el currículo completo en 60 centros educativos adicionales, y 8.799 millones de colones los recursos requeridos para lograr que el 15% de las personas estudiantes de preescolar, el 45% de primaria y el 55% de secundaria reciban la beca de Avancemos.

Las estimaciones de costos fueron realizadas para cada año en el periodo 2026-2040. El cuadro 4.7 muestra el resumen de costos para algunos años seleccionados dentro de ese periodo. Si bien el avance en el cumplimiento de los cuatro objetivos operativos mencionados en el párrafo anterior consumiría en promedio el 87% de los recursos adicionales necesarios en el primer quinquenio (2026-2030), su representación dentro del conjunto de proyectos bajaría al 77% y 73% entre 2035 y 2040. En esos años serían requeridos más recursos para otros de los proyectos para los cuales fueron propuestos crecimientos graduales (cuadro 4.7).

Si se analiza la información anterior de acuerdo con las aspiraciones y objetivos operativos incluidos en cada pilar, es posible observar que el financiamiento de las metas propuestas para el pilar de cobertura y equidad iniciaría en el orden del 45% de la inversión adicional total requerida, pero llegaría hasta el 55% hacia el final del periodo. Por su parte, el financiamiento del pilar de calidad de los ambientes de aprendizaje iniciaría en 54% y finalizará en 42% del total de recursos. Las dos metas propuestas para el pilar de cuerpo docente idóneo requerirían entre el 1% y el 2% del total de recursos proyectados (gráfico 4.20).

Cuadro 4.7

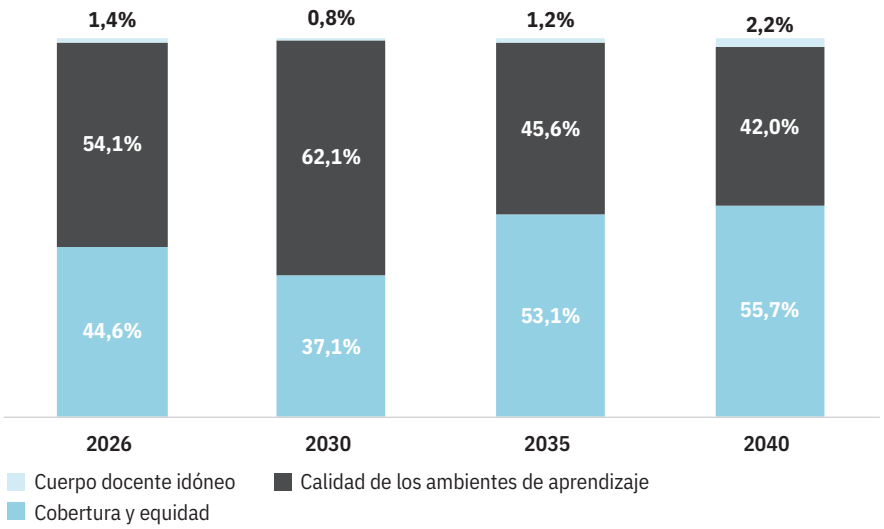
Estimación de la inversión adicional requerida para la implementación de proyectos, según objetivo operativo. 2026-2040
(millones de colones corrientes)

Pilar	Objetivo operativo	2026	2030	2035	2040
Cobertura y equidad	Lograr que más de 1.000 centros educativos implementen el currículo completo en educación primaria.	13.808	38.369	69.071	99.773
	Lograr que el 100% de las personas estudiantes en condición de pobreza y pobreza extrema reciban la beca de Avancemos	8.799	43.375	61.761	63.227
	Logra una cobertura del 100% del servicio de comedor escolar en preescolar, primaria y secundaria	2.654	4.072	20.564	28.016
	Lograr que todo estudiante que lo requiera reciba el servicio de transporte estudiantil	1.969	3.924	6.479	9.164
Calidad en los ambientes de aprendizaje	Lograr que todas las juntas educativas reciban los recursos para el mantenimiento de los centros educativos	15.000	56.288	56.288	56.288
	Atender las órdenes sanitarias activas al 2024	15.379	71.545	44.129	45.439
	Transformar las bibliotecas escolares en centros de recursos para el aprendizaje	68	249	588	995
	Conectar a todos los centros educativos públicos con los anchos de banda definidos en la red educativa	429	10.796	10.796	10.796
	Lograr que todas las personas estudiantes cuenten con un docente de informática educativa	2.171	11.294	23.741	37.428
Cuerpo docente idóneo	Implementar las pruebas de idoneidad a personas que ingresan a la carrera docente	282	831	831	831
	Lograr establecer procesos de capacitación docente con base en el diagnóstico de necesidades individuales	557	1.155	2.874	7.152
Total general		**61.117**	**241.898**	**297.123**	**359.109**

Fuente: Fernández, 2025, con base en la consulta a expertos y actores educactivos realizada para este *Informe*.

Gráfico 4.20

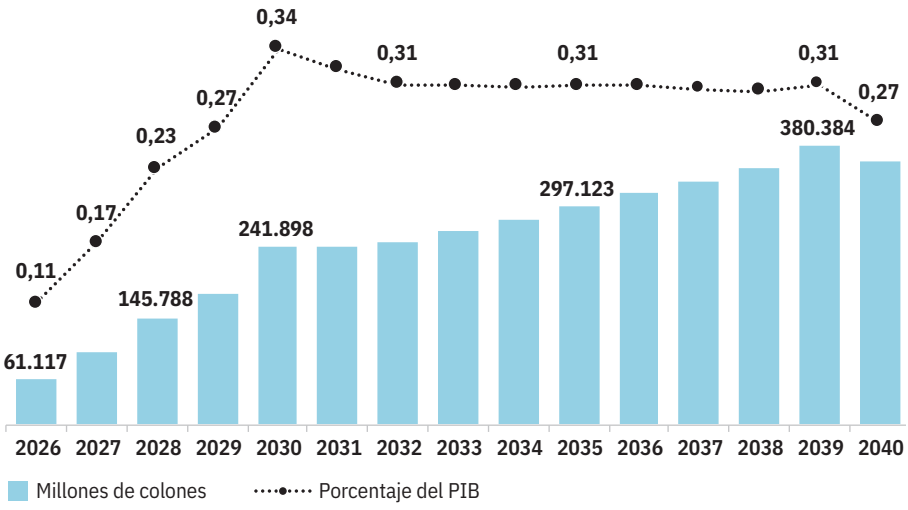
Distribución de la inversión adicional proyectada para el cumplimiento gradual de los objetivos operativos, según pilar
(en millones de colones corrientes)



Fuente: Elaboración propia con base en Fernández, 2025.

Gráfico 4.21

Proyecciones del presupuesto adicional[a/] requerido por el MEP para avanzar en el cumplimiento de las metas propuestas
(en millones de colones corrientes y como porcentaje del PIB)



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 datos de Fernández, 2025 y Pacheco, 2025, Ministerio de Hacienda y BCCR.

Las metas propuestas requerirían incrementos graduales y sostenidos, pero inferiores a 0,5 puntos del PIB cada año

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

El resultado de este ejercicio muestra que la inversión adicional requerida por el MEP, de 61.117 millones de colones en el primer año, iniciaría con un requerimiento del 0,11% del PIB y crecería paulatinamente hasta alcanzar el 0,34% del PIB proyectado para el año 2030. Posterior a ese año, el requerimiento se mantendría alrededor del 0,31% del PIB (gráfico 4.21). Son montos que este *Informe* considera manejables y compatibles con la realidad fiscal del país en los próximos años. Este resultado es fundamental, ya que no solo permite cumplir con uno de los componentes esenciales del acuerdo nacional del 8% de inicio de siglo —a saber, el crecimiento gradual y sostenido—, sino que promueve incrementos incluso inferiores a los 0,5 puntos del PIB establecidos en la Constitución Política, que, como se demostró durante la década anterior, no pudieron ser cumplidos por el Gobierno ni siquiera en la época de mayor expansión presupuestaria.

Existe espacio fiscal para que el MEP pueda avanzar en el cumplimiento de las metas, pero dependerá de la prioridad política y la negociación con el Ministerio de Hacienda garantizarlo

El presupuesto adicional requerido por el MEP inicia en un mínimo de 61.117 millones de colones en el primer año y llegaría a alcanzar hasta 380.384 millones, en términos nominales, hacia el final del periodo. 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 (gráfico 4.21).

En la sección en que se analizó la regla y el marco fiscales de mediano plazo del Ministerio de Hacienda se presentaron dos escenarios sobre la posible evolución del presupuesto del MEP en relación con el PIB. En ambos casos, la conclusión fue que esta proporción continuaría disminuyendo al menos hasta el año 2029, en un rango que varía entre el 4,40% al 4,67% del PIB. La relación del presupuesto educativo al PIB disminuiría porque se proyecta que el presupuesto nominal del MEP crezca 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 sea implementada por el Ministerio de Hacienda. Si Hacienda permite que los recursos para el MEP crezcan a la misma velocidad que indique la regla fiscal, habría mayor disponibilidad de dinero para el sector educativo. Sin embargo, si continúa prevaleciendo el marco fiscal de mediano plazo, el presupuesto nominal del MEP podría crecer, pero a un ritmo mucho más bajo. Un dato clave es que, en cualquiera de los dos escenarios, el aumento del presupuesto del MEP sería mayor a las necesidades de inversión estimadas para avanzar hacia un sistema educativo de calidad. Ello quiere decir que sí existe espacio fiscal para que el MEP pueda avanzar en el cumplimiento de las metas propuestas.

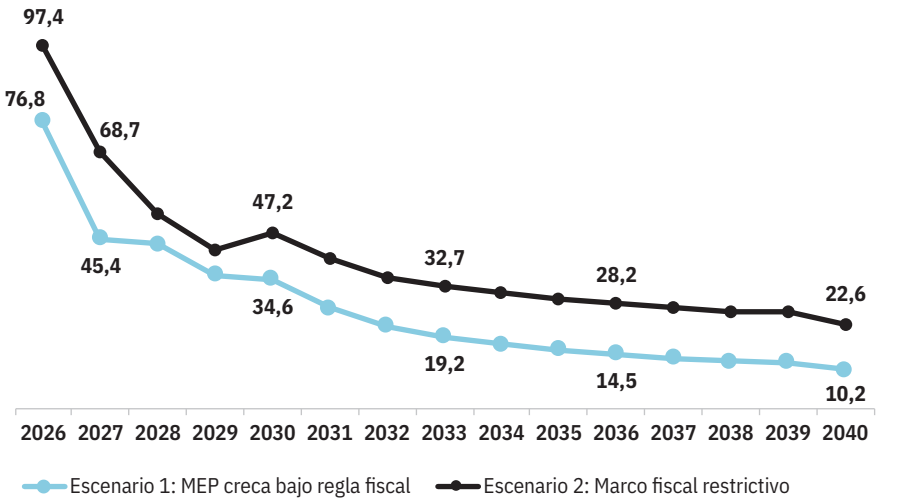
Este espacio fiscal, sin embargo, podría ser muy estrecho en los primeros años. Las estimaciones de la inversión adicional requerida para las metas propuestas representan un 78% del crecimiento del presupuesto educativo proyectado bajo el escenario más optimista, pero equivaldrían al 97% del crecimiento presupuestario previsto bajo parámetros más restrictivos en la política fiscal (gráfico 4.22).

Además, debe considerarse que el presupuesto actual del MEP requiere ajustes nominales en el tiempo. Es previsible que la partida de remuneraciones aumente, ya que los salarios de los docentes y administrativos deberían crecer al menos para compensar el aumento del costo de vida. El Fondo Especial para la Educación Superior también requerirá ajustes, de acuerdo con las negociaciones entre el Poder Ejecutivo y el Conare de los próximos años.

Si bien esto podría implicar que las metas propuestas para los primeros años de ejecución podrían ser ajustadas y adaptadas a esa realidad, realmente esto dependerá del escenario fiscal que prevalezca en el próximo quinquenio. Con todo, el resultado general señala que, para la mayor parte del periodo de análisis, la inversión adicional para los proyectos estratégicos requerirá menos de la tercera parte del posible aumento nominal en el presupuesto del MEP.

Gráfico 4.22

Proyección de la inversión adicional requerida por el MEP[a/] para avanzar en el cumplimiento de las metas propuestas
(porcentajes con respecto al crecimiento nominal del presupuesto total del MEP)[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 crecimiento nominal del presupuesto del MEP se presenta bajo dos escenarios probables. El primero señala que el MEP podrá crecer al ritmo que permita la regla fiscal, mientras que el segundo supone mayores restricciones de crecimiento de acuerdo con el marco fiscal de mediano plazo del Ministerio de Hacienda.

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

Sólo el 25% de la inversión estimada para avanzar con las metas propuestas sería para salarios y la inversión de capital debe crecer a un ritmo mayor

Un elemento importante a considerar es la distribución de la inversión adicional requerida para el cumplimiento de las aspiraciones y objetivos operativos entre los principales rubros de inversión. En promedio, el 47% de los recursos requeridos para cumplir con las metas se destinarían a las transferencias corrientes: los programas de equidad (comedores escolares, becas de Avancemos y transporte estudiantil) y también para la mejora presupuestaria que requieren los Juntas de Educación y Administrativas para el mantenimiento de los centros educativos.

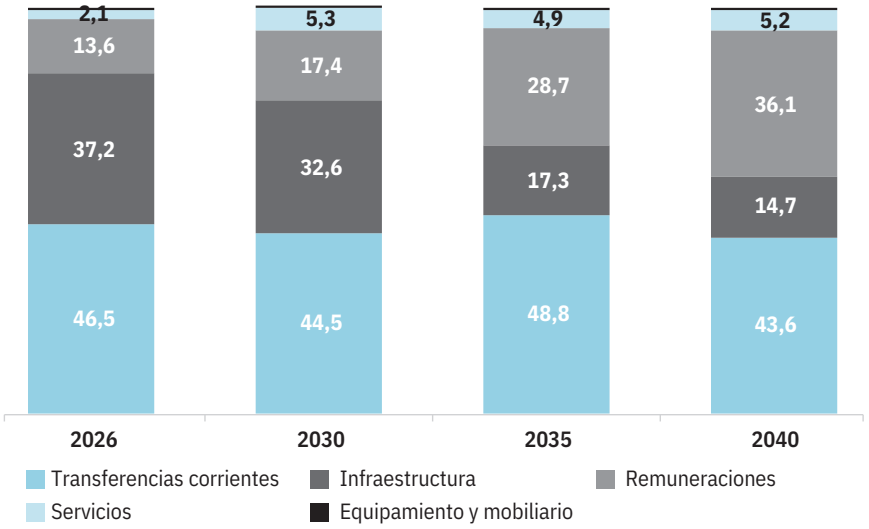
Inicialmente, las remuneraciones

representarían solo el 14% del presupuesto requerido en los primeros años, para iniciar las contrataciones docentes previstas en las metas (para el proyecto de currículo completo y para completar el faltante de docentes de informática educativa en preescolar, primaria y secundaria). Sin embargo, este rubro sería el que más crecería a lo largo del tiempo, dado que implica compromisos legales y derechos adquiridos para el personal docente contratado. Estos compromisos serían acumulativos en cada ejercicio económico, hasta alcanzar el 36% de los recursos en el año 2040. En promedio, el 25% de la inversión total se utilizaría para el pago de salarios y componentes conexos (gráfico 4.23).

La inversión de capital requeriría de al menos una tercera parte de los recursos en los primeros años de inversión y, aunque su participación relativa caería al 15% hacia el final del periodo, requeriría de incrementos de magnitudes del doble o triple respecto a la inversión actual del MEP en esta partida.

Gráfico 4.23

Distribución porcentual del presupuesto adicional requerido[a/] por el MEP para la ejecución de proyectos estratégicos, según rubro de inversión



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.

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

Síntesis de las principales recomendaciones: un nuevo compromiso nacional por la educación

El país enfrenta la oportunidad de replantear su compromiso con la educación, aprendiendo de los errores del pasado y diseñando una estrategia sostenible para garantizar el financiamiento del sistema educativo. Esto requiere de un pacto nacional que trascienda los ciclos políticos y establezca lineamientos claros sobre la inversión en educación.

Ante la realidad fiscal actual, es necesario definir una estrategia de recuperación progresiva del presupuesto educativo que garantice el cumplimiento de los compromisos constitucionales sin comprometer la estabilidad fiscal del país. Esta estrategia debe partir de un consenso político que priorice la inversión en educación como un pilar del desarrollo sostenible que el país requiere.

Este capítulo diseñó un plan de inversión gradual luego de un ejercicio de planificación estratégica que inició con la definición de un objetivo estratégico y tres pilares sobre los cuales es necesario actuar. Estos se desagregaron en ocho aspiraciones y veinte parámetros de logro, con sus correspondientes objetivos operativos e indicadores para su medición. Este planteamiento sirvió de base para estimar los costos asociados a su cumplimiento y establecer un horizonte temporal de gradualidad para alcanzarlo. Posteriormente, 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 es que la propuesta planteada por el capítulo es financieramente viable, incluso en las actuales restrictivas condiciones fiscales. Sin embargo, su materialización requerirá de una negociación política con el Ministerio de Hacienda y un sistema de monitoreo estricto sobre la labor del MEP en la gestión de la inversión adicional. Esto último –los mecanismos de seguimiento y evaluación para asegurar la eficiencia en el uso de los recursos– es de fundamental importancia.

Un punto clave es la priorización de la inversión en infraestructura y equipamiento educativo con el fin de asegurar que las nuevas construcciones y remodelaciones se realicen bajo criterios de eficiencia y sostenibilidad. Asimismo, se deben fortalecer los mecanismos de financiamiento externo y las alianzas público-privadas que permitan 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 que permitan 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.

La propuesta planteada en este capítulo 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 ese 8 %. Esa falta de definición no permitió un seguimiento ni una evaluación adecuados 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.

Por ese motivo, 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 que 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.

La propuesta no pretende que futuras administraciones del MEP tomen de forma literal las metas contenidas en ella, sino que permita orientar la definición final de los objetivos, tomando como referencia el ejercicio participativo de priorización, mediante el cual fueron identificados los tres pilares para el sistema educativo de calidad, y las ocho aspiraciones nacionales para progresar dentro de esos pilares.

Los veinte parámetros de logro y los objetivos e indicadores asociadas a estos pretenden evidenciar dos elementos clave que deberían ser incorporados por los gobiernos de turno en su planificación estratégica. Primero, el concepto de gradualidad, que queda plasmado en el compromiso de mejoras progresivas y continuas; segundo, la factibilidad real de ese progreso, que toma en cuenta las restricciones fiscales y por la propia capacidad del MEP para gestionar los proyectos estratégicos. Ciertamente, algunos objetivos podrían tener avance total para el cumplimiento de cada una de las aspiraciones, mientras que en otros el avance podría ser parcial. La realidad es siempre más complicada que cualquier ejercicio de planificación. Lo importante es la demostración del compromiso a través de la definición de metas graduales y avances sostenidos.

Las estimaciones del plan de inversión propuesto tampoco pretenden sustituir los cálculos que cada administración deberá generar al momento de definir su planeamiento estratégico. Tienen otro propósito: demostrar los escenarios presupuestarios y el marco de acción sobre el cuál será necesario encontrar un equilibrio entre las restricciones fiscales –incluyendo la regla fiscal– y la prioridad fiscal que pueda otorgarse al sector educativo.

Si todos estos elementos pudieran ser integrados por los futuros gobiernos en sus planes de acción y quedaran así establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones Públicas de cada periodo, se garantizaría el acceso a información de una política pública transparente. Además, permitiría evaluar el grado con el que cada gobierno se ha comprometido con las aspiraciones definidas en el marco de un acuerdo nacional.

Un acuerdo nacional como el propuesto en este *Informe* no será el resultado de la generación espontánea. Desde el Programa Estado de la Nación se generan algunos de los insumos que podrían incorporarse en dicha propuesta, pero dependerá de los actores políticos lograr que estos trasciendan y sean posicionados en el debate público, especialmente en el contexto de elecciones presidenciales que se avecinan. Son los partidos políticos quienes tendrán representación en la contienda por la búsqueda de la Presidencia de la República y los cargos a Diputados los primeros llamados a hablar de este nuevo acuerdo nacional por la educación.

Un acuerdo nacional buscaría no tanto que se le demande a cada Ministro de Hacienda dotar al MEP del 8% del PIB para educación en un solo año (que aunque es el mandato constitucional, no es financiera ni administrativamente posible dado el estado de situación fiscal actual), sino que se le exija evidenciar su compromiso con un crecimiento presupuestario gradual y sostenido año con año hasta alcanzar el mandato, lo que constituye una respuesta práctica a una disyuntiva extremadamente compleja: la desinversión en educación compromete el desarrollo futuro del país, pero no hay recursos para cumplir con la norma constitucional. La manera de salirse de esta trampa es un acuerdo que relacione el compromiso hacendario con una estrategia educativa clara, transparente y factible, con metas e indicadores precisos que permitan monitorear la efectividad de la inversión. Un acuerdo nacional debe demostrar el compromiso del Poder Ejecutivo con políticas educativas y sociales de Estado, con visión de largo plazo, anteponiendo la calidad como principio nuclear y centrado en la persona estudiante, tal y como lo establece la Política Educativa vigente.

A partir de estas consideraciones, a continuación, se sintetizan las principales recomendaciones, dirigidas tanto al ámbito político como a la gestión institucional del Ministerio de Educación Pública (MEP), basadas en las conclusiones centrales del capítulo.

Renovar el acuerdo nacional por la educación

Es imprescindible establecer un nuevo consenso nacional que garantice el aumento gradual de los recursos para educación hasta alcanzar, de forma realista, el mandato constitucional del 8% del PIB. Este acuerdo debe evitar errores previos mediante mecanismos claros de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas, asegurando que la inversión adicional sea efectivamente utilizada en áreas estratégicas definidas en consenso. El acuerdo deberá sustentarse en el diálogo político amplio y transparente e involucrar a todos los actores clave del sector educativo y la sociedad civil para asegurar un compromiso sostenido más allá de las administraciones gubernamentales.

Fortalecer la gestión financiera y administrativa del MEP

El incremento gradual de la inversión educativa debe ir acompañado por el fortalecimiento inmediato de la capacidad de gestión financiera y administrativa del MEP. Esto incluye optimizar la planificación presupuestaria, mejorar la ejecución de los recursos y asegurar la eficacia y eficiencia del gasto educativo. Se recomienda

implementar procesos de auditoría, monitoreo constante y evaluación periódica del cumplimiento de metas estratégicas, asegurando transparencia en la gestión de los recursos.

Priorizar la inversión en equidad y cobertura universal

Para garantizar equidad educativa y reducir las brechas persistentes, se recomienda priorizar recursos adicionales en los programas dirigidos a la población más vulnerable, incluyendo la universalización efectiva del acceso a educación Preescolar, Primaria y Secundaria, así como la ampliación del servicio de comedor escolar y la asignación de becas para estudiantes en situación de pobreza. Esto requiere una coordinación estrecha con programas sociales y un incremento gradual pero constante en los recursos destinados a la equidad educativa.

Mejorar ambientes educativos con infraestructura adecuada y conectividad digital

La inversión en infraestructura educativa y conectividad tecnológica debe ser una prioridad inmediata y constante. Se recomienda desarrollar e implementar un plan nacional para atender todas las órdenes sanitarias pendientes y modernizar los centros educativos para que cumplan con estándares mínimos de calidad. Asimismo, se debe asegurar la conectividad digital universal en todos los centros educativos como una condición básica para el acceso equitativo a recursos educativos digitales y nuevas tecnologías.

Profesionalizar y desarrollar continuamente al cuerpo docente

Es urgente implementar de manera efectiva las pruebas de idoneidad docente y establecer programas de capacitación continua basados en diagnósticos específicos de necesidades del personal educativo. Esto contribuirá directamente a mejorar la calidad de los aprendizajes, asegurando que todos los estudiantes sean guiados por personas docentes calificadas, actualizadas y motivadas, capaces de implementar prácticas pedagógicas modernas y centradas en el estudiante.

Institucionalizar un sistema integral de evaluación educativa

Se recomienda institucionalizar un sistema robusto de evaluación educativa que permita monitorear de manera constante y precisa el desempeño del sistema en términos de calidad de los aprendizajes, equidad, cobertura e infraestructura. Esta evaluación debe basarse en estándares internacionales y proporcionar información clara y objetiva para la toma de decisiones y ajustes estratégicos continuos.

Asegurar la sostenibilidad fiscal del compromiso con la educación

Para sostener financieramente el nuevo acuerdo nacional, se recomienda generar un marco fiscal que equilibre la disciplina fiscal con la inversión estratégica en educación. Esto podría incluir la revisión y flexibilización selectiva de la regla fiscal para garantizar financiamiento estable y sostenido en educación, evitando que el sector educativo sea utilizado como mecanismo recurrente de ajuste fiscal.

Es recomendable iniciar la discusión para valorar la factibilidad de incorporar un mecanismo que permita excepciones a la regla fiscal en rubros estratégicos de la educación, pudiendo exceptuar de la regla las transferencias corrientes de los programas de equidad, de las juntas de educación y administrativas y otras áreas que sean establecidas como esenciales.

Una alternativa de política para recuperar la senda ascendente del financiamiento educativo es modificar el diseño de la regla fiscal, considerando otros tipos de regla que no solo se fijen en gasto, sino en el balance o en la deuda (Pacheco, 2025)

Avanzar hacia un sistema educativo de calidad requiere un enfoque integral que combine compromiso político, gestión eficiente, priorización de recursos, mejora continua del personal docente e infraestructura educativa, así como mecanismos robustos de evaluación y seguimiento. Estas acciones son indispensables para superar los rezagos acumulados, asegurar la equidad educativa y fortalecer la capacidad del sistema educativo para responder a las demandas del desarrollo humano y económico del país.

Créditos

Investigador principal:
Andrés Fernández Arauz.

Insumos: *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; *Tendencias de la inversión pública en educación durante el primer cuarto del siglo XXI* de Juan Diego Trejos Solorzano; *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; *Lecciones aprendidas sobre inversión en educación y su uso eficiente para lograr mejoras sustantivas en calidad y equidad*, de Javier Curcio y Florencia Simonini y *Alcances, condiciones y requerimientos para la universalización de la formación tecnológica en el Sistema Educativo Costarricense*, de Andrés Fernández y Melania Brenes.

Coordinación: Andrés Fernández Arauz.

Borrador de capítulo: Andrés Fernández Arauz.

Edición técnica:
Jorge Vargas Cullell e Isabel Román.

Actualización, procesamiento y visualización de datos: Andrés Fernández Arauz, Natalia Morales.

Asistentes de investigación:
Jorge Arredondo, Tirza Delgado.

Lectores críticos: Pablo Sauma, Isabel Román, Leonardo Garnier, Jorge Vargas Cullell.

Revisión y corrección de cifras: Javier Bogantes.
Corrección de estilo y edición de textos: Diego Ugalde.
Diseño y diagramación:
Erick Valdelomar /Insignia Ng.

Por la información brindada, se agradece a: Autoridad Presupuestaria del Ministerio de Hacienda, al Ministerio de Educación Pública, a la Asamblea Legislativa.

Agradecimiento especial a los participantes en el Taller de consulta sobre "Principales objetivos y prioridades en la política educativa nacional en los próximos 10 años", julio 2024.: José Aguilar, Virginia Alvarado, Jorge Luis Araya, Lizette Brenes, Julio Calvo, Gilbert Díaz, Susan Francis, Leonardo Garnier, Gilda González, Abril Gordienko, Francisco Antonio Pacheco, Allen Quesada, Jorge Quesada, Ana María Rodino, Ángel Ruiz, Juan Diego Trejos, Leda Muñoz. Y a Enrique González por la conducción del taller bajo la metodología de Juicio Grupal Ponderado.

Los talleres de consulta de ponencias se realizaron el día 27 de noviembre de 2024 y el taller de capítulo se realizó el 20 de marzo de 2025 con la participación de: Josué Arévalo, Leda Badilla, Katherine Barquero, Juan Luis Bermúdez, Olman Bolaños, Liz Brenes, Julio Calvo, Pablo Chaverri, Gerardo Contreras, Javier Curcio, María Coto Solano, Susan Francis, Leonardo Garnier, Mario Gómez, Andrea González, Abril Gordienko, Milena Grillo, Marisol Guzmán, Miguel Guzmán, Randall Hidalgo, Elena Jiménez, Francinie Jiménez, Ronulfo Jiménez, Gabriel Macaya, Lady Meléndez, Adriana Mora, Leda Muñoz, Alexander Ovares, José Francisco Pacheco, Juan Carlos Pereira, Estíbaliz Pérez, Jorge Quesada, Lorenzo Ramírez, Denia Rodríguez, Ivonne Sánchez, Magda Sandi, Mario Shedden, Juan Diego Trejos, María Eugenia Venegas, Renata Villers, Irma Zúñiga.

Notas

1 La tasa bruta simulada, que se muestra en el gráfico 12, se hizo con el supuesto de que el crecimiento en la matrícula inicial de la educación secundaria a partir del año 1980 habría sido 4,4%, que es el promedio de crecimiento observado en los años 1975, 1976 y 1977. Se utilizan solo estos años ya que el crecimiento promedio en la matrícula de 1970 a 1974 fue del 13% y en el año 1979 fue del 14%, es decir, sumamente elevados y posiblemente imposibles de mantener. El supuesto es menos ambicioso que la tasa efectiva de crecimiento que se dio en la década de los noventa, que fue del 5,1%.

2 Definiendo generación perdida como todas aquellas personas nacidas entre el año 1967 (que tenían la edad de 13 años en el año 1980, la edad oficial para ingresar a la educación secundaria) y aquellas nacidas hasta el año 1986 (que tuvieron 13 años en 1999).

3 Expedientes 15.299, 15.606 y 15.638

4 Informe afirmativo de mayoría al expediente 15.638, del 19 de setiembre de 2006, primera legislatura.

5 Sesión 44.2006, acuerdo 4-44-06 de setiembre de 2006.

6 Por lo anterior, en algunos gráficos se recurrirá al uso de ambos tipos de presupuesto: la inversión total pública en educación, que ofrece un panorama ampliado, y el presupuesto asignado específicamente al MEP, que permite mantener la trazabilidad con la discusión general de recursos al sistema educativo. Teniendo presente lo anterior, seguidamente se comentan las principales tendencias.

7 El número de personal total y docentes fue tomado directamente del consignado en la Ley de presupuesto de cada año.

8 Producto interno bruto a precios de mercado proyectado para el año 2025 de 52.499.948,7, publicado en la página web del Banco Central de Costa Rica el 22 de febrero de 2025.

9 Ver anexo metodológico al final del capítulo.

10 Más adelante se explicarán los detalles del ejercicio de priorización realizado mediante consulta a quince expertos nacionales.

11 Proyecciones consultadas el 22 de febrero de 2025 en la página web del Banco Central de Costa Rica.

12 El promedio de crecimiento del PIB nominal de los últimos 4 años, que supone constante y de 6,34% en las proyecciones elaboradas por Pacheco (2025).

13 Según la liquidación presupuestaria del MEP suministrada por la Dirección Financiera de esta entidad.

14 Acuerdo 02-64-2017 del 13 de noviembre de 2017.

Anexo Metodológico

Información de base para la elaboración de escenarios y proyecciones

Cuadro 4.8

Datos sobre producción, inversión pública, tasas y ajustes de precios, utilizados para el cálculo de la inversión real y la prioridad macroeconómica, fiscal y social

Año	**Producto Interno Bruto (PIB)** (millones de colones corrientes)	**Inversión pública total (IPT)** (millones de colones corrientes)	**Inversión social pública total (ISPT)** (millones de colones corrientes)	**Índice de precios implícito del gasto de consumo final del gobierno general** (base 2020 = 1)	**Población de Costa Rica** (millones de habitantes)
2000	4.627.051	1.137.295	788.359	0,168	3,87
2001	5.254.084	1.356.747	932.564	0,190	3,95
2002	5.965.391	1.564.391	1.106.128	0,217	4,02
2003	6.885.560	1.745.665	1.255.139	0,243	4,09
2004	8.150.138	1.953.018	1.401.109	0,274	4,15
2005	9.577.022	2.235.032	1.590.384	0,308	4,22
2006	11.613.320	2.599.689	1.879.506	0,353	4,28
2007	13.889.053	3.104.741	2.281.655	0,400	4,34
2008	16.208.975	3.839.350	2.903.183	0,471	4,40
2009	17.626.148	4.588.680	3.565.291	0,559	4,47
2010	19.802.011	5.299.429	4.175.245	0,636	4,53
2011	21.623.525	5.715.770	4.512.544	0,701	4,59
2012	23.752.869	6.361.555	4.964.211	0,754	4,65
2013	25.462.955	7.054.763	5.464.384	0,797	4,71
2014	28.001.328	7.689.538	5.922.421	0,846	4,77
2015	30.171.919	8.380.552	6.522.836	0,888	4,83
2016	32.056.288	9.021.859	6.978.867	0,908	4,89
2017	34.343.647	9.702.153	7.442.206	0,934	4,95
2018	36.014.719	10.371.132	7.902.597	0,964	5,00
2019	37.832.150	11.266.380	8.510.982	0,989	5,06
2020	36.495.246	11.967.570	8.775.338	1,000	5,11
2021	40.326.626	12.741.796	9.035.822	1,015	5,16
2022	44.810.031	12.929.118	9.058.638	1,025	5,21
2023	47.059.272	13.464.931	9.379.735	1,039	5,26
2024	49.115.935				
2025	52.499.949				
2026	56.237.188				

a/ Cifras preliminares del Producto Interno Bruto (PIB) en el período 2022-2024. La proyección 2025-2026 corresponde a la del Informe de Política Monetaria de enero 2025.

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

Anexo Metodológico

Cuadro 4.9

Datos de matrícula de estudiantes en educación pública y subvencionada (semi- oficial) utilizados para el cálculo de inversión social pública en educación por estudiante

Año	Educación preescolar (a)	Educación primaria (b)	Educación secundaria (c)	Educación especial y abierta (d)	Educación general (a+b+c+d)	Post- Secundaria
2000	63.369	506.925	208.334	102.875	881.503	280.547
2001	78.825	506.638	220.480	104.648	910.591	282.622
2002	83.331	504.050	233.955	124.598	945.934	282.396
2003	89.332	500.663	245.608	132.088	967.691	332.138
2004	91.389	491.942	257.203	138.601	979.135	332.971
2005	97.178	488.311	267.664	146.146	999.299	342.075
2006	98.279	489.095	274.226	142.177	1.003.777	339.148
2007	83.505	479.467	274.031	139.163	976.166	369.881
2008	94.581	473.192	273.662	144.662	986.097	428.874
2009	94.525	468.061	283.479	160.021	1.006.086	423.440
2010	94.802	457.483	284.790	170.719	1.007.794	435.268
2011	95.820	446.154	287.509	173.350	1.002.833	440.035
2012	96.668	431.546	289.624	178.560	996.398	468.242
2013	99.913	416.627	291.620	184.364	992.524	499.489
2014	102.066	411.276	292.525	195.794	1.001.661	532.908
2015	100.197	408.790	294.335	193.586	996.908	560.259
2016	98.790	407.245	292.597	203.311	1.001.943	620.265
2017	103.067	405.641	290.486	210.901	1.010.095	647.922
2018	126.802	414.156	289.921	228.605	1.059.484	639.897
2019	123.079	429.203	308.314	237.643	1.098.239	634.702
2020	123.504	424.268	310.793	236.282	1.094.847	600.149
2021	121.771	421.159	327.143	238.291	1.108.364	582.756
2022	118.088	416.109	326.834	206.373	1.067.404	572.384
2023	115.110	411.197	320.409	187.667	1.034.383	574.289

Fuente: Trejos, 2025 con datos del MEP, IMAS y las Universidades Públicas.

Anexo Metodológico

Cuadro 4.10

Datos de la inversión social pública en educación total[a/]

Año	**Inversión social pública en eduación (ISPE)** (millones de colones corrientes)	**Inversión social pública real en eduación (ISPrE)** (millones de colones constantes de 2020)	**Inversión social pública real en educación por habitante (ISPrEph)** (millones de colones constantes de 2020)	**Prioridad macroeconómica** (porcentaje del PIB)	**Prioridad fiscal** (porcentaje del IPT)	**Prioridad social** (porcentaje de ISPT)
					% de IPT	
2000	231.882	1.380.035	356.382	5,01	20,39	29,41
2001	278.911	1.465.393	370.667	5,31	20,56	29,91
2002	338.178	1.555.870	386.799	5,67	21,62	30,57
2003	383.904	1.580.114	386.676	5,58	21,99	30,59
2004	441.148	1.608.458	387.410	5,41	22,59	31,49
2005	500.379	1.623.501	385.150	5,22	22,39	31,46
2006	579.340	1.641.943	383.752	4,99	22,28	30,82
2007	709.213	1.770.875	407.999	5,11	22,84	31,08
2008	906.065	1.924.110	436.892	5,59	23,60	31,21
2009	1.182.691	2.114.998	473.224	6,71	25,77	33,17
2010	1.424.828	2.241.901	494.476	7,20	26,89	34,13
2011	1.505.069	2.147.629	467.674	6,96	26,33	33,35
2012	1.690.479	2.243.322	482.180	7,12	26,57	34,05
2013	1.863.704	2.337.445	495.939	7,32	26,42	34,11
2014	2.029.214	2.399.064	502.619	7,25	26,39	34,26
2015	2.222.457	2.504.173	518.223	7,37	26,52	34,07
2016	2.384.372	2.626.895	537.156	7,44	26,43	34,17
2017	2.549.888	2.730.918	551.980	7,42	26,28	34,26
2018	2.623.774	2.721.748	543.979	7,29	25,30	33,20
2019	2.761.177	2.791.712	551.939	7,30	24,51	32,44
2020	2.649.883	2.649.883	518.442	7,26	22,14	30,20
2021	2.713.725	2.674.878	518.082	6,73	21,30	30,03
2022	2.660.805	2.594.742	497.709	5,94	20,58	29,37
2023	2.679.834	2.578.261	489.955	5,69	19,90	28,57

a/ Incluye todas las funciones educativas (preescolar, primaria, secundaria, especial, abierta, post – secundaria e incentivos para estudiar.
Las cifras en millones de colones constantes según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.
Fuente: Trejos, 2025 con datos de la STAP del Ministerio de Hacienda, de las instituciones públicas involucradas, BCCR e INEC.

Anexo Metodológico

Cuadro 4.11

Datos de la inversión social pública en educación general[a/]

Año	**Inversión social pública real en educación (ISPrE)** (millones de colones constantes de 2020)	**Inversión social pública real en educación por habitante (ISPrEph)** (millones de colones constantes de 2020)	**Inversión social pública real en educación por estudiante (ISPrEpe)** (millones de colones constantes de 2020)	**Prioridad macroeconómica** (porcentaje del PIB)	**Prioridad fiscal** (porcentaje del IPT)	**Prioridad social** (porcentaje del ISPT)
2000	937.692	242.151	1.063.742	3,41	13,85	19,99
2001	1.002.907	253.683	1.101.380	3,63	14,07	20,47
2002	1.067.729	265.444	1.128.756	3,89	14,83	20,98
2003	1.062.310	259.962	1.097.778	3,75	14,79	20,56
2004	1.094.020	263.504	1.117.333	3,68	15,36	21,42
2005	1.087.746	258.050	1.088.509	3,50	15,00	21,08
2006	1.122.609	262.374	1.118.385	3,41	15,24	21,07
2007	1.135.495	261.611	1.163.220	3,27	14,65	19,93
2008	1.153.833	261.991	1.170.101	3,35	14,15	18,72
2009	1.330.739	297.749	1.322.690	4,22	16,22	20,87
2010	1.467.856	323.752	1.456.504	4,71	17,60	22,34
2011	1.399.844	304.834	1.395.889	4,54	17,16	21,74
2012	1.471.303	316.242	1.476.622	4,67	17,43	22,33
2013	1.510.679	320.523	1.522.058	4,73	17,07	22,04
2014	1.538.529	322.331	1.535.977	4,65	16,92	21,97
2015	1.616.360	334.495	1.621.373	4,75	17,12	21,99
2016	1.658.088	339.051	1.654.873	4,69	16,68	21,57
2017	1.713.126	346.262	1.696.005	4,66	16,49	21,49
2018	1.677.436	335.259	1.583.257	4,49	15,59	20,46
2019	1.729.686	341.970	1.574.963	4,52	15,18	20,10
2020	1.652.306	323.269	1.509.166	4,53	13,81	18,83
2021	1.693.676	328.039	1.528.086	4,26	13,49	19,02
2022	1.624.222	311.549	1.521.657	3,72	12,88	18,39
2023	1.632.234	310.179	1.577.978	3,61	12,60	18,09

a/ Incluye las funciones educativas de preescolar, primaria, secundaria, especial y abierta. Excluye la educación post – secundaria e incentivos para estudiar. Las cifras en millones de colones constantes según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.
Fuente: Trejos, 2025 con datos de la STAP del Ministerio de Hacienda, de las instituciones públicas involucradas, BCCR e INEC.

Anexo Metodológico

Cuadro 4.12

Datos de la inversión social pública en incentivos para estudiar[a/]

Año	**Inversión social pública real en educación (ISPrE)** (millones de colones constantes de 2020)	**Inversión social pública real en educación por habitante (ISPrEph)** millones de colones constantes de 2020)	**Prioridad macroeconómica** (porcentaje del PIB)	**Prioridad fiscal** (porcentaje del IPT)	**Prioridad social** (porcentaje del ISPT)
2000	68.866	17.784	0,25	1,02	1,47
2001	76.416	19.329	0,28	1,07	1,56
2002	84.830	21.089	0,31	1,18	1,67
2003	74.966	18.345	0,26	1,04	1,45
2004	89.758	21.619	0,30	1,26	1,76
2005	93.546	22.192	0,30	1,29	1,81
2006	85.193	19.911	0,26	1,16	1,60
2007	156.129	35.971	0,45	2,01	2,74
2008	211.089	47.930	0,61	2,59	3,42
2009	233.427	52.229	0,74	2,84	3,66
2010	237.210	52.319	0,76	2,84	3,61
2011	216.021	47.041	0,70	2,65	3,35
2012	206.639	44.415	0,66	2,45	3,14
2013	225.888	47.927	0,71	2,55	3,30
2014	230.713	48.336	0,70	2,54	3,30
2015	226.438	46.860	0,67	2,40	3,08
2016	241.144	49.310	0,68	2,43	3,14
2017	260.539	52.661	0,71	2,51	3,27
2018	292.492	58.459	0,78	2,72	3,57
2019	311.600	61.605	0,81	2,74	3,62
2020	279.305	54.645	0,77	2,33	3,18
2021	296.520	57.431	0,75	2,36	3,33
2022	292.156	56.040	0,67	2,32	3,31
2023	261.239	49.644	0,58	2,02	2,89

a/ Las cifras en millones de colones constantes según deflactor implícito del gasto de consumo final del Gobierno General.
Fuente: Trejos, 2025 con datos de la STAP del Ministerio de Hacienda, de las instituciones públicas involucradas, BCCR e INEC.

PARTE 3

Educación superior y para-universitaria

Introducción

La tercera parte del Informe analiza las principales tendencias y desafíos de la educación superior y para-universitaria en Costa Rica. Incluye dos capítulos principales uno de seguimiento (capítulo 5) y otro especial sobre Cómo aumentar el logro universitario, un desafío nacional impostergable (capítulo 6)

El capítulo 5 analiza las principales tendencias y el desempeño de la educación superior del país y sus desafíos en el período 2023-2025. Estas tendencias son valoradas desde una perspectiva de largo plazo para analizar cómo ha variado la oferta, la cobertura, el financiamiento, el marco institucional y los resultados de la educación superior en los últimos 20 años.

El análisis responde a tres preguntas de orden general:¿Cuánto y cómo cambió el acceso, la cobertura y el logro de la educación superior en los últimos 20 años?; ¿Cuáles presiones y demandas a las universidades emergen críticamente para el futuro de la educación terciaria por cambios estructurales o coyunturales en el contexto demográfico, fiscal y político? y ¿Cuáles desafíos estratégicos se deben enfrentar para que la educación superior aumente su impacto positivo en el desarrollo nacional?

La primera sección de capítulo describe la evolución y principales tendencias de la educación superior en los últimos 20 años y ahonda en los factores que contribuyen a explicarla. La segunda parte examina las nuevas presiones que la educación superior costarricense experimenta producto de profundos cambios estructurales en el entorno nacional e internacional. Estas presiones imponen nuevas demandas por mayores y mejores resultados, bajo condiciones poco favorables para este ciclo educativo.

Finalmente, la tercera parte profundiza en los desafíos estratégicos que deben ser atendidos para cambiar los resultados globales de la educación superior costarricense. Perfila una agenda de políticas públicas que el país requiere diseñar y ejecutar con precisión. Esta refuerza y complementa los desafíos planteados en el *Noveno Informe Estado de la Educación 2023* y, en conjunto, constituye un plan de acción de mediano y largo plazo. Avanzar en su concreción requiere, sin embargo, de una decisión política: renovar el compromiso nacional con la educación superior.

El capítulo aporta una sólida documentación de los principales problemas que requieren ser atendidos de forma urgente. Esta documentación, sin embargo, enfrentó dificultades que demuestran los rezagos informativos que el país sigue arrastrando en materia de indicadores de desempeño de la educación superior. Desde hace 20 años, los Informes han identificado importantes limitaciones de información disponible con la periodicidad y calidad requerida para dar cuenta del desempeño de todo el sistema, especialmente del quehacer de las instituciones universitarias privadas.

El capítulo 6 complementa este análisis general con una mirada en profundidad en un desafío clave para el país señalado en el *Noveno Informe Estado de la Educación* (2023) acerca de la necesidad ampliar significativamente el número de personas adultas jóvenes con estudios universitarios. Esto por cuanto 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 tiene algún grado de educación superior es apenas de un 39%. Un porcentaje insuficiente y con el cual Costa Rica se está quedando rezagado, sobre todo si se compara con el promedio de los países de la OCDE en este indicador respecto al cual mantiene una brecha que se sitúa alrededor de 16,4 puntos porcentuales.

En atención a este desafío el presente *Informe* se propuso establecer metas e identificar un conjunto de acciones concretas para aumentar la cobertura y el logro educativo de la educación superior costarricense en un plazo de diez años. Este esfuerzo de investigación se justifica

en la medida que el acceso a la educación superior es un componente clave del desarrollo humano y económico de los países, al ofrecer una fuerza laboral más calificada, factor determinante para aumentos futuros de bienestar y productividad en un mundo laboral cambiante que en la actualidad y a futuro deja cada vez menos espacio al trabajo no calificado.

El capítulo comprende cuatro secciones. En la primera, se justifica una meta nacional en el ámbito del acceso a la educación superior y el logro educativo en la población adulta joven. También se ahonda en las oportunidades que el país tiene para avanzar en la meta planteada. La segunda sección, se enfoca en las implicaciones que tendría para el país no asumir la urgencia de aumentar el logro educativo en la educación terciaria. En la tercera sección se analizan medidas sistémicas que podrían adoptarse, tanto a nivel país como a lo interno de las instituciones de educación superior. La última sección identifica un conjunto de acciones inmediatas para avanzar en la consecución de la meta propuesta, a partir de las investigaciones, las consultas y la literatura internacional.

El capítulo busca ofrecer un buen punto de partida para la discusión nacional y la toma de decisiones, sobre un desafío estratégico e inaplazable.

CAPÍTULO

5 Educación Superior

HALLAZGOS RELEVANTES

- El acceso a estudios universitarios se amplió y es menos desigual entre el 2004 y el 2024, pues muestra un aumento creciente de la matrícula de personas provenientes de hogares en condición de pobreza a las instituciones de educación superior.
- Las universidades públicas siguen siendo las principales productoras de investigación en ciencia y tecnología.
- Aunque la población graduada universitaria mantiene mejores condiciones de empleabilidad, la expansión real en el número de personas que obtienen una titulación por primera vez es lenta con respecto al ritmo que el país requiere para impulsar el crecimiento económico y el desarrollo humano.
- El sector público pierde participación como generador de empleos para profesionales desde el 2000, y las disciplinas de intermediación financiera, administración pública y educación sufren depreciación del valor de la educación conforme las personas acumulan más años en el mercado laboral.
- La tasa de finalización de estudios en las universidades públicas de Costa Rica está significativamente por debajo del promedio de países de la OCDE, lo cual señala un amplio margen potencial de mejora en la eficiencia de graduación.
- Las fuertes oscilaciones en el financiamiento universitario en los últimos veinte años y una contracción acumulada desde el 2019, han dejado a las universidades públicas en una situación similar a la de hace dos décadas, sin cambios significativos en la inversión por estudiante universitario. El crecimiento de los resultados durante el período evidencia el esfuerzo por el uso eficiente de los recursos.
- La crisis de aprendizajes en la educación preuniversitaria está impactando el éxito académico del estudiantado en las universidades, con debilidades preocupantes en áreas como el dominio del idioma inglés y la comprensión lectora en estudiantes de primer ingreso.
- La gobernanza del sistema de educación superior sigue desarticulada, existiendo la necesidad de crear un espacio estable de articulación entre universidades públicas y privadas para mejorar la medición de impactos y pensar la planificación estratégica a largo plazo.
- Un análisis exploratorio sugiere que más años de educación universitaria están asociados a perfiles de pensamiento más democráticos entre estudiantes y docentes consultados, quienes muestran una alta valoración de la democracia y la libertad de expresión.

CAPÍTULO

EDUCACIÓN SUPERIOR

5 Educación Superior

VALORACIÓN GENERAL

En los últimos 20 años el país logró ampliar el acceso a estudios universitarios y lo hizo reduciendo parcialmente las brechas de equidad entre la población. Como resultado, aumentó la participación en la educación terciaria de personas que pertenecen a los dos quintiles inferiores de ingreso, de las que viven en las regiones periféricas; hoy, las universidades tienen matriculada más personas provenientes de hogares en condición de pobreza. A dos décadas de publicado el *Primer Informe Estado de la Educación* (2005), los estudios universitarios continúan siendo un importante mecanismo de movilidad social ascendente. Estos logros se obtuvieron en un contexto de oscilaciones en el financiamiento para las universidades públicas y un porcentaje de hogares pobres a nivel nacional sin variaciones significativas a lo largo del período.

El acceso a la educación se amplió y también lo hicieron la oferta y los logros educativos. Se fundaron más universidades y sedes, se ofrecieron más carreras, aumentó la entrega de diplomas y permanecieron las ventajas laborales de las personas profesionales. Las universidades públicas expandieron su cobertura territorial con proyectos de acción social y mantuvieron su predominio en la inversión en investigación y desarrollo (I+D). Sin embargo, el crecimiento de jóvenes que finalizaron la secundaria superó al de graduaciones universitarias, y como resultado se estancó el crecimiento en la proporción de adultos jóvenes con título universitario y, por tanto, el país está cada vez más rezagado en el plano internacional.

La cobertura territorial de los servicios educativos universitarios es muy amplia. La oferta educativa alcanza prácticamente a todo el territorio y la mayoría de la demanda potencial por estudios universitarios está a menos de dos horas de una sede universitaria. El desafío principal ha evolucionado: de expandir la presencia territorial a mejorar los impactos mediante una oferta de servicios más diversa y mejor vinculada. El aporte de las universidades estatales con sus proyectos de acción social, extensión universitaria e investigación aplicada es relevante, ya que el país necesita acelerar los resultados en desarrollo humano. En perspectiva de largo plazo, las instituciones de educación superior públicas y privadas continúan aportando resultados relevantes al país. Sin embargo, los cambios ocurridos en las últimas dos décadas en el contexto demográfico, económico, normativo y político imponen nuevas y crecientes presiones al sistema educativo.

Costa Rica requiere acelerar el ritmo de graduación de nuevas personas profesionales en un escenario en donde la tasa de crecimiento de la población en edad de estudiar el nivel terciario está decayendo. Esta caída no necesariamente implicará un descenso en la demanda de la educación superior, pues aún existe un importante margen para aumentar la cantidad de personas graduadas de secundaria, creando una especie de "bono de secundaria". Sin embargo, esta ventana de oportunidad se cerrará alrededor del año 2030. Por ello, es necesario desarrollar políticas estratégicas para aprovechar a la población más joven que estará en edad de estudiar en la universidad en los próximos años.

Garantizar que existan los cupos disponibles para atender una eventual demanda por estudios universitarios es importante, pero no alcanza. A pesar de que la tasa de titulación en educación diversificada aumentó de forma significativa en esos años, la matrícula universitaria está decreciendo en los últimos años, tanto en el sector público (desde el 2023) como en el privado (desde el 2018). Además, la severa crisis de aprendizajes en la educación preuniversitaria impacta negativamente el éxito académico en la educación superior, con nuevos hallazgos preocupantes en áreas como el dominio del idioma inglés y la comprensión lectora en estudiantes de primer ingreso, que se agregan a las señaladas en *Informes* previos en el campo de la matemática. Difícilmente se podrá aumentar la graduación de nuevas personas profesionales, con garantía de calidad de sus conocimientos y habilidades adquiridas, sin resolver los problemas en el nivel preuniversitario.

Un crecimiento económico nacional modesto y volátil, unas finanzas públicas comprometidas y una coyuntura política desfavorable para la inversión pública en

VALORACIÓN GENERAL

educación han generado fuertes oscilaciones en el financiamiento universitario público. En el último quinquenio se ha observado una contracción acumulada en ese financiamiento. Los procesos de negociación del FEES permanecen de base anual desde el 2017. En el 2024, por primera vez en la historia, no se llegó a un acuerdo en la Comisión de Enlace: el Gobierno suspendió las negociaciones y la definición de los recursos del presupuesto nacional para las universidades estatales en el 2025 se resolvió mediante una ardua negociación en la Asamblea Legislativa. El resultado fue insuficiente en relación con la pérdida acumulada del quinquenio y carecía de previsiones para el crecimiento futuro. Entre las universidades del Conare, la situación se ha visto agravada por las presiones para negociar la redistribución de los incrementos del FEES.

Las nuevas leyes marco en finanzas y empleo públicos imponen retos a la gestión de los presupuestos de las universidades estatales. La dificultad de crecer por mayores asignaciones presupuestarias se combina con el desincentivo para generar nuevos ingresos propios, los cuales no se van a poder utilizar debido a la aplicación de la regla fiscal; la obligación de trabajar presupuestos plurianuales choca con la incertidumbre que genera la negociación anual de los presupuestos; el crecimiento de las partidas de sumas sin asignar de los presupuestos universitarios, que no les está permitido ejecutar, afectan los superávits, que luego son sancionados como ineficiencia en la gestión. Nuevas reglas para remuneración docente universitaria se espera que contengan el crecimiento futuro del gasto, pero lo aumenten en los primeros años, y se pone en riesgo el incentivo para desarrollar la carrera académica en el largo plazo.

El apoyo del Estado al financiamiento de estudios en el sector privado a través del Conape, una fuente de ingresos importante para este sector, se han contraído fuertemente en la última década aunque, visto como saldo neto en un período de 20 años, es cinco veces mayor en términos reales. Estos recursos, aunque importantes, no alcanzaron para contrarrestar el endurecimiento de las condiciones económicas de las familias. En el sector de las universidades privadas está disminuyendo la matrícula y la graduación, pero la carencia de información limita las posibilidades de realizar estudios rigurosos sobre el tema. Este sector se ha visto afectado por un marco regulatorio desarticulado y desactualizado.

Los cambios en el mercado laboral también forman parte de los factores explicativos de insuficiente graduación de nuevas personas profesionales universitarias. Aunque los indicadores generales de empleabilidad permanecen favorables, ya se han documentado pérdidas en los retornos laborales para profesionales (los ingresos reales percibidos con años adicionales de educación superior acumulados) en áreas específicas del conocimiento y cierta depreciación del capital debido a la reducción de ingresos por la acumulación de experiencia laboral. La fuerte demanda por personas con algún grado de educación universitaria que posean habilidades en nuevas tecnologías de manejo y gestión de datos está contribuyendo a que los incentivos para concluir los estudios estén decayendo.

El país requiere con urgencia que la educación superior acelere el ritmo de sus resultados, pero el contexto no es favorable. No solo porque la desaceleración comenzó, sino también porque la manera rápida de crecer exclusivamente vía expansión de la oferta de servicios ya no es una opción de la que se espere rendimientos crecientes.

La nueva generación de políticas para ampliar la cobertura y acelerar los resultados de la educación superior requiere de sofisticación en diseño y precisión en las estrategias de actuación. La educación terciaria necesita integración, pues un sistema es más que la suma de las partes. Necesita orientación estratégica de largo plazo, pues una política es más que la agregación de las acciones individuales.

La gobernanza del sistema de educación superior continúa desarticulada, como lo han indicado los *Informes* precedentes. Existe una necesidad concreta de establecer un espacio estable de articulación entre universidades públicas y privadas para mejorar la medición de impactos y planificar estratégicamente a largo plazo con una visión centrada en el sistema de educación superior.

El *Informe* examina a profundidad un conjunto de desafíos estratégicos que el país debe enfrentar para cambiar los resultados globales en la educación superior. Estos desafíos refuerzan y complementan los priorizados en el *Noveno Informe Estado de la Educación* (2023) y, en conjunto, constituyen un plan de acción de mediano y largo plazo. Avanzar en su concreción requiere renovar el compromiso nacional con la educación superior.

CAPÍTULO

5 Educación Superior

INDICE

Hallazgos relevantes 299

Valoración general 301

Introducción 303

Aumento de la cobertura en la educación superior en los últimos 20 años no logró traducirse en un crecimiento sostenido de graduación de nuevas personas profesionales 304

Cambios abruptos del contexto generan nuevas presiones y demandas a las universidades 326

Desafíos estratégicos requieren renovar el compromiso nacional con la educación superior 331

Conclusiones 350

Introducción

La Educación Superior es el proceso de formación académica, profesional y técnica especializada centrado principalmente en el quehacer de las universidades públicas y privadas. Incluye, además, el conjunto de actividades de acción social e investigación que realizan las universidades y las instituciones parauniversitarias. Su papel es central para el desarrollo humano de un país.

Este nivel educativo forma el recurso profesional y técnico de alta calidad que laborará en empresas, organizaciones e instituciones públicas y privadas. Debe ofrecer una formación pertinente y relevante que se adecúe a los cambios del contexto nacional e internacional, desarrolle investigaciones científicas y tecnológicas en áreas estratégicas para el desarrollo nacional y en apoyo al sector productivo; promueva procesos de evaluación para el mejoramiento continuo de la calidad, contribuya a formar una ciudadanía con fuerte adherencia a los valores de la convivencia democrática, y en su quehacer amplíe las oportunidades que rompan los canales de reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad. Al ser la culminación de la oferta de servicios del sistema educativo nacional, debe articularse con los ciclos preuniversitarios.

El presente capítulo analiza las principales tendencias y el desempeño de la educación superior del país y sus desafíos en el período 2023-2025. Estas tendencias son valoradas desde una perspectiva de largo plazo para analizar cómo ha variado la oferta, la cobertura, el financiamiento, el marco institucional y los resultados de la educación superior en los últimos 20 años. El análisis responde a tres preguntas de orden general:

- ¿Cuánto y cómo cambió el acceso, la cobertura y el logro de la educación superior en los últimos 20 años?
- ¿Cuáles presiones y demandas a las universidades emergen críticamente para el futuro de la educación terciaria por cambios estructurales o coyunturales en el contexto demográfico, fiscal y político?
- ¿Cuáles desafíos estratégicos se deben enfrentar para que la educación superior aumente su impacto positivo en el desarrollo nacional?

El argumento central del capítulo se ordena en tres ideas centrales, cada una asociada a una de estas tres preguntas generales. La primera es que, a pesar de que en las últimas dos décadas aconteció

una ampliación de la oferta educativa, esta fue de carácter inercial y no hubo avances correlativos en el logro educativo del nivel terciario. Como resultado, el país está cada vez más rezagado en cantidad de personas con educación terciaria completa en comparación con países de mayor desarrollo económico. La primera sección de capítulo describe esta evolución y ahonda en los factores que contribuyen a explicarla.

La segunda idea examina las nuevas presiones que la educación superior costarricense experimenta producto de profundos cambios estructurales en el entorno nacional e internacional. Estas presiones imponen nuevas demandas por mayores y mejores resultados, bajo condiciones poco favorables para este ciclo educativo.

Finalmente, la tercera idea profundiza en los desafíos estratégicos que deben ser atendidos para cambiar los resultados globales de la educación superior costarricense. Perfila una agenda de políticas públicas que el país requiere diseñar y ejecutar con precisión. Esta refuerza y complementa los desafíos planteados en el *Noveno Informe Estado de la Educación 2023* y, en conjunto, constituye un plan de acción de mediano y largo plazo. Avanzar en su concreción requiere, sin embargo, de una decisión política: renovar el compromiso nacional con la educación superior.

El capítulo aporta insumos para fortalecer el diseño de políticas nacionales y universitarias a partir de una sólida documentación de los principales problemas que requieren ser atendidos de forma urgente. Esta documentación enfrentó dificultades que demuestran los rezagos informativos que el país sigue arrastrando en materia de indicadores de desempeño de la educación superior. Desde hace 20 años, los *Informes* han identificado importantes limitaciones de información disponible con la periodicidad y calidad requerida para dar cuenta del desempeño de todo el sistema, especialmente del quehacer de las instituciones universitarias privadas.

Al igual que en ediciones anteriores, se utilizan los datos proporcionados por las Oficinas de Registro de las universidades públicas y otras fuentes de información como las Encuestas Nacionales de Hogares del INEC, las bases de graduados (Badagra), OLAP-Conare, Sicere, TSE, Sinaes, Conesup, Conape y la información de las plataformas Waki e HIPATIA del Programa Estado de la Nación.

Los esfuerzos de compilación de las estadísticas y fuentes de información disponibles se complementaron con investigaciones pioneras sobre temas medulares de la educación superior. Un primer estudio analizó el perfil de la cobertura y pertinencia de las iniciativas de acción social, una de las áreas sustantivas de las instituciones de educación superior.[1] Un segundo análisis se enfocó en los perfiles profesionales y trayectorias laborales de profesionales en ciencias económicas y en áreas STEM. Generó dos de los productos más novedosos de esta edición: la territorialización de la base de datos de personas graduadas 2000-2023 de todas las universidades del país y sus patrones de movilidad residencial a lo largo de su trayectoria laboral y la estimación de áreas de mercado para todas las sedes regionales de universidades públicas y privadas en las cinco regiones periféricas del país. La investigación fue posible gracias al esfuerzo de coordinación del PEN-Conare con el Sicere-CCSS y el TSE y al apoyo del Colegio de Profesionales en Ciencias Económicas.

La tercera investigación exploró los aportes de la educación superior a la democracia costarricense relacionada con la aspiración ciudadana de que las universidades contribuyan a formar personas ciudadanas con fuerte adherencia a los valores de la convivencia democrática, que vigilan y fiscalizan la acción pública y participan activamente en la vida política. Es la primera vez que el *Informe* logra investigar sobre este tema, que forma parte de las aspiraciones que el Estado de la Educación procura evaluar.

El capítulo se realizó con la colaboración de una red de investigación de personas expertas nacionales que elaboraron ponencias. Los documentos base están disponibles para consulta pública en el sitio web: www.estadonacion.or.cr. La edición del capítulo es, no obstante, responsabilidad del Programa Estado de la Nación, y los datos y análisis pueden variar levemente en relación con los documentos de base.

Aumento de la cobertura en la educación superior en los últimos 20 años no logró traducirse en un crecimiento sostenido de graduación de nuevas personas profesionales

Desde su primera edición, el *Informe del Estado de la Educación* ha dado seguimiento a las principales tendencias de la educación superior. La primera parte del capítulo analiza, con una mirada retrospectiva, las principales tendencias de los últimos 20 años. La sección se organiza en seis apartados que documentan las principales tendencias en los temas de la oferta y el acceso a la educación superior, logro educativo y empleabilidad de las personas graduadas; y, finalmente, financiamiento y marco regulatorio e investigación y desarrollo.

Los principales hallazgos indican que en este período se dio una ampliación inercial de la oferta, pues se crearon más universidades y sedes, así como más carreras; además creció la graduación de nuevas personas profesionales, permanecieron sus ventajas laborales y se mantuvo el predominio de las universidades públicas en la inversión en investigación y desarrollo (I+D).

Sin embargo, esta expansión no dio como resultado una mejora correlativa en el logro educativo del nivel terciario; es decir, en la proporción de personas adultas jóvenes que tiene algún grado de educación superior. Como resultado, el país está cada vez más rezagado en comparación con los países de mayor desarrollo. Entre los factores que contribuyeron a esta situación se pueden mencionar las fuertes oscilaciones en el financiamiento universitario, su contracción en el último quinquenio, el endurecimiento de las condiciones económicas de los hogares y la persistencia de un marco regulatorio desarticulado y desactualizado.

Ampliación inercial y asimétrica de la cobertura fue el patrón dominante

Oferta universitaria creció en instituciones, presencia territorial y programas de estudio, pero con poca innovación

En los veinte años transcurridos desde la publicación del primer *Informe del Estado de la Educación* (2005), la oferta de educación superior en Costa Rica ha cambiado. En el 2005, el país contaba con 53 universidades, de las cuales cuatro eran públicas. Para el 2025, el número de universidades aumentó a 63, incluyendo la UTN, la última universidad pública constituida. Este crecimiento es bastante moderado en comparación con el período expansivo de creación de universidades, el cual ocurrió en los últimos quince años del siglo XX, cuando en 1986 el país apenas contaba con seis centros privados. El número total de universidades por cada millón de habitantes ya es elevado[2] y preocupa la tendencia reciente a rápida aprobación de nuevas universidades privadas. Los ránkings internacionales de universidades muestran que los países con más universidades en las mejores posiciones tienen tasas menores de universidades por habitante.

La oferta educativa terciaria se dinamizó mediante la expansión de las universidades a lo largo del territorio, siguiendo una estrategia de creación de sedes universitarias, especialmente en el sector privado. En el 2006, Costa Rica contaba con 126 recintos universitarios, 61 públicos y 65 privados. Para el 2024, las universidades públicas habían añadido seis recintos más, mientras que las privadas sumaron 78 nuevos recintos. En total, el sistema universitario alcanzó 210 sedes, un aumento del 67% respecto al 2006. Comparativamente, la matrícula universitaria se incrementó en aproximadamente un 39% (cuadro 5.1).

Esta expansión evidenció una significativa diferencia regional. Entre los años 2006 y 2024, en el centro del país, el crecimiento del número de sedes (186%) superó considerablemente el incremento de la matrícula universitaria (27%). Por otro lado, en la periferia, la matrícula universitaria experimentó un aumento notable (90%), mientras que la cantidad de sedes tuvo un crecimiento marginal (2%). Este comportamiento asimétrico generó una densificación de la oferta de sedes en la región Central, que pasó de albergar el 35% de los campus en el 2006 al 60% en el 2024.

En la actualidad, la mayor concentración de campus universitarios se encuentra en zonas con un Índice de Desarrollo Social distrital medio o alto, representadas en el mapa 5.1 con colores celeste oscuro y gris. En distritos con bajo y muy bajo desarrollo, la presencia de sedes de universidades privadas es muy escasa. No obstante, resulta importante destacar la presencia de la UNED en todo el territorio, lo cual permite la existencia de al menos una sede en, o contigua a, distritos de bajo desarrollo. Esto ocurre en las regiones Huetar Norte (Upala y Los Chiles), Huetar Caribe (Talamanca), Brunca (Corredores, Buenos Aires, Golfito y Osa) y Pacífico Central (Lepanto). Cabe mencionar que en territorios con bajo índice de desarrollo social es de esperar que también existan pocas personas jóvenes que logran completar la secundaria.

Cuadro 5.1

Cantidad de sedes universidades públicas[a/] y privadas[b/] y población que asiste a la educación superior, según región socioeconómica, por año

	2006			2024		
Región	Sedes	Población universitaria[c/]	Promedio de estudiantes por sede	Sedes	Población universitaria[c/]	Promedio de estudiantes por sede
Central	44	188.297	4.279	126	238.794	1.895
Chorotega	19	12.688	668	20	18.931	947
Pacífico Central	12	7.189	599	12	14.359	1.197
Brunca	22	7.458	339	22	17.317	787
Huetar Caribe	12	12.083	1.007	12	20.158	1,68
Huetar Norte	17	5.637	332	18	15.027	835
Total	**126**	**233.352**	**1.852**	**210**	**324.586**	**1.546**

a/Incluye sedes y recintos de cada universidad estatal.

b/ Se toman en cuenta las universidades internacionales: Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (Catie), Incae Bussiness School, Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), Universidad Earth y Universidad para la Paz.

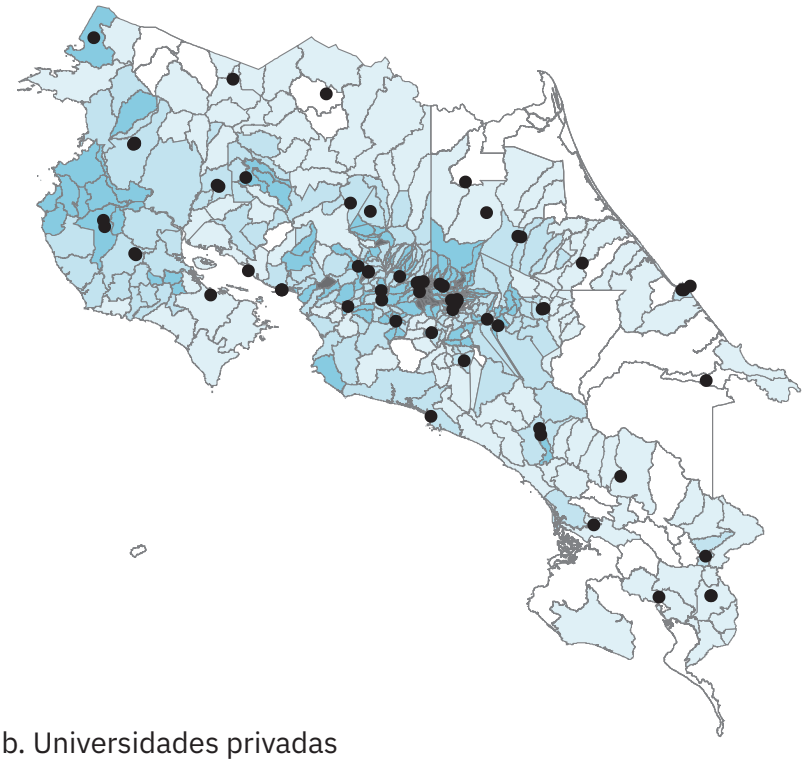
c/ Se contabilizan a personas de todas las edades que terminaron la secundaria y en el momento de la encuesta reportan asistir a la educación superior, sin importar su edad.

Fuente: Elaboración propia con datos de la plataforma Waki del PEN y las encuestas de hogares del INEC.

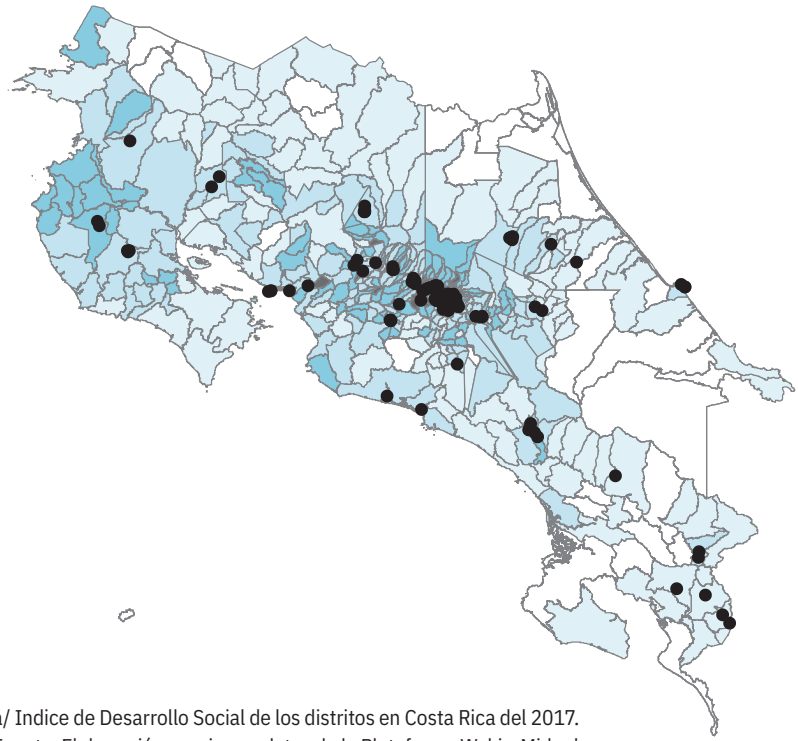
Mapa 5.1

Distribución de las sedes universitarias, según el IDS[a/]. 2022

a. Universidades públicas



b. Universidades privadas



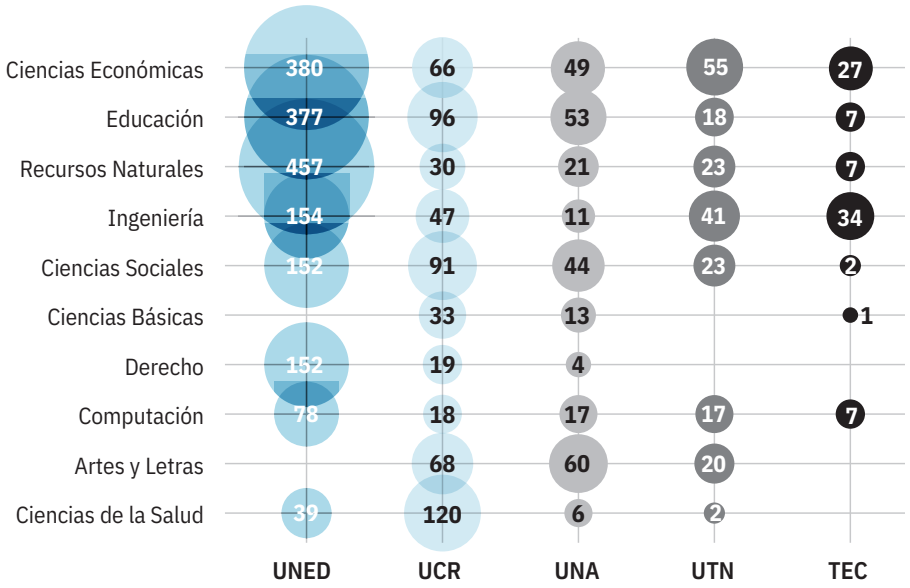
a/ Indice de Desarrollo Social de los distritos en Costa Rica del 2017.
Fuente: Elaboración propia con datos de la Plataforma Waki y Mideplan.

Otra forma en la que varió la oferta universitaria es en las carreras impartidas en los centros existentes. En el 2004, Costa Rica contaba con 1.317 oportunidades académicas de educación superior, en las que había una alta concentración en tres áreas del conocimiento: Educación, con un cerca de un 26% de la oferta; Ciencias Económicas, con un 19%, y Ciencias Sociales, 17%. Al 2025, el país cuenta con 1.385 oportunidades, 68 más que en el 2004. La oferta actual se compone de 850 (61%) oportunidades de grado y 535 (39%) de posgrado. Pese a este crecimiento, la composición sigue concentrada en Educación (20%), Ciencias Económicas (18%) y Ciencias Sociales (18%), en parte por la concentración de programa de posgrado en esas áreas. En el período, como aspecto positivo, se debe destacar que la oferta de oportunidades creció en ingenierías, su peso en la oferta prácticamente se duplicó (cuadro 5.2).

Una carrera universitaria puede ser impartida en más de una sede. Por lo tanto, la distribución de oportunidades según la ubicación geográfica puede tener algunas diferencias con el conteo individual de estas. El análisis de las oportunidades ofrecidas por las universidades estatales en el territorio durante el año 2022 muestra una predominancia general en las áreas de Educación y Ciencias Económicas, aunque cada institución posee sus particularidades (gráfico 5.1). Por ejemplo, el área del conocimiento con mayor cantidad de oportunidades en la UCR es Ciencias de la Salud; en la UNA, Artes y Letras; y en el TEC, Ingeniería.

Gráfico 5.1

Cantidad de oportunidades académicas ofertadas por las universidades públicas[a/] según el área de conocimiento. 2022



a/ Incluye las carreras repetidas en campus y recintos de todas las sedes universitarias.
Fuente: Elaboración propia con datos de la Plataforma Waki.

Cuadro 5.2

Composición de la oferta de oportunidades académicas ofrecidas en el país, por área del conocimiento según tipo de universidad y año[a/]

	Tipo de universidad				Porcentaje del total	
Área	Estatal	Privada	Internacional	Total 2025	en 2005	en 2004
Artes y Letras	67	36		103	7,4	6,9
Ciencias Básicas	31	3	3	37	2,7	5,6
Ciencias Económicas	99	146	8	253	18,3	19,1
Ciencias Sociales[b/]	121	124	2	247	17,8	17,3
Educación	135	139	1	275	19,9	26,1
Ingeniería[c/]	132	90	1	223	16,1	8,4
Recursos Naturales	62	5	6	73	5,3	3,9
Ciencias de la Salud	118	56		174	12,6	12,6
Total	**765**	**599**	**21**	**1.385**	**100**	**100**

a/ Se excluye el área de "formación general", la cual representaba un 0,2% de la oferta de oportunidades en el año 2004, pero la categoría entró en desuso en datos más recientes.
b/ Incluye Derecho.
c/ Incluye Computación.
Fuente: Elaboración propia con datos de OPES-Conare.

Asimismo, la presencia de la UNED en todo el territorio, sumada a su metodología de enseñanza a distancia, resulta en una oferta de oportunidades comparativamente más grande que en el resto de las universidades.

Acceso a estudios universitarios se volvió más amplio y menos desigual

Los sucesivos informes del *Estado de la Educación* dan un seguimiento detallado de la magnitud de la cobertura universitaria en el país. Para ello han empleado sistemáticamente dos indicadores. Por un lado, una medida de matrícula, la población de 18 a 24 años inscrita en la educación superior; y, por otro, la finalización de estudios, aproximada por el grupo de personas entre 25 y 34 años que obtuvieron un título universitario. Los rangos etarios son consistentes con las mediciones internacionales, las cuales procuran identificar las edades razonables en las que típicamente las personas asisten y se gradúan de una universidad.

Las encuestas de hogares del INEC han sido la principal fuente de información de estos indicadores. Sin embargo, al compararlas con los registros administrativos de las universidades públicas, las únicas con datos periódicos y detallados, revelan discrepancias importantes. En general, la estimación de personas estudiantes activas, entre 18 y 24 años que asisten a la educación superior, tiende a ser mayor en las encuestas de hogares. El grado de sobrestimación ha variado con el tiempo: un 26% en el 2003, un 43% en el 2006, alrededor de un 42% en el 2015, y cerca de un 13% en el 2021 (PEN, 2008; 2015; 2021). En las universidades privadas, a pesar de su aporte significativo en la graduación de profesionales, existe una carencia histórica de información sistemática, por lo que no hay un baremo de estimación exacto. No obstante, el *Quinto Informe Estado de la Educación* (2015) detectó que la distribución de la encuesta de hogares sobreestimaba a favor del sector privado (55%), en comparación con los registros del Conare (51%).

El registro de las encuestas de hogares se mantiene como la única fuente consistente a lo largo del tiempo y permite trazar tendencias generales del sector público y privado. Las muestras de estas encuestas presentan limitaciones amplias cuando se desagregan poblaciones específicas, como el grupo de población entre 18 y 24 años. Aunque estas limitaciones introducen variabilidad, las comparaciones a largo plazo no se ven afectadas. Se espera que las mejoras en la cobertura universitaria reflejen los avances del sistema. A partir de estas consideraciones, este acápite compara la cobertura universitaria en los años 2005 y 2024.

En el 2005, aproximadamente un 37% de las personas jóvenes entre 18 y 24 años había culminado el colegio. En el 2024, esa cobertura aumentó a cerca de 35 puntos porcentuales, llegando a un 72%; lo cual refleja una mejora sustancial. Como el sistema educativo tiene un desgranamiento entre niveles, esta mejora no se tradujo en aumentos similares en la asistencia universitaria. Al inicio del período, el 22% de las personas en ese rango de edad asistía a una universidad; en el 2024, la tasa mejoró en 12 puntos porcentuales, llegando a cerca de un 35% de asistencia, pero muy por debajo del logro en la educación secundaria. En materia de la finalización universitaria, el país pasó de un 19% de personas entre 25 a 34 años con titulación superior en el 2005, a cerca de un 25% al final del período, una mejora aún más moderada de 5,5 puntos porcentuales (cuadro 5.4).

En distintas ediciones del *Informe Estado de la Educación* se han planteado hipótesis sobre este desgranamiento. Entre ellas resaltan los cambios académicos abruptos entre niveles y las debilidades en la formación preuniversitaria, pues las personas estudiantes arrastran serias deficiencias en competencias básicas (capítulo 3 de esta edición). Para quienes sí logran acceder a la educación superior, las bases académicas deficientes en secundaria están asociadas a la reprobación en cursos iniciales, lo cual se traduce en problemas de permanencia y afecta los tiempos de graduación. Asimismo, el *Informe* ha señalado que el sistema universitario no tiene un énfasis claro en la eficiencia de graduación, pues carece de metas concretas y un seguimiento sistemático de esta aspiración.

En general, el acceso a la educación terciaria tiene un componente de desigualdad reflejado en la concentración relativa de personas que asisten y se gradúan, provenientes de los quintiles de mayores ingresos. Las brechas también son territoriales. En la región Central, la asistencia universitaria de personas en edades de 18 a 24 años fue superior en el 2024 en comparación con las regiones periféricas: 40% y 26% en promedio, respectivamente. Esta desigualdad se arrastra desde el inicio del período bajo análisis (2005). De igual forma, las zonas urbanas siguieron mayor cobertura universitaria en comparación a la rurales (cuadro 5.3). Esta desigualdad acumulada presenta un desafío para corregir las diferencias de acceso a la universidad, ya que las condiciones socioeconómicas funcionan como un filtro de entrada al sistema universitario.

Cabe destacar, sin embargo, que Costa Rica ha reducido algunas brechas en la culminación de los estudios universitarios. Aunque hay más proporción de personas adultas jóvenes de 25 a 34 años con un diploma universitario en el centro del país y en las áreas urbanas, este indicador creció rápidamente en la periferia y en lo rural. Entre el 2024 y el 2025, la región Central aumentó en 5,2 puntos porcentuales la culminación universitaria, la periferia lo hizo en 6,6; las zonas rurales aumentaron en 6,4 puntos esa culminación y las zonas urbanas, 2,3 (cuadro 5.3).

Los indicadores de cobertura parecen poner a las mujeres en una mejor situación educativa. Tanto en el 2005, como en el 2024, este sector de la población reporta mayores niveles de asistencia y graduación universitaria. Con el tiempo, ambos indicadores han aumentado más en favor de las mujeres (cuadro 5.3). Sin embargo, los informes del *Estado de la Educación* han matizado esta tendencia. Se presenta una segmentación especial por área del conocimiento. Las mujeres predominan fuertemente en Educación, Ciencias de la Salud (especialmente Enfermería), Ciencias Sociales y Ciencias Económicas. Su participación es menor en disciplinas STEM, con pocos avances en ingenierías, computación y carreras con alto contenido de matemáticas y programación, en las que la predominancia

Cuadro 5.3

Indicadores de cobertura de la educación superior por grupo sociodemográfico, según año
(porcentajes)

	Asistencia[a/] (18 a 24 años)		Finalización[b/] (25 a 34 años)	
Grupo	**2005**	**2024**	**2005**	**2024**
Costa Rica	22,4	34,7	19,1	24,6
Región socioeconómica				
Central	27,0	40	23,7	28,9
Chorotega	19,8	28,2	11,6	19,6
Pacífico Central	11	31,1	11,5	15,5
Brunca	13,3	27,2	9,4	26,2
Huetar Atlántica	8,9	25,2	10,2	14,5
Huetar Norte	12,9	20,4	9,5	11,0
Zona				
Rural	13,3	23,3	9,5	15,9
Urbana	28,2	38,8	25,4	27,7
Sexo				
Hombre	20,2	30,4	17,7	20,7
Mujer	24,6	38,9	20,5	28,4
Quintil de ingreso[c/]				
1 (menor ingreso)	5,9	21,4	2,0	5,0
2	10,5	27	3,9	7,2
3	17,5	31,7	9,4	15,5
4	26,2	42,7	23,6	31,7
5 (mayor ingreso)	44,7	59,3	46,2	61,8

a/ Personas que declaran asistir a alguna universidad en el momento de la encuesta.
b/ Personas con título universitario.
c/ Quintil de ingreso per cápita del hogar.
Fuente: Elaboración propia con datos de las encuestas de hogares del INEC.

masculina sigue siendo clara. Además, la participación femenina en estudios de posgrado, un importante diferenciador laboral, es claramente inferior a la de los hombres.

La cobertura universitaria es bastante desigual entre los distintos estratos económicos, una constatación acorde con la experiencia internacional. Los niveles de asistencia universitaria fueron considerablemente mayores en los dos quintiles más ricos, tanto en el 2005, como en el 2024 (cuadro 5.3).

A pesar de esta concentración social, el *Estado de la Educación* ha documentado el papel que las universidades públicas desempeñan como agentes de movilidad social, al ofrecer mayores oportunidades para los quintiles más pobres. En los primeros informes del *Estado de la Educación* (2005 y 2008) se registró casi el doble de estudiantes de los quintiles más bajos que en las universidades privadas. En el *Octavo Informe* (2021) se observó que, incluso en situaciones mundiales adversas, como la crisis pandémica del 2020, el 72% de las personas jóvenes del primer quintil que asistían a la educación superior lo hacían en universidades públicas. Esto se atribuye a su menor costo y a sus amplios programas de becas.

En las dos décadas analizadas, la asistencia universitaria creció más puntos porcentuales en los cuatro primeros quintiles que en el quinto. Sin embargo, estas mejoras no se traducen en el indicador de finalización. En el 2005, el 46% de las personas en edades entre los 25 y 34 años habían obtenido un título universitario en el quintil más rico. Para el 2025, esa cifra creció a casi un 62%. En los demás quintiles de ingreso, en ambos años la culminación universitaria es bastante más moderada y el crecimiento ha sido menor que en el nivel de más altos ingresos (cuadro 5.3).

Universidades públicas ampliaron matrícula y dieron más becas

Para este *Informe* fue posible estudiar a profundidad la matrícula de las universidades públicas, las únicas para las cuales puede conocerse, con base en registros administrativos, las características de la población que accede a los estudios universitarios. Se analizaron siete cohortes de estudiantes que ingresaron a estos centros en el período 2011-2016. Son las últimas cohortes "cerradas", las cuales han transcurrido al menos siete años desde que entraron en una universidad[3]. Para todas ellas, se extrajo información continua hasta julio del 2024, con información singular pero anónima[4]. La base de datos resultante tiene 6,3 millones de registros en los temas de admisión, matrícula, graduaciones, repitencia y cupos (cuadro 5.4)[5].

La matrícula de nuevos ingresos a las universidades públicas creció un 24,6% entre el 2011 y el 2023, al pasar de 20.353 a 25.742 nuevas personas estudiantes por año[6]. No se documentan cambios importantes en la composición por género. Se mantuvo paritaria en la UCR, UNA y UTN, entre 40% y 60% de uno de los géneros, mientras que la dominancia femenina destaca en la UNED (62%) y la masculina, en el TEC (62%).

Creció el peso de los colegios públicos o subvencionados dentro la matrícula de nuevos ingresos. En el 2023, el 89,1% del estudiantado inscrito en alguna universidad pública provenía de colegios públicos

o subvencionados. Para la última cohorte cerrada inspeccionada, la del año 2016, este tipo de colegios representó el 83,8% de la matrícula y el 84,8% de la graduación. También se ha presentado un crecimiento importante en la participación de las sedes regionales dentro de la matrícula de nuevos ingresos. Entre los años 2011 y 2023, creció cinco y seis puntos porcentuales en la UCR y UTN, respectivamente; trece puntos porcentuales en el caso de la UNA y dieciocho puntos porcentuales en el TEC. La UTN es la universidad con más peso de las sedes regionales en la matrícula (55%), seguida por la UNA (44%), la UCR (34%) y el TEC (28%)[7].

En esta edición se cuenta, por primera vez, el dato de estudiantes de nuevo ingreso que tuvieron el beneficio de beca socioeconómica en cada uno de los ciclos lectivos matriculados, desde el momento de su ingreso a la universidad[8]. Cuando se acumula la información de todas las cohortes cerradas, poco más de la mitad del estudiantado de nuevo ingreso de las cinco universidades estatales (53%) tuvo beca a lo largo de sus años de matrícula activa. Existen diferencias importantes entre universidades, tanto el nivel como en la tendencia (cuadro 5.5). El mayor porcentaje de estudiantes de nuevo ingreso con beca (continua o intermitente) están en la UNA y UCR (entre 60% y 70%). En las otras tres universidades la variabilidad del indicador es mayor, pero tiende a crecer entre las cohortes más nuevas: convergió alrededor del 50% en 2020, aunque luego el indicador disminuye entre 14 y 23 puntos porcentuales.

Cuadro 5.4

Total de registros en las bases de datos gestionadas, según universidad y tipo de información

	Base de datos				
	Admisión (2014-2024)	Matrícula (2011-2023)	Graduaciones 2011-2024)	Repitencia (2021-2023)	Cupos (2021-2024)
Universidad	Personas	Personas	Personas	Cursos	Cupo
TEC	223.447	70.562	5.516	16.701	356
UCR	644.559	605.99	21.683	52.365	3.335
UNA	365.689	38.536	14.774	12.106	933
UNED	No aplica	1.767.564	18.437	1.767.564	No aplica
UTN	400.167	265.126	9.865	11.174	531
Total	**1.633.862**	**2.202.387**	**70.275**	**1.859.910**	**5.155**

Fuente: Román et al., 2025 con base en información de las Oficinas de Registro de las universidades públicas.

Cuadro 5.5

Proporción de estudiantes de cada cohorte que a lo largo de su trayectoria tuvieron el beneficio de beca socioeconómica[a/]. 2014-2023
(porcentajes)

	Tipo Beca	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
TEC	No tiene beca	51,8	49,9	47,4	50,3	49,4	45,1	45,7	36,4	55,1	56,1
	Beca continua	48,2	50,1	52,6	49,7	50,6	54,9	54,3	63,6	44,9	43,9
	Beca intermitente	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
UCR	No tiene beca	37,4	40,8	37,9	36,6	38,7	40,1	38,9	38,6	40,2	40,6
	Beca continua	39,0	38,4	41,9	44,9	49,9	51,0	52,7	56,6	54,0	54,5
	Beca intermitente	23,6	20,9	20,2	18,5	11,4	8,9	8,4	4,8	5,8	4,9
UNA	No tiene beca	33,0	31,1	29,0	31,5	31,4	29,9	28,5	34,5	35,8	43,2
	Beca continua	53,0	54,3	54,8	51,7	47,1	39,9	35,8	30,9	19,7	0,0
	Beca intermitente	14,0	14,5	16,2	16,8	21,6	30,2	35,7	34,6	44,4	56,8
UNED	No tiene beca	63,6	66,0	63,0	60,6	59,9	53,9	44,8	57,1	67,0	67,7
	Beca continua	16,5	15,9	17,8	18,3	16,6	19,4	25,7	18,4	11,9	8,8
	Beca intermitente	19,9	18,1	19,1	21,1	23,5	26,7	29,5	24,6	21,2	23,4
UTN	No tiene beca	69,4	57,4	47,8	43,2	37,7	44,0	45,4	67,6	67,8	59,9
	Beca continua	0,9	12,3	18,0	21,0	24,2	20,3	15,5	11,5	7,5	40,1
	Beca intermitente	29,8	30,4	34,2	35,8	38,1	35,7	39,1	20,9	24,7	-

a/ El indicador se construye comparando años con beca con años con matrícula.
Fuente: Román et al., 2025 con base en información recopilada de las Oficinas de Registro de las universidades públicas.

Solo en el TEC no se detecta el fenómeno de intermitencia entre las personas con beca. Todos sus estudiantes de nuevo ingreso con beca la obtuvieron de manera continua. En la UNED la proporción con beca continua e intermitente se mantuvo estable entre las cohortes del 2014 y 2020 y luego disminuyó fuertemente las personas con beca continua. En cambio, en la UCR y UTN la tendencia fue la contraria. En el caso de la UNA, lo que crece, entre las cohortes más recientes, es la intermitencia.

Educación parauniversitaria sigue como modalidad educativa de importancia marginal

La educación parauniversitaria es parte de la educación superior. En Costa Rica, a diferencia de varios países europeos, esta modalidad formativa tiene una participación limitada dentro de la Educación y Formación Técnica Profesional (EFTP) y, en general, del sistema de educación superior. El crecimiento sostenido en la cantidad de títulos de diplomados otorgados durante la década 2014-2023 no alteró significativamente esa proporción.

En esta edición, además, se lograron identificar patrones de concentración que pueden comprometer aún más su aporte al desarrollo humano sostenible. Se presenta una marcada primacía de instituciones públicas, una localización territorial enfocada en el centro del país, y un fuerte predominio de la oferta en áreas vinculadas al sector comercial y de ciertos servicios no relacionados con los sectores más dinámicos de la economía costarricense. Por otro lado, las persistentes brechas de género en carreras vinculadas a las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) reflejan barreras estructurales que el sistema educativo aún no logra superar, y que están presentes en este y otros niveles de formación. Esta configuración restringe el acceso equitativo a oportunidades formativas de calidad para amplios sectores de la población y limita el potencial de los diplomados para contribuir a un modelo de desarrollo más inclusivo y alineado con los principios de equidad y sostenibilidad (Durán-Monge y Chavarría, 2025).

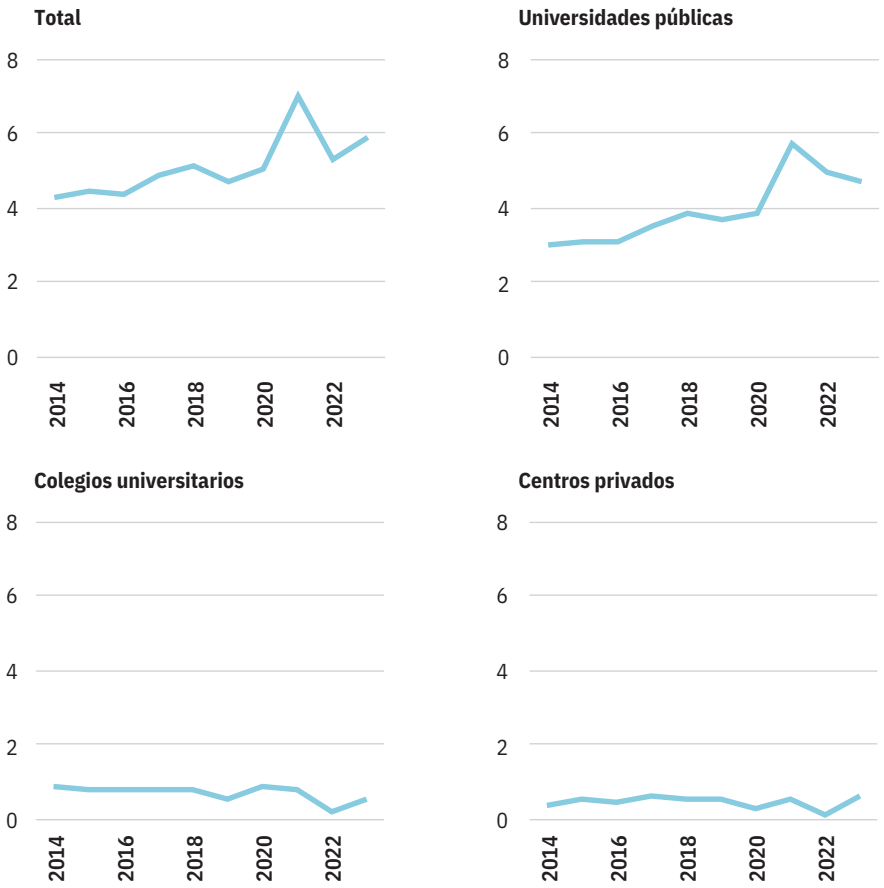
El crecimiento de personas egresadas de programas de diplomado se explica, en gran medida, por una marcada evolución hacia el alza de los diplomados universitarios. Los títulos de universidades públicas aumentaron de 2.956 a 4.706 entre los años 2014 y 2023 (gráfico 5.2). En contraste, los colegios universitarios públicos presentan una tendencia levemente decreciente, mientras que los títulos de centros parauniversitarios privados se han mantenido estancados en niveles bajos.

Los títulos a nivel de diplomado apenas representaron el 14,2% del total de la EFTP en el 2023. Esta modalidad educativa incluye técnicos medios graduados en los colegios técnicos del MEP y los técnicos del INA en sus distintos niveles. Los diplomados universitarios apenas representan el 9,0% del total de diplomas de la educación terciaria y el 22,2% de los diplomas de universidades públicas.

La mayor parte de los títulos de diplomado provienen de instituciones públicas, que aportaron el 89,7% del total en el 2023. A su vez, el 80,3% de estos títulos provienen de las instituciones públicas de educación superior. Los colegios universitarios públicos y los centros de formación privados mantuvieron una participación significativamente menor durante la década analizada, con proporciones de 9,4% y 10,2%, respectivamente en el 2023.

Gráfico 5.2

Cantidad de títulos entregados en el nivel de diplomado según tipo de centro, por año
(miles)



Fuente: Durán-Monge y Chavarría, 2025 con datos de la UTN, Badagra, de OPES-Conare y el CSE.

Entre el 2014 y el 2023, las instituciones con más titulaciones en diplomados fueron la UTN (15.863) y la UNED (15.599), juntas acumulan el 61,9% de los diplomados en la década analizada. Le siguen, aunque con valores menores, la UNA (6.464) y el Colegio Universitario de Cartago (4.835). También destacan el Colegio Universitario de Limón (2.103) y la UCR (1.380). Instituciones privadas como el Instituto Plerus (977), Politécnico Internacional (555), Instituto de Ciencias de la Salud (547) e Iparamedica (391) completan el listado. Estos datos reflejan la importancia de los centros públicos en este nivel de formación, pero evidencian el alto nivel de concentración en esas dos universidades.

Entre las cuatro universidades públicas -excluyendo el TEC debido a su bajo nivel de titulación en esta modalidad-, la UNED destaca por un notable crecimiento en el período 2014-2023; en el 2021, alcanzó el punto máximo con 2.803 diplomas. La UTN mantiene cifras altas y estables durante la década, con un pico en el 2021 (1.927) y una caída en los últimos dos años analizados. Por su parte, la UNA presenta una tendencia relativamente constante, con un leve aumento en el 2021. Por último, la UCR registra el menor volumen de títulos en este nivel, con cifras más bajas pero estables a lo largo del período.

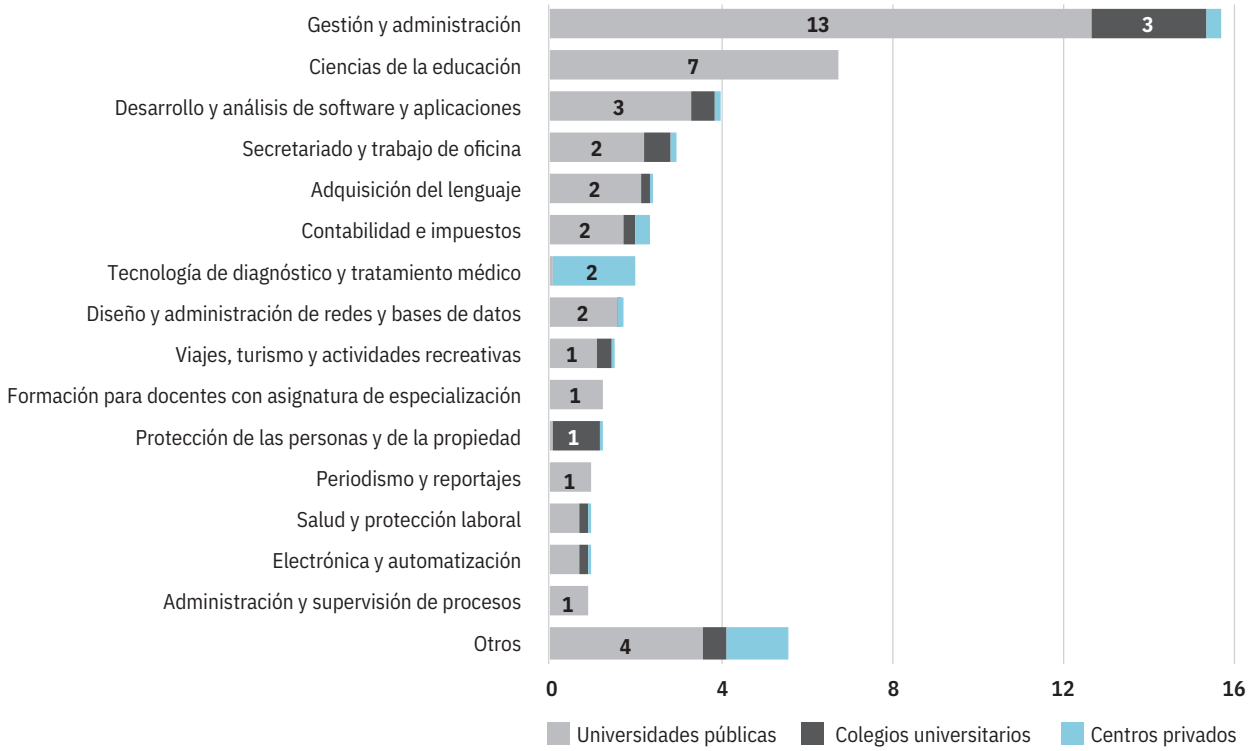
En general, los títulos de programas de diplomados entre los años 2014 y 2023 presentan una importante concentración en el sector de "Comercio y Servicios" (90,1%), con muy baja participación del agro y la industria. Las áreas de Gestión y Administración (30,9%) y Ciencias de la Educación (13,3%) agrupan la mayor parte de diplomas, pues juntas acumulan el 44,2% del total de personas graduadas en este nivel en la última década (gráfico 5.3).

Las universidades públicas gradúan predominantemente en diplomados de Administración de Empresas (15,9%) y Educación General Básica para I y II Ciclo (8,5%). Además del área de Gestión y Administración, los colegios universitarios también cuentan con una alta especialización en Protección de las Personas y la Propiedad, específicamente en la carrera de Investigación Criminal (10,1%). Por su parte, los centros parauniversitarios privados tienen una alta concentración en Tecnologías de Diagnóstico y Tratamiento Médico, donde destacan carreras como Imagenología Médica (11,7%) y Asistente de Laboratorio (18,4%).

La oferta de diplomados en instituciones públicas también muestra una alta concentración territorial[9]. El 64,3% de los títulos fueron otorgados por instituciones localizadas en cuatro cantones del centro del país: San José (25,4%),

Gráfico 5.3

Cantidad de títulos de diplomado según campo de educación CINE[a/], por tipo de institución. 2014-2023
(miles)



a/CINE: Clasificación internacional normalizada de la educación.
Fuente: Durán-Monge y Chavarría, 2025 con datos de la UTN, Badagra, de Conare y el CSE.

Alajuela (16,8%), Cartago (11,3%) y Heredia (10,8%). Le siguen, con valores considerablemente menores, algunos localizados fuera de la GAM: Puntarenas (6,4%), San Carlos (5,3%), Limón (4,9%) y Cañas (4,3%). Este patrón evidencia una marcada centralización geográfica en este nivel de formación, con escaza presencia en las zonas más alejadas del centro del país, incluyendo regiones costeras y fronterizas.

En general, esta tendencia hacia la concentración de diplomados en el centro del país se mantiene en los campos de educación con mayor titulación (mapa 5.2). Por ejemplo, en el de Gestión y Administración, el 63,0% de los títulos se ubican en los cantones de San José, Alajuela y Cartago. En Ciencias de la Educación, la concentración es aún mayor, con el 75,1% en solo dos cantones: San José y Heredia. Esta misma dinámica se reproduce en el resto de campos.

Finalmente, las mujeres son quienes más aprovechan las oportunidades de formación en el nivel de diplomado, pues a ellas pertenece el 67,5% del total de títulos otorgados en la década. Este peso se mantuvo y es consistente en los tres tipos de instituciones analizadas. Sin embargo, persisten brechas importantes en áreas relacionadas con las competencias digitales, en las cuales su participación es muy reducida. En áreas relacionadas con las Tecnologías de Información y Comunicación son apenas el 25,0% de las personas egresadas en los campos de "Desarrollo y análisis de software", "Diseño y administración de redes y bases de datos" y "Electrónica y automatización".

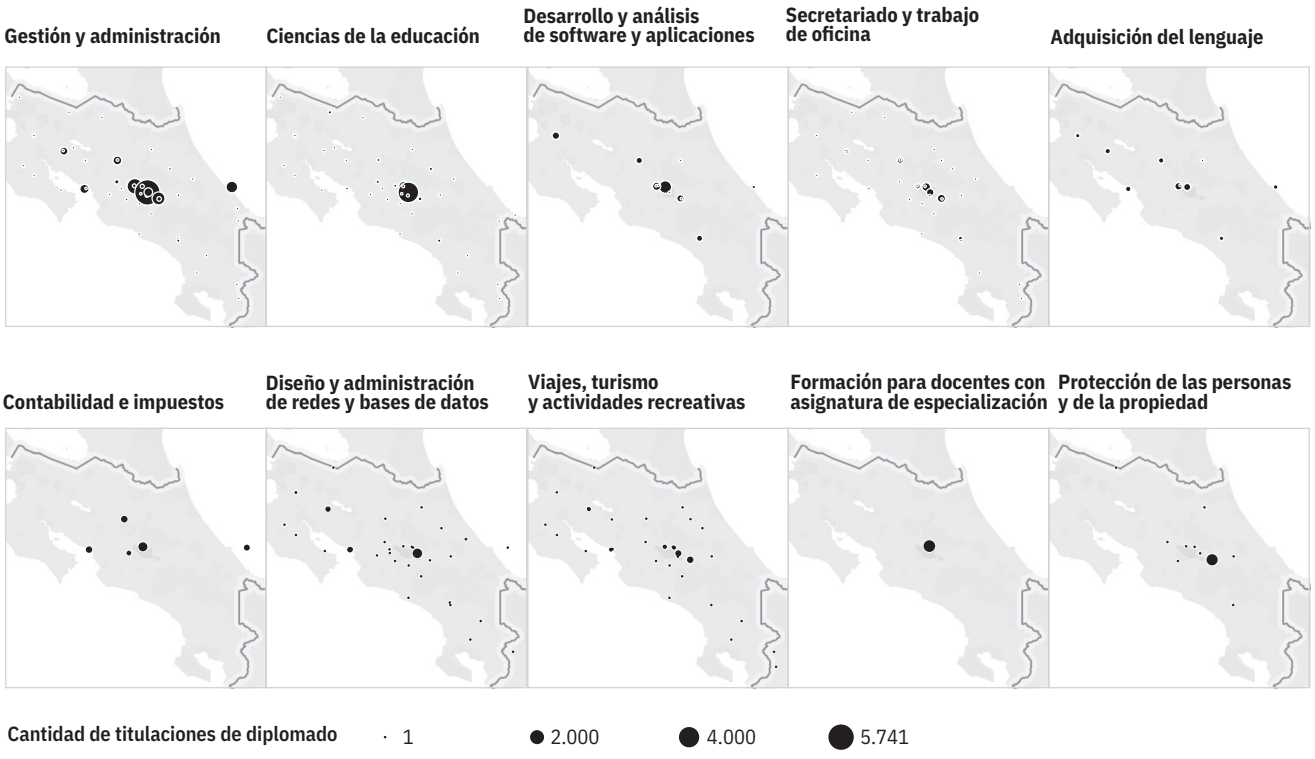
Modesto avance en el logro educativo rezaga al país en el plano internacional

La graduación universitaria en Costa Rica ha registrado un aumento significativo a lo largo del presente siglo. En el 2023, las universidades públicas y privadas otorgaron muchos más títulos que en el 2020, por lo que no puede decirse que el logro en la educación terciaria haya estado estancado en términos absolutos. Sin embargo, una revisión más detallada de este progreso sugiere cautela.

En el presente acápite se muestra que la graduación universitaria creció impulsada por la acumulación de títulos por persona. Cuando el análisis se enfoca en los nuevos profesionales, la mejora es mucho más modesta. Además, el perfil de la graduación ha variado poco, pese a los fuertes cambios en las condiciones

Mapa 5.2

Ubicación de las instituciones[a/] que gradúan personas en el nivel de diplomado por campo de educación. 2014-2023
(absolutos)



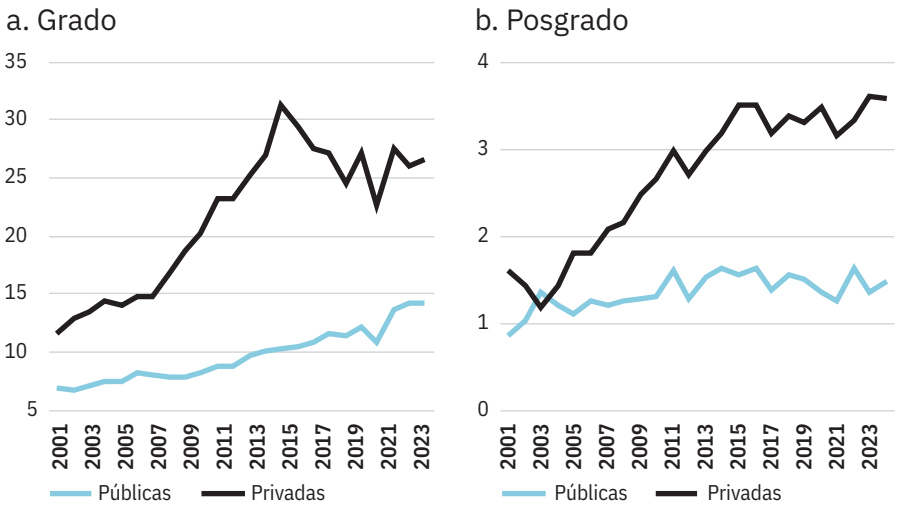
a/ Se toman en cuenta universidades públicas, colegios universitarios y centros privados.
Fuente: Durán-Monge y Chavarría, 2025 con datos de la UTN, Badagra, de OPES-Conare y el CSE.

del desarrollo nacional e internacional. Prevalece la graduación en áreas convencionales como la educación y ciencias económicas. Este *Informe* identifica un significativo crecimiento en las áreas STEM, que no logró, sin embargo, variar su peso minoritario dentro de la graduación universitaria. Además, las personas graduadas siguieron fuertemente concentradas en la GAM, excepto en disciplinas como educación, en las cuales las regiones periféricas fueron las principales destinatarias.

La modestia en la mejora del logro educativo en educación terciaria hizo que el país se haya rezagado en comparación con la OCDE. Por la importancia de este tema, el *Informe* dedica el próximo capítulo a estudiar el tema a profundidad, por lo que en este se limita a presentar los contornos generales del problema.

Gráfico 5.4

Cantidad de títulos otorgados, según tipo de universidad, por grado académico y año. 2000-2023
(miles)



Fuente: García et al., 2025 con datos de Badagra, de OPES, Conare.

Graduación universitaria creció impulsada por la acumulación de títulos por persona

La base de datos de diplomas otorgados por universidades de Costa Rica (Badagra) del Conare ha permitido hacer esfuerzos inéditos en enlazar el logro universitario del país con el nivel de ingresos laborales de las personas graduadas se convirtió en un insumo importante desde el *Séptimo Informe Estado de la Educación* (2019).

En este *Informe* se analizan los datos para el período 2000-2023. A inicios del período, el país reportaba 22.812 nuevos diplomas, mientras que en el 2023 el número aumentó a 50.901; es decir, la titulación creció en cerca de 123%. Comparativamente, en esos veintitrés años, la población nacional creció en cerca de 30% y el PIB real per cápita en 85%.

Durante el siglo XXI, la mayoría de los diplomas entregados han sido de nivel de grado. Desde el 2007 hasta el 2014, hubo un aumento significativo de estas titulaciones, asociado a la expansión del acceso a la educación superior, especialmente en el sector privado y la creación de más programas u "oportunidades" académicas. A partir del 2014, se registra una estabilización o leve disminución en la cantidad de estos diplomas otorgados. Esto se debe principalmente a la caída importante de los títulos otorgados por las universidades privadas (gráfico 5.4, panel a). Aunque aún no se ha podido dar una explicación de este fenómeno, las hipótesis iniciales plantean que puede estar relacionado con cambios demográficos y en mercado laboral (García et al., 2025).

A nivel de posgrado, la cantidad de titulaciones es considerablemente menor. En el año 2000 se entregaron 2.434 títulos de posgrado, mientras que en el 2023 la cifra aumentó a 5.100. Estos diplomas han representado de forma sostenida cerca del 10% del total nacional. Desde el 2003, el sector privado superó al estatal en la entrega de estos títulos, reflejó una mayor oferta y demanda en el ámbito privado. A partir del 2016, ambos sectores alcanzaron una fase de estabilización, con una leve disminución en los últimos años, lo cual sugiere ajustes a la demanda actual y cambios en la dinámica del mercado laboral y educativo (gráfico 5.4, panel b).

A través del uso de registros administrativos de personas graduadas (Badagra), es posible cuantificar la cantidad de títulos acumulados por persona. De acuerdo con los datos recopilados entre el 2000 y el 2023, al final del período aproximadamente el 48% de las personas graduadas tenían un solo diploma; el 37% contaban dos; el 11% poseían tres; y el 4% reportaba cuatro o más títulos. Al considerar exclusivamente la incorporación de nuevos profesionales, es decir, personas que obtienen un diploma universitario por primera vez, se observa que el país pasó de graduar 21.648 nuevos profesionales en el año 2000 (cuando el total de título entregados era 22.812) a 26.983 en el 2023 (cuando el total de título entregados era 50.901).

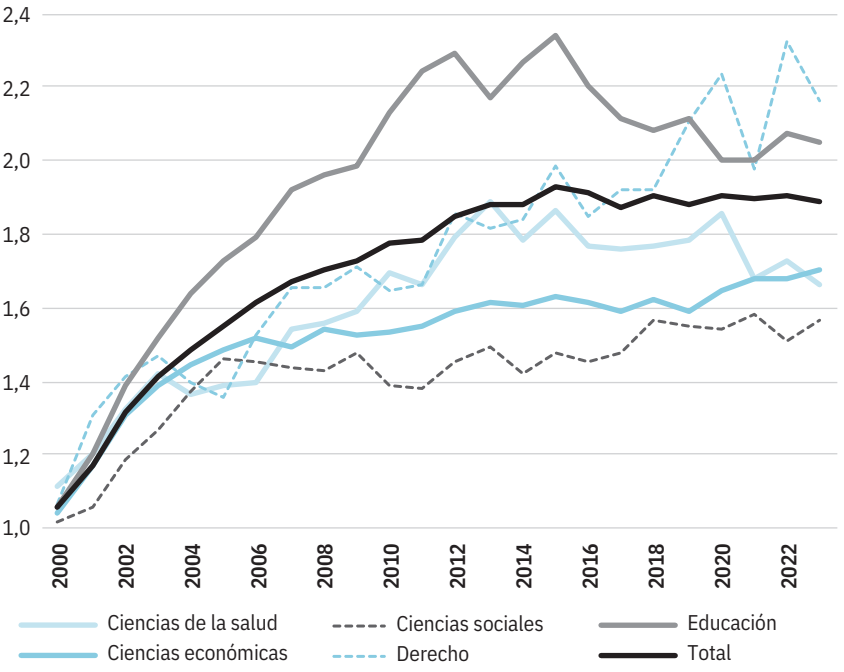
Una forma de dimensionar la magnitud de la acumulación de títulos por personas es calcular la razón del número total de títulos entre la cantidad de nuevas personas profesionales, lo cual aproxima la cantidad promedio de títulos por persona. Al inicio del período, esta razón era de 1,05 títulos por cada nuevo graduado. En el 2015, alcanzó su punto más alto con 1,92 títulos por cada nuevo profesional y desde entonces se ha estabilizado en aproximadamente 1,9 (gráfico 5.5).

Este fenómeno está concentrado en ciertas áreas del conocimiento. En carre-

ras de educación, en el 2015 se entregaron cerca de 2,3 títulos por cada nueva persona educadora, aunque en los últimos años se estabilizó en 2,1. Este fenómeno y su tendencia está relacionado con cambios en los incentivos salariales para ascender en carreras profesional para educadores y educadoras en el MEP (PEN, 2021). Recientemente, Derecho es el área con el mayor indicador, en el 2022 alcanzó 2,32 diplomas por cada nueva persona profesional en leyes. También se observan tendencias crecientes en áreas como Salud, Ciencias Económicas y Ciencias Sociales (gráfico 5.5). En el resto de las áreas, la razón tiende a estar por debajo de 1,5. A partir del *Sexto Informe Estado de la Educación* (2017) se ha llamado la atención sobre este tema, sobre todo en el sector de universidades públicas, porque podría ser un indicador de concentración de recursos en pocos estudiantes cuando se trata de personas con doble carrera.

Gráfico 5.5

Promedio de títulos en nuevos profesionales, según algunas áreas del conocimiento[a/], por año



a/ La visualización excluye Artes y letras, Ciencias Básicas, Computación, Ingeniería, Recursos Naturales. Como factor común, la razón de títulos entregados por cada nuevo profesional tiende a ser menor que 1,5.
Fuente: Elaboración propia con datos de Badagra, de OPES-Conare.

Prevalece graduación en educación y ciencias económicas, aunque con crecimiento en áreas STEM

En el presente siglo, la educación universitaria costarricense continuó graduando profesionales en diversas áreas del conocimiento. Aunque se registran cambios en la relevancia de las distintas disciplinas, el perfil de las personas graduadas en el 2023 no presenta grandes diferencias con respecto a inicios de siglo. Así, el área de Educación emitió la mayor cantidad de títulos universitarios en el período 2000-2023 con 250.134 (27,2%). Le siguió de cerca Ciencias Económicas con 246.827 (26,9%). Mucho más atrás se encuentran las áreas de Salud y Ciencias Sociales, que ocupan el tercer y cuarto lugar con 12% y 9,7% de los títulos otorgados, respectivamente.

En el sector estatal, las graduaciones están también concentradas en Educación y Ciencias Económicas. De hecho, la participación pública en la titulación de estas dos áreas creció, no es claro si el cambio se debe a la debilitación de los servicios de educación en ésta áreas en el sector privado o a una estrategia de fortalecimiento en estos campos. Además, en los veintitrés años, las universidades públicas tuvieron un rol predominante en la graduación de carreras en las áreas de Recursos Naturales, Ciencias Básicas y, en menor medida, Artes y Letras, pese a que su crecimiento absoluto en titulación fue bastante moderado.

A lo largo del período, la titulación en áreas STEM se mantuvo baja, pese a experimentar un crecimiento significativo. En el año 2000, el país tituló a poco menos de 5.000 nuevas personas profesionales en áreas STEM, lo cual representa al 11% del total. En el 2023 se alcanzó una titulación de 10.152 nuevas personas graduadas de STEM, lo que equivale al 18% de quienes obtuvieron por primera vez un título universitario.

Personas graduadas siguieron fuertemente concentradas en la GAM

En esta edición se presentan los primeros resultados de un esfuerzo importante de combinar la dimensión territorial al análisis de graduación universitaria y a los resultados en el mercado de trabajo. Este avance fue posible gracias a la triangulación de varias fuentes de información para construir los indicarores: Badagra del Conare, CCSS y el TSE. A estas tres fuentes se suma la geolocalización de las sedes universitarias desarrollada en la plataforma WAKI del PEN-Conare. Todos los datos fueron anónimos, de acuerdo con el protocolo de protección de datos del Estado de la Nación.

El primer paso consistió en asignar el

cantón de residencia más probable en el 2022 a la población con edades entre 25 y 34 años que se graduaron de alguna univerisdad en el período 2000-2023. Aunque el análisis puede realizarse para el total de personas graduadas, se le da énfasis a este grupo de edad debido a su importancia para estudiar el ritmo de inserción de nuevas personas profesionales al mercado laboral. La localización fue asignada según centro electoral donde una persona estaba inscrita para votar en las elecciones nacionales del 2022.

Este trabajo permitió evidenciar una fuerte concentración en los municipios metropolitanos, en las siete ciudades secundarias[10] y en pocos municipios de regiones periféricas con importante dinamismo económico como Nicoya y Santa Cruz (cuadro 5.6). A esta conclusión se llegó al agrupar a todos los cantones del país según quintiles de personas graduadas universitarias. Dentro de cada uno, fueron ordenados de más a menos. La información resultantes ofrece una medida global de la concentración de la oferta laboral en el territorio.

En principio, la cantidad de personas graduadas de un municipio depende del tamaño de su población. Sin embargo, además de este dato, es importante examinar su peso relativo dentro de la población total. Otro factor que puede influir en la graduación son las sedes existentes de instituciones de educación superior, pues dos cantones pueden tener poblaciones de tamaño similar pero ofertas educativas muy distintas.

En Costa Rica existen sedes universitarias en casi todos los cantones del país (mapa 5.3). Sin embargo, hay una gran diversidad en el número y porcentaje de personas graduadas por cantón. Como era de esperar, se observan números más altos en la región central del país, especialmente en los cantones de la GAM: mayor cantidad de personas graduadas, porcentaje más alto de población con título universitario y mayor cantidad de sedes por cantón.

El número cantonal de personas graduadas en el grupo de 25 a 34 años presenta un amplio rango de variación, entre 164 y 9.895 personas. Cuando se ordenan todos los municipios en cinco grupos iguales, o quintiles, Alajuela y San José se encuentran en el grupo superior y, dentro de este, son los dos municipios con mayor número de personas graduadas (9.895 y 9.575, respectivamente). Dadas las diferencias en la población total por municipio, entre los cantones con más personas graduadas el porcentaje de personas con título universitario oscila entre el 13% (Pococí) y el 39% (Curridabat). En el grupo o quintil que sigue, de nuevo dominan los municipios de la GAM: son 12 de los 17 cantones. Los cinco restantes corresponden a las otras tres ciudades secundarias (Turrialba, Liberia y Limón) y a otros dos cantones de Guanacaste: Nicoya y Santa Cruz. En este grupo la proporción de personas graduadas oscila entre el 12% (Limón) y el 32% (San Pablo de Heredia).

Finalmente, en el quintil inferior de cantones (con menos graduados) se agrupan 14 municipios que tienen como máximo 425 graduaciones. En este grupo hay municipios de la periferia de la región Central y de las regiones Caribe, Huetar Norte y Pacífico Central. En este grupo la proporción de personas graduadas oscila entre el 6% (Talamanca) y el 24% (Hojancha).

La distribución territorial de profesionales universitarios varía según las disciplinas. El área de Ciencias Económicas está presente en todos los municipios, con un mínimo de 200 personas graduadas en estas áreas (Río Cuarto) y hasta 68.000 en San José. En estas disciplinas el quintil con mayor cantidad de graduaciones incluye 14 municipios de la

Cuadro 5.6

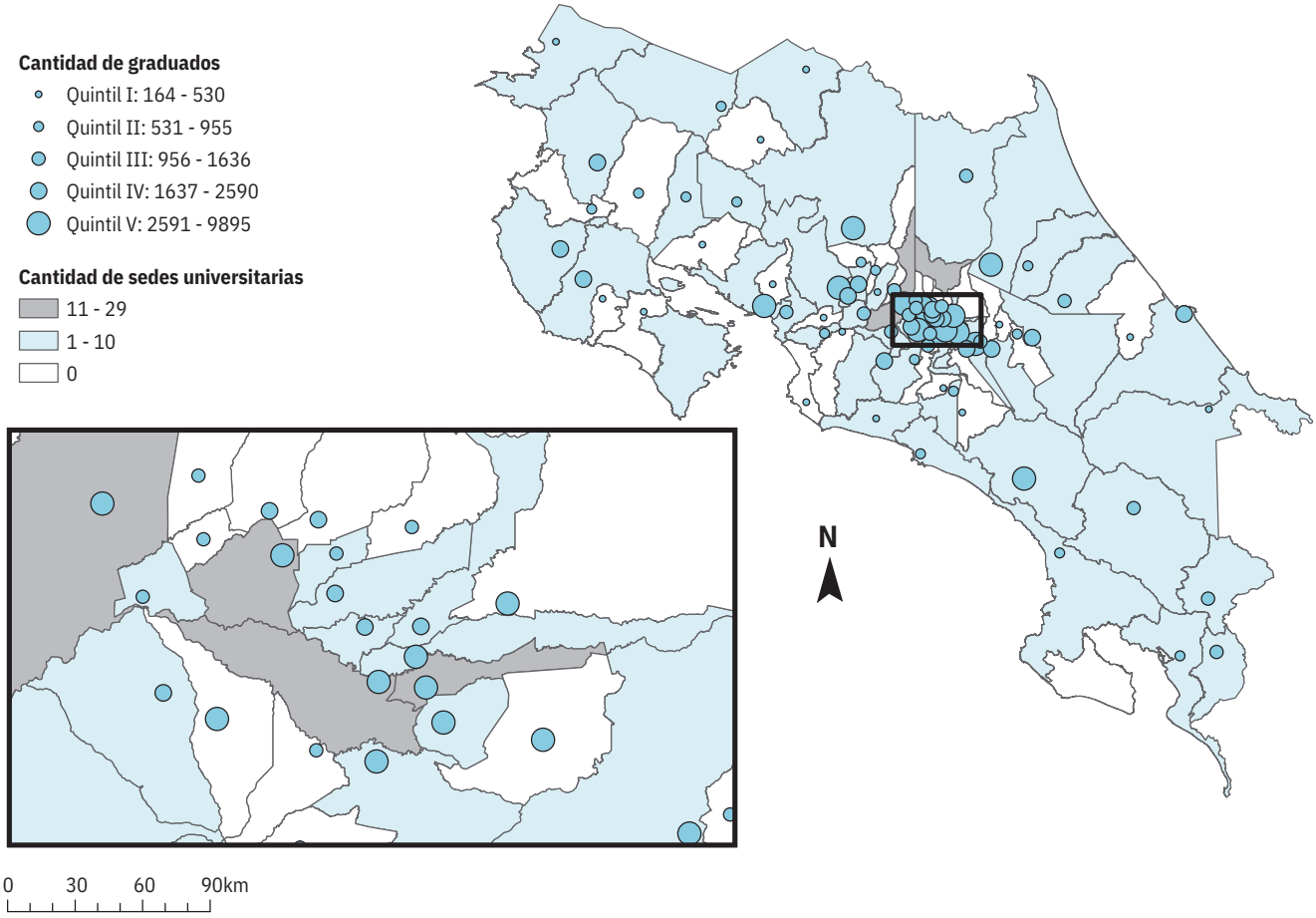
Distribución de cantones, según quintiles de personas graduadas universitarias entre la población de 25 a 34 años. 2022

Quintil 1 (164-530)	Quintil 2 (531-955)	Quintil 3 (956-1.636)	Quintil 4 (1.637-2.590)	Quintil 5 (2.591-9.895)
La Cruz	Cañas	Oreamuno	Turrialba	Alajuela
Matina	Acosta	Aserrí	Moravia	San José
Alvarado	Golfito	Santa Bárbara	Tibás	Cartago
Talamanca	Sarchí	Belén	Santo Domingo	Desamparados
Nandayure	Upala	Atenas	San Rafael	Pérez Zeledón
Hojancha	Tilarán	Alajuelita	Santa Ana	Heredia
Los Chiles	Guácimo	Esparza	Liberia	San Carlos
Parrita	Orotina	Poás	Limón	Goicoechea
Dota	Osa	Coto Brus	Barva	San Ramón
Garabito	Zarcero	Corredores	Paraíso	Montes de Oca
Río Cuarto	Tarrazú	Mora	Naranjo	Grecia
Guatuso	Jiménez	Buenos Aires	Palmares	La Unión
San Mateo	Bagaces	Flores	Puriscal	Curridabat
Turrubares	Quepos	Siquirres	El Guarco	Pococí
	Montes de Oro	San Isidro	Nicoya	Puntarenas
	Abangares	Sarapiquí	Santa Cruz	Vázquez de Coronado
	León Cortés Castro	Carrillo	San Pablo	Escazú

Nota: En paréntesis debajo de cada quintil se encuentra el rango en el que oscila la cantidad de personas graduadas.
Fuente: Zúñiga et al., 2025 con datos de Badagra, de OPES-Conare, TSE y las proyecciones poblacionales del Censo del 2011, del INEC.

Mapa 5.3

Cantidad de sedes universitarias, total de personas de 25 a 34 años graduadas y porcentaje que representan de la población total, por cantón. 2022



Fuente: Zúniga *et al.*, 2025 con base en datos de INEC, Badagra, de OPES-Conare, TSE y la plataforma WAKI del PEN.

GAM y tres ciudades secundarias (Pérez Zeledón, San Carlos y Puntarenas). Solo nueve de estos municipios tiene más de 20.000 personas graduadas. En esta área del conocimiento, la dispersión en el porcentaje de personas graduadas con respecto al total de personas en el grupo de edad es menor que para el total de las disciplinas: oscila entre 24% (Puntarenas) y 34% (La Unión).

Las personas graduadas en las disciplinas STEM están fuertemente concentradas en el centro del país y, en menor medida, en el corredor que sale de la Centro hacia el Pacífico Norte. En cambio, otras disciplinas tienen un número total de personas graduadas se encuentra fuera de la región Central, particularmente en la zona atlántica y sur del país. Esta observación probablemente se explica por el gran número de graduaciones en Educación fuera de la GAM.

Para más información sobre

PERFILES Y TRAYECTORIAS LABORALES DE PERSONAS UNIVERSITARIAS GRADUADAS
véase Zúñiga et al. (2025) en
www.estadonacion.or.cr

Logro educativo en educación terciaria es cada vez menor en relación con la OCDE

La brecha en el logro educativo a nivel terciario entre Costa Rica y los países de la OCDE ha crecido significativamente en las últimas décadas. A finales de los años noventa, la diferencia era de cinco puntos porcentuales; en el 2022, alcanzó los 16,4 puntos, acercándose a los 17 puntos en el contexto actual. Esta situación refleja que, pese al aumento en el acceso a la educación superior documentado anteriormente, el cambio en los niveles de logro universitario en Costa Rica es mucho más lento que el progreso observado en los países de la OCDE, lo que resulta en un diferencial cada vez mayor.

Las proyecciones futuras para el logro educativo en Costa Rica no son alentadoras y sugieren un rezago persistente. Si las dinámicas actuales se mantienen sin implementar medidas correctivas, se estima que para el año 2034, cerca de un 40% de la población entre 25 y 34 años contará con algún título de educación superior. En ese momento, el país apenas alcanzaría el nivel de logro educativo terciario que los países de la OCDE tenían en el 2014. A esta proyección se suma la preocupante tendencia en la entrega de diplomas universitarios, el cual presenta una tendencia decreciente desde el 2014, principalmente debido a una caída en la titulación del sector privado.

Permanecer con un bajo logro educativo en la educación superior no constituye una opción viable para el desarrollo del país. Un mayor nivel de logro en la educación terciaria se asocia de forma directa con mejoras en productividad laboral y el desarrollo humano. El nivel deficiente actual limita la capacidad de Costa Rica para promover una mayor inclusión económica y social, superar los retos de la Economía dual y reducir la desigualdad, especialmente considerando que los empleos del futuro demandarán cada vez más conocimiento y tecnología.

La importancia de este tema ameritó que esta edición del *Informe* dedicara un capítulo especial a analizar la magnitud del desafío y las opciones que tiene Costa Rica para empezar a reducir el rezago cada vez mayor en el logro educativo de la educación terciaria (para más detalle ver capítulo 6 de este *Informe*)

Ventajas en empleabilidad de personas graduadas siguen siendo una oportunidad desaprovechada para estimular mayor logro universitario

Distintas fuentes han documentado que un título universitario confiere una ventaja laboral en términos de empleabilidad e ingreso. En este acápite se muestra que la brecha cada vez mayor en el logro universitario en relación con la OCDE no se debe a una pérdida en las ventajas que la educación terciaria ofrece a quienes asisten y se gradúan de ella. Por el contrario, tener acceso a estudios universitarios es un mecanismo de movilidad social ascendente en Costa Rica, tanto más hoy que a inicios de siglo. Correlativamente, las personas graduadas universitarias mantuvieron a lo largo del período mejores condiciones de empleabilidad que el resto de la fuerza laboral. Las razones del lento progreso no se originan en una pérdida de las ventajas de la educación superior y deben ubicarse en otros planos de la realidad nacional.

Estudios universitarios son un mecanismo de movilidad social ascendente

Los informes *Estado de la Educación* han reconocido consistentemente el potencial de la educación superior, en particular de las universidades públicas para funcionar como un mecanismo de movilidad social ascendente en Costa Rica. En general, desde la segunda mitad del siglo XX, la matrícula universitaria se expandió significativamente, asociándose a mejores oportunidades de inserción laboral y mayores ingresos para las personas graduadas. Hay dos conjuntos de información que refuerzan este hallazgo: el perfil de entrada del estudiantado universitario y su perfil de salida laboral.

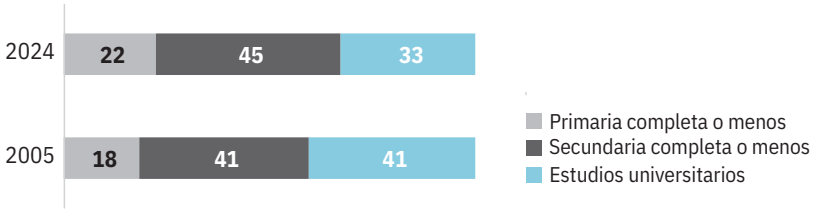
El primer *Informe Estado de la Educación* (2005) expresaba su preocupación por el debilitamiento del aporte de la educación superior a la movilidad social. En ese momento, se observó que durante el primer quinquenio del siglo XXI, la proporción de estudiantes provenientes de hogares con bajos niveles de escolaridad había disminuido, mientras que aumentó la de aquellos cuyos padres contaban con educación universitaria.

La situación cambió en los últimos veinte años. Mientras que en el 2005, el 41% del estudiantado universitario de 18 a 24 años provenía de hogares donde al menos uno de los progenitores tenía estudios universitarios, esa proporción se redujo en el 2024 al 33%. En cambio, cada vez resulta más frecuente que hoy rompan con las brechas educativas intergeneracionales. De acuerdo con la última encuesta de hogares, un 45% del estudiantado universitario proviene de hogares donde tanto el padre como la madre tienen la secundaria completa o menos y un 22% de hogares con primaria completa o menos (gráfico 5.6).

Este hallazgo debe ser analizado con mayor profundidad, pero puede deberse

Gráfico 5.6

Distribución de la población entre 18 y 24 años que asiste a la educación universitaria (sin título) y vive con sus padres, de acuerdo al nivel educativo de estos



Nota: Para las estimaciones, se seleccionó una submuestra compuesta por personas de entre 18 y 24 años que asisten a la educación superior, no cuentan aún con un título profesional y se identifican como hijos(as) o hijastros(as) dentro de sus hogares. Esta submuestra corresponde a 730 casos a nivel muestral y 87.110 casos con factor de expansión en la Enaho para el año 2005, y a 732 y 131.572 casos respectivamente para el año 2024. Se realizaron pruebas de representatividad, verificándose que esta submuestra constituye un buen predictor del comportamiento poblacional. El nivel educativo de los padres se determina a partir del grado de instrucción del jefe del hogar y su cónyuge. En los hogares donde ambos están presentes, se calcula el promedio de escolaridad; en caso contrario, se utiliza la información disponible del único progenitor residente.
Fuente: Elaboración propia con datos de las encuestas de hogares, del INEC.

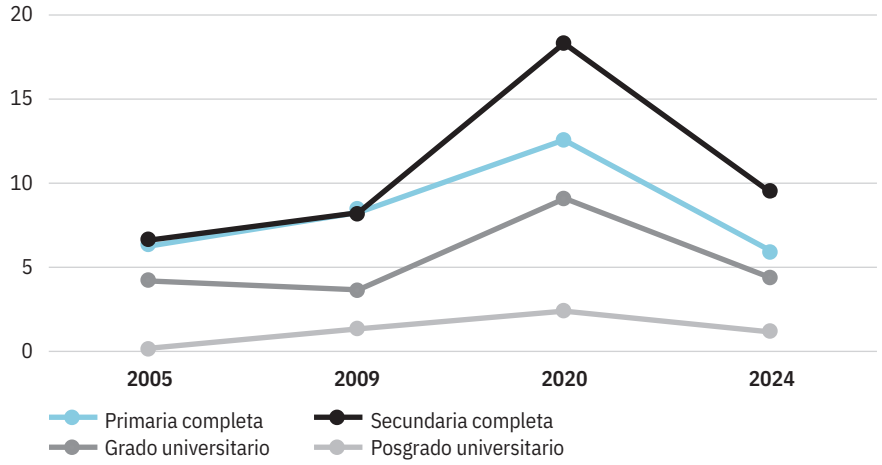
a dos supuestos. La primera enfatiza en factores externos a la educación superior. Primero, la mayor proporción de la población estudiantil universitaria proveniente de hogares con menor clima educativo puede deberse al aumento de la desigualdad en la distribución de los ingresos en el país, la proporción de personas en condición de pobreza que asisten a la educación superior y el crecimiento de la población en edad de estudiar. La segunda explicación incorpora un elemento endógeno al desempeño de la educación superior: al estancarse, a partir del 2009, el logro educativo de este ciclo (proporción de personas con estudios universitarios) y, por otro lado, continuar creciendo la población en edad de estudiar, cambió la proporción de población proveniente de hogares con menor clima educativo.

Otro indicio de movilidad social ascendente en la educación terciaria es la matrícula de estudiantes en condición de pobreza. En el contexto de deterioro de la igualdad económica del país, sería esperable un aumento en la exclusión de estudiantes provenientes de hogares con bajo clima educativo. Sin embargo, Costa Rica presenta una tasa creciente de matrícula universitaria de personas que provienen de hogares en condición de pobreza. En el 2005, representaban un 4,2% de la matrícula y en el 2022 esa tasa prácticamente se había duplicado. Pese a ser una buena noticia, en el *Noveno Informe Estado de la Educación* (2023) se señaló que esto introduce desafíos al sistema universitario, pues esta población, frecuentemente proveniente de climas educativos bajos, requiere mayor acompañamiento. Además, la permanencia de este estudiantado, incluso cuando tiene beca, es más insegura por la vulnerabilidad económica de sus hogares.

Una aspiración de la educación superior es formar una fuerza laboral más calificada, productiva y capaz de generar mayores ingresos. Los informes *Estado de la Educación* evidencian la relación directa entre la obtención de un título universitario y de mejores ingresos, mayor empleabilidad y un rol activo en la superación de la pobreza intergeneracional. Esta relación se ha mantenido a largo plazo.

Gráfico 5.7

Tasa de desempleo entre personas de 18 y 54 años, según nivel educativo, por año
(porcentajes)



Nota: La tasa de desempleo se estima como la proporción de la fuerza laboral años que buscó empleo en el mes antes de ser entrevistada. No considera población con estudios incompletos en cada nivel.
Fuente: Elaboración propia con datos de las encuestas de hogares, del INEC.

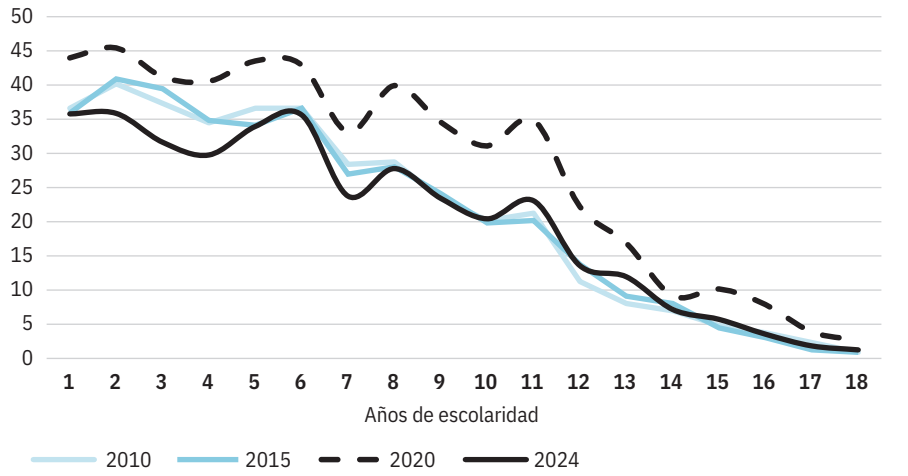
Se destacan dos indicadores que posicionan a la educación superior como un tipo de seguro contra el desempleo y la pobreza. La comparación de los niveles de desempleo para los distintos niveles educativos completados por las personas de 18 a 64 años permite observar un claro resultado: por una parte, la evidencia de la (in)seguridad laboral de las personas de niveles educativos preuniversitarios es variable; por otra, las tasas de empleabilidad entre quienes contaban con un grado o posgrado universitario fueron siempre las mejores (gráfico 5.7). El porcentaje de desempleo se mantuvo cercano al cero para la población más calificada; es decir, con posgrado. El resultado se sostiene incluso en períodos de incertidumbre económica global: tanto en el 2009 (año de recesión), como en el 2020 (año de pandemia), la población que culminó estudios superiores se mantuvo más empleada que el resto de la fuerza laboral.

Si los altos niveles de seguridad laboral se traducen en mejores condiciones económicas, es probable que conforme las personas aumenten su escolaridad, disminuya la probabilidad de caer en condición de pobreza (gráfico 5.8). En general, se observa una correlación negativa entre el nivel de pobreza y la educación de la población, con oscilaciones alrededor de los 6 y 11 años de escolaridad, niveles en los que típicamente se concluyen los estudios de primaria y secundaria. Excepto en el 2020, debido a la pandemia, el desempleo para las personas con 15 o más años de escolaridad -lo equivalente a un grado universitario- ronda en 5% o menos desde el 2010.

La sólida relación entre estudios universitarios y la mejora de los ingresos y las condiciones de empleabilidad no está exenta de problemas. Hay desafíos importantes en algunas regiones del país, debido a la falta de pertinencia de los programas académicos. En las sedes regionales, zonas rurales, áreas con menor desarrollo social e incluso en algunos distritos de la región Central, tiende a haber presencia de carreras con alto potencial de desempleo. Además, estas son zonas en las que, además, hay poca demanda de profesionales, excepto por las oportunidades del sector público, especialmente en los ámbitos de educación y salud.

Gráfico 5.8

Personas en condición de pobreza según sus años de escolaridad, por año
(porcentaje)



Nota: los niveles de pobreza se estiman mediante el método de línea de pobreza. Una persona se considera pobre si el ingreso per cápita de su hogar es inferior al costo de la suma de la canasta básica alimentaria y no alimentaria.
Fuente: Elaboración propia con datos de las encuestas de hogares del INEC.

Personas graduadas universitarias mantuvieron la mejor empleabilidad en la fuerza laboral

Como se señaló en la sección anterior, las encuestas de hogares sugieren que las personas con un título universitario tienen menores tasas de desempleo y menos probabilidad de estar en condición de pobreza. Los tamaños muestrales de esa fuente no permiten hacer desagregaciones por sectores y ni registrar información por disciplina. Como alternativa, la Oficina de Planificación de la Educación Superior (OPES) del Conare presenta periódicamente estudios de seguimiento de las cohortes de personas graduados a nivel de grado (bachillerato y licenciatura), los cuales usan con un muestreo probabilístico estratificado, con tamaños muestrales suficientes por área del conocimiento para poder inferir por disciplina y sector.

En el seguimiento de las cohortes de graduados entre el 2014 y el 2016, la tasa de desempleo profesional reportada en el año 2019 fue de un 5,6 %. Un año después, como consecuencia de la pandemia, ese porcentaje aumentó al 12,8 % en el 2020. Sin embargo, la protección que brindan los años de escolaridad contra el desempleo se mantuvo, ya que las tasas de desempleo de los profesionales fueron inferiores a las reportadas a nivel nacional en esos mismos momentos (Corrales Bolívar et al., 2020).

En una actualización del análisis hecho en el 2022, se siguieron las cohortes del período 2017-2019 en 120 disciplinas. Se encontró que el nivel de desempleo profesional fue de un 6,5%, bastante por debajo del promedio nacional de un 12,2%. Sin embargo, el hallazgo varía por disciplinas, y hay un gran diferenciador entre carreras STEM y no STEM. La tasa de desempleo para las áreas STEM fue del 4,2%, comparado al 7,7 % en carrera no STEM. En los casos menos favorables se encontraron las carreras relacionadas a Artes y Letras (9,9% de desempleo) y Recursos Naturales (9,2%). En menor escala, otras carreras superaron el promedio profesional, por ejemplo, Ciencias Económicas (8,7%), Ciencias Sociales (7,9%) y Educación (6%) (Azofeifa Ureña et al., 2023b).

A nivel de posgrados, Azofeifa Ureña et al. (2023a) hacen un seguimiento de una muestra representativa de más de 2.000 personas graduadas en esta modalidad de alguna universidad estatal durante el período 2017-2019. En cuanto a los niveles de ocupación, más del 80% de las personas profesionales reportaron contar con empleo a la hora de iniciar sus estudios de posgrado y el 62% reportó que su posgrado es un requisito en su actual trabajo. Una vez titulados, el nivel de empleabilidad de estas personas fue muy superior al promedio nacional. Esto se mantuvo incluso en el contexto pandémico, al momento de recolección de los datos en el 2021, la tasa de desempleo de los doctorados fue del 0,9%; para las especialidades profesionales, del 0,4%; y para las maestrías, del 1,5%.

Marco regulatorio segmentado y desactualizado desincentiva la articulación de un sistema de educación superior

El presente *Informe* ubica en la gobernanza de la educación superior costarricense un factor que ha dificultado progresos más rápidos y sostenidos en el acceso, la cobertura y el logro universitarios. Por gobernanza se entiende las relaciones entre los diversos actores involucrados en decidir, ejecutar y evaluar las políticas de educación superior para optimizar su apoyo al desarrollo humano nacional. En Costa Rica, la gobernanza de la educación superior está claramente segmentada, con marcos regulatorios que carecen de puntos en común. En este factor entraba la articulación de un sistema capaz de establecer objetivos estratégicos para este ciclo educativo, sin negar el carácter mixto de la educación superior y lesionar la autonomía de las universidades públicas y privadas para definir sus propias políticas de docencia, investigación y acción social.

En el sector de las universidades públicas existe un mecanismo de coordinación del Conare que ha variado poco a lo largo del siglo, pero que ha creado un espacio común para coordinar acciones relativas al financiamiento y la planificación

interuniversitaria, así como otras acciones conjuntas. En esta sección se muestra que este mecanismo ha variado poco a lo largo del siglo. Por su parte, en el sector privado el Estado tiene, constitucionalmente, un deber de tutela, pero la institucionalidad a cargo es débil. Desde hace poco, además, el marco regulatorio para las universidades públicas ha experimentado cambios que han debilitado aún más esa capacidad de fiscalización. En el sector privado no se ha logrado crear una organización que una a todos los centros universitarios, lo cual alimenta la dispersión.

Un mecanismo de gobernanza comúnmente asociado con la calidad de la educación es la acreditación de carreras. En Costa Rica, esta función le corresponde al Sinaes, un órgano de máxima desconcentración del Conare con representación privada en su dirección. No obstante, a lo largo del presente siglo, el proceso en la acreditación de carreras y la afiliación de universidades al Sinaes ha sido lento.

Una nueva universidad pública pero pocos cambios en la coordinación del CONARE

La habilitación de una universidad pública se realiza mediante la aprobación de una ley de la República y nacen como instituciones autónomas. En 1974, mediante la firma del Convenio de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal se creó el Conare, posteriormente reformado en 1982 y ampliado en el 2018. Su naturaleza se eleva a ente constitucional coordinador del sistema de educación superior universitaria estatal encargado de la adecuada planificación y desarrollo en 1981.

La presidencia del Conare la asume la persona rectora de una de las universidades y se rota entre las instituciones una vez al año. En cincuenta años solo en seis ocasiones una mujer rectora ha presidido el Conare, incluida la actual rectora del TEC.

Entre sus funciones está la elaboración del Planes, negociación del FEES y su distribución entre las universidades, coordinación y articulación entre universidades públicas con terceros, no exclusiva, pero sí como sector de las universidades estatales; además de las propias de coordinación interuniversitaria en todos los quehaceres sustantivos.

En las primeras dos décadas del siglo XXI, el hecho más destacado en la coordinación es la incorporación en pleno derecho de la quinta universidad pública, la UTN, al Conare. Otros hitos relevantes son la creación del Fondo del Sistema, una reserva de recursos del FEES gestionada desde Conare, cuyo fin es el financiamiento de acciones interuniversitarias (2004); la creación de la Sede Interuniversitaria de Alajuela (SIA) en el 2007, la fundación del Observatorio Laboral de Profesiones (OLaP) del Conare en el 2008, el cual prepara la encuesta nacional de seguimiento de personas graduadas de manera continua y realiza análisis a profundidad sobre la empleabilidad de profesionales. También se han implementado diversas revisiones del modelo de coordinación de la acción universitaria en las regiones, la última en octubre del 2024.

El principal mecanismo de coordinación del sistema son las comisiones permanentes o ad-hoc con representación de las cinco universidades. Existen veintitrés comisiones, una para cada área sustantiva de la docencia, la investigación, la social y la vida estudiantil, así como otras en temas de posgrado y oficinas especializadas, por ejemplo, las de asesoría legal o las de programas de posgrado.

Cambios reglamentarios recientes en el marco regulatorio de las universidades privadas debilitan capacidad de fiscalización

La oferta de centros educativos privados la regula el Conesup, órgano creado en 1981 mediante la Ley N.°6693, norma que solo ha sufrido reformas parciales, la última en el 2012. Se han generado múltiples proyectos de ley para una reforma integral a la Ley, pero ninguno ha prosperado. La única reforma aprobada es de reciente data y fue a su reglamento (MEP, 2023).

El *Noveno Informe* (2023) señaló que la reforma aprobada generaba dudas sobre si, en la práctica, las labores de inspección y la capacidad fiscalizadora se fortalecen o se debilitan. Con base en la información analizada para este *Informe*, mediante documentación y entrevistas, se detectaron cambios que afectan o reducen funciones de control de calidad.

La aprobación de este nuevo reglamento modificó la función fiscalizadora del Conesup especialmente en funciones de control de calidad relacionadas con la infraestructura y seguridad ocupacional de las universidades privadas, al eliminar la obligatoriedad de valoraciones por parte de entidades especializadas del MEP y del Consejo de Salud Ocupacional. Los cambios específicos en el reglamento que se destacan incluyen:

- Eliminación del requerimiento de autorización preliminar del MEP a través de sus organismos especializados (como la Dirección de Infraestructura Educativa-DIE) para los espacios físicos destinados a la enseñanza universitaria privada. Con el nuevo reglamento, las universidades privadas no están obligadas a contar con la valoración de la DIE del MEP para la creación y funcionamiento de nueva infraestructura, edificios en uso, nuevas sedes, traslados o modificaciones de edificios por cambio de uso y nuevas carreras.

- Eliminación del artículo 34 del reglamento anterior, el cual establecía la aplicación de las normas relativas a planta física del Reglamento de Seguridad e Higiene Ocupacional y exigía el permiso de funcionamiento extendido dado por el Ministerio de Salud y la aprobación del Consejo de Salud Ocupacional. Con la eliminación de este artículo, las universidades privadas tampoco están obligadas a contar con la aprobación del Consejo de Salud Ocupacional del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Aunque el nuevo reglamento vigente establece, en el Artículo 52, que se aplicarán las normas de Seguridad e Higiene Ocupacional y que se deberá aportar el permiso de funcionamiento del Ministerio de Salud y la patente municipal. Se señala que la labor de verificar el cumplimiento de estas

normas fue asignada al Departamento de Inspección e Inscripción de Títulos del Conesup sin que se le proveyera de los recursos necesarios y especializados para llevar a cabo esta tarea de manera técnica.

Adicionalmente, la Sección Primera del Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda (sentencia n° 142-2020-I del 27 de noviembre del 2020) declaró nulos los artículos 4, 5, 6 y 7 del Reglamento de Requerimientos de Diseño Arquitectónico. Sin embargo, está vigente el artículo 280 del Reglamento de Construcciones, el cual establece que *"Toda edificación para uso educativo requiere de los planos constructivos del proyecto por parte de la dependencia competente en materia de infraestructura del MEP [...]", así como "[...] En el caso de instituciones de educación privada en funcionamiento y con aprobación de infraestructura, se requiere de una aprobación de infraestructura adicional, en razón de cada plan de estudios nuevo que se pretenda impartir [...]"*.

En las nuevas condiciones, no existe garantía alguna de que las edificaciones en proceso o existentes cumplan con estipulado en la normativa de edificios para la educación superior universitaria (Ley y Reglamento de Construcciones, Ley 7600, Código de Educación Ley 181, Ley del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica, Manual de Disposiciones Técnicas Generales sobre Seguridad Humana y Protección contra Incendios, Ingeniería de Bomberos, y demás regulación concomitante). Asimismo, los municipios ni las otras instituciones revisoras verifican el cumplimiento normativo una vez edificada la obra (Conesup, 2025).

De acuerdo con los registros de la base de datos del Conesup, veintiún de las 55 universidades aprobadas (38%) presentan al menos una sede cuya infraestructura no ha sido valorada por el ente especializado en materia de edificios para la educación del MEP (17 de ellas sedes centrales), ni por el profesional en salud ocupacional, siendo un total de 30 sedes de las 138 existentes (22%), de las cuales no se tiene certeza de que cumplan con lo estipulado en la normativa mínima de edificios para la educación (Conesup, 2025).

A pesar de la ausencia de cambios relevantes en las condiciones para habilitar universidades y programas de estudio, en los últimos 10 años se han aprobado cinco nuevas universidades (dos durante el 2024, una de ellas es subsidiaria de una internacional: Universae)[11], y han iniciado operaciones en el territorio nacional sedes de al menos tres universidades extranjeras: ADEN, Texas Tech y TECH University (Convenio con Universidad Fundepos). Sobre esta nueva modalidad de la oferta no existe claridad de su estatus legal en Costa Rica y ni de la validez de los títulos que emitan.

Lento avance en la acreditación de carreras y afiliación de universidades al Sinaes

Desde su creación en 1999, el Sinaes ha logrado la afiliación de 32 universidades (50% del total), cuatro instituciones parauniversitarias y ha acreditado 277 carreras y programas, lo cual se traduce en 2.925 grados académicos acreditados en las distintas sedes de las instituciones de educación superior afiliadas (Sinaes, 2025).

En el cuarto de siglo que lleva en operación, destacan algunos hechos relevantes que caracterizan su trayectoria. En términos normativos, la institución nació mediante la suscripción de un convenio suscrito por las máximas autoridades de las cuatro universidades públicas (UCR, TEC, UNA y UNED) y cuatro universidades privadas (Latina de Costa Rica, Interamericana, Ulacit y Veritas) en 1999 y tres años después se le otorgó el carácter oficial con la Ley 8256 (2002). En el 2010 se firmó la Ley de Fortalecimiento del Sinaes, la cual abrió la posibilidad de que las instituciones parauniversitarias también se incorporaran al sistema, brindó más recursos financieros a la agencia, otorgó a las instituciones estatales la potestad de dar trato preferente de contratación a las personas graduadas de carreras acreditadas, declaró el Manual de Acreditación como Norma Nacional de Calidad y abrió la posibilidad de la acreditación institucional.

El manual de estándares para la acreditación se publicó en el año 2000 y se aprobó una versión mejorada en el 2009. Dos manuales para disciplinas específicas se han publicado, a saber: el Manual para la Acreditación de Carreras A Distancia (2019) y el de Posgrados (2012).

La internacionalización del sistema inició con la incorporación al International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education (INQAAHE), institución que certificó por primera vez las buenas prácticas del Sinaes en el 2010. En el 2024, Sinaes empezó trabajar para lograr una tercera certificación ante este organismo.

Adicionalmente, desde el 2002 Sinaes se incorporó a la Red Iberoamericana para el Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior: RIACES (la agencia costarricense es uno de los entes fundadores). En el 2008, se acreditó ante el Consejo Centroamericano de Acreditación (CCA) y en el 2023 obtuvo la certificación de buenas prácticas ante el Sistema Iberoamericano de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Siaces).

Desde el *Primer Informe Estado de la Educación* (2005), se ha reportado el avance en la acreditación de carreras por áreas del conocimiento. En sus primeros años de operación, entre el 2001 y el 2007, el sistema acreditó 51 carreras, con una alta concentración en Ciencias Sociales e Ingenierías. Para el 2024, se encontraban acreditadas 277 carreras, pero donde hubo un mayor crecimiento de acreditaciones fue en Educación, mayor cantidad de oferta, y Recursos Naturales (cuadro 5.7). En esta última área se adicionaron 17 acreditaciones de carreras de universidades públicas en disciplinas relacionadas con ciencias geográficas, forestales, agropecuarias, ambientales y de tecnología de alimentos.

En el 2024, las cinco universidades públicas representaron el 45,5% del total de programas acreditados y reacreditados, aunque ofrecen el 55% del total de los programas de estudio existentes en el país. Por su parte, veintiún universidades privadas afiliadas al Sinaes presentan el 54,5% de las acreditaciones. En conjunto, las 53 universidades privadas -cerca de

Cuadro 5.7

Cantidad de carreras acreditadas por el Sinaes, según área el conocimiento, por periodo

Área	Carreras acreditadas	
	Entre 2001 y 2007	Vigentes al 2024
Artes y Letras	1	8
Ciencias Básicas	1	5
Ciencias Sociales	17	91
Educación	4	57
Recursos Naturales	4	25
Ingeniería	15	50
Ciencias de la Salud	9	41
Total	**51**	**277**

Fuente: Elaboración propia con datos de Sinaes.

nueve de cada diez centros de educación superior universitaria- representan solo el 44% del total de la oferta de programas de estudio. Cabe destacar que hay diez universidades con 10 o más programas acreditados: la UCR con 42, la UNA con 36, la Universidad Latina de Costa Rica con 26 y la UNED con 25.

Fuertes oscilaciones en el financiamiento universitario obstaculizan planificación estratégica en la educación superior

Para estimar el aporte público al financiamiento de la educación superior[12] a largo plazo, se emplea el concepto de inversión social pública (ISP). Por ello se entiende el gasto que realiza el Estado en el suministro de servicios educativos que crean directamente capital humano en el estudiantado, con impacto personal y social a largo plazo. La ISP es un valor monetario que suma las cantidades de los distintos insumos (bienes y servicios), de los servicios prestados por los factores productivos (trabajadores) y de las transferencias que a distintas poblaciones. Aplicada al caso de la educación superior, incluye todos los factores utilizados en la producción del servicio educativo a nivel terciario[13]. La fuente de información para las estimaciones es al STAP. Nótese que la ISP es distinta a los gastos de capital tradicionales que se ocupan para crear infraestructura física y equipamiento (Trejos, 2025).

Las tendencias en la evolución de la ISP en educación superior evidencia un período de expansión entre el 2000 y el 2017, seguido de un período contractivo entre el 2018 y el 2023. Aunque las tendencias se parecen a la evolución de la inversión destinada a la educación básica y diversificada, la contracción en estos niveles inició un poco más tardíamente que la del sistema universitario, dos años después, en el 2019, lo cual coincide con la entrada en vigor de la Ley de Reforma Fiscal. En el caso del financiamiento público universitario, la contracción coincide con el inicio de las negociaciones anuales del FEES, en lugar de períodos quinquenales. Los recursos asignados cada año a la educación superior en la última década, incluyendo a universidades y colegios universitarios, son similares a los que maneja o manejaba el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Trejos, 2025).

En el capítulo 4 de este *Informe* se analizan con detalle las tendencias en los indicadores de evolución de la ISP en los niveles preuniversitario. En esta sección se presenta una síntesis de resultados de largo plazo en inversión total, su prioridad fiscal y macroeconómico y en la inversión por estudiante.

Períodos contrastantes en el financiamiento de las universidades públicas dejan la inversión real por estudiantes en una situación similar a dos décadas atrás

La ISP real en la educación superior tuvo un período expansivo (2000-2017) y otro contractivo (2018-2023). La fase expansiva fue la que más creció dentro del sector educativo en su conjunto, especialmente al final del período, pero luego se convirtió en la que más se redujo durante el período contractivo. Con todo, como saldo, en el 2023 la inversión real total en educación postsecundaria resultó, aun con la caída, el doble de la realizada en el año 2000 (gráficos 5.9, panel a).

El período no implicó una expansión lineal, pues hubo importantes oscilaciones. Sin embargo, como saldo, en el 2017 la inversión real total se había más que duplicado con respecto al año 2000 (125% superior) y la inversión por habitante era un 76% mayor. Esta última creció por encima del 55% que acumuló la inversión educativa total y del 43% que experimentó la educación general básica. Como resultado, la inversión real total en educación superior subió del 21,1% de la inversión educativa total en el 2000 al 24% en el 2017.

El período de más rápida expansión ocurrió entre el 2011 y el 2017. Debe recordarse que las cifras de ISP total en educación superior incluyen el presupuesto de la UTN, creada en el 2008 y que el aumento en las inversiones de capital estuvo asociado al préstamo del Banco Mundial, que financió una importante expansión de infraestructura en las universidades públicas.

Durante la etapa contractiva, del 2018 al 2023, la inversión real acumulada experimentó una caída del 10%, lo cual se tradujo en una reducción de cerca del 15% en la inversión por habitante. La caída en ambos indicadores supera la disminución de la inversión total en educación y la inversión en educación general básica, excepto en educación primaria.

Este período contractivo aún no logra revertir las ganancias obtenidas durante los 17 años del período expansivo; de

modo que la inversión total y por habitante siguen siendo mayores que a principios de siglo. Sin embargo, la contracción implica una caída importante en la prioridad de la inversión en la educación superior. En el año 2023, su prioridad macroeconómica fue del 1,3% del producto interno bruto, similar al mostrado en el año 2008. Por su parte, las prioridades fiscal y social se reducen al 4,5% y al 6,4%, respectivamente, en el 2023; con lo cual solo superan los valores obtenidos en los años 2000 y el 2001 (gráfico 5.9, panel b). En el 2023 la inversión real total en educación superior volvió a disminuir hasta ubicarse en el 22,6% de la inversión educativa total.

Al examinar las fuentes del crecimiento de la inversión en educación superior por rubro resulta evidente que las remuneraciones constituyen el componente principal. Esta observación es consistente con lo observado en todos los servicios de educación, los cuales son intensivos en trabajo. Sin embargo, la proporción del gasto está por debajo de lo mostrado por la educación general, lo que da más margen a la inversión en otros rubros, principalmente a la adquisición de bienes y servicios y las transferencias corrientes, en las que se incluyen algunas contribuciones sociales.

Durante el período expansivo, las remuneraciones se expandieron por debajo de la inversión total con lo que perdieron participación relativa. Al pasar del 69% en el 2006 al 59% en el 2017. A pesar de esa disminución en el peso relativo, siguen explicando cerca de la mitad del crecimiento de la inversión total. Por el contrario, en el período contractivo, los gastos de capital son los que más sufren, al perder la mitad de su participación, seguidos de las compras de bienes y servicios, al igual con lo ocurrido en la educación general. En esta fase, las remuneraciones ganan peso dentro de la inversión total pero solo por el hecho de que se reducen en menor medida que otros rubros, pues tienen mayor inflexibilidad a la baja. Las transferencias corrientes siguieron su senda expansiva durante el período contractivo, posiblemente explicado por el fortalecimiento de los programas de becas, aunque la información de la STAP no permite desagregar los rubros de forma precisa en este punto.

Con información de la matrícula inicial de I ciclo lectivo reportada por OPES-Conare para las cinco universidades públicas se estimó la inversión educativa por estudiante. Este es un dato más preciso que el indicador de la inversión por habitante, usado como denominador la población total del país. Es preciso mencionar que la inversión educativa real en este nivel no se refiere exclusivamente al servicio educativo como tal, sino que incorpora lo invertido en investigación y en acción social, montos que pueden ser significativos. Además, la matrícula reportada refiere a estudiantes físicos y no matrícula de estudiantes equivalentes a tiempo completo.

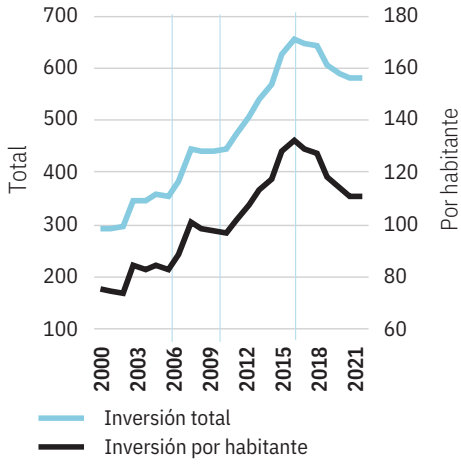
La evolución de la inversión real por estudiante en los primeros 24 años del siglo XXI osciló entre 5 y 6 millones de persona en colones del año 2020. Durante este período, la matrícula universitaria prácticamente se duplicó, lo que denota un crecimiento general de la inversión de la ISP en educación superior. De esta manera, en el 2017, la inversión educativa por estudiante en la educación universitaria estatal alcanzó el mayor valor del período, ubicándose en torno a los 6,1 millones de colones, un tercio superior a la realizada en el año 2000. Este monto es cerca de tres veces mayor que la inversión por estudiante en la educación general con la excepción de la Educación Especial, que casi duplica a la universitaria.

Durante la etapa contractiva, la caída real en la inversión educativa total se potencia con un aumento en la matrícula. La combinación de ambos factores genera una fuerte contracción en la inversión educativa por estudiante, que casi retorna a los niveles de principio de siglo. En esta etapa, la inversión real por estudiante se reduce a un 21% acumulado de forma tal que la inversión real por estudiante en el 2023 resulta apenas un 5% mayor a la realizada en el año 2000. A pesar de esta contracción, tal y como se documentó en

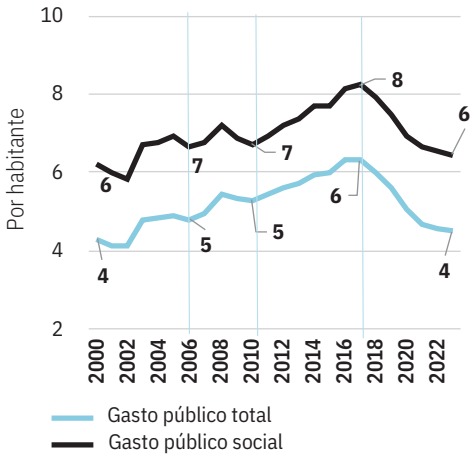
Gráfico 5.9

Inversión Social Pública en Educación Superior[a/] de Costa Rica. 2000 – 2023

a. Total y por habitante
(miles de millones de colones del 2020)



b. Con respecto al gasto público total y social
(porcentajes)



a/ Educación Superior incluye toda la 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, del Ministerio de Hacienda, de las instituciones públicas involucradas, del BCCR y del INEC.

una sección previa, la cantidad de títulos otorgados por las universidades públicas permaneció creciendo de manera sostenida a lo largo de las dos décadas.

Para más información sobre

TENDENCIAS DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN EDUCACIÓN
Véase Trejos, 2025 en
www.estadonacion.or.cr

Préstamos de Conape a estudiantes aumentan fuertemente con pocos requisitos de calidad en las carreras

Conape es una entidad de financiamiento de la educación superior costarricense, ofrece préstamos en condiciones favorables a las personas estudiantes. Una parte significativa de esos fondos está destinada al sector privado. Tanto el número de operaciones anuales como el monto total de la cartera crecieron a lo largo de las últimas dos décadas. En el 2024, la cantidad de créditos colocados (5.626) fue 2,5 veces mayor que la del 2000 y el monto de las colocaciones en términos reales fue cinco veces mayor, alcanzado los 42.517 millones de colones en el 2024.

Como el monto de las colocaciones creció más rápidamente que el número de operaciones, y el monto promedio en colones reales por préstamo tendió a aumentar: en el 2024, fue de 7,5 millones, el doble que en el año 2000. Se requiere más investigación para determinar si el monto promedio de los préstamos se duplicó para compensar un crecimiento similar en el costo de los programas. Como referencia, entre el 2000 y el 2023 la inversión real por estudiante en las universidades públicas creció apenas un 5%, con oscilaciones dentro del período (Trejos, 2025).

El crecimiento del financiamiento de Conape no ha sido constante. En la primera década del presente siglo se dio una fuerte expansión, especialmente en el período 2009-2010 cuando se registró la mayor cantidad y monto de colocaciones del todo el período analizado. En la segunda década, se evidencian fuertes contracciones en los períodos 2010-2012 y 2018-2019, seguidas por recuperaciones. En términos generales, la cantidad de préstamos colocados en el 2024 es similar a la del año 2008 y el monto total de las operaciones del último año es un 9,3% menor que en el 2009.

En las últimas dos décadas el marco regulatorio de Conape sufrió varias modificaciones tanto al reglamento general como a otros aspectos específicos. La Junta Directiva tomó decisiones para favorecer las colocaciones para estudio en áreas STEM y para aumentar la cobertura de zonas de menor desarrollo relativo y poblaciones indígenas. No se encontró evidencia de regulaciones o acuerdos relacionados con privilegiar carreras acreditadas o con algún mecanismo de verificación de la calidad, ni criterios para diferenciar puntajes de calificación según tipo de universidades como su tamaño relativo, afiliación al Sinaes, entre otras.

Entre las reformas legales con incidencia en el funcionamiento del Conape destaca la Ley nº 10201 *Fortalecimiento de las Capacidades para Mejorar la Empleabilidad de los Jóvenes*. Esta abrió la posibilidad de financiar cursos de pregrado a personas que no hayan concluido la educación secundaria. El objetivo es mejorar la empleabilidad de la población joven mediante la capacitación en áreas de alta demanda laboral, como cursos cortos, idiomas y certificaciones técnicas, incluidos los programas del INA. El destino del financiamiento de los programas preuniversitarios ya existía desde el 2011 (memoria anual más antigua disponible en el sitio web), pero el acceso a personas sin título de secundaria es nuevo.

En el 2024, el 8,5% del monto total de las colocaciones de la cartera (3.126 millones de colones) se destinó para estudios no universitarios, siendo poco más de la mitad asignado para estudios de nivel técnico y el resto en curso generales, especialmente de idiomas. La información a la que se tuvo acceso no permite discriminar cuántos de las personas beneficiarias no cuenta con estudios secundarios completos. Este monto dedicado a estudios no universitarios podría financiar el equivalente al 8,9% adicional de préstamos para bachillerato y licenciatura.

También cabe destacar la modificación a la Ley de Creación de Conape (2018). Esta reforma permitió que las personas estudiantes provenientes de zonas indígenas o en condición de pobreza básica, extrema o vulnerabilidad social no requieran de ningún tipo de garantía fiduciaria o hipotecaria. Para esto se creó un acceso directo al Fondo de Avales como garante para respaldar la solicitud de crédito educativo.

La I+D sigue siendo mayormente producida desde las universidades públicas

La investigación para el desarrollo (I+D) es un ámbito estratégico en el quehacer universitario. Mediante ella, las universidades pueden impactar la productividad, la inclusión productiva y social para el desarrollo humano. Desde sus primeras ediciones (2005 y 2008), el *Estado de la Educación* abordó este tema. En los primeros acercamientos, se señaló la falta de información sistemática sobre la vinculación de la investigación en el sector productivo de las universidades públicas e, incluso, la dificultad para documentar la existencia de algún tipo de investigación en las privadas.

En el tercer *Informe* (2011), las cuatro universidades públicas realizaron un inventario de centros e institutos y plantearon algunos indicadores. A partir del cuarto *Informe* (2013) se mantuvo el seguimiento de la investigación en universidades públicas, pero no se profundizó más en el tema, pues el Programa Estado de la Nación desarrolló el *Estado de las Capacidades en Ciencia, Tecnología e Innovación* (ECCTI), que derivó en la plataforma "Hipatia", un portal web interactivo que proporciona una radiografía del país en estos campos.

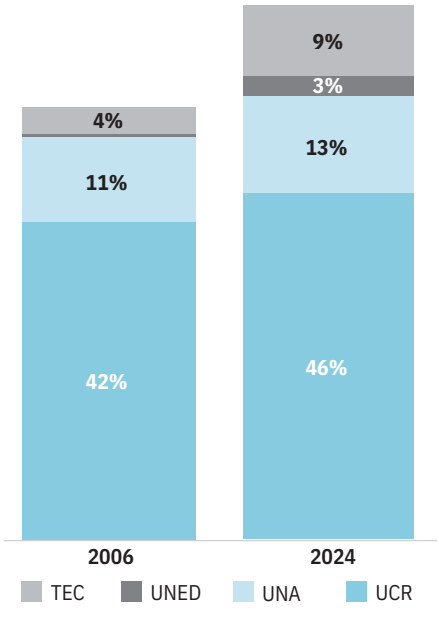
Veinte años después del primer *Informe Estado de la Educación*, se logran constatar las persistentes dificultades para tener un registro histórico exacto de indicadores básicos como la cantidad de proyectos

de investigación inscritos o el número de personas investigadoras de cada universidad. No obstante, otros indicadores externos al sistema universitario dan cuenta de la situación en esta materia. En una consulta al equipo técnico de la plataforma Hipatia para este *Informe*, se utilizó la información bibliométrica de la plataforma *Scopus*, una amplia base de datos que documenta artículos académicos a nivel internacional, como una manera de aproximarse a la producción científica en I+D.

En particular, se identificaron las publicaciones científicas de personas autoras que estuvieron adscritas a instituciones de educación superior costarricenses entre el año 2006 y el 2024, públicas o privadas. A inicios del período, el peso de las universidades públicas dentro del total de la producción científica era de un 57,6% y en el 2024, su aporte creció al 71%. Durante ese tiempo, la UCR tuvo la cuota más grade, seguida de la UNA y el TEC (gráfico 5.10).

Gráfico 5.10

Distribución de artículos publicados y adscritos en la plataforma Scopus según universidad, por año
(porcentajes)



Fuente: Plataforma *Hipatia*, del PEN.

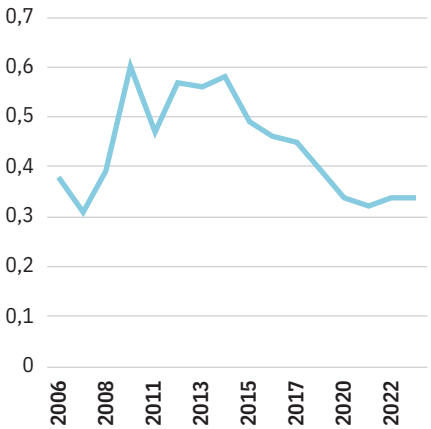
El Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (Micitt) cuenta con un sistema propio de consulta de indicadores, dentro de lo cual se documenta la inversión económica que hace el país en investigación y desarrollo (I+D) a partir del 2006, lo cual estimar la importancia de este monto con respecto al PIB. En todo el período, la I+D rondó entre 0,3% y 0,6% del PIB, una cifra muy por debajo, con una tendencia decreciente a partir del 2014 (gráfico 5.11). El Micitt documenta que el sector académico, principalmente las universidades públicas, aumentaron su participación dentro del total de inversión nacional en I+D del 32% en el 2006, a 47% en el 2023. En otras palabras, cuando el resto de las fuentes se deterioraron, las universidades públicas mantuvieron su esfuerzo de inversión en I+D.

Cambios abruptos del contexto generan nuevas presiones y demandas a las universidades

El segundo mensaje del capítulo analiza las nuevas presiones sobre las universidades originadas en los profundos cambios demográficos y en las demandas del mercado laboral experimentadas en Costa Rica. A ello se suman las presiones ocasionadas por cambios más coyunturales como la severa crisis de aprendizajes en la educación preuniversitaria y el deterioro de la prioridad fiscal y macroeconómica de la ISP en educación. En términos generales, la sociedad costarricense demanda y necesita una mejora en el logro educativo universitario, pero las condiciones del entorno de la educación superior son muy poco favorables. Esta sección examina la medida en que cada una de estas presiones, estructurales y coyunturales, afecta el desempeño presente y futuro de la educación superior.

Gráfico 5.11

Inversión en I+D como porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia con datos del Micitt.

Cambio demográfico impone nuevos desafíos al reducir las cohortes de jóvenes en edad de ingresar a las universidades

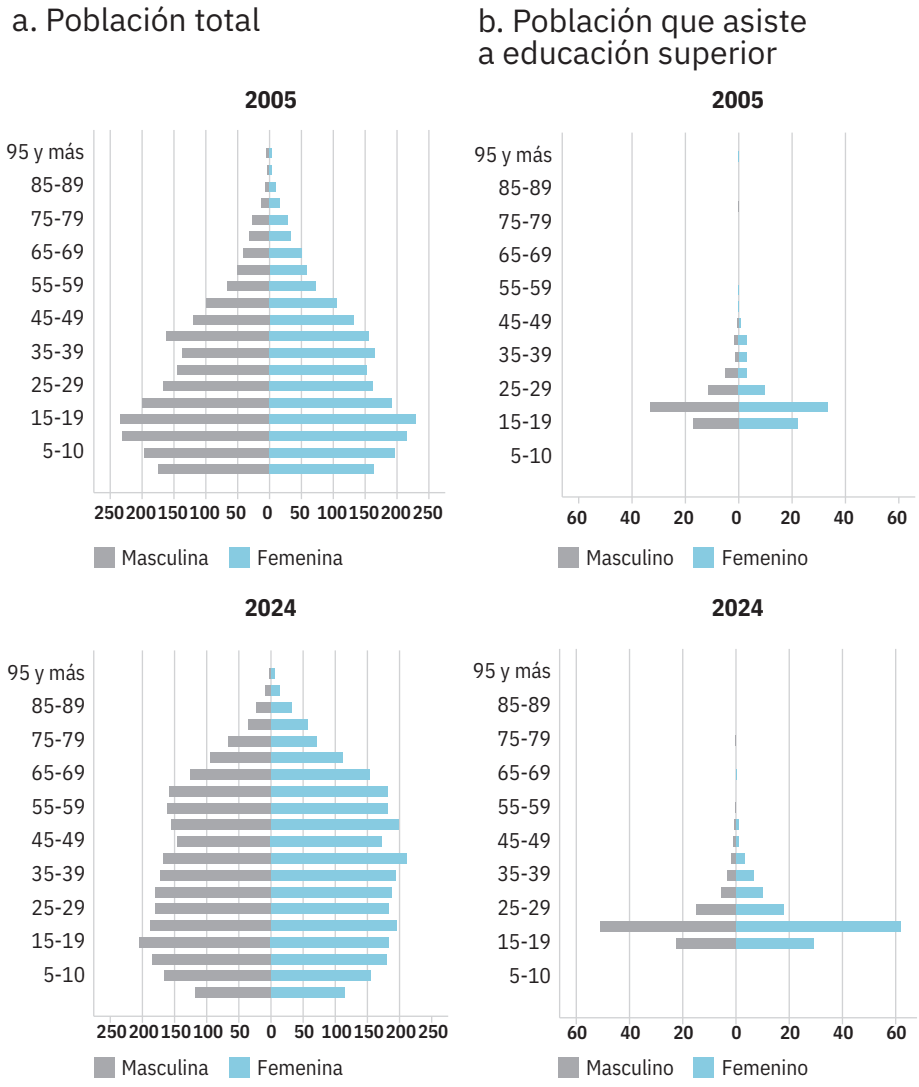
En los veinte años desde el primer *Informe Estado de la Educación* (2005), Costa Rica experimentó un fuerte cambio demográfico. Al comparar la distribución por edades, se pasó de una estructura piramidal en la que los grupos más jóvenes representaban el grueso de la población (2005), a una composición bastante más uniforme (2024). En este último año la población estaba más homogéneamente distribuida entre los grupos de edad, con peso creciente hacia la adultez (gráfico 5.12, panel a).

Frente a este cambio, la distribución de personas que asisten a estudios universitarios por primera vez mantiene una alta simetría entre el 2005 y el 2024; es decir, no presentan variaciones sustanciales (gráfico 5.12, panel b). No obstante, debe subrayarse que el número total de personas universitarias creció más que el resto de las personas en sus grupos etarios, lo cual refleja las mejoras en los índices de cobertura analizadas en la sección anterior.

El incremento en el número total de personas graduadas en educación superior se debió, en buena medida, al crecimiento poblacional de personas en edad de ingresar a la educación superior, esto permitió que, por inercia, el sistema absorbiera más estudiantes. Por ello, también, es esperable que siga aumentando inercialmente el número de titulaciones. En menor medida el aumento absoluto en graduación se asocia con mejoras en la eficiencia de la titulación del sistema universitario.

Gráfico 5.12

Distribución de la población que asiste[a/] a la educación superior, según edades[b/] y sexo, por año
(miles de personas)



a/ Se refiere a las personas que asisten por primera vez a la educación superior, es decir, aún no cuentan con ningún título universitario.
b/ El eje vertical en cada panel representa los grupos quinquenales de edad. Es importante considerar que los datos obtenidos a través de encuestas de hogares pueden no ser completamente representativos de todos los grupos etarios. Por lo tanto, estas pirámides poblacionales deben interpretarse como una aproximación no definitiva.
Fuente: Elaboración propia con datos de las encuestas de hogares, del INEC

Junto con el cambio demográfico, también se puede observar una mayor propensión a que personas en edades más avanzadas completen la educación superior. Se trata tanto de nuevos profesionales (estudiantes tardíos), como de personas con la necesidad de actualizar sus habilidades en un mercado laboral en constante evolución (nuevas carreras o posgrados).

El envejecimiento poblacional de la sociedad costarricense, sin embargo, impondrá límites precisos y cada vez mayores al crecimiento inercial de la población estudiantil universitaria y las personas graduadas debido al aumento poblacional. Por el contrario, en las próximas décadas, las cohortes de jóvenes en edad de asistir a la educación terciaria se reducirán sistemáticamente (PEN, 2024). Las universidades públicas y privadas deberán diseñar estrategias para expandir el acceso a sus servicios por la vía de captar poblaciones que tradicionalmente no accedían a ella, con el desafío de no reducir la calidad de la educación que imparten.

Crisis de aprendizajes en la educación preuniversitaria afecta la probabilidad de éxito académico universitario

Ediciones anteriores del *Informe Estado de la Educación* llamaron la atención sobre la existencia una "crisis de aprendizajes" que afectaba destrezas claves de las personas estudiantes de las generaciones que experimentaron la pandemia, así como de un "apagón educativo" entre el 2018 y el 2022. También indicaron que de no atenderse con celeridad estos problemas se arriesgará el éxito de las trayectorias educativas de la población estudiantil en los distintos niveles educativos, incluyendo la educación superior.

Las personas estudiantes egresadas de la educación diversificada en los 2024 y 2025 fueron evaluadas por PISA 2022. El capítulo 2 de este *Informe* documentó que mostraron desempeños mínimos en competencias básicas de matemáticas, ciencias y comprensión lectora con caídas abruptas con respecto a los resultados que el país había obtenido en esta prueba internacional. Se trata de resultados preocupantes porque marcan una base de partida endeble para el desempeño laboral y académico futuro. La mayoría del estudiantado que pasan directo al mercado laboral (66%) y el 34% restante ingresa a las universidades en condiciones de desventaja que pueden comprometer seriamente su logro académico.

Las universidades públicas han implementado diversas mediciones en los

dos últimos años a personas estudiantes de nuevo ingreso para diagnosticar la situación. Lo han hecho mediante pruebas estandarizadas, diagnósticas, construidas y validadas bajo altos estándares científicos y calidad técnica. Estas han permitido documentar, con evidencia robusta, cómo la crisis de aprendizaje de la educación preuniversitaria afecta las posibilidades de éxito académico de la población universitaria.

En este acápite se sintetizan los principales resultados de dos de las mediciones realizadas sobre destrezas claves de la población de nuevo ingreso a las universidades públicas en las áreas de inglés y comprensión lectora (diagrama 5.1). Los hallazgos no son alentadores y advierten sobre vacíos académicos importantes. Asimismo, sugieren la necesidad de acciones urgentes para atender la situación, pero, sobre todo, un fuerte trabajo de articulación de las universidades con los niveles preuniversitarios.

En el 2024 la Escuela de Lenguas Modernas de la Universidad de Costa Rica aplicó el primer Examen de Diagnóstico de Inglés (EDI) a estudiantes de primer ingreso para evaluar las destrezas de producción oral, comprensión de lectura y comprensión auditiva según los niveles que establece el Marco Común Europeo (MCER). Se aplicaron pruebas a 5.869 personas en formato digital en dos modalidades (presencial y remota) y se utilizó inteligencia artificial. Esta población representa el 85% de la población inscrita en el proceso de matrícula de ese año. Los resultados generales indican que el 51% cuenta con niveles básicos en el manejo del idioma inglés (Pre A1, A1 y A2), el 35% (B1), un 7,6% (B2).

El estudio también evaluó la distribución porcentual de los resultados en tres destrezas específicas: comprensión de escucha, comprensión lectora y producción oral según la práctica de estimación de Bandas del Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas (MCER). En este contexto, 4 de cada 10 estudiantes obtuvieron una banda igual a B2 en la destreza de comprensión de escucha y solo 1 de cada 3 estudiantes se ubicó en la banda B2 en comprensión lectora, mientras que la mitad de las personas evaluadas obtuvo una banda A2 o B1 (22,9% y 28,4%, respectivamente). En la producción oral, un 28,4% del estudiantado fue ubicado en la banda A2 y solo un 4,8% alcanzó la banda máxima en esta destreza. En las tres destrezas, la distribución de las bandas es muy similar entre ambos géneros.

Esta primera medición de las habilidades comunicativas en inglés de las personas estudiantes de primer ingreso a la UCR documenta las debilidades persistentes de la educación preuniversitaria para sentar buenas bases en una habilidad clave para que puedan aprovechar mejor las oportunidades académicas y laborales cuando salen de la secundaria. De igual manera, plantea un reto importante a las universidades para nivelar las falencias y mejorar los resultados.

En el 2024, el Instituto de Estudios Interdisciplinarios de la Niñez y la Adolescencia (Ineina), de la Universidad Nacional (UNA), aplicó la prueba *Dialect*[14] orientada a medir la comprensión lectora de estudiantes de primer ingreso de la UNA en la sede central y en las sedes regionales. Esta prueba fue parte del proyecto "Diagnóstico de comprensión lectora en estudiantes costarricenses y estrategias de mejoramiento".

Entre los principales resultados destaca que la gran mayoría de las personas estudiantes no logró ubicarse en la categoría de satisfactorio, nivel requerido para enfrentarse adecuadamente a los textos universitarios. En la sede central, solo un 14% presentó dicho nivel, mientras que un 62,8% lo hizo en un nivel básico y un 23,2%, en deficiente. En las sedes regionales, el 6,3% alcanzó el nivel satisfactorio, el 59% el nivel básico y el 34,7% el nivel deficiente. El estudiantado de la sede central mostró, estadísticamente, un mejor desempeño en habilidades lectoras en comparación con los de sedes regionales.

De acuerdo con la investigación, la mitad de la población estudiantil de primer ingreso en la UNA se ubica en un nivel equivalente a noveno grado o menos en términos de sus habilidades lectoras. La amplia mayoría (más del

Diagrama 5.1

Nuevas presiones al rendimiento educativo en educación superior por crisis de aprendizajes en secundaria

Manejo básico inglés (UCR-2024)

- Según los niveles establecidos por el Marco Común Europeo.
- Aplicado a 5.869 personas (85% de la población inscrita en el proceso de matrícula).
- **51% muestran niveles básicos (Pre A1, A1 y A2).**
- **35% intermedio (B1).**
- **7,6% intermedio alto (B2).**

Baja comprensión lectora (UNA-2024)

- En nivel satisfactorio solo se ubicó el 14% en Sede Central y **6,3%** en sedes regionales.
- En nivel deficiente se ubicó el **23,2%** en Sede Central y 3**4,7%** en sedes regionales.
- **La mitad se ubica en noveno o menos en comprensión lectora** y más del 85% no logra alcanzar el nivel requerido para enfrentarse adecuadamente a los textos universitarios.

Fuente: Elaboración propia con base en Rodríguez Araya *et al.*, 2025; Escuela de Lenguas Modernas-UCR, 2024, e Ineina-UNA, 2025.

85%) no logra alcanzar el nivel requerido para enfrentarse de forma adecuada los textos universitarios. Estos resultados plantean un reto sin precedentes para el cuerpo docente y para la institución en su conjunto[15].

Otro investigación con la misma prueba Dialect se aplicó en la Universidad de Costa Rica en mayo de 2025, con una muestra de 887 estudiantes de Humanidades de la Sede Central. Se obtuvo que solo 21% de las personas estudiantes se ubicaron en el nivel satisfactorio o superior (Carpio Brenes *et al*., 2025).

Asimismo, el Programa Permanente de la Prueba de Aptitud Académica (PP-PAA) de la UCR, que aplica el examen de admisión, realizó otro estudio predictivo con el fin de evaluar el potencial rendimiento de las personas que cursaron el último año de secundaria en el 2024, permitiendo la comparación entre el recorrido académico escolar de casi dos años contra la puntuación obtenida en la PAA. Los resultados mostraron que el 17,15% de estudiantes de primer ingreso obtendrían promedios ponderados inferior a 7 en el primer ciclo 2025 (Rojas, 2025)[16].

Ampliación en la graduación de nuevos profesionales carece de la dinámica que el país requiere

El *Noveno Estado de la Educación* (2023) desarrolló la investigación de Lentini Gilli et al. (2023) sobre las trayectorias laborales de las personas universitarias graduadas. Consolidó una base de datos que vincula la información administrativa de la base de la población graduada (Badagra) del Conare, con registros históricos de empleo formal del Sistema Centralizado de Recaudación (Sicere) de la CCSS. Este esfuerzo abrió una potencial línea de investigación, pues permite examinar las trayectorias laborales y educativas de las personas en una ventana de observación de más de dos décadas. Lo anterior facilita el análisis de las dinámicas laborales desagregadas por diversas características como sexo, edad, área del conocimiento, grado obtenido, universidad y sector empleador.

En colaboración con el Colegio de Profesionales en Ciencias Económicas de Costa Rica (CCECR), se llevó a cabo una actualización del estudio. En esta ocasión, el abordaje se amplió en dos sentidos. Por un lado, se efectuó una exploración de ciertas disciplinas en particular. Por otro, se incorporó la dimensión territorial al análisis, lo cual permite elaborar hallazgos más refinados sobre la movilidad geográfica dentro del territorio nacional y su aporte a los rendimientos salariales de las personas egresadas de las universidades.

Los registros de Badagra sobre personas tituladas pueden triangularse con la cantidad de personas en los sucesivos padrones electorales de Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y con las proyecciones poblacionales derivadas del censo poblacional del 2011 del INEC. Estas triangulaciones facilitan ubicar territorialmente a las personas de acuerdo con su domicilio electoral y estimar con mayor precisión el acervo de personas graduadas. En la investigación interesó delimitar el grupo de estudio a personas de 25 a 34 años, pues es el tiempo prudencial en el que se culmina la educación superior y se incorpora al mundo laboral.

Al utilizar ambos denominadores, se encuentra que la proporción de personas con títulos ha gravitado de forma muy constante en torno al 20% en todo el siglo XXI. Ello refleja una tendencia al estancamiento, un hallazgo que ciertamente conspira contra las necesidades del país para alcanzar mayores niveles de desarrollo humano.

Las trayectorias de las personas graduadas reflejan una transformación en la demanda laboral y un cambio en la estructura del empleo de las profesionales universitarias. Los datos indican una clara tendencia a la disminución de la participación del sector público como empleador. En el 2010, un 52,4 % del total de personas graduadas trabajaba en el sector público, proporción que en el 2022 se había reducido a un 35,3% (cuadro 5.8). Incluso dentro de las

Cuadro 5.8

Características laborales de la población de 25 a 34 años con educación superior, según disciplina estudiada, por año

	Disciplina							
	Ciencias Económicas		STEM		Otras		Total	
Características	2010	2022	2010	2022	2010	2022	2010	2022
Población con título universitario (miles)	25,2	42,0	31,4	56,9	44,2	55,2	100,8	154,0
Cantidad de perceptores en Badagra (miles)	19,2	29,3	21,8	38,4	31,8	35,9	72,8	103,5
Ingreso medio (miles de colones del 2020)	931,6	890,7	999,9	1,080,5	701,7	806,3	851,7	931,8
Porcentaje de mujeres	56,0	64,0	45,0	51,0	74,0	70,0	61,0	61,0
Porcentaje en el sector privado	58,9	72,8	58,9	70,2	33,1	52,3	47,6	64,7

Fuente: Zúñiga et al., 2025 con datos de Badagra, de OPES-Conare, Sicere, de la CCSS y las proyecciones poblacionales del Censo del 2011, del INEC.

subdisciplinas de las ciencias económicas, que históricamente han tenido una presencia importante en el sector público, se observa esta disminución. Un ejemplo relevante es el de la economía, donde el sector público pasó de ser el empleador mayoritario en el 2010, al acoger al 54,1% de las personas graduadas, a un 40,7%.

La participación laboral de las mujeres en relación con su disciplina de estudios varió a lo largo de la segunda década de este siglo. En el caso de las Ciencias Económicas, se observa un incremento en la proporción de mujeres graduadas, de un 56% en el 2010 a un 64% en el 2022, con lo cual se consolida su posición como área con predominancia femenina. En al área STEM sucede parecido: la participación femenina aumentó de un 45% a un 51% en dichos años.

Las disciplinas STEM presentan los salarios promedio más altos, seguidas por las Ciencias Económicas, mientras que las demás disciplinas ocupan la tercera posición. Aunque las disciplinas STEM mantienen su liderazgo en términos salariales en todo el período, se nota una reducción en la brecha entre los salarios de Ciencias Económicas y los de otras disciplinas en el año más reciente. Ello sugiere que, aunque los retornos salariales se mantienen diferenciados por área de estudio, la ventaja relativa de algunas disciplinas sobre otras se redujo en el tiempo, por ejemplo, las carreras de ciencias económicas.

Personas graduadas que se mueven entre regiones obtienen mejores retornos laborales

Por el empate de Badagra con los padrones electorales del TSE, es posible documentar el desplazamiento de las personas graduadas en el tiempo y el espacio. Para ello, se establece una clasificación que distingue entre dos grupos: los "*stayers*", que permanecen en el mismo cantón después de su graduación universitaria, y los "*movers*", quienes cambian de cantón al menos una vez tras su titulación. Con base en estas categorías, se observan patrones en los rendimientos salariales, los cuales permiten identificar las estrategias de traslado en busca de mejores condiciones de empleo.

En términos generales, las personas "*movers*" presentan salarios más altos en comparación con las "*stayers*". No hay mucha diferencia sociodemográfica entre ambos grupos, aunque las "*movers*" tienden a ser más de hombres y personas que laboran en el sector privado. Estos hallazgos sugieren una recompensa salarial al estar asociada a una mayor demanda del sector privado por profesionales con mayor flexibilidad geográfica.

Asimismo, en cuanto a las áreas del conocimiento, la mayoría de las personas graduadas en Ciencias Económicas y en "otras disciplinas" tiende a permanecer en su cantón de origen. Lo opuesto sucede en las disciplinas STEM, en donde se presenta una mayor propensión a la movilidad geográfica. Ello indudablemente está relacionado con la concentración de oportunidades laborales en sectores específicos que requieren desplazamiento hacia ciertas regiones (cuadro 5.9).

Disciplinas de intermediación financiera, administración pública y educación sufren mayor depreciación educativa

En este *Informe* se exploró mediante dos variables el efecto de la movilidad espacial y las áreas de conocimiento en que las personas están graduadas: por un lado, los retornos en el ingreso y, por el otro, la depreciación de la educación. Esto se refiere a la pérdida del valor económico de la formación conforme pasa el tiempo, fenómeno que se asocia principalmente a la obsolescencia del conocimiento o las habilidades.

Una buena señal del sistema universitario es que, en general, hay retornos positivos independientemente de la carrera cursada. Estudiar más paga más. Sin embargo, el efecto varía por área del conocimiento y patrón de movilidad cantonal (gráfico 5.13). Las personas graduadas de disciplinas STEM reportan retornos educativos más grandes, y entre ellos,

Cuadro 5.9

Caracterización laboral de la población 25 a 34 años con educación superior, según su patrón de movilidad territorial cantonal, por año

	2010		2021	
Característica	Stayers	Movers	Stayers	Movers
Observaciones (miles)	73,5	36,7	259,4	54,8
Distribución porcentual	66,7	33,3	82,6	17,4
Ingreso medio (miles de colones del 2020)	473	515	551	571
Porcentaje de mujeres	41,4	39,9	43,2	41,7
Porcentaje en el sector privado	65,1	68	76,6	77,6
Composición por área				
Ciencias Económicas	24,3	21,8	29,2	27,4
STEM	35,5	42,8	36,8	38
Otras	40,2	35,4	33,9	34,5

Nota: Los "*stayers*" son personas que permanecen en el mismo cantón después de graduarse, mientras que los "*movers*" son aquellas que han cambiado de cantón al menos una vez después de su graduación universitaria

Fuente: Zúñiga et al., 2025 con datos de Badagra, de OPES-Conare, Sicere, de la CCSS y TSE.

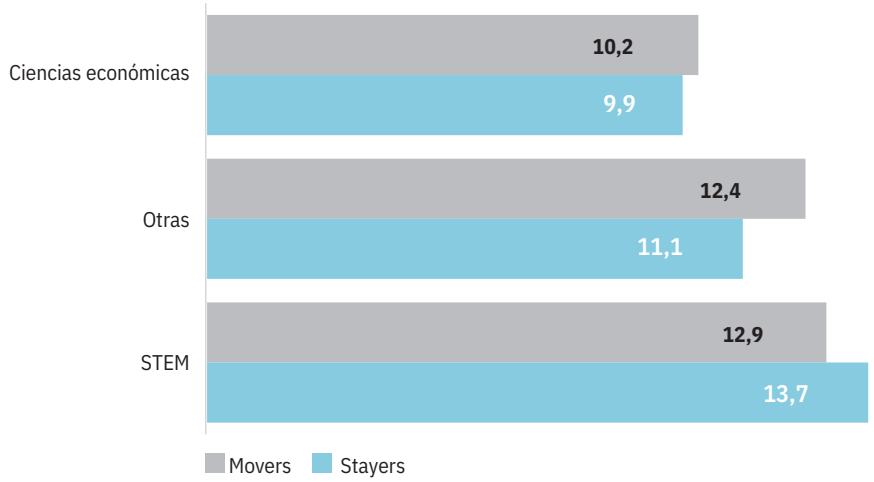
aún mayores quienes no se desplazan, lo cual se asocia a la concentración de oportunidades de trabajo en al GAM. En la situación opuesta están las personas graduadas de Ciencias Económicas, quienes reportan menores retornos educativos, con el diferenciador de que desplazarse en el territorio tiende a aumentar esos retornos. En este caso, una distribución más amplia de oportunidades de trabajo en el territorio parece premiar a quienes optan por desplazarse.

Con una lógica similar se exploró la depreciación educativa. El interés es identificar si el mercado premia o castiga los estudios universitarios conforme las personas avanzan en su carrera profesional, según la industria en donde trabajen. En general, existen dos grandes grupos. Para quienes se desempeñan en trabajos afines a finanzas, administración pública y educación, el mercado tiende a castigar su obsolescencia, aunque esta depreciación es menos pronunciada para quienes permanecen en el mismo cantón. El segundo grupo lo componen los trabajos asociados a manufactura, comercio, transporte y el sector inmobiliario, donde el mercado tiende a premiar el avance en la vida laboral, lo cual sugiere que la demanda laboral en estas áreas ha favorecido la valorización del capital humano. En este segundo grupo, la situación también es más favorable para las personas "stayers", pues se asocia a una mayor estabilidad laboral o a la acumulación de capital social en el ámbito local.

En su conjunto, la evidencia sugiere que el mercado laboral para las personas graduadas universitarias es altamente dinámico y heterogéneo, caracterizado por diferencias significativas que varían según el área del conocimiento estudiada, el sector económico de inserción y la movilidad territorial. Tanto retornos económicos de la educación superior como su depreciación no son uniformes varían entre disciplinas y sectores, lo cual genera diferentes estrategias de movilización en el territorio. Estas variaciones imponen exigencias a las universidades, pues deben tanto adaptar como anticipar sus ofertas académicas a cambiantes condiciones.

Gráfico 5.13

Aumento porcentual del salario por cada año adicional de educación, según área del conocimiento y movilidad de las personas graduadas[a/]
(promedio[b/])



a/ La movilidad de personas graduadas en el territorio se aproxima mediante el padrón electoral. Si el cantón en que se vota cambia después de graduarse, se considera a la persona dentro de la categoría de "mover"; de lo contrario es "stayer".
b/ Los porcentajes mostrados en la gráfica corresponden a los coeficientes estimados en seis regresiones distintas, en las que se explica el salario individual a partir del nivel educativo, la experiencia laboral y otras características idiosincráticas de las personas trabajadoras. Los intervalos de confianza al 95% no se graficaron, ya que su amplitud es menor a 0.1 puntos porcentuales por encima y por debajo de cada coeficiente.
Fuente: Zúñiga et al., 2025 con datos de Badagra, de OPES-Conare, Sicere, de la CCSS y TSE.

Desafíos estratégicos requieren renovar el compromiso nacional con la educación superior

La última sección del capítulo se concentra en los desafíos que la educación superior debe atender en los próximos años para cambiar sus resultados y elevar su contribución al desarrollo humano del país. Se enfoca en seis desafíos estratégicos que han sido identificados a partir de las investigaciones de este capítulo. Estos son:

- fortalecer la articulación entre las instituciones de educación superior.
- asegurar la sostenibilidad fiscal del compromiso con la educación superior.
- rediseñar la estrategia de cobertura territorial de las universidades.
- aumentar la eficiencia en la graduación.
- reposicionar el valor de la acción social y la extensión universitaria.
- reforzar a las universidades como centros de formación cívica y ciudadana.

Esta sección se organiza en seis apartados, cada uno de los cuales aborda un desafío específico. En términos generales, se documentan las razones y la magnitud de los problemas que requieren solución. El análisis se centra principalmente en las universidades estatales, dado que la falta de transparencia en datos del sector privado de la educación superior costarricense impide el análisis a profundidad.

Urge dar pasos concretos para avanzar en la articulación de la educación superior

Ediciones previas de este *Informe* han señalado que el país carece de una política de educación superior con objetivos, metas y estrategias claras. La política actual es elaborada de manera autónoma por las universidades públicas y está limitada a este subsector. La gobernanza de la educación superior se presenta sin una coordinación integral. Las normas generales que regulan las instituciones de educación superior (estándares mínimos) difieren entre el sector público y el privado, lo cual refleja un sector segmentado desde su origen.

Costa Rica no dispone de un sistema de información sobre la educación superior que incluya indicadores clave para el seguimiento del desempeño institucional y la valoración de resultados. Aunque las universidades estatales publican información relevante, carecen de indicadores estandarizados en muchos temas. En las universidades privadas prevalece la resistencia de la mayor parte de centros universitarios a ofrecer información indispensable para valorar su desempeño y la calidad de los servicios que prestan. Y, desde el Estado, persiste la renuncia del Conesup a la fiscalización adecuada sobre el subsector privado de educación terciaria. Contar indicadores mínimos para reportar el desempeño del nivel terciario del país debe ser una función del Sistema Estadístico Nacional. Para este fin, en el 2020 el INEC formó el Grupo de Estadísticas de Educación Superior (GEES) donde participan el MEP, Conare, Mideplan e INEC. Al 2025 no se reportan avances relevantes, excepto la definición de variables y el prototipo de sistema de captura de datos.

Debe retomarse la experiencia de diálogo y coordinación entre universidades públicas y privadas

La presencia de múltiples actores en la educación superior hace que se requiera algún grado de acuerdo y coordinación entre ellos, para lograr un desempeño coherente con metas como la calidad académica, la pertinencia social y la equidad. En la actualidad, no existe un espacio de articulación entre las instituciones del sector público y privado para dialogar e intercambiar ideas que permitan acciones conjuntas y un marco de cooperación para atender los desafíos generales de la educación superior costarricense. El sector privado no tiene un ente organizado que lo represente en su conjunto[17]. Un esfuerzo de voluntario de articulación sectorial implica la difícil tarea de reunir al Conare con autoridades de las 57 universidades privadas autorizadas en 2025. En la primera década del siglo XXI se logró avanzar en algunas articulaciones operativas para armonizar aspectos específicos. El referente común más relevante fue la adopción de la nomenclatura de grados y los títulos de la educación superior del Conare por parte del Conesup y las universidades privadas en el año 2005, así como la instauración del concepto de crédito. En ese año mediante la reforma al artículo 30 del reglamento del Conesup (decreto 32784-MEP 2005), se permitió que el alumnado de entidades parauniversitarias continúen sus estudios en universidades públicas y privadas, gracias a las condiciones establecidas en el Convenio de Articulación de la Educación Superior Estatal de 1997.

En la segunda década, los esfuerzos puntuales se concentraron en la creación del Marco Nacional de Cualificaciones para Carreras de Educación de Costa Rica, culminado en el 2021. Hubo cuatro encuentros de rectores de universidades públicas y privadas celebrados entre el 2008 y el 2012, iniciativa voluntaria por crear un espacio para discutir una agenda común para las instituciones de educación superior. Esto generó algunos avances en materia de coordinación: se discutieron esfuerzos conjuntos para el aseguramiento de la calidad, incluida la puesta en marcha de un sistema de captura de datos de matrícula de todas las universidades (SES) y la decisión de que los centros privados participaran en la encuesta de seguimiento de personas graduadas del Conare, a partir del 2012. Lamentablemente estas reuniones se descontinuaron.

La persistencia de una gobernanza desarticulada limita la capacidad del país para atender los desafíos estratégicos en educación terciaria (PEN, 2023). El establecimiento de un conjunto de reglas básicas para operar como un sistema de educación superior es necesario para pensar los objetivos, las estrategias prioritarias y las acciones conjuntas con el fin de responder de manera eficaz y sostenible a las necesidades del país.

La planificación prospectiva permitiría dar seguimiento a los resultados universitarios y medir sus impactos

Informes internacionales sobre la educación superior en América Latina y el mundo (Unesco) y otros particulares que analizan el caso de Costa Rica (OCDE) señalan desafíos específicos en materia de gobernanza y financiamiento de la educación superior.

La Unesco (2021) sugiere que la gobernanza de la educación superior debe orientarse a la búsqueda de la inclusión de los grupos más vulnerables. Recientemente, se enfatizó en la necesidad de incrementar la inversión en educación y garantizar modelos de financiamiento sostenibles (Unesco, 2021). Por otro lado, plantea como desafío una gobernanza flexible y participativa que logre combinar la autonomía académica con la rendición de cuentas a la sociedad, para lo cual propone modernizar las estructuras de gestión (Unesco, 2021).

Los estudios de la OCDE sobre la educación superior costarricense han señalado la necesidad de fortalecer la gobernanza mediante una regulación más estricta a las universidades privadas, mediante el reforzamiento de la supervisión que ejerce el Conesup y el Sinaes para garantizar la calidad, la pertinencia y el establecimiento de estándares mínimos uniformes para instituciones públicas y privadas (2017). Han hecho un llamado a crear un sistema de información nacional para monitorear la calidad educativa, el rendimiento de las personas estudiantes y las tasas de empleabilidad, que permitan el diseño de políticas públicas basadas en evidencia (2021). Además, han recomendado fortalecer la colaboración entre universidades y el sector privado (2023). En cuanto a la inversión pública en educación terciaria

han señalado la necesidad de vincular los fondos universitarios a objetivos de desempeño y a fortalecer la eficiencia en la gestión del gasto y la transparencia (2023).

Planificar políticas de mediano y largo plazo en educación superior es complejo, pero necesario para enfrentar un escenario económico y político de alta incertidumbre, con evidencias de deterioro de la convivencia democrática y una tendencia a reducir la inversión pública en educación. Una buena práctica al respecto es el "Estudio prospectivo de la educación superior universitaria estatal en Costa Rica al año 2050" que desarrolló el Conare como parte del marco de celebración de su quincuagésimo aniversario y como antecedente para elaborar el Planes 2025-2030 (Conare, 2025a, 2025b, 2025c, 2025d, 2025e).

El ejercicio prospectivo, con un horizonte al 2050, permitió identificar una diversidad de posiciones en las comunidades universitarias del sector público, desde una perspectiva más optimista ("narrativas contramarea"), hasta otra altamente pesimista ("narrativas de un país cada vez más desigual"). En las visiones más optimistas se espera una reforma en la gobernanza que mejore la eficiencia en el uso de los recursos como medio para lograr mayor credibilidad entre la población y un fortalecimiento de la autonomía. En las visiones más pesimistas no se vislumbra un cambio en la gobernanza y se espera un debilitamiento de la autonomía. Entre estos extremos el futuro del financiamiento universitario se ve desde una situación limitada de aportes de recursos públicos, pero con innovación y mecanismos para generar recursos frescos y fortalecer las alianzas con el sector privado, hasta una prevalencia de una tendencia contractiva que agravará los riesgos de insostenibilidad y compromete la calidad del sistema educativo.

En el estudio prospectivo se identificaron estrategias por temas (Conare 2025d, 2025e). En cada uno de los temas se realizaron talleres de amplia participación, se priorizaron propuestas específicas (en total 28). Entre las 12 calificadas como prioritarias, solo cuatro se refieren a gobernanza y financiamiento. Un ejercicio posterior a cargo de las Comisiones de Vicerrectores(as) revisaron, modificaron o ampliaron las propuestas, lo que lleva a identificar en total cinco en el tema de financiamiento y nueve en gobernanza (diagrama 5.2).

Diagrama 5.2

Estudio prospectivo de la educación superior universitaria estatal en Costa Rica al año 2050: selección de propuestas relacionadas con temas de financiamiento y gobernanza de universidades públicas

Sostenibilidad financiera

1. Desarrollar acciones que garanticen el cumplimiento del mandato constitucional de realizar negociaciones quinquenales de recursos públicos.
2. Implementar estrategias que redistribuyan la disponibilidad de recursos y la atención entre las sedes de la GAM y las sedes regionales.
3. Fomentar la recaudación de nuevos ingresos, a partir de venta de productos (prototipos) y servicios, para sustituir la limitación de financiamiento público
4. Reestructurar los aranceles con criterios de progresividad social.
5. Incrementar la disponibilidad de recursos para programas dirigidos a la atención de población estudiantil con mayores limitaciones.

Gobernanza y gestión universitaria

1. Fortalecer el modelo de gobernanza del Sistema de Educación Superior Universitaria Estatal (Sesue), con el objetivo de lograr una articulación interinstitucional más sólida.
2. Fortalecer la articulación de las universidades públicas en los espacios de gestión local y regional.
   - Interconectar los laboratorios del sistema universitario para el uso compartido en docencia, investigación, extensión y acción social.
3. Impulsar negociaciones con la Asamblea Legislativa para eliminar los impactos de la regla fiscal y la Ley Marco de Empleo Público sobre las universidades.
4. Ampliar la función articuladora del CONARE en los niveles de planificación y estrategia del sistema universitario, integrando una perspectiva territorial.
5. Fortalecer la participación del SESUE* en alianzas público-público y público-privado, para incidir en la formulación de políticas públicas.
6. Generar un mecanismo articulado del SESUE* para la atracción de talentos y relevo institucional.
7. Fortalecer la colaboración con el MEP para reducir brechas educativas en todos los niveles, alinear el perfil de egreso de la educación secundaria con las expectativas de las universidades y promover una ciudadanía crítica y participativa.

Fuente: Elaboración propia con base en Conare, 2025d, 2025e.

La mayoría de las estrategias priorizadas en los ejes de financiamiento y gobernanza son consistentes con los desafíos presentados en el *Informe Estado de la Educación* en sus últimas ediciones y en el *Décimo Informe*. Sin embargo, cabe señalar que el desafío de aumentar el logro educativo en educación terciaria mediante una creciente graduación de nuevas personas profesionales no está claramente asociado con ninguna de ellas. El capítulo 6 de este *Informe* desarrolla a profundidad alternativas para atender dicho reto.

Para que las estrategias puedan materializarse será necesario incorporarlas en el nuevo Planes, actualmente en proceso de formulación (2026-2030), e insertarlas en las políticas institucionales de cada universidad. También requerirá establecer metas concretas, desarrollar un mejor seguimiento a los resultados universitarios y emprender la necesaria medición de impactos, una tarea pendiente. La estimación y publicación periódica de indicadores estandarizados para todas las universidades es una tarea en la que el *Estado de la Educación* ha venido realizando aportes sustantivos, pero que debe consolidarse como función básica del Conare.

Por último, será necesario atreverse a experimentar. Se tornará difícil avanzar sustantivamente en el cumplimiento de las metas estratégicas sin cambios en las prácticas de gobernanza. Específicamente se debe diseñar instancias y mecanismos para garantizar que la visión de futuro para las universidades y para la educación superior sea un tema de investigación, propuesta e implementación permanente. Al respecto, resulta relevante la experiencia del TEC Monterey con su Instituto para el Futuro de la Educación[18].

Asegurar la sostenibilidad fiscal de la educación superior pública

El financiamiento de las universidades públicas atraviesa por un período crítico, profundamente incierto y, en los últimos años, cada vez más conflictivo. Esta situación es contraproducente para poder realizar una planificación a mediano y largo plazo de la educación superior y, en particular, para las metas de expandir cobertura, calidad y pertinencia (capítulo 4 para un análisis detallado de escenarios del financiamiento del sector educación en su conjunto).

El problema medular ha sido la reducción, en términos reales, de los presupuestos asignados mediante el FEES, la principal fuente de financiamiento universitario, en una proporción mayor al requerido por la regla fiscal. Ello no solo ha provocado un ajuste a la baja en ingresos y gastos universitarios, sino crecientes conflictos entre las universidades y el gobierno central. En el marco de la aplicación de la regla fiscal, las decisiones hacendarias y los efectos de la ley de empleo público, se han reducido los superávits y ha empezado a disminuirse el peso de la partida de remuneraciones en el presupuesto total, aunque, como es de esperar, en cualquier institución prestadora de servicios de educación, esta sigue siendo un rubro relevante.

Aunque por el momento las universidades estatales han logrado gestionar la crisis, si la contracción en la disponibilidad y posibilidad de uso de los recursos persiste puede empezar a afectar el funcionamiento esencial de las universidades públicas. A cuatro de las que cinco ya no les alcanza sus ingresos corrientes para financiar el gasto total: en promedio al 2024 tienen un faltante del 5% (excepto la UTN, que aún tiene un 1% positivo).

Una estructura estable de ingresos difícil de cambiar a corto plazo

Los ingresos totales de las universidades se componen de tres fuentes: los ingresos corrientes, el financiamiento y los ingresos de capital. Los ingresos corrientes incluyen el FEES, aranceles de matrícula y otros ingresos. Su participación en el total de ingresos ejecutados fue, en promedio, un 82,3% al 2024, sin variaciones importantes desde el 2007[19].

La mayor fuente de ingresos corrientes de las universidades es el presupuesto público, como ocurre en todos los sistemas educativos públicos en el mundo. Dentro de ellos, las transferencias del presupuesto nacional por el FEES son el rubro mayoritario, pues representan, en promedio, el 92% de ingresos de los corrientes por universidad, variando desde un 86,4% en la UTN a un 96,8% en la UNA[20]. Es importante notar que crece la dependencia de las transferencias en un momento de pérdida de prioridad fiscal y macroeconómica de la inversión educativa y contracción acumulada en la asignación de recursos mediante el FEES.

Los ingresos por vínculo externo (venta de bienes y servicios) alcanzaron, en el 2024, alrededor de 42.000 millones de colones cuando se suma los percibidos por la UCR, el TEC, la UNA y la UNED. Este es un monto importante, pero de una cuantía menor dentro de los ingresos totales. Más del 80% es manejado a través de las fundaciones[21]. La importancia relativa de la venta de servicios como fuente de ingresos podría ser mayor en las universidades públicas, pero la decisión de fortalecerla requiere un replanteamiento de la estrategia institucional en este tema, y de un período largo de años para que rinda frutos (PEN, 2021).

Los ingresos por aranceles de matrícula y otros cobros de derechos administrativos a las personas estudiantes tienen una baja importancia relativa en los ingresos corrientes. Decrecen levemente en términos reales desde el 2018 en la UCR, el TEC y la UNED, pero de manera más pronunciada en la UNA. En el 2024 representaban el 10,2% de los ingresos corriente de la UTN, el 8% en la UNED, el 3,9% para el TEC, 2,5% en la UCR y apenas el 1,7% en la UNA.

La segunda fuente de ingresos es la cuenta de financiamiento constituida por los superávits acumulados o los recursos vigentes de períodos anteriores. En el 2024 representó el 13,4% de los ingresos totales, oscilando desde un 5,4% para la UTN y un 6,9% en la UNED, hasta un 17,6% en la UNA. En una posición intermedia se ubican la UCR, con un 14,3% y el TEC, con un 11,6%. Esta cuenta ha venido perdiendo importancia relativa en los ingresos totales y ha sido la principal fuente para cerrar la brecha entre ingreso corriente y gasto total. Entre el 2020 y el 2024 esta cuenta redujo su participación

como fuente de financiamiento en 8,1 puntos porcentuales.

Conflicto político reduce aún más el financiamiento universitario

Por primera vez en la historia, en el 2024 la definición de la asignación en el presupuesto nacional para las universidades se definió en la Asamblea Legislativa, luego de que el Gobierno de la República desistiera de continuar las negociaciones en el marco de la Comisión de Enlace.

La Asamblea aprobó un 2% de incremento para el FEES 2025; este escenario es mejor que el de cero crecimiento inicialmente incluido en el proyecto de ley de presupuesto nacional que propuso el Poder Ejecutivo, aunque muy por debajo del incremento solicitado por el Conare de un 4,06%. El problema, sin embargo, no es coyuntural. Entre el 2019 y el 2024, el FEES decreció en términos reales 4,73%. Aun cuando el 2% de aumento sea desembolsado por el Gobierno, el saldo de crecimiento en el período 2019-2025 será negativo, alrededor del -5,13%, dependiendo del cierre de la inflación anual. En caso de persistir el incumplimiento, la pérdida acumulada podría alcanzar el -7,13% (cuadro 5.10). Adicionalmente hay un acumulado de al menos 72.590 millones de colones de fondos pendiente de giro correspondientes al período2019-2021 (sin considerar inflación e intereses). En las condiciones actuales, el proceso de negociación define el tamaño de las pérdidas acumuladas que se pueden gestionar.

La negociación del FEES 2026 trascurrió entre mayo y julio 2025 mientras el Gobierno no había depositado el 2% de aumento aprobado para el 2025. El 8 de julio de 20025 la Comisión de Enlace acordó un incremento del 1%[22] con una cláusula que ofrece una revisión del monto si la inflación interanual a julio 2026 supera el 1%, hasta un tope de 1,5% en total que se ofrece incluir en un presupuesto extraordinario de la República.

Al igual que el sector educación en su conjunto, el financiamiento universitario ha sido empleado como variable de ajuste para alcanzar los objetivos de la política fiscal (capítulo 4). La contracción de este financiamiento ha sido más fuerte que el límite impuesto por la regla fiscal establecida en el título tercero de la ley 9635, lo cual denota una voluntad política clara para contravenir la norma constitucional que regula esta materia.

Desde el año 2019, solo en uno de ellos (el 2023), la asignación de presupuesto a las universidades creció de manera similar al techo impuesto por la regla fiscal. En el resto de los años fue muy inferior. Durante ese período también se contrajeron los otros ingresos (gráfico 5.14, paneles a y b). El 2023 es, también, el único año en que el gasto total ejecutado creció levemente por encima del techo de regla fiscal (gráfico 5.14, panel c)[23]. La contención en gasto de capital ha sido superior al gasto corriente, por ello el gasto total decrece en mayor medida que el gasto corriente (gráfico 5.14, panel d).

Los cambios reseñados en materia de ingresos y gastos ocurrieron simultáneamente con una mejora en el porcentaje de ejecución de los presupuestos universitarios. Entre el 2012 y el 2015, el 24,7% de los recursos no se ejecutaban y el porcentaje se redujo a un 13,1% en el período 2020-2024. En el 2024, la cifra era similar en TEC, UCR y UNED (alrededor del 11,8%), menor en UTN (8,8%) y más alta en la UNA (19,6%).

Universidades realizaron fuerte ajuste del gasto y nuevos recortes pueden afectar funciones sustantivas

Las universidades públicas han cumplido con el mandato de la Ley 9635 desde el inicio de su aplicación[24]. Cuando se comparan las cifras de ejecución de los presupuestos liquidados de cada año por las universidades y el Conare es posible comprobar el efecto de esta regla en la contención efectiva del crecimiento del gasto en términos reales (colones constantes). Esta forma de verificación muestra los esfuerzos de gestión presupuestaria que han realizado las universidades estatales.

La aplicación combinada de la Ley 9635 y medidas adicionales de contención del gasto tomadas por las universidades desde el 2016, se afianzó un proceso de control del crecimiento automático del gasto en remuneraciones y de su participación en el gasto total. Como resultado, en el período 2019-2024, el gasto total en remuneraciones, descontadas las

Cuadro 5.10

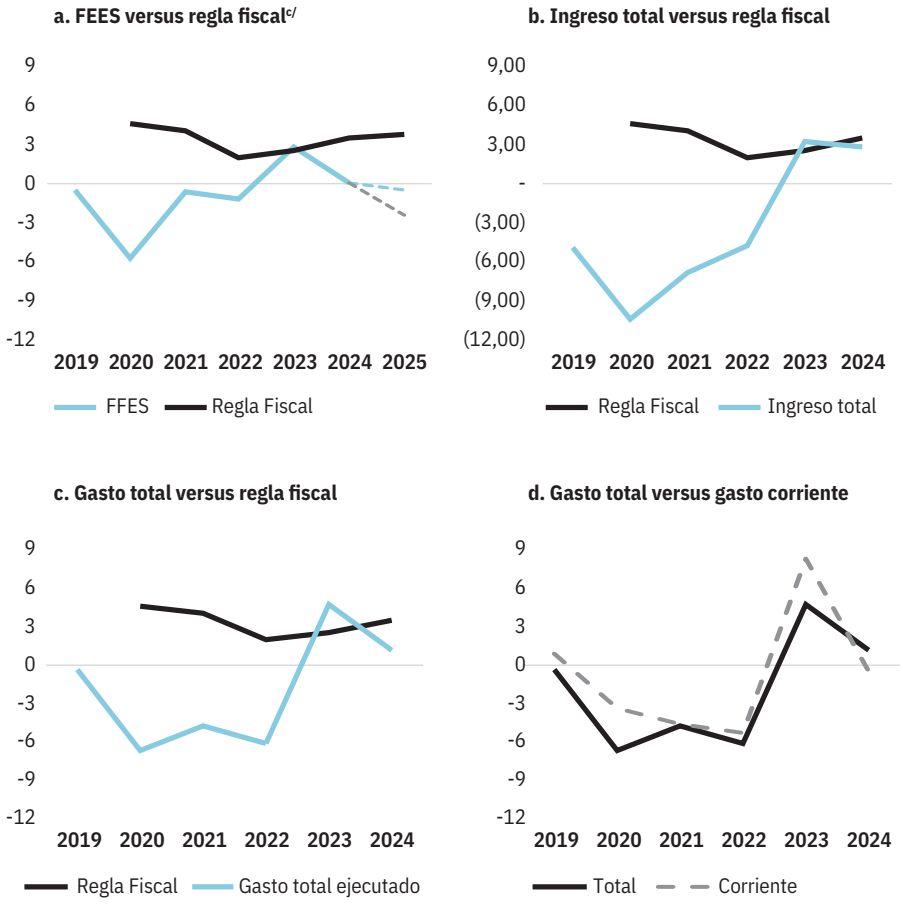
Tendencias en el crecimiento real[a/] del FEES, según periodo y resultado por escenario de cumplimiento de la asignación presupuestaria del 2025
(porcentajes)

Período	2% de incremento 2025	0%, incumplimiento 2025
2019-2022	- 7,71	- 7,71
2023-2024	2,98	2,98
2025	***2,00***	***0,00***
Resultado	- 2,73	- 4,73
Inflación subyacente[b/] del 2025	2,40	2,40
Saldo	- 5,13	**- 7,13**

a/ Los crecimientos mostrados están corregidos por la variación de precios.
b/ Medida de la inflación que ofrece una visión más clara de la tendencia inflacionaria a largo plazo, procura medir movimientos de precios atribuibles a presiones monetarias, controlando las variaciones pasajeras o extremas generalmente asociadas con factores climáticos, estacionales o institucionales. El dato proviene del Informe de Política Monetaria publicado en abril del 2025 por el Banco Central.
Fuente: Elaboración propia con datos de Conare y BCCR.

Gráfico 5.14

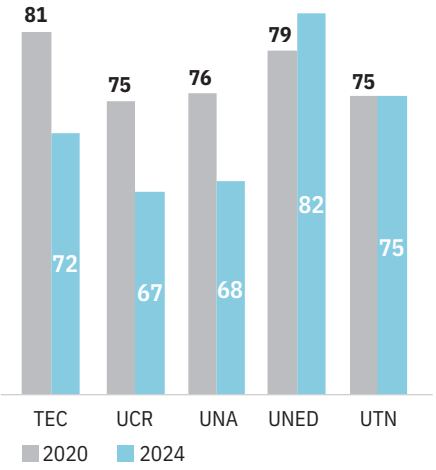
Crecimiento real[a/] del FEES, el gasto ejecutado y límite de gasto de la regla fiscal[b/]. 2019-2025
(porcentajes)



a/ Los montos presentados tienen descontados el efecto inflacionario.
b/ 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.
c/ Las líneas punteadas corresponden a proyecciones. Para esto, se estimaron dos escenarios para el crecimiento del FEES en 2025: el primero considera el desembolso completo del 2 por ciento, mientras que el segundo contempla un escenario de incumplimiento. Además, se asume una inflación subyacente proyectada de 2,4 por ciento para el año 2025.
Fuente: Elaboración propia con datos del Conare y el BCCR.

Gráfico 5.15

Gasto en remuneraciones como porcentaje del gasto total de las universidades públicas. 2020 y 2024



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema sobre Planes y Presupuestos de la CGR y el BCCR.

contribuciones con la seguridad social, se redujo como porcentaje del gasto total en el TEC, UCR y UNA[25]. En el caso de la UTN se mantiene sin cambios y en el de la UNED aumenta (gráfico 5.15).

Pese al control del gasto global universitario, los recursos asignados para becas a estudiantes han crecido de manera constante tanto en términos absolutos como en relación con el gasto total. El crecimiento mezcla aumento en el porcentaje de la población becada, así como el incremento en los montos de las becas socioeconómicas. En el 2024 el total de recursos invertidos en becas ascendió a casi 62.000 millones de colones, el 10,4% del gasto total, en contraste con el 6,2% diez años atrás.

En los próximos años se esperan cambios en la composición de la masa salarial a raíz de la entrada en vigor de la nueva Ley de Empleo Público en marzo 2023. Esta legislación motivó que se iniciaran o se aceleraran procesos para una redefinición de escalas salariales en las instituciones estatales de educación superior y, en 2024, se implementará el salario global único del Régimen de Empleo Unificado (RESU) en el sistema de educación superior universitaria estatal. Aún es pronto para evaluar sus impactos.

En el *Noveno Informe Estado de la Educación* (2023) indicó que la aplicación del transitorio XI de la Ley de Empleo Público podría congelar por varios años el salario de las personas al momento de la entrada en vigencia de la Ley estaban por encima del salario global, incluso sin ajustes por costo de vida. En un contexto de bajo crecimiento salarial a largo plazo para el personal académico podría comprometer la sostenibilidad de la carrera académica.

El *Informe* también planteó que la forma en que fue operacionalizada la regla fiscal pone en riesgo acciones sustantivas y generaba un desincentivo para generar ingresos por venta de servicios. En términos de utilización de los recursos recibidos hubo en el 2022 y el 2023 una sentencia de la Sala Constitucional y dos nuevas leyes aprobadas, mejoraron las condiciones reportadas en esa ocasión.

En agosto del 2022, la Sala Cuarta resolvió una acción de inconstitucionalidad presentada por las universidades estatales por un rebajo de 10.000 millones de colones en el FEES acordado por la Comisión de Enlace, aplicado por la Asamblea Legislativa al aprobar la Ley de presupuesto nacional para el ejercicio económico del 2019. Por otro lado, en el mes de setiembre del 2023 se aprobó el proyecto de Ley n° 10382, Ley de Protección a la Inversión Pública en Becas y otras ayudas para la población estudiantil, la cual protege los fondos para becas de la aplicación de la regla fiscal.

Finalmente, luego de que en los tres primeros años de aplicación de la regla fiscal las universidades estatales se vieron impedidas de utilizar alrededor de 72.000 millones de colones que ya estaban en sus cuentas. En octubre del 2023, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley n° 10386, que libera a las cinco universidades estatales y otras instituciones del sector público no financiero de la restricción para usar sus superávits en tanto los dediquen a inversión en infraestructura y equipamiento. Ello, únicamente en lo que corresponde al monto acumulado al IV trimestre del 2023, siendo que para el 2028 regresa la aplicación según regla fiscal prevista en el Ley n° 9635. La nueva ley también excluye de la aplicación de la regla fiscal los recursos que ingresen de la venta de servicios académicos, científicos, tecnológicos y los recibidos de las fundaciones.

Este alivio temporal permite reorganizar los recursos para evitar la reducción de la inversión en gastos de capital. Sin embargo, no soluciona las necesidades de financiamiento del gasto corriente y, sin duda, no alcanza para planificar una posible expansión de los servicios universitarios, pues fue diseñado para aplicar los recursos acumulados en períodos anteriores al 2023.

En las condiciones actuales, los conflictos políticos originados alrededor de los procesos anuales de negociación del FEES están orientados, desde el punto de vista de las universidades, a definir el tamaño cada año de las pérdidas acumuladas que se pueden gestionar. No es razonable suponer que en el corto plazo será posible obtener un crecimiento que compense la pérdida acumulada y está por verse si al menos se logra detener la contracción.

Ante esta situación resulta indispensable retornar a las negociaciones quinquenales alrededor del FEES, una condición que establece un marco de certidumbre para la planificación universitaria de mediano y largo plazo. Adicionalmente, las universidades estatales deberán diseñar e implementar reformas a su gestión que permitan mejorar sus resultados. El capítulo 6 de este *Informe* se enfoca en este tema.

Necesaria nueva estrategia de presencia territorial para ampliar cobertura de educación superior

La política de construir nuevas sedes en los territorios como principal mecanismo para ampliar la cobertura universitaria en las regiones debe revalorarse. Así lo indica un estudio especial realizado para este *Informe*, que analizó la accesibilidad general de la población en edad de asistir a la educación superior a cada sede regional de las universidades públicas y privadas en las cinco regiones periféricas de Costa Rica.

La investigación también calculó el área de influencia de la demanda potencial[26] por cupos universitarios; es decir, una aproximación al tamaño del mercado para los servicios educativos del nivel terciario (Pérez y Román, 2025).

En la actualidad, la infraestructura universitaria cubre razonablemente la demanda por la educación superior. La mayoría del potencial estudiantado universitario está a menos de dos horas de una alguna sede universitaria. Cabe recordar que el tiempo de desplazamiento a una sede universitaria para la población que forma parte de la demanda natural es un tema relevante tanto para decidir de la conveniencia de localización de una sede, como paraque la población decida si asiste a la educación terciaria. Por otra parte, el mercado natural en las regiones periféricas es limitado, por lo que, sin cambios en la demanda poblacional por servicios universitarios, no hay mucha posibilidad de expandir la cobertura.

En conjunto los hallazgos permiten concluir que el aumento del logro en educación terciaria no se alcanzará solo con la creación de nuevas sedes en las regiones periféricas. Es mucho más efectivo incrementar la cantidad de estudiantes en las sedes existentes; es decir, aprovechar las economías de aglomeración[27]. Es un desafío pendiente de investigación analizar el uso de la capacidad instalada, tanto física como tecnológica, en las diferentes sedes de cada región, con el fin de optimizar dichas economías.

Para estimar las distancias de las sedes de universidades en donde se encuentra la población que potencialmente demandaría estudios universitarios[28], se calculó el mapa de impedancia del transporte[29], una medida de la resistencia que se necesita para desplazarse entre elementos de una red[30]. Es una estimación con alta precisión, porque realiza el conteo del tiempo de desplazamiento persona por persona.

Posteriormente, se agregó la localización georreferenciada de todas las sedes universitarias existentes, las cuales se tomaron como puntos de origen para estimar los tiempos de desplazamientos. El mapa resultante fue calibrado al emplear modelos de pronósticos de tiempos de viaje en condiciones típicas, pues, en la realidad, los desplazamientos de las personas deben considerar los niveles de congestión de la infraestructura. Se distinguieron dos áreas de influencia: (a) la inmediata, el territorio a menos de una hora de cada sede, desde donde es relativamente fácil llegar a una sede universitaria y (b) la cercana, el área ubicada a tiempos de viaje entre una y dos horas de la sede, desde donde es posible, pero

un tanto más difícil, viajar a diario para ir a estudiar. Poblaciones con desplazamientos superiores a las dos horas se consideran difícilmente cubiertas por los servicios de una sede universitaria.

Por último, se procedió a un tercer paso: la identificación de los colegios secundarios en cada región para analizar si las sedes universitarias estaban ubicadas de forma coherente con las principales fuentes de alimentación de la demanda universitaria potencial. Para cada colegio, se recopiló la población graduada en el 2021, de acuerdo con la base de datos PEN-Conare, y las estadísticas del MEP sobre educación secundaria. Este método permitió aproximar las áreas de influencia de los mercados regionales de servicios de educación universitaria y estimar el tamaño de esos mercados.

Un primer hallazgo es que, en general, son relativamente pocos los colegios que están fuera de las áreas de servicio de las sedes universitarias[31]. Casi toda la población entre 18 y 34 años está a menos de dos horas de alguna de estas centralidades regionales. Existen áreas de población dispersa y sin cubrir en Buenos Aires en la Región Brunca y Talamanca en la Región Huetar Caribe. Es interesante notar el carácter indígena de muchas de estas áreas, lo cual podría justificar alguna estrategia de aproximación de la oferta universitaria a ellas, quizás combinando métodos de educación a distancia con desplazamientos temporales de estudiantes e instructores y aprovechando las muchas aproximaciones ya existentes a través de investigación y acción social de múltiples instituciones universitarias. Claramente la población involucrada es muy poca para justificar nuevas sedes regionales permanente en estos lugares (mapas 5.4).

La proporción de población dispersa en áreas con tiempos de viaje prolongados es mayor en las sedes regionales Pacífico Central y Huetar Norte. En el Pacífico Central, esto se debe a que la zona sur, cuya población está linealmente dispersa a lo largo de la carretera nacional, está relativamente alejada de Puntarenas y de los centros universitarios de la Región Brunca. En la Región Huetar Norte, la ubicación los principales asentamientos humanos como Ciudad Quesada y Puerto Viejo se encuentran en el borde sur de la región. En ambos casos, así como en las regiones Huetar Caribe y Brunca, la población tiene muy baja densidad, lo cual limita la viabilidad de expandir el sistema para atenderlas.

Las sedes universitarias a menos de una hora de desplazamiento de las personas que potencialmente pueden asistir a la educación superior cubren la gran mayoría de graduados de secundaria. El peso de la sede regional en la ciudad principal es también muy importante (cuadro 5.11). Debido a los patrones poblacionales altamente concentrados, estas ciudades aglomeran la mayor cantidad de colegios y mayores concentraciones de personas graduadas; además, los colegios más grandes están ahí. Las sedes universitarias tienden a ubicarse en las principales ciudades de cada región. Un tercer elemento, relacionado con los dos anteriores, es la estructura del sistema de carreteras nacionales primarias –que ha contribuido a configurar los patrones de población y centros educativos— y brinda accesibilidad privilegiada medida por tiempos de viaje menores, a las ciudades intermedias.

Como mínimo, el 75,7% del estudiantado se gradúa de colegios localizados a menos de dos horas de las sedes universitarias. Cuando se consideran las personas graduadas de secundaria a menos de dos horas de alguna sede universitaria de la ciudad principal en la región, las diferencias regionales son importantes. El puerto de Limón es el de menor cobertura (36%) de la población que potencialmente demandaría estudios universitarios, pues hay otra ciudad intermedia, Guápiles, que también concentra servicios de educación terciaria. En la región Brunca, San Isidro de El General, una ciudad muy importante pero físicamente alejada del resto de la región, es el segundo centro regional con menor concentración (46%). En las demás regiones, más de la mitad de las personas graduadas de la educación secundaria en el 2021 estaban a menos de dos horas de los servicios universitarios localizados en el principal centro urbano.

De acuerdo con la investigación a cargo de Pérez y Román (2025), antes de un problema general de falta de cobertura universitaria en las regiones periféricas, hay otras explicaciones asociadas. En primer lugar, existe una superposición

Cuadro 5.11

Personas graduadas de secundaria a menos de dos horas de la sede universitaria principal más cercana según región. 2021

Región	Número de sedes	Graduados totales[a/]	De la sede universitaria principal más cercana		De la sede universitaria de la ciudad principal en la región[b/]	
			Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Chorotega	20	5.675	5.186	91,4	3.102	54,7
Brunca	22	6.337	4.794	75,7	2.895	45,7
Huetar Atlántico	12	7.067	8.492	120,2	2.552	36,1
Huetar Norte	18	5.012	8.904	177,7	4.34	86,6
Pacífico Central	12	4.094	4.083	99,7	4.083	99,7

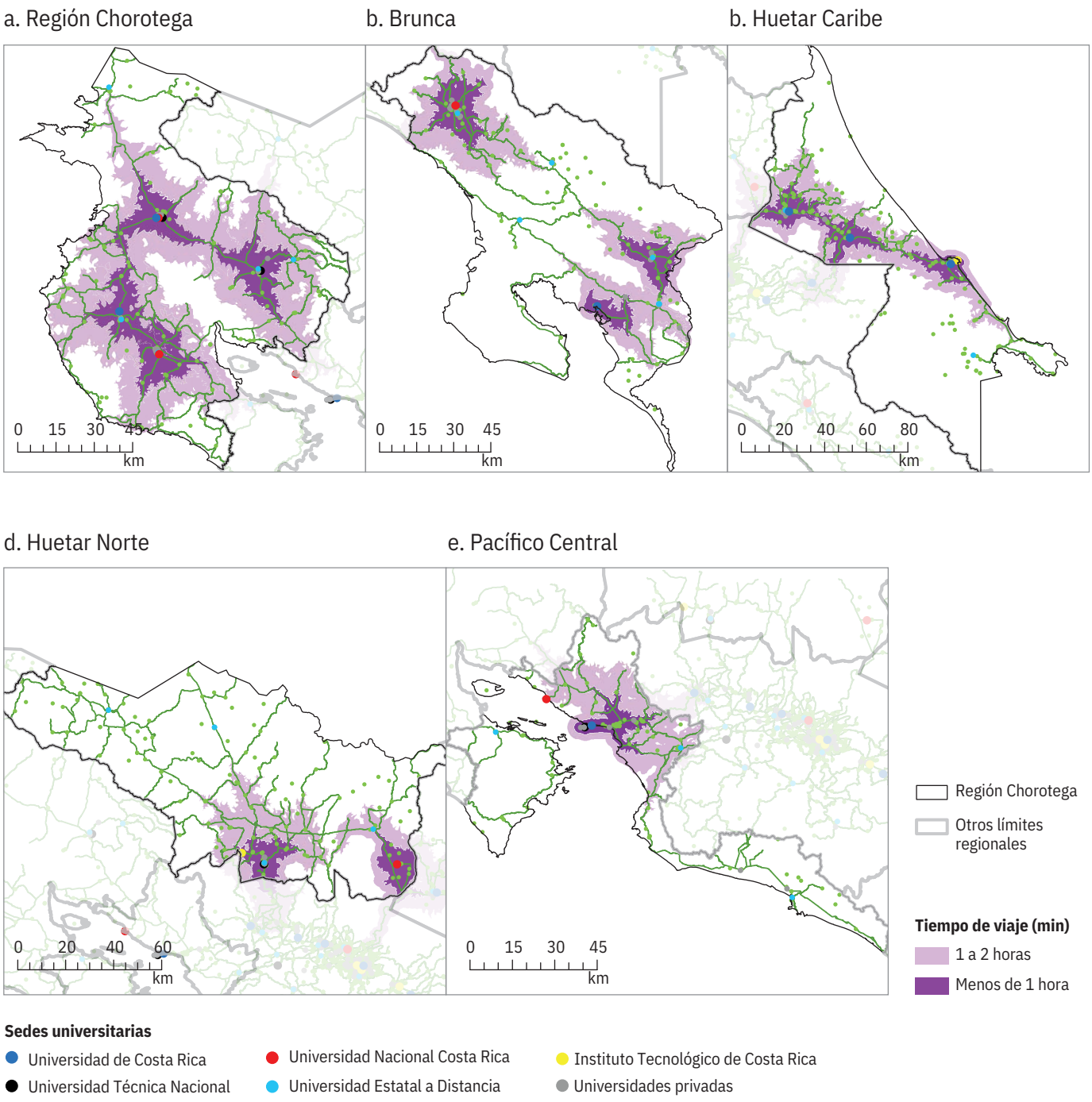
a/ La cantidad de graduados incluye colegios fuera de la región, si están cerca de la sede, pero fuera de los límites regionales. De ahí que puedan existir porcentajes mayores a 100%.

b/ Ciudades principales: Liberia en la Región Chorotega; San Isidro de El General, en la Región Brunca; Limón, en la Región Huetar Atlántica; Puntarenas, en la Región Pacífico Central; y Ciudad Quesada, en la Región Huetar Norte.

Fuente: Pérez y Román, 2025 con datos del Conare, Instituto Geográfico Nacional y el MEP.

Mapa 5.14

Áreas de servicio de las sedes regionales por región de planificación



Fuente: Pérez y Román, 2025 base datos del Conare, Instituto Geográfico Nacional y el MEP.

de áreas de servicio, esto es, de población que se encuentra muy cerca de más de alguna concentración de sedes regionales universitarias. En concreto, Sarapiquí (Región Huetar Norte) y Guápiles (Región Huetar Caribe) se comunican a través de carreteras nacionales de alta capacidad y comparten población dentro de sus áreas de servicio. Incluso, las tres concentraciones de las sedes universitarias de la Región Huetar Caribe también presentan la misma característica: Siquirres comparte áreas de servicio tanto con Guápiles como con Limón. Un caso similar ocurre entre Santa Cruz y Nicoya, ciudades que además están relativamente cerca de Liberia.

En segundo lugar, se detecta un exceso de sedes universitarias regionales en lugares con una población relativamente dispersa y limitada en términos absolutos, pero con alto grado de accesibilidad. Este es el caso de Golfito (Región Brunca), Puerto Viejo de Sarapiquí (Región Huetar Caribe) y Cañas (Región Chorotega). El caso más emblemático es San Ramón de Alajuela.

Esta investigación no efectuó un análisis de la Región Central porque su alto grado de densidad de infraestructura de transporte implica una cobertura muy alta de la educación superior. Sin embargo, se detectó que San Ramón no solo concentra una importante cantidad de sedes regionales universitarias, sino que también está dentro de las áreas de servicio de las universidades ubicadas en Puntarenas (Región Pacífico Central) y Ciudad Quesada (Región Huetar Norte), de las más importantes del país.

Finalmente, el estudio permitió determinar que las magnitudes de la población recién graduada de secundaria en las regiones periféricas están en el orden de pocos miles de personas; es decir, el mercado natural en regiones periféricas es limitado. La mayoría está cerca de una sede universitaria. Cuando se considera un segmento poblacional más amplio, las personas jóvenes (menores de 35 años) con título de secundaria, la ecuación no cambia sustancialmente.

En términos generales, no se atraerá importantes contingentes de estudiantes a la educación superior al crear nuevas sedes universitarias. El problema principal es, más bien, la intervención coordinada de las instituciones de educación superior para lograr una ampliación de la demanda potencial existente a corto y mediano plazo. Dos vías son posibles: por una parte, lograr que una mayor proporción de las personas graduadas de secundaria accedan a alguna modalidad de la oferta universitaria (o parauniversitaria) y, por otra, que una mayor cantidad de estudiantes de secundaria culminen esta fase. En ambos temas, las instituciones de educación superior pueden desarrollar intervenciones mucho más efectivas que nuevas sedes en zonas de baja y dispersa población, quizás se podría duplicar los servicios en las principales ciudades de la región y dotar de la infraestructura y el personal adecuado.

Para más información sobre

ACCESIBILIDAD A SEDES UNIVERSITARIAS DE PERSONAS GRADUADAS UNIVERSITARIAS
Pérez y Román, 2025 en
www.estadonacion.or.cr

Aumentar la eficiencia en graduación es prioritario

Desde el *Quinto Informe Estado de la Educación* (2015), en este capítulo se analizan indicadores sobre la eficiencia terminal en las cohortes de nuevos ingresos a las universidades públicas. Este análisis permite dar seguimiento y mejorar el análisis de resultados de la educación superior en el área de docencia para el conjunto de universidades públicas, mediante indicadores de permanencia, rendimiento, deserción y eficiencia en la asignación de cupos. También se monitorean cambios en el perfil de las personas estudiantes de nuevo ingreso y se amplía el estudio en el tema de repetición de cursos. La elaboración de este apartado es posible gracias a la cooperación entre el PEN y las Oficinas de Registro e Información de las cinco universidades estatales.

Al igual que otras áreas del capítulo, los indicadores de eficiencia en la graduación de cohortes de nuevos ingresos y de repitencia solo pueden estimarse para las universidades públicas dada la falta de acceso a información para las universidades privadas.

La reprobación impone altos costos y amerita estrategias focalizadas

Una vez que las personas se matriculan en la educación superior, la experiencia de transitar por la carrera es clave para alcanzar el resultado final: graduarse y obtener un título. Este certifica la adquisición de conocimientos y destrezas necesarios para la profesión. El fenómeno de reprobación de cursos en las universidades es un problema relevante que genera rezago educativo, prolonga los tiempos de graduación del estudiantado y afecta su permanencia y sus trayectorias educativas. También tiene un impacto significativo en el uso de los recursos de las universidades y le impide al país aumentar con mayor celeridad la cobertura universitaria, un desafío estratégico urgente de atender en los próximos años.

Este es un problema de larga data en el sistema universitario, pero en la actualidad cobra particular relevancia debido al "apagón educativo" que afectó a las generaciones de estudiantes que empezaron a ingresar a las universidades a partir del 2021, especialmente aquellos de colegios públicos y de hogares más vulnerables.

El *Octavo Informe del Estado de la Educación* inició un análisis exploratorio del problema de la reprobación al utilizar datos de universidades públicas, únicas a las cuales se tiene acceso (García y Román, 2021). El ejercicio se replicó en el *Noveno* y *Décimo Informe*. La investigación utiliza como insumo las bases de datos generadas por las universidades públicas referidas al período 2015-2023 sobre la cantidad de personas matriculadas y reprobadas por curso, año y ciclo (véase García y Román, 2021; para detalles metodológicos).

En las tres oportunidades que se ha realizado el análisis, se replica la extracción de datos para un año (control), de esta manera la información de los años

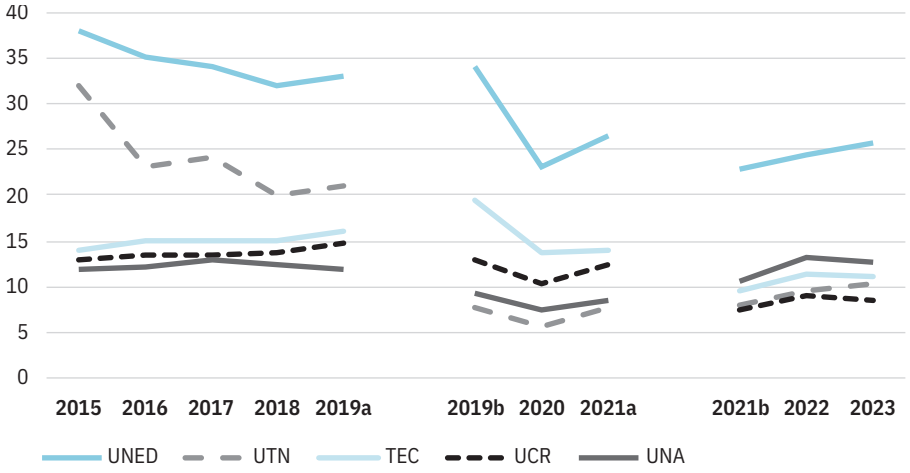
2019 y 2021 se estimó en dos oportunidades (gráfico 5.16). Las series son discontinuas porque en el año de control el nivel de las tasas promedio de repitencia no coincide. Para el 2019, la diferencia en la tasa estimada fue crítica para la UTN y el TEC, pero de menor magnitud para las demás universidades. En el *Noveno Informe* se supuso que, aun habiendo un problema con los datos del año de control para esas dos instituciones, las tendencias a disminución de la tasa promedio de reprobación en el año de pandemia, cuando se virtualizaron todos los cursos y se dio un aumento en el 2021, al regreso a la presencialidad eran razonables y coincidían con el criterio experto de consulta en cada institución.

En el año 2021 (segundo momento de control), las diferencias son de menor magnitud, pero se extendieron a todas las universidades, excepto a la UTN cuyos datos parecen ahora consistentes.

El análisis de las tasas desagregadas confirmó la inconsistencia en la información primaria; por lo tanto, en esta edición no se incluye un estudio del perfil de la reprobación. Será necesario en futuras investigaciones revisar los datos primarios y la forma de extracción aplicada en cada universidad. Ciertamente, este tema requiere un estudio a profundidad debido a sus implicaciones sobre los resultados en docencia, inversión personal e institucional consumida y la calidad del proceso de enseñanza-aprendizaje.

Gráfico 5.16

Tasa de reprobación promedio en los cursos según universidad, por año
(porcentajes)



Nota: como mecanismo de verificación interno, la información del 2019 y 2021 se solicitó en momentos diferentes. De forma que 2019a corresponde al procesamiento hecho en el *Octavo Informe Estado de la Educación* (2021); 2019b y 2021a; para el *Noveno Informe* (2023); y 2021b, para este *Décimo Informe*.
Fuente: Román et al., 2025a con base en PEN, 2023 y 2021 y datos entregados por las Oficinas de Registro e Información (ORI) de las universidades públicas.

Para que el país gradúe rápido más profesionales las universidades públicas deben aumentar sus tasas de graduación

La tasa de graduación o de terminación de estudios de los nuevos ingresos en las universidades estatales de modalidad educativa regular (presencial) oscila alrededor del 50,7%, cuando se examina de manera agregada para todas las cohortes desde el 2000 hasta el 2016. En la UNED, el indicador promedio es del 18,9%. Estos promedios han tenido cambios en el tiempo: al disminuir levemente en las cohortes más recientes en las universidades de modalidad regular a partir de la generación que ingresó en el 2012. La UNED, en cambio, muestra una leve mejoría a partir de la cohorte del 2013 (gráfico 5.17, panel a)[32].

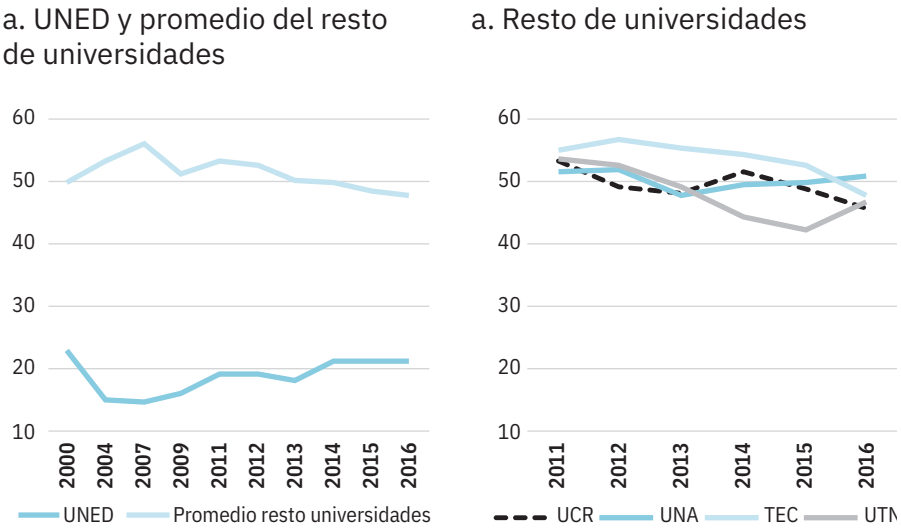
La UNA presenta la menor variabilidad en el indicador y su promedio se mantiene cercano al 50% para las cohortes del 2011 al 2016. El TEC y especialmente la UTN documenta caídas pronunciadas a partir de la generación del 2012. Finalmente, la UCR, con mayores oscilaciones, registra una tendencia a la baja a partir del 2014. Como resultado de los cambios, UCR, TEC y UTN están por debajo del 50% de personas graduadas en la cohorte más reciente, la del año 2016 (gráfico 5.17, panel b).

Los tiempos de graduación no son un problema generalizado, aunque sí hay oportunidades de mejora en carreras específicas en cada universidad. El promedio de años en que un estudiante logra obtener el título de bachillerato es de 5 años en la UCR, el TEC y la UNA, pero de 6 años en la UNED. Finalmente, entre un 7,6% (TEC) y un 16,5% (UNED) de personas graduadas de una institución diferente a la que registra su primer ingreso. El indicador es cercano al 10% en la UCR, la UNA y la UTN. En promedio, un 60,7% de esta población se graduó en una universidad privada, pero ese porcentaje varía desde un 48,7% en los primeros ingresos del TEC al 78,2% en la UTN.

Un indicador de tasa de graduación semejante[33], estimado para 14 países de la OCDE muestra que en las universidades públicas de Costa Rica están alrededor de 18 puntos porcentuales por debajo del promedio (equivalente a Países Bajos, 68%) y similar a Slovenia (52%), pero muy por debajo de los mejores resultados como Suiza, Israel, Finlandia, Noruega y Portugal (entre 74% y 82%) (OCDE, 2024). Más allá de la validez de la comparación puntual, interesa destacar el amplio margen potencial de mejora. La comparación es pertinente porque, desde hace tres ediciones, este *Informe* ha planteado que el principal reto de la educación superior es aumentar significativamente la cantidad de personas adultas jóvenes con título universitario, meta que

Gráfico 5.17

Estudiantes que lograron obtener el primer título[a/] a siete años o más[b/] de su ingreso, según cohorte de primer ingreso en universidades públicas. 2000-2016



a/ El primer título incluye diplomado, profesorado, bachillerato y licenciatura.
b/ Los datos más recientes utilizados corresponden al año 2023. Esto permite analizar con mayor precisión hasta la cohorte del año 2016, la cual ha tenido un período mínimo razonable de siete años para que la mayoría de sus integrantes haya podido completar sus estudios y graduarse.
Fuente: Román et al., 2025a con base en información recopilada de las Oficinas de Registro e Información de las universidades públicas.

no es posible alcanzar sin mejorar la tasa de finalización de estudios en el nivel terciario (capítulo 6).

En el *Noveno Informe Estado de la Educación* (2023) se documentó con preocupación una reducción en el indicador de eficiencia terminal de las cohortes de nuevos ingresos, la cual se caracterizó por un aparente problema sistémico ya que se extendía por todas las universidades y para todas las áreas del conocimiento. Se hipotetizó que una parte de la explicación podía corresponder a los efectos más directos de la pandemia que probablemente ya se reflejaban en los porcentajes de graduación de las cohortes 2014-2016, pues debieron empezar a graduar estudiantes entre los años 2020 y 2023.

Sin embargo, el inicio de la desmejora ocurrió con la cohorte del 2012. Dado que no se registraban cambios significativos ni en el perfil sociodemográfico de del estudiantado en años recientes, ni en los tiempos de graduación, la hipótesis explicativa más robusta era que una parte relevante de la explicación de la caída en las tasas de graduación está fuera del ámbito universitario. Especialmente se destacaron como posibles factores explicativos los malos resultados en el nivel preuniversitario y la muy lenta fase de desarrollo humano que Costa Rica experimenta desde el 2011 (PEN, 2023).

Estas hipótesis no parecieran validarse con las nuevas estimaciones. La tendencia a la reducción del porcentaje de personas que obtiene su primer título muestra una tendencia a la disminución, que ahora es mucho menos pronunciada. Las diferencias con la edición previa del *Informe* se asocian a factores de índole metodológico. En el análisis realizado en la edición anterior del *Informe*, la información de las personas graduadas de la UCR se cortó un semestre antes que para las demás universidades, con lo cual se dejaron de contabilizar títulos expedidos para esta universidad. Como la UCR representa una tercera parte del total de personas graduadas por año para las cohortes de nuevos ingresos, este cambio tiene un efecto sensible en el promedio global. Por su parte, un porcentaje de personas, especialmente de las cohortes 2014 y 2015, pudo haber superado las dificultades causadas por la pandemia para avanzar en su plan de estudios. En el caso de la UTN, el cambio en el indicador puede estar relacionado con un problema en la calidad de la información: el porcentaje de personas graduadas de las cohortes 2014 y 2015 son menores en esta edición del *Informe* que en la anterior.

Un análisis más detallado de las universidades públicas revela que la graduación de cohortes de nuevos ingresos, por área del conocimiento, están relativamente estancadas en las de Artes y Letras, Ciencias Básicas, Ciencias Económicas, Computación, Derecho y Educación; y están decreciendo las tasas en las áreas de Ciencias de la Salud, Ciencias Sociales, Ingenierías y Recursos Naturales. Sin embargo, la situación varía entre universidades: en el área de Ciencias Económicas, por ejemplo, se registran tasas de crecientes de conclusión de estudios en el TEC, UCR y UNA, estancada en la UNED y es creciente en la UTN. Por último, las tasas de graduación en áreas STEM son menores que el promedio general en cada universidad y están disminuyendo en la UCR y el TEC, y se mantiene estables en las otras tres universidades. La participación femenina en esa graduación es limitada y también está decayendo, fenómeno que fue analizado a detalle en el *Noveno Informe* (García y Román, 2023).

Para analizar la situación de las personas que no se gradúan, Román et al. (2025a) actualizaron el estudio de los patrones de matrícula de las personas no graduadas, publicado en ediciones anteriores. Se examinó la situación actual de la población estudiantil de las cohortes 2011-2017 que, a julio del 2024, no había obtenido un título, se identificaron sus patrones de matrícula mediante técnicas de análisis de conglomerados (clúster bietápico)[34]. Los resultados permiten aproximar los fenómenos de deserción y rezago, así como los observados a lo largo

del tiempo[35] muestran cambios y diferencias entre universidades (gráfico 5.18).

Las personas no graduadas que clasifican en el grupo de baja matrícula pueden considerarse excluidas o desertoras duras. Son estudiantes con muchos ciclos educativos sin créditos matriculados. La mayoría son casos de deserción temprana en los primeros dos años de estudio. Para la última cohorte cerrada (2016), este grupo concentra alrededor del 80% de la población estudiantil no graduada en la UNA, la UTN y la UNED; el 60% para el TEC y el 50% para la UCR.

Las personas no graduadas que son estudiantes activas con rezago se clasifican en el grupo de alta matrícula. Esta población tiene altas probabilidades de graduarse, pero lo lograran con varios años de rezago. Este grupo tiene mayor participación en la UCR (27%), y con un peso creciente; en el TEC y UNA son alrededor del 11% y también crecen. En la UTN y la UNED, cerca del 7% y con tendencia decreciente (gráfico 5.18).

En el grupo de media matrícula se clasifican las personas que se consideran irregulares con rezago: son estudiantes con un patrón de cero créditos matriculados intercalados con ciclos lectivos en que sí registran matrícula. Como tendencia, se espera que pasen a formar parte del grupo de desertores duros, especialmente en ausencia de políticas específicas de apoyo para el éxito académico. Tiene un comportamiento muy similar al de media matrícula en la UCR, el TEC y la UNA, con una mayor presencia en la UTN y la UNED.

La actualización del análisis de la población no graduada permite calibrar la conclusión del *Informe* anterior. La tendencia al alza reportada en esa edición se interpretó como un "ensanchamiento la cintura del sistema". Aunque en la actualidad es menos pronunciada y no se verifica en el caso de la UNED.

Para más información sobre

EFICIENCIA EN LA GRADUACIÓN DE COHORTES DE NUEVOS INGRESOS EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS DE COSTA RICA

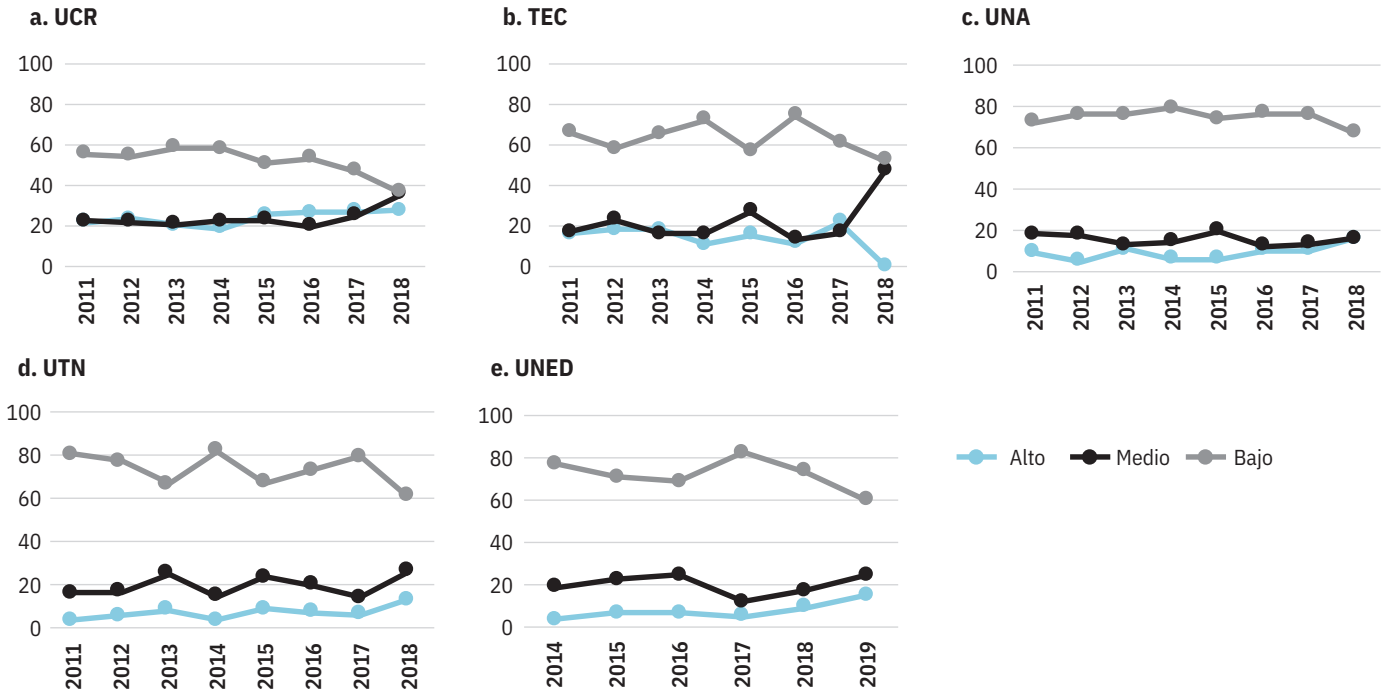
véase Román et al., 2025a en **www.estadonacion.or.cr**

Urge reposicionar el valor de la acción social y la extensión universitaria

Un segundo desafío para la educación superior costarricense consiste en dar mayor valor a la acción social y la extensión universitaria, funciones esenciales del quehacer universitario sustantivo y uno de los legados más relevantes de la Reforma de Córdoba de 1918. En esta se estableció como uno de los principales objetivos la vinculación horizontal entre

Gráfico 5.18

Distribución de las personas no graduados según patrón de matrícula, por cohorte
(porcentajes)



Fuente: Román et al., 2025a con base en información recopilada de las Oficinas de Registro e Información de las universidades públicas.

universidad y pueblo (Tünnermann, 1998). Este compromiso fue acogido de las universidades públicas costarricenses. Desde el siglo pasado, desarrollaron acciones, proyectos y alianzas en y con comunidades, actores sociales, empresas y territorios (Murillo y Camacho, 2024).

En ediciones previas del *Informe* se ha reportado la cantidad de proyectos de acción social y extensión registrados en las universidades públicas. Sin embargo, no se había podido explorar sus características ni documentar sus efectos. Estas lagunas de conocimiento se explican debido a la insuficiente información sistematizada dentro de cada universidad y desde el Conare[36]. No se logró encontrar datos sistematizados para las universidades privadas, por lo que este acápite se centra solo en las públicas.

En esta edición se desarrolló un estudio que genera nuevo conocimiento sobre las características y orientación de los proyectos de acción social y extensión. Además, en consulta con las vicerrectorías de acción social, se diseñó una propuesta de indicadores para estimar la cobertura temática y territorial de los proyectos de acción social y extensión de las universidades públicas, así como analizar la pertinencia de su oferta en relación con las características sociodemográficas y económicas de los grupos beneficiarios y las prioridades incorporadas en diversos instrumentos de planificación de las políticas universitarias y los planes nacionales y regionales de desarrollo (Román et al., 2025b)[37].

Para más información sobre

ACCIÓN SOCIAL Y LA EXTENSIÓN UNIVERSITARIA
Román et al., 2025b
www.estadonacion.or.cr

Uno de los principales hallazgos de la investigación es que las universidades públicas no tienen una práctica de evaluación de su extensión y acción social. No hay reportes que permitan conocer con certeza el volumen de actividad desplegado y los resultados del conjunto de unidades coordinadoras y gestoras. Tampoco existen metas concretas y objetivos detallados para todas las acciones desplegadas, con lo cual resulta particularmente difícil evaluar sus resultados. Existe una tendencia a reportar listados de actividades y difundir casos considerados de mayor éxito. Sin embargo, la preocupación por una evaluación substantiva existe, por lo que es imperativo apoyar los esfuerzos para desarrollar sistemas de información que den seguimiento a las acciones.

La ausencia de indicadores de resultado sobre la extensión y acción social universitarias limita la evaluación del valor público de la educación superior. Las universidades no saben con certeza la magnitud y efectos de los ingentes esfuerzos que realizan de vinculación con la sociedad; ni, en general, la sociedad tampoco dispone de estos datos. Esto puede influir en la percepción de los actores políticos y sociales claves respecto al papel de las universidades en el desarrollo del país a través de iniciativas de extensión y acción social, más allá de su papel en la función de formar profesionales.

Una revisión documental y entrevistas con actores clave para analizar la evolución histórica y los modelos fundacionales de la acción social y extensión en las cinco universidades públicas encontró que en la UCR predomina un enfoque humanista orientado a la transformación social mediante el vínculo de saberes (Murillo y Camacho, 2025). El TEC, por su parte, adopta un enfoque científico-tecnológico con cooperación bidireccional para resolver necesidades territoriales. La UNA se basa en un modelo humanista centrado en el diálogo y la atención a comunidades vulnerables. La UNED articula una red territorial gratuita y multidimensional, priorizando poblaciones vulnerables. Por su parte, la UTN hereda el modelo de los colegios universitarios que la antecedieron, el cual se basa en la interacción universidad-economía-sociedad y se orienta a la empleabilidad y el buen vivir. En consecuencia, los énfasis de las iniciativas concretas, o proyectos, varían mucho entre universidades (cuadro 5.12). Hay especial concentración de proyectos educativos y poca participación de públicos universitarios internos como destinatarios de los proyectos.

En los procesos de consulta realizados para este *Informe*, las autoridades universitarias señalaron la falta de información documentada de manera estandarizada sobre los proyectos tanto a nivel interno como entre universidades, un requisito básico para la evaluación de sus resultados. Se plantearon 24 indicadores iniciales de cobertura, pertinencia y volumen de actividad que debían cumplir dos requisitos: ser factibles de calcular utilizando los sistemas de información actuales y que fueran razonablemente comparables entre universidades. Además, en este *Informe* se incluyó una revisión de experiencias internacionales para medir la acción social y la extensión universitaria (Román et al., 2025b).

En esa línea, las vicerrectorías de extensión y acción social hicieron un esfuerzo sustancial para recopilar la información necesaria para construir indicadores. Compilaron información que no estaba diseñada para documentarse numéricamente. Además, no todo lo que se entiende como una acción social se encuentra gestionado por las vicerrectorías, por ejemplo, los voluntariados estudiantiles, los foros, los coloquios y los medios de comunicación. Esto provoca una subestimación. Por otro lado, la información facilitada por las universidades tenía datos parciales y no siempre comparables, lo cual impide generar indicadores agregados para el sistema universitario en todo el territorio durante un mismo periodo[38].

Con base en la información extraída de cada vicerrectoría universitaria, se logró documentar, por primera vez, que en el período 2022-2024 la oferta de proyectos de acción social y extensión social fue de al menos 3.241 iniciativas. No se descarta que la cifra sea mayor. La evidencia sugiere que los proyectos tienen una lógica redistributiva territorial: tiende a haber más cobertura por habitante en lugares con menor desarrollo social. La mayoría de los proyectos son en modalidades educativas y de apoyo a sectores productivos. Ello revela una

Cuadro 5.12

Modalidades de la oferta de extensión y acción social en las universidades públicas

Universidad	Tipo de servicios ofrecidos
UCR	• Educación permanente y Servicios: cursos, talleres, simposios, etc. • Cultura y Patrimonio: danza universitaria, cine universitario, gestiona programas, proyectos y actividades ejecutados desde las unidades académicas. • Trabajo Comunal e Iniciativas Estudiantiles: proyectos interdisciplinarios propuestos por las unidades académicas, proyectos interdisciplinarios propuestos por el estudiantado. • Gestión y administración: Vinculación intra e interuniversitaria, interinstitucional y comunitaria, convocatoria de fondos concursables, Unidad de comunicación. • Programas institucionales: Quioscos socioambientales, Centros infantiles, Programas para adultos mayores, discapacidades, niñez y adolescencia, y economía social solidaria.
UNA	• Programas, proyectos y actividades académicas (PPAA): Educación permanente, Educación continua. • Modelo de desarrollo territorial prototipo: Atención a poblaciones vulnerables. • Fortalecimiento de capacidades: Cursos participativos. • Producción académica. • Comunicación y difusión.
TEC	• Proyectos y programas: Extensión Docente, Transferencia Tecnológica, Acción Participativa. • Actividades de fortalecimiento comunitario: Diagnóstico comunitario, Propuestas de proyectos comunitarios, Procesos de capacitación, Procesos participativos. • Educación formal y no formal: Cursos participativos, Carreras técnicas, Cursos de formación continua. • PANTEC: Programa dirigido a adultos mayores."
UNED	• Centro de Educación Ambiental. • Unidades de trabajo: Desarrollo educativo, Promoción cultural y recreativa, Gestión local, Centro de idiomas, Desarrollo gerencial, Comunicación y tecnología, Programa persona mayor. • Instituto de Desarrollo Municipal: Academia Municipal, Técnico en Gobernanza Territorial, Educación Ciudadana. • Unidad de apoyo administrativo.
UTN	• Acción Social: Trabajo comunal universitario, Extensión sociocultural, Extensión académica, Atención a poblaciones vulnerables. • Vinculación y extensión: Educación continua (programas técnicos, Cursos libres), Vinculación empresarial (proyectos nacionales e internacionales), Buen vivir (ferias, campañas, talleres)."

Fuente: Elaboración propia con base en revisión documental de Murillo y Camacho, 2025.

significativa capacidad instalada que puede potenciarse para atender desafíos nacionales de extendida presencia territorial (cuadro 5.13).

También se logró una aproximación regional de la oferta de proyectos para el período 2022-2024, el único con datos consistentes entre universidades. Como los proyectos pueden implementarse en varias regiones y renovarse una vez al año, se contabilizan una vez por región y solo una en el tiempo, para evitar sobreestimaciones. Cerca del 40% de las 3.241 iniciativas se concentra en la Región Central. Sin embargo, en términos relativos, la densidad de cobertura es mayor en regiones periféricas. Destacan las regiones Brunca y Pacífico Central con 34 y 32 proyectos, respectivamente, por cada 50.000 habitantes. En las demás regiones, el indicador supera en al

Cuadro 5.13

Cobertura de los proyectos de extensión y acción social de las universidades públicas por región socioeconómica[a/]. 2022-2024

Región	Cantidad de proyectos	Porcentaje del total	Cantidad por cada cincuenta mil habitantes
Central	1.343	41,4	15
Chorotega	371	11,4	31
Pacífico Central	305	9,4	32
Brunca	337	10,4	34
Huetar Caribe	354	11,4	26
Huetar Norte	326	10,1	25
Sin información	205	6,3	
Total	**3.241**	**100**	**22**

a/ Las universidades públicas definen y contabilizan de forma distinta sus proyectos de extensión y acción social (ver cuadro 5.12). Un proyecto puede registrarse varias veces si se implementa en distintas regiones. Además, los proyectos pueden durar más de un año, pero se contabilizan solo una vez durante periodo, no por año. Las cifras presentadas representan un mínimo estimado de la oferta de acción social, pues podrían existir proyectos no documentados, así que no se descarta que la oferta sea incluso mayor.
Fuente: Elaboración propia con datos de las vicerrectorías de extensión y acción social de las universidades públicas.

menos diez puntos el nivel de la Región Central (Román et al., 2025b).

Cerca de la mitad de la oferta estimada corresponde a proyectos desarrollados por la UCR. Esta institución brindó información que permitió territorializar su oferta de proyectos a nivel distrital, una aspiración futura para el resto de las universidades. A grandes rasgos los proyectos tienden a dirigirse a territorios fuera del Valle Central, en donde suele haber más proyectos por cada 1.000 habitantes. En términos generales, conforme exista menor desarrollo en el distrito más aumenta la densidad de proyectos (mapa 5.5).

También para la UCR los proyectos han tenido presencia en el 66,7% de los territorios indígenas del país entre el 2020 y el 2024. Cabe resaltar la presencia de instituciones externas colaboradoras (47 en 27 proyectos) y de estudiantes (1.077) en 33 de las 67 iniciativas con alcance a territorios indígenas. Los temas de mayor presencia son los relacionados a salud, derechos humanos y fortalecimiento educativo.

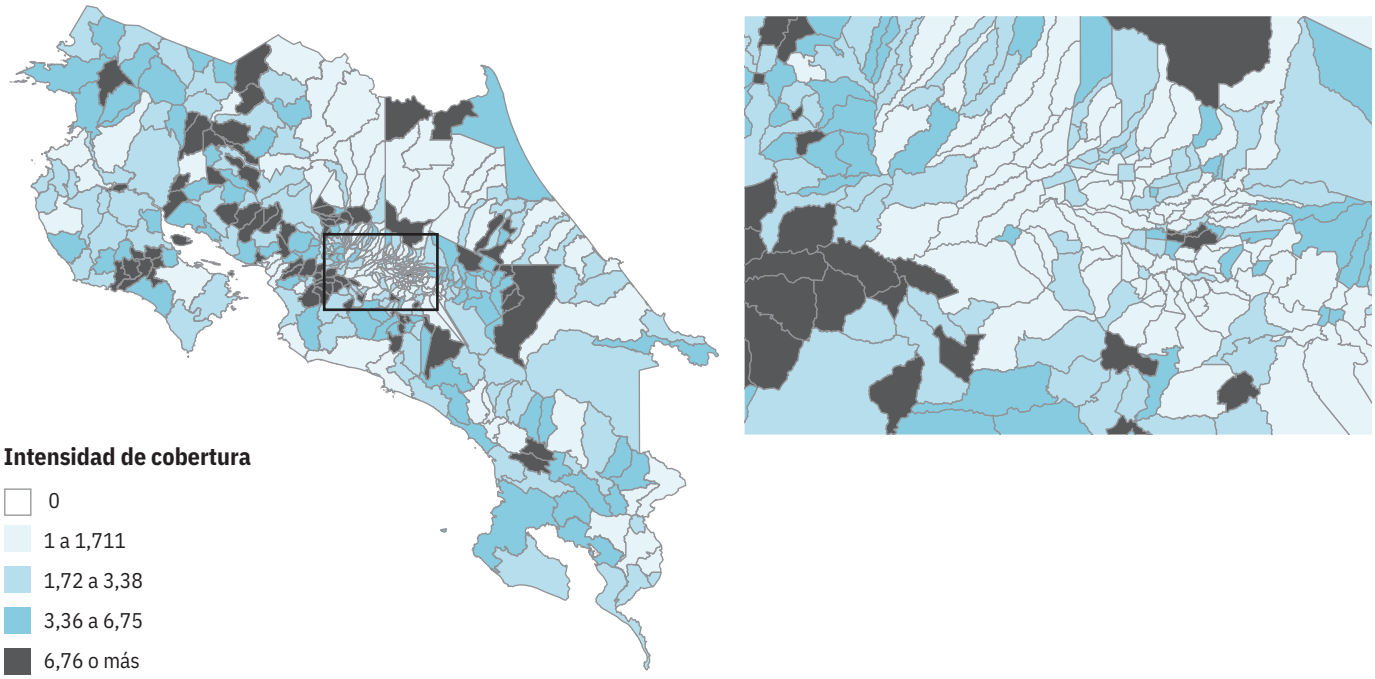
Se logró estandarizar la información sobre los temas abordados por la acción social y extensión de la UCR y UNA entre el 2019 y el 2024, con base en un análisis de minería de texto basado en los temas y subtemas reportados por las personas coordinadoras de cada proyecto al momento de su inscripción. En ambas universidades hay un alto predominio de iniciativas relacionadas con la educación y la cultura, lo cual sugiere que la vinculación horizontal de estas instituciones con la sociedad tiende a ser mediante la difusión de conocimiento. En menor medida, giran en torno a la atención de sectores productivos, en temas como ciencia y tecnología, innovación, producción sofisticada, conectividad; y en materia de desarrollo social, como pobreza, desigualdad y políticas públicas (cuadro 5.14).

En las otras universidades no es posible realizar una clasificación por temas, ya sea porque del todo no pudieron aportar la variable de temas detallados que trabajan los proyectos, o porque solo la registran en grupos muy amplios y poco precisos de categorías.

En UCR y la UNA fue posible definir un indicador de alineamiento estratégico de los proyectos de acción social y extensión a partir del contraste de la desagregación temática con un catálogo de prioridades incluidas en los documentos de políticas nacionales[39] y en las prioridades institucionales basadas en sus políticas internas[40]. En la UCR, proyectos y acciones alineados con las prioridades nacionales son un 43,5% más que los no alineados. Siete temáticas cubren el

Mapas 5.5

Cantidad de proyectos de acción social de la Universidad de Costa Rica por cada mil habitantes, según distrito[a/] e intensidad de cobertura[b/]. 2023



a/ Un proyecto puede registrarse varias veces si se implementa en distintos distritos.
b/Para definir la intensidad de cobertura primero se calcula la cantidad de proyectos por cada mil habitantes en cada distrito. Luego, estos se ordenan de forma ascendente según este indicador y se dividen en cinco grupos con igual número de distritos en todo el periodo.
Fuente: Elaboración propia con datos de la Vicerrectoría de Acción Social de la UCR y las proyecciones poblacionales por distrito del CCP-UCR.

Cuadro 5.14

Proyectos de extensión y acción social según temática, por universidad[a/]. 2019-2024

	UCR		UNA	
Temáticas	Cantidad	Porcentaje del total	Cantidad	Porcentaje del total
Educación y cultura	509	42	278	40
Apoyo a sectores productivos	323	26	150	22
Desarrollo social[b/]	320	26	148	21
Medio ambiente	281	23	116	17
Salud	244	20	86	12
Total	1.677	100	778	100

a/ Las UCR y la UNA definen y contabilizan de forma distinta sus proyectos de extensión y acción social (ver cuadro 5.12). Un proyecto puede registrarse varias veces si se cubre distintas temáticas, de ahí que la suma individual de porcentajes supere 100. Además, los proyectos pueden durar más de un año, pero se contabilizan solo una vez durante el periodo, no por año. Las cifras presentadas representan un mínimo estimado, pues podrían existir proyectos y temáticas no documentados.
b/ La temática de desarrollo engloba a iniciativas sobre pobreza, desigualdad, políticas públicas, desarrollo humano, derechos humanos, zonas vulnerables y minorías sociales.
Fuente: Elaboración propia con datos de las vicerrectorías de extensión y acción social de las universidades públicas.

Cuadro 5.15

Cantidad de proyectos de acción social de la Universidad de Costa Rica según tipo de población beneficiaria. 2019-2024

Población beneficiaria	Cantidad	Porcentaje del total
Estudiantes	738	58
Campesinos y zonas rurales	615	48
Minorías sociales	193	15
Personas adultas mayores	86	7
Total	1.632	100

Nota: Las poblaciones beneficiarias no son excluyentes, los proyectos pueden atender a más de una, de ahí que la suma individual de porcentajes supere 100. Además, los proyectos pueden extenderse por más de un año. Esta cuantificación identifica el número de proyectos activos durante el periodo, no en cada año individualmente. Las cifras presentadas representan un mínimo estimado, pues podrían existir proyectos y poblaciones no documentadas.
Fuente: Elaboración propia con datosde la Vicerrectoría de Acción Social de la UCR y proyecciones poblacionales del CCP-UCR.

80% del total de los alcances en asuntos prioritarios para el país. Entre ellas destacan educación (19,7% de los alcances), embarazo adolescente (16,8%). y salud (13,6%). Por otro lado, los proyectos y acciones alineadas con prioridades universitarias son un 73,3% más que los no alineados.

En la UNA, el nivel de alineamiento de su extensión social es más bajo. La universidad presenta un 22,7% más de proyectos y acciones no alineadas con las prioridades nacionales en comparación con los que sí tienen alineación. Siete temáticas cubren tres cuartas partes del total de los alcances en asuntos prioritarios para el país: ambiente, descarbonización y residuos; mares y educación (alrededor de 11,1% cada uno), desarrollo humano integral y cultura (10,7% cada uno) y, salud y producción sofisticada (9,4% cada uno). Por otro lado, también tiene un 56% más de proyectos y acciones no alineadas con las prioridades universitarias en comparación con los que sí pueden identificarse como alineadas.

Solo para el caso de la UCR fue posible determinar las poblaciones a las que se dirige la acción social. Entre el 2019 y el 2024, las iniciativas de la UCR atendieron principalmente a estudiantes (58%), consistente con la dominancia de proyectos educativos y campesinos y zonas rurales (48%). En menor medida, estos proyectos tuvieron un foco sobre minorías sociales (15%), como pueblos indígenas, diversidades sexuales, personas con discapacidad, migrantes y personas refugiadas; y población adulta mayor (7%) (cuadro 5.15). Es importante destacar que los proyectos suelen atender a más de una población beneficiaria simultáneamente; por ejemplo, cerca de 45% atienden a estudiantes, campesinos y zonas rurales.

En suma, las universidades públicas costarricenses tienen una amplia capacidad instalada y trayectoria para ejecutar iniciativas de extensión y acción social. Esta se considera un valioso activo para el país que podría ser direccionada, con más enfoque, a atender desafíos nacionales. Entre ellos, destacan la importancia de intervenir para resolver la pobreza de aprendizajes en la educación secundaria, una mayor aplicación de la ciencia y la tecnología en la producción para elevar la productividad de las empresas, productores y emprendedores. Una tarea de corto plazo que debe ser atendida por las universidades públicas y el Conare es el desarrollo de sistemas con información comparable que permitan dar seguimiento a las iniciativas de acción social y extensión y evaluar efectos e impactos.

Reforzar a las universidades como centros de formación cívica para mejorar la calidad de la democracia

Las universidades, en su calidad de centros de pensamiento, desempeñan un papel esencial en la formación de las personas ciudadanas con una fuerte adherencia a los valores de la convivencia democrática, que vigilen y fiscalicen la acción pública y participen de forma activa en la vida política. En el contexto actual, tanto en el mundo como en Costa Rica, la democracia es asediada por fuerzas políticas proautoritarias, esta función de socialización cívica que ejercen las universidades adquiere una relevancia fundamental.

Para este *Décimo Informe*, el PEN lanzó el cuestionario web "*Democra-U*" para personas docentes y estudiantes de universidades costarricenses (recuadro 5.1) en coordinación con las oficinas de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (Tices) de las cinco universidades públicas y veintidós privadas[41], y con el apoyo de las comisiones de vicerrectores de Docencia y Vida Estudiantil del Conare del sector de la educación pública y de Unire del sector de la educación superior privada.

Entre los hallazgos relevantes de este ejercicio se encuentra la constatación de una alta valoración de la democracia y la libertad de expresión entre la comunidad universitaria, proporcionalmente mayor en las universidades públicas. Los valores asociados al autoritarismo no están muy presentes entre estudiantes y profesores. Crucialmente, más años de universidad se asocian a perfiles de pensamiento más democráticos entre las personas estudiantes. Esto sugiere que más asistencia y graduación universitarias podría tener un efecto benéfico sobre la conformación de segmentos más amplios de ciudadanos y ciudadanas con fuerte adhesión a la democracia. Asimismo, abre un nuevo campo de acción para las universidades: reforzar al MEP en la materia de educación cívica dedicando recursos a apoyar a los docentes de la educación básica y diversificada.

Recuadro 5.1

Características de *Democra-U*

Democra-U es un sondeo en el que, mediante una batería de veinte preguntas, se recopilaron las posiciones de las personas docentes y estudiantes sobre la cultura política de la democracia y el autoritarismo. Cada pregunta se formuló como un postulado en donde las personas usuarias debían manifestar su posición a favor o en contra. Para diseñar el cuestionario, se consultaron diversas fuentes, como el *Eurobarómetro*, la *Encuesta Social Europea*, el *Barómetro de las Américas*, el *World Value Survey,* así como sitios web de pruebas ideológicas, como *Political Compass*, *Political Typology Test* del Pew Research Center y el *Votómetro* del PEN. Además, para caracterizar la muestra y guardando la privacidad de los sujetos, a estas personas se les documentó alguna información sociodemográfica.

Democra-U estuvo activo en la web entre julio y octubre del 2024. Tras su aplicación, se obtuvo un total de 6.857 respuestas válidas. Seis de las veinte preguntas se descartaron del análisis, pues, distintas fuentes de retroalimentación cualitativa reportaron dificultad para entender o ambigüedad en los ítems. Los análisis que se presentan en las próximas secciones usan la información de las respuestas a 14 preguntas. Pese a ser un tamaño muestral no despreciable, la herramienta tiene dos limitaciones principales. Primero, requiere de un dispositivo con internet, lo cual no es necesariamente accesible para toda la comunidad universitaria. Segundo, es un sondeo, no una muestra estadísticamente representativa.

En un ejercicio comparativo, se contrastó la distribución sociodemográfica de *Democra-U* con la totalidad de la comunidad universitaria registrada en la Enaho del 2024 del INEC. Los resultados indican que la prueba logró captar cerca del 2% de la población universitaria nacional, aunque con una subrepresentación[42] de tres grupos: estudiantes, hombres y universidades privadas. Es importante considerar que, por tratarse de un sondeo abierto, los resultados no responden a los de un diseño muestral y, por tanto, no se deben extrapolar al público universitario nacional. En su lugar, deben verse como una base exploratoria para describir relaciones y formular hipótesis sobre los valores de la convivencia democrática predominantes el entorno académico.

Fuente: Hidalgo et al., 2025.

Valores asociados al autoritarismo son poco frecuentes entre estudiantes y docentes

Entre las personas que completaron Democra U, hubo un apoyo casi unánime a la libertad de expresión: 99% afirmaron que pueden expresar libremente sus opiniones sobre el Gobierno. También se registraron niveles muy altos de acuerdo con la importancia de respetar la opinión ajena (95%) y la percepción de que en Costa Rica se vive en democracia (89%).

El apoyo a valores democráticos no implica, sin embargo, uniformidad de criterios. Hubo un importante apoyo (83%) a la idea de que las autoridades deben gobernar con mano dura y niveles intermedios de apoyo a afirmaciones como el respeto a las decisiones del presidente y la indiferencia hacia la política en situaciones económicas difíciles. Las afirmaciones con moderada oposición incluyen el cierre de medios de comunicación en caso de emergencias, aunque una porción significativa de las personas encuestadas respalda estas medidas. Finalmente, hubo una alta oposición a

la participación política limitada al voto (92%) y a la justificación de actos de corrupción (96%).

En resumen, los datos reflejan una valoración de la democracia y la libertad de expresión, con tensiones en torno al liderazgo fuerte y la participación política, y un rechazo mayoritario hacia la corrupción y el autoritarismo.

Se aplicó un método estadístico multivariado, el análisis de componentes principales (ACP), con el fin de encontrar los perfiles subyacentes a las respuestas. Se encontraron tres rasgos o "componentes". En cada uno de esos temas, las respuestas tendieron a agruparse de una manera característica (cuadro 5.16).

La población universitaria mostró en el primer componente una disposición claramente contraria a postulados como "participar en política es perder el tiempo" y "en casos de emergencia nacional, el presidente puede cerrar medios de comunicación". Esta postura fue denominada "participación democrática": valora la implicación en la política, la transparencia y el respeto a las leyes y derechos fundamentales, incluso en situaciones de emergencia. Un 82% de las personas encuestadas tiene una puntuación muy alta en esta dimensión, es decir sus opiniones favorecen la posición más democrática (gráfico 5.19, panel a).

El segundo componente incluye siete ítems. El perfil predominante tiende a estar en contra de afirmaciones como "a veces se justifica pagar por un soborno" y "no importa si el presidente comete actos de corrupción mientras resuelva los problemas del país". Se le denomina **comunitarista**, pues enfatiza en el cuidado de los bienes comunes. Entre las personas entrevistadas, el 69% tiene un puntaje medio-alto en este factor; es decir, están más inclinados a una posición democrática, pero con menor intensidad en comparación con lo hallado en el componente anterior (gráfico 5.19, panel b).

El último componente agrupa dos ítems en el espectro intolerante-tolerante. Cerca de un 97% de las respuestas aprueban "respetar las opiniones de otras personas, aunque no estén de acuerdo" y que "todas las personas pueden expresarse sobre lo que hace el gobierno". A este tipo de perfil se le denomina tolerante (gráficos 5.19, panel c).

Cuadro 5.16

Agrupación de los ítems del *Test Democra-U* con base en el análisis de componentes principales
(porcentajes)

Componente democrático	Pregunta	Peso a lo interno del componente
Participación	En casos de emergencia nacional, el presidente o la presidenta puede cerrar noticieros para asegurarse de que le llegue la información adecuada a las personas	20
	En política, prefiero que otras personas tomen decisiones por mí	17
	Participar en política es perder el tiempo	19
	Votar para elegir presidente es suficiente, no necesito participar en política	21
	Si mucha gente está en contra de una ley, la ley debería eliminarse	23
Comunitarismo	A veces se justifica pagar un soborno	13
	Si no tengo qué comer ni donde vivir, no me interesa la política	19
	Si el presidente tiene el apoyo de la mayoría de las personas, no importa que no cumpla las leyes	15
	Se necesitan autoridades que gobiernen con mano dura	19
	No importa que el presidente cometa actos de corrupción mientras resuelva los problemas del país	14
	Las personas debemos respetar las decisiones que toma el presidente, aunque no estemos de acuerdo	20
Tolerancia	Tengo que respetar las opiniones de las otras personas, aunque yo no esté de acuerdo	42
	Todas las personas pueden expresar libremente sus opiniones sobre lo que hace el gobierno	58

Fuente: Hidalgo et al., 2025 con datos del test *Democra-U* del PEN.

Más años de universidad se asocia a perfiles de pensamiento más democráticos entre el estudiantado

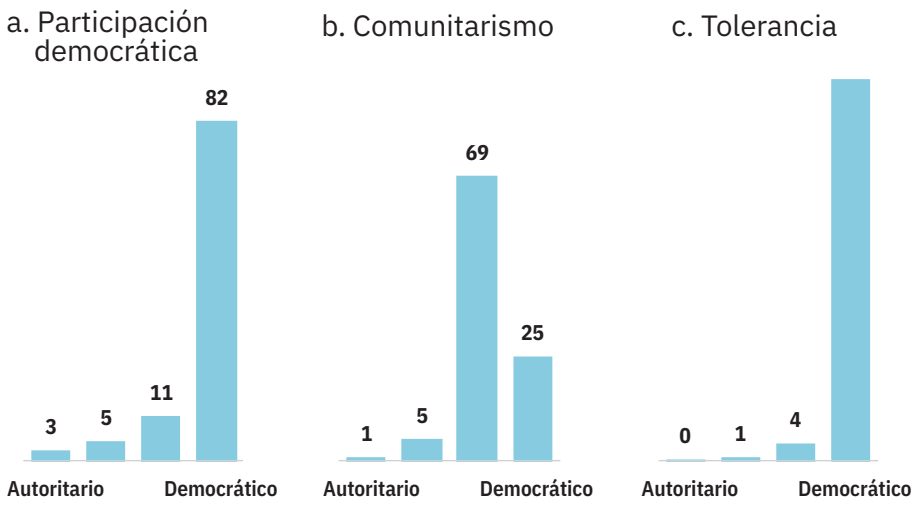
El análisis de los resultados permitió identificar tres perfiles políticos (cuadro 5.17). El primero agrupa al 79% de la muestra, se distingue por sus actitudes democráticas en los tres componentes examinados. Sus puntajes medios están por encima del promedio de la comunidad universitaria, perfilándose como personas participativas, participativas y tolerantes, así como con una fuerte adherencia a la democracia, o demócratas.

El segundo perfil reúne al 16% de las personas. Tienen puntajes medios inferiores a los demócratas en los tres componentes, particularmente en el de participación. A este grupo se le denomina como "pasivos". El tercer comprende al 5% de la población entrevistada. Se caracterizan por bajos niveles en todos los componentes, sobre todo en tolerancia; de ahí que a este grupo se le denomine "intolerantes". Los tres perfiles se distinguen por su evaluación sobre la democracia costarricense. A la afirmación "en Costa Rica se vive en democracia", un 92% de las personas demócratas están de acuerdo, mientras que entre los pasivos e intolerantes ese porcentaje baja a un 80% y un 67%, respectivamente.

El perfil democrático está más presente en las universidades públicas que entre las privadas (31 puntos porcentuales de diferencia) y más en las mujeres que

Gráfico 5.19

Distribución de las puntuaciones de los componentes democráticos (porcentajes)



Nota: Para calcular los resultados agregados por componente en el test, cada respuesta binaria se convierte en un valor numérico: 0 para "En contra" y 1 para "A favor". A partir de estos valores, se obtiene un puntaje individual por componente, el cual se transforma a una escala de 0 a 100, donde 100 representa el máximo apoyo a la democracia. Posteriormente, los puntajes de todas las personas que respondieron el test se agrupan y se clasifican en cuatro categorías: desde aquellos con puntuaciones entre 0 y 25, el grupo con disposiciones más autoritarias; hasta aquellos con puntuaciones entre 75 y 100, el grupo más democrático.
Fuente: Hidalgo et al., 2025 con datos del test *Democra-U* del PEN.

Cuadro 5.17

Puntaje promedio en cada componente principal según conglomerado

	Conglomerado			
Componente democrático	**Demócratas**	**Pasivos**	**Intolerantes**	**Total**
Participación	95,7	45,8	74,3	86,6
Comunitarismo	66,3	65,0	64,7	66,0
Tolerancia	100,0	99,4	50,3	97,3
Observaciones	5,183	1,055	349	6,587
Porcentaje de la muestra	78,7	16,0	5,3	100,0

Nota: La intensidad del color aumenta de acuerdo a los valores de los promedios.
Fuente: Hidalgo et al., 2025 con datos del test *Democra-U* del PEN.

entre los hombres (10 puntos porcentuales). No se hallaron diferencias estadísticamente significativas entre docentes y estudiantes (Hidalgo et al., 2025).

Un hallazgo que requiere confirmación mediante estudios adicionales es la relación entre los años cursados en la universidad y la probabilidad de pertenecer al perfil de demócratas entre las personas estudiantes que cursan una carrera a nivel de grado. Al compararlos con el estudiantado de primer ingreso, las personas de segundo año presentan un 3,5% más de probabilidad; las de tercer año, un 3,7% y las de cuarto año, un 4,2%. En síntesis, estos resultados indican que existe una tendencia creciente en la prevalencia del perfil democrático conforme se avanza en los años universitarios.

Un punto de referencia en la literatura nacional son los estudios sobre los perfiles de apoyo a la democracia de Alfaro Redondo et al. (2021a, 2021b) que utilizan el Barómetro de las Américas de la Universidad de Vanderbilt. En el 2023 apenas un 18% de la ciudadanía costarricense presentaba un perfil de "demócrata liberal"; una cifra bastante inferior al 78% de prevalencia de demócratas en las universidades, de acuerdo con *Democra-U*. Aunque los datos no son estrictamente comparables y, además, no toda la diferencia podría explicarse por el paso de las personas por la universidad, la magnitud de la brecha de cerca de 60 puntos porcentuales -incluso controlando la edad- sugiere una mayor concentración de personas con valores democráticos en los entornos universitarios.

Para más información sobre

VALORES DEMOCRÁTICOS DEL ESTUDIANTADO Y DEL PERSONAL DOCENTE UNIVERSITARIO
Véase Meneses et al., 2023
www.estadonacion.or.cr

Conclusiones

El presente capítulo analizó las principales tendencias y el desempeño de la educación superior del país y sus desafíos en el período 2023-2025 con una perspectiva comparada de largo plazo para analizar los cambios en la oferta, la cobertura, el financiamiento, el marco institucional y los resultados de la educación superior en los últimos 20 años.

Tres ideas centrales resumen los principales argumentos del capítulo. La primera idea es que el aumento de la cobertura en la educación superior en las últimas dos décadas no logró traducirse en un crecimiento sostenido de graduación de nuevas personas profesionales.

Como resultado, el país está cada vez más rezagado en la cantidad de personas con educación terciaria en comparación con países de mayor desarrollo económico.

La segunda idea plantea que los recientes cambios en el contexto nacional e internacional han generado nuevas presiones y demandas a las universidades. Estas exigen más y mejores resultados a la educación superior, aunque el país enfrenta una coyuntura económica y política que puede dificultar el logro de dicha mejoría.

La tercera idea es que, pese a un contexto difícil, la priorización de desafíos estratégicos permitiría renovar el compromiso nacional con la educación superior y mejorar significativamente sus resultados. El capítulo identificó con precisión un conjunto de desafíos que pueden ser enfrentados, sin cambios drásticos, en el financiamiento universitario, mediante un uso distinto de las capacidades existentes:

- fortalecimiento de la articulación entre las instituciones de educación superior.
- aseguramiento de la sostenibilidad fiscal de la educación superior.
- aumento de la eficiencia en graduación sin comprometer la calidad.
- rediseño la estrategia de cobertura territorial de las universidades.
- reposicionamiento del valor de la acción social y la extensión universitaria.
- refuerzo de las universidades como centros de formación cívica y ciudadana.

Estos desafíos refuerzan y complementan aquellos priorizados en el *Noveno Informe Estado de la Educación* (2023); por ejemplo, el impulsar medidas para ampliar las personas graduadas en las carreras STEM y cerrar las brechas de género existentes en comparación con la OCDE. Todos ellos constituyen insumos para una política nacional de mediano y largo plazo para la educación superior y podrían guiar los planes de acción específicos que cada universidad diseñe. Su implementación indicaría, más que mil palabras, un compromiso concreto con la mejora de la educación superior costarricense.

Créditos

Investigadora principal:
Marcela Román Forastelli.

Insumos: *Medidas alternativas para el aumento del logro educativo a nivel terciario, escenarios prospectivos y buenas prácticas internacional*, de Cathalina García Santamaría, Marcela Román Forastelli, Mariana Cubero Corella y Marta Esquivel Villalobos; *Perfiles y trayectorias laborales de las personas graduadas*, de Alvaro Zúñiga, Marcela Román Forastelli, Eduardo Pérez, Marco Hidalgo, Bradley Jiménez; *Tendencias de la inversión pública en educación en el primer cuarto del siglo XXI*, de Juan Diego Trejos Solorzano; *Un acercamiento a la acción social y la extensión universitaria en las universidades públicas de Costa Rica*, de Marielos Murillo y Marta Camacho; *Pensando indicadores para medir el perfil de la cobertura y pertinencia del área de acción social y extensión universitaria*, de Marcela Román Forastelli, Anibal Quirós, Marco Hidalgo, Enrique Sánchez y Mario Cordero.

Contribuciones especiales: E*stimación de indicadores de eficiencia interna de las cohortes de nuevos ingresos a las universidades públicas, 2011-2023*, de Marcela Román Forastelli, Marco Hidalgo Ramírez y Amram Aragón Ramírez; *Democra-U: Una aproximación de los perfiles democráticos en las universidades de Costa Rica*, de Marco Hidalgo, Ronald Alfaro Redondo y Aaron, Barquero; *Estimación de accesibilidad a sedes regionales universitarias*, de Eduardo Pérez Molina y Marcela Román Forastelli; *Prueba diagnóstica internacional de comprensión lectora arroja resultados preocupantes en estudiantes de primer ingreso de la UNA en 2024,* de Roxana Rodríguez Araya, Mauricio Molinari Ulate, Eiliana Montero Rojas y Luis Diego Conejo Bolaños (Ineina-UNA); *Diagnóstico de comprensión lectora realizado por la Universidad de Costa Rica en estudiantes de primer ingreso enciende las alarmas,* de María de Los Ángeles Carpio Brenes, Eiliana Montero Rojas, Catalina Ramírez Molina, Diego Ugalde Fajardo y Grettel Mora Coto (INIE-UCR); *Reflejo de las puntuaciones de la PAA y el ciclo diversificado en el rendimiento académico en la Universidad de Costa Rica*, de Guaner Rojas (Programa Permanente de la Prueba de Aptitud Académica, del IPP-UCR) y *Avances en la educación parauniversitaria de Costa Rica en el periodo 2014-2023*, Esteban Durán-Monge y Alejandro Chavarría.

Coordinación del capítulo:
Marcela Román Forastelli.

Borrador de capítulo:
Marcela Román Forastelli y Marco Hidalgo.

Edición técnica: Jorge Vargas Cullell.

Actualización, procesamiento y visualización de datos: Marco Hidalgo, Elena Jiménez, Rafael Segura.

Asistentes de investigación:
Dariel Amador, Bradley Jiménez, Elena Jiménez, Enrique Sánchez, Mario Cordero, Aaron Barquero.

Lector crítico: Miguel Gutiérrez Saxe.

Revisión y corrección de cifras:
Elena Jiménez, Marco Hidalgo.

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

Diseño y diagramación:
Erick Valdelomar /Insignia | ng.

Por la información brindada se agradece a: Oficinas de Registro de las Universidades Públicas, OPES- Conare, Sicere-CCSS, TSE, Conesup, Sinaes, Conape, Comisiones de Estudios de Posgrado UCR y UNA, INEC.

Un agradecimiento especial a las Comisiones de Vicerrectores de Acción Social, Docencia y Vida Estudiantil del Conare; las Oficinas de Tecnologías de Información y Comunicación (Tices) de las universidades públicas y a la Rectoría de la Universidad Latina por su apoyo para la aplicación del cuestionario *Democra U* a estudiantes y docentes. A la Comisión de Direcciones de las Oficinas de Registro e Información y al personal técnico de las oficinas de las cinco universidades públicas por su apoyo para la estimación de indicadores de eficiencia en graduación y repitencia de las cohortes de nuevos ingresosy a Patricia Quesada, ex Vicerrectora de Acción Social de la Universidad de Costa Rica, por su compromiso y dedicación con este estudio.

Notas

1 Implicó coordinar con las vicerrectorías de extensión y acción social de las cinco universidades públicas. En particular, el PEN-CONARE agradece el acompañamiento técnico y financiero de la VAS-UCR.

2 En general, en países europeos como Alemania, España, Francia, Suecia; en Canadá, Japón y algunos países latinoamericanos como Colombia, Chile o Uruguay, la tasa de universidades por habitante es menor a siete y en promedio menor a cinco. Otros países como Estados Unidos y Brasil es más bien alta, alrededor de 12 y un caso extremo es México con casi 35.

3 La última cohorte que puede considerarse cerrada es la del 2016, pues transcurrieron al menos siete años desde que las personas estudiantes ingresaron a la educación superior, tiempo máximo esperado para que obtenga su primer título en el año 2023. Esta consideración incluye dos años de gracia, pues el tiempo teórico de los programas universitarios de licenciatura es de cinco años. De esta manera, el criterio acepta que una porción importante de la población va con rezago en la carrera. En el caso de la UNED se realizaron dos extracciones adicionales para resolver algunas inconsistencias en la información en diciembre del 2022 y mayo del 2023.

4 Se realizó una extracción masiva de microdatos de las bases de datos de cada universidad, labor que fue realizada por las citadas oficinas. La información se anonimizó en la fuente, es decir, el PEN no puede identificar de forma individual a ninguna persona estudiante, pero cuenta con registros únicos de cada uno para realizar sus análisis. Posteriormente se efectuó, para cada base de datos, un proceso de depuración, concatenación y calibración que incluyó más de 50 variables en la base de cohortes (matrícula y graduación), 10 en la de admisión, 17 en la de repitencia y 7 en la de cupos. Todo este proceso estuvo a cargo del PEN.

5 No considera otros datos de cohortes analizadas previamente; por ejemplo, en 86.219 observaciones en la base consolidada de matrícula y graduación de las cohortes 2000, 2004, 2007, 2009 y 2011 estudiadas entre el 2015 y el 2018. Tampoco otros 673.767 registros adicionales en la base de repitencia que cubre el período 2010-2021.

6 La tasa de variación interanual promedio de la matrícula de nuevos ingresos fue de 2,1% para el conjunto de las de universidades estatales. Si se descuenta el efecto negativo de la pandemia en la matrícula, el promedio sube a 3,2%, un nivel similar a la tasa histórica de la primera década del siglo XXI. En el caso de la UNED hubo un fuerte crecimiento de esta matrícula entre el 2019 y el 2021, dato que puede estar afectado por un tema metodológico relacionada con la forma de clasificación de la matrícula, pues a partir del 2021 la UNED incorpora registros correspondientes al programa de Educación Abierta. Sin embargo, en este estudio no se dispone de información para llevar a cabo una correcta separación de los efectos.

7 Por las particularidades de la modalidad de educación a distancia en la UNED, esta institución no se incluye en este análisis, pues sus estudiantes pueden estudiar desde cualquier parte del territorio.

8 Los datos sobre las becas se anualizaron, lo cual permitió un conteo de los años en los que cada persona estudió y recibió alguna beca. Luego, se construyó un indicador que muestra la proporción de estudiantes de cada cohorte que a lo largo de su trayectoria tuvieron este tipo de beneficio. Compara años con beca y años con matrícula, y esa proporción se descompone entre quienes recibieron el beneficio de manera ininterrumpida y aquellos que lo recibieron de forma intermitente (tienen más años matriculados que becados). Es importante aclarar que este dato es distinto al que usualmente se reporta sobre el total de estudiantes con matrícula en cada universidad que en cada año tuvieron el beneficio. La diferencia radica en dos elementos: la población de nuevo ingreso representa apenas alrededor del 20% de la matrícula total. Además, en este nuevo cálculo se acumula la historia de la trayectoria de becas en el año de cada cohorte; es decir, cuando se observa la cohorte del 2014, los porcentajes representan las personas de esa generación que tuvieron beca a lo largo de todos los años en que estuvieron matriculados.

9 Debido a las limitaciones en los datos proporcionados por el CSE, no es posible analizar la ubicación de los egresos de diplomados de centros parauniversitarios privados.

10 Las siete ciudades secundarias de Costa Rica son: Turrialba, Pérez Zeledón, San Carlos, Liberia, Limón, Puntarenas y Pococí (Guápiles).

11 Esta universidad recibió autorización para impartir la carrera de licenciatura en enfermería en modalidad semipresencial y en sus instalaciones no cuenta con laboratorios de física ni de química. Solo presentaron convenios con hospitales privados para las prácticas y el Estado no revisó la infraestructura de ninguno de ellos. A la fecha de edición de este Informe el Conesup está analizando la solicitud de esta universidad para la carrera de licenciatura en medicina en modalidad virtual y tampoco han adicionado infraestructura especializada para realizar los estudios. Además, en la propuesta de carrera las horas de práctica para internados son menos de la mitad que las que tiene la carrera de Medicina y Cirugía de la UCR.

12 La educación postsecundaria, es básicamente terciaria o universitaria, especialmente a partir del 2010 cuando tres de los cinco colegios universitarios se funden en la nueva Universidad Técnica Nacional. Durante la primera década del siglo XXI, la inversión en la educación universitaria ya representaba el 96% de la inversión en educación postsecundaria y a partir del 2010, sube al 99% de dicha inversión, por lo que sucede en ella marca la evolución total. En esta sección se usa educación superior como toda la postsecundaria.

13 En esta cuenta se incluye todo lo relacionado con universidades públicas y colegios universitarios, pero no los recursos del Conape. Para el 2023, la entidad representó el 0,4% del gasto público en educación y cerca del 56% de su gasto correspondió a concesión neta de préstamos.

14 *Dialect* es una herramienta diseñada por investigadores de la Universidad de los Andes, Chile, que incluye una prueba de comprensión lectora silenciosa y un conjunto de evaluaciones que miden nivel de desarrollo de habilidades de conciencia fonológica, conocimiento del alfabeto, conciencia de lo impreso, comprensión auditiva, vocabulario, y lectura automática de palabras de uso frecuente.

15 Para más información sobre estos resultados véase Ineina-UNA, 2025 y Escuela de Lenguas Modernas-UCR, 2024.

16 El estudio aplicó un sofisticado modelo de aprendizaje automático supervisado de regresión lineal. Los valores predichos se analizaron segmentándolos por sexo y dependencia escolar (pública y privada) con el fin de observar los porcentajes de personas ubicadas con calificaciones superiores e inferiores a 7 (Rojas, 2025).

17 Existen dos instancias de coordinación: Unire, fundada en 1998 y reúne actualmente a 30 universidades

privadas, y Asupri, de reciente creación (2024) y aglutina a 21 universidades.

18 La información sobre este instituto puede ser consultada en https://tec.mx/es/ife.

19 Los ingresos corrientes tienen una participación relativa semejante en la UCR, la UNA y el TEC (80,5%), pero es 10 puntos porcentuales mayor para la UNED y la UTN (90,8%).

20 En el período de contracción general de los presupuestos universitarios, la importancia relativa de estas transferencias creció 2,2 puntos porcentuales (en adelante, pp) en promedio, pues otras partidas se contrajeron en mayor proporción, aunque en el caso de la UTN y la UNED, este decrecimiento fue menor (poco más de 1 pp). En parte se debió al aumento de los ingresos por aranceles de matrícula y, especialmente, en el caso de la UNED, por los recursos complementarios que la universidad recibe como política redistributiva del CONARE mediante los llamados Fondos del Sistema.

21 Los ingresos de las fundaciones crecen en el TEC desde el 2013, aunque más lento a partir del 2017 y vienen decreciendo en la UNA desde el 2015. En la UNED aumentaron entre el 2013 y el 2019 y se contrajeron fuertemente durante la pandemia; a partir del 2022 se estabilizan, pero en un monto semejante al del 2016. Finalmente, en la UCR crecieron en el período 2013-2017, se contraen luego hasta el 2021 y empieza a recuperar en el 2022.

22 Se estima sobre la base del presupuesto aprobado 2025 que incluye el 2% aun no girado. Equivale aproximadamente a 5.900 millones de colones.

23 El 2023 fue un año atípico, pues cerró con deflación (-1.77), cuando los pronósticos del Banco Central estimaban una inflación de 3% (Informe de Política Monetaria, julio del 2023). A partir de esas expectativas las universidades realizaron sus proyecciones presupuestarias, ajustadas además por el límite de crecimiento de la regla fiscal, que para ese año correspondió al 2,56. Al final del año, el crecimiento nominal del gasto fue de 2,93; 0,37 puntos porcentuales por encima del techo de la regla fiscal, aunque inferior al pronóstico de la inflación. Cuando el crecimiento del presupuesto se evalúa en términos reales, el gasto ganó poder de compra, dada la inflación negativa. Por ello se obtiene un crecimiento de 2,14 puntos porcentuales por encima de la regla. También contribuye a este resultado que en el 2023 se reconoció el aumento por costo de vida en las remuneraciones pospuesto en el 2020 (aunque no se ha pagado los correspondientes entre el 2021 y el 2025), y las anualidades pospuestas del 2021 y 2022, pero con la nueva condición impuesta por la Ley 9636.

24 Formalmente, la STAP debe evaluar el cumplimiento del techo de crecimiento del gasto que impone la regla fiscal a las instituciones públicas en dos momentos (artículo 3). Primero, al comparar el presupuesto ordinario aprobado al inicio de cada año contra el del año previo. Se verifica que el crecimiento no sobrepase el límite de gasto definido. Segundo, al final del período la comparación se hace entre el presupuesto final o definitivo del año con el ordinario del año anterior. Además, el artículo 5 de la Ley 9635 establece que en la base de cálculo para verificar el cumplimento en la formulación de presupuesto de cada año, no se consideran las exenciones que la ley prevea, ni los excesos sobre el límite impuesto en el período previo, en caso de existir.

25 La distribución del gasto en remuneraciones entre salarios base e incentivos tiene algunas diferencias entre las universidades. La porción pagada por incentivos es la más importante en la UCR, UNED, TEC y Conare. En cambio, desde su fundación en el 2011, en la UTN el salario base es el componente más importante y en la UNA las proporciones oscilan alrededor del 50%, con una leve tendencia a que los incentivos aumenten su participación. En la reducción en el gasto por remuneraciones la caída más importante se explica por el comportamiento de la partida de incentivos.

26 La demanda natural por servicios de educación superior en un momento dado la constituyen las personas con secundaria completa o más, en la edad más frecuente para asistir a las universidades (18-34 años), que se encuentra a una distancia no mayor a dos horas de traslado desde su lugar de residencia. Entre ellos el grupo mayoritario tiene entre 18 y 24 años y para nuevos ingresos en grupo más grande lo constituyen las personas recién graduadas de secundaria.

27 El principio de aglomeración establece que es más ventajoso y eficiente gestionar las relaciones personales, sociales, económicas y de poder, de forma espacialmente concentrada. Se basa en la importancia de "invisibilidades" o economías de escala: tanto en la economía de producción y de servicios públicos, como en la de vida individual y colectiva, es necesario alcanzar cierta dimensión o volumen de actividad suficiente para ser más eficientes en los procesos de producción, o para generar suficientes recursos para financiar un proyecto, o para alcanzar un mercado lejano (Camagni, 2004). La enseñanza e investigación universitarias comparten con las economías urbanas la propiedad de "rendimientos crecientes a escala". En esencia, aglomerar estudiantes (y más generalmente actividad universitaria) genera círculos virtuosos por las consecuencias positivas de la interacción entre los distintos participantes –estudiantes y profesores– sobre la actividad sustantiva de investigación y docencia. Esto se debe a que el mecanismo de la aglomeración funciona a través de la difusión, en particular de información. Por ello, centros más grandes producen mayor valor que muchos centros dispersos. Este efecto no es tan marcado en la educación secundaria y aún menos en la primaria, pero resulta crucial en educación universitaria, conforme el conocimiento está más descentralizado en distintos actores cuya proximidad física facilita su intercambio.

28 Las personas graduadas recientes de colegio tienen mayor probabilidad de asistir inmediatamente a la universidad, en tanto que la probabilidad disminuye para la población adulta joven de mayores edades (e. g. de 25 a 34 años), entre otros aspectos porque algunas pocas personas ya se han graduado en el nivel terciario, en su mayoría porque es de esperar que estén incorporadas al mercado laboral. La localización de estas poblaciones fue aproximada de la siguiente manera: para quienes se graduaron de colegios, se tomó el centro educativo al cual asistieron, bajo el supuesto de que está cerca de su residencia. Para las personas adultas, se consideró el centro educativo en donde estuvieron empadronadas para votar en las elecciones nacionales del 2022.

29 La impedancia de transporte es una medida de la resistencia que se necesita para desplazarse entre elementos de una red https://support.esri.com/es-es/gis-dictionary/impedance

30 Para este caso, los elementos son celdas con 100 m de lado cada una en donde se divide todo el territorio de Costa Rica. A cada celda, se le asigna un valor numérico que corresponde a la cantidad de segundos que toma transitar un metro según parámetros supuestos de velocidad de circulación.

31 En la estimación de tiempos, con respecto al total de graduados en una región, se incluyen en el numerador colegios que pueden estar fuera de la región. En particular, para la Región Pacífico Central, a menos de dos horas de Puntarenas está San Ramón de Alajuela; para la Región Huetar Norte y la Huetar Atlántica, a menos de dos horas de Ciudad Quesada está San Ramón de Alajuela y a menos de dos horas de Sarapiquí, está Guápiles. En cambio, las áreas de servicio correspondientes a las regiones Chorotega y Brunca sí se circunscriben, en su gran mayoría, al territorio y graduados de colegios de esas regiones.

32 Este análisis no registra los años que las personas tardaron en obtener su primer título; solo indica cuántas personas estudiantes de cada nueva cohorte habían obtenido el primer título las transcurrir al menos siete años desde su ingreso, cuando se consultaron los datos de total de personas graduadas en julio del 2023. Es de esperar que las cohortes más antiguas tengan un porcentaje de graduados mayor, pues han transcurrido más años desde que las personas ingresaron a la universidad, lo cual aumentaría la probabilidad de que más personas rezagadas logren obtener un título. Cabe recordar que este análisis considera un subconjunto del total de títulos entregados: solo el primero y cada persona pudo haber obtenido más de un título en el período analizado, motivo por el cual no puede confundirse con una cuantificación del número de personas graduadas por año.

33 La OECD (2024), presenta la estimación de las tasas de finalización del estudiantado de educación terciaria que ingresó a un programa de licenciatura o equivalente, considerando estudiantes a tiempo completo, personas graduadas de cualquier nivel (puede consultarse el cuadro B.4.4 de dicho reporte). Se toman los datos de personas graduadas con padres y madres que terminaron la secundaria o tiene estudios superior no universitarios, que representa a la mayoría de la población en los países incluidos.

34 El análisis de conglomerados es una técnica multivariante que permite revelar agrupaciones naturales dentro de un conjunto de datos que, de otro modo, no serían evidentes. La metodología mide la similitud entre los sujetos y conforma grupos internamente homogéneos y diferentes entre sí (clústeres). Hay distintos procedimientos para definir los clústeres, uno de ellos es el bietápico, con el cual se selecciona la unidad de análisis en dos pasos (recomendable cuando los tamaños de muestra son muy grandes).

35 Para esta edición no fue posible utilizar la información de la UNED porque, dada la falta de información sobre creditaje para las cohortes más antiguas de la universidad, no es posible conocer la distribución de esos casos.

36 En 1990 nació la Comisión de Vicerrectores de Extensión y Acción Social del Conare, que al 2024 cuenta con siete proyectos interuniversitarios vigentes que reciben fondos del sistema y ha realizado dos congresos latinoamericanos y caribeños de extensión universitaria. En esta comisión han existido iniciativas para desarrollar un sistema de información que agregue los datos de las cinco universidades, pero la idea no se ha implementado.

37 El trabajo se realizó en coordinación con las respectivas vicerrectorías de las cinco universidades públicas y contó con el acompañamiento técnico y el apoyo financiero de la VAS-UCR. Los resultados del estudio tienen un fuerte énfasis metodológico, ya que su objetivo principal fue desarrollar la propuesta de indicadores.

38 Estos datos contienen diferentes manifestaciones de la actividad de acción y extensión social, por lo cual se advierte que los indicadores estimados podrían sumar objetos esencialmente diferentes. En el TEC, se cuentan los proyectos; en la UCR, servicios, educación permanente, cultura y patrimonio, educación continua, trabajo comunal universitario e iniciativas estudiantiles; en la UNA, actividades, programas y proyectos; en la UNED, proyectos y cursos; y en la UTN, educación permanente, trabajo comunitario y regionalización. Durante la investigación se comprobó que solo en la UCR la información se almacena en un sistema de información con posibilidad de generar reportes, el acceso a los datos en las demás instituciones es difícil y los formatos de registro mayoritariamente no están pensando en campos para constituir una base de datos.

El sistema informático disponible “Bite de la UCR” tiene información pública fácil de acceder, pero también otra a lo interno que le permite al equipo a cargo de la VAS facilitar la información requerida para la construcción de indicadores. En el caso de la Vicerrectoría de la UNED, esta cuenta con un sistema informático público similar llamado Sistema de Proyectos de Extensión Universitaria-SIPEU, pero con una limitada posibilidad de extracción de datos, aunque está en proceso de mejora. Para la Vicerrectoría de Extensión de la UNA se tiene el sistema “SIA”, el que a partir del 2023 se encuentra en proceso de ser reformado y actualizado. Por lo que existe información de antes del 2023 y después del 2023. Lo anterior hace que la forma de recolectar los datos sea diferente. Por último, la Vicerrectoría de Extensión del TEC tiene un sistema que permite incluir la información a las personas encargadas y a las extensionistas, pero de difícil extracción. Las personas encargadas guardan información que extraen del sistema en archivos Excel. La UTN no cuenta con un sistema.

En todas las universidades una gran cantidad de información se guarda como textos de diferente longitud, por lo que su aprovechamiento para analizar el conjunto de proyectos se dificulta y requiere del uso de métodos avanzados de análisis de texto usando inteligencia artificial. Estas limitaciones impiden, por ejemplo, construir una taxonomía de objetivos de los proyectos o incluso de los tipos de beneficiarios, no porque cada uno no las tenga debidamente identificadas en la formulación de los proyectos, pero por deficiencias en los sistemas de información. Un hallazgo inesperado es la poca precisión de la localización territorial de las acciones emprendidas; es decir, la identificación precisa del lugar donde se ubican los principales beneficiarios de los proyectos. Esta variable es difícil de construir, aun cuando el dominio espacial sea la región de planificación, y solo en la UCR es posible llegar a la identificación completa con desagregación al nivel distrital.

39 Los documentos revisados incluyen planes de desarrollo, el Plan Estratégico Nacional, metas de desarrollo sostenible, entre otros.

40 En total, se crearon etiquetas para 43 prioridades nacionales, 13 institucionales para la UCR y 15 para la UNA. Al triangular las fuentes, se evalúa la pertinencia de cada proyecto entendida como el alineamiento con al menos alguna de las prioridades. Para realizar el conteo y calcular el indicador se tomó el número de alcances a un tema específico que cada proyecto trabaja; es decir, cada proyecto cuenta tantas veces como tema cubra. El indicador entonces evalúa los alcances temáticos del conjunto de proyectos, no el número de proyectos que cumplen con el criterio evaluado.

41 Universidad Adventista de Centroamérica (Unadeca), Universidad Americana (UAM), Universidad Autónoma de Centroamérica (UACA), Universidad Católica de Costa Rica (UCAT), Universidad Central (UC), Universidad de Cartago Florencio del Castillo (UCA), Universidad de Ciencias Administrativas San Marcos (USAM), Universidad de Ciencias Médicas (Ucimed), Universidad de Iberoamérica (UNIBE), Universidad De La Salle (ULS), Universidad de las Ciencias y las Artes (UNICA), Universidad Escuela Libre de Derecho (UELD), Universidad Fidélitas, Universidad Hispanoamericana (UH), Universidad Internacional de Las Américas (UIA), Universidad Isaac Newton (UIN), Universidad Latina (Unilat), Universidad Libre de Costa Rica (Ulicori), Universidad Politécnica Internacional (UPI), Universidad Santa Lucía (USL), Universidad Santa Paula (USP) y Universidad Veritas (UV).

42 Se consideran subrepresentados porque el porcentaje que cada uno representa en el Test *Democra U* es inferior al porcentaje del correspondiente grupo en la Enaho. Estudiantes representan un 88% en el Test y 98% en al Enaho; hombres, el 32% en el Test y el 43% en al Enaho y, universidades privadas son el 28% en DemocraU y el 55% en la Enaho.

CAPÍTULO

6

EDUCACIÓN SUPERIOR

Aumentar el logro universitario en la Educación Superior: un desafío nacional inaplazable

HALLAZGOS RELEVANTES

- En las últimas dos décadas crecieron el acceso y la cobertura en educación superior en el país, pero estas mejoras no se han traducido en aumentos proporcionales en la graduación universitaria.
- En el 2022, Costa Rica mostraba un rezago de 17 puntos porcentuales en el logro educativo a nivel terciario frente al promedio de los países de la OCDE. Se estima que en 10 años esa diferencia aumentará, pues mientras Costa Rica alcanzaría el 40,7% en logro educativo terciario, los países de la OCDE llegarían al 64,8% en promedio.
- Si se establece como meta alcanzar un 50% de personas adultas jóvenes con estudios universitarios para el 2034, sería necesario incrementar la asistencia del 21,8% actual, al 35%, como mínimo para las personas entre 18 y 34 años.
- La revisión de la experiencia internacional muestra que ningún país ha podido aumentar el logro educativo en el nivel superior en más de 20 puntos porcentuales en los últimos 10 años, incluso contando con financiamiento y políticas para apoyar explícitamente este fin.
- Al 2023, las universidades en Costa Rica otorgaban cerca de 48.000 títulos al año. Sin embargo, debido a que hay una tendencia a la doble titulación –por continuación de los estudios a nivel de posgrado o porque se cursan dobles carreras– la cantidad de nuevos profesionales graduados es de 27.000 por año.
- La proyección sobre la cantidad de diplomas que podrían ser entregados en los próximos años no favorecen las expectativas de una mejora sustancial en el logro educativo a nivel de la educación superior.
- Mientras persiste la ausencia de metas específicas sobre el logro en educación terciaria en las políticas públicas y en los planes institucionales de las universidades, difícilmente se acelerará el ritmo de graduación en educación superior.
- El acceso a la educación superior se ve afectado por las limitaciones existentes en el logro educativo en secundaria, que además de desbalances en la calidad, presenta brechas en favor de la región Central que se acrecientan en el nivel superior de educación.
- Un conjunto de acciones universitarias inmediatas muestran potencial para generar mejoras rápidas y aumentar el logro universitario.

CAPÍTULO

6

Aumentar el logro universitario en la Educación Superior: un desafío nacional inaplazable

VALORACIÓN GENERAL

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 tiene algún grado de educación superior es insuficiente y el país se está quedando rezagado en logro universitario en educación superior. Por esta razón, Costa Rica debe tomar una decisión sobre la prioridad que requiere la inversión en educación superior, pues aumentar el logro en este nivel educativo 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. Lo preocupante es que, de acuerdo con las proyecciones realizadas para este capítulo, 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 64,8%. En otras palabras, dentro de una década Costa Rica apenas alcanzaría el nivel que los países de la OCDE tenían en el 2014.

Aumentar el logro universitario se ha convertido en una necesidad nacional legítima porque este indicador está asociado de forma directa con el crecimiento económico, la innovación y el desarrollo humano, especialmente en un país cuya estrategia de crecimiento ha estado basada en la inserción internacional con talento humano de alta calificación. Es también una necesidad apremiante, porque el rezago del país lo acerca a una situación que ninguna otra nación con niveles similares ha logrado revertir en las últimas dos décadas y porque, además, ya empieza a sentirse en las universidades nacionales la presión del efecto demográfico que se manifiesta en una reducción, en números absolutos, de personas en edad de ingresar a estudios superiores.

Para atender el rezago, el capítulo propone que el país se fije como meta nacional alcanzar el nivel promedio actual de la OCDE dentro de una década; es decir, un horizonte del 50% en logro educativo en la educación superior. Para ello, sin embargo, se requieren intervenciones prontas de política pública y universitaria dado que por inercia no lo logrará. Aunque entre el 2002 y el 2022 el porcentaje de personas entre 18 y 24 años accedió a la educación superior aumentó del 29% al 39%, esta mejora en el acceso no se ha traducido a lo largo del tiempo en mejoras proporcionales en la tasa de graduación universitaria.

La mejora significativa en logro educativo a nivel terciario requiere de políticas claras y de inversión adecuada. También de que los recursos se empleen con eficiencia. A pesar de estar actualmente en un escenario fiscal y político poco favorable, lo cierto es que el país cuenta con oportunidades para avanzar a la meta propuesta del 50% de logro educativo a nivel terciario. Por un lado, la cantidad de personas graduadas de secundaria está creciendo y puede seguir haciéndolo; es decir, dado que el logro educativo en secundaria aún es insuficiente, se goza de una especie de "Bono de secundaria" que por el momento puede compensar el efecto demográfico. Sin embargo, es una oportunidad con plazo definido. Este probable impulso temporal, requiere resolver la severa crisis de aprendizajes en los niveles preuniversitarios, para que la población graduada de secundaria tenga el perfil de conocimientos y habilidades necesarios para ingresar y transitar con éxito en los estudios superiores.

Por otro lado, en el sector de universidades públicas es posible aumentar el ritmo de graduación de nuevos profesionales. La opción tradicional es impulsar la graduación al aumentar el acceso, especialmente de territorios y grupos con baja representación en la matrícula universitaria. Estas iniciativas son relevantes, pero la evidencia documentada en el capítulo muestra que cuando no son acompañadas de estrategias enfocadas en reducir la reprobación y mejorar el rendimiento, no resultan en una

aceleración de las tasas de graduación de nuevos profesionales.

En promedio, un poco más de la mitad de los nuevos ingresos anuales no logra obtener un título. Mejorar este resultado permitiría, al menos por un tiempo, acelerar la graduación sin necesidad de grandes incrementos en la inversión, pues las personas estudiantes actualmente matriculadas tienen sus cupos financiados. Para obtener mejores resultados es esencial alinear el marco normativo interno de las universidades con esta nueva meta. En general, predominan las disposiciones sobre la creación de cupos, pero se omiten las tasas de graduación. Las recientes mejoras que fomentan el uso compartido de recursos son un paso en la dirección correcta para mejorar la gobernanza interuniversitaria y favorecer la eficiencia en el uso de los recursos.

En el caso de las universidades privadas, la opacidad persistente en la información disponible para hacer análisis robustos no permite proponer acciones específicas. Sin embargo, la tendencia a reducir la entrega de diplomas universitarios de este sector compromete el acervo de talento profesional, ya que, desde hace tres décadas, las universidades privadas vienen entregando la mayor cantidad de títulos universitarios. Es imprescindible comprender los factores que están afectando su ritmo de graduación y garantizar que la caída se detenga con opciones que garanticen la calidad de sus resultados.

Al revisar el perfil de las personas adultas jóvenes que actualmente cuentan con algún grado de educación superior, la mayoría de la cual tiene al menos un título resulta claro que asistir y concluir estudios superiores depende mayoritariamente del nivel socioeconómico de los hogares (mejores ingresos) y del lugar de residencia (centros urbanos). Aumentar la proporción de personas con estudios universitarios mejora el clima educativo de los hogares y favorece el crecimiento futuro de personas con mayor logro educativo. La distribución de esas oportunidades en el territorio debe contribuir a cerrar brechas estructurales de equidad en el acceso a las oportunidades de las regiones periféricas. Resulta particularmente urgente aumentar la tasa de graduación en las sedes regionales. Como se documenta en el capítulo 5 de este *Informe*, aumentos permanentes de la matrícula en las regiones periféricas no han resultado en crecimiento en la titulación. La amplia cobertura territorial de la oferta de educación superior es una oportunidad para reenfocar la inversión hacia el logro educativo y la diversificación de la oferta.

Una revisión exhaustiva de la experiencia internacional en la mejora de la cobertura y el logro del nivel terciario ofrece ideas puntuales innovadoras, pero no resuelve los problemas actuales de Costa Rica, pues los incrementos más importantes resultaron de grandes aumentos en la inversión pública y en la expansión masiva de la oferta en territorios sin cobertura. La primera de las opciones no parce viable en el contexto fiscal y político del momento. La segunda, ya ha sido puesta en marcha. Otras recomendaciones puntuales que también coinciden con las opiniones de las personas expertas consultadas requieren tiempo para obtener los resultados esperados y cada una por sí misma tiene potencial acotado para impulsar el logro educativo.

Sin embargo, Costa Rica sí tiene posibilidad de impulsar acciones universitarias inmediatas con el potencial de generar rápidas mejoras. Por un lado, es posible y necesario crear una mayor oferta de calidad a nivel de diplomados universitarios, tanto para el sector público como para el privado, enmarcadas en una opción de trayectorias continuas y articuladas que permitan continuar hacia estudios avanzados. Por otro lado, es urgente un mayor aprovechamiento de los cupos existentes y metas explícitas de graduación, al menos en el subsistema de universidades públicas. Paralelo a esto, es imprescindible empezar a cambiar el sistema de incentivos para el diseño de una oferta académica a nivel terciario más flexible que permita adaptarse a los acelerados cambios en los mercados de trabajo, y más enfocada, para permitir carreras de menor duración. Por último, solo al reducir prontamente los severos rezagos de cobertura y calidad en secundaria las instituciones de educación superior tendrán suficientes potenciales candidatos para ingresar y concluir con éxitos el nivel terciario.

Para generar soluciones innovadoras, el país debe colocar el tema en un lugar prioritario de la agenda nacional y crear las condiciones mínimas que permitan su concreción. Esto implica precisar y ampliar las soluciones planteadas en este capítulo, también que las propuestas comiencen a ser valoradas y validadas en los espacios legítimos de negociación existentes en el orden constitucional vigente. En parte, el futuro del país depende de que se comprenda la relevancia y magnitud del desafío planteado y que los diversos sectores sociales y políticos acuerden formas concretas de atenderlo en los próximos años. Es una tarea que no se puede seguir postergando y la única vía para cambiar el rumbo es emprender acciones inmediatas. Emprender el cambio requiere responsabilidad política y voluntad de diálogo. Del resultado de este acuerdo dependerá el tipo de futuro que Costa Rica pueda ofrecerle a sus habitantes.

CAPÍTULO

6

EDUCACIÓN SUPERIOR

Aumentar el logro universitario en la Educación Superior: un desafío nacional inaplazable

INDICE

Hallazgos relevantes 357

Valoración general 359

Introducción 361

Aumentar el logro en la educación superior es una necesidad apremiante para el desarrollo nacional 362

Bajo logro en la educación superior es el escenario más probable sin intervenciones de política pública 373

Educación superior puede adoptar medidas para mejoras sistémicas en cobertura y logro universitario 368

Acciones universitarias inmediatas tienen potencial de generar rápidas mejoras 396

Cierre 401

Introducción

Ediciones anteriores del capítulo de Educación Superior del *Informe Estado de la Educación* (PEN, 2021; 2023) y del *Informe Estado de la Nación* (PEN, 2019) han señalado como desafíos estratégicos para Costa Rica la necesidad de incrementar la cobertura de la educación superior, imprescindible para alcanzar mayores niveles de desarrollo humano sostenible: un crecimiento económico, con equidad e integración social, en convivencia democrática y armonía con la naturaleza.

También han señalado que el rezago en la cobertura tiene expresiones de desigualdad estructural, son mayores las brechas de acceso para grupos de población más vulnerables, para quienes habitan en territorios fuera del Valle Central y en áreas de conocimiento vinculadas con matemáticas, ingenierías, ciencias y tecnologías, especialmente en el caso de las mujeres.

Diversos estudios (OCDE, 2023; Unesco, 2020) documentan que el acceso a la educación superior ha aumentado como tendencia en las últimas dos décadas en todas las regiones del mundo. América Latina y el Caribe, junto con las regiones del Asia oriental y sudoriental han registrado las expansiones más rápidas en el acceso. Entre los principales factores que explican esta expansión se encuentran el crecimiento económico, el aumento de las aspiraciones de las clases medias para acceder a la educación terciaria, el crecimiento de las instituciones de educación superior privadas y la expansión de las instituciones a distancia (Unesco, 2020).

Sin embargo, los rezagos en logro educativo y las brechas de cobertura del nivel terciario también han sido señaladas como desafíos estratégicos prioritarios para todos los países de América Latina (Unesco, 2020), particularmente para Costa Rica por la OCDE (2022 y 2023) y el PEN (2023) y, en general, como desafíos globales por el Banco Mundial (2025) y el BID (Arias et al., 2023).

La educación superior es un derecho humano y forma parte de los objetivos de desarrollo del milenio: ODS 4, derivado de Meta 4.3: ODS 5 (Equidad de género) y ODS 8 (Trabajo decente y crecimiento económico). Más allá de importantes consideraciones éticas (y otras retóricas), el país requiere definir metas concretas en el ámbito de la educación superior para superar los rezagos estructurales. En esta línea, la presente edición del *Informe* elaboró un estudio preliminar que permitió identificar y enfocarse en el principal rezago: el bajo logro educativo en educación terciaria; definido como la proporción de personas de 25 a 34 años con algún título en educación superior.

En este *Informe* se entiende por educación superior los niveles de pregrado, grado y posgrado otorgados por instituciones universitarias. Equivale a los niveles del 5 al 8 en la clasificación CINE-Unesco 2011. Para efectos de comparación con estadísticas de países OCDE coincide con lo denominado educación terciaria, por lo que se emplean los términos como equivalentes. Cuando para efectos del análisis sea conveniente mencionar datos de la educación para universitaria se hará explícita su inclusión, pero ese nivel de formación postsecundaria, de limitada cobertura en Costa Rica, no es un énfasis en esta investigación.

La lista de desafíos para mejorar la calidad y la equidad en la educación superior es amplia, pero es necesario priorizar en los próximos años en metas específicas para ampliar significativamente el número de personas adultas jóvenes con estudios universitarios, que incluyan aquellas relacionadas con cambios en la estructura de la cobertura y en la pertinencia de los aprendizajes ofrecidos.

Enfrentar este reto implica múltiples acciones. Sin embargo, aumentar la cobertura[1] y el logro educativo a nivel terciario[2] no es parte de las políticas públicas nacionales (Mideplan, 2023) y solo en dos de las cinco universidades públicas se menciona entre las metas en sus planes anuales operativos el número personas a graduar (TEC)[3], no así en las políticas institucionales. El Plan Nacional de la Educación Superior (Planes) vigente (2021-2025) contiene un eje estratégico sobre cobertura y equidad. Empero, no propone metas concretas del aporte esperado de las universidades públicas al aumento de la cobertura, aunque sí incluye algunas referencias sobre la necesidad de mejorar el acceso de grupos específicos, especialmente en población más pobre, personas con discapacidad y pueblos indígenas. Cada universidad tiene entre sus objetivos aportar a la formación de profesionales, pero no siempre se discute el aporte de cada una a las cifras nacionales. Este tema tampoco ha sido planteado como meta nacional en las negociaciones del Fondo Especial de la Educación Superior (FEES) por ninguna de las partes, ni en los programas de gobierno en procesos de elecciones nacionales.

En este marco, el *Noveno Informe Estado de la Educación (2023)* señaló que el acceso y la asistencia a la educación superior sigue creciendo. Entre el 2002 y el 2022, el porcentaje de personas entre 18 y 24 años que completó la educación secundaria y accedió a la educación superior aumentó de un 29% a un 39%. Sin embargo, la mejora en el acceso no se ha traducido a lo largo del tiempo en mejoras proporcionales en la tasa de graduación universitaria. Como resultado, el país mantiene tendencias y niveles de logro en el nivel universitario relativamente similares desde hace al menos una década y la brecha con respecto al promedio de los países de la OCDE sigue creciendo. El diferencial en este indicador, que era de 5 puntos porcentuales a final de los años noventa, creció a 16,4 puntos en el 2022.

Partiendo de las consideraciones anteriores, el presente *Informe* se propuso establecer metas e identificar un conjunto de acciones concretas para aumentar la cobertura y el logro educativo de la educación superior costarricense en un plazo de diez años. Este esfuerzo de investigación se justifica en la medida que el acceso a la educación superior es un componente clave del desarrollo humano y una palanca de movilidad social ascendente. Asimismo, es clave para el desarrollo económico de los países, al ofrecer una fuerza laboral más calificada, factor determinante para aumentos futuros de productividad en un mundo laboral cambiante que en la actualidad y a futuro deja cada vez menos espacio al trabajo no calificado. Por ello, este capítulo especial plantea que aumentar el logro educativo a nivel terciario es un desafío estratégico e inaplazable.

El capítulo se estructura en cuatro secciones, cada una expone y desarrolla un mensaje o idea clave. En la primera, se justifica una meta nacional en el ámbito del acceso a la educación superior y el logro educativo en la población adulta joven. También se ahonda en las oportunidades que el país tiene para avanzar en la meta planteada. La segunda sección se enfoca en las implicaciones que tendría para el país no asumir la urgencia de aumentar el logro educativo en la educación terciaria.

En la tercera sección se analizan medidas sistémicas que podrían adoptarse, tanto a nivel país como a lo interno de las instituciones de educación superior, considerando casos internacionales de éxito reciente en el aumento del acceso, la viabilidad de acciones propuestas por personas expertas nacionales y otras consultadas en talleres, sesiones de grupo y entrevistas específicas. Además, se examinaron las políticas y disposiciones de las universidades públicas que regulan el acceso a este nivel educativo. La cuarta y última sección identifica un conjunto de acciones inmediatas para avanzar en la consecución de la meta propuesta, a partir de las investigaciones, las consultas y la literatura internacional.

El capítulo ofrece un buen punto de partida para la discusión nacional y la toma de decisiones. Sin embargo, su elaboración enfrentó limitaciones importantes como la falta datos e indicadores de gestión y resultados de las universidades privadas, un problema de opacidad persistente que el Estado de la Educación ha señalado en ediciones anteriores.

Este capítulo fue posible gracias al apoyo de una amplia red de investigación y la participación de personas expertas nacionales que elaboraron las principales ponencias y aportaron sus recomendaciones. Los documentos base están disponibles para consulta pública en el sitio web: www.estadonacion.or.cr. A todas, se les agradece de manera muy especial sus aportes.

Aumentar el logro en la educación superior es una necesidad apremiante para el desarrollo nacional

Costa Rica ha apostado durante décadas, con mayor o menor éxito, por un desarrollo humano sostenible y una estrategia de inserción internacional basada en el talento humano. Por tanto, la formación y desarrollo de ese talento resulta fundamental en todos los niveles y, en particular, en el nivel terciario: el

que mejor puede preparar a las personas para participar con éxito en una sociedad cada vez más basada en el conocimiento. En este contexto, promover el acceso a la educación superior y que la población estudiantil progrese y logre graduarse a tiempo es una necesidad legítima y urgente.

En efecto, una sociedad que aspira a horizontes crecientes de desarrollo humano requiere una educación superior capaz de apoyar con talento humano el desarrollo productivo, científico y cultural del país, además de contribuir con propuestas estratégicas para ese fin. Para esto, requiere ofrecer una formación pertinente y relevante que se adecúa a los cambios del contexto nacional e internacional, generar una fuerza laboral de alta calidad que favorece el desarrollo humano sostenible, formar una ciudadanía con una fuerte adherencia a los valores de la convivencia democrática y contribuir a ampliar las oportunidades y romper los canales de reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad.

En términos del concepto que propuso Amartya Sen, no existen posibilidades de un mayor nivel de desarrollo sin la expansión de las capacidades humanas, entendidas como las libertades y oportunidades para que las personas puedan disfrutar de una vida que consideren valiosa, aquella que libremente elijan vivir (Sen, 1994). La expansión de capacidades humanas está íntimamente ligada con el nivel de educación que las personas logran alcanzar. Si bien no todas podrán adquirir el grado educativo más alto, el desarrollo de las naciones depende de que una proporción suficientemente alta lo haga.

Para un país que tiene el talento humano como principal insumo de producción, la preparación y desarrollo de este se convierte en una estrategia fundamental de crecimiento. En efecto, Costa Rica apostó por una inserción internacional basada en el valor de su talento humano para producir bienes y servicios de medio y alto componente tecnológico. Ante esto, el nivel de logro en educación terciaria observado en el 2024 coloca al país en una situación compleja, pues es insuficiente para promover una mayor inclusión económica y social, la cual es requisito *sine qua non* para superar el dualismo estructural de la economía nacional[4] y reducir la desigualdad.

En los trabajos del futuro, el conocimiento y la tecnología son esenciales (OIT, 2020) por ser "los avances tecnológicos los que han posibilitado, casi sin excepciones, el despegue de las etapas de crecimiento y de catch-up en los países que hoy son considerados industrializados y/o desarrollados. La tecnología fue y continúa siendo el factor dinamizante que propicia los grandes saltos de productividad en todos los sectores de la economía", Tal y como lo plantea Rodrik (2015), citado en OIT (2002), "el crecimiento industrial derivado de la incorporación tecnológica es lo que ha moldeado las sociedades tal como las conocemos hoy en día. La industria (o su ausencia) parece haber sido el factor determinante de la diferenciación entre países avanzados y países pobres".

Las opciones para que Costa Rica avance en su nivel de desarrollo dependerán, en gran medida, del éxito con que logre integrarse a la llamada "Cuarta Revolución Industrial" o "industria 4.0". La posibilidad de progresar en el uso de la robótica avanzada y autónoma, impulsada por la inteligencia artificial con fines productivos, así como la amplia gama de tecnologías y avances que impactan las distintas etapas productivas, depende del nivel de educación que alcance la fuerza de trabajo. Sin embargo, no solo se debe pensar en aportar a la industria global el talento humano que demanda constantemente, sino desarrollar de manera local nuevos procesos industriales que generen rentables emprendimientos productivos basados en la tecnología para sectores muy variados de la actividad económica local. Y, sobre todo, para mejorar por la vía de los ingresos y las oportunidades laborales, los niveles de vida de la población.

La propuesta de fijar ambiciosas metas nacionales para aumentar de forma significativa el logro educativo en el nivel terciario no solo se sustenta conceptualmente en el desarrollo humano y en la evidencia empírica de los factores que más contribuyeron al éxito económico de los llamados países industrializados. Además, en Costa Rica todas las personas expertas consultadas coincidieron: es un desafío legítimo e inaplazable.

Esta primera parte del capítulo establece una propuesta de metas de cobertura y logro educativo terciario para el país. El propósito central es comprender por qué son necesarias y la complejidad de alcanzarlas en la coyuntura actual, considerando distintos factores. La sección está organizada en dos apartados principales. En la primera sección se definen y justifican las metas. En la segunda, se analizan las distintas condiciones que hacen complejo, pero, al mismo tiempo, necesario avanzar hacia su cumplimiento en los próximos años.

Cabe aclarar que el énfasis del capítulo radica en cuestionar cómo avanzar en el resultado final deseado, aumentar significativamente el logro educativo a nivel terciario definido como la proporción de personas adultas jóvenes con estudios superiores. Se definen inicialmente como metas intermedias el aumento en el acceso y la cobertura, porque será una condición necesaria, pero no suficiente, tener más personas en el sistema para lograr acumular un mayor logro educativo en la población adulta. No es suficiente porque cuando llegan a las aulas de las instituciones de educación superior, se requiere que permanezcan y una proporción creciente de ellas se gradué.

Una meta cercana al 50% de logro educativo en la educación superior es un horizonte necesario

A lo largo de la historia, Costa Rica se propuso universalizar la educación primaria (1869), luego la preescolar (1997) y, finalmente, la secundaria (2011). Aunque estas metas no se han alcanzado al cien por ciento, los progresos han sido notables y la existencia formal de esas aspiraciones en el marco normativo nacional ha permitido diseñar políticas específicas para avanzar en su cumplimiento y asignar recursos para lograrlo.

En el caso de la educación superior no existe una meta similar y ni siquiera ha sido tema de discusión nacional. No está

en el marco normativo un horizonte específico por alcanzar, ni tampoco está contemplado en los instrumentos de política pública. Por esta razón, tal y como se indicó en la introducción, ante la ausencia de una definición política nacional en esta línea, el presente capítulo se planteó como objetivo principal proponer la definición de metas nacionales para aumentar la cobertura y el logro educativo en el nivel terciario a diez años plazo.

En esta sección del capítulo, se justifica y define la propuesta con el fin de atender la debilidad que significa la ausencia de estas metas y pensar en una estrategia de corto, mediano y largo plazo para alcanzarlas. El objetivo principal es que este esfuerzo contribuya a que las universidades junto con los futuros gobiernos puedan fijar prioridades y acciones para avanzar hacia ese horizonte, apalancados en la evidencia sobre problemas que urge atender, criterios que aporten sobre cómo atenderlos y requerimientos en materia de recursos financieros y gestión para su cumplimiento.

La sección se organiza en tres acápites. En el primero, propone una definición de criterios y metas para avanzar gradualmente en su cumplimiento en los próximos años y aporta evidencia porque la urgencia de definir en el contexto actual estas metas. Finalmente, se profundiza sobre el planteamiento acerca de la necesidad de renovar un acuerdo nacional para la educación.

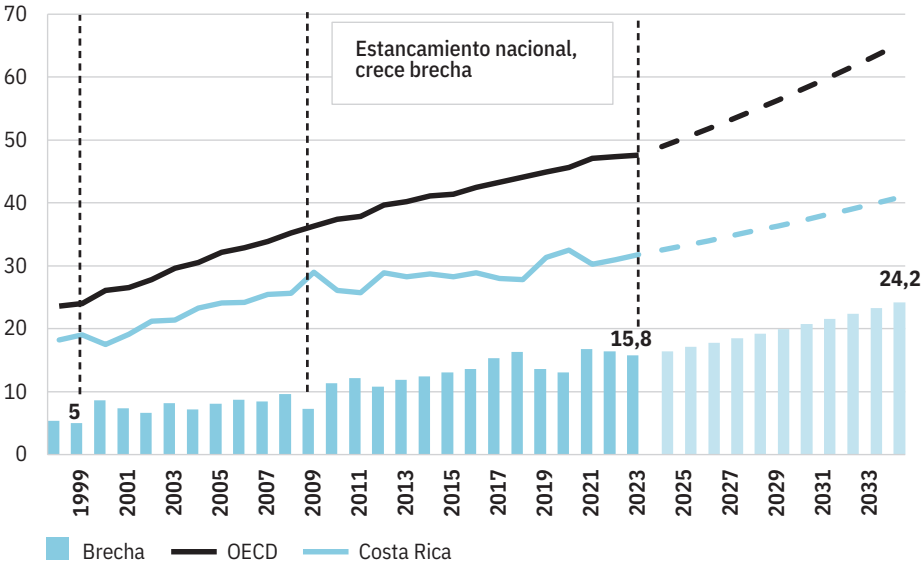
La meta propuesta es alcanzar el nivel promedio actual de la OCDE dentro de una década

Actualmente, Costa Rica experimenta fuertes rezagos en tres indicadores claves de educación superior en relación con los países de la OCDE (organización a la que el país pertenece desde hace cinco años), a saber: acceso, cobertura y logro educativo (cuadro 6.1). Estas desventajas se han ido ampliando a lo largo del presente siglo (para el 2034 se proyecta que solo el 40% de las personas entre 25 y 34 años tendrá algún grado de educación superior (gráfico 6.1).

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 finalizar la primera década del siglo XXI. Sin embargo, a partir del 2009, Costa Rica se estancó en el nivel de logro educativo de su educación superior, mientras que 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. Según las proyecciones realizadas para este *Informe*, si Costa Rica no hace ningún esfuerzo para modificar estas tendencias, en el 2035 -un plazo de 10 años- apenas estaría alcanzando un 40,7%, mientras que en ese año el promedio para la OCDE se estima en 64,8%. En otras palabras, dentro de una década se alcanzaría el nivel que los países de la OCDE tenían en el 2014 (García et al., 2025).

Gráfico 6.1

Personas de 25 a 34 años con acceso[a/] a la educación superior (porcentajes)



a/ Se entiende acceso como estar actualmente asistiendo, haber asistido y/o haberse titulado de la universidad.

Nota: a partir del 2024, la información corresponde a datos proyectados que se representan como líneas punteadas. Estos se obtienen de proyecciones lineales que asumen que, todo lo demás constante, las series mantendrán el crecimiento anualizado del período 1998-2023.

Fuente: García et al., 2025 con base en los datos de OCDE, 2024a y la Enaho, del INEC.

Una revisión exhaustiva de documentos para identificar métodos y ejercicios de planificación orientados a reducir los crecientes rezagos señalados permitió constatar la ausencia de planteamientos y metodologías específicas con metas de cobertura y logro en educación superior a mediano plazo en nuestro país. En otras palabras, Costa Rica no solo se está rezagando cada vez más, sino que carece de una propuesta de política pública para revertir esta situación; un verdadero círculo vicioso que afecta negativamente la senda de desarrollo humano del país.

El presente *Informe* se propuso plantear una propuesta que ayude a resolver este círculo vicioso. Se trata de una propuesta que, como se observa en el cuadro 6.1, procura no solo definir metas de acceso, cobertura y logro educativo para educación superior. Esta propuesta descansa en dos principios básicos:

- Así como en cualquier parte del mundo, la meta no puede ser universalizar la cobertura a nivel superior.

- En ausencia de una experiencia nacional en el tema, es imprescindible buscar parámetros en la experiencia internacional; en este caso, el dato promedio para los países de la OCDE al 2022.

La razón de usar como parámetro de referencia el promedio de la OCDE es sencilla y clara. En la actualidad, Costa Rica se encuentra en la "cola" de los miembros de esta organización. Remontar hasta alcanzar el nivel promedio de la OCDE significaría ponerse encima de otros países de América Latina y de las naciones más atrasadas de Europa, pero sin aspirar a ubicarse a la par, o ni siquiera cerca, de los países más desarrollados como los escandinavos, Alemania y Francia, verdaderas potencias internacionales. Esto último no es realista para Costa Rica, pero definir el nivel promedio de la OCDE como meta de política pública obligaría a un verdadero esfuerzo nacional de mejora para eliminar el rezago acumulado a lo largo de este siglo.

La situación de desventaja creciente tiene consecuencias a largo plazo en términos de competitividad económica, oportunidades laborales y desarrollo social; denota una trayectoria que se aleja en forma creciente de la senda del desarrollo humano sostenible. La buena noticia es que, incluso con puntos de partida similares o superiores, muchos países han logrado mejorar sus indicadores de educación superior en la última década (cuadro 6.2). Costa Rica bien haría en conocer y estudiar estas experiencias.

Es posible aumentar el logro en el nivel terciario, incluso en tiempos de grandes alteraciones, como la creada por la pandemia por covid-19. Asimismo, estos cambios son posibles sin distinción del nivel en que se encuentra el país al inicio del período de análisis o de su ubicación geográfica. Cuatro países aumentaron el logro en educación terciaria en 5% o más, pese a haber partido de un nivel muy similar al que tenía Costa Rica en el 2015. Incluso 28 países que ya estaban bastante mejor hace una década, lograron mejoras en ese difícil contexto.

El nivel alcanzado por Costa Rica en el acceso, cobertura y logro educativo en educación superior no solo es cada vez más insuficiente, sino que las tendencias en titulación universitaria son preocupantes. La evolución de la cantidad de diplomas otorgados muestra que hubo un punto de quiebre después del 2014 a partir del cual el número de títulos entregados disminuyó en términos absolutos. La razón principal es la importante caída en la titulación del sector universitario privado, pues el comportamiento de la titulación en el sector público ha tenido un crecimiento continuo pero modesto (gráfico 6.2). Además, en el 2023 el conjunto de las universidades costarricenses (públicas y privadas) estaban otorgando cerca de 48.000 títulos por año, pero dada la tendencia a doble titulación (posgrados o dobles carreras), apenas aportan alrededor de 27.000 nuevos profesionales al año.

El logro educativo en educación terciaria se asocia al crecimiento económico y al desarrollo humano

Una de las razones para definir metas de política nacional en educación superior es de carácter estructural. Los países con un mayor nivel de logro educativo en la educación superior tienen un PIB per cápita y un nivel de desarrollo humano[5] más alto, lo cual sugiere que la educación

Cuadro 6.1

Definiciones básicas y metas propuestas en educación superior[a/]

Indicador	Definición	Último dato disponible 2022	Meta 2035[b/]
Acceso	Proporción de personas de 18 a 24 años que asisten o han accedido[c/] (con y sin título)	44%	80%
Cobertura	Proporción de personas de 18 a 24 años que asisten[d/] a la educación superior (sin título)	39%	75%[e/]
Logro educativo	Proporción de personas de personas de 25 a 34 con acceso a la educación superior[f/]	31%	47%

a/ Incluye solo el nivel universitario.
b/ Se establece como meta alcanzar el dato promedio para los países de la OCDE al 2022.
c/ Considera a las personas de 18 a 24 años que reportan asistencia; aquellas que no asisten, pero tienen título; y quienes no asisten, pero tienen estudios de universidad incompletos.
e/ Corresponde al porcentaje de nuevos ingresos al nivel terciario en 2021 en Bachillerato o Licenciatura.
f/ Ajusta el indicador de acceso para la población de 25 a 34 años, mostrando el porcentaje de población adulta joven con algún grado de educación terciaria. Se reconoce como indicador proxy para estimar el nivel de conocimientos y habilidades de la fuerza laboral.
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Enaho, del INEC e *Informes del Estado de la Educación*, del PEN.

Cuadro 6.2

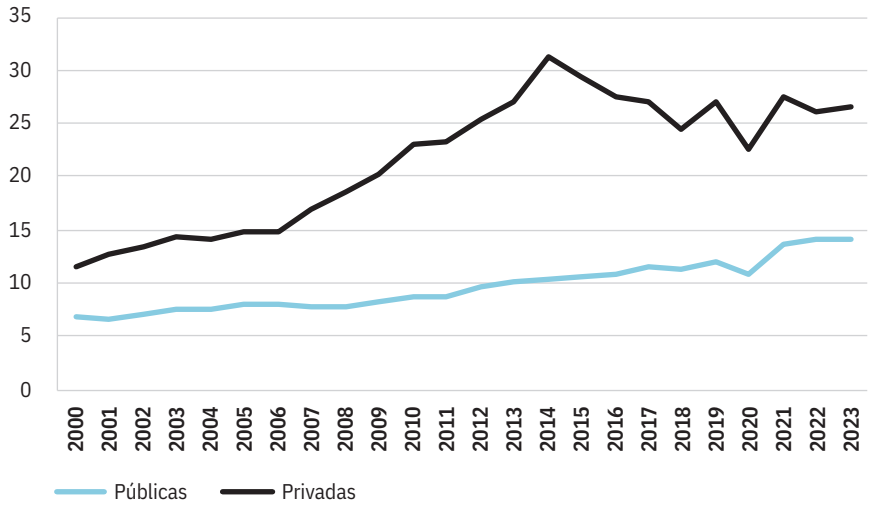
Punto de partida y cambio en la proporción de personas de 25 a 34 años con educación superior[a/] en países miembros de la OCDE y países socios o en proceso de adhesión. 2015-2022

Cobertura en 2015	Cambio en la cobertura entre 2015-2022			
	Aumentó en más de 10%	Aumentó entre 5% y 10%	Aumentó menos de 5%	Se mantuvo o disminuyó
50% o más	Irlanda, Luxemburgo	Canadá, Reino Unido, Japón	Lituania, Corea del Sur	
Entre 40% y 50%	Países Bajos	España, Noruega, Bélgica, Australia, Eslovenia, Letonia, Dinamarca, Suecia, Francia, Grecia, Suiza, Estados Unidos	Estonia,	Finlandia, Israel, Polonia
Entre 30% y 40%	Portugal, Chile	Eslovaquia, Alemania, Nueva Zelanda	Austria, Islandia, República Checa	Hungría
Entre 20% y 30%	Turquía	México, Colombia	Italia, Costa Rica, Bulgaria	Rumania
Menos de 20%	India	Brasil	Sudáfrica, Indonesia	Argentina

a/ Corresponde al indicador de "logro educativo", definido como proporción de personas de personas de 25 a 34 con acceso a la educación superior (véase el cuadro 6.1).
Fuente: Elaboración propia con base en García et al., 2025.

Gráfico 6.2

Títulos de grado otorgados por las universidades de Costa Rica, según sector institucional
(miles de diplomas)



Fuente: Elaboración propia con datos de Badagra, del Conare.

terciaria es tanto un factor de crecimiento económico como de movilidad social. Aunque la dispersión indica que otros factores también influyen en la economía, la tendencia general respalda la idea de que la inversión en educación superior se vincula con el desarrollo económico. La concentración de países con Índice de Desarrollo Humano (IDH) alto y altos niveles educativos confirma que la educación superior es un factor clave en el desarrollo humano sostenible (gráfico 6.3).

Se realizó un análisis utilizando el coeficiente de correlación de Pearson para estimar la dirección y la fuerza de asociación entre el logro educativo en educación terciaria y algunas variables clave como el PIB per cápita y el Índice de Desarrollo Humano (IDH) para países miembros de la OCDE en los años 2022 y 2023. A partir de este, la correlación entre el logro educativo total y el PIB per cápita (0,6741) sugiere que una mayor educación terciaria está asociada con un mayor ingreso nacional y con un impacto positivo en el desarrollo humano en los países analizados. Además, se presenta una alta correlación entre el logro educativo de hombres y mujeres (0,9001 - 0,9765), lo cual indica que en los países analizados el nivel educativo de ambos grupos tiende a evolucionar de manera conjunta.

Al comparar las correlaciones del 2015 con las más recientes, se identifican los siguientes cambios relevantes (cuadro 6.3):

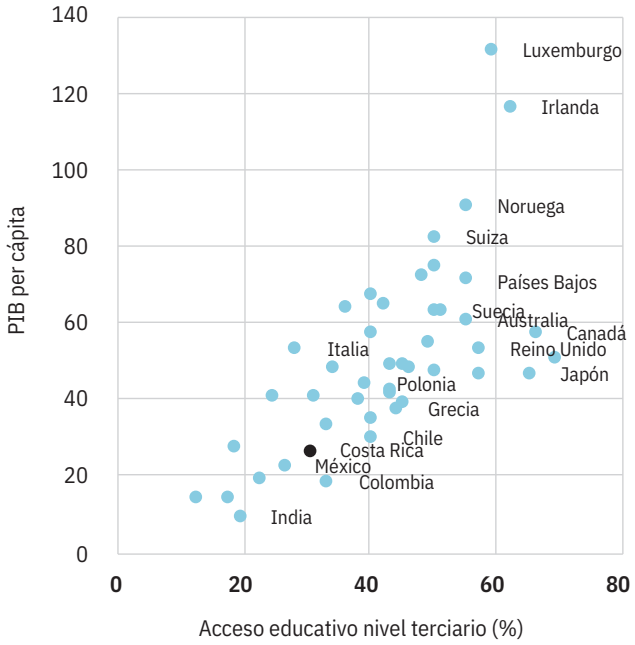
- Entre el 2015 y el 2022/2023 todas las correlaciones aumentaron, lo cual sugiere que la relación entre el logro educativo terciario y los niveles de desarrollo económico y humano se ha vuelto más fuerte y consistente.

- En particular, la educación terciaria de las mujeres muestra un mayor salto en correlación con el IDH. Esto puede

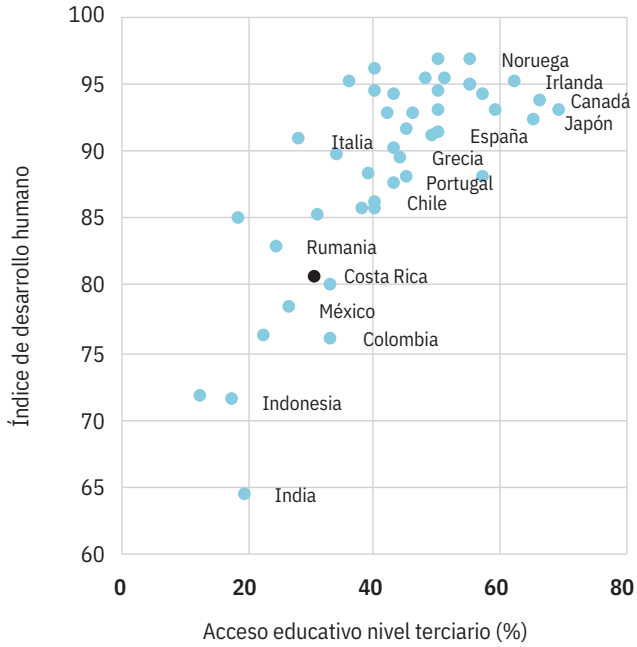
Gráfico 6.3

Relación entre el acceso educativo a nivel terciario en personas de 25 a 34 años[a/] e indicadores de desarrollo en países seleccionados. 2022

a. PIB per cápita
(miles de dólares a precios del 2021)



b. Índice de desarrollo humano
(escala 0-100)



a/ Se entiende acceso como estar actualmente asistiendo, haber asistido y/o haberse titulado de la universidad.
Fuente: García et al., 2025 con datos del Banco Mundial, 2025; OCDE, 2025 y PNUD, 2025.

Cuadro 6.3

Coeficientes de correlación de Pearson entre indicadores para países miembros de la OECD. 2015 y 2022-2023

Indicador	Correlación 2015	Correlación 2022-2023	Cambio
Hombres 25 a 34 años, con educación terciaria y PIB per cápita	0,3761	0,6760	De moderada a alta
Mujeres 25 a 34 años, con educación terciaria y PIB per cápita	0,2797	0,6459	De baja a alta
Personas 25 a 34 años con educación terciaria y PIB per cápita	0,3434	0,6741	De moderada a alta
Hombres 25 a 34 años, con educación terciaria e IDH	0,559	0,7027	De moderada a alta
Mujeres 25 a 34 años, con educación terciaria e IDH	0,5841	0,7948	De moderada a alta (cerca de muy alta)
Personas 25 a 34 años con educación terciaria e IDH	0,5983	0,7678	De moderada a alta

Fuente: García et al., 2025 con datos del Banco Mundial, 2025; OCDE, 2025 y PNUD, 2025.

reflejar un creciente impacto de la educación femenina en el bienestar general de los países.

- La correlación entre educación y PIB también mejora de forma notable, lo cual indica que los países con mayor nivel educativo terciario tienden a generar mayores ingresos per cápita.

A diferencia de otros momentos de la historia en que algunos empleos menos calificados tenían una importante participación en las actividades económicas dominantes como la agricultura y la industria tradicional, actualmente y hacia el futuro, el conocimiento y el nivel educativo cada vez tienen mayor peso en el desarrollo.

En otro ejercicio, los países se clasificaron según el logro educativo terciario en el 2015, en cuartiles. Aquellos que en el 2015 tenían menos del 32,1% de personas de 25 a 34 años con educación terciaria lograron un avance educativo moderado, con un aumento promedio de 6,3 puntos porcentuales en ese indicador. En consecuencia, su crecimiento económico fue relativamente limitado (10,5% en el PIB per cápita) y su IDH promedio fue el más bajo del conjunto (0,839). Esto sugiere que, a pesar de ciertos avances en la cobertura educativa, no fueron amplios en materia de logro y, por tanto, estas naciones aún enfrentan importantes desafíos en términos de desarrollo humano (cuadro 6.4).

El grupo de países con un porcentaje entre 32,1% y menos de 41,0% mostró un comportamiento particularmente favorable. Aunque su aumento del logro en educación terciaria fue algo menor (5,5 puntos), lograron un crecimiento económico considerable del 16,4%, junto con un IDH promedio elevado (0,898). Estos datos indican que un nivel intermedio de logro educativo inicial puede vincularse a un impulso efectivo tanto en el crecimiento económico como en la mejora del bienestar.

Por su parte, los países con una proporción de entre un 41,0% y menos de un 46,5% presentaron el menor crecimiento educativo en logro educativo (4,8 puntos) y también uno de los más bajos crecimientos económicos (9,9%). Aun así, alcanzaron un IDH promedio muy alto (0,918), lo cual puede interpretarse como una señal de madurez en su desarrollo humano. En estos casos, es posible que ya existiera una base sólida de bienestar social y educativo, que redujo el margen de mejora en los indicadores observados, pero desde un punto de partida más amplio.

Finalmente, los países que en el 2015 contaban con un 46,5% o más de personas con educación terciaria continuaron liderando. Aumentaron en 7 puntos porcentuales su logro educativo -el incremento más alto del conjunto-, lograron el mayor crecimiento económico (17,5%) y registraron un IDH promedio igualmente alto (0,918). Este grupo confirma que niveles altos y sostenidos de educación superior están estrechamente relacionados con un mayor dinamismo económico y más desarrollo humano.

En resumen, un mayor nivel inicial de educación terciaria está asociado con mejores resultados en crecimiento económico y desarrollo humano. Además, los países con altos niveles educativos en el 2015 lograron aumentarlos aún más, con efectos positivos visibles en el PIB per cápita y el IDH. Esto refuerza la idea de que la inversión sostenida en educación terciaria impulsa el desarrollo integral de los países.

Cuadro 6.4

Evolución en indicadores de desarrollo según el nivel de educación terciaria del 2015, por cuartiles

Porcentaje de personas 25 a 34 años en 2015	Cambio[a/] en las personas con educación terciaria 2015-2022	Cambio porcentual en el PIB per cápita 2015-2022	IDH promedio en 2015-2022
Menos de 32,1	6,3	10,5%	0,839
32,1 a menos de 41,0	5,5	16,4%	0,898
41,0 a menos de 46,5	4,8	9,9%	0,918
46,5 o más	7,0	17,5%	0,918

a/ El cambio se mide en puntos porcentuales.
Fuente: García et al, 2025 con datos del Banco Mundial, 2025; OCDE, 2025 y PNUD, 2025.

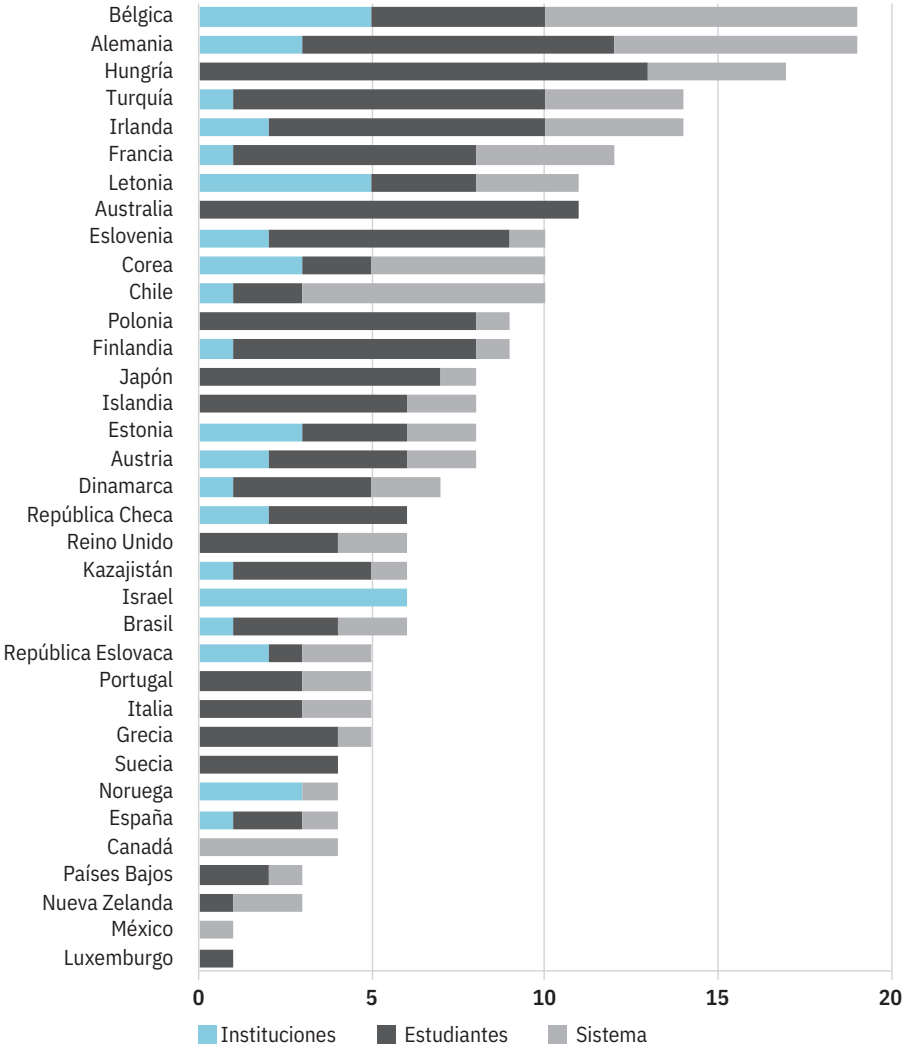
La urgencia de metas nacionales en educación superior se origina en que el rezago del país está cerca de un nivel que ningún otro ha revertido

La urgencia en definir metas nacionales de acceso, cobertura y logro en educación superior no se deriva de razones de conveniencia general como las señaladas anteriormente. Es claro que si el país desea retomar una senda acelerada de desarrollo humano son necesarias las mejoras. Sin embargo, la revisión de la experiencia internacional de García et al. (2025) mostró que ningún país ha podido aumentar el logro educativo en la educación superior en más de 20 puntos porcentuales en los últimos 10 años. Como la brecha de Costa Rica con respecto al promedio de los países de la OCDE es cercana a 17 puntos porcentuales, el país está hoy muy cerca del límite. La experiencia también evidencia que las naciones con los mayores avances recientes apostaron significativamente por la educación terciaria.

Un informe de la OCDE (2024) muestra que los países que más han aplicado reformas o políticas públicas en favor de la educación superior son Bélgica y Alemania (19), Hungría (17) y Turquía e Irlanda (14). Poco más de la mitad de las reformas fueron dirigidas hacia la población estudiantil (54%), un 29% al sistema y un 17% a las instituciones

Gráfico 6.4

Conteo de reformas a políticas educativas en educación superior, por países, según destinatario. 1982-2020



Fuente: Elaboración propia con datos de OCDE, 2024b.

educativas. Vista por temas, la mayoría se refiere, en primer lugar, a la garantía de la calidad y, en segundo, a aspectos de financiamiento. Para Costa Rica no se registra ninguna reforma nacional de políticas en ese período (gráfico 6.4).

El caso de Turquía llama la atención, porque partiendo de una posición de cobertura de la educación terciaria similar a la de Costa Rica en el 2015, logró un importante empuje en ese ámbito al aumentar la cantidad de universidades privadas y de personas docentes universitarias, una inversión por encima del promedio de la OCDE dirigida a la educación superior, y el favorecimiento de la educación terciaria de ciclo corto (nivel 5, CINE 2011, que corresponde a diplomados universitarios) (García et al., 2025).

Otro de los países que en el 2015 partió de una situación similar a la de Costa Rica fue Chile, el cual logró una ampliación de la cobertura universitaria en más de 5 puntos en menos de una década. En ese país se estableció la educación superior gratuita para estudiantes de los cinco deciles inferiores a partir del 2016, medida que se amplió a seis deciles en el 2018. También se realizó un esfuerzo para hacer más transparente la gestión de la educación terciaria, al fortalecer la recopilación, validación, actualización y difusión periódica de información por parte de las instituciones y otros actores del sistema para informar las políticas públicas, a las personas o entes responsables de la gestión institucional y al público. Asimismo, se dio un impulso notorio a la educación técnica superior y un movimiento hacia sistemas flexibles en la entrega educativa a nivel terciario que incluyen mecanismos de financiación y cursos de preparación para estudiantes de secundaria superior, mecanismos de admisión alternativos y apoyo informativo y de orientación al estudiante (García et al., 2025).

Los casos de Turquía y Chile demuestran que es posible obtener resultados si se canalizan esfuerzos concertados hacia la meta de aumentar el acceso y el logro educativo en la educación superior. Sin embargo, como manifestaron los expresidentes de la República que participaron en un conversatorio sobre el tema, la situación de Costa Rica en ambos temas es más compleja y seria, de allí que sea urgente tomar medidas.

En síntesis, los datos y la información analizados en este apartado muestran no solo que el país va tarde y se está quedando atrás, sino que para avanzar se requieren esfuerzos muy importantes y articulados entre los actores universitarios y nacionales.

País cuenta con oportunidades para avanzar a la meta del 50% de logro educativo

Alcanzar la meta de proveerle al país las personas con formación profesional necesarias para impulsar su desarrollo mediante un mayor logro educativo en la educación superior es una tarea compleja, debido tanto a la magnitud del reto como a la coyuntura política y económica actual. Debe considerarse que actualmente no existe mucho espacio fiscal ni suficiente voluntad política para destinar recursos adicionales a la consecución de

nuevas metas. Asimismo, no se cuenta con apoyo político gubernamental para priorizar la inversión educativa en general ni en la educación superior en particular.

En efecto, desde el 2017 se abandonaron las negociaciones quinquenales para el financiamiento de la educación superior pública y se endureció el proceso de negociación del FEES. Por otro lado, el principal aporte en recursos que hace el Estado al financiamiento de los estudios universitarios en el sector privado, las colocaciones de préstamos para la educación administrados por el Conape muestran que después de un pico de colocaciones de 8.000 créditos en el 2010, actualmente se otorgan poco más de 5.600 por año, luego de recuperarse de la fuerte caída experimentada entre el 2020 y el 2022. En este último año, apenas se colocaron 3.942 operaciones (Conape, 2023).

Una consulta con expresidentes de la República llamó la atención sobre el desgaste de imagen experimentado por las universidades públicas producto de varios años de negociaciones complejas del FEES, por lo que "la discusión empieza en terreno negativo". Al mismo tiempo, advierten sobre la urgencia de impulsar la educación superior para promover el desarrollo humano sostenible del país. Se trata de una tarea compleja en un contexto en el cual, en los últimos años, la inversión ha perdido financiamiento en términos reales, en el marco de la fuerte reducción de la inversión social pública en educación para todos los niveles educativos (E[6]: Expresidentes de la República).

En este contexto, la meta de aumentar al menos 17 puntos porcentuales el logro educativo en diez años, en el contexto actual, parece ambiciosa. Sin embargo, la magnitud del desafío nacional y la evidencia internacional de los avances logrados en períodos similares imponen colocar en la discusión nacional la imperiosa necesidad de trabajar como país en su consecución. Sin embargo, en los próximos años el país podrá avanzar rápidamente hacia esa meta si se propone sacar el máximo provecho a tres condiciones favorables con que cuenta: la posibilidad de explotar el "bono de secundaria", la reducción de las diferencias regionales de acceso y el logro en la educación superior y el fortalecimiento de los vínculos entre esta y las necesidades del desarrollo productivo y social del país. Este acápite analiza cada uno de estos factores.

"Bono de secundaria" es una oportunidad para avanzar en metas nacionales de educación superior

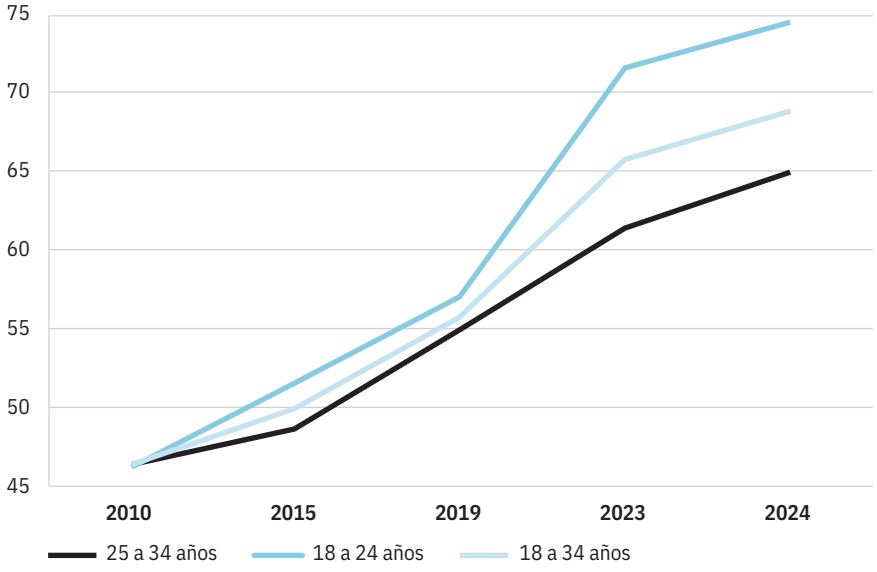
Costa Rica tiene algunos años para aprovechar una oportunidad llamada "bono de secundaria". Si el país hubiera universalizado la educación secundaria, alcanzar la meta de aumento significativo en educación universitaria sería más difícil. Actualmente, solo alrededor del 65% de las cohortes recientes logra concluir la educación secundaria. Esto indica que el país tiene un amplio margen para graduar a más personas en educación diversificada hasta llegar a un nivel cerca del 90% de las cohortes.

El creciente mercado potencial de personas para ingreso a las universidades podría compensar a corto plazo los efectos de un panorama demográfico negativo. En los últimos años, la población nacional entre 18 y 34 años ha decrecido a una tasa promedio anual de 1,3%. Este fenómeno, común en sociedades que experimentan un envejecimiento poblacional, implica una disminución en la cantidad de jóvenes que entran al mercado laboral y a instituciones educativas, lo cual tiene implicaciones en la economía y en la planificación educativa a largo plazo. Si el país no aprovecha la oportunidad que significa el bono de secundaria, el acceso, cobertura y logro en educación superior serán afectados negativamente por la reducción de las cohortes de población de jóvenes en edad de estudiar.

Entre el 2015 y el 2023, la población con acceso a la educación superior prácticamente se mantuvo estable, creciendo a un promedio de 0,3%. Sin embargo, la proporción de personas que completaron la educación secundaria en el país aumentó a una tasa promedio anual del 2%. En el grupo de personas de 18 a 24 años, la tasa pasó de 46% a 65% con título de secundaria (gráfico 6.5). Ello significa que en este período el país no aprovechó el bono de secundaria.

Gráfico 6.5

Personas entre 18 y 34 años que han completado la educación secundaria, según rangos de edad
(porcentaje)



Fuente: García et al., 2025 con datos de las Enaho, del INEC.

Este crecimiento insuficiente podría indicar barreras de acceso, ya sea financieras, geográficas, o relacionadas con la capacidad de las instituciones. Cabe mencionar, además, como lo señaló el *Noveno Informe*, que el crecimiento observado entre el 2019 y el 2023 trae aparejado un fuerte deterioro en la cantidad y calidad de los aprendizajes acumulados al concluir la secundaria.

Al mismo tiempo, se observa un lento crecimiento en el acceso general a la educación superior, se aprecia que la tasa de personas que asisten a universidades ha aumentado muy poco. A su vez, se ha venido reduciendo la proporción de personas entre 18 y 34 años que asisten a estudios parauniversitarios (cuadro 6.5). Este último tipo de programas de formación de corta duración necesitan ser fortalecidos o adaptados para hacerlos más atractivos y relevantes.

Cuadro 6.5

Personas entre 18 y 34 años con educación secundaria completa que continúa sus estudios, por etapa según año
(porcentajes)

Número de créditos	2015	2019	2023
Con educación secundaria completa	49,9	55,8	65,8
Con acceso a educación superior[a/]	28,3	29,0	32,2
Asiste a educación superior[b/]	18,4	18,6	20,7
Asiste estudios post secundarios no universitarios[c/]	7,9	8,8	6,2

a/ Considera a las personas que reportan asistencia; aquellas que no asisten, pero tienen título; y quienes no asisten, pero tienen estudios universidad incompletos.
b/ Proporción de personas que asiste a la educación superior (sin título).
c/ Proporción de personas que asiste estudios post secundarios no universitarios. Es de esperar que la mayoría se refiera a estudios parauniversitarios.
Fuente: García et al., 2025, con datos de las Enaho del INEC.

Reducir diferencias regionales es una prioridad accionable a corto plazo

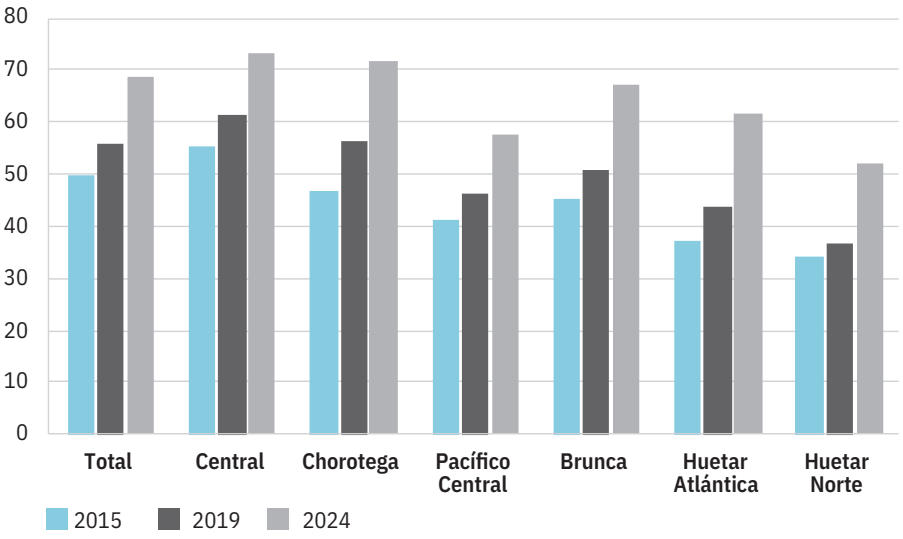
La ampliación distribución de las personas que completaron la educación secundaria en la última década ha sido desigual entre las distintas regiones del país, y no ha logrado cerrar las brechas educativas, especialmente entre la Región Central y el resto. Para mejorar los indicadores de acceso, cobertura y logro en la educación superior, es necesario actuar con rapidez para cerrar estas brechas regionales.

La tarea no es sencilla, pues implica modificar el curso de evolución reciente. En el 2023, en la Región Central la proporción de personas jóvenes (de 18 a 34 años) que completó la educación secundaria estaba 20 puntos porcentuales por encima del nivel en las regiones Huetar Atlántico y Huetar Norte. Esta última tiene el indicador más bajo y solo muestra una ligera mejora a lo largo del tiempo (gráfico 6.6).

Las brechas regionales en el acceso a la educación superior son significativas (gráfico 6.7). La Región Central tiene un acceso considerablemente mayor en relación con las demás regiones, lo que evidencia una desigualdad estructural en la distribución de oportunidades

Gráfico 6.6

Personas de 18 a 34 años que completaron la educación secundaria, según región
(porcentaje)



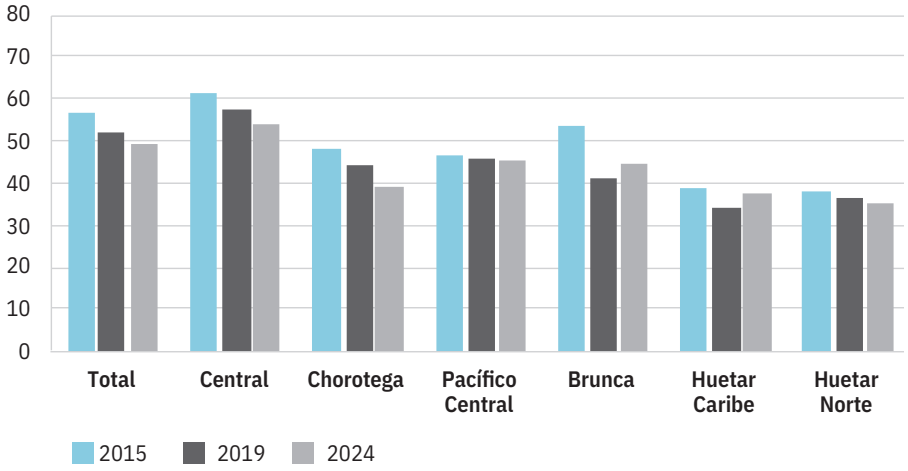
Fuente: García et al.,2025 con datos de las Enaho, del INEC.

educativas. Las regiones periféricas, como Chorotega, Pacífico Central, Huetar Caribe y Huetar Norte mantienen bajos porcentajes de acceso, lo cual indica que quienes viven en estas zonas enfrentan más barreras para ingresar a la educación superior. Aunque hay ligeras mejoras en algunas áreas, como Brunca y Huetar Norte, persisten importantes desigualdades. La descentralización educativa y la aplicación de políticas inclusivas adaptadas a los mercados laborales de cada región son necesarias para mejorar la equidad en el acceso a la educación superior en todo el país.

Sin embargo, debe resaltarse que la

Gráfico 6.7

Personas de 18 a 34 años con acceso[a/] a la educación superior, según región
(porcentaje)



a/ Se entiende acceso como estar actualmente asistiendo, haber asistido y/o haberse titulado de la universidad.
Fuente: García et al.,2025 con datos de las Enaho, del INEC.

Cuadro 6.6

Personas entre 18 y 34 años que completaron la educación secundaria, con acceso a la educación superior, por región, según sexo y año
(porcentajes)

	Hombres			Mujeres		
Región	**2015**	**2019**	**2023**	**2015**	**2019**	**2023**
Total	53,9	49,4	44,7	58,8	54,1	52,7
Central	59,5	54,0	49,8	63,2	60,0	56,2
Chorotega	38,6	37,7	32,5	55,3	49,2	49,9
Pacífico Central	44,3	44,7	36,7	48,6	47,0	44,3
Brunca	49,6	35,8	36,6	55,8	45,0	56,8
Huetar Caribe	34,2	32,1	28,9	41,3	35,6	38,1
Huetar Norte	31,8	40,5	36	42,6	33,3	45,6

Fuente: García et al., 2025, con datos de las Enaho, del INEC.

Región Central muestra una preocupante disminución de 61,5% en el 2015 a 53,1% en el 2023. Aunque sigue siendo la región con mayor acceso, esta caída indica que las oportunidades para ingresar a la educación terciaria podrían haberse reducido debido a la saturación de las instituciones o mayores barreras económicas y de admisión.

Un área de atención son las diferencias de género en la evolución del acceso a la educación superior. Este se ha reducido en los dos casos, pero la disminución ha sido menos pronunciada entre las mujeres (cuadro 6.6). Las regiones Huetar Caribe y Huetar Norte presentan los porcentajes más bajos de acceso para ambos sexos, lo cual sugiere barreras significativas en el acceso a la educación superior. En el 2023, los hombres en la Huetar Caribe tuvieron un acceso del 28,9%, y en la Huetar Norte, del 36,0%. Las mujeres registraron un 38,1% en la Huetar Caribe y un 45,6% en la Huetar Norte.

Las brechas entre los géneros muestran, como sucede en el resto del sistema educativo y en la mayoría de los países, una situación de ventaja para las mujeres. Cuando se observan los datos agregados, hay más mujeres que hombres en la enseñanza terciaria (en asistencia y titulación) en casi todas las regiones del mundo. Sin embargo, la distribución de esas oportunidades sigue teniendo diferencias de género para las mujeres en las áreas STEM (Unesco, 2018). Estas se manifiestan en Costa Rica en la mayoría de las disciplinas en el mercado laboral, tanto por una menor participación femenina, como por la existencia de discriminación salarial y por la dificultad de acceder a puestos de dirección (Román y García, 2023).

Este análisis evidencia que persisten importantes desafíos en cuanto a la equidad regional. Las estrategias de descentralización, ampliación de la oferta educativa a distancia, programas de retención y políticas inclusivas pueden mejorar la situación, especialmente en las regiones y para los grupos con menor acceso.

Fortalecer vínculos con el desarrollo productivo y social crearía más demanda para la educación superior

El grado de alineamiento entre el tipo de profesionales que se gradúan y las necesidades del mercado laboral presente y futuro no se mide sistemáticamente en Costa Rica -a diferencia de otros países-, como lo ha documentado el *Informe Estado de la Nación*. Sin embargo, estos datos son clave para entender el grado de articulación entre las necesidades del desarrollo productivo y social del país y la oferta académica, de investigación y acción social de las universidades y, en particular, la graduación de nuevos profesionales. Este vacío de información es un impedimento para resolver las quejas y los prejuicios que el sector productivo,

las organizaciones sociales y las universidades sobre la falta de congruencia entre sus demandas y la oferta universitaria.

El presente *Informe* realizó un proceso de consulta y diálogo con diversos especialistas con el fin de indagar acerca de las nociones o percepciones más comunes que circulan en la sociedad costarricense respecto a las necesidades de desarrollo y la capacidad de respuesta de la educación superior ante ellas. Los resultados abren importantes líneas de investigación y áreas de interés inmediato para las políticas de la educación superior.

La mayoría de las personas consultadas mencionó como un tema relevante la dificultad de las universidades de adaptar sus ofertas de formación con la velocidad requerida por los entes empleadores, tanto en contenidos como en desarrollo de habilidades. Como ejemplo de este tipo de percepciones se señala la necesidad de aumentar la cantidad de personas graduadas en áreas STEM. Sin embargo, como se discute en el capítulo 5 de este *Informe*, estas percepciones no siempre son precisas ni existe coherencia entre quienes las plantean. Aún más, las tendencias de crecimiento en la cantidad de personas matriculadas y la cantidad de títulos entregados en las áreas STEM en las universidades del país, especialmente las públicas, así como en la baja tasa relativa de desempleo de profesionales en comparación con la de trabajadores con menor nivel de educación, aportan evidencia para refutar estos argumentos.

Aunque es necesario entender el origen de estas percepciones para abordar los problemas estructurales, hay hechos que lo justifican. La titulación en áreas del conocimiento viene cambiando favor de las áreas STEM, pero aún predominan graduados en ciencias económicas, educación y ciencias sociales. Además, como en otros países, tanto desarrollados con en vías de desarrollo, existe una "inflación" de títulos -pocas personas acumulan muchos títulos- sin relación con las necesidades del mercado, ni objetivos de desarrollo a largo plazo (ver capítulo 5).

Algunas personas expertas concuerdan con que el mercado no está premiando salarialmente a las carreras largas, ni a las maestrías, aunque haya empresas en el país que estén solicitando posgrados para optar por una contratación. Empero, las universidades públicas en Costa Rica alargan las carreras, en contraposición con lo que sucede en otras regiones del mundo, como es el caso de Europa, donde desde la Reforma Universitaria de Bolonia en 1999 se acortaron las carreras a partir de un compromiso intergubernamental y voluntario para reformar su propio sistema educativo (Ministerios Europeos de Educación, 1999).

Por su lado, en las universidades privadas del país se advierte un doble fenómeno. Por una parte, están alargando los tiempos de graduación; por otra, el estudiantado deja la carrera antes de completarla. Las razones específicas pueden ser varias: las carreras largas resultan muy caras y les cuesta sufragarlas o porque consiguen colocarse en el mercado laboral sin necesidad de una titulación. "El sector privado se lleva a los estudiantes de segundo año... no le está interesando la titulación". Esto está sucediendo especialmente en ciertas áreas STEM, en donde "se los llevan" en segundo año, cuando han adquirido algunos conocimientos básicos (E: Junta Directiva de la Asupri, 2025).

Además, el país está saturado de universidades privadas con calidades dispares y redundancia de carreras. En el sector privado no existe un espacio único y universal de coordinación y la regulación pública de su oferta lejos de orientar la articulación, dificulta las oportunidades de innovación. Desde las universidades estatales, se requiere una mejora importante en los mecanismos de articulación de la oferta. Lo cierto es que, en general, la coordinación entre todas las universidades del país es hoy materialmente imposible y no hay políticas públicas sobre educación terciaria en general. Desde la regulación de la educación superior, no existen incentivos claros para que las universidades -públicas y privadas- se conecten con el mercado y con las políticas estatales. Desde el sector privado empresarial, el apoyo a la investigación orientado a mejorar la productividad en las empresas, a la educación dual y a la formación de cuadros técnicos superiores es aún reducido. Este tema ha sido abordado en ediciones previas del *Informe Estado de la Educación* y es uno de los ámbitos en donde se requiere una decidida acción para que las necesidades del sector productivo y de desarrollo social operen como una fuerte demanda de población con estudios universitarios.

Bajo logro en la educación superior es el escenario más probable sin intervenciones de política pública

Alcanzar estudios universitarios y graduarse es, en el plano individual, la promesa de un futuro mejor para las personas y sus familias. En el plano colectivo, el aumento del acceso, cobertura y logro de la educación superior le otorga a la sociedad costarricense mayores capacidades para apalancar el crecimiento económico y el desarrollo humano. Sin embargo, alcanzar esa meta es requiere tiempo y esfuerzo, así como una importante inversión de las personas estudiantes y de sus familias. Si la expectativa del valor de ese esfuerzo es que no rinda frutos, se desmotiva a las personas aspirantes.

Desde hace varias ediciones del *Informe* se planteó que la cobertura de la educación superior en el país había alcanzado el tope del mercado natural. Las personas con mejores condiciones económicas, de zonas más urbanas y con mejores rendimientos en secundaria ya estaban llegando a las universidades. También quienes poseen características individuales destacadas, pero con condiciones especiales de vulnerabilidad, gracias al sistema de becas y a un proceso de admisión con políticas afirmativas. Si el país no realiza esfuerzos adicionales para ampliar la cobertura y el logro educativo a nivel universitario el estancamiento se mantendrá y esto es insuficiente para sustentar las aspiraciones de desarrollo humano y crecimiento económico.

Esta segunda parte del capítulo examina las implicaciones que tendría para el país no reconocer la urgencia de mejorar el logro educativo en la educación terciaria. Para ello se analizan los datos relevantes para comprender la situación real (tendencias en acceso y titulación),

así como las proyecciones futuras si se mantienen las condiciones actuales. Los resultados de estas proyecciones son poco alentadores. Asimismo, para comprender las condiciones de las personas que logran o lograron acceder y graduarse en estudios universitarios, se realiza un análisis de largo plazo que abarca las últimas dos décadas. Al modelar con datos de las Encuestas Nacionales de Horares (Enaho, del INEC) se demuestra que lograr un cambio rápido y sostenido en el logro educativo en la educación no depende ni exclusiva ni mayoritariamente de las universidades: es un esfuerzo que requiere la participación del sistema político e institucional del país.

Insuficiente crecimiento de la matrícula universitaria no permite aprovechar el "bono de secundaria"

En el estudio sobre la evolución de la matrícula universitaria, se reitera lo señalado en los nueve informes previos del *Estado la Educación:* en ausencia de registros administrativos públicos de la matrícula en las universidades privadas, todo análisis del tema es parcial. El conocimiento detallado de la matrícula universitaria solo es posible para las instituciones públicas. En el caso del sector privado, solo puede estimarse un dato general de matrícula, sin ninguna desagregación, a partir de los reportes de asistencia en las Enaho, del INEC.

Entre el 2000 y el 2022, la asistencia a la educación superior creció, en promedio, a una tasa interanual de un 3,4%, aunque hubo fuertes oscilaciones. El total de personas que auto-reportaron tener estudios universitarios se duplicó en ese período y de ellas, se estima que el 54% de la matrícula está en universidades privadas. Es importante aclarar que este último dato debe manejarse con cuidado debido a que las encuestas de hogares no están diseñadas específicamente para hacer este tipo de estimaciones, y ello no sustituye la certeza de los registros administrativos de matrícula. Lo que sí se puede aproximar con los datos de la Enaho son las posibilidades de crecimiento a futuro.

El principal hallazgo del análisis sobre estas posibilidades muestra que el crecimiento de la matrícula, si el país no adopta medidas, dependerá más del tamaño de las cohortes de nuevos ingresos que de la matrícula regular a las universidades. Estas cohortes han venido creciendo.

La matrícula de primer ingreso en las universidades estatales de Costa Rica creció de 16.805 en el 2014 a 22.802 en el 2023; es 3,6 veces mayor al final del período[7]. La Universidad de Costa Rica tiene el mayor número de estudiantes de primer ingreso cada año (cerca del 40% del total) y creció un 4,3%. Por otro lado, la UTN, que representa alrededor del 15% del total de matrícula de nuevos ingresos en las universidades estatales, fue la de mayor crecimiento, un 23,9% en el 2023 (gráfico 6.8).

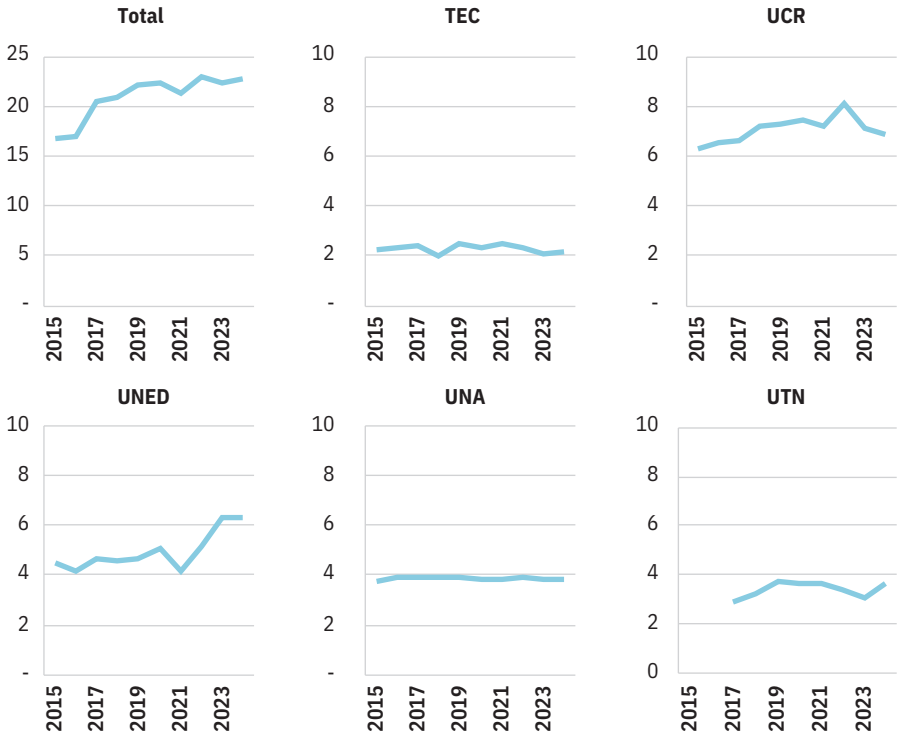
La UNED también registró un crecimiento significativo entre el 2016 y el 2021 (10,8%). La comparación con los últimos dos años de la serie no es la adecuada debido a los cambios en la forma de registrar la información. También podrían indicar modificaciones en la demanda por educación a distancia, pero no se cuenta con datos suficientes para sostener esta afirmación.

El TEC es un caso especial porque a lo largo del todo el período ha perdido matrícula de primeros ingresos (a una tasa de -0,67% promedio anual). Con una mirada de más largo plazo, luego de una fuerte expansión de la matrícula en la primera década y media del siglo XXI, el TEC detuvo su crecimiento desde el 2016 y mantiene una lenta tendencia a la disminución.

Las sedes regionales de las universidades públicas han sido el motor del crecimiento de la matrícula universitaria en este sector (gráfico 6.9). La matrícula en las sedes centrales ha mostrado un

Gráfico 6.8

Matrícula de primer ingreso del primer ciclo/semestre en universidades del sector estatal. 2014-2023
(miles de estudiantes)



Fuente: García et al., 2025 con datos de Opes-Conare.

crecimiento moderado del 2,3% durante el período, comenzando con 9.976 estudiantes en el 2014 y alcanzando 11.174 en el 2023. En cambio, las sedes regionales han experimentado un crecimiento notable del 7,2%, al pasar de 6.760 estudiantes en el 2014 a 11.628 en el 2023. Este crecimiento sugiere una mayor accesibilidad o popularidad de las sedes regionales. En términos de matrícula total o regular, los recintos centrales representan el 56% de la matrícula global (2023).

La evolución de la matrícula inicial de primer ingreso, según instituciones y sedes, indica que el TEC y la UNED han visto una disminución en la matrícula en sus sedes centrales, con tasas de crecimiento anual de un -1,8% y un -6,5% respectivamente. En la UCR, ambos tipos de sedes muestran un crecimiento, pero las regionales lo hacen a un ritmo más rápido (5,7%). En la UNED, la diferencia es más pronunciada, pues se aprecia una disminución en la sede central (-6,5%) frente a un crecimiento en la sede regional (4,5%). En el caso de la UTN, ambas sedes tienen crecimiento, pero de nuevo las sedes regionales (3,5%) superan a las sedes centrales (2,3%).

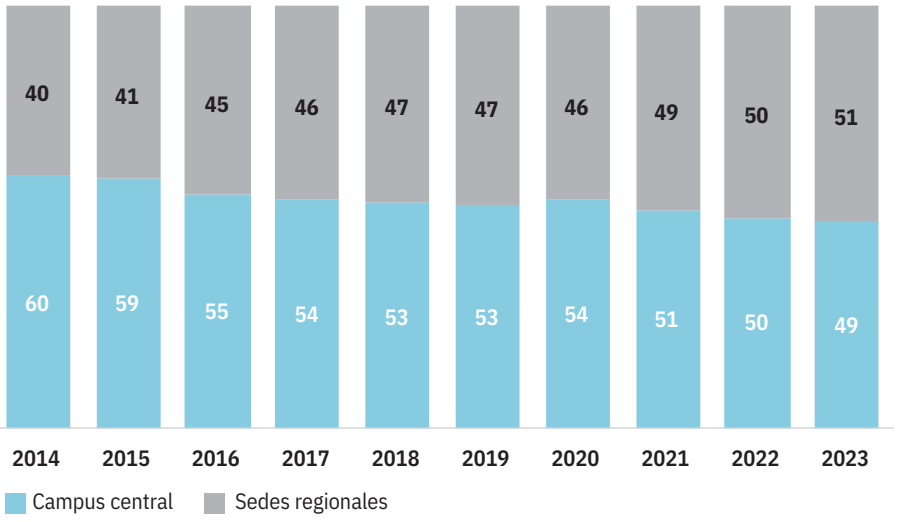
La relación entre admisión de nuevos ingresos y la matrícula regular en las universidades estatales en las últimas tres décadas sugiere que el crecimiento en la admisión es más modesto que el de la matrícula. Pese a esto, es posible advertir un esfuerzo de las universidades para admitir a más estudiantes. En promedio, los cupos de nuevos ingresos representan un 19,1% de la matrícula regular con una leve tendencia a disminuir en todo el período (cuadro 6.7). Las fluctuaciones en la relación entre admisión y matrícula son un reflejo de cómo cada universidad maneja la admisión, retención y graduación de sus estudiantes, y puede ser un indicador clave de su desempeño y adaptabilidad en el tiempo.

No se cuenta con estadísticas para el caso de las universidades privadas. Sin embargo, en el conversatorio con autoridades del sector se obtuvo información de que, en los últimos años, no han apreciado una caída en la matrícula, aunque tampoco observan un crecimiento importante. Sí confirman una mayor competencia entre universidades privadas, tanto las que llevan años en el mercado, como con las nuevas que, según indican, gozan de mayores facilidades para operar por parte del Conesup, pues ha modificado algunas regulaciones para este fin.

En cualquier caso, la relativa estabilidad de las cifras globales sobre matrícula universitaria (de nuevo ingreso y regular) en los últimos años sugiere que el país no está logrando que el aumento en la tasa de conclusión de la educación secundaria se refleje en incrementos proporcionales de la población que asiste a la educación

Gráfico 6.9

Distribución de la matrícula de primer ingreso del primer ciclo/ semestre en universidades del sector estatal, según tipo de sede. 2014-2023
(porcentaje)



Fuente: García et al., 2025 con datos de Opes-Conare.

Cuadro 6.7

Razón entre la admisión y la matrícula regular en las universidades estatales, por institución, según año

Institución	2000	2005	2010	2015	2020	2023
UCR	19,1	17,5	16,1	16,3	16,7	15,6
TEC	18,9	15,0	20,1	21,0	20,1	18,4
UNA	21,6	19,5	22,4	21,5	20,3	20,9
UNED	24,9	23,1	24,2	18,9	17,9	19,3
UTN					25,8	29,4
Promedio universidades públicas	21,0	19,1	19,8	16,5	19,1	19,1

Fuente: García et al., 2025, con datos de OPES-Conare.

superior. De manera indirecta también manifiesta que no se ha logrado aprovechar el "bono de secundaria", pues de haberse ampliado de manera notable la tasa de conclusión de los estudios secundarios, ello hubiera "empujado" la matrícula de nuevo ingreso en las universidades, aunque solo de manera parcial.

El total de diplomas entregados decrece desde 2014 por la caída de la titulación en el sector privado

El total de diplomas otorgados por las universidades públicas y privadas creció. Por grado académico como promedio en el período crecieron por año 3,8% a nivel de grado, 4,5% en posgrado, pero con diferencias entre sectores y por períodos. La mayoría de los diplomas entregados corresponden al nivel de grado (diplomado, bachillerato y licenciatura), un patrón común en la mayoría de los sistemas educativos.

Un análisis temporal más desagregado muestra dos fases distintas. La primera abarca el período 2003-2013 y, en ella, la participación relativa de diplomas de grado y posgrado otorgados por el sector privado crece rápidamente (gráficos 6.10). En la segunda fase, entre el 2014 y el 2013, se combina una caída en la titulación de grado de las universidades privadas con una leve recuperación de la participación del sector público. En ambos períodos, la participación de las universidades privadas en la titulación de posgrado aumentó.

El principal factor para distinguir ambas etapas es la disminución en la cantidad de diplomas universitarios entregados por las universidades privadas. Entre 2000 y 2014 la tasa de crecimiento anual fue de 7,4% en grado y 6,5% en posgrado. Posteriormente inicia un decrecimiento acelerado, ubicándose la tasa promedio anual en -1,2% a nivel de grado y 0,4% en posgrado.

No es posible ofrecer una explicación completa de las causas que explican la reducción en la titulación en las universidades privadas, dadas las deficiencias de información disponible sobre este sector. Sin embargo, en un conversatorio con autoridades de dichas universidades afiliadas a la Asociación de Universidades Privadas (Asupri), fue posible sistematizar tres hipótesis principales:

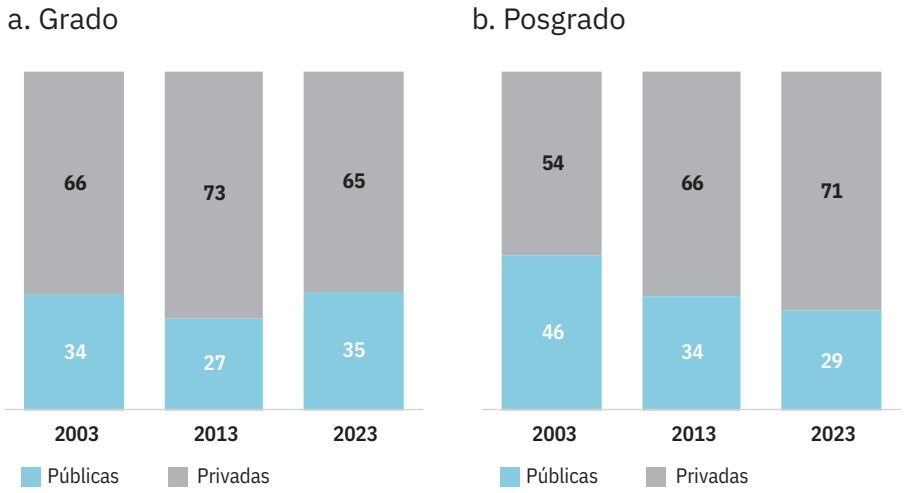
- La menor titulación no responde a una reducción en la matrícula. Sin embargo, tampoco está creciendo. Además, aumenta la competencia por el mismo mercado. Por ejemplo, recientemente han ingresado universidades internacionales.

- Bajó la calidad de los aprendizajes acumulados en el nivel preuniversitario en los nuevos ingresos, lo cual explica el incremento de la deserción temprana y el aumento en los tiempos de graduación.

- Presiones generadas desde el mercado laboral hace crecer la necesidad de trabajar, por lo que el estudiantado lleva una carga académica menor (matriculan menos cursos) y se da una mayor intermitencia en la matrícula; y, alternativamente, las empresas privadas se llevan a sus estudiantes en segundo año, pues no les interesa la titulación. Esto se torna especialmente claro en el caso de las áreas STEM, donde los contratan una vez que han aprendido ciertas competencias básicas (E: Junta Directiva de la Asupri, 2025).

Gráfico 6.10

Distribución de los diplomas otorgados por las universidades, según sector institucional. 2000-2023
(porcentajes)



Fuente: García et al., 2025 con datos de Badagra, del Conare.

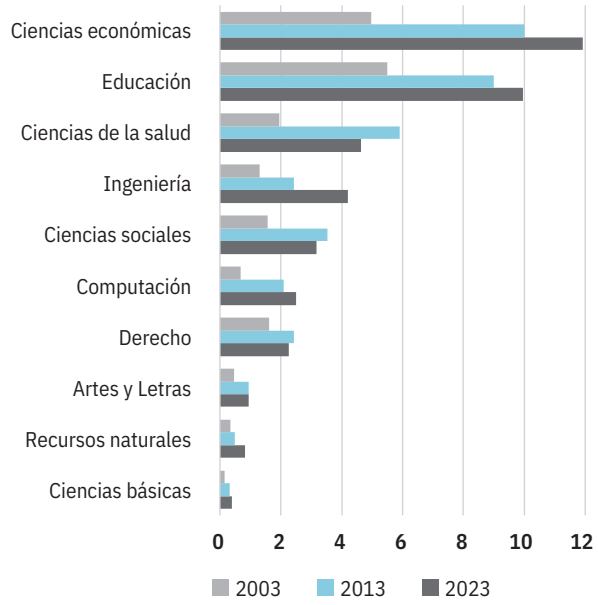
En términos de áreas de conocimiento, Educación tiene el mayor número acumulado de títulos de grado expedidos en el período 2000-2023 con 199.148. Le siguen Ciencias Económicas con 198.148, Ciencias de la Salud con 98.259 y Derecho, con 77.109. En términos absolutos, las universidades públicas priorizaron la formación en Educación y Ciencias Económicas. En comparación con las privadas, el sector estatal predomina ampliamente en Ciencias Básicas y Recursos Naturales, mientras que las universidades privadas tienen una clara y creciente participación en educación, ciencias de la salud, ingenierías y derecho (gráfico 6.11).

Podría haberse esperado que la creciente participación de las sedes regionales en la matrícula de las universidades públicas, examinada en un acápite previo, se tradujera en un importante crecimiento en la titulación profesional fuera del Valle Central. Sin embargo, al comparar los

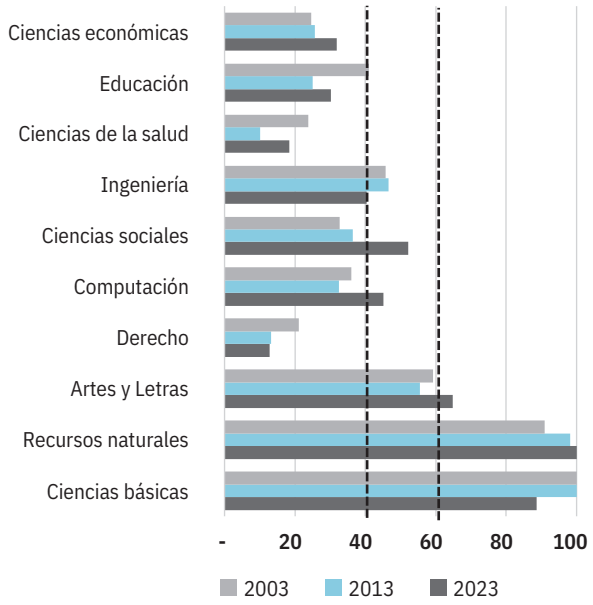
Gráfico 6.11

Indicadores de graduación en las universidades estatales, según áreas de conocimiento. 2000-2023

a. Diplomas otorgados
(miles)



b. Participación del sector estatal en la titulación nacional
(porcentajes)



Fuente: García et al., 2025 con datos de diplomas Badagra, del Conare.

diplomas entregados según sede (central y regional) con la matrícula de primer ingreso, se observa que en la sede central se entrega casi el triple de diplomas en comparación con las sedes regionales (gráfico 6.12). En otras palabras, más personas en sedes regionales no generan una mayor cantidad de diplomas.

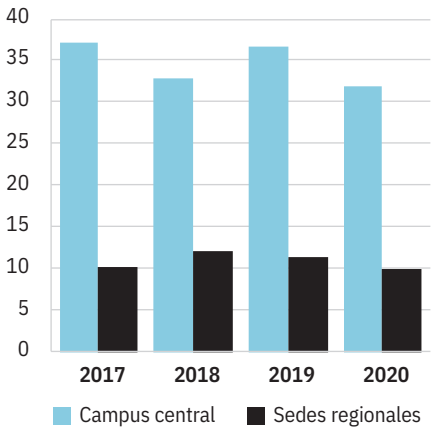
Ampliar acceso a la educación superior depende mayormente de factores externos a las universidades

Identificar los factores que inciden en el acceso a la educación superior es clave para diseñar acciones y políticas. Si estos son susceptibles de ser modificados por la gestión de las universidades, entonces los cambios en las políticas de educación superior para ampliar el acceso de la población a este nivel de estudios rendirían frutos más o menos rápidos. Si, en cambio, dependen de condiciones cuya rectificación se encuentra fuera del ámbito

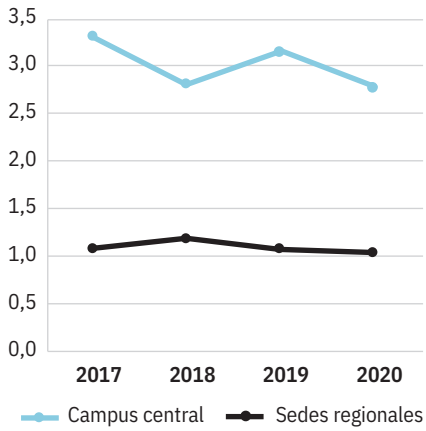
Gráfico 6.12

Indicadores de graduación y matrícula en universidades estatales, según sede. 2017-2020

a. Número de diplomas
(miles)



b. Razón de diplomas entregados por cada persona de nuevo ingreso



Fuente: García et al., 2025 con datos de OPES-Conare y Badagra, del Conare.

de la educación superior, es probable que la ampliación del acceso requiera de una articulación con otros sectores institucionales y que la ampliación del acceso sea más lenta.

En esta sección se presentan los resultados de dos modelos estadísticos diseñados para determinar la probabilidad de acceder a la educación superior y para determinar la probabilidad de obtener un título universitario[8] (recuadro 6.1). Los principales resultados apuntan que tanto el acceso como la titulación en la educación superior se ven afectados por múltiples factores, entre ellos demográficos, económicos, sociales, laborales o relacionados con el lugar de residencia de la población estudiantil. Estos factores no se modifican de un día a otro, ni depende de las universidades que se puedan operar cambios en ellos. Esto no significa, sin embargo, que no haya espacio para que las universidades procuren detener el crecimiento de las brechas observadas en el corto plazo mediante la implementación de acciones a lo interno de las casas de educación superior y en coordinación con otras instituciones y sectores.

Los factores que aumentan la probabilidad de acceso a la educación superior y de obtener un título a este nivel son los mismos. Sin embargo, cabe destacar que, aunque los factores sean los mismos, no operan siempre en la misma dirección, pues el sentido de su efecto cambia según se trate del acceso a los estudios o de culminarlos con un título.

En general, la disponibilidad de tiempo y recursos para recibir educación superior, así como el acceso a más servicios e instituciones educativas de calidad, son factores que influyen a la probabilidad de ingresar a un centro de estudios superiores y permanecer en él hasta obtener un título. Las personas migrantes enfrentan los desafíos de la adaptación a un nuevo país y otras limitaciones económicas, lo que podría reducir sus oportunidades en comparación con las personas estudiantes locales.

Los resultados sugieren que el acceso a un título de educación superior está fuertemente condicionado por el nivel socioeconómico y el lugar de residencia. Las personas con mayores ingresos que viven en zonas urbanas y tienen acceso a recursos, como equipo de cómputo, cuentan con una mayor probabilidad de obtener un título. Sin embargo, las personas de 18 a 24 años, las personas migrantes y quienes residen en regiones periféricas o se encuentran en situación económica desfavorable registran las menores probabilidades de culminar con éxito sus estudios universitarios (cuadro 6.8).

Tener equipo de cómputo en el hogar es un recurso importante para acceder a información y realizar actividades académicas, lo cual facilita el acceso y el logro de un título. El hecho de que más mujeres puedan lograr títulos universitarios a mayor ritmo que los hombres estaría reflejando tendencias sociales y culturales hacia una mayor participación femenina en la educación superior, así como la mayor tasa de participación laboral masculina (cuadro 6.9). Cuando

Recuadro 6.1

Modelos estadísticos sobre factores que inciden en el acceso a la educación superior

Los factores (variables independientes de los modelos) se seleccionaron con base en los resultados de una revisión de literatura internacional, así como de la fase de consulta con autoridades y otras personas conocedoras de la situación de la educación superior en Costa Rica y en otros países.

Los modelos se corrieron con base en información procedente de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) del INEC, del 2023, la cual permite observar los determinantes actuales del acceso a la educación superior (cuando se analiza la asistencia de la población de 18-34 años), así como aquellos que influyeron en el logro educativo de quienes tienen más de 24 años y poseen un título universitario.

La optimización del ajuste de los modelos se realizó con el método Wald hacia adelante, procedimiento que agrega o elimina variables una a una en función de su significancia estadística. Como resultado de correr ambos modelos, se obtuvieron coeficientes exponenciados, los cuales indican el efecto relativo de cada factor analizado sobre la probabilidad de acceso a la educación superior o de obtener un título en este nivel educativo.

Una vez obtenidos los coeficientes cada modelo fue evaluado con diversas medidas estadísticas y se realizó el análisis de su significancia. Las medidas para evaluar el ajuste de los modelos incluyeron el R Cuadrado y la clasificación correcta. Ambos modelos ofrecieron un desempeño aceptable en la predicción del acceso a la educación superior, con una precisión general del 73%. La mayor precisión en la predicción de quienes no tienen acceso a la educación superior sugiere un pequeño sesgo. La explicación moderada de la variabilidad por el modelo (Nagelkerke R^2 de 0,352) indica que hay espacio para incorporar más variables o ajustar el modelo para mejorar su capacidad predictiva.

El modelo relacionado con la titulación en la educación terciaria obtuvo un Nagelkerke R^2 de 0,288, y esto lo ubica como un modelo de ajuste moderado, explicando cerca del 28,8% de la variabilidad en la probabilidad de obtener un título de educación superior. El modelo clasifica correctamente el 73% de los casos, más alto entre quienes cuentan con un título de educación superior (85%). Llama la atención porque clasifica a la mitad de las personas que no tienen un título como deberían tenerlo.

Fuente: García et al., 2025.

Cuadro 6.8

Factores relacionados a menor probabilidad de acceso a la Educación Superior y obtener un título en ese nivel educativo

Factor	Descripción del impacto
Trabajar menos de 50 horas a la semana	**Acceso:** las personas que trabajan 40 horas o menos tienen el doble de probabilidad de acceder a la educación superior en comparación con quienes trabajan 51 horas o más.
	Titulación: aunque un nivel moderado de trabajo puede indicar una mejor situación laboral para personas con estudios superiores, trabajar más de 50 horas limitaría su capacidad para estudiar y obtener un título.
Ingresos per cápita en el hogar	**Acceso**: quienes pertenecen a los cuatro quintiles inferiores de ingreso tienen entre un 0,20 y un 0,40 de probabilidades de acceder a la educación superior frente a quienes están en el quintil más alto.
	Titulación: la probabilidad aumenta conforme lo hace el ingreso per cápita. El cuartil de ingreso más bajo tiene un coeficiente de 0.146, muy por debajo de la probabilidad de quienes pertenecen al quintil más alto de ingresos.
Situación migratoria	**Acceso:** tanto los no migrantes como los migrantes internos tienen mayores probabilidades de acceso a la educación superior en comparación con los migrantes externos: 2.29 y 1.65 veces más de probabilidades, respectivamente.
	Titulación: las personas no migrantes tienen una probabilidad de graduarse 1.703 veces mayor en comparación con las personas migrantes.
Lugar de residencia	**Acceso**: residir en la región Chorotega aumenta la probabilidad de acceso en 4%, mientras que residir en la región Brunca implica una probabilidad 1.13 veces mayor en comparación con quienes residen en la región Huetar Norte.
	Titulación: vivir en una zona urbana aumenta la probabilidad de obtener un título de educación superior en 27%, en comparación con vivir en una zona rural.

Fuente: García et al., 2025, con datos de las Enaho, del INEC.

Cuadro 6.9

Factores relacionados a una mayor probabilidad de acceso a la Educación Superior y obtener un título en ese nivel educativo

Factor	Descripción del impacto
Tenencia de equipo de cómputo en el hogar	**Acceso:** manteniendo las demás variables constantes, quienes carecen de equipo de cómputo en el hogar tienen menos probabilidades de acceder a la educación superior (el coeficiente exponenciado es de 0.342).
	Titulación: este factor afecta la probabilidad de obtener un título universitario en el mismo sentido que en el caso del acceso, solo que el coeficiente es mayor (0.735), en comparación con quienes tienen este equipo.
Sexo	**Acceso**: la probabilidad de que un hombre acceda a la educación terciaria es solo el 57% del grupo de las mujeres.
	Titulación: la probabilidad de que los hombres obtengan un título universitario es de 65,9% en comparación con las mujeres
Edad	**Acceso:** las personas de 18 a 24 años tienen la mitad de las posibilidades de las personas de 25 a 34 años de tener acceso a la educación superior.
	Titulación: con un coeficiente de 0.144, la probabilidad de los jóvenes entre 18 y 24 años de tener un título universitario es significativamente menor en comparación con quienes tienen 25 años o más.

Fuente: García et al., 2025, con datos de las Enaho, del INEC.

se analiza el efecto de la edad de las personas, los resultados destacan que estas no solo entran más tarde, sino, además, que quienes lo hacen según la cohorte correspondiente pueden durar más en completar los requisitos para obtener un título universitario.

Otros factores afectan el acceso a la educación superior, pero no resultaron significativos en cuanto a la titulación (García et al., 2025). Entre estos cabe mencionar el no disponer de servicios básicos, pues las personas en esa situación tienen solo una probabilidad del 51,4% con respecto al grupo que cuenta con servicios básicos, y que la persona no domine un segundo idioma: quienes están en esta situación tienen la mitad de las posibilidades de acceder a la educación superior.

García et al. (2025) señalan otros factores que disminuyen la probabilidad de alcanzar un título universitario, pero que no afectan significativamente el acceso a la educación superior. Estos factores incluyen el número de miembros del hogar, la cobertura del seguro social, la región de planificación de residencia y la situación de pobreza multidimensional.

Las personas estudiantes que viven en hogares con 1 o 2 miembros tienen la mitad de la probabilidad de quienes lo hacen en un hogar de mayor tamaño. De igual manera, los hogares con 3 o 4 miembros registran un 66% de probabilidades de obtener el título. Esto se explicaría porque tener más miembros en el hogar puede asociarse con una mayor red de apoyo, tanto emocional como económica, lo cual facilita el obtener un título universitario. Por su parte, las personas sin seguro tienen menos de la mitad de la probabilidad de tener un título en comparación con quienes cuentan con algún tipo de aseguramiento.

La región de planificación en donde residen las personas también tiene gran importancia sobre la probabilidad de obtener un título universitario. Quienes viven en la Región Central tienen menos de dos tercios de la probabilidad de obtener un título en comparación con la región de referencia (la Huetar Norte). Algo similar sucede con las regiones Chorotega y Brunca. El resultado para la Región Central llama la atención porque, pese a estar cercana a instituciones educativas, sus residentes enfrentan mayor competencia o barreras económicas que afectan sus probabilidades.

Finalmente, las personas que no son pobres (medida por el índice de pobreza multidimensional) parecen tener una probabilidad de lograr un título menor que quienes viven en esa situación. García et al. (2025) señalan que este resultado puede ser contraintuitivo, pero los factores relacionados con la pobreza multidimensional; por ejemplo, el impulso a mejorar su situación económica mediante la educación, podrían motivar a quienes enfrentan esta situación a obtener un título universitario o a buscar acceso a recursos económicos mediante becas, préstamos o subsidios.

Del estudio se desprende que tanto el acceso como la titulación en la educación superior pueden verse afectados por múltiples factores estructurales de carácter demográfico, económico, social, laboral y lugar de residencia. La modificación de estos está mayormente fuera del ámbito de intervención de las universidades. La principal implicación de este hallazgo es que para la educación superior costarricense resulta imperativo la articulación con otros sectores institucionales que tienen a su cargo políticas sociales y de desarrollo productivo que sí inciden sobre estos factores, con el fin de desarrollar estrategias conjuntas para reducir los cuellos de botella. Por ejemplo, acciones conjuntas con el MEP para mejorar la graduación en secundaria y el dominio del idioma inglés ciertamente ayudaría y aumentaría la matriculación universitaria de quienes residen en la Región Central; así como mejorar el acceso a equipos de cómputo y la conectividad, mediante la coordinación entre el MEP, el Micitt y Fonatel.

Mientras cambian estos factores estructurales, las universidades pueden mejorar su gestión mediante decisiones de política institucional en aquellos temas del ámbito universitario, como aumentar el porcentaje de personas graduadas en cada cohorte, la revisión e innovación de la oferta académica y nuevas estrategias para captar estudiantes en la educación superior. Lo que es claro es que ámbitos de acción, el de la gestión universitaria y el de la modificación de condiciones estructurales deben ser atendidos simultáneamente. El cambio estructural hay que empezar a construirlo desde hoy.

Educación superior puede adoptar medidas para mejoras sistémicas en cobertura y logro universitario

La mayoría de las variables explicativas del logro educativo en la educación superior trasciende el ámbito de las competencias de las universidades públicas y privadas. Sin embargo, esto no es una llamada al inmovilismo, sino a la búsqueda de acciones que sí pueden ejecutarse desde las instituciones de educación superior con el fin de contribuir en el corto plazo a evitar la ampliación de la brecha en logro educativo con los países de la OCDE y sentar las bases a mediano plazo. Este es, precisamente, el tema que aborda esta tercera sección del capítulo.

Para ello, esta sección se organiza en dos grandes apartados. En el primero se recurre a distintas fuentes de información para explorar posibles medidas que podrían promoverse para cumplir las metas establecidas. Todas ellas brindan ideas para diseñar las intervenciones posibles. La primera fuente es la experiencia de otros países que han enfrentado desafíos similares y las condiciones que les permitieron avanzar. La segunda fuente de información corresponde a la consulta con especialistas nacionales de universidades públicas y privadas, así como figuras políticas relevantes como expresidentes de la República, que participaron de manera voluntaria en espacios de diálogos generados en el marco de la elaboración del capítulo. En estas consultas se confirma la complejidad y el carácter multifactorial de las estrategias a diseñar. Asimismo, se subraya la imperiosa necesidad de atreverse a innovar.

La última fuente de información es el conocimiento acumulado sobre la educación superior en dos décadas de producción de los *Informes Estado de la Educación*. En el acápite correspon-

diente se presentan los resultados de la modelación de cambios en los factores determinantes de la asistencia y la titulación seleccionados: tasas de repitencia y graduación, empleabilidad, rendimiento a nivel secundario y efecto demográfico. Estos factores fueron validados también en la consulta con personas expertas.

El segundo apartado ofrece un análisis de la normativa, las políticas institucionales y los modelos de gobernanza de las universidades relacionadas con acceso, cobertura y logro universitario, con el fin de identificar medidas podrían contribuir a eliminar barreras al acceso y promover el logro educativo del estudiantado. El acceso a la información para este estudio solo fue posible para las universidades públicas, lo que limita el alcance del análisis realizado.

La experiencia internacional inspira ideas innovadoras, pero no resuelve los problemas de Costa Rica

En el marco de elaboración de este estudio no se encontraron trabajos comprensivos de múltiples países, ni evaluaciones del éxito de algún caso en particular para promover un rápido crecimiento del logro educativo a nivel terciario. Como estrategia para obtener inspiración de la experiencia internacional, García et al. (2025) hicieron una búsqueda minuciosa, país por país, para identificar aquellos que habían experimentado mayores aumentos entre el 2015 y el 2022 (inicio del capítulo el cuadro 6.2). De esos casos se identificaron medidas que hicieron posible una mejora en la cobertura de la educación superior.

No se lograron mapear todas las estrategias específicas adoptadas en cada país; sin embargo, sí se pudo sistematizar algunas medidas comunes a varios países (cuadro 6.10). La revisión muestra que en los últimos veinte años varios países han logrado aumentar significativamente la cobertura en educación superior. Casi todas requieren de políticas de incremento sustancial del financiamiento, ya sea para la expansión de las universidades, que alcance territorios de baja cobertura; ya sea para la promoción del acceso a poblaciones desfavorecidas, o ambas. En síntesis, las rutas que se pueden seguir según la experiencia internacional son:

- Más universidades.
- Más acceso a territorios sin cobertura y a poblaciones vulnerables.
- Más diversificación del acceso.
- Más innovación en el diseño curricular y los sistemas de acompañamiento de estudiantes.

Las estrategias internacionales examinadas incluyen la expansión masiva de universidades en China, India y Turquía; programas especiales de financiamiento y apoyo al acceso de grupos desfavorecidos en Brasil, México, Sudáfrica; mayor acceso a educación a distancias en Brasil e Indonesia. También la gratuidad de aranceles de matrícula en Alemania y en al menos siete países de América Latina; o los sistemas de mentoría en Australia, que han demostrado ser eficaces para mejorar las tasas de graduación y retención.

Otros ejemplos relevantes provienen de las experiencias de Chile, Turquía y China, donde los programas técnicos han aumentado significativamente la participación en la matrícula total y la satisfacción laboral de las personas graduadas. También se identificaron programas diseñados para proporcionar conocimientos prácticos y competencias específicas en un corto plazo (dos años) como en Turquía Chile, Austria, Canadá, Japón, Corea del Sur y Estados Unidos.

Las principales soluciones adoptadas por estos países han generado un impacto positivo y requieren de ciertas condiciones que Costa Rica no tiene actualmente, como la necesidad de ampliar significativamente la inversión en educación superior. Lamentablemente, el país enfrenta limitaciones fiscales y políticas para ello. En todo caso, estas experiencias sí señalan la importancia de explorar nuevas opciones adaptadas a las circunstancias y brindar ideas innovadoras para desarrollar estrategias específicas. Independientemente de las condiciones particulares de cada país, es claro que se ha planteado como un objetivo de política pública ampliar el acceso a la educación superior y lo han logrado mediante intervenciones específicas.

Mayoría de las recomendaciones expertas requieren tiempo para obtener los resultados esperados

En la preparación de este capítulo se desarrollaron diversas instancias de consulta con especialistas en educación superior y, en general, en temas de educación y el desarrollo humano. La principal motivación para estos intercambios fue la constatación de que las principales medidas adoptadas por los países para ampliar en el corto plazo el acceso, la cobertura y el logro de la educación superior dependían fuertemente de una expansión de la inversión educativa. Como este escenario no se corresponde con la situación que el país enfrenta en la actualidad y en el futuro cercano (capítulo 4), las opiniones de las personas expertas podrían arrojar luces sobre otras medidas posibles para alcanzar la ampliación de la educación superior.

Las consultas se realizaron mediante entrevistas a profundad, indagaciones puntuales relacionadas con medidas específicas bajo consideración, talleres con participación de múltiples actores, sesiones de grupo con representantes de universidades privadas y un diálogo con tres expresidentes de la República. En términos generales, las personas consultadas señalaron once medidas que podrían aumentar la cobertura y el logro educativo a nivel terciario. Algunas de ellas coinciden con los hallazgos de la revisión de literatura internacional (figura 6.1), pero otras son ajustadas al contexto nacional.

Desde la perspectiva de las personas expertas, las estrategias adoptadas deben ser "multifacéticas y coordinadas, siendo cada una de ellas esencial para construir un sistema educativo más inclusivo y efectivo" (García et al., 2025). Al combinar estas estrategias con los hallazgos del *Informe Estado de la Educación 2023*, se realizó un análisis crítico sobre la viabilidad y los desafíos que planea la adopción

Cuadro 6.10

Principales medidas implementadas a nivel internacional para mejorar los niveles de cobertura y logro educativo en la educación superior

Estrategia	Detalle y ejemplos relevantes
Educación terciaria gratuita[a/]	Exención de matrículas universitarias para todas las personas estudiantes o para grupos específicos, de manera que se eliminen las barreras al acceso, como en el caso de Alemania y Noruega.
Becas y ayudas financieras	Dirigidas a estudiantes de bajos recursos para cubrir costos de matrícula, alojamiento y otros gastos relacionados con la educación. Destacan en Estados Unidos los programas Pell Grants y Federal Student Loans, y en Brasil el programa ProUni, que brinda becas totales o parciales para asistir a instituciones privadas de educación superior.
Fomento de la investigación y desarrollo	Políticas que promueven la investigación en las universidades y su conexión con la industria. Tanto Alemania (mediane inversiones) como Japón (mediante subvenciones), fomentan esta colaboración entre universidades y el mundo empresarial.
Uso de tecnología en la educación	Integración de tecnologías para mejorar el acceso a recursos educativos, facilitar el aprendizaje a distancia, y promover la adopción de métodos de enseñanza innovadores. Resaltan los casos de Estonia, gracias a la promoción del acceso a plataformas de aprendizaje en línea y herramientas digitales para estudiantes y profesores, y de Corea del Sur, que ha integrado tecnología avanzada, incluyendo el uso de plataformas de e-learning y recursos digitales en el aula."
Políticas de inclusión y diversidad	Bridan acceso a la universidad en general o a carreras específicas, como las STEM, a grupos subrepresentados por su origen socioeconómico, étnico, su género o sus habilidades. Puede llegar a incluir el establecimiento de cuotas que reservan un porcentaje específico de plazas en las universidades para estos estudiantes. Canadá y Sudáfrica implementan políticas de admisión y programas de apoyo para asegurar el éxito de estudiantes indígenas u otros grupos minoritarios. La India cuenta con un sistema de cuotas para estudiantes de castas desfavorecidas u otras tribus. En Brasil las cuotas se aplican para estudiantes afrodescendientes y estudiantes provenientes de escuelas públicas.
Flexibilización en los requisitos de ingreso	Políticas asociadas a la admisión de estudiantes dependiendo no solo de exámenes estandarizados sino de otros criterios más amplios y flexibles. En Australia, las universidades consideran el desempeño académico, experiencias extracurriculares y cartas de recomendación, en tanto que en los Países Bajos se implementan programas de transición y formación continua.
Programas de mentoría y apoyo personalizado	Estados Unidos: para estudiantes de primer año o de grupos subrepresentados. Incluyen tutorías por estudiantes de niveles superiores o profesores, apoyo emocional, entre otros.
Programas de educación continua y formación profesional	Brindan oportunidades para que las personas adultas continúen su educación, proporcionándoles orientación individual y apoyo académico para que se adapten al entorno universitario y alcancen sus objetivos. Impacta en las tasas de retención y graduación. En Suecia, estos programas permiten a personas adultas combinar trabajo y estudio. En Singapur, se orientan al desarrollo de nuevas habilidades (re-skilling), con énfasis en la adaptabilidad y habilidades digitales.
Educación técnica y vocacional	Proporciona a las personas estudiantes habilidades prácticas y específicas para distintas industrias, lo que facilita su inserción laboral y, en muchos casos, sirve como un trampolín hacia una educación superior más avanzada. En algunos países, como en Alemania y Suiza, se han establecido sistemas de educación dual, que combinan la formación académica en instituciones educativas con la formación práctica en empresas, promoviendo la adquisición de habilidades teóricas y prácticas relevantes para el mercado laboral, logrando así altos niveles de empleabilidad de quienes se gradúan. En América Latina se han establecido organizaciones privadas para brindar formación profesional (como el Sistema S de Brasil), así como universidades tecnológicas y politécnicas (México). Hay sistemas similares en Chile y Colombia.
Programas de aseguramiento de la calidad y acreditación	Están destinados a establecer estándares y sistemas para evaluar y garantizar la calidad de las instituciones y programas educativos. Destacan por ejemplo los casos de Reino Unido, con la Agencia de Garantía de Calidad (QAA), y Australia, con la Agencia de Calidad y Estándares de la Educación Terciaria (TEQSA).

a/ La gratuidad se entiende como sistemas que no cobran arancel por matrícula *(tuition-free or low cost)* y existen muchos países, tanto en América Latina (Argentina, Brasil, Panamá, Ecuador y Cuba) que incluyen nacionales y extranjeros para las universidades públicas o exclusivos para nacionales (Uruguay y México). Otros países en Europa son (también para universidades públicas) Finlandia, Suiza, Turquía, Eslovenia, Polonia, Grecia y España, entre otros (cubre ciudadanos de la Unión Europea).

Fuente: Elaboración propia con base en García et al., 2025; y Accredited Schools, 2025 y Universia, 2025.

de cada una de estas estrategias. La principal conclusión es que la mayoría son viables y pueden ser implementadas con un enfoque coordinado y con el apoyo adecuado de todas las partes interesadas.

Las personas consultadas sugirieron el establecimiento de alianzas público-privadas y la colaboración entre sectores, con autoridades locales, con centros de educación secundaria y entre instituciones de educación superior. Todos estos son elementos sobre los que se sustentan las estrategias de acceso y conectividad, los programas de nivelación, el fomento de carreras STEM en zonas rurales y el mejoramiento de la seguridad (García et al., 2025).

Otro elemento fundamental es la existencia de infraestructura, como las sedes regionales de las universidades, las plataformas en línea y las experiencias o modelos exitosos desarrollados tanto en Costa Rica como en otras partes del mundo. Esta infraestructura puede rescatarse para sustentar las estrategias de descentralización y regionalización, los programas de educación a distancia y de educación tecnológica, los programas de nivelación, las mentorías, la articulación y colaboración institucional y los programas de educación continua, así como la evaluación y acreditación de la calidad de la educación.

La mentoría y al apoyo personalizado, que sí dependerían de las universidades, requieren de un proceso de formación o preparación para quienes brinden acompañamiento al estudiantado. El éxito de los distintos programas de educación tecnológica, a distancia, STEM o continua, así como las mentorías, dependen de la capacitación y desarrollo continuo del personal docente y administrativo. Al igual que la infraestructura, su desarrollo necesita de recursos y tiempo.

Algunas intervenciones requerirán algo más que la articulación de las capacidades existentes y un mejor uso de la infraestructura disponible. Brindar seguridad a las personas estudiantes y garantizar la conectividad implica inversiones del gobierno nacional o de los gobiernos locales. Asimismo, existen limitaciones de infraestructura, especialmente en áreas rurales, que dificultan soportar varias de las iniciativas propuestas. La mejora de las infraestructuras requiere tiempo y recursos, además de una planificación y ejecución cuidadosa. De igual modo, promover los programas de educación continua implica el desarrollo de incentivos o subsidios, que de nuevo, trascienden las políticas

Figura 6.1

Medidas para mejorar la cobertura y el logro educativo en la Educación Superior en Costa Rica

1. Conectividad y acceso[a/]:
A internet, a tecnologías de información y a recursos y materiales educativos en línea.

2. Descentralización y regionalización
Carreras y programas responden a las necesidades específicas de las diferentes regiones del país para promover un desarrollo regional más equitativo.

3. Educación a distancia y tecnología[a/]
Plataformas en línea y recursos digitales de calidad para que estudiantes y profesores de todo el país puedan acceder a ellos.

4. Mentoría y apoyo personalizado
A lo largo de la trayectoria educativa para ayudar al estudiantado a superar dificultades académicas y personales, y contribuir a reducir las tasas de deserción

5. Programas de nivelación[a/]
Para apoyar a quienes ingresan con bases deficientes, en la adquisición de habilidades y conocimientos que requerirán en su formación universitaria.

6. Articulación y colaboración institucional
Optimizar recursos, permitiendo el uso compartido de infraestructura, bibliotecas, laboratorios y otros recursos, y enriqueciendo la experiencia educativa.

7. Financiamiento y uso de recursos
Para ampliar la oferta académica, mejorar la infraestructura y contratar más personal docente, implementando un sistema basado en indicadores de desempeño

8. STEM en zonas rurales[a/]
Estrategia clave para aumentar la cobertura y contribuir al desarrollo regional, al proporcionar una fuerza laboral calificada y fomentar la innovación local.

9. Educación continua[a/]
Esencial para mantener la empleabilidad de la fuerza de trabaja en un mercado laboral en constante cambio. De particular importancia es la actualización técnica.

10. Seguridad y retención
En ruta y en las instalaciones educativas para asegurar que todas las personas estudiantes puedan asistir a clases y regresas a sus hogares de manera segura.

11. Evaluación y acreditación[a/]
Asegurar que se cumple con los estándares establecidos de calidad de la educación a las personas estudiantes y los empleadores, y que las universidades desarrollen e implementen procesos de mejora continua.

a/ Medidas consistentes con la literatura internacional
Fuente: Elaboración propia con base en García et. al., 2025.

y recursos de las instituciones de educación superior. En general, estas estrategias requieren de un financiamiento de inversiones significativas y sostenibles que, en el actual marco de restricción fiscal, parecen poco probables. Además, en caso de realizarse dichas inversiones, podrían limitarse los fondos disponibles para otros niveles educativos.

La colaboración efectiva entre instituciones educativas, el Gobierno y el sector privado es esencial, pero a menudo difícil de lograr. Las barreras burocráticas y la falta de coordinación pueden obstaculizar la aplicación de muchas estrategias. Fomentar una cultura que valore la educación continua y técnica requiere de un cambio significativo en las percepciones públicas y profesionales. Este cambio cultural es un proceso gradual que necesita apoyo constante y estrategias de comunicación efectivas.

Todos estos desafíos pueden ser abordados. La combinación de políticas bien diseñadas, el financiamiento adecuado y un compromiso firme con la mejora continua puede llevar a Costa Rica a alcanzar sus objetivos de aumentar la cobertura y el logro en la educación terciaria, creando un sistema educativo más equitativo y efectivo. Las preguntas que deben contestarse son, ¿por dónde empezar? y ¿qué capacidad tiene cada estrategia de impulsar el cambio? En los acápites siguientes se abordan ideas para responder estas interrogantes.

Cambios en la eficiencia de la educación superior permitirían rápidos aumentos en la oferta de profesionales

El conocimiento acumulado en dos décadas de producción de los *Informes Estado de la Educación* permite orientar las decisiones de investigación de factores con potencial para impulsar el aumento en la cobertura y la graduación. En esta sección se presentan los resultados de la modelación de cambios en los factores determinantes de la asistencia y la titulación universitarias, los cuales han sido objeto de análisis en ediciones previas tales como las tasas de repitencia y graduación, la empleabilidad, el logro en nivel secundario y el efecto demográfico. También se explora cualitativamente el efecto de la regulación para el caso de las universidades públicas. La diferencia de estos modelos en relación con los de la sección anterior es su énfasis en factores que sí pueden ser objeto de intervención desde las universidades.

Las principales fuentes de información para hacer la modelación fueron la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), del INEC y las estadísticas de universidades públicas. También se acudió a estadísticas del MEP. El ejercicio incluye tanto estimar proyecciones en el comportamiento de algunas variables como la modelación del peso relativo de ciertos determinantes de la asistencia y la graduación en estudios superiores.

Los hallazgos más relevantes indican que el crecimiento de la asistencia a la universidad está directamente relacionado con los resultados obtenido por las personas en la educación secundaria. Por su parte, la graduación universitaria se vincula con el crecimiento de la asistencia, pero en las condiciones actuales se requiere un crecimiento significativo de la asistencia para incidir de manera notable en la titulación. También resalta el hallazgo que la atención de variables como la repetición de cursos de quienes ya asisten a las universidades y mejorar las tasas de graduación es crucial para aumentar la oferta de profesionales en el corto plazo.

Mejora en los resultados de la educación secundaria ampliaría ingreso a la educación superior

La graduación de más profesionales con título universitario depende en gran medida de la cantidad de personas que cumplen con los requisitos para acceder a la educación superior y desean obtener un título universitario. Por lo tanto, para estimar el rendimiento de las variables que determinan los nuevos ingresos a las universidades, se analizó su relación con los resultados en educación secundaria y con la valoración económica del esfuerzo necesario para ingresar y permanecer en la universidad.

Las estimaciones se llevan a cabo con datos de admisión en universidades públicas porque son los únicos disponibles. Para modelar el acceso a la educación superior se consideró un período de 12 años, que es el que cuenta con información de todas las variables requeridas. García et al. 2025) señalan que esto tiene implicaciones sobre la cantidad de variables independientes o explicativas a incluir en el modelo (las menos posibles), lo que significó analizar cuidadosamente cada una[9].

La demanda de nuevos ingresos universitarios se incorporó al modelo de análisis considerando la tasa de permanencia aparente en el sétimo año de secundaria y la tasa de aprobación en undécimo. Asimismo, un aspecto contextual fue la tasa de desempleo abierto entre personas con grado universitario, como una medida de expectativa de movilidad social, pues podría afectar la motivación de las personas para proseguir con los estudios universitarios. Un desempleo profesional alto podría desincentivar la asistencia a la educación superior.

Los datos se analizaron con efecto de rezago, es decir, se tomaron los valores de matrícula cuatro años atrás en relación con el rango de personas entre 25 y 34 años de edad con acceso a la educación superior. Este procedimiento permite encontrar patrones o relaciones a lo largo del tiempo, lo que mejoró las correlaciones entre las variables analizadas.

La bondad de ajuste del modelo fue muy alta: el 88,9% de la variabilidad en **Admisión** es explicada por las variables predictoras en el modelo. Por otro lado, el estadístico F obtenido[10] indica que al menos una de las variables predictoras en el modelo presenta un efecto significativo en la variable de respuesta y el modelo es útil para predecirla. Finalmente, la dirección de los coeficientes fue la esperada.

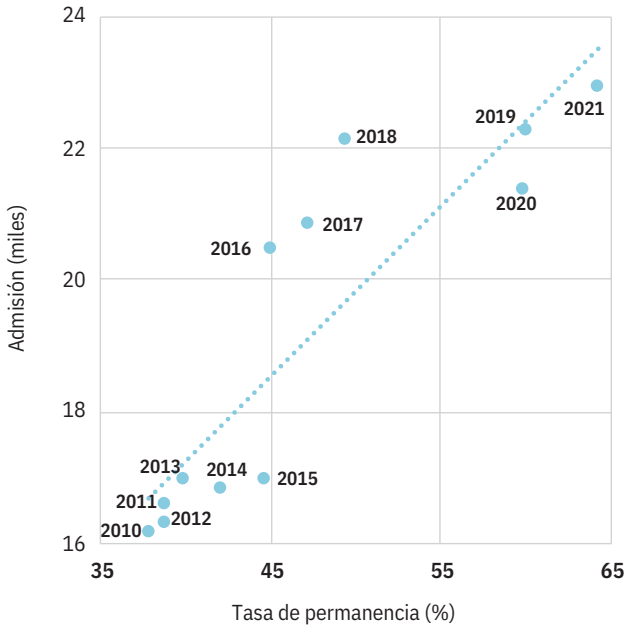
El principal resultado en el análisis es que el buen desempeño de las personas en la educación secundaria aumenta la admisión universitaria. En concreto, a mayor permanencia de estudiantes en secundaria y su aprobación a nivel de undécimo, mayor es la admisión universitaria (gráfico 6.13)[11].

La relación entre la permanencia en educación secundaria y la admisión universitaria sugiere la necesidad de aplicar estrategias para reducir la exclusión educativa en los primeros años de ese nivel,

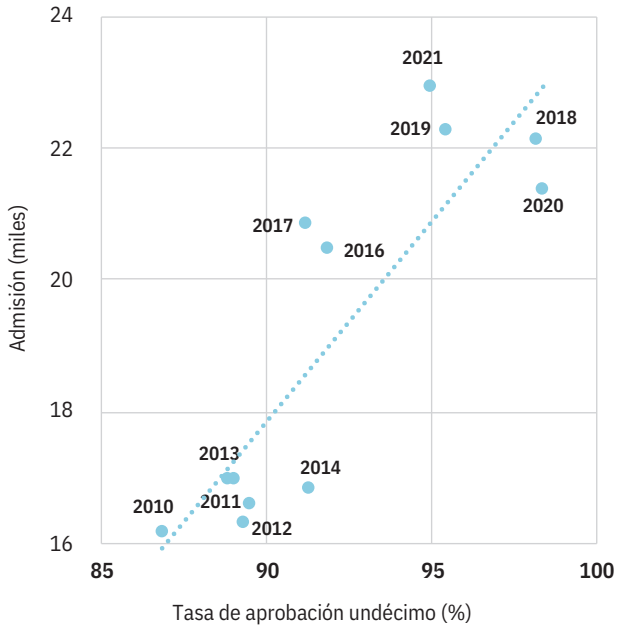
Gráfico 6.13

Relación entre la admisión universitaria e indicadores selectos de desempeño en la educación secundaria[a/]. 2010-2021

a. Tasa de permanencia aparente en secundaria[b/] (porcentaje)



b. Tasa de aprobación de undécimo en secundaria (porcentaje)



a/ La correlación entre variables se representa como una línea punteada. Su estimación proviene de una modelación multivariada, pero por simplicidad los resultados se presentan de manera bidimensional.

b/ Se estima como el porcentaje de estudiantes que consiguen alcanzar el último año de secundaria del total que matricularon sétimo grado. Este indicador no toma en cuenta la repetición.

Fuente: García et al., 2025 con datos del MEP y OPES-Conare.

al brindar apoyo académico, financiero y psicológico a las personas estudiantes. Al mejorar la retención en secundaria, se puede preparar y motivar a un mayor número de estudiantes para que continúen su educación en la universidad, lo cual favorecerá la admisión universitaria a largo plazo.

Al repasar las propuestas sistematizadas de la consulta con personas expertas, una opción es un trabajo conjunto entre las universidades y el MEP para poner en marcha programas de orientación vocacional que les muestren a las personas estudiantes el valor de la educación superior y cómo puede mejorar sus oportunidades laborales. Por ejemplo, fortalecer el programa de charlas y visitas universitarias supone la evaluación de su efectividad. Otra estrategia consistiría en mejorar la enseñanza y reforzar habilidades clave, como matemáticas y lenguaje, esenciales para el éxito en la universidad, mediante cursos optativos de preparación para la universidad que les ayuden a las personas estudiantes a desarrollar habilidades de estudio, investigación y resolución de problemas.

Conforme aumenta la tasa de aprobación en el último año de secundaria, parece haber una tendencia general hacia un incremento en la admisión universitaria, aunque con cierta variabilidad (gráfico 6.13b). Entonces, para mejorar la admisión universitaria, es esencial aumentar la tasa de aprobación en el último año de secundaria. Estrategias centradas en el apoyo académico, orientación, apoyo emocional y el involucramiento de la familia pueden ser efectivas para aumentar la probabilidad de que las personas estudiantes finalicen undécimo con éxito. De este modo, se generará un mayor flujo de estudiantes potenciales para ingresar a la universidad.

Otra medida posible es brindar becas o ayudas condicionadas a la aprobación de undécimo, pues motivaría a las personas estudiantes a concluir satisfactoriamente sus estudios secundarios. Invitar a estudiantes universitarios o personas graduadas a hablar sobre sus experiencias y los beneficios de completar la secundaria podría ser relevante para motivarles a continuar en la universidad. Otra estrategia consistiría en identificar a las personas estudiantes que muestran signos de riesgo de abandono y proporcionarles apoyo adicional para que permanezcan en el sistema escolar y logren aprobarlo.

Por su parte, alcanzar estudios universitarios y graduarse representa la promesa de un futuro mejor para las personas y sus familias. De igual manera, le proporciona a la sociedad mayores capacidades para impulsar el crecimiento económico y el desarrollo humano. Sin embargo, lograr esta meta es un proceso que requiere tiempo y esfuerzo, además de una importante inversión familiar. Si la expectativa del valor de ese esfuerzo es que no rinda frutos deseados, las personas aspirantes a estudiar en la educación superior podrían desmotivarse[12].

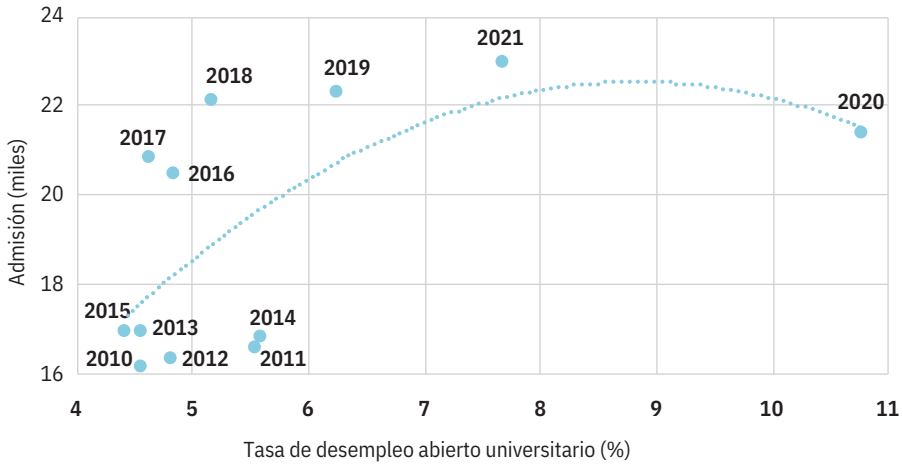
En este *Informe* se analizó la reacción de la asistencia a la educación superior frente a cambios en la tasa de desempleo abierto (TDA) de las personas con estudios universitarios, con el fin de aproximar de manera empírica a este tema. Para este análisis, la variable fue categorizada en tres niveles: bajo (menos de 7%), medio (entre 7% y 9%) y alto (más de 9%).

La relación entre desempleo y admisión parece mejor explicada como una relación cuadrática, que identifica una dinámica compleja entre el desempleo universitario y la admisión (gráfico 6.14). Hay un punto óptimo donde la admisión es mayor y luego disminuye conforme el desempleo sigue subiendo. Esta interpretación sugiere que, en un contexto de desempleo moderado, la admisión universitaria puede aumentar, pero en situaciones de desempleo excesivo, la percepción o capacidad de acceder a la educación superior se ve afectada negativamente.

Se utilizó el método de regresión múltiple para controlar el efecto que podrían tener otras variables que también influyen en la admisión universitaria con el fin de aislar el efecto "puro" del desempleo universitario sobre la admisión. El resultado es claro: un mayor desempleo universitario tiende a desincentivar la admisión cuando se consideran otros factores simultáneamente, pues actúa como un factor disuasivo. Las personas pueden optar por alternativas educativas o laborales si perciben que la universidad no garantiza su futura empleabilidad, lo cual disminuye la admisión en contextos de alto desempleo entre personas con título universitario.

Gráfico 6.14

Relación entre la tasa de desempleo abierto de personas con estudios universitarios y la admisión universitaria. 2010-2021



Nota: La correlación entre variables se representa como una línea punteada. Su estimación proviene de una modelación multivariada, pero por simplicidad los resultados se presentan de manera bidimensional.
Fuente: García et al., 2025 con datos del MEP y OPES-Conare.

Por otro lado, en momentos de alto desempleo, las familias pueden estar menos dispuestas a apoyar económicamente la educación universitaria, en especial si no ven beneficios claros en términos de empleabilidad. Sin embargo, es preciso mirar este resultado con cautela. La modelación no es concluyente porque la tasa de desempleo de profesionales es históricamente baja en Costa Rica y en el período considerado para la estimación solo hay un punto mayor al 8%. No se encontró evidencia de que la tasa de desempleo abierto interactúe con otras variables de admisión.

Se realizaron análisis adicionales para determinar si la inclusión en el modelo de las interacciones entre variables tenía consecuencias en su capacidad predictiva. La conclusión fue negativa[13]. Las variables que finalmente se incluyeron como predictores de la admisión universitaria fueron la tasa de permanencia aparente, la tasa de desempleo abierto y la tasa de aprobación en undécimo grado. No obstante, los coeficientes estimados para estas dos últimas incluyen el valor cero en sus intervalos de confianza, lo cual sugiere que sus efectos deben interpretarse con cautela.

En conclusión, los resultados apuntan a que el fenómeno de la admisión responde principalmente a los efectos directos de cada variable, sin que existan relaciones interactivas que modifiquen de forma significativa estos efectos. Por lo tanto, los esfuerzos futuros podrían centrarse en mejorar la precisión de la estimación de cada predictor de manera independiente, en lugar de explorar interacciones que, al menos en este análisis, no demostraron ser relevantes.

Atender factores determinantes en la graduación universitaria es crítico para la oferta de profesionales

La posibilidad de graduar profesionales con título universitario depende, en gran medida, de la disponibilidad de cupos para nuevos ingresos, la distribución geográfica de esos cupos y el nivel de reprobación promedio de las universidades. Para estimar el efecto de estas variables en el nivel de títulos universitarios entregados se empleó la información de la base de datos de diplomados (Badagra) del Conare (2023) en lo concerniente a la evolución de la titulación, la matrícula de nuevos ingresos y tasas de reprobación

en universidades públicas, únicos datos disponibles.

La evolución de la cantidad de diplomas por sector tuvo un abrupto giro en el año 2014. Si a partir del año 2021 la titulación general continuara creciendo al ritmo alcanzado en el 2020 (3,2%), se lograría tener 65.000 diplomas para el 2034, 60% más de lo que se alcanzó en el 2014. Si se recuperara el crecimiento previo al 2014 (5,5%), se lograría tener 81.000 diplomas para el 2034, 90% más de lo que se logró en el 2020 (gráfico 6.15).

Al proyectar el crecimiento del sector privado en la entrega de títulos universitarios, se identifican dos posibles escenarios. El moderado es el 3,6% de crecimiento promedio anual y corresponde al comportamiento observado en el período 2000-2020; el escenario optimista sería un 7,0% de crecimiento promedio anual, congruente con el reportado entre el 2000 y el 2014. Para el 2034, el sector privado otorgaría el 65% de los diplomas en el escenario moderado y el 72% en el escenario optimista (gráfico 6.16).

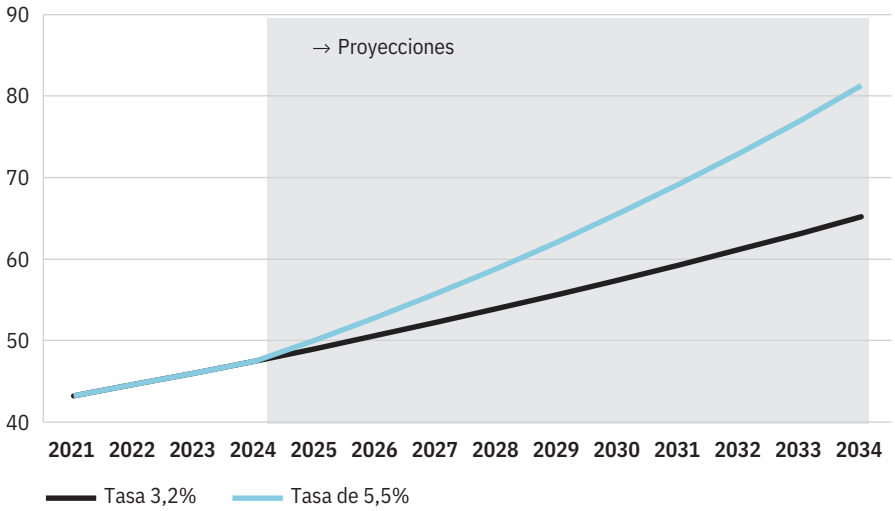
García et al. (2025) construyeron un modelo para explicar la cantidad de diplomas en grado, incluyendo diplomados, bachilleratos y licenciaturas. Entre los factores considerados en un inicio se incluyó la variable "proporción de mujeres matriculadas en las instituciones". Sin embargo, el análisis arrojó un coeficiente direccionalmente incorrecto, por lo que descartaron utilizarla como variable predictora.

El modelo explica el 75,17% de la variabilidad en el número de diplomas de pregrado, lo que indica un buen ajuste. La evaluación del nivel de significancia estadística y el valor de la probabilidad[14] evidencian que al menos una de las variables predictoras tiene un efecto significativo en el número de diplomas, aunque individualmente ninguno de los coeficientes es significativo. Esto puede deberse a la correlación entre las variables, por lo que quizás sea necesario eliminar alguna (cupos asignados o matrícula en sedes regionales).

El modelo de regresión múltiple el coeficiente de cupos asignados no fue estadísticamente significativo, quizás por la presencia de otras variables o limitaciones

Gráfico 6.15

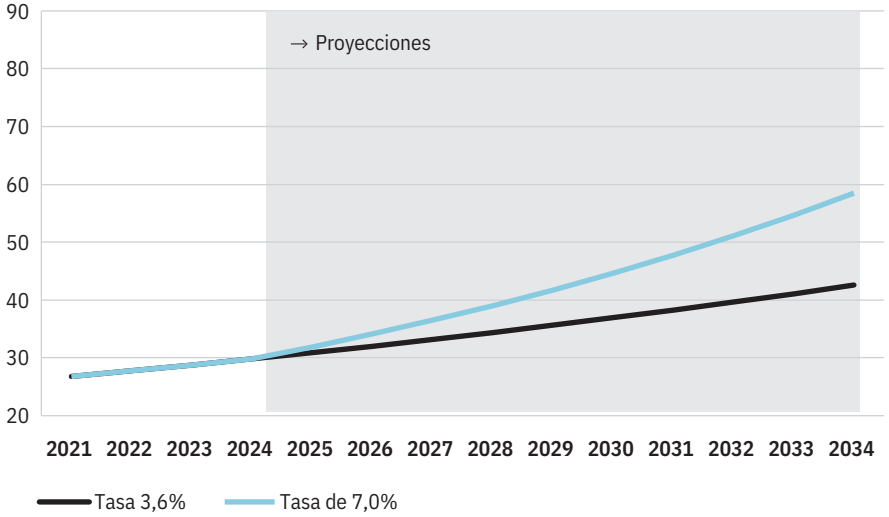
Proyección de graduaciones en las universidades públicas y privadas, según escenario. 2021-2034
(miles de diplomas)



Nota: A partir del 2024, la información corresponde a datos proyectados que se representan con un área sombreada. Estos se obtienen de proyecciones lineales que asumen que, todo lo demás constante, la serie mantendrá el crecimiento anualizado de 3,2% registrado en el período 2000-2020 y 5,5% del período 2000-2014, respectivamente.
Fuente: García et al., 2025 con datos de Badagra, del Conare.

Gráfico 6.16

Proyección de graduaciones en las universidades privadas, según escenario. 2021-2034
(miles de diplomas)



Nota: A partir del 2024, la información corresponde a datos proyectados que se representan con un área sombreada. Estos se obtienen de proyecciones lineales que asumen que, todo lo demás constante, la serie mantendrá el crecimiento anualizado de 3,6% registrado en el período 2000-2020 y 7,0% del período 2000-2014, respectivamente.
Fuente: García et al., 2025 con datos de Badagra, del Conare.

de los datos. Sin embargo, se observó una tendencia positiva: conforme se asignan más cupos, también tiende a aumentar el número de diplomas emitidos (gráfico 6.17). Esto sugiere que incrementar los cupos asignados parece estar asociado con un mayor número de personas graduadas en términos generales. Esto podría ser porque otras variables, como la tasa de reprobación o matrícula regional, influyen y pueden estar interactuando de maneras complejas.

Lo anterior indicaría que aumentar los cupos no puede ser la principal estrategia para expandir la titulación universitaria. Los resultados sugieren que cualquier ampliación de cupos debe acompañarse de otras estrategias, como las consultadas a las personas expertas y las analizadas en algunas de las experiencias internacionales:

- Tutorías y asesorías académicas: incrementar el número de cupos junto con programas de tutoría y asesoría para apoyar a las personas estudiantes en su adaptación a la vida universitaria y en las materias más difíciles. Ello puede realizarse mediante programas de mentoría donde estudiantes avanzados ayuden a los nuevos ingresos a adaptarse, mejorar su rendimiento y mantenerse en el programa hasta graduarse.

- Apoyo psicológico y consejería: proveer recursos de apoyo emocional y psicológico para reducir la deserción. La transición a la universidad puede ser difícil, y el apoyo adecuado puede mejorar la retención y las tasas de graduación.

- Matrícula en sedes regionales: mejorar la calidad y relevancia de la educación en las sedes regionales puede ser clave para aumentar el número de personas graduadas.

- Alinear la oferta académica con el mercado laboral: una mayor alineación entre los programas y las demandas del mercado laboral puede aumentar la motivación de las personas estudiantes para completar sus estudios y reducir la deserción.

- Prácticas y convenios con empresas: establecer prácticas y convenios con empresas para que, mediante la educación dual, las personas estudiantes puedan aplicar sus conocimientos en el mercado laboral y aumentar su motivación para completar la carrera.

Uno de los factores que más incide en la graduación universitaria es la reprobación. Otros estudios sobre la reprobación en las universidades públicas han indicado que esta varía según la universidad, el área de conocimiento y el curso específico; pues en los que hay más proporción de mujeres, tienen menor reprobación.

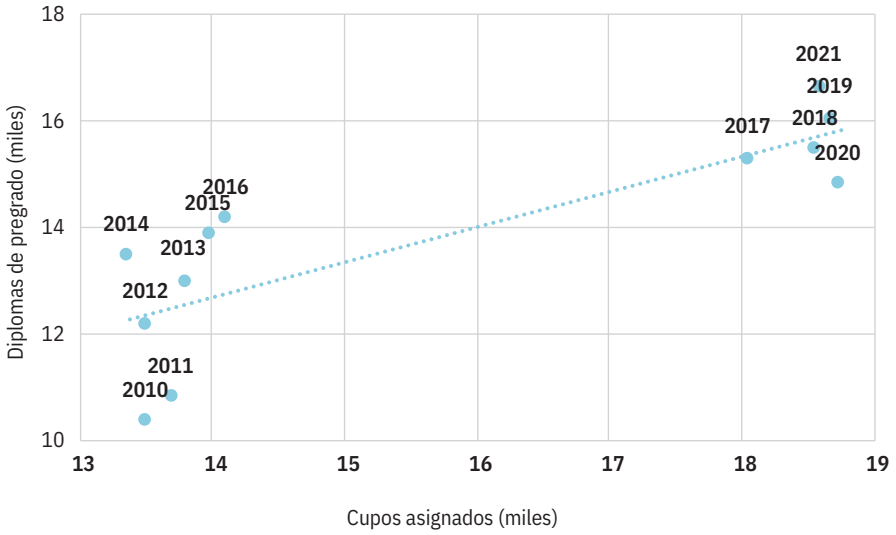
No obstante, pareciera necesario que la tasa de reprobación general se mantenga en un rango "intermedio" para maximizar el número de diplomas (gráfico 6.18). Un nivel moderado de reprobación puede mantener el rigor académico sin desmotivar a las personas estudiantes, mientras que niveles muy altos o bajos pueden reducir la tasa de graduación. El *Noveno Informe Estado de la Educación* (2023) identificó con precisión las áreas o materias con mayores tasas de reprobación y recomendó ofrecer recursos adicionales, como tutorías, clases de refuerzo o materiales de estudio para ayudar a las personas estudiantes a superar estas barreras y aumentar sus probabilidades de graduación sin comprometer el rigor académico.

Una tercera línea de trabajo para expandir la titulación universitaria consiste en invertir en sedes regionales con el fin de incrementar la capacidad de matrícula. Esta constituye una estrategia sólida para incrementar el número de personas graduadas, pues la relación entre ambas variables es clara y directa (gráfico 6.19). La creación de programas que atiendan las necesidades de la población local y proporcionen apoyo académico pueden maximizar los beneficios de este aumento en matrícula.

Este resultado debe, sin embargo, leerse con cuidado. Hay dos hallazgos que llaman a la cautela. En primer lugar, la relación entre el número de personas graduadas y la matrícula es muy superior en los recintos centrales que en las sedes

Gráfico 6.17

Relación entre los cupos universitarios asignados y los diplomas de pregrado en universidades estatales. 2010-2021



Nota: La correlación entre variables se representa como una línea punteada. Su estimación proviene de una modelación multivariada, pero por simplicidad los resultados se presentan de manera bidimensional. El salto en el eje horizontal corresponde al ingreso de la UTN.
Fuente: García et al., 2025 con datos de Badagra, del Conare e información de las universidades públicas.

regionales. En otras palabras, para que esta predicción modelada surta efectos importantes en el total de personas graduadas, el crecimiento en la matrícula en sedes regionales debería ser muy cuantioso. Este crecimiento pudiera ser poco probable, pues hoy ya presentan casi la mitad del total de matrícula.

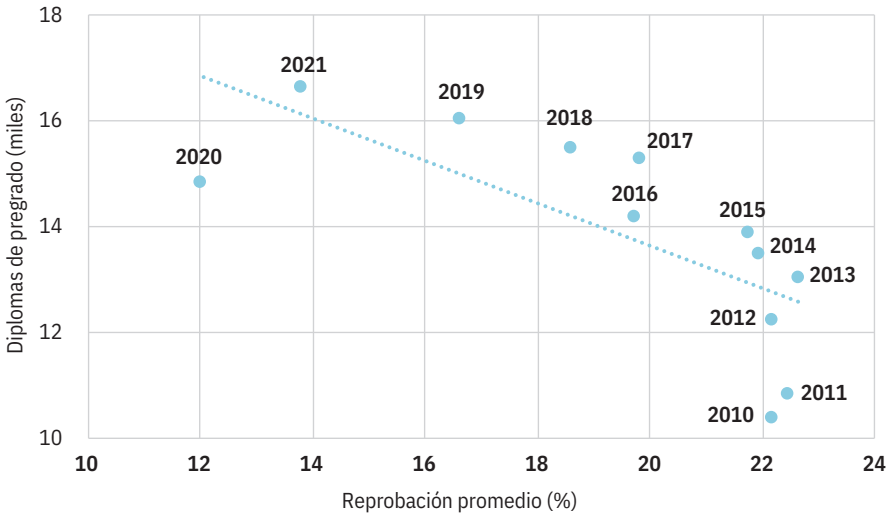
El segundo hallazgo es que la asistencia universitaria en la Región Central está disminuyendo. Esta concentra todas las sedes centrales de las universidades públicas y la casi totalidad de las universidades privadas. Entonces, ahí donde efectivamente existe una mayor tasa de personas graduadas por matrícula, se está perdiendo participación relativa en la cobertura. La implicación es seria pues el país podría hacer una apuesta por fortalecer la regionalización vía expansión de los cupos fuera de la Región Central y terminar con menos profesionales. Para que esto no suceda, se deben implementar estrategias focalizadas en mejorar la graduación en esas sedes regionales, al mismo tiempo que se identifican los factores que empujan a la caída en la asistencia en la Región Central.

En el estudio sobre los factores determinantes de la titulación universitaria también se evaluó la posible interacción entre las distintas variables predictoras. No se encontró evidencia clara de interacciones entre las variables consideradas. Además, la exploración gráfica de la relación entre la matrícula de primer ingreso en las universidades regionales, la tasa de reprobación promedio y la cantidad de cupos asignados, no reveló patrones consistentes que sugirieran una interacción significativa. Por lo tanto, los resultados deben interpretarse con la debida precaución, reconociendo que el modelo capta relaciones directas, pero no interacciones complejas. En investigaciones futuras, sería recomendable aumentar el tamaño de la muestra o incorporar nuevas fuentes de datos para evaluar con mayor precisión la existencia de interacciones significativas entre los factores en análisis.

Al realizar las pruebas para determinar el modelo con mejor ajuste[15], se confirmó que no debía incluir términos de interacción, pues la adición de estos no

Gráfico 6.18

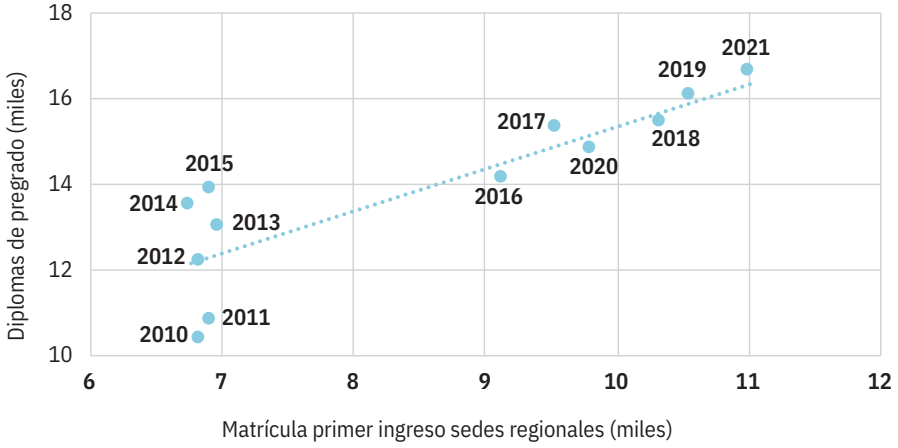
Relación entre la tasa de reprobación en cursos y los diplomas de pregrado en universidades estatales. 2010-2021



Nota: La correlación entre variables se representa como una línea punteada. Su estimación proviene de una modelación multivariada, pero por simplicidad los resultados se presentan de manera bidimensional.
Fuente: García et al., 2025 con datos de Badagra, del Conare e información de reprobación entregadas por las universidades públicas.

Gráfico 6.19

Relación entre la matrícula de primer ingreso en las sedes regionales y los diplomas de pregrado en las universidades estatales. 2010-2021



Nota: La correlación entre variables se representa como una línea punteada. Su estimación proviene de una modelación multivariada, pero por simplicidad los resultados se presentan de manera bidimensional. El salto en el eje horizontal corresponde al ingreso de la UTN.
Fuente: García et al., 2025 con datos de Badagra, del Conare

mejoraba la calidad predictiva y aumentaba innecesariamente la complejidad[16]. Como resultado, se estableció un modelo más simple con las siguientes variables como predictores principales:

- Matrícula de primer ingreso en universidades públicas.
- Tasa de reprobación promedio.
- Cupos asignados en universidades públicas.

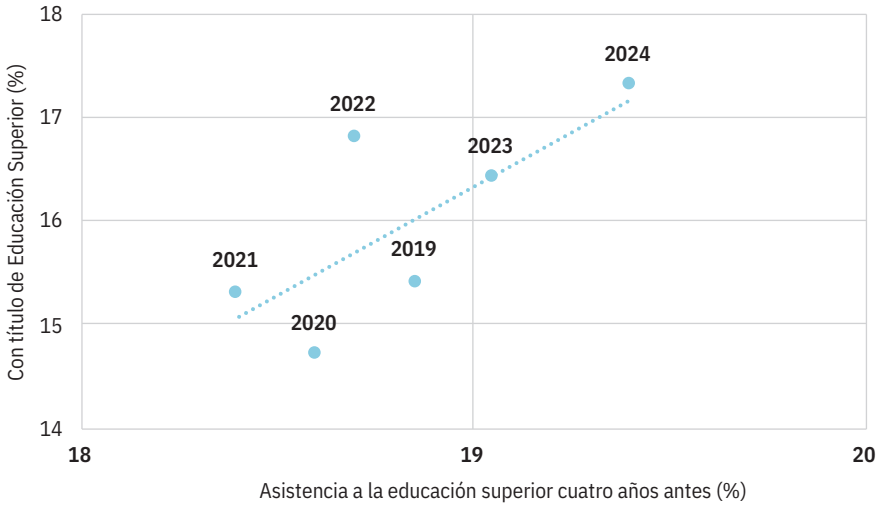
El análisis basado en la Enaho 2015-2024 muestra una relación entre la asistencia a la educación superior y la obtención de un título universitario, con un rezago de cuatro años. La asociación estimada es de 0,73, lo cual sugiere una correlación positiva entre ambas variables. A mayor porcentaje de asistencia a la educación superior en un determinado período, mayor es el porcentaje esperable de personas con título universitario en los años posteriores (gráfico 6.20).

Con este modelo predictivo se pueden estimar los porcentajes de personas con título universitario en función de los distintos niveles de asistencia a la educación superior. En el 2024, la Enaho reportó que el 21,8% de las personas entre 18 y 34 años asistieron a la universidad. Para alcanzar un 50% de personas con título universitario sería necesario incrementar la asistencia de personas a la educación superior hasta al menos un 35% de la población indicada.

Si la asistencia universitaria fuera un 30% de este segmento de edades, el 40,3% de las personas obtendría un título universitario; con un 45% de asistencia, esta proporción ascendería a 71,6%. Estos resultados destacan la importancia de fomentar políticas que aumenten la matrícula en la educación superior para mejorar el nivel de titulación en la población joven. Sin embargo, como se vio anteriormente, esto no se va a lograr solo por medio de una política agresiva de aumento de cupos (gráfico 6.21). García et al. (2025) hallaron que en contextos de bajos niveles de asistencia universitaria, siempre habrá una proporción de personas que acceden a la educación superior que

Gráfico 6.20

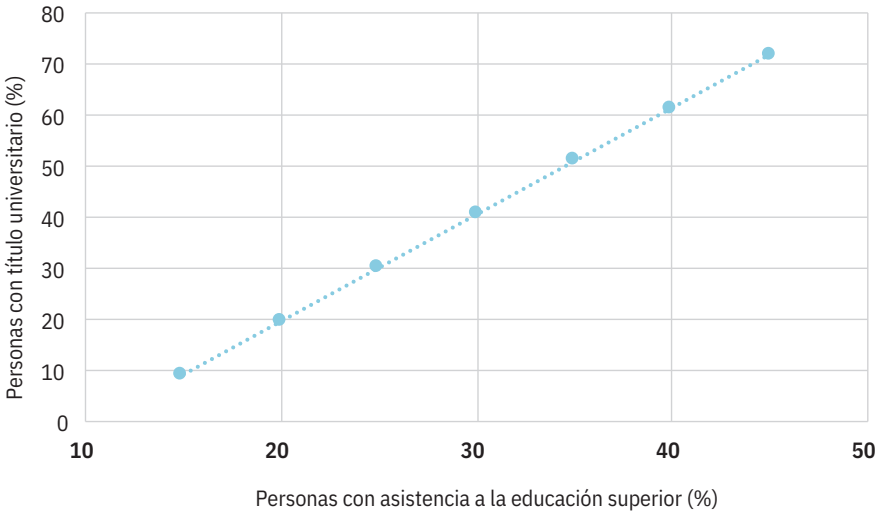
Relación entre la asistencia a la educación superior pública y privada y las personas con título de educación superior, en las personas de 18 a 34 años. 2019-2024



Nota: La correlación entre variables se representa como una línea punteada. Su estimación proviene de una modelación multivariada, pero por simplicidad los resultados se presentan de manera bidimensional.
Fuente: García et al., 2025 con datos de las Enaho, del INEC.

Gráfico 6.21

Prospección de la titulación universitaria de acuerdo con el nivel de asistencia a la educación superior



Fuente: García et al., 2025 con datos de las Enaho, del INEC.

no lograrán obtener un título universitario, lo cual refuerza la idea de que el simple aumento de cupos no es suficiente para incrementar la titulación. Ante esto, se torna fundamental mejorar la calidad de la educación, reducir la reprobación y la deserción, así como hacer que los procesos administrativos y académicos sean más eficientes. Sin estos esfuerzos complementarios, el crecimiento en la matrícula universitaria podría no traducirse en un incremento significativo en el número de personas graduadas.

La relación entre el acceso a la educación superior (pública y privada) y la proporción de personas con título universitario en la población de 18 a 34 años también es positiva. La regresión lineal ajustada indica una correlación positiva entre ambas variables. Si el acceso a la educación superior es del 30%, la tasa de titulados proyectada es del 17,9%. Con un acceso del 50%, la proporción de titulados aumentaría a un 40,9%. Para alcanzar un 50% de personas con título universitario, se requeriría un acceso superior al 55%. En este punto es importante señalar que, incluso con bajos niveles de acceso, la titulación no es inexistente. Ello sugiere la presencia de otros factores que influyen en la obtención de títulos universitarios (gráfico 6.22).

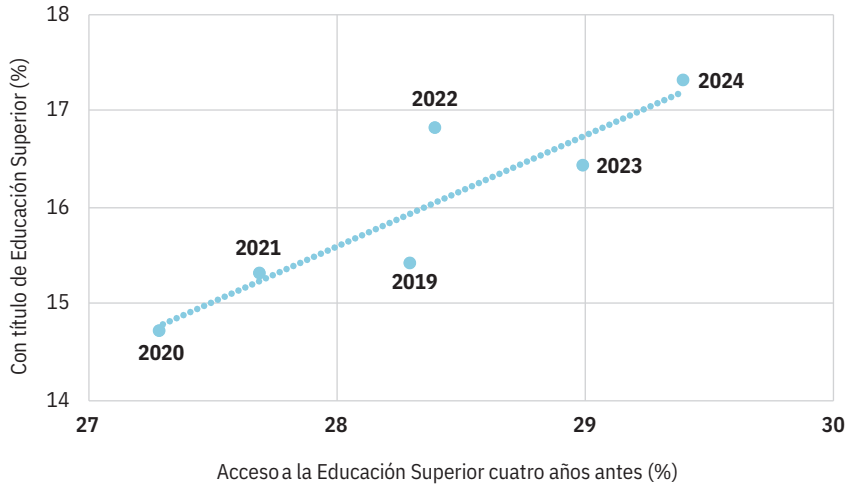
Estos resultados refuerzan la idea de que incrementar el acceso a la educación superior es una estrategia clave para aumentar la titulación universitaria. Sin embargo, también resaltan la importancia de considerar otros factores que pueden influir en el éxito académico y la finalización de los estudios. De ahí la importancia de diseñar estrategias que combinen la expansión del acceso con mejoras en la retención, calidad educativa y procesos de graduación.

Para más información sobre

MEDIDAS ALTERNATIVAS PARA AUMENTAR LOGRO UNIVERSITARIO
Garcia et al., 2025
www.estadonacion.or.cr

Gráfico 6.22

Relación entre el acceso[a/] a la educación superior pública y privada y las personas con título de educación superior, en las personas de 18 a 34 años[b/]. 2019-2024



a/ Se entiende acceso como estar actualmente asistiendo, haber asistido y/o haberse titulado de la universidad.
b/: La correlación entre variables se representa como una línea punteada. Su estimación proviene de una modelación multivariada, pero por simplicidad los resultados se presentan de manera bidimensional.
Fuente: García et al., 2025 con datos de las Enaho, del INEC.

Un marco normativo disperso y omiso regula el acceso y logro educativo

La investigación de García et al. (2025) evidenció que la mayoría de los factores que pueden aumentar o disminuir la probabilidad de las personas de acceder a la educación superior y graduarse no depende únicamente del accionar de las universidades. Será consecuencia también de las decisiones que la sociedad costarricense adopte para modificar las limitaciones estructurales al desarrollo humano nacional.

Las universidades, sin embargo, pueden avanzar en medidas para eliminar las barreras al acceso y promover el éxito académico de sus estudiantes. Una dimensión clave es la gobernanza universitaria, la voluntad y la capacidad de adecuar normativas y políticas internas que aumenten los cupos, flexibilicen la capacidad de las instituciones para atender a cambios, incluyendo la creación de nuevas carreras o el cierre o modificación de las que quedan desfasadas, las cuales promuevan que las personas estudiantes se gradúen.

Achoy (2025) realizó una investigación sobre los modelos de gobernanza en las universidades públicas desde su creación para definir las políticas institucionales directamente relacionadas con el aumento de la cobertura poblacional y territorial de su oferta. Además, efectuó un diagnóstico normativo para conocer cuán preparadas están las universidades estatales para flexibilizar su capacidad docente ante las demandas del contexto, así como para atender de manera integral la promoción estudiantil y el logro educativo. Para ello, elaboró una base de datos que incluye las principales dimensiones normativas y disposiciones adoptadas por las universidades públicas en materia de cupos, cobertura, promoción y adecuación de la oferta académica que ofrecen.

El estudio también incluyó una comparación de los contenidos de esas políticas y del diseño instituciona, con el fin de perfilar alternativas para aumentar la eficiencia de los resultados, atendiendo a las barreras existentes y revisando incentivos para fomentar la coordinación inter e intrainstitucional.

La investigación fue predominantemente cualitativa y se desarrolló en tres fases. A su vez, se identificaron las disposiciones y los regulatorios sobre el objeto de estudio, los hallazgos fueron complementados con insumos recabados durante un proceso entrevistas y contactos con informantes clave, quienes apoyaron la validación de la información sistematizada (figura 6.2)

La revisión a profundidad, el análisis y la triangulación de los insumos de la investigación de Achoy (2025) contrastó la normativa recopilada con otras fuentes de información. En la tercera fase se entrevistó a personas involucradas actualmente en la gestión activa de los procesos, así como a otras personas expertas en el tema, quienes aportaron conocimientos adicionales sobre los retos y desafíos interinstitucionales en la materia.

Los principales hallazgos apuntan a que existe una amplia normativa de admisión, pero escasa regulación para garantizar acciones y estrategias de rendimiento. También que, aunque algunas universidades han incluido en sus planes operativos anuales una estimación del número de graduados que esperan por año no existe ninguna reglamentación sobre metas en tasas y tiempos de graduación tal y como se detalla a continuación.

Predominan de regulaciones recientes con poca supervisión emitidas por una multiplicidad de fuentes normativas

Achoy (2025) encontró que el grueso del desarrollo normativo sobre los temas de cupos y oferta académica en las universidades estatales se dio en los últimos nueve años. Logró identificar largos períodos con pocas normativas y que las fechas de vigencia de algunas de las reglas superan los 40 años (gráfico 6.23).

Los últimos cuatro años han sido el período más activo de producción de normativas. Destaca el año 2022, cuando hubo un "pico" de 25 disposiciones. Esto obedeció a que algunas universidades actualizaron sus reglamentaciones o incorporaron nuevas disposiciones en los procesos de cupos y cobertura de la oferta académica. Por ejemplo, la aprobación del *Reglamento de Admisión a Carreras de Grado en el Tecnológico de Costa Rica* (TEC, 2022), en el cual se formalizaron numerosas regulaciones específicas para el proceso de determinación de cupos y de oferta académica, y la aprobación del procedimiento denominado *Diseño, rediseño y cierre de programas o carreras de pregrado y grado* en la UNED, que contempla varias disposiciones normativas vinculadas al proceso para determinar cuáles planes de estudio se ofertan.

Uno de los principales hallazgos del estudio es que las universidades estatales tienen fuentes de generación normativa distintas para regular procesos similares. Esto no solo ocasiona que las disposiciones tengan características de diseño más complejas y específicas según su órgano emisor (recuadro 6.2). Además, analizar el conjunto de la educación superior pública implica una compleja dispersión de fuentes normativas. Por tanto, los esfuerzos para unificar las disposiciones universitarias deben considerar esta multiplicidad.

Adicionalmente, el diseño y la implementación de las disposiciones recae en instancias universitarias diferentes. Solo

Figura 6.2

Metodología empleada para la identificación y análisis de disposiciones normativas de las universidades estatales relativas a la cobertura y la promoción estudiantil

Fase 1: Recopilación y sistematización de disposiciones normativas

- Estatutos, reglamentos, políticas, directrices internas
- Consolidación en base de datos con registros sobre:
  - Universidad
  - Tipo y título de la normativa
  - Texto y artículo analizado
  - Fecha
  - Autoridad emisora
  - Temporalidad
  - Eje temático (cupos, cobertura territorial, apertura de oferta académica, promoción, etc.)

Fase 2: Análisis cualitativo sobre cobertura, oferta y capacidades

- Principales disposiciones y sus características
- Efectividad para favorecer la ampliación de la cobertura
- Oportunidades de mejora de la estructura normativa y de la gobernancia intra e interinstitucional.
- Enfoque en la promoción estudiantil
- Promoción o no de esquemas de coordinación interorganizacional para aumentar la cobertura.

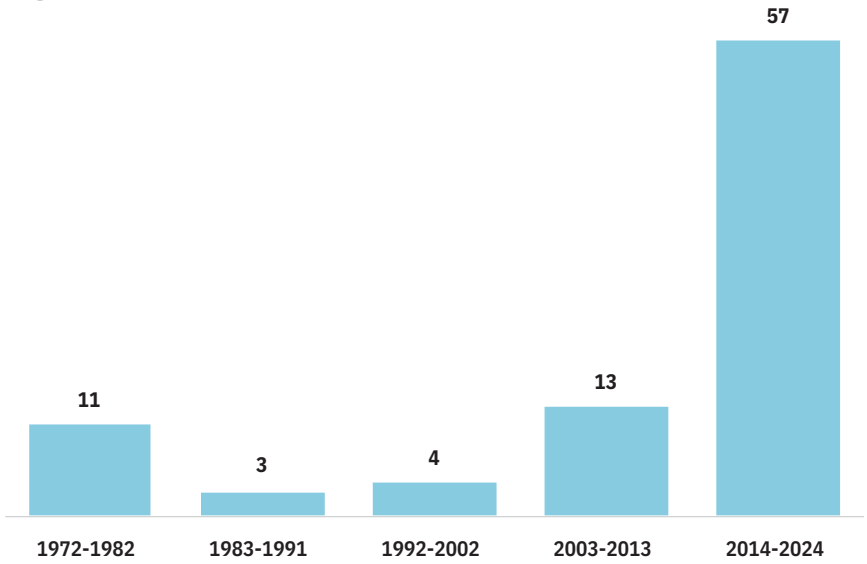
Fase 3: Verificación con personas expertas. Identificación de:

- Principales normas o disposiciones con impacto positivo o negativo sobre la ampliación de la cobertura.
- Aspectos de políticas con mayor potencial de incidencia.
- Demandas actuales y futuras en cuanto a cobertura universitaria.
- Medidas para mejorar la coordinación interuniversitaria.
- Estrategias integrales para la promoción estudiantil

Fuente: Elaboración propia con base en Achoy, 2025.

Gráfico 6.23

Total de normas en materia de cupos y oferta académica, según año de emisión. 1972-2024



Fuente: Achoy, 2025 con datos de normativas y directrices de las universidades públicas.

seis de las disposiciones encontradas por Achoy (2025) fueron emitidas por la misma dependencia universitaria que estaría a cargo de su aplicación.

En términos generales, los principales entes emisores de las normas que regulan la apertura de cupos y de oferta académica son los órganos colegiados de mayor rango institucional, como el Consejo Universitario, el Consejo Institucional, el Consejo de Rectoría o las Asambleas Institucionales (gráfico 6.24). Estas instancias delegan en otras las tareas académicas y administrativas relacionadas con el proceso. En este punto llama la atención que no se logró encontrar evidencia de que las instancias superiores supervisen el cumplimiento efectivo de las normas que aprueban en esta materia.

En estos casos, la función de los órganos colegiados superiores se limita a la producción normativa y no intervienen de nuevo en el proceso. Como resultado, las normas diseñadas suelen ser tan amplias y generales que obligan a las entidades implementadoras a emitir sus propias directrices para hacer operativa la norma superior. Una de las excepciones se identificó en el TEC, donde el Consejo no solo aprueba la normativa, sino que también aprueba la determinación final de cupos cada año.

Disposiciones concentradas en cupos y omisas en tasas de graduación

Las universidades públicas no han incorporado en su quehacer y su normativa un marco claro para impulsar un crecimiento sostenido de las tasas de graduación para cada cohorte de nuevos ingresos y han concentrado sus esfuerzos en el crecimiento de la matrícula de nuevos ingresos. En general, las disposiciones universitarias con mayor potencial en el tema de cupos y cobertura presentan tres características:

- Las normas favorables para amplificar el acceso a la educación superior carecen de mecanismos sancionatorios en caso de incumplimiento.

- Tienen alto rango normativo, pero delegan en disposiciones de menor fuerza jerárquica su operacionalización y puesta en marcha.

Recuadro 6.2

Proceso de aprobación de normativas relacionadas con los cupos y nuevas carreras en las universidades estatales

El proceso de diseño y aprobación de normas y disposiciones relativas a la oferta de cupos y nuevas carreras difiere en cada universidad, no solo en la instancia donde se origina el proceso sino también en las otras instancias, actores y autoridades que intervienen. Esta diversidad de procedimientos genera una lógica de acción distinta entre las universidades (diagrama 6.1).

La UCR y la UNA presentan modalidades similares. Ambas manejan el proceso entre las unidades académicas (escuelas, facultades, sedes o centros) y la Vicerrectoría de Docencia, antes de remitir la información al Registro. Por su parte, el TEC y la UTN, aparte de estos dos actores, involucran órganos colegiados y, en el caso de la UTN, interviene también la Rectoría.

El proceso de la UTN se caracteriza por escalar a través de todas las instancias académicas jerárquicas (Dirección de Carrera-Decanato-Vicerrectoría de Docencia-Rectoría), algo que en otras instituciones solo ocurre en el caso de las sedes regionales, en donde las coordinaciones de planes de estudio canalizan la propuesta a través de la dirección de la sede.

El punto en común entre la mayoría de las universidades públicas es el momento en que ponen a disposición la cantidad de cupos para los correspondientes procesos de admisión (usualmente durante el segundo trimestre del año). En otras palabras, la fase en la que esos cupos son publicados a la población postulante de modo que conozcan cuántos espacios disponibles existen.
El caso de la UNED es diferente, pues su ingreso procede a través de la solicitud de empadronamiento, sin que de previo la institución establezca un tope o cupo máximo. Destaca por ser un proceso altamente participativo y colaborativo.

Fuente: Achoy, 2025.

Diagrama 6.1

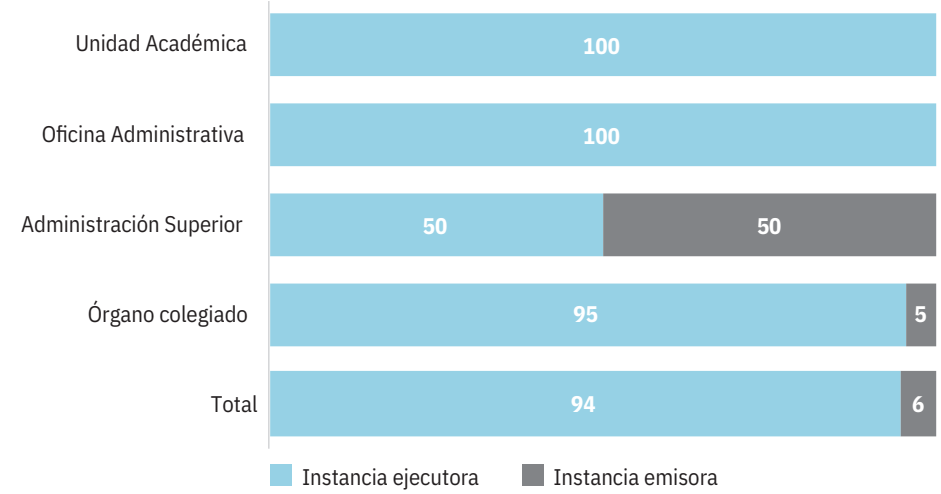
Procedimientos para aprobación de normativas sobre nuevas carreras en las universidades públicas

RESPONSABLE SEGÚN UNIVERSIDAD	ETAPAS DEL PROCESO DE APROBACIÓN DE NUEVAS CARRERAS						
	Revisión de planificación y presupuestos	Conformación de Comisión Especial	Solicitud de propuestas a cargo de...	Envío de propuestas a cargo de...	Sistematización de las propuestas	Aprobación a cargo de...	Refrendo y envío a Registro
UCR	–	–	Vicerrectoría de Docencia	Unidades académicas	–	Vicerrectoría de Docencia	Vicerrectoría de Docencia
UNA	–	–	Vicerrectoría de Docencia	Consejo Unidades académica, sede o centro	–	Vicerrectoría Académica	Vicerrectoría Académica
TEC	–	–		Unidades académicas	Consejo de Docencia autoriza y eleva	Consejo Institucional	Vicerrectoría de Docencia
UTN	Presupuesto y planes institucionales	–		Dirección de las carreras	1) Decanato de sede revisa y refrenda y 2) Vicerrectoría de Docencia	Rectoría	Rectoría
UNED	Plan quinquenal	Sí	Comisión Especial	Unidades académicas	Comisión Especial vincula a plan quinquenal y planes operativos	Consejo Universitario	Consejo de Rectoría

Fuente: Achoy, 2025 con datos de normativas y directrices de las universidades públicas.

Gráfico 6.24

Distribución de disposiciones en materia de cupos y oferta académica según tipo de instancia emisora y tipo de instancia ejecutora



Fuente: Achoy, 2025 con datos de normativas y directrices de las universidades públicas.

- En la realidad interna existen principios y prácticas que benefician a la cobertura de la oferta y el incremento de cupos, pero no se han plasmado en normativa formal por parte de las instituciones, por lo que nuevas administraciones universitarias podrían modificarlas (recuadro 6.3).

La lectura de las disposiciones permitió identificar que existen tres ámbitos sobre los cuales el desarrollo ha sido omiso o cuya profundización ha quedado pendiente. El primero se refiere a la ausencia de disposiciones sobre la capacidad de flexibilizar las necesidades del personal docente, pues las universidades realizan estas contrataciones antes de conocer en detalle el cupo de cada grupo.

En el proceso de investigación se analizaron las disposiciones de la contratación docente y su jornada con base en la cantidad de estudiantes por atender en una determinada oferta académica. Las instituciones utilizan márgenes de asignación de la carga académica que reconocen las particularidades específicas de cada curso cuando se trata de actividad docente; entre esos criterios se encuentra, por ejemplo, la cantidad de estudiantes. Sin embargo, la normativa no prevé el escenario de redistribución de plazas o de carga académica docente cuando se enfrenta una disminución significativa de la población estudiantil. Ni la apertura o cierre de planes de estudio, ni el incremento o la disminución de cupos, tienen una previsión para corresponderse con la variabilidad de los recursos necesarios para enfrentar las demandas de oferta académica.

Con excepción de la UNED, que utiliza un proceso diferente para la asignación de la carga docente a su matrícula cuatrimestral y flexibilidad de empadronamiento, las demás instituciones organizan los recursos docentes y, con base en la disponibilidad presupuestaria, planifican la asignación de cupos del año siguiente o la apertura de planes de estudio.

Es evidente que, independientemente del modelo de asignación de la carga académica, la disponibilidad de recursos condiciona las posibilidades de ofertar más cupos. También posibilita asignar recursos a cursos y carreras con baja matrícula, lo cual no es un problema en sí, pero debe ser medido y monitoreado para asegurar que no refleja un problema de eficiencia en la asignación del presupuesto.

El segundo aspecto omiso o limitado en las normativas y disposiciones de las universidades estatales es la carencia de mecanismos regulatorios sobre las acciones que deben desplegar las unidades para que sus estudiantes alcancen la promoción y se les conduzca hacia la conclusión de su plan de estudios. Achoy (2025) efectuó una búsqueda sobre las principales disposiciones reglamentarias en la educación superior estatal con respecto a los mecanismos de las instituciones para la promoción estudiantil.

Esta revisión permitió identificar que los principales mecanismos regulato-

Recuadro 6.3

Proceso de aprobación de normativas relacionadas con los cupos en las universidades estatales

En la mayoría de las universidades públicas se aplica el principio denominado "cupo mínimo creciente", con el cual se busca garantizar que no se oferten menos cupos en las unidades académicas o en las sedes regionales. Esta práctica es parte de la cultura organizacional, pero solo se ha formalizado como norma o disposición en el caso de la Vicerrectoría de Docencia de la UCR. Sin embargo, en este caso, se trata de una circular sin respaldo reglamentario o normativo de mayor rango, lo que limita la capacidad de poner en marcha mecanismos coercitivos en caso de incumplimiento por parte de las unidades académicas.

De convertirse en una disposición reglamentaria, el cupo mínimo podría favorecer una ampliación en el acceso a la educación superior estatal, pero solo tendría efecto si es exigible en las unidades académicas (no a nivel global de la institución) y favorece las carreras de alta demanda y de alto interés público. Claramente no sería razonable que aumenten los cupos ofertados ya existe un exceso de oferta en relación con la demanda de nuevos estudiantes.

Las personas expertas coincidieron en que las unidades académicas no consideran que existan incentivos internos para ofrecer más cupos, lo cual sucede también en las sedes regionales en relación con la posibilidad de ofertar nuevos planes de estudio.

Otro elemento clave en la determinación de los cupos universitarios es el presupuesto. Un ejemplo de ello se refiere al acuerdo del Consejo Institucional del TEC que aprobó los cupos para el proceso 2023-2024 estableciéndolos como base para la formulación del Plan Anual Operativo 2024 y el presupuesto correspondiente, sujeto a revisión del propio Consejo si, producto de la negociación del FEES de ese año, no se contase con los recursos para financiar los cupos requeridos.

Debido al modelo utilizado en la UNED, esta universidad enfrenta dificultades relacionadas con la previsibilidad de la demanda de cupos al momento del empadronamiento. Por ello es necesario reforzar las capacidades de previsión y planificación, con el fin de que la oferta de espacios pueda ser lo más precisa posible, con los recursos disponibles y lo suficientemente flexible ante las exigencias cambiantes.

Estas situaciones reflejan que el componente aspiracional plasmado en los modelos de gobernanza sobre este tema adolece de los mecanismos normativos reales y efectivos para su implementación.

Fuente: Elaboración propia con base en Achoy, 2025.

rios de la promoción estudiantil están definidos como metas y aspiraciones en políticas institucionales establecidas en un alto rango normativo. Sin embargo, la materialización de estas disposiciones enfrenta dificultades debido a la falta de mecanismos y procedimientos específicos para su ejecución desde las Unidades Académicas.

En contraste con el amplio marco normativo que regula el acceso a la educación superior estatal no existe una estructura correspondiente con una planificación de vías, procedimientos o estrategias para orientar a cada estudiante hacia un proceso que culmine con su efectiva graduación. Tampoco se detectan normas ni disposiciones que obliguen e incentiven a las unidades académicas a desplegar acciones para garantizar la graduación de sus estudiantes. El *Octavo Informe Estado de la Educación*, con base en García y Román (2023), señaló que la principal estrategia para gestionar la reprobación es la tolerancia a la repetición de cursos sin consecuencias para el estudiantado, pero con altos costos personales, familiares e institucionales.

Actualmente, existen sanciones para el estudiantado de posgrado que no culmina su plan de estudios en un tiempo determinado. Ese mecanismo consiste en que, al finalizar las asignaturas del plan de estudios, cada estudiante cuenta con un plazo máximo (usualmente de tres ciclos lectivos) para defender su trabajo final de graduación. En caso de incumplimiento, se le separa definitivamente del programa. Sin embargo, es una práctica que se aplica con gran flexibilidad y cuya aplicación depende de las comisiones de posgrado de cada unidad académica.

Tomando en cuenta que las universidades públicas mayoritariamente han establecido las orientaciones sobre promoción estudiantil desde sus políticas institucionales y que varias de estas están próximas a su vencimiento (entre el 2025 y el 2027), resultaría oportuno plantear una reformulación en este sentido.

Por último, la tercera omisión identificada en el análisis se refiere a la falta de disposiciones específicas, concretas y determinadas que señalen los criterios para el cierre de la oferta académica cuando disminuye la cantidad de solicitudes, hay pérdida de vigencia y pertinencia educativa, o cuando se requiere eliminar duplicidades dentro del sistema de educación superior estatal.

Para más información sobre

NORMATIVA UNIVERSITARIA
Ver Achoy, 2025
www.estadonacion.or.cr

Uso compartido de recursos es una oportunidad para mejorar la gobernanza interuniversitaria

El 11 de junio del 2024, el Consejo Nacional de Rectores (Conare) suscribió un convenio entre sus instituciones con el propósito de hacer un uso compartido de las instalaciones de cada una de ellas para actividades sustantivas en cualquier parte del territorio nacional (Conare, 2024). Sin embargo, este importante paso quedó condicionado a la voluntad y negociación particular y entre cada universidad, lo cual podría limitar el impacto del mandato y retardar su aplicación. Para materializarlo es necesario proponer acuerdos específicos bilaterales, lo cual podría obstaculizar la creación de una red más cohesiva y así desequilibrar el enfoque sistémico que se ha querido impulsar.

El éxito del convenio marco de cooperación firmado dependerá de la capacidad de las instituciones para superar la naturaleza fragmentada de su aplicación. En la actualidad, la apertura de carreras compartidas, principalmente a nivel de posgrado, representa dificultades de desarrollo tomando en cuenta que se exige de previo el establecimiento de acuerdos y convenios específicos para su operatividad. Por ello, es necesario que cada institución adopte un compromiso proactivo hacia la colaboración, llevando a cabo resoluciones y directrices que no solo permitan el uso compartido de recursos, sino que también fomenten una cultura de cooperación y confianza interinstitucional.

A pesar de que existe una voluntad institucional de la administración superior para el préstamo de las instalaciones con fines compartidos, la normativa interna de algunas universidades estipula que son las unidades académicas las que tienen la potestad y responsabilidad sobre la disposición de esos bienes, como es el caso de la UCR y el TEC.

Al igual que lo observado en el caso de las disposiciones sobre cupos y promoción estudiantil, este tipo de normativas requiere un fortalecimiento desde las bases del sistema de educación superior estatal para su cumplimiento. Esa lógica no está aún presente en los niveles académicos y operativos de las escuelas, sedes y facultades, que son, en esencia, las encargadas de materializar de forma cotidiana y en la primera línea el desarrollo de este tipo de aspectos en el sistema.

Finalmente, es claro que a lo interno de las universidades estatales existen muchas oportunidades de mejora. Entre las principales está la urgencia de colocar en la agenda de las políticas universitarias la preocupación por la tasa de graduación en cada institución y definir metas concretas al respecto.

Acciones universitarias inmediatas tienen potencial de generar rápidas mejoras

Lograr el 50% en el logro educativo universitario requiere del diseño de una estrategia de política pública que intervenga tanto en la gestión de la educación superior, como en factores estructurales fuera del ámbito universitario. La investigación muestra que Costa Rica necesita esfuerzos adicionales para mejorar significativamente el logro educativo en educación superior, y que la senda de evolución inercial es insuficiente.

Claramente, la estructura social y económica condiciona los resultados. Por ello, para tener impactos a largo plazo, es necesario un cambio estructural. El sistema universitario debe impulsar un diálogo en donde converjan diversas fuerzas y actores políticos, sociales y económicos del país. Ese diálogo urgente requiere encontrar un espacio legítimo de negociación, ser alimentado con insumos téc-

nicos rigurosamente elaborados, y estar protegido de la polarización y crispación de la política electoral partidaria que azotan la agenda pública nacional, precisamente porque se trata de cambios con potencial para afectar o promover el desarrollo nacional a largo plazo.

Sin embargo, un hallazgo clave del capítulo es que existe la posibilidad de al menos detener el crecimiento de la brecha de logro que el país presenta en comparación al promedio de los países de la OCDE a corto plazo mediante acciones desde las universidades. La investigación realizada evidencia que las medidas independientes de cada institución y del conjunto, operando como sistema, son críticas para obtener mejoras a corto plazo en el acceso, asistencia y titulación universitaria. No obstante, estas son insuficientes. Cada una, de manera aislada, tiene un potencial limitado para generar un cambio significativo.

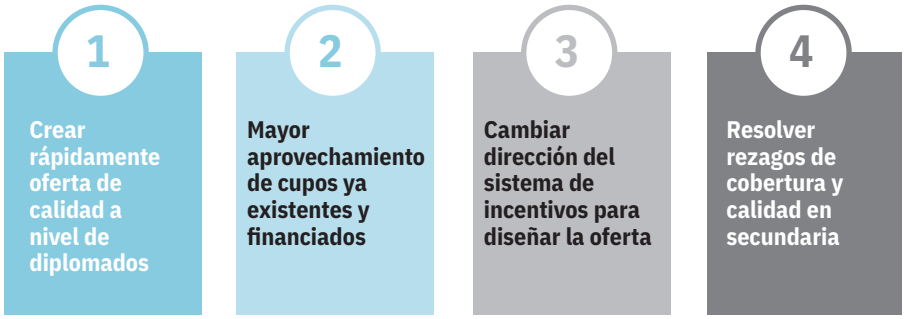
Este cuadro de situación implica que al país requiere importantes innovaciones de política pública a corto plazo y debe programar las nuevas inversiones estratégicas para el mediano y largo plazo. Dejar pasar el tiempo sin promover acciones sustantivas, solo impulsa una senda de menor desarrollo humano y capacidad productiva.

La mayoría de las acciones de los países con cambios más recientes no se pueden replicar en el contexto actual de Costa Rica, ya sea porque se intentó y no dio los resultados esperados (como la expansión de universidades, los incrementos en la cobertura de territorios periféricos o los subsidios otorgados a la oferta y la demanda), o porque requiere volúmenes de recursos no disponibles en el país actualmente. Aun así, existen algunas medidas que se podrían adaptar de las experiencias internacionales y otras que pueden inspirar la creatividad local.

En esta sección final del capítulo se proponen ideas para diseñar una estrategia de acción basada en cuatro puntos de entrada (figura 6.3). En cada uno de estos se identifican medidas concretas por emprender, se identifican los principales actores y se priorizan en el tiempo. El propósito fue priorizar las acciones inmediatas que puedan tener efectos esperados lo más rápido posible en materia de acceso a la educación superior.

Figura 6.3

Puntos de entrada propuestos por el *Informe Estado de la Educación* para generar cambios rápidos en el acceso a la educación superior



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

La identificación de un conjunto reducido de sugerencias solo fue posible mediante el diálogo abierto y generoso con especialistas. Se reconoce el invaluable apoyo de tres expresidentes de la República. Las propuestas no se reconocen de forma nominal, porque la triangulación de fuentes permitió seleccionar y priorizar las ideas. Un requisito base para el éxito es comprender la gradualidad de los procesos, la perseverancia que deben aplicar los actores involucrados y la paciencia para esperar los resultados.

Será muy difícil avanzar si en la discusión de los recursos para la educación superior prevalece el cortoplacismo. No hay planificación estratégica a largo plazo en negociaciones anuales de los presupuestos universitarios -al menos no una que supere la meta de mantener el nivel de actividad actual-. Tampoco se vislumbra un futuro mejor en logro educativo si prevalece como punto de negociación un Estado que solo solicita ampliar cupos, carreras y sedes sin exigir resultados en materia de graduación o titulación, y unas universidades que siguen esas señales y mayormente ofrecen, cupos y carreras sedes. Ninguna de estas tres opciones, por importantes que hayan sido en el pasado, garantiza aumentar significativamente y de manera sostenida la proporción de personas adultas jóvenes con título universitario.

Crear rápidamente oferta de calidad a nivel de diplomados

Un área de oportunidad para ampliar el acceso a la educación superior es mediante el fortalecimiento de la educación técnica especializada. Ajustar su oferta a las necesidades del mercado laboral y promover su valor como alternativa viable a los títulos de grado y posgrado universitarios puede estimular la demanda.

Ampliar el nivel inicial de la educación terciaria con una educación técnica de alta calidad y baja duración es una tarea deseable y factible para desarrollar a corto plazo (figura 6.4). Ha sido empleada por otros países. Además, es factible de emprender con los recursos y capacidades actuales, pero redirigiendo los esfuerzos. Si es efectiva, tiene potencial para, al menos, detener el crecimiento de la brecha en logro educativo que Costa Rica presenta con respecto al resto de los países de la OCDE. No obstante, puede contribuir sustancialmente a atender las necesidades más apremiantes del mercado laboral en los próximos años.

No se trata de plantear el nivel de diplomado como el punto de llegada en la formación profesional, sino de aumentar las opciones de entrada y los perfiles laterales de salida en un proceso continuo y articulado de oportunidades de educación superior.

No todas las carreras universitarias pueden y necesitan diseñar un nivel de

Figura 6.4

Primer grupo de propuestas: intervenir en la oferta y demanda de diplomados universitarios

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

diplomado o reformar su malla curricular para tener un menor tiempo de duración (idealmente 3-4 años). Sin embargo, estos casos son la excepción y no la regla, y se refieren a disciplinas que requieren una meticulosa formación base con mayores contenidos, como podría ser la carrera de Medicina, entre otras.

El país cuenta con dos opciones concretas para avanzar en esta estrategia. En las universidades públicas, donde las normas formales y la cultura de gestión implican largos tiempos para la reforma curricular, se puede aprovechar la flexibilidad de las sedes regionales para crear una oferta propia y compartida entre ellas. Esto no solo permite crear una oferta a nivel de diplomados, sino que posibilita innovar con programas inter y transdisciplinares, altamente relevantes de las economías locales. Además, podría constituir además una oportunidad para coordinar la oferta entre las universidades, de manera se potencien los esfuerzos y se aprovechen economías de escala en la producción, sin aumentar la redundancia en la oferta.

En el caso de las universidades privadas, con mayor flexibilidad para la toma de decisiones de creación de programas, se requiere que las condiciones reglamentarias de aprobación de la oferta garanticen la calidad, pero que sean además racionales (ajustadas a las necesidades), factibles (se puedan cumplir) y oportunas (con plazos razonables de resolución).

En ambos casos, resulta esencial que estas decisiones formen parte integral de las políticas universitarias y no sean acciones aisladas. La participación estatal para un fin específico puede ser factible, aun en el marco fiscal actual, pues la inversión inicial no es cuantiosa.

Una ventaja con la cual el país cuenta para fortalecer estos procesos es la existencia del Marco Nacional de Cualificaciones de Educación y Formación Técnica Profesional de Costa Rica, el cual ofrece una serie de ventajas que han sido destacadas por ediciones anteriores del *Informe del Estado de la Educación*. Entre ellas, es que es un pilar fundamental en el ordenamiento de los niveles técnicos en el país. Aprovechar el marco de cualificaciones puede facilitar la movilidad y transición entre la ETFP y para universitaria con la educación superior, con lo cual se favorece un aumento del logro educativo a nivel terciario.

Es importante coordinar la difusión de las nuevas oportunidades que se crean y la puesta en valor del nivel de diplomado para estimular la demanda. A esta tarea también debe sumarse la participación del sector empresarial, tanto en el diseño de la oferta, como en la promoción entre la población joven.

Será necesario complementar los currículos con formación orientada al desarrollo de habilidades específicas. Estas les permitirán a las personas aprender, seguir desarrollándose y adaptarse a las múltiples transiciones que exige el mercado de trabajo actual. En este proceso, las certificaciones y las micro credenciales tendrán un papel importante.

A través del Conape, se puede diseñar un nuevo sistema de financiamiento para este nivel de formación en las universidades privadas en la modalidad de "préstamos subsidiados selectivos" y con fuertes controles en la calidad de la oferta y los resultados en graduación y empleabilidad.

La reforma a la Ley del Instituto Nacional de Aprendizaje (n° 9931) ofrece oportunidades valiosas para trabajar en el fortalecimiento de la educación terciaria a nivel de diplomado universitario como compra de servicios a otras instituciones autorizadas. La institución tiene un cuantioso superávit acumulado que supera los 300 millones de dólares recolectados al 2024 (INA, 2025).

A largo plazo, el estímulo a la demanda también dependerá de que el sector

privado muestre disponibilidad para pagar por este nivel de formación; es decir, que crezca la prima salarial que de las personas trabajadoras con un nivel de formación de diplomado universitario, reflejando aumentos en la productividad.

También será necesario explorar las oportunidades que ofrece la ley nº 10062, que transformó el Consejo Nacional para Investigaciones Científicas y Tecnológicas (antiguo Conicit según Ley 7169/1990) en la Promotora Costarricense de Innovación e Investigación, y que, entre sus componentes, dinamizó el financiamiento. Aunque no estén específicamente relacionadas con la oferta de programas académicos, las opciones de financiamiento de investigación aplicada pueden estimular la demanda de formación y mejorar la vinculación con el sector privado.

Mayor aprovechamiento de cupos existentes y metas explícitas de graduación en las universidades públicas

Una alternativa concreta para aumentar en los próximos años la titulación de nuevas personas profesionales universitarias es mejorar las tasas de graduación (figura 6.5). Los resultados de las investigaciones sobre este tema, expuestas en una sección anterior, señalan que ampliar el acceso a los estudios universitarios es una tarea compleja y de largo aliento, la cual enfrenta barreras estructurales ajenas al resorte de la gestión universitaria. Sin embargo, graduar a las personas que ya ingresaron es competencia específica de las universidades.

Para cualquier institución de educación superior, aumentar la proporción de personas que logra graduar de cada cohorte de nuevos ingresos es más probable si tiene estrategias específicas para acompañar el proceso de formación de la población ya tiene inscrita. Esperar que la titulación aumente por crecimiento de la matrícula o por el esfuerzo individual de las personas estudiantes es más lento y costoso, tanto para estudiantes y sus familias como para el país en su conjunto.

La eficiencia en el aprovechamiento de los cupos existentes y financiados (tanto por el Estado como por las familias) requiere introducir formalmente metas para mejorar tasas de graduación como política universitaria. Este objetivo específico debe ser reflejado en los instrumentos de planificación y evaluación de los resultados.

Un mayor aprovechamiento de los cupos existentes también depende de estrategias focalizadas contra la reprobación. Las investigaciones del *Noveno Estado de la Educación* mostraron que la alta reprobación se concentra en pocos cursos en todas las universidades públicas, aquellas para las cuales se cuenta con la información requerida para realizar las estimaciones.

La meta de ampliar los cupos también puede aprovechar el uso de las nuevas tecnologías digitales en docencia (educación a distancia y virtualización). Aunque estas requieren inversión, los costos son menores en comparación con la modalidad presencial tradicional. Asimismo, el uso de nuevas tecnologías es fundamental para apoyar la aprobación de cursos de alta reprobación.

En una perspectiva de mediano plazo, el país requiere crear un sistema de seguimiento del aprovechamiento de los cupos disponibles y de las tasas de graduación en las universidades públicas y privadas que facilite la eficiencia en el esfuerzo de inversión pública en educación superior.

Otra discusión relacionada es la oportunidad de sacar provecho de la infraestructura existente. En el caso de las universidades públicas, la intensidad de uso de las instalaciones decrece después de las cinco de la tarde y durante los fines de semana. Esos espacios horarios pueden utilizarse para coordinar la oferta

Figura 6.5

Segundo grupo de propuestas: graduar pronto a las personas que ya son actualmente estudiantes universitarios

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

de programas de capacitación continua con temas de gran demanda (como la ingeniería de datos, logística, electrónica, entre otras), y para desarrollar el nivel de diplomado. También podría explorarse la oportunidad y conveniencia de sacar rendimiento económico del alquiler de las instalaciones en franjas horarias de baja utilización como fuente potencial de recursos.

Cambiar el sistema de incentivos para el diseño de la oferta académica

Reformas profundas a los modelos curriculares de las universidades costarricenses puede ser teóricamente necesario, pero, en la práctica, poco factible a corto plazo. En el largo plazo el faro orientador puede ser la evaluación de las reformas impulsadas por la Declaración de Boloña y su adaptación al caso costarricense.

Mientras tanto, hay acciones que se pueden aplicar con el fin de mejorar el sistema de incentivos para el diseño de una oferta académica más flexible y pertinente (figura 6.6). A corto plazo, se recomienda implementar pequeñas reformas normativas con potencial de mejorar el sistema de incentivos para el diseño curricular.

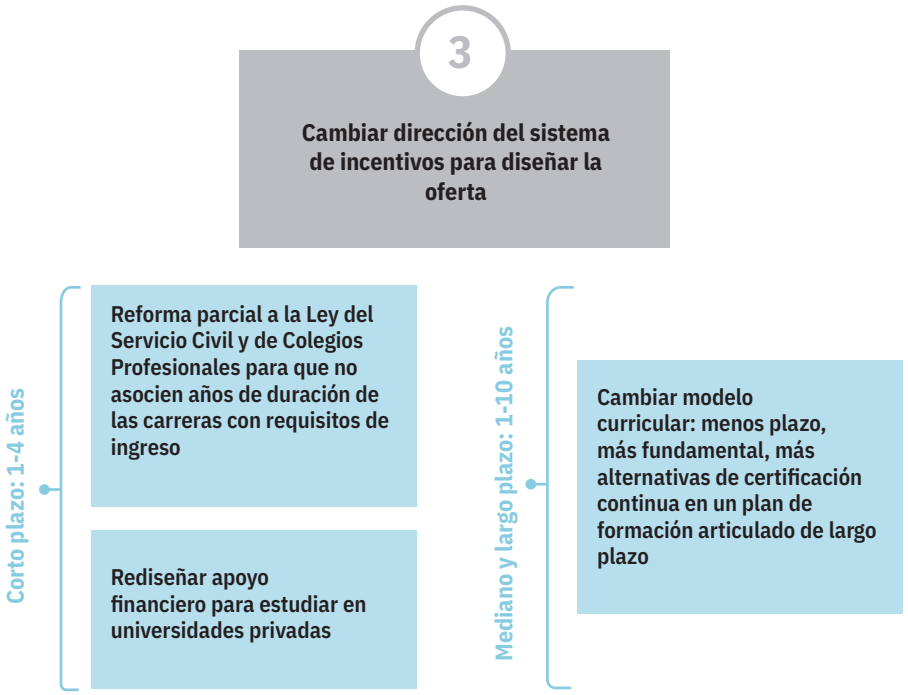
Como se mencionó en las propuestas anteriores, existe la necesidad de facilitar el diseño de diplomados en las sedes regionales de las universidades públicas y en las universidades privadas. También se sugirió la posibilidad de crear una nueva generación de subsidios condicionados y selectivos para el estudio en universidades privadas.

En este tercer punto de entrada se propone completar el impulso con dos reformas legales puntuales que involucran la *Ley del Servicio Civil y de Colegios Profesionales*. Específicamente, se recomienda modificar las normas que asocian los años de duración de las carreras con requisitos de ingreso. Por ejemplo, el nivel de licenciatura que requiere hoy al menos cinco años en una oferta de calidad.

Sin duda, deben crearse las condiciones para que los avances en todos los frentes sean posibles, lo cual implica pensar en las universidades privadas como aliadas en el proceso. Sin embargo, entre las condiciones necesarias está que el país disponga de la información necesaria para la toma de decisiones; es decir, que no dependa de la buena voluntad e interés de las universidades privadas hacer públicos los datos relevantes para posibilitar las investigaciones. La transparencia en la información del desempeño en docencia, investigación y acción social debe constituir una condicionalidad para, en el futuro, recibir recursos públicos.

Figura 6.6

Tercer grupo de propuestas: reformar el sistema de incentivos para crear oferta de carreras más pertinentes y de menor duración



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

Ayudar a reducir rezagos de cobertura y calidad en secundaria

La educación superior es una parte integral del sistema educativo nacional y está estrechamente relacionada con los niveles previos de formación. Esa relación es bidireccional: por un lado, como receptora de los resultados acumulados en secundaria, lo cual es clave para el acceso y graduación universitaria; por otro lado, se encarga de formar al personal docente, de investigar el desempeño y los resultados en los niveles preuniversitarios. Esta función que le permite generar propuestas valiosas para mejorar la oferta académica y la calidad de los resultados.

Implicarse con los niveles previos de formación no solo debe aportar a la graduación de estudiantes de secundaria. También se requiere trabajar desde la primera infancia para establecer las bases de una educación de alta calidad. Más allá del contenido del aprendizaje, se deben proporcionar recursos técnicos para asegurar, desde un enfoque de derechos, que el sistema educativo atienda eficazmente las necesidades básicas para favorecer el ambiente de aprendizaje y la calidad de vida del estudiantado. Por ejemplo, es importante mejorar la oferta de colegios técnicos y científicos, así como garantizar la alimentación y la seguridad del estudiantado.

Asimismo, en el nivel preuniversitario

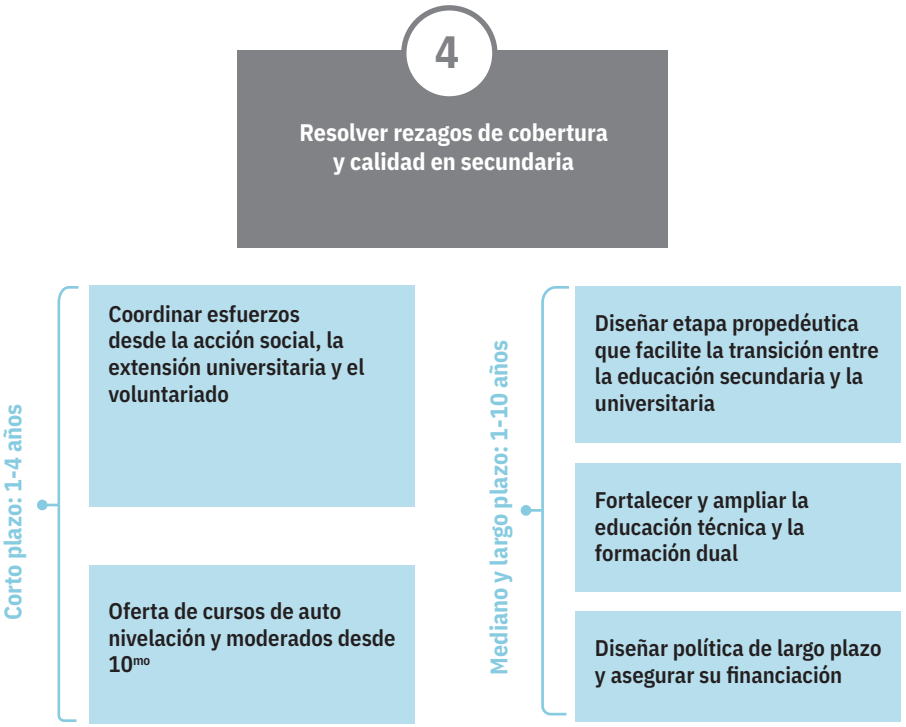
se debe desarrollar una labor de sensibilización social para mejorar el atractivo de la educación terciaria, al reafirmar su importancia, no como un fin en sí mismo, sino como clave para un proyecto de vida ("más educación para vivir mejor"), independientemente del nivel de avance alcanzado y del área de conocimiento elegida.

Las acciones concretas propuestas plantean una mayor incidencia de las universidades sobre los niveles previos del sistema educativo nacional[17]. Hay acciones tan simples, concretas y de corto plazo como la coordinación de esfuerzos desde la acción social, la extensión universitaria y el voluntariado para ofrecer nivelación de aprendizajes y crear una oferta de cursos de auto nivelación y moderados para décimo, undécimo y duodécimo año de secundaria (figura 6.7). Todas estas medidas tienen el potencial de mitigar la crisis de aprendizajes de las generaciones que podrán optar por un cupo para ingresar a los estudios universitarios en los próximos años. Se trata de acciones de mitigación de las deficiencias actuales y, por ello, tienen una temporalidad acotada. Deben sustituirse a mediano plazo por reformas en las políticas educativas y en la organización y funcionamiento del MEP tendientes a asegurar mejores resultados en secundaria.

Las personas expertas sugirieron medidas con un plazo más prolongado de ejecución. En particular, las propuestas recomendadas en este cuarto punto solo pueden atenderse de la mano de una mayor prioridad fiscal y macroeconómica de la educación. Esto implica el respeto al mandato constitucional del 8% del PIB, que, si bien no puede alcanzarse de inmediato, debe retomarse como prioridad nacional y desarrollar la planificación necesaria para su cumplimiento progresivo y paulatino, como desarrolla el capítulo 4 de este *Informe*.

Figura 6.7

Cuarto grupo de propuestas: intervenir en los rezagos estructurales de cobertura y calidad en secundaria



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

Cierre

Durante décadas, Costa Rica ha apostado, con mayor o menor éxito, por un desarrollo humano sostenible y una estrategia de inserción internacional basada en el talento humano y, es en ese contexto se propone como una necesidad legítima y urgente la definición de metas y estrategias específicas para aumentar de forma significativa la cobertura y el logro en la educación superior. Operativamente en este capítulo se definen esas metas como el esfuerzo necesario para cerrar la brecha que separa la situación actual del país con respecto al promedio de las naciones de la OCDE.

En parte, el futuro del país depende de que se comprenda la relevancia y magnitud del desafío planteado en este capítulo y que los diversos sectores sociales y políticos acuerden formas concretas de atenderlo en los próximos años.

Para lograrlo se requiere generar soluciones innovadoras y condiciones mínimas que permitan su concreción. Esto implica precisar y ampliar aún más las soluciones sugeridas en este capítulo, las cuales son apenas un insumo inicial para que el país empiece a colocar el tema en un lugar prioritario de la agenda nacional. También para que las propuestas comiencen a ser valoradas y validadas en los espacios legítimos de negociación existentes en el orden constitucional vigente. Asimismo, se requiere avanzar en una estimación de costos de la inversión requerida para cada una de las metas, una vez que sean acordadas.

El capítulo es deja en claro que esta tarea no se puede seguir postergando y que la única vía para cambiar el rumbo es emprender acciones inmediatas. Claramente no todas deben, ni pueden ser prioritarias a corto plazo, y que para avanzar tampoco es necesario esperar a contar con un plan integral de largo plazo debidamente financiado.

Existen acciones que se pueden emprender a corto plazo que no requieren grandes volúmenes de nuevos

recursos tales como: implicarse en resolver los rezagos en el nivel preuniversitario, ampliar significativamente la oferta de diplomados, mejorar el rendimiento de las personas empadronadas para graduar en la universidad y hacer cambios normativos que modifiquen la dirección de los incentivos para diseñar programas y motivar la demanda.

Otras acciones también son tan factibles como necesarias, pero requieren de un plazo mayor para diseñarlas e aplicarlas, así como para movilizar los recursos necesarios que les den sustento. Trabajar sistemática y sostenidamente para atender este desafío requiere abrir espacios para el diálogo constructivo, fuera de las campañas políticas. El ámbito propicio es la Asamblea Legislativa, pero requiere de una comisión permanente que trabaje a largo plazo y convoque a los actores y sectores necesarios.

En suma, se trata de un ejercicio complejo, permanente y a largo plazo que requerirá reconocer la magnitud del problema y diseñar nuevas formas de intervención. En esta línea, este capítulo espera haber ofrecido ejemplos de acciones específicas para comenzar a diseñar esa estrategia con sentido de urgencia. Emprender el cambio requiere responsabilidad política y voluntad de diálogo. También poner en contexto las metas como parte de la recuperación necesaria de la senda de desarrollo humano sostenible creciente. Mayor logro educativo sin vinculación con las oportunidades del desarrollo nacional puede terminar engrosando la diáspora de profesionales.

La inversión social pública en educación en todos los niveles es necesaria para el desarrollo, pero no rinde frutos a corto plazo. Por eso es imprescindible generar una corriente de apoyo político para fortalecerla, especialmente para el nivel universitario.

¿De dónde sacar los recursos necesarios? Como lo muestra la experiencia de otros países, se requiere un esfuerzo estatal sostenido; sin embargo, este puede y debe acompañarse de otras medidas complementarias. Por ejemplo, recursos aportados por el sector privado y con iniciativas público-privadas que impulsen vinculaciones alrededor de la investigación y la innovación. También desde las propias universidades públicas, innovando en el aprovechamiento de su patrimonio y aprovechando con mayor eficiencia los recursos ya disponibles, como el promover mayores tasas de graduación y evaluar el impacto de las inversiones asociadas a resultados y demostración de eficiencia.

El futuro del país depende de que la sociedad costarricense, en general, y quienes están en puestos de decisión comprendan la relevancia y magnitud del desafío y acuerden una forma de superarlo. También depende de superar la visión reduccionista de que la función de las universidades es meramente la de formar empleados altamente calificados, entendiendo que cumplen además un rol primordial y estratégico en la generación de conocimiento e investigación, en la atención de las necesidades de territorios y de grupos especialmente vulnerables y en la formación de una ciudadanía con fuerte apego a los valores democráticos.

Créditos

Investigadora principal:
Marcela Román Forastelli.

Insumos: *Medidas alternativas para el aumento del logro educativo a nivel terciario, escenarios prospectivos y buenas prácticas internacional*; Cathalina García Santamaría, Marcela Román Forastelli, Marta Esquivel Villalobos y Mariana Cubero Corella; *Modelos de gobernanza en las universidades públicas para la toma de decisiones en las políticas de aumento de la cobertura*, José Achoy Sánchez.

Coordinación del capítulo:
Marcela Román Forastelli.

Borrador de capítulo:
Marcela Román Forastelli.

Edición técnica:
Jorge Vargas Cullell e Isabel Román.

Actualización, procesamiento y visualización de datos: Marco Hidalgo, Elena Jiménez, Natalia Morales.

Asistentes de investigación:
Dariel Amador, María Elena Jiménez, Bradley Jiménez.

Lectores críticos de los borradores:
Alejandra Gamboa Jiménez (UNA), Julio Calvo Alvarado (Exrector TEC), Leonardo Merino Trejos (PEN) y Yanira Xirinachs (UCR).

Revisión y corrección de cifras: Elena Jiménez.
Corrección de estilo y edición de textos:
Gabriela Fonseca.

Diseño y diagramación:
Erick Valdelomar /Insignia Ng.

Por la información brindada se agradece a:
Oficinas de Registro de las Universidades Públicas y a la Oficina de Planificación de CONARE (OPES-Conare).

Un agradecimiento especial a los miembros de las Comisiones de Vicerrectores Docencia y Vida Estudiantil del Conare. De igual manera a los Expresidentes de la República (Miguel Ángel Rodríguez, Laura Chinchilla y Carlos Alvarado); Silvia Hernández y Andrés Valenciano de la CEPAL, a los integrantes de la Junta Directiva de la Asociación de Universidades Privadas (Asupri) consultados para este capítulo. A la Rectora y Presidenta del Conare, María Estrada (TEC); Juan Diego Trejos (UCR) y a los Exrectores Julio Calvo Alvarado, Gabriel Macaya y Jorge Mora.

Los talleres de consulta se realizaron los días 20 de noviembre de 2024 y 8 de abril de 2025 con la participación de las siguientes personas: José Mario Achoy, Gilberto Alfaro, Josué Arévalo, Leda Badilla, Julio Calvo, Rebeca Campos, Jaime C aravaca, Ricardo Coy, Alejandro Chavarría, Karen Chacón, Esteban Durán, Marta Esquivel, Alejandra Gamboa, Cathalina García, Fernando García, Mario Gómez, Miguel Gutiérrez, Marco Hidalgo, Valeria Lentini, Jennifer León, Gabriel Macaya, Lady Meléndez, Leonardo Merino, Rosa Monge, Dagoberto Murillo, Gustavo Navarro; Marianela Navarro, Jairól Núñez, Alexander Ovares, Estíbaliz Pérez, Jorge Quesada, Gabriela Ramírez, Henry Rodríguez, Isabel Román, Susan Rodríguez, sabel Sánchez, Delia Solís, Juan Diego Trejos, Gilbert Ulloa, Jorge Vargas Cullell, Yanira Xirinachs.

Notas

1 Proporción de personas de 18 a 24 años que asiste a educación superior (sin título).

2 Proporción de personas de 25 a 34 años que tiene al menos algún nivel de educación superior.

3 En los planes anuales operativos del Instituto Tecnológico 2021-2025 se definen metas cuantitativas del total de estudiantes de grado que se espera graduar por carrera y a partir del 2024 también para posgrado. No se localizó metas o indicadores relacionados específicamente a la tasa de graduación espera en cada cohorte de nuevos ingresos. Adicionalmente en la POAI 2025 de la UNA se menciona como indicador de gestión la relación número de estudiantes graduados/ propuestas de estudiantes graduados, pero no como tasa de graduación ni se aportan los datos del indicador esperado.

4 El dualismo estructural se refiere a la brecha entre la nueva economía y los sectores tradicionales que surge a partir del estilo de desarrollo heterodoxo promovido por el país en los años ochenta para superar la crisis económica, promover las exportaciones no tradicionales y atraer inversión extranjera directa (PEN, 2019).

5 El índice de desarrollo humano (IDH) es un indicador compuesto que mide el nivel de desarrollo de los países a partir de tres dimensiones fundamentales: una vida larga y saludable, el acceso al conocimiento y un nivel de vida digno. Este índice, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), busca ofrecer una visión más integral del bienestar humano que el simple análisis del ingreso económico. Para calcular el IDH, se utilizan tres elementos clave: la esperanza de vida al nacer, que refleja la salud de la población; la educación, medida a través de la escolarización esperada y los años promedio de escolarización; y el ingreso nacional bruto (PIB) per cápita, ajustado a la paridad del poder adquisitivo (PPA), que representa el nivel de vida de la población. El IDH varía en una escala de 0 a 1, donde valores más altos indican un mayor desarrollo humano. Este índice permite comparar el progreso de los países en términos de calidad de vida y formular políticas públicas enfocadas en la reducción de desigualdades y la mejora del bienestar social.

6 Las referencias que aparecen antecedidas por la letra "E" corresponden a entrevistas o comunicaciones personales realizadas durante el proceso de elaboración de este *Informe*. La información respectiva se presenta en la sección "Entrevistas o comunicaciones personales", de las referencias bibliográficas de este capítulo.

7 El crecimiento general desde el año 2000 muestra tanto un aumento en la capacidad de recibir nuevos estudiantes (1,78 más estudiantes en el 2023 con respeto al 2000), como en la demanda por educación superior en las universidades estatales.

8 En ambos casos, se trató de un modelo de regresión logística binaria en los que la variable dependiente, acceso o titulación, según el modelo, podrían tener dos posibles resultados: el o los factores sí tiene o no tienen impacto sobre la variable dependiente.

9 En este sentido, inicialmente se pensó en los cupos ofertados por las instituciones estatales de educación superior. Sin embargo, esta variable está altamente correlacionada con la admisión y podría ser considerada redundante, aportando poco nivel de explicación al modelo.

10 El estadístico F obtenido fue de 21,45, con un valor p = 0,0003515, lo que indica que el modelo es estadísticamente significativo y que es buen predictor de la variable dependiente.

11 El análisis de interacciones entre variables en relación con la admisión sugiere que la tasa de aprobación en undécimo grado y la tasa de permanencia aparente podrían estar relacionadas. A pesar de ello, al evaluar formalmente la interacción en el modelo, esta no resultó ser estadísticamente significativa.

12 También se puede citar como medida del premio al esfuerzo los retornos económicos de la educación universitaria en el mercado laboral. Para el IX *Informe Estado de la Educación* se hizo un trabajo especial que mostró que, como promedio, estos retornos se redujeron en la última década, aunque con diferencias entre áreas del conocimiento y carreras (Lentini et al., 2023). Si persiste un deterioro de las condiciones laborales de las personas graduadas, difícilmente habrá un estímulo para continuar los estudios.

13 Para la selección del modelo final, García et al. (2025) emplearon un enfoque stepwise basado en el criterio de Akaike (AIC), el cual permitió determinar la mejor especificación. Los resultados indicaron que la inclusión de interacciones no mejoraba significativamente el modelo, por lo que fueron descartadas.

14 El estadístico F obtenido fue de 8,071 y el p-valor fue de 0,008378 (menor que 0,05).

15 Para la selección del modelo final, se utilizó el método stepwise basado en el criterio de Akaike (AIC).

16 El análisis de interacciones en este segundo modelo sugiere que las relaciones entre las variables predictoras y la obtención de diplomas de pregrado son fundamentalmente aditivas y no dependen de efectos combinados entre ellas. Si bien se observan correlaciones entre algunas variables, la inclusión de términos de interacción no mejoró significativamente la capacidad explicativa del modelo. Esto refuerza la idea de que cada factor influye de manera independiente en la obtención de diplomas, y que la modelización debe centrarse en mejorar la estimación de los efectos individuales de cada predictor.

17 Una de las sugerencias de las personas consultadas fue evaluar la factibilidad y conveniencia de solicitar una intervención del MEP. Las múltiples deficiencias y riesgos asociados que tiene la gestión ministerial durante al menos la última década -pero con raíces de más largo plazo-, fue analizada en los capítulos 2, 3 y 4 del presente Informe, así como en ediciones previas. La idea de intervención se asocia con ejemplos prácticos de instituciones en otros sectores de la política pública, como por ejemplo lo sucedido en entidades del sistema financiero durante el 2024, en instituciones del sector de obras públicas y transportes y hospitales en el sistema de salud pública.

18 Esta compleja y sin duda controversial propuesta por parte de los consultados tuvo el objetivo de motivar una discusión nacional sobre el ámbito ideal para desencadenar una urgente y profunda transformación en los resultados de la educación preuniversitaria. Particularmente, cuestiona la posibilidad de que el ministerio logre, de manera independiente y autónoma, el cambio que el país necesita.

19 El Programa Estado de la Nación, responsable de la publicación del *Informe Estado de la Educación*, se aparta de esta recomendación. Sin embargo, deja constancia de ella pues asumió, ante las personas expertas, la responsabilidad de publicar los resultados de la consulta realizada. En lo fundamental, la probabilidad de crear aún más inestabilidad en un sistema educativo que atraviesa por una etapa de grave incertidumbre, es una consideración estratégica que opera contra el uso de la figura de la intervención.

Siglas y acrónimos

A

Aapia	Agencia de Acreditación de PERCE Programas de Ingeniería y de Arquitectura (CFIA)
ABI	Alianza para el Bilingüismo
Acaai	Agencia Centroamericana de Acreditación de Programas de Arquitectura y de Ingeniería
ACAP	Agencia Centroamericana de Acreditación de Posgrados
Acofemed	Asociación Costarricense de Facultades de Medicina
ACUC	Agrupación Cultural Universitaria Costarricense (Conare)
ADA	Asociación Amigos del Aprendizaje
ADEM	Asociación de Directores y Directoras, Administradores y Administradoras del Sistema Educativo Costarricense
AECI/Aecid	Agencia Española de Cooperación Internacional. A partir de 2008, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AED	Asociación Empresarial para el Desarrollo
AID	Agencia Internacional para el Desarrollo
Anadec	Asociación Nacional de Educación Católica
ANDE	Asociación Nacional de Educadores
Aneca	Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (España)
AOTC	Área de Organización del Trabajo y Compensaciones
APSE	Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza
Aredes	Agencias Regionales de Desarrollo
ASIS	Asociación para la Innovación Social
AUGE	Agencia Universitaria para la Gestión del Emprendimiento (UCR)
Auprica	Asociación de Universidades Privadas de Centroamérica

B

BCCR	Banco Central de Costa Rica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BM	Banco Mundial
BLP	Business Law Partners

C

Caatec	Comisión Asesora en Alta Tecnología
CAEM	Comisión de Acreditación de Escuelas de Medicina
Caipad	Centros de Atención Integral para Personas Adultas con Discapacidad
Canara	Cámara Nacional de Radiodifusión de Costa Rica
CAR	Consejo Asesor Regional
Camtic	Cámara Costarricense de Tecnologías de Información y Comunicación
CASE	Centros de Asesoría Estudiantil (UCR)
Catie	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
CCA	Consejo Centroamericano de Acreditación de la Educación Superior
CCP	Centro Centroamericano de Población (UCR)
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
CDC	Centro de Desarrollo de Competencias para Técnicos Superiores
CEA	Centro de Evaluación Académica (UCR)
CEAB	Agencia Canadiense de Acreditación en Ingeniería (sigla en inglés)
CECC	Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (SICA)
Cecudi	Centro de Cuido y Desarrollo Infantil
CEDA	Centro de Desarrollo Académico (ITCR)
Cedefop	Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional
Cefof	Centro de Formación de Formadores
CEMI	Centro de Empresariedad Equitativa e Integral
Cined	Centro de Investigaciones de Educación
CEN	Centros de Educación y Nutrición
Cenadi	Centro Nacional de Didáctica
Cenarec	Centro Nacional de Recursos para la Educación Inclusiva
Cenat	Centro Nacional de Alta Tecnología
Cence	Centros de Educación y Nutrición con Comedor Escolar
Cendeiss	Centro de Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social
Cenecoop R. L.	Centro de Estudios y Capacitación Cooperativa
Cenfotec	Centro de Formación en Tecnologías de Información
Cenibiot	Centro Nacional de Innovaciones Biotecnológicas
Cenife	Centro Nacional de Infraestructura Física Educativa
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Ceppa	Centro de Estudios para la Paz
CERI	Centro para la Investigación e Innovación en Educación (OCDE, sigla en inglés)
CFIA	Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos de Costa Rica
CGR	Contraloría General de la República
CIA	Centro de Investigaciones Agronómicas (UCR)
CIC	Centro de Investigaciones en Computación (ITCR)
Cicanum	Centro de Investigación en Ciencias Atómicas, Nucleares y Moleculares (UCR)
Cicap	Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (UCR)
CICR	Cámara de Industrias de Costa Rica
CIDE	Centro de Investigación y Docencia en Educación (UNA)
Cidea	Centro de Investigación, Docencia y Extensión Artística (UNA)
CIEB	Centro de Innovación para la Educación Brasileña
Ciemtec	Centro de Investigación y Extensión en Materiales (ITCR)
Cientec	Fundación para el Centro Nacional de la Ciencia y la Tecnología
CIEP	Centro Internacional de Estudios Pedagógicos
CIET	Centro Interamericano de Educación Tecnológica
Cinai	Centros Infantiles de Nutrición y Atención Integral
Cinda	Centro Interuniversitario de Desarrollo (Chile)
Cinde-Costa Rica	Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo
Cinde-Chile	Corporación de Investigaciones para el Desarrollo (Chile)
Cindea	Centros Integrados de Educación de Adultos

CINE	Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (UIS-Unesco)
Cined	Centro de Investigaciones de Educación
Cinterfor	Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (OIT)
Cipet	Centro de Investigación y Perfeccionamiento para la Educación Técnica
CIPD	Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo
CIST	Centro de Información y Servicios Técnicos (UCR)
CIT	Comisión Técnica Interinstitucional
Ciuna	Centro Infantil Carmen Lyra (UNA)
Class	Sistema de Observación y Clasificación en el Aula (sigla en inglés)
CMTC	Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses
CNA	Consejo Nacional de Acreditación (Colombia)
CNE	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias
CNED	Consejo Nacional de Educación
CNEES	Centro Nacional de Estadísticas de la Educación Superior
CNREE	Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial
CNVMTS	Colegios Nacionales Virtual Marco Tulio Salazar
Cobal	Compañía Bananera Atlántica Limitada
Colypro	Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes
Comex	Ministerio de Comercio Exterior
Conacom	Consejo Nacional de Competitividad (MEIC)
Conaba	Comisión Nacional de Bachillerato
Conamaj	Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia
Conape	Comisión Nacional de Préstamos para Educación
Conare	Consejo Nacional de Rectores
Coned	Colegio Nacional de Educación a Distancia
Conesup	Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada
Conicit	Consejo Nacional para Investigaciones Científicas y Tecnológicas
Consaca	Consejo Académico (UNA)
Copaes	Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (México)
Coopejovo	Cooperativa de Servicios Educativos
Covao	Colegio Vocacional de Artes y Oficios
covid-19	Enfermedad de coronavirus, provocada por el virus SARS-Cov-2
CPEIP	Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas
CRI	Comisiones de Regionalización Interuniversitaria
CRML	Fundación Costa Rica Multilingüe
Crusa	Fundación Costa Rica-USA
CSE	Consejo Superior de Educación
Csuca	Consejo Superior de Universidades Centroamericanas
CTP	Colegio técnico profesional
CUC	Colegio Universitario de Cartago
CUNA	Colegio Universitario de Alajuela
CUN	Limón Colegio Universitario de Limón
CUP	Colegio Universitario de Puntarenas
CURDTS	Colegio Universitario para el Riego y Desarrollo del Trópico Seco
CyT	Ciencia y Tecnología

D

DAAD	Servicio Alemán de Intercambio Académico (sigla en alemán)
Danea	División de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente
DDC	Dirección Desarrollo Curricular
DEI	Departamento de Educación Indígena (MEP)
Detce	Dirección de Educación Técnica y Capacidades Emprendedoras
Desaf	Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares

DET	División de Educación para el Trabajo (CIDE-UNA)
DGEC	Dirección de Gestión y Evaluación de la Calidad (MEP)
DGSC	Dirección General de Servicio Civil
Dicedi	Dirección de Centros Didácticos (Cenadi)
DIEE	Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo (MEP)
DPE	Dirección de Programas de Equidad (MEP)
DPI	Dirección de Planificación Institucional (MEP)
DRE	Direcciones regionales educativas
DUA	Diseño Universal para el Aprendizaje

E

EAG	Education at a Glance
Earth	Escuela de Agricultura de la Región Tropical Húmeda
Ebais	Equipos básicos de atención integral en salud
ECAG	Escuela Centroamericana de Ganadería
Ecvet	Sistema Europeo de Créditos para la Educación y Formación Profesionales (sigla en inglés)
EC-UCR	Escuela de Computación de la UCR
Efuna	Editorial Fundación UNA
EFTP	Educación y Formación Técnica Profesional
EGB	Educación general básica
EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (INEC)
Enaho	Encuesta Nacional de Hogares (INEC)
EGB	Educación general básica
ENUT	Encuesta Nacional de Uso del Tiempo
ELM-UCR	Escuela de Lengua Materna de la Universidad de Costa Rica
EPPE	Effective Provision of Pre-School Education
Equis	Sistema Europeo para el Mejoramiento de la Calidad (sigla en inglés)
ERCE	Estudio Regional Comparativo y Explicativo
Esage	Escala de Agencia Personal y Empoderamiento
ETFP	Educación y Formación Técnica Profesional
Esepa	Escuela de Estudios Pastorales
EUCR	Editorial Universidad de Costa Rica (UCR)
EUNA	Editorial Universidad Nacional (UNA)
Euned	Editorial Universidad Estatal a Distancia (UNED)

F

FAJ	Fundación Acción Joven
FARO	Fortalecimiento de Aprendizajes para la Renovación de Oportunidades
FEA	Festival Estudiantil de las Artes
Fecotra	Federación Costarricense de Trabajadores Autónomos
FEES	Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior Estatal
Finade	Fideicomiso Nacional para el Desarrollo
Flacso	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FOD	Fundación Omar Dengo
Fodesaf	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
FOIL	Programa de Formación Ocupacional e Inserción Laboral (CECC-SICA y AECI)
Fomca	Federación de Organizaciones Magisteriales de Centroamérica
Fomin	Fondo Multilateral de Inversiones (BID)
Fomujeres	Fondo de Fomento de Actividades Productivas y de Organización de las Mujeres
Fonabe	Fondo Nacional de Becas (MEP)
Fonader	Fondo Nacional para el Desarrollo Regional

Fonatel	Fondo Nacional de Telecomunicaciones
FS	Fondo del Sistema
Funda UNA	Fundación para el Desarrollo Académico de la Universidad Nacional
Fundación UCR	Fundación de la Universidad de Costa Rica
Fundatec	Fundación Tecnológica de Costa Rica
Fundepredi	Fundación de la Universidad Estatal a Distancia para el Desarrollo y Promoción de la Educación a Distancia
Fundecor	Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central
Fundepos	Fundación de Estudios de Posgrado e Investigación en Ciencias Económicas

G

GAC	Global Accreditation Center for Project Management Education Programs (PMI)
GAM	Gran Área Metropolitana
GTA	Guía de Trabajo Autónomo
GTZ	Cooperación Técnica Alemana (sigla en alemán)

I

IAFA	Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia
IBM	International Business Machines
ICA	Instituto para la Conectividad en las Américas
ICAP	Instituto Centroamericano de Administración Pública
ICC	Índice de competitividad cantonal
ICD	Índice de Competencia Digital
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
ICER	Instituto Costarricense de Educación Radiofónica
ICMI	Comisión Internacional de Instrucción Matemática
Icoder	Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación
IDA	Instituto de Desarrollo Agrario
Idespo	Instituto de Estudios Sociales en Población (UNA)
IDH	Índice de desarrollo humano
IDP-UGS	Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano (MEP)
IDRC	Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Canadá
IDS	Índice de desarrollo social
IEGB	Instituto de educación general básica
Iesalc	Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe
Iesue	Instituciones de Educación Superior Estatal de Costa Rica
IFPM	Instituto de Formación Profesional del Magisterio
IGI	Índice de gestión institucional
IICE	Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (UCR)
IIDR	Iniciativas interuniversitarias de desarrollo regional
IIJ	Instituto de Investigaciones Jurídicas (UCR)
IIMEC	Instituto de Investigaciones para el Mejoramiento de la Educación Costarricense
IIP	Instituto de Investigaciones Psicológicas (UCR)
IIPE	Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (Unesco)
IIS	Instituto de Investigaciones Sociales (UCR)
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
Inamu	Instituto Nacional de las Mujeres
INBio	Instituto Nacional de Biodiversidad
Incae	Instituto Centroamericano de Administración de Empresas
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
Inecse	Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo (España)

INEE	Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema
INNE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (México)
INNEd	Instituto Nacional de Evaluación Educativa
Ineina	Instituto de Estudios Interdisciplinarios de la Niñez y la Adolescencia (CIDE-UN**A)**
Infocoop	Instituto Nacional de Fomento Cooperativo
INIE	Instituto de Investigación en Educación (UCR)
Inifar	Instituto de Investigaciones Farmacéuticas (UCR)
INII	Instituto de Investigaciones en Ingeniería (UCR)
INIL	Instituto de Investigaciones Lingüísticas
INQAAHE	Red Internacional de Agencias de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (sigla en inglés)
IOE	Índice de oportunidades educativas
IPB	Inversión Pública del Bicentenario
IPC	Índice de precios al consumidor
IPEC	Institutos Profesionales de Educación Comunitaria
IPSE	Instituto Parauniversitario de la Seguridad
ISE	Índice de situación educativa
ISEF	Feria Internacional de Ciencia e Ingeniería (Intel, sigla en inglés)
ISET	Instituto Superior de Educación Técnica
ISP	Inversión social pública
ITCR	Instituto Tecnológico de Costa Rica
ITEA	Instituto de Tecnología Administrativa
Iveta	Asociación Internacional de Educación, Formación Vocacional y Capacitación (sigla en inglés)

J

JAN	Junta de Acreditación Nacional (Cuba)
Japdeva	Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica
JICA	Agencia de Cooperación Internacional Japonesa (sigla en inglés)

L

La Salle	Universidad La Salle
Lanamme	Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (UCR)
Lesco	Lengua de Señas Costarricense
Llece	Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (Orealc-Unesco)

M

MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
Matem	Programa “Matemática en la Enseñanza Media” (UCR)
MCCA	Mercomún Mercado Común Centroamericano
MCER	Marco Común Europeo de Referencia
Mecec	Modelo de evaluación de la Calidad de la Educación Costarricense
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
MEP	Ministerio de Educación Pública
Metics	Programa de Mediación Virtual (UCR)
Micitt	Ministerio de Ciencias, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones
Mideplan	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MNC	Marco Nacional de Cualificaciones
MNC-CE-CR	Marco Nacional de Cualificaciones para Carreras de Educación Costa Rica
MNC-EFTP-CR	Marco Nacional de Cualificaciones de la Educación y Formación Técnica profesional

Mipyme	Micro, pequeña y mediana empresa
MIT	Instituto Tecnológico de Massachusetts (sigla en inglés)
MNCCE	Marco Nacional de Cualificaciones de Carreras de Educación
Mivah	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
MOOC	Massive Online Open Courses (sigla en inglés)
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica

N

NAECS-SDE	Asociación Nacional de Especialistas de la Niñez Temprana en Departamentos Estatales de Educación (Estados Unidos, sigla en inglés)
NAEYC	Asociación Nacional de Educación Infantil (Estados Unidos, sigla en inglés)
NAFCC	Asociación Nacional de Cuidado Infantil Familiar (Estados Unidos, sigla en inglés)
NCTM	Consejo Nacional de Profesores de Matemática (Estados Unidos, sigla en inglés)
Necpa	Acreditación del Programa Nacional de la Primera Infancia (Estados Unidos, sigla en inglés)
NRC	National Research Council (Estados Unidos
NSF	Fundación Nacional de Ciencias de los Estados Unidos (sigla en inglés)

O

OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCIR	Órganos de Coordinación Interuniversitaria Regional
OEA	Organización de Estados Americanos
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OLAP	Observatorio Laboral de Profesiones (Conare)
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPES	Oficina de Planificación de la Educación Superior (Conare)
ORE	Oficina de Reconocimiento y Equiparación de Grados y Títulos (Conare)
Orealc	Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (Unesco)
ORI	Oficina de Registro e Información (UCR)
OVIR	Órganos de Vinculación Regional
Ovsicori	Observatorio Vulcanológico y Sismológico de Costa Rica (UNA)

P

PAA	Programa de Autoevaluación Académica (UNED)
PAB	Plantillas de Aprendizaje Base
PAL	Programa de Aprendizaje en Línea (UNED)
Panea	Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente
PANI	Patronato Nacional de la Infancia
PAO	Plan anual operativo
PAR	Programa de Admisión Restringida (ITCR)
PAySI	Programa de Educación para la Afectividad y Sexualidad Integral
PE	Programas de Equidad
PEA	Población económicamente activa
PEN	Programa Estado de la Nación
PELEx-UCR	Programa de Evaluación de Lenguas Extranjeras de la Universidad de Costa Rica
PDPD	Política de Desarrollo Profesional Docente

PGR	Procuraduría General de la República
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNE	Prueba Nacional Estandarizada
PIAD	Programa de Informatización para el Alto Desempeño (ASIS)
PIB	Producto interno bruto
Pictti	Productos de la Ciencia, Tecnología, las Telecomunicaciones y la Innovación
PIE	Programa de Informática Educativa
PIEG	Política Nacional para la Igualdad y la Equidad de Género
PINA	Plan de Nivelación de los Aprendizajes
Piresc	Plan de Integración Regional de la Educación Superior en Centroamérica
PISA	Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (OCDE, sigla en inglés)
Planes	Plan Nacional de la Educación Superior Universitaria Estatal
Planovi	Sistema Nacional de Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres
PMI	Proyecto de mejoramiento institucional (Banco Mundial)
PNB	Pruebas Nacionales de Bachillerato
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNDE	Plan Nacional de Desarrollo Educativo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan operativo anual
Preal	Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (Diálogo Interamericano y Cinde-Chile)
PRI	Programa de Regionalización Interuniversitaria (Conare)
Pridi	Programa Regional de Indicadores de Desarrollo Infantil
Pries	Programa de Informática Educativa de Secundaria (MEP)
Procae	Programa de Capacitación para Administradores Educativos
Procomer	Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica
ProDUS	Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (UCR)
Proeduca	Proyecto “Apoyo a la educación secundaria para la reducción del abandono estudiantil” (MEP)
Proifed	Programa de Investigación en Fundamentos de la Educación a Distancia (UNED)
Proinnova-UCR	Unidad de Gestión y Transferencia del Conocimiento para la Innovación (UCR)
Promece	Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación (MEP)
Promecum	Programa de Mejoramiento de la Educación en las Comunidades Urbano-Marginales (MEP)
Pronacomer	Programa Nacional de Competitividad y Mejora Regulatoria
Pronap	Programa Nacional para la Actualización Permanente (México)
Prondae	Programa Nacional de Desarrollo de Administradores de la Educación (MEP)
Pronie	Programa Nacional de Informática Educativa (MEP/FOD)
Prosic	Programa Sociedad de la Información y el Conocimiento (UCR)
ProUni	Programa Universidad para Todos (Brasil)
PYME	Pequeña y mediana empresa

R

Recope	Refinadora Costarricense de Petróleo
REA	Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes
Redcudi	Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil
Rem@	Redes Móviles para el Aprendizaje (Pronie-MEP/FOD)
RESU	Régimen de Empleo Unificado
Riaces	Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior

S

Saber	Sistema de Administración Básica de la Educación y sus Recursos
Saiid	Sistema de Atención Integral e Intersectorial del Desarrollo
SCI	Science Citation Index

SCIE	Science Citation Index Expanded
SEC	Sindicato de Trabajadoras y Trabajadores de la Educación Costarricense
SEC-SICA	Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana
SEE	Sistema de Estadísticas Estudiantiles (UNA)
SEN	Sistema de Estadísticas Nacionales
Serce	Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (Unesco)
SERP	Asociación Estratégica de Investigación en Educación (sigla en inglés)
SESA	Servicio Educativo para Sordos Adultos
Setena	Secretaría Técnica Nacional Ambiental
SNECE	Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación
SIA	Sede Interuniversitaria de Alajuela
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
Sicar	Sistema de Carreras y Posgrados Regionales Centroamericanos
Sicere	Sistema Centralizado de Recaudación (CCSS)
Sicevaes	Sistema Centroamericano de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior
Sicop	Sistema Integrado de Compras Públicas
SIEC	Sistema educativo costarricense
Siedin	Sistema Editorial y de Difusión Científica de la Investigación (UCR)
SIG	Sistemas de información geográfica
Simed	Sistema Nacional de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Costarricense
Sinac	Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Minaet)
Sinaes	Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior
Sinart	Sistema Nacional de Radio y Televisión S. A.
Sincafop	Sistema Nacional de Capacitación y Formación Profesional (INA)
Sinetec	Sistema Integrado Nacional de Educación Técnica para la Competitividad (MEP)
Sinirube	Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado
SIPP-CGR	Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos de la Contraloría General de la República
Sirimep	Sistema para la recopilación de información de la evaluación de los aprendizajes del MEP
Siteal	Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (IIPE-Unesco y OEI)
Sitracome	Sindicato de Trabajadores de Comedores Escolares y Afines
SPNF	Sector Público No Financiero
Stakes	Centro Nacional de Investigación y Desarrollo para el Bienestar y la Salud (Finlandia, sigla en finlandés)
STAP	Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (Ministerio de Hacienda)
STCR	Secretaría Técnica de Coordinación Regional (MEP)
Steam	Ciencias, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas (sigla en inglés)
Supricori	Sistema de Acreditación de la Enseñanza Superior Universitaria Privada de Costa Rica
Sutel	Superintendencia de Telecomunicaciones
SVSNE	Sistema de Vigilancia de Salud y Nutrición Estudiantil

T

TCU	Trabajo comunal universitario
TEC	Tecnológico de Costa Rica
TEI	Tests Informáticos Adaptativos
Terce	Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (Unesco)
TIC	Tecnologías de información y comunicación
Tices	Comisión de Tecnologías de la Información y la Comunicación en la Educación Superior (Conare)
TLC	Tratado de libre comercio
Toeic	Test de Inglés para la Comunicación Internacional (sigla en inglés)

U

UACA	Universidad Autónoma de Centroamérica
UAM	Universidad Americana
UBL	Universidad Bíblica Latinoamericana
UBC	Universidad Braulio Carrillo
UC	Universidad Central
UCA	Universidad de Cartago Florencio del Castillo
Ucacis	Universidad Centroamericana de Ciencias Sociales
UCatólica	Universidad Católica de costa Rica
Uccaep	Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado
Uccart	Universidad Continental de las Ciencias y las Artes
UCEM	Universidad de las Ciencias Empresariales
UCI	Universidad para la Cooperación Internacional
Ucimed	Universidad de Ciencias Médicas
UCR	Universidad de Costa Rica
UFAM	Universidad Fundepos Alma Mater
UH	Universidad Hispanoamericana
UIA	Universidad Internacional de las Américas
UICR	Universidad Interamericana de Costa Rica
UIS	Instituto de Estadística de la Unesco (sigla en inglés)
UIN	Universidad Isaac Newton
Uisil	Universidad Internacional San Isidro Labrador
Ujpii	Universidad Juan Pablo II
Ulacit	Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología
Ulasalle	Universidad La Salle
Ulatina	Universidad Latina de Costa Rica
ULead	LEAD University (liderazgo, excelencia para el avance y desarrollo)
Ulicori	Universidad Libre de Costa Rica
UMCA	Universidad Metropolitana Castro Carazo
UNA	Universidad Nacional
Unace	Unidad Académica Centroamericana (parauniversitaria)
Unadeca	Universidad Adventista de Centroamérica
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNED	Universidad Estatal a Distancia
Unela	Universidad Evangélica de las Américas
Unesco	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (sigla en inglés)
Unevoc	Centro Internacional para la Educación y Formación Técnica y Profesional (Unesco)
Unfpa	Fondo de Población de las Naciones Unidas (sigla en inglés)
Unibe	Universidad de Iberoamérica
Unica	Universidad de las Ciencias y el Arte de Costa Rica
Unicef	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (sigla en inglés)
Unicor	Universidad Independiente de Costa Rica
Unidis	Universidad del Diseño
Unife	Universidad Federada de Costa Rica
Uniprin	Unión de Instituciones Privadas de Atención a la Niñez
Unire	Unión de Rectores de Universidades Privadas de Costa Rica
UNISDR	Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres
Unrisd	Instituto de las Naciones Unidas de Investigación para el Desarrollo Social (sigla en inglés)
UPA	Universidad Panamericana
UPAZ	Universidad para la Paz
UPIG	Unidad para la Promoción de la Igualdad de Género

Usaid	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
USAM	Universidad San Marcos
USJ	Universidad de San José
USL	Universidad Santa Lucía
USP	Universidad Santa Paula
UT	Universidad Tecnológica
UTN	Universidad Técnica Nacional
UTUR	Universidad del Turismo
U Magister	Universidad Magister
UVA	Universidad del Valle

W

WB	World Bank
W-STEM	Women STEM

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., Loría, 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 p*royecto 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-DAEED-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 componte 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.

CAPÍTULO 2. EDUCACIÓN PREESCOLAR, GENERAL BÁSICA Y DIVERSIFICADA

Álvarez, J. (2003). *Cómo hacer investigación cualitativa. Fundamentos y metodología*. Paidós.

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.

Arendale, D. (2010). *Best Education Practices*. Universidad de Minnesota. http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.24683.49442

Barquero Mejías, K. (2025a). *Análisis de las desigualdades socioeconómicas en el rendimiento académico de los estudiantes en la Prueba Nacional Estandarizada 2023* [Contribución realizada para el Décimo Informe Estado de la Educación]. CONARE-PEN.

_____.(2025b). *Condiciones laborales del profesorado de secundaria a partir del cuestionario docente de PISA 2022* [Contribución realizada para el Décimo Informe Estado de la Educación]. CONARE-PEN.

_____. (2025c). P*erfiles de competencias digitales de los jóvenes costarricenses según PISA 2022* [Contribución realizada para el Décimo Informe Estado de la Educación]. CONARE-PEN.

_____. (2025d). *Seguimiento al sistema nacional de macroevaluación 2022-2025* [Contribución realizada para el Décimo Informe Estado de la Educación]. CONARE-PEN.

_____. (2025e). *Tendencias de los resultados de estudiantes costarricenses de 15 años en las pruebas PISA* [Contribución realizada para el Décimo Informe Estado de la Educación]. CONARE-PEN.

Beirute Brealey, T. (2021). *Perfiles de personas directoras de centros de educativos en el MEP y alcances en materia de liderazgo pedagógico.* CONARE-PEN. http://hdl.handle.net/20.500.12337/8161

Borge, Carvajal, C.B. (2012). *Situación educativa de los territorios indígenas de Costa Rica: una mirada en profundidad en la DRE de Sulá.* CONARE-PEN. https://hdl.handle.net/20.500.12337/838

Borge Carvajal, C.B., Murillo-Delgado, D. & Murillo Suárez, K.C. (2025). *Situación educativa en los territorios indígenas de Costa Rica: Una mirada en profundidad en la DRE de Súla* [Investigación realizada para el Décimo Informe Estado de la Educación]. CONARE-PEN.

Brenes, L., Madriz-Bermúdez, L. M., Vargas, A., Bermúdez, K., & Solano, A. (2025). *Innovación educativa: Bachillerato para la Empleabilidad y el Emprendimiento (BEE)* [Contribución realizada para el Décimo Informe Estado de la Educación]. CONARE-PEN.

Brouwer, J. (2017). *Connecting, interacting and supporting: Social capital, peer network and cognitive perspectives on small group teaching* [Thesis fully internal (DIV), University of Groningen]. Rijksuniversiteit Groningen.

Cartín Sánchez, D. (2018). *Escuelas Públicas Unidocentes en Costa Rica: Historia y Situación Actual (1960-2016*). Ministerio de Educación Pública-Dirección de Planificación Institucional Departamento de Análisis Estadístico. https://tinyurl.com/49kavz3v

Csárdi G, & Nepusz T (2006). The igraph software package for complex network research. *InterJournal,* Complex Systems, 1695. https://tinyurl.com/445ujz

Csárdi, G., Nepusz, T., Traag, V., Horvát, S., Zanini, F., Noom, D., & Müller, K. (2024). *Igraph: Network Analysis and Visualization in R*. doi:10.5281/zenodo.7682609, R package version 2.1.2. https://tinyurl.com/4p5rc9d7

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.

Chaves Salas, L. & García Falla, J. (2013). Las Escuelas Unidocentes en Costa Rica: Fortalezas y limitaciones. *Revista Educación*, *37*(1), 1-27.

Conejo, L. D., Loría, 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 Superior de Educación (CSE). (2023). *Acta ordinaria AC-CSE-01-2023*. http://cse.go.cr/actas

Contraloría General de la República (CGR). (2022). *Auditoría operativa sobre la eficiencia y eficacia de la educación técnica secundaria a cargo del MEP* [DFOECAP-IF-00010-2022]. División de fiscalización operativa y evaluativa.

_____. (2023a). *Informe N° DFOE-CAP-IAD-00003-2023: Informe de auditoría operativa sobre la eficacia y eficiencia del servicio de educación primaria en Escuelas Unidocentes*. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. https://tinyurl.com/2353sff9

_____. (2023b). *Informe N° DFOE-CAP-IAD-00012-2023: Informe de auditoría sobre la planificación integral del sistema educativo*. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa

_____. (2023c). *Oficio DFOE-DEC-2028: Advertencia relacionada con la continuidad del servicio de informática Educativa.* Contraloría General de la República, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa.

_____. (2024). *Informe DFOE-SEM-1560: Reiteración de la disposición 4.3 del informe DFOE-CAP-IF-00016-2022*. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa

Cox, C., Jaramillo, R., & Reimers, F. (2005). *Educar para la Ciudadanía y la Democracia en las Américas: Una Agenda para la Acción.* Banco Interamericano de Desarrollo.

Dondi, M., Klier, J., Panier, F., & Schubert, J. (2021). *Defining the skills citizens will need in the world of work*. McKinsey & Company. https://tinyurl.com/2s5ppc3r

Durán, E., & Chavarría, A. (2025). *Tendencias, avances y desafíos en la Educación y Formación Técnica Profesional en Costa Rica* [Investigación realizada para el Décimo Informe Estado de la Educación]. CONARE-PEN.

Estrada-Torres, J. V. (2024). *Principales hitos y avances del subsistema en los territorios indígenas de Costa Rica 2013-2024*. MEP.

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.

Francis Salazar, 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.

Freeman L. (1978) Centrality in Social Networks Conceptual Clarification. *Social Networks*, *1*(3), 215-239. https://doi.org/10.1016/0378-8733(78)90021-7

Given, Lisa. (Ed.). (2008) *The Sage encyclopedia of qualitative research methods*. Sage Publications, Inc. https://doi.org/10.4135/9781412963909

Grunspan D., Wiggins B & Goodreau S. (2017). Understanding Classrooms through Social Network Analysis: A Primer for Social Network Analysis in Education Research. *CBE-Life Sciences Education*, *13* (2), 167-178. https://doi.org/10.1187/cbe.13-08-0162

Handcock M., Hunter, D., Butts, C., Goodreau, S., & Morris, M. (2003*). Statnet: Software tools for the Statistical Modeling of Network Data*. http://statnetproject.org

Heckman, J. (2006). *The economics of investing in Children en Research. Analysis. Evidence.* Policy briefing 1. Geary Institute. https://tinyurl.com/4vd445kv

Hennig, M., Brandes, U. & Pfeffer, J. (2012). *Studying Social Networks: A Guide to Empirical Research*, Campus Verlag, Frankfurt/New York.

Ibarra, E., Ribera, J., & Solano, A. (2020). *La innovación curricular desde la escuela unidocente.* Proyecto Escuelas Unidocentes. CONARE. https://tinyurl.com/3b8zx9ax

IES Mateo Alemán. (2020). *Buenas prácticas*. https://tinyurl.com/32ffhmnm

Instituto Nacional de Aprendizaje (INA). (2024). *Anuario INA en cifras*. https://tinyurl.com/4tf9j6wm

Kellaghan, T., Greaney, V., & Murray, S. (2009). *Using the Results of a National Assessment of Educational Achievement*. The World Bank.

Koschützki, D., Lehmann, K.A., Peeters, L., Richter, S., Tenfelde-Podehl, D. & Zlotowski, O. (2005). Centrality Indices. In: Brandes, U., Erlebach, T. (eds) Network *Analysis. Lecture Notes in Computer Science, 3418*. Springer, Berlin, Heidelberg. https://doi.org/10.1007/978-3-540-31955-9_3

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

León-Mena, J. (2025). *El país desaprovecha la ventana de desarrollo entre 0 y 4 años de edad* [Investigación realizada para el Décimo Informe Estado de la Educación]. CONARE-PEN.

Liu, W., Sidhu, A., Beacom, A. & Valente, T. (2017). Social Network Theory. In Patrick Rössler (Editor-in-Chief), Cynthia A. Hoffner, and Liesbet van Zoonen (Associate Editors). *The International Encyclopedia of Media Effects. 7 John Wiley & Sons*, Inc. https://tinyurl.com/3ux5vsn8

Ministerio de Educación Pública (MEP). (2009). *Programas de Estudio de Educación Cívica*. Tercer Ciclo de la Educación General Básica y Educación Diversificada. https://tinyurl.com/mpk4vznr

_____. (2013). *Programas de Estudio de Estudios Sociales y Educación Cívica*. Primero Segundo Ciclo de la Educación General Básica. MEP. https://tinyurl.com/4uury4y4

_____. (2013a). *Liceos Rurales Propuesta Curricular.* https://tinyurl.com/a5epmnd7

_____.(2013b). *Modificación de la propuesta de Liceos Rurales*. [acuerdo 05-52-2009]. https://tinyurl.com/bderdz66

_____.(2014). *Memoria Institucional 2006-2014. La educación subversiva: Atreverse a construir el país que queremos*. https://tinyurl.com/2avkvwen

_____. (2015). *Fundamentación Pedagógica de la Transformación Curricular 2015: Bajo la visión de educar para una Nueva Ciudadanía.*

_____.(2018). *Memoria Institucional 2014-2018, Educar para una nueva ciudadanía. Una poderosa transformación de sistema educativo.* https://tinyurl.com/46tsyv2x

_____. (2021). *Plan integral de nivelación académica. Proyección 2022-2025.* https://tinyurl.com/8c3abadd

_____. (2023a). P*olítica Nacional de Educación y Formación Técnica Profesional 2023-2033.* https://tinyurl.com/2unu7t73

_____.(2023b). *Pruebas comprensivas en el curso lectivo 2023 (Versión 4).* Dirección de Desarrollo Curricular. https://tinyurl.com/mwenf9am

_____. (2023c). *Prueba Nacional Estandarizada. Aplicación Diagnóstica Primaria 2024*. https://tinyurl.com/kdjdb27r

_____.(2023d). *Ruta de la Educación 2022-2026*. https://tinyurl.com/3uttukn7

_____. (2024). *MEP comparte resultados de Prueba Nacional Estandarizada y lanza herramienta para que estudiantes puedan mejorar sus competencias*. https://tinyurl.com/mu4b9tra

_____. (2025). *Eliminación de aplicación de pruebas comprensivas* [Oficio N.o DM-0250-2025[). Despacho del Ministro.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). (2010). *Guía metodológica general para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión pública.* Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Miranda-Calderón, L. A., & Rosabal-Vitoria, S. (2018). La gestión directiva en escuelas unidocentes y dirección 1: Un desafío para alcanzar la equidad educativa en contextos rurales de Costa Rica. *Revista Electrónica Educare*, *22*(3), 198-227.

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-Delgado, D. (2013). *Indice de Situación de la oferta educativa*. Cuarto Informe Estado de la Educación (2013). CONARE-PEN. https://hdl.handle.net/20.500.12337/855

Murillo Rojas, M., Ugalde Fajardo, D., Barquero Mejías, K., & Bermúdez Mesén, J. M. (2021). *Adaptación curricular y énfasis de la mediación pedagógica para la enseñanza del Español en la primaria durante la pandemia*. Octavo Informe Estado de la Educación. http://hdl.handle.net/20.500.12337/8177

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 componte Español, año 2023, Segundo Ciclo de EGB: Aportes para la discusión nacional* [Investigación realizada para el Décimo Informe Estado de la Educación]. CONARE-PEN.

Núñez Sosa, O. (2025). *Uso de TIC y hacinamiento tecnológico en los hogares costarricenses* [Investigación realizada para el Décimo Informe Estado de la Educación]. CONARE-PEN.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2013). *Synergies for Better Learning: An International Perspective on Evaluation and Assessment*. OECD Publishing. https://tinyurl.com/cm9jfbnm

_____. (2023a). *PISA 2022 Results: Learning During – and from – Disruption*: *Vol. Volume II*. OECD Publishing. https://tinyurl.com/3rs8e4at

_____. (2023b). *PISA 2022 Results: The State of Learning and Equity in Education, PISA: Vol. Volume I*. OECD Publishing. https://tinyurl.com/mu59rvtr

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2024). *Grupo de Alto Nivel sobre la Profesión Docente del secretario general de las Naciones Unidas. Recomendaciones y resumen de las deliberaciones. Transformar la profesión docente*. Naciones Unidas, Unesco. https://tinyurl.com/8a4vnf7p

Pacheco Jiménez, J. F. (2025). *Gestión para resultados en el Ministerio de Educación Pública: Una breve valoración de brechas*. [Contribución realizada para el Décimo Informe Estado de la Educación]. CONARE-PEN.

Programa Estado de la Nación (PEN). (2005). *Primer Informe Estado de la Educación (2005)*. CONARE. https://hdl.handle.net/20.500.12337/677

_____.(2011). *Tercer Informe Estado de la Educación*. CONARE. https://hdl.handle.net/20.500.12337/675

_____.(2015). Quinto Informe Estado de la Educación. CONARE. https://hdl.handle.net/20.500.12337/669

_____. (2017). *Sexto Informe Estado de la Educación*. CONARE. https://hdl.handle.net/20.500.12337/665

_____. (2019). *Séptimo Informe Estado de la Educación*. CONARE. https://hdl.handle.net/20.500.12337/7773

_____. (2021). *Octavo Informe Estado de la Educación*. CONARE. http://hdl.handle.net/20.500.12337/8160

_____. (2023). Noveno Informe Estado de la Educación. CONARE. 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.

R Core Team. (2017). R: *A language and environment for statistical computing. R Foundation for Statistical Computing, Vienna*. https://www.R-project.org/

Ruiz López, D., & Cadénas Ayala, C. E. (2003). ¿Qué es una política pública? *Revista Jurídica IUS*. https://tinyurl.com/yc63ury2

Salas, S. (2025). *Experiencias cotidianas de docentes en la aplicación de los Programade Inglés para primaria*. [Contribución realizada para el Décimo Informe Estado de la Educación]. CONARE-PEN.

Salazar, C. V. G., & López, Y. P. (2020). Características de un Docente Innovador: Siete claves para una buena práctica docente. *Revista Scientific*, *5*(18), 254–275. https://tinyurl.com/25pdmvne

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.

Ugalde, D. (2018). *Desafíos de la formación inicial de los docentes de primaria ante el programa de Español del MEP*. CONARE-PEN. https://hdl.handle.net/20.500.12337/7761

Entrevistas y comunicaciones personales

Garnier, L. (2024). Ministro de Educación 2006-2010/ 2010-2014. MEP.

Jiménez, S. (2024). Vicedecana CIDE. UNA.

Madriz, L. (2024). Directora Escuela Ciencias de la Educación. UNED.

APORTE ESPECIAL. VOCES DOCENTES: LA COMPLEJA REALIDAD DEL QUEHACER DOCENTE DENTRO Y FUERA DEL AULA

Kaufman, E. & Soto, R. (2024). *Proyecto: En la línea de fuego. Crónicas del trabajo docente en comunidades de alto riesgo.*

Kaufman, E. & Soto, R. (2025) *Más allá del aula: realidades y desafíos de la docencia en Costa Rica* [Investigación realizada para el Décimo Informe del Estado de la Educación]. CONARE-PEN.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2024). *Grupo de Alto Nivel sobre la Profesión Docente del secretario general de las Naciones Unidas. Recomendaciones y resumen de las deliberaciones. Transformar la profesión docente*. Naciones Unidas, Unesco. https://tinyurl.com/8a4vnf7p

Soto, R. & Kaufman, E. (setiembre del 2024). Relatos de vida de docentes de Costa Rica. *En línea de fuego*. https://tinyurl.com/bdf2rpzb

APORTE ESPECIAL. INNOVACIÓN Y CALIDAD EDUCATIVA: GUÍA PARA IDENTIFICAR, SISTEMATIZAR, DESARROLLAR Y ESCALAR BUENAS PRÁCTICAS DOCENTES EN EL SISTEMA EDUCATIVO COSTARRICENSE

Aguiar, T., Blanca, E., López, F., Monge Figueroa, A.E., Mora Sáenz, K.E. & Seravalli, G. (2025). *Innovación y calidad educativa: Buenas prácticas en el sistema educativo de Costa Rica: Estudio exploratorio* [Investigación realizada para el Décimo Informe Estado de la Educación]. CONARE-PEN.

Arendale, D. (2010). *Best Education Practices*. Universidad de Minnesota. https://tinyurl.com/32zvjnw2

IES Mateo Alemán. (2020). *Buenas prácticas*. https://tinyurl.com/2xacufjy

Miranda López, F. & Martínez Bordón, A. Políticas. (2022). *Reformas y evaluación educativas en México y América Latina: Balance y perspectivas a futuro*. Universidad iberoamericana ciudad de México-biblioteca Francisco Xavier Clavigero. https://tinyurl.com/4ztxwm62

Salazar, C. V. G., & López, Y. P. (2020). Características de un Docente Innovador: Siete claves para una buena práctica docente. *Revista Scientific, 5*(18), 254–275. https://tinyurl.com/4c5hhezy

Vaillant, D. (2016). Trabajo colaborativo y nuevos escenarios para el desarrollo profesional docente. *Revista docencia*, 60, 5–13. https://tinyurl.com/yjx4feub

_____.(2019). Directivos y comunidades de aprendizaje docente: un campo en construcción. *Revista Eletrônica de Educação, 13*(1), 87-106. Banco de Desarrollo de América Latina. https://tinyurl.com/ypfest5k

_____. (2020). *Experiencias innovadoras en el desarrollo profesional de directivos*. Banco de Desarrollo de América Latina. https://tinyurl.com/yta65zke

_____. (2022). Políticas docentes y cambio educativo: La construcción de un pensamiento alternativo. En Miranda López, F. & Martínez Bordón (Eds.), *Políticas, reformas y evaluación educativas en México y América Latina: Balance y perspectivas a futuro* (primera edición, pp133-151). Banco de Desarrollo de América Latina. https://tinyurl.com/4ztxwm62

_____. (2024). Formación docente en un mundo interconectado. *Spanish Journal of Comparative Education/Revista Española de Educación Comparada*, (44). Banco de Desarrollo de América Latina. https://tinyurl.com/ye292wn8

Vaillant, D., & Marcelo, C. (2021). Formación inicial del profesorado: modelo actual y llaves para el cambio. *REICE. Revista Iberoamericana Sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, *19*(4), 55-69. https://tinyurl.com/5c7nrrx5

CAPÍTULO 3. RECUPERACIÓN DE APRENDIZAJES EN HABILIDADES FUNDAMENTALES

Ajello, A., Caponera, E., & Palmerio, L. (2018, 15 de mayo). Italian students' results in the PISA mathematics test: Does reading competence matter? *European Journal of Psychology of Education, 33*(3), 505–520. https://doi.org/10.1007/s10212-018-0385-x

American Educational Research Association, American Psychological Association, & National Council on Measurement in Education. (2014). *Standards for educational and psychological testing.* American Educational Research Association.

Alves-Wold, A., Walgermo, B., McTigue, E., & Uppstad, P. (2024, June 18). The ABCs of writing motivation: a systematic review of factors emerging from K–5 students' self-reports as influencing their motivation to write. *Frontiers in Education, 9*, 1396484. https://doi.org/10.3389/feduc.2024.1396484

Ayala, C., & Sepúlveda, M. (2018, 1 de agosto). Vanguardia en evaluación y mejora educativa. *La Agencia de la Calidad de la Educación en Chile.* Revista Red, 1. https://tinyurl.com/bdf2z4tc

Azevedo, J., Hasan, A., Iacovone, L., Kitahara, G., & Vegas, E. (2021). *Will Every Child Be Able to Read by 2030? Defining Learning Poverty and Mapping the Dimensions of the Challenge.* (Working Paper No. 9588). World Bank. https://doi.org/10.1596/1813-9450-9588

Barquero, K. (2021a). *Afectación de la huelga 2018 y pandemia 2021 sobre el rendimiento de matemáticas en PISA 2018: un estudio de simulación* [Contribución realizada para el *Octavo Informe Estado de la Educación (2021)*]. CONARE-PEN.

_____. (2025). *Tendencias en el desempeño académico de los jóvenes costarricenses en PISA: 2009-2022* [Investigación realizada para el Décimo Informe Estado de la Educación]. CONARE-PEN.

Barquero, K., Trejos, F., & Rojas, F. (2021b). *Predictoras causales del desempeño de los estudiantes en competencia lectora según PISA 2018* [Investigación realizada para el Octavo Informe Estado de la Educación]. CONARE-PEN.

Barrantes, H. (2015). Acciones en Costa Rica para potenciar la integración de habilidades y conocimientos en la implementación curricular. Cuadernos de Investigación y Formación en *Educación Matemática, 10*(13), 37-52. https://tinyurl.com/8zxb4kvn

Bond, T. (2015). *Applying the Rasch Model: Fundamental Measurement in the Human Sciences*, Third Edition (3rd ed.). Routledge. https://doi.org/10.4324/9781315814698

Choi, I., Lee, S., & Chung, H. (2020). The effect of problem-based learning on problem-solving ability and learning attitude in a university environment. *Journal of Problem-Based Learning, 7*(2), 101–115. http://dx.doi.org/10.17478/jegys.650344

Concha, S., Valenzuela, G., & Rojas, F. (2022). Actitud y Percepción de Autoeficacia sobre la Escritura en Estudiantes Chilenos de 3º Básico a 3º Medio. *PSYKHE, 31*(2), 1–15. https://doi.org/10.7764/psykhe.2020.21759

Concha, S., Villers, R., Barquero, K., McIntyre, J. & Hugo, E. (2025). *Evidencias sobre la importancia de motivar a escribir: desafíos y oportunidades para el diseño de políticas y prácticas educativas* [Contribución realizada para el Décimo Informe Estado de la Educación]. CONARE-PEN.

Ding, H., & Homer, M. (2020). Interpreting mathematics performance in PISA: Taking account of reading performance. *International Journal of Educational Research, 103*, 123-135. https://doi.org/10.1016/j.ijer.2020.101566

Díaz-Vásquez, O. A. (2023, 14 de junio). Las pruebas PISA de la OCDE: una revisión a las tendencias de la literatura. *PANORAMA, 17*(33), 140–157. https://tinyurl.com/59drrp93

Freeman, R., Machin, S., & Viarengo, M. (2011). Inequality of educational outcomes: International evidence from PISA. *Regional and Sectoral Economic Studies, 11*(3), 5-20. https://tinyurl.com/4uvzvjkf

Galas, C., Gutiérrez, M. & Hamilton, E. (2020). *Uso de resultados de las pruebas de aprendizaje en el diseño de las políticas educativas en América Latina.* IPEE, Unesco. https://tinyurl.com/3jnr35th

Håland, A., Hoem, T.F. & McTigue, E.M. (2019). Writing in First Grade: The Quantity and Quality of Writing Practicesin Norweign Classrooms. *Early Childhood Education Journal*, 47, 63–74. https://doi.org/10.1007/s10643-018-0908-8.

Håland, A., Bjerke, K., & Hertzberg, H. (2019, January 15). Writing in first grade: The quantity and quality of writing practices in Norwegian classrooms. *Early Childhood Education Journal, 47*(1), 63–74. https://doi.org/10.1007/s10643-018-0908-8

Kools, M. & L. Stoll (2016, July 7). "What Makes a School a Learning Organisation?". *OECD Education Working Papers*, 137, OECD Publishing, https://doi.org/10.1787/5jlwm62b3bvh-en.

Krstić, K., Šoškić, A., Ković, V., & Holmqvist, K. (2018). All good readers are the same, but every low-skilled reader is different: An eye-tracking study using PISA data. *European Journal of Psychology of Education, 33*(3), 521–541. https://doi.org/10.1007/s10212-018-0382-0

McKinsey & Co. (2024). *Spark & Sustain: How school systems can improve learning at scale. Executive Summary & Full Report.* https://tinyurl.com/5n93npw6

Ministerio de Educación Pública (MEP). (2012). *Programas de Estudio de Matemáticas*. I, II y III Ciclos de la Educación General Básica y Ciclo Diversificado. https://tinyurl.com/5f5jjr8v

_____. (2013). *Programa de estudio de español.* Primer ciclo de la educación general básica. https://tinyurl.com/mt2an7yw

_____. (2014). *Programa de estudio de español.* Segundo ciclo de la educación general básica. https://tinyurl.com/yc4wu2f9

_____. (2023). *Prueba sumativa 2023-D01. Componente Español. Prueba Nacional Estandarizada.* Viceministerio Académico. Dirección de Gestión y Evaluación de la Calidad. https://tinyurl.com/kdjdb27r

Messick, S. (1989). *Meaning and values in test validation: The science and ethics of assessment.* Educational Researcher, *18* (2), 5-11. https://tinyurl.com/4d9cfp7t

Montero-Rojas, E. (2013). Referentes conceptuales y metodológicos sobre la noción moderna de validez de instrumentos de medición: implicaciones para el caso de personas con necesidades educativas especiales. *Actualidades en Psicología*, *27*(114), 113-128. Universidad de Costa Rica. https://tinyurl.com/yj3b5w83

Montero, Rojas E., Barquero, K. Poveda, R. & Murillo, M. (2015). *Pobreza de las evaluaciones educativas: El caso de las pruebas nacionales estandarizadas sumativas de sexto grado y último año de secundaria en español y matemática aplicadas en Costa Rica en el 2023* [Investigación realizada para el Décimo Informe Estado de la Educación]. CONARE-PEN.

Moreira-Mora, T. Alfaro-Rojas, L., Brizuela-Rodríguez, A., Chacón-Vega, C., Gómez González, E., Jiménez-Alfaro, K., Jiménez-Segura, F., Mena-Castillo, P., Montero-Rojas, E., Picado-Barrantes, H., Rojas-Rojas, G., Rojas-Torres, L., Smith-Castro, V., Solórzano-Salas, M.J. & Villarreal-Galera, M.P. (2022). Cuaderno 9: *Estándares de calidad para pruebas de alto impacto en el contexto académico y profesional costarricense.* Instituto de Investigaciones Psicológicas, Universidad de Costa Rica. https://tinyurl.com/mtyf8whn

Murillo, 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.

Murillo, M.& Barquero, K. (2025). *Análisis de la Prueba Estandarizada del componte Español, año 2023, Segundo Ciclo de EGB: Aportes para la discusión nacional* [Investigación realizada para el Décimo Informe Estado de la Educación]. CONARE-PEN.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2011). *Informe PISA 2009. 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.

_____. (2018). *Marco teórico de lectura PISA 2018.* Secretaría General. OCDE. https://tinyurl.com/4bnv2xtf

_____. (2023a). *PISA 2022 Assessment and Analytical Framework*. OECD Publishing, Paris. https://doi.org/10.1787/dfe0bf9c-en

_____. (2023b). *PISA 2022 Results (Volume I): The State of Learning and Equity in Education. PISA*. OECD Publishing. https://tinyurl.com/3rs8e4at

Programa Estado de la Nación (PEN). (2017). *Sexto Informe Estado de la Educación*. CONARE. https://hdl.handle.net/20.500.12337/665

_____. (2019). *Séptimo Informe Estado de la Educación.* CONARE. https://hdl.handle.net/20.500.12337/7773

_____. (2021). *Octavo Informe Estado de la Educación*. CONARE. http://hdl.handle.net/20.500.12337/8152

_____. (2023). *Noveno Informe Estado de la Educación*. CONARE. https://hdl.handle.net/20.500.12337/8544

Pérez Terán, J. (2007, junio). La lectura y la escritura: procesos dialógicos y recursivos. *Sapiens.* Revista Universitaria de Investigación, *8*(1), 99-109. https://tinyurl.com/4aty4dv3

Poveda-Vásquez, R. & Manning-Jara, G. (2021, 28 de setiembre). Repercusiones de la pandemia en la Educación Matemática en Costa Rica. *Cuadernos de Investigación y Formación en Educación Matemática*, *20*, 41-53. https://tinyurl.com/3up24cnz

Quesada, A. (2025). *Evidencias de calidad técnica de la Prueba de Dominio Lingüístico de la Universidad de Costa Rica.* [Contribución realizada para el Décimo Informe Estado de la Educación]. CONARE-PEN.

Reimers, F. (2020). Thinking Multidimensionally About Ambitious Educational Change. In: Reimers, F.M. (eds*) Audacious Education Purposes. How Governments Transform the Goals of Educational Systems*. Chapter 1. Springer Open, an Open Access publication. https://doi.org/10.1007/978-3-030-41882-3_1

Rivas, A. (2015). *América Latina después de PISA. Lecciones aprendidas de la educación en siete países (2000-2015).* Fundación CIPPEC, Instituto Natura. https://tinyurl.com/5x9veu4t

Rodino, A. (2025). *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.* [Investigación realizada para el Décimo Informe Estado de la Educación]. CONARE-PEN.

Rojas; L., Jiménez; K., Solano, B. (2025). *Recuadro 3.2: Problemas de formación en matemáticas se reflejan en estudiantes que ingresan a la universidad* [Contribución realizada para el Décimo Informe Estado de la Educación]. CONARE-PEN.

Ruiz, W. & Ulloa, G. (2021). *Investigación en educación: experiencias, interacciones y escenarios para el cambio en la práctica docente en Costa Rica*. Editorial Universidad Estatal a Distancia. https://tinyurl.com/3habvzp4

Ruiz, A. (2018). *Evaluación y pruebas nacionales para un currículo de Matemáticas que enfatiza capacidades superiores*. Comité Interamericano de Educación Matemática. https://tinyurl.com/2cyc98ac

Serder, M., & Ideland, M. (2015). PISA truth effects: The construction of low performance. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, *37*(3), 341–357. https://doi.org/10.1080/01596306.2015.1025039

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). (2020). *Análisis curricular del Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE 2019). Costa Rica.* Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, UNESCO. https://tinyurl.com/53dvb8dx

_____. (2021). *Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE 2019): Reporte nacional de resultados, Costa Rica*. UNESCO Office Santiago and Regional Bureau for Education in Latin America and the Caribbean, Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE). https://tinyurl.com/zmramw3z

World Bank, Unesco, Unicef, FCDO, USAID, Bill & Melinda Gates Foundation. (2022, 23 de Junio). *The state of global learning poverty: 2022 update* [Conference edition]. Unicef. https://tinyurl.com/yckccyyr

Wright, K., Hodges, T., Dismuke, S., & Boedeker, P. (2020). Writing motivation and middle school: An examination of changes in students' motivation for writing (La motivación para escribir y la escuela intermedia: un examen de los cambios en la motivación de los estudiantes para escribir). *Investigación e Instrucción en Alfabetización*, *59*(2), 148–168. https://doi.org/10.1080/19388071.2020.1720048

Zumbado, M., Sánchez, A., Salas, B. y Mora, M. (2021). Propuesta de evaluación de los aprendizajes matemáticos en un currículo que involucra la resolución de problemas como estrategia metodológica. En Ruiz y Ulloa (Ed). *Investigación en educación: experiencias, interacciones y escenarios para el cambio en la práctica docente en Costa Rica, (30-61).* Editorial Universidad Estatal a Distancia. https://tinyurl.com/3habvzp4

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.

Entrevistas y comunicaciones personales

Ramírez, C. (2024). Docente en Escuela de Formación Docente, Universidad de Costa Rica.

Reimers, F. (2024). Director en *Global Education Innovation Initiative*, Universidad de Harvard.

APORTE ESPECIAL. LA IMPORTANCIA DE MOTIVAR A ESCRIBIR: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES PARA EL DISEÑO DE POLÍTICAS Y PRÁCTICAS EDUCATIVAS EN LAS AULAS, A PARTIR DE LA EVIDENCIA

Alves-Wold A, Walgermo BR, McTigue E & Uppstad PH. (2024, 18 de junio). The ABCs of writing motivation: a systematic review of factors emerging from K–5 students' self-reports as influencing their motivation to write. *Frontiers in Education*, *9*, p. (1396484). https://doi.org/10.3389/feduc.2024.1396484

Boscolo, P. & Hidi, S. (2007). The multiple meanings of motivation to write. In Writing and motivation. *Brill*, 1-14. En G. Rijlaarsdam (Ed. de la serie) y P. Boscolo & S. Hidi (Eds. del volumen), *Estudios sobre la escritura*, *19*, Escritura y motivación, 1-14. https://doi.org/10.3389/feduc.2024.1396484

Cochran-Smith, M., Feiman-Nemser, S. McIntyre, J. & Demers, K. (2008). *Handbook of Research on Teacher Education. Enduring Questions in Changing Contexts*. Routledge. https://doi.org/10.4324/9780203938690

Concha, S. & Espinosa, M. (2023, June 17). The Chilean National Writing Plan: Rationale, Actions, and Preliminary Results. In Spinillo, A.G., Sotomayor, C. (eds) Development of Writing Skills in Children in Diverse Cultural Contexts. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-031-29286-6_16

Concha, S., Espinosa, M. & Reyes, J. (enviado a publicación) *Impacto de un programa de motivación a la escritura en estudiantes chilenos*.

Concha, S., Espinosa, M., & Reyes, J. (2022). Actitud y Percepción de Autoeficacia sobre la Escritura en Estudiantes Chilenos de 3º Básico a 3º Medio. *PSYKHE*, *31*(2), 1-15. https://doi.org/10.7764/psykhe.2020.21759

Concha, S., Villers, R., Barquero, K., McIntyre, J. & Hugo, E. (2025). *Evidencias sobre la importancia de motivar a escribir: desafíos y oportunidades para el diseño de políticas y prácticas educativas* [Contribución realizada para el Décimo Informe Estado de la Educación]. CONARE-PEN.

Dondi,M., Klier, J., Panier, F. & Schubert, J. (2021, June 25). *Defining the skills citizens will need in the future world of work*. Mckinsey & Company. https://tinyurl.com/4r8ut7jb

Espinosa, M. (2018). *Enseñanza de la escritura en la escuela: Qué, cómo y por qué enseñan así las personas docentes*. [Tesis Doctorado en educación], Universidad Diego Portales, Universidad Alberto Hurtado. https://tinyurl.com/bdfp75w5

Feiman-Nemser, S. (2008). Chapter: Teacher learning: How do teachers learn to teach?, En Cochran-Smith (Ed), *Handbook of Research on Teacher Education. Enduring Questions in Changing Contexts. https://tinyurl.com/mtthz3sz*

Flores-Ferrés, M., Van Weijen, D., & Rijlaarsdam, G. (2022). Understanding writing curriculum innovation in Grades 7–12 in Chile: Linking teachers' beliefs and practices. *Journal of Writing Research, 13*(3), 367–414. https://doi.org/10.17239/jowr-2022.13.03.02

Galvão, A. & Sotomayor, C. (2023). *Development of Writing Skills in Children in Diverse Cultural Contexts*. Springer. https://tinyurl.com/36c4spkv

Gómez, G., Sotomayor, C., Jéldrez, E., Bedwell, P., & Domínguez, A. M. (2016). La producción escrita de estudiantes y escuela en base a resultados SIMCE, factores contextuales y modelos de buenas prácticas docentes. Informe proyecto FONIDE Nº 911437. Departamento de Estudios y Desarrollo, Ministerio de Educación. https://tinyurl.com/42jy8rkm

Graham, S., Berninger, V., & Fan, W. (2007, 7 de Julio). The structural relationship between writing attitude and writing achievement in first and third grade students. *Contemporary Educational Psychology, 32*(3), 516–536. https://doi.org/10.1016/j.cedpsych.2007.01.002

Graham, S., MacArthu, Ch. & Hebert, M. (2010). *Best practices in writing instruction*. The Guilford Press. https://tinyurl.com/4wuvt4au

Graham, S., y Herbert, M. (2010). *Writing to read: Evidence for how writing can improve reading*. A Carnegie Corporation Time to Act report. Alliance for Excellent Education. https://tinyurl.com/4yfuuf9y

Graham, S., y Herbert, M. (2011). Writing to read: A meta-analysis of the impact of writing and writing instruction on reading. *Harvard Educational Review, 81*(4), 710–744. https://tinyurl.com/423m2p6f

Graham, S., Gillespie, A., & McKeown, D. (2013, enero). Writing: Importance, development, and instruction. *Reading and Writing, 26*(1), 1–15. https://doi.org/10.1007/s11145-012-9395-2

Graham, S., Harris, K. R., & Adkins, M. (2017). The relationship among strategic writing behavior, writing motivation, and writing performance with young, developing writers. *The Elementary School Journal, 118*(1), 82–104. https://psycnet.apa.org/doi/10.1086/693009

Graham, S., & Harris, K. R. (2019). Evidence-based practices in writing. En S. Graham, C. A. MacArthur, & M. Hebert (Eds.), *Best practices in writing instruction*, 3, 3–28. Guilford Press.

Grigorenko, E., Mambrino, E & Preiss, D. (2012). *Handbook of writing: A mosaic of perspectives and views*. Psychology Press.

Håland, A., Hoem, T. & McTigue, E. (2019). Writing in First Grade: The Quantity and Quality of Writing Practicesin Norweign Classrooms. *Early Childhood Education Journal*, 47, 63–74. https://doi.org/10.1007/s10643-018-0908-8

Hidi, S., & Boscolo, P. (Eds.). (01 Nov. 2006). *Writing and Motivation*. Leiden. The Netherlands: Brill. https://doi.org/10.1163/9781849508216

Martínez-Cocó, B., de Caso Fuentes, A. & García, J. (2009). Composición escrita y motivación: una perspectiva de desarrollo. *Aula Abierta*, *37*(1), 129-140. https://tinyurl.com/5n96nbcs

Mckinsey & Co. (2024). *Spark & Sustain: How school systems can improve learning at scale.* https://tinyurl.com/h6n748f5

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2023). *PISA 2022 Results (Volume I): The State of Learning and Equity in Education.* Resultados PISA, OECD. https://tinyurl.com/3hd98h3x

Pajares, F. (2003). Self-efficacy Beliefs, Motivation, and Achievement in Writing: A Review of Literature. *Reading and writing quarterly: overcoming learning difficulties*, *19*(2), 139-158. doi.org/10.1080/10573560308222

Pajares, F., Valiante, G., & Cheong, Y. (2006). Writing self-efficacy and its relation to gender, writing motivation and writing competence: A developmental perspective. In Hidi & Boscolo (Eds.), *Writing and motivation* (141–159). Brill. https://doi.org/10.1163/9781849508216_009

Programa Estado de la Nación. (2023). *Noveno Informe Estado de la Educación.* CONARE-PEN. https://hdl.handle.net/20.500.12337/8544

Rasteiro, I., & Limpo, T. (2022). Examinar los vínculos longitudinales y concurrentes entre la motivación para escribir y la calidad de la escritura en la escuela media. *Comunicación Escrita*, *40*(1), 30-58. https://doi.org/10.1177/07410883221127701

Rasteiro, I. & Limpo, T. (2023). Examining Longitudinal and Concurrent Links Between Writing Motivation and Writing Quality in Middle School. *Written Communication*, *40*(1) 30–58. https://doi.org/10.1177/07410883221127701

Saldana, J. (2021). The Coding Manual for Qualitative Researchers. SAGE Publication. *American Journal of Qualitative Research*, *6*(1)1, 232-237. https://tinyurl.com/4euxvdty

Schunk, D., & Usher, E. (2012). Social cognitive theory and motivation. The Oxford handbook of human motivation, 2, 11-26. In R. M. Ryan (Ed.), *The Oxford handbook of human motivation*, pp. 11–26. Oxford University Press. https://tinyurl.com/4mj2rt7x

Smagorinsky, P. & Daigle, E. (2012). The Role of Affect in Student's Writing for School. In Writing (293-307). In Grigorenko, Mambrino & Preiss (Eds.), *Handbook of writing: A mosaic of perspectives and views* (293-307). Psychology Press Psychology Press. https://tinyurl.com/rwhzrruy

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2020). *Análisis curricular Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE 2019) Costa Rica: documento nacional de resultados*. LLECE, OREALC/UNESCO Santiago. https://tinyurl.com/mr3empd8

_____. (2021). *Los Aprendizajes Fundamentales en América Latina y el Caribe: Evaluación de logros de los y las estudiantes. Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE 2019)*. LLECE, OREALC/UNESCO Santiago. https://tinyurl.com/mr3empd8

_____. (2022). *El estudio ERCE 2019 y los niveles de aprendizaje en Escritura*. LLECE, OREALC/UNESCO Santiago. https://tinyurl.com/mr3empd8

Wright, K. L., Hodges, T. S., Dismuke, S., & Boedeker, P. 2020. Writing motivation and middle school: An examination of changes in students' motivation for writing. *Literacy Research and Instruction*, *59*(2), 148–168. https://doi.org/10.1080/19388071.2020.1720048

CAPÍTULO 4. PROPUESTA DE ACUERDO NACIONAL Y ESCENARIOS DE INVERSIÓN PARA AVANZAR HACIA UN SISTEMA EDUCATIVO DE CALIDAD

Arredondo, J. & Delgado, T. (2022). *Revisión del expediente de la Reforma Constitucional Ley Nº8954*: *Aporte Especial* [Contribución realizada para el Décimo Informe Estado de la Educación]. CONARE-PEN.

Céspedes, V., & Jiménez, R. (2010). Hacia el fortalecimiento de las políticas de combate a la pobreza en Costa Rica. Academia de Centroamérica.

Contraloría General de la República (CGR). (2024). *Dictamen sobre la liquidación de ingresos y egresos del presupuesto de la República correspondiente al ejercicio económico 2023*.

Curcio, J. & Simonini, F. (2024). *Lecciones aprendidas sobre inversión en educación y su uso eficiente para lograr mejoras sustantivas en calidad y equidad* [Investigación realizada para el Décimo Informe del Estado de la Educación]. CONARE-PEN.

Fernández. A. (2025). *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 del Estado de la Educación]. CONARE-PEN.

Fernández, A. & Brenes, M. (2025). *Alcances, condiciones y requerimientos para la universalización de la formación tecnológica en el Sistema Educativo Costarricense. equidad* [Investigación realizada para el Décimo Informe del Estado de la Educación]. CONARE-PEN.

Fernández, A. & Del Valle, Alberto. (2016). *Estimación del efecto de largo plazo del aumento en la cobertura educativa y la conclusión de la educación secundaria sobre la reducción de la pobreza multidimensional en Costa Rica* [Investigación realizada para el Décimo Informe del Estado de la Educación]. CONARE-PEN. https://hdl.handle.net/20.500.12337/701

Ganuza, E., León, A. & Sauma, P. (1999). *Gasto público en servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe: análisis desde la perspectiva de la Iniciativa 20/20*. CEPAL; PNUD.

Instituto Nacional de Aprendizaje (INA). (2025). *Estados financieros del resultado económico 202*4. https://bit.ly/40a1ywb

Ministerio de Educación Pública (MEP). (2017). *Política Educativa La persona: centro del proceso educativo y sujeto transformador de la sociedad. Consejo Superior de Educación.*

_____. (2021a). *Circular DVM-PICR-0009-2021: Información mensual de saldos de la Ley 6746*. Despacho Viceministerio de Planificación Institucional y Coordinación Regional. https://tinyurl.com/4nh3wfwd

_____. (20 de mayo del 2021b). *Sistema de saldos permite monitorear en línea situación económica de las Juntas de Educación y Juntas Administrativas [Comunicado de prensa]. mep.org. noticias. https://tinyurl.com/33evzbu9*

_____. (2024). *Oficio DVM-PICR-DGDR-0508-2024: Informes mensuales de saldos de las fuentes de financiamiento de la Ley 6746, Programas de Equidad, Ley 7552 y Fondos propios.* Viceministerio de Planificación Institucional y Coordinación Regional, Dirección de Gestión y Desarrollo Regional.

_____. (2025). Presupuestos. Dirección Financiera. MEP. https://tinyurl.com/4943etxn

Ministerio de Hacienda. (2024a). C*ertificación MH-DGPN-DG-CERT-003-202.* Presupuesto Nacional.

_____. (2024b). *Marco fiscal de mediano plazo 2024-2029.* Ministerio de Hacienda. https://tinyurl.com/bdzfsbxv

_____. (2024c). *Oficio MH-DM-OF-0169-2024: Entrega de certificación en cumplimiento con la Ley No.10427 Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2024.* Despacho del Ministro.

_____. (2025a). *Ley de Presupuesto Nacional 2025*. Ministerio de Hacienda. https://tinyurl.com/49njw7kj

_____. (2025b). *Oficio MH-DM-OF-0467-2025: Comunicación del gasto presupuestario máximo para el ejercicio económico de 2026*. Presupuesto Nacional, Despacho del Ministro de Hacienda.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). (2022). *Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública "Rogelio Fernández Güell" 2023-2026*. Mideplan. https://tinyurl.com/b3eaczf3

Molina, I. (2016). *La educación en Costa Rica: de la época colonial al presente.* PEN/EDUPUC. Editoriales universitarias públicas costarricenses. https://tinyurl.com/mvh24k2k

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2010). *PISA 2009+: Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos*. OCDE Publishing. https://tinyurl.com/358y95wj

Pacheco. J. (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 del Estado de la Educación]. CONARE-PEN.

Programa Estado de la Nación (PEN). (2011). *Tercer Informe del Estado de la Educación*. CONARE-PEN. https://hdl.handle.net/20.500.12337/675

_____. (2017). *Sexto Informe del Estado de la Educación*. CONARE-PEN. https://hdl.handle.net/20.500.12337/665

_____. (2021). *Octavo Informe del Estado de la Educación*. CONARE-PEN. http://hdl.handle.net/20.500.12337/8152

_____. 2022. *Informe Estado de la Nación*. CONARE-PEN. https://hdl.handle.net/20.500.12337/8405

_____. 2023. *Informe Estado de la Nación*. CONARE-PEN. https://hdl.handle.net/20.500.12337/8603

_____. (2023). *Noveno Informe Estado de la Educación*. CONARE-PEN. https://hdl.handle.net/20.500.12337/8544

_____. 2024. *Informe Estado de la Nación (2024)*. CONARE-PEN. https://hdl.handle.net/20.500.12337/9745

Poder Judicial. (2018). *Consulta legislativa facultativa sobre el proyecto de "Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Expediente Legislativo No. 20.580 [resolución n°. 2018-019511, expediente: 18-016546-0007-CO]*. Sala Constitucional. https://tinyurl.com/yfm49hkn

Quesada, J., Masís, D., Barahona, M., Meza, T., Cuevas, R. & Rhenán, J. (1999). *Costa Rica Contemporánea. Raíces del Estado de la Nación*. Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Sauma, P., & Trejos, J. (1999). Costa Rica: Principales tendencias económicas y sociales desde 1980 en Ganuza, E., León, A. & Sauma, P. (E.d), *Gasto público en servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe: análisis desde la perspectiva de la Iniciativa 20/20*. CEPAL; PNUD.

Segura, R. (2010). *Ganancia educativa escasa: siguiendo a la generación de 1984* [Contribución especial realizada para el *Tercer Informe del Estado de la Educación)*.

Trejos. J.D. (2025). *Tendencias de la inversión pública en educación durante el primer cuarto del siglo XXI* [Investigación realizada para el Décimo Informe del Estado de la Educación]. CONARE-PEN.

Zuñiga, M., Brenes, M., Nuñez, O., Barrantes, K., Zamora, L., Sánchez, L., & Castillo, M. (2016). *Observación directa de ambientes de aprendizaje en centros educativos costarricenses con distinto desempeño* [Investigación realizada para el Sexto Informe del Estado de la Educación]. CONARE-PEN.

CAPÍTULO 5. EDUCACIÓN SUPERIOR

Alfaro-Redondo, R., Guzmán Castillo, J., & Chinchilla Zorilla, V. (2021a). Capítulo 13. Perfil de apoyo de la democracia en Programa Estado de la Nación (Ed). *Sexto Informe Estado de la Región (2021*) (pp 399-418). CONARE-PEN. https://hdl.handle.net/20.500.12337/8103

_____. (2021b). *Democracias incompletas en Centroamérica: Sobrevivencia de los regímenes en riesgo y sus múltiples regresiones políticas*. CONARE-PEN. https://hdl.handle.net/20.500.12337/8118

Asamblea Legislativa. (2022). *Ley N° 10201: Fortalecimiento de las capacidades para mejorar la empleabilidad de los jóvenes*. https://tinyurl.com/zuh49ytv

_____. (2023a). *Ley N° 10382, ley de Protección a la inversión pública en becas y otras ayudas para la población estudiantil*. https://tinyurl.com/fs7bsex6

_____. (2023b). *Decreto legislativo n.° 10386: Modificación del Título IV de la Ley 9635: Fortalecimiento de las finanzas públicas*. https://tinyurl.com/bdhauvwk

Azofeifa Ureña, C., Corrales Bolívar, K., Madrigal Solórzano, O., & Sandí Araya, K. (2023a). *Estudio de seguimiento de las personas graduadas de posgrado 2017-2019 de las universidades estatales costarricenses*. CONARE- OPES. https://hdl.handle.net/20.500.12337/8449

_____. (2023b). *Seguimiento de la condición laboral de las personas graduadas 2017-2019 de las universidades estatales costarricenses*. CONARE-OPES. https://hdl.handle.net/20.500.12337/8610

Camagni, R. (2004). *Economía urbana*. Edición en castellano por Antoni Bosch. https://tinyurl.com/yc8hvwma

Carpio Brenes, M., Montero Rojas, E., Ramírez Molina, C., Ugalde Fajardo, U., & Mora Coto, G. (2025). *Diagnóstico de comprensión lectora realizado por la Universidad de Costa Rica en estudiantes de primer ingreso enciende las alarmas* [Contribución realizada para el Décimo Informe Estado de la Educación]. CONARE-PEN.

CEFSA. (2024). *Impacto Económico de las actividades privadas de Enseñanza Superior en Costa Rica*. UNIRE.

Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada (CONESUP). (2025). *Situación de la infraestructura y condiciones de operación en últimos 5 años (avances, retrocesos o cambios en el Reglamento), e indicadores relevantes de las universidades privadas, por solicitud de la jefatura del Departamento de Inspección e Inscripción de Títulos del CONESUP* [Oficio 0028-2025]. CONARE-PEN.

Consejo Nacional de Rectores (CONARE). (1990). *Acta 14-90. Comisión de Vicerrectores de Extensión y Acción Social.*

_____. (2023). *Base de datos de los diplomas ortorgados por las universidades de Costa Rica (Badagra)*. CONARE-OPES.

_____. (2025a). *Estudio prospectivo de la educación superior universitaria estatal en Costa Rica al año 2050: documento metodológico* [Vol 1]. CONARE-OPES. https://hdl.handle.net/20.500.12337/10578

_____. (2025b). *Estudio prospectivo de la educación superior universitaria estatal en Costa Rica al año 2050: revisión de documentación* [Vol 2]. CONARE-OPES. https://hdl.handle.net/20.500.12337/10579

_____. (2025c). *Estudio prospectivo de la educación superior universitaria estatal en Costa Rica al año 2050: análisis de tendencias* [Vol 3]. CONARE-OPES. https://hdl.handle.net/20.500.12337/10580

_____. (2025d). *Estudio prospectivo de la educación superior universitaria estatal en Costa Rica al año 2050: talleres y escenarios* [Vol 4]. CONARE-OPES. https://hdl.handle.net/20.500.12337/10581

_____. (2025e). *Estudio prospectivo de la educación superior universitaria estatal en Costa Rica al año 2050: implementación de escenarios y estrategias* [Vol 5]. CONARE-OPES: https://hdl.handle.net/20.500.12337/10582

Corrales Bolívar, K., Sandí Araya, K., Picado Madrigal, C., Kikut Valverde, L., & Gutiérrez Coto, I. (2020). *Seguimiento de la condición laboral de las personas graduadas 2014-2016 de las universidades costarricenses: Incluye implicaciones laborales durante la pandemia*. CONARE, OPES. https://hdl.handle.net/20.500.12337/8037

Durán-Monge, E., & Chavarría, A. (2025). *Avances en la educación parauniversitaria de Costa Rica en el periodo 2014-2023 [Contribución especial realizada para el Décimo Informe Estado de la Educación]*. CONARE-PEN.

Escuela de Lenguas Modernas, UCR (2024). *Diagnóstico de Inglés a estudiantes de primer ingreso 2024 en la UCR*. UCR-Escuela de Lenguas Modernas.

García Santamaría, C. y Román Forastelli, M. (2021). *Costos de la reprobación en las universidades públicas de Costa Rica*. CONARE-PEN. http://hdl.handle.net/20.500.12337/8167

_____. (2023). *Perfil de la reprobación en las universidades públicas en Costa Rica*. CONARE-PEN. https://hdl.handle.net/20.500.12337/8568

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 del 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* [Contribución especial realizada para el Décimo Informe del Estado de la Educación]. CONARE-PEN. CONARE-PEN.

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

_____. Instituto Tecnológico de Costa Rica (TEC). (2024a). *Estatuto Orgánico*. Instituto Tecnológico de Costa Rica. https://tinyurl.com/28xfhrp9

_____. Instituto Tecnológico de Costa Rica (TEC). (2024b). *Extensión*. https://www.tec.ac.cr/extension

Instituto Tecnológico de Costa Rica (TEC). (2024c). *Reglamento de investigación y extensión.* Instituto Tecnológico de Costa Rica. https://tinyurl.com/yucptmwh

International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education. (INQAAHE.). *International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education*. https://www.inqaahe.org/

Lentini Gilli, V., Zúñiga Cordero, Á., & Venegas Cantillano, A. (2023). *Trayectoria laboral de las personas graduadas universitarias en Costa Rica 2001-2021.* CONARE-PEN. https://hdl.handle.net/20.500.12337/8567

Monge-Hernández, C., Méndez-Garita, N. & González-Moreno, M. (2024). *De la Reforma de Córdoba a la extensión crítica: un breve recorrido por la extensión universitaria latinoamericana*. EUNA.

Murillo Rojas, M. y Camacho Alvares, M. (2025). *Un acercamiento a la acción social y la extensión universitaria en las universidades públicas* [Investigación realizada para el Décimo Informe del Estado de la Educación]. CONARE-PEN.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2024). *Education at Glance 2024*. OECD Indicators. https://tinyurl.com/yxx87399

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (UNESCO). (2021). *Reimaginar Juntos nuestro futuro. Un nuevo contrato social por la educación*. Informe de la Comisión internacional sobre futuros de educación. UNESCO. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000379381_spa

Pérez Molina, E. y Román Forastelli, M. (2025) *Estimación de accesibilidad a sedes universitarias en Costa Rica*. [Contribución especial realizada para el Décimo Informe Estado de la Educación]. CONARE-PEN.

Poder Ejecutivo. (2024). *Reforma decreto ejecutivo N° 44019: Reforma Reglamento al inciso c) del artículo 14 bis de la Ley Orgánica del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, Determinación de Criterios y Requisitos para la Acreditación de delegados y delegadas. N° 44331- M P-MTSS*. https://tinyurl.com/4a6tvk8e

Programa Estado de la Nación (PEN). (2025a). *Hipatia*. CONARE-PEN. https://hipatia.cr/

_____. (2025b). Waki. CONARE-Programa Estado de la Nación. https://waki.cr/

_____. (2005). *Primer Informe Estado de Educación (2005)*. CONARE-PEN. https://hdl.handle.net/20.500.12337/677

_____. (2008). *Segundo Informe Estado de Educación (2008)*. CONARE-PEN. https://hdl.handle.net/20.500.12337/660

_____. (2015). *Quinto Informe Estado de Educación (2015)*. CONARE-PEN. https://hdl.handle.net/20.500.12337/669

_____. (2017). *Sexto Informe Estado de Educación (2017)*. CONARE-PEN. https://hdl.handle.net/20.500.12337/665

_____. (2019). *Séptimo Informe Estado de Educación (2019)*. CONARE-PEN. https://hdl.handle.net/20.500.12337/7773

_____. (2021). *Octavo Informe Estado de Educación. San José (2021).* CONARE-PEN http://hdl.handle.net/20.500.12337/8152

_____. (2021). *Sexto Informe Estado de Región (2021)*. CONARE-PEN. https://hdl.handle.net/20.500.12337/8115

_____. (2023). *Noveno Informe Estado de* Educación *(2023*). CONARE-PEN. https://hdl.handle.net/20.500.12337/8544

_____. (2024). *Informe Estado de la Nación (2024)*. CONARE-PEN. https://hdl.handle.net/20.500.12337/9745

Rodríguez Araya, R., Molinari Ulate, M., Montero Rojas, E. y Conejo Bolaños, L.D., (2025). *Prueba diagnóstica internacional de comprensión lectora arroja resultados preocupantes en estudiantes de primer ingreso de la UNA en 2024* [Contribución realizada para el Décimo Informe Estado de la Educación]. CONARE-PEN.

Rojas, Rojas, G. (2025). *Reflejo de las puntuaciones de la PAA y el Ciclo Diversificado en el rendimiento académico en la universidad* [Contribución especial realizada para el Décimo Informe Estado de la Educación]. CONARE-PEN.

Román Forastelli, M., Hidalgo Ramírez, M. & Aragón Ramírez, A. *Estimación de indicadores de eficiencia interna de las cohortes de nuevos ingresos a las universidades públicas, 2011-2023* [Contribución realizada para el Décimo Informe del Estado de la Educación]. CONARE-PEN.

Román Forastelli, M., Quirós, A., Hidalgo, M., Sánchez, E. & Cordero, M. (2025). *Pensando indicadores para medir el perfil de la cobertura y pertinencia del área de acción social y extensión universitaria* [Investigación realizada para el Décimo Informe del Estado de la Educación]. CONARE-PEN.

Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior. (SINAES). (2025). *Hitos del SINAES desde inicio de su creación hasta marzo 2025*. SINAES

Trejos Solorzano, J.D. (2025). *Tendencias de la inversión pública en educación en el primer cuarto del siglo XXI* [Investigación realizada para el Décimo Informe del Estado de la Educación]. CONARE-PEN.

Tünnermann Bernheim, C. (1998). *La educación superior en el umbral del siglo XXI*. UNESCO-CRESALC. https://tinyurl.com/2jekuynt

Universidad de Costa Rica (UCR). (12 de mayo de 2024). *Estatuto Orgánico*. Consejo Universitario. https://www.cu.ucr.ac.cr/estatuto-organico.html

_____. (2023). *Reglamento de la Acción Social*. La Gaceta Universitaria 21-2023. Universidad de Costa Rica-Consejo Universitario. https://tinyurl.com/6pheyw9b

_____. (15 de mayo de 2024a). *Portal de Acción Social.* Vicerrectoría de Acción Social. https://accionsocial.ucr.ac.cr/

_____. (15 de junio de 2024b). *Vicerrectoría de Extensión y de Vinculación Territorial.* https://www.uned.ac.cr/direccion-de-extension

Universidad Estatal a Distancia (UNED). (2009). Universidad Estatal a Distancia. (2009). *Estatuto Orgánico*. La Gaceta Nº.75. https://tinyurl.com/3d4dz4u2

Universidad Nacional de Costa Rica (UNA). (2015). *Estatuto Orgánico*. Gaceta Extraordinaria Nº. 8-2015. https://tinyurl.com/26tu34s7

_____. (2021). *Reglamento de gestión de programas, proyectos y actividades académicas*. Consejo Académico. https://tinyurl.com/vaprh4zj

Universidad Técnica Nacional (UTN). (2015). *Estatuto Orgánico*. La Gaceta Nº. 80, 27/04/2015. https://tinyurl.com/2xhuwafd

_____. (12 de julio del 2025). *Vicerrectoría de Extensión*. https://www.extension.una.ac.cr/

_____. (2015). *Marco Conceptual y Filosófico de Extensión y Acción Social*. UTN-Vicerrectoría de Extensión y Acción Social. https://tinyurl.com/5e6x2bc8

_____. (3 de agosto de 2024). *Vicerrectoría de Extensión y Acción Social*. UTN. https://tinyurl.com/kb5z2bas

Zúñiga, A., Román Forastelli, M., Pérez, E. & Jiménez, B. (2025). *Perfiles y trayectorias laborales de las personas graduadas* [Investigación realizada para el Décimo Informe del Estado de la Educación]. CONARE-PEN.

Entrevistas y comunicaciones personales

Ureña Picado, J. (2024). Vicerrector. Vicerrectoría de Extensión y Vinculación Territorial. Universidad Estatal a Distancia (UNED).

Palacios Rodríguez, A. (2024). Asesor técnico. Vicerrectoría de Extensión y Acción Social. Universidad Técnica Nacional (UTN).

Henderson García, A. Director, Dirección de Extensión. Instituto Tecnológico de Costa Rica (TEC).

Alarcón Zamora, S. Docente y Gestora de Extensión. Dirección de Extensión. Instituto Tecnológico de Costa Rica TEC).

Víquez Paniagua A.G. (2024). Docente y Gestora de Extensión. Dirección de Extensión. Instituto Tecnológico de Costa Rica (TEC).

Monge Hernández, C (2024). Asesora Académica. Vicerrectoría de Extensión. Universidad Nacional (UNA).

Quesada Villalobos, P. (2024). Vicerrectora de Acción Social. Vicerrectoría de Acción Social. Universidad de Costa Rica. (UCR).

CAPÍTULO 6. AUMENTAR EL LOGRO UNIVERSITARIO EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR: UN DESAFÍO NACIONAL INAPLAZABLE

Achoy, J. (2025). *Modelos de gobernanza en las universidades públicas para la toma de decisiones en las políticas de aumento de la cobertura* [Investigación realizada para el *Décimo Informe Estado de la Educación (2025)*]. www.estadonacion.or.cr

Arias, E.; Giambruno, C.; Morduchowicz, A. & Pineda, B. (2023). *El estado de la educación en América Latina y el Caribe 2023*. División de Educación del Sector Social. BID. http://dx.doi.org/10.18235/0005515

Banco Mundial. (2025). *Tertiary Education Overview*. https://tinyurl.com/24hwhju2

Comisión Nacional de Préstamos para Educación (CONAPE). (2023). Comisión Nacional de Préstamos para Educación. (2023, febrero). *Informe de liquidación presupuestaria 2022*. Departamento de Planificación, Sección de Programación y Evaluación. https://tinyurl.com/4uv9wsx5

Consejo Nacional de Rectores (CONARE). (2020). *Plan Nacional de la Educación Superior Universitaria Estatal 2021-2025 : PLANES*. CONARE-OPES. https://hdl.handle.net/20.500.12337/8034

_____. (2023). *Base de datos de los diplomas ortorgados por las universidades de Costa Rica (Badagra)*. CONARE-OPES.

García, C. & Román, M. (2022). *Sondeo a estudiantes de las cinco universidades públicas y la U. Latina sobre factores asociados a la reprobación de cursos* [Investigación realizada para el Noveno Informe Estado de la Educación]. CONARE-PEN.

_____. (2023). *Reprobación en la educación superior: factores asociados, estratégicas y desafíos* [Investigación realizada para el Noveno 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 internacionales* [Investigación realizada para el Décimo Informe Estado de la Educación] CONARE-PEN.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). Varios años. *Encuesta Nacional de Hogares. Enaho*. INEC Costa Rica. https://tinyurl.com/2tzdew23

Instituto Tecnológico de Costa Rica (TEC). (2022). *Reglamento de Admisión a Carreras de Grado en el Instituto Tecnológico de Costa Rica*. https://tinyurl.com/3h5n55m6

Lentini, V.; Venegas, A. & Zúñiga, A. 2023. *Trayectoria laboral de personas graduadas universitarias en Costa Rica 2001-2021*. CONARE-PEN. https://hdl.handle.net/20.500.12337/8567

Ministerio de Educación Pública (MEP). (2025). *Presupuestos*. Ministerio de Educación Pública. https://mep.go.cr/transparencia-institucional/presupuestos#!

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). (2022). *Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2023-2026 de Costa Rica. Rogelio Fernández Güell*. https://tinyurl.com/45jdzs4x

Ministerios Europeos de Educación. (1999). *Declaración de Bolonia: Declaración conjunta de los Ministros Europeos de Educación*. https://tinyurl.com/3c2nuemy

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2015). *Population with tertiary education [Base de datos]*. OECD Data Explorer. https://tinyurl.com/yc87uhkv

_____. (2020). *Resourcing Higher Education: Challenges, Choices and Consequences*. Higher Education, OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/735e1f44-en.

_____. (2022). *Education at a Glance: OCDE Indicators*. OCDE. Publisshing. https://doi.org/10.1787/3197152b-en.

_____. (2023a). *Education at glance. OECD Indicators*. OCDE. Publisshing. https://tinyurl.com/bdu5jzvy

_____. (2023b). *Panorama Económico de Costa Rica. Costa Rica 2023*. Perspectivas económicas. Sitio oficial, https://tinyurl.com/4x4p9wvk

_____. (2024). *Education Policy Reforms Finder* (actualizado a octubre, 2024). OCDE Education Policy Outlook. https://tinyurl.com/rk9j9k25

Organización Internacional de Trabajo (OIT). (2020). *El futuro del trabajo en el mundo de la Industria 4.0*. Unión industrial Argentina. Oficina de país de la OIT para la Argentina. https://tinyurl.com/3ufhvcwz

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2018). *Plan de Acción CRES 2018-2028*. III Conferencia Regional de Educación Superior. Instituto Internacional Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC). https://tinyurl.com/yc2mjxz8

_____. (2020). *Towards universal access to higher education: international trends*. Instituto Internacional Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC). https://tinyurl.com/u7ze9h9c

Programa Estado de la Nación (PEN). (2017). *Sexto Informe Estado de la Educación (2017).* 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 (2021).* CONARE-PEN. http://hdl.handle.net/20.500.12337/8152

_____. (2023). *Noveno Informe Estado de la Educación (2023).* CONARE-PEN. https://hdl.handle.net/20.500.12337/8544

Programa de las Naciones Unidas (PNUD). (2025). *Human Development Index (HDI) data for 2015* [Base de datos]. UNdata. ONU. https://tinyurl.com/3zhs99k3

Rodrik, D. (2015). *Premature Deindustrialization (No. w20935).* Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Román, M. & García, C. 2023. *Trayectorias educativas de mujeres graduadas en STEM* [Investigación realizada para el Noveno Informe Estado de la Educación]. CONARE-PEN. https://hdl.handle.net/20.500.12337/8532

Sen, A. (1994, 17 de enero). Freedoms and Needs. An argument for the primacy of political rights. *The New Republic*.

Unión Europea. (1999). *Declaración de Bolonia*. Declaración conjunta de los Ministros Europeos de Educación.

World Bank. (2023). *GDP per capita, PPP (current international $)* [Base de datos]. International Comparison Program, World Development Indicators database,World Bank; Eurostat-OECD PPP Programme. https://tinyurl.com/yjkx9tk4

Entrevistas y comunicaciones personales

Alvarado, C. (2025). Expresidente de la República de Costa Rica.

Chinchilla, L. (2025). Expresidenta de la República de Costa Rica.

Rodríguez, M. (2025). Expresidente de la República de Cota Rica.

Junta Directiva. (2025). Asociación de Universidades Privadas (Asupri).

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

@EstadoNacion
EstadoNacion
@EstadoNacion
Programa Estado de la Nación
programaestadonacion

ISBN: 978-9930-654-15-6

www.estadonacion.or.cr