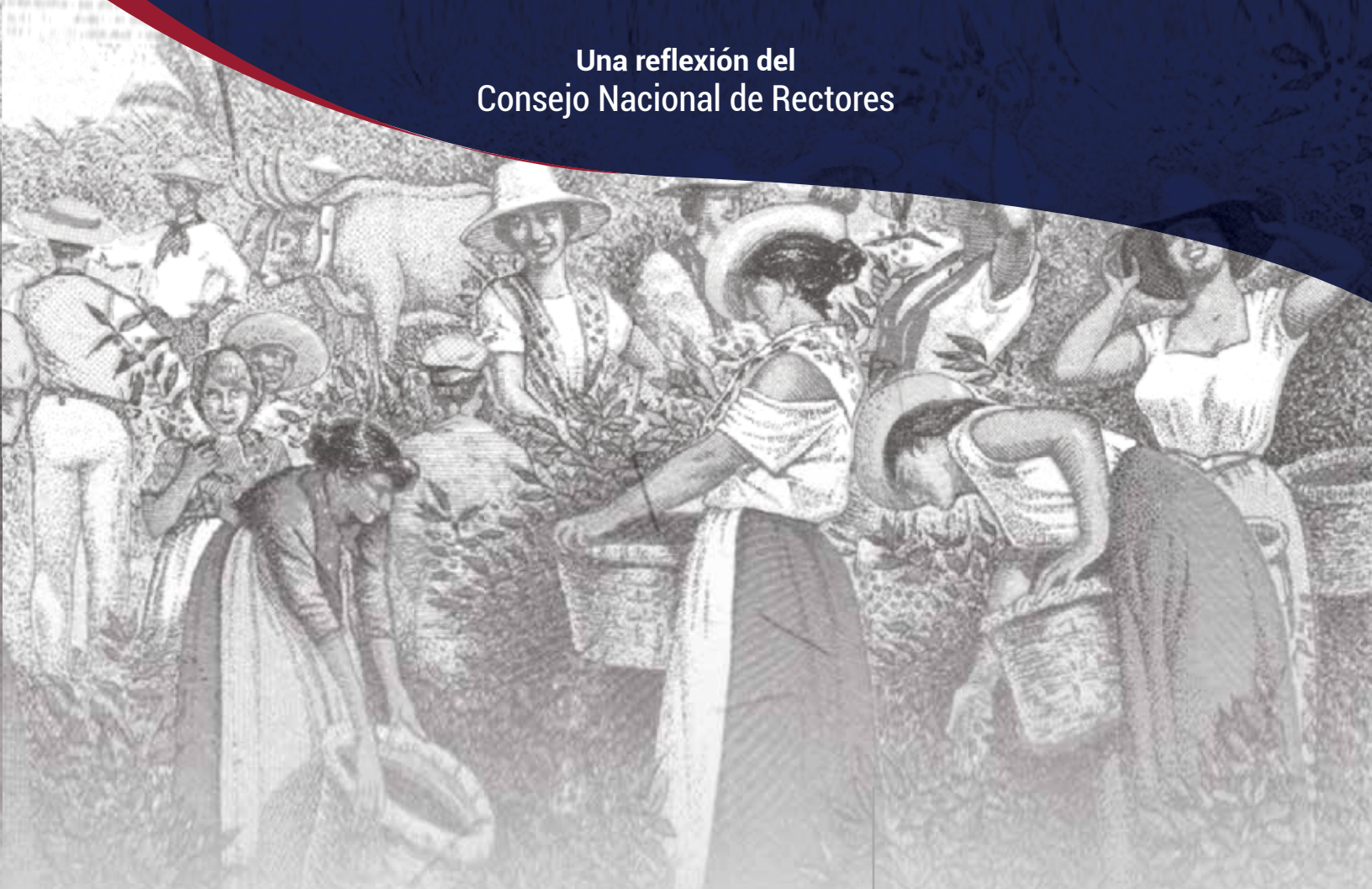




2021
Año de las Universidades Públicas
por la conectividad como
derecho humano universal
BICENTENARIO DE LA
INDEPENDENCIA DE COSTA RICA

La Costa Rica del
Bicentenario
y los desafíos del
desarrollo humano nacional

Una reflexión del
Consejo Nacional de Rectores



Agosto de 2021

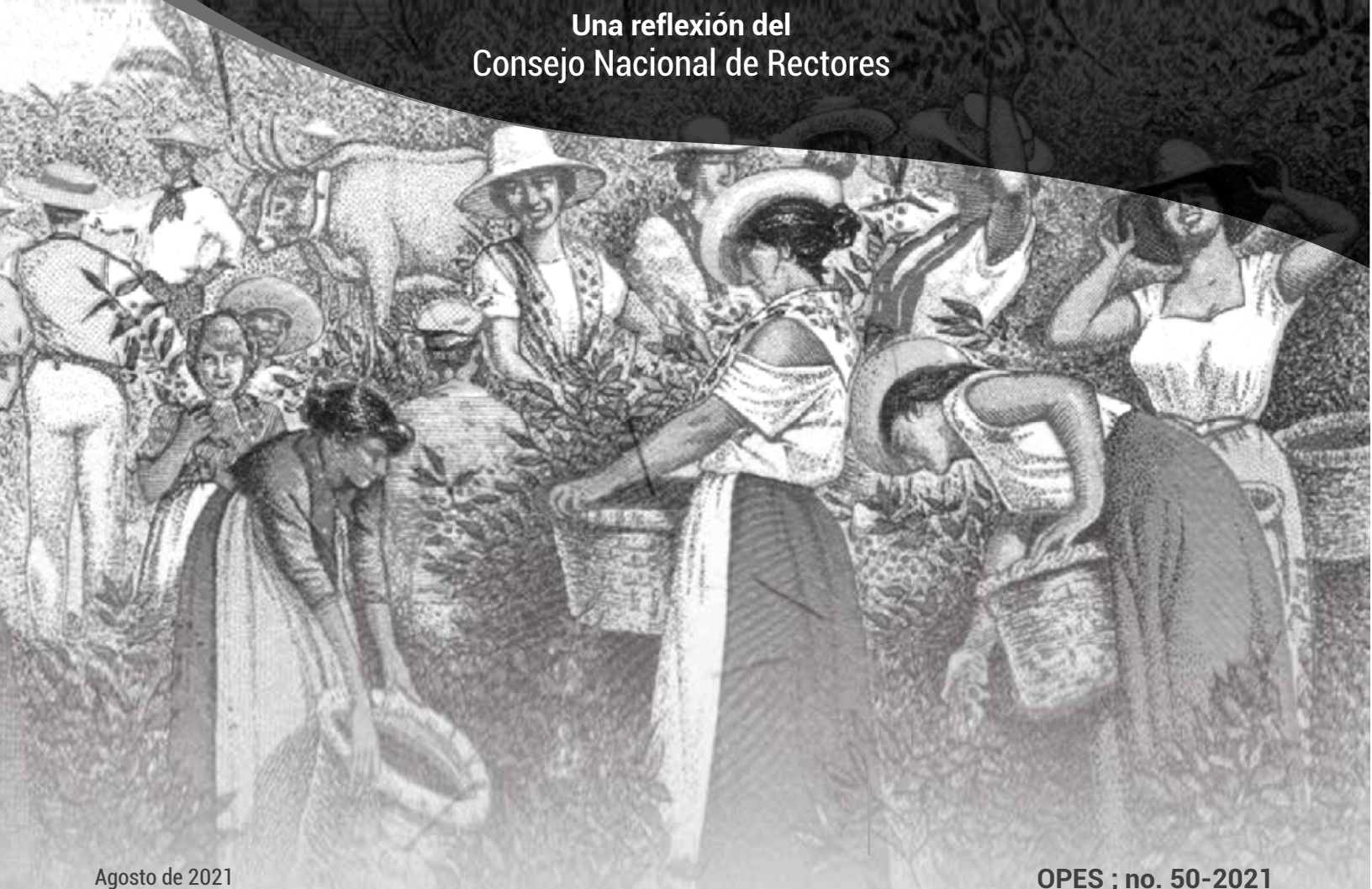
OPES ; no. 50-2021



Año de las Universidades Públicas
por la conectividad como
derecho humano universal
BICENTENARIO DE LA
INDEPENDENCIA DE COSTA RICA

La Costa Rica del
Bicentenario
y los desafíos del
desarrollo humano nacional

Una reflexión del
Consejo Nacional de Rectores



Agosto de 2021

OPES ; no. 50-2021

303.472.86 Consejo Nacional de Rectores
C755c La Costa Rica del bicentenario y los desafíos del desarrollo humano nacional : la visión del Consejo Nacional de Rectores / Consejo Nacional de Rectores. -- San José, C.R. : CONARE, 2021.

131 p. : il. ; 28 cm. (OPES ; no. 50-2021)

ISBN 978-9977-77-416-9 impreso

ISBN 978-9977-77-417-6 digital

Publicado digitalmente en formato pdf (10 MB)

1. COSTA RICA.
 2. INDEPENDENCIA.
 3. BICENTENARIO.
 4. DESARROLLO SOSTENIBLE.
- I. Título.



Consejo Nacional de Rectores ©2021

M.Ed. Francisco González Alvarado

Presidente CONARE Rector Universidad Nacional

Dr. Gustavo Gutiérrez Espeleta

Rector Universidad de Costa Rica

Ing. Luis Paulino Méndez Badilla

Rector Instituto Tecnológico de Costa Rica

M.B.A. Rodrigo Arias Camacho

Rector Universidad Estatal a Distancia

Dr. Emmanuel González Alvarado

Rector Universidad Técnica Nacional



I.	INTRODUCCIÓN	1
II.	LA COSTA RICA QUE LLEGA AL ENCUENTRO DEL BICENTENARIO	5
	LAS TENDENCIAS A LARGO PLAZO DEL DESARROLLO COSTARRICENSE	7
	Sobre las apuestas y las debilidades de la estrategia de desarrollo	8
	Sobre la evolución de la desigualdad social	16
	Sobre la evolución de la vulnerabilidad de la sostenibilidad ambiental	17
	Sobre la evolución del sistema educativo en décadas recientes	19
	Sobre la educación superior pública	21
	Sobre el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación	26
	Sobre la evasión y la elusión fiscal	30
	LA CRÍTICA COYUNTURA 2019-2021	33
	Sobre la vulnerable situación del país previo a la pandemia	34
	Sobre los efectos de la crisis inducida por la pandemia	36
	Sobre los impactos de las medidas con la aplicación de la regla fiscal	39
	Sobre la actualización de la situación al 2021	43
	Sobre Costa Rica en el contexto centroamericano	46
	Sobre los efectos de la pandemia en el sistema educativo	48
III.	LA VISIÓN A LARGO PLAZO Y LOS DESAFÍOS DEL DESARROLLO	52
	LA REFORMULACIÓN DE LAS APUESTAS DEL DESARROLLO	55
	UNA DIFÍCIL SITUACIÓN ESTRATÉGICA	57
	UNA VISIÓN DE DESARROLLO AL 2050	61
IV.	DESAFÍOS ESTRATÉGICOS PARA LA COSTA RICA DE LOS PRÓXIMOS AÑOS	64
	COLOCAR LA CIENCIA, LA TECNOLOGÍA Y LA INNOVACIÓN EN EL CORAZÓN DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO HUMANO	66
	Reformar la gobernanza pública del sector CTI	67
	Incrementar de manera sostenible e inclusiva la productividad al mejorar las capacidades tecnológicas y la innovación	69
	Fortalecer la vinculación de la academia pública con sectores socioproductivos	71
	Aumentar la inversión I+D privada y atraer más IED intensiva en I+D	72
	GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD EN EL USO DEL TERRITORIO Y LOS RECURSOS NATURALES	73
	Modificar los patrones insostenibles en el uso de los recursos	74
	Ordenar el caos en el uso del territorio	75
	Transformar el sistema de transporte y movilidad	76
	Proteger el agua y la riqueza marina	77
	CONECTAR A TODOS LOS HOGARES, EMPRESAS E INSTITUCIONES A UNA RED DE INTERNET DE BANDA ANCHA CON UNA COBERTURA Y ACCESO UNIVERSAL	78
	La universalización del acceso a la red como un objetivo de política pública	79
	Una red de banda ancha integrada y de costo accesible para todas las personas	79

CREAR VÍNCULOS ROBUSTOS ENTRE EL CRECIMIENTO ECONÓMICO, LA PRODUCTIVIDAD Y EL EMPLEO	80
Generación de encadenamientos y empleos debe considerar impulsos desde distintos sectores productivos	81
Resolver la dependencia de la estructura productiva con respecto a la GAM, mediante políticas de desarrollo con enfoque territorial	82
Fortalecer las políticas de promoción empresarial, con especial énfasis en las medianas y pequeñas empresas	83
Reforma de las instituciones a cargo del fomento productivo de la economía doméstica	84
ELIMINAR LOS REZAGOS DEL SISTEMA EDUCATIVO PÚBLICO COSTARRICENSE EN TÉRMINOS DE CALIDAD, UNIVERSALIDAD Y EQUIDAD	85
Universalizar la educación preescolar y la calidad de los servicios para la primera infancia	86
Incrementar a 80% como mínimo la cobertura de la educación diversificada	87
Reducir las brechas de acceso a la educación superior	88
Mejorar sustancialmente la formación inicial docente en las universidades	89
Atraer, contratar y retener a las personas docentes más talentosas	90
Crear un sistema nacional de evaluación educativa	91
Aplicar de manera efectiva la reforma curricular del MEP y cambiar lo que sucede en las aulas	92
Mejorar sustancialmente el desempeño del estudiantado en las pruebas PISA y FARO	93
Universalizar el currículo de primaria y mejorar los aprendizajes del estudiantado	94
Incrementar la calidad de la infraestructura en los centros educativos	95
Lograr un 100% de conectividad en los centros educativos por medio de banda ancha	96
Promover reformas para gestionar efectos de la transición demográfica	97
Garantizar la sostenibilidad de la asignación del 8% del PIB a la educación	98
Avanzar hacia una gestión por resultados en el MEP	99
Fortalecer la transparencia y los sistemas de información de la educación superior	100
REVERTIR LAS CRECIENTES DESIGUALDADES Y EXCLUSIÓN SOCIAL POR MEDIO DEL FORTALECIMIENTO CORRELATIVO DEL MERCADO DE TRABAJO Y LA INVERSIÓN SOCIAL	101
Corregir las fallas del mercado de trabajo y generar empleos de calidad .	102
Reducir la desigualdad de ingresos	103
Reducir la pobreza	104
Mejorar la sostenibilidad de la inversión social pública y la seguridad social	105
Reducir la inseguridad ciudadana	106
Remover las inequidades de género	107
ASEGURAR LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA, LA UNIVERSALIDAD Y CALIDAD DE LAS PRESTACIONES DE LOS SISTEMAS PÚBLICOS DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL	108
DEMOCRATIZAR LA DEMOCRACIA PARA RESOLVER LA CRISIS DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y FORTALECER LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	109
Mejorar las reglas electorales de la representación política	110
Fortalecer la rendición de cuentas sobre el financiamiento político	111
Combatir la corrupción en la función pública	112
Dar sustento económico a los derechos reconocidos de la población	113
Fortalecer la gestión política del desarrollo	114
FORTALECER LA POLÍTICA EXTERIOR COMO PUNTA DE LANZA DEL DESARROLLO NACIONAL	116
Articular el aparato institucional de política exterior para que actúe en concierto	116
Convertirse en un líder internacional en la diplomacia científica	117
Retomar un liderazgo regional en materia de integración y desarrollo humano en Centroamérica	118

V. COMPROMISOS DEL CONSEJO NACIONAL DE RECTORES 119

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 126





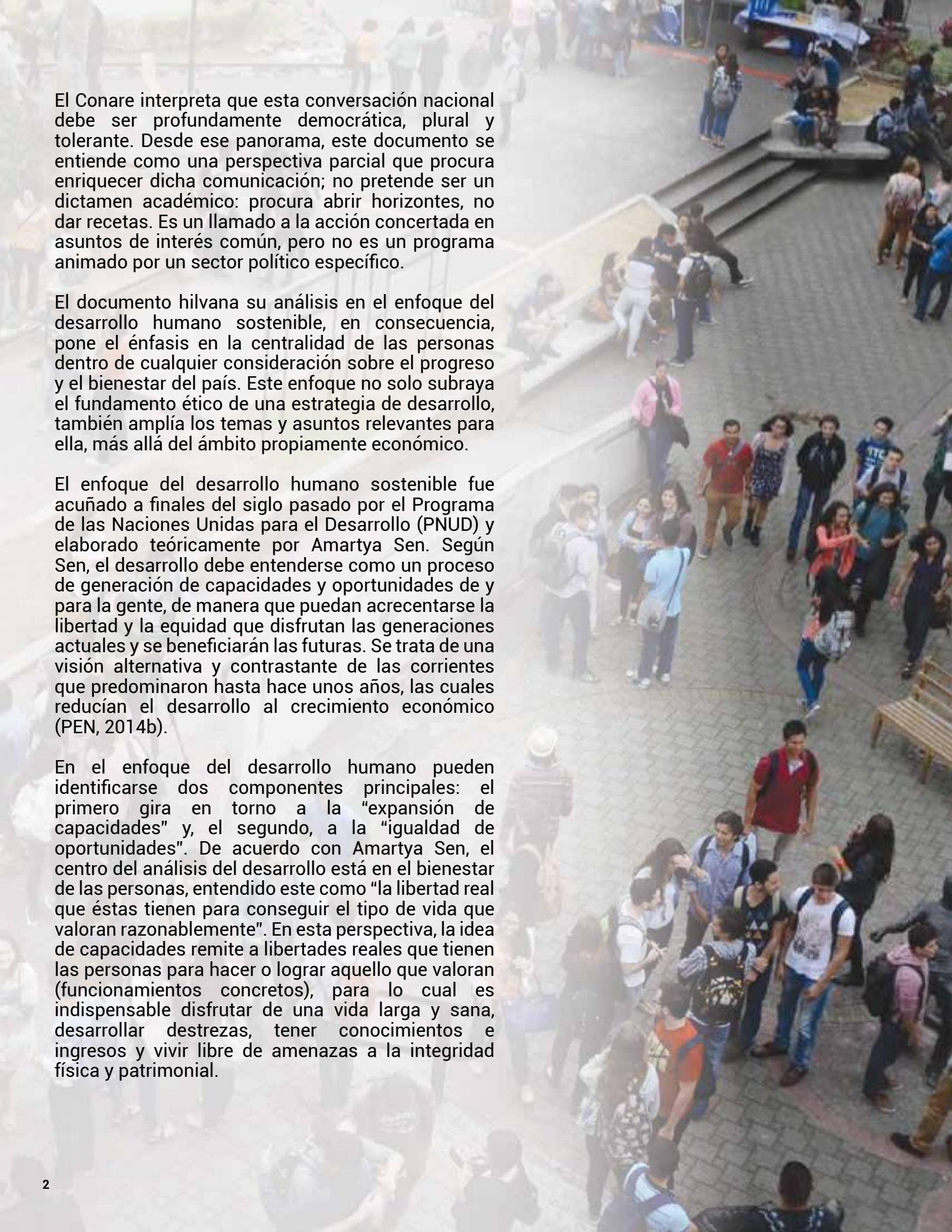
I.

Introducción

Este manifiesto del Consejo Nacional de Rectores (Conare) responde al carácter misional de las universidades públicas de contribuir con una mirada crítica, reflexiva y propositiva al desarrollo y bienestar de la sociedad costarricense. En este sentido, efectúa una lectura sintética sobre la evolución reciente, situación y perspectivas de Costa Rica al cumplir doscientos años de independencia. Esa lectura es el punto de partida para una reflexión sobre el objetivo estratégico del desarrollo nacional a largo plazo y los desafíos que urgen ser resueltos.

Se parte de la premisa de que el bicentenario de la independencia es un momento propicio para una deliberación, por parte de la ciudadanía, organizaciones y representantes en los poderes del Gobierno, sobre lo que la sociedad costarricense es, puede y quiere llegar a ser, mediante el diálogo y acuerdos de amplio espectro.

Esta reflexión es aún más urgente ante las condiciones concretas por las que atraviesa el país (el mundo en general) en la actualidad, las cuales, de no ser enfrentadas de manera adecuada, podrían abrir paso a una prolongada época de turbulencias sociales y políticas. Está en juego la capacidad de los contemporáneos y contemporáneas del bicentenario de llevar adelante las aspiraciones de bienestar y prosperidad que animaron a las generaciones fundadoras de la república.



El Conare interpreta que esta conversación nacional debe ser profundamente democrática, plural y tolerante. Desde ese panorama, este documento se entiende como una perspectiva parcial que procura enriquecer dicha comunicación; no pretende ser un dictamen académico: procura abrir horizontes, no dar recetas. Es un llamado a la acción concertada en asuntos de interés común, pero no es un programa animado por un sector político específico.

El documento hilvana su análisis en el enfoque del desarrollo humano sostenible, en consecuencia, pone el énfasis en la centralidad de las personas dentro de cualquier consideración sobre el progreso y el bienestar del país. Este enfoque no solo subraya el fundamento ético de una estrategia de desarrollo, también amplía los temas y asuntos relevantes para ella, más allá del ámbito propiamente económico.

El enfoque del desarrollo humano sostenible fue acuñado a finales del siglo pasado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y elaborado teóricamente por Amartya Sen. Según Sen, el desarrollo debe entenderse como un proceso de generación de capacidades y oportunidades de y para la gente, de manera que puedan acrecentarse la libertad y la equidad que disfrutaban las generaciones actuales y se beneficiarán las futuras. Se trata de una visión alternativa y contrastante de las corrientes que predominaron hasta hace unos años, las cuales reducían el desarrollo al crecimiento económico (PEN, 2014b).


En el enfoque del desarrollo humano pueden identificarse dos componentes principales: el primero gira en torno a la "expansión de capacidades" y, el segundo, a la "igualdad de oportunidades". De acuerdo con Amartya Sen, el centro del análisis del desarrollo está en el bienestar de las personas, entendido este como "la libertad real que éstas tienen para conseguir el tipo de vida que valoran razonablemente". En esta perspectiva, la idea de capacidades remite a libertades reales que tienen las personas para hacer o lograr aquello que valoran (funcionamientos concretos), para lo cual es indispensable disfrutar de una vida larga y sana, desarrollar destrezas, tener conocimientos e ingresos y vivir libre de amenazas a la integridad física y patrimonial.

Para que las personas puedan desplegar dichas capacidades, requieren de una serie de oportunidades, entendidas estas como las condiciones que les permiten o no la consecución real de metas valiosas. Se trata entonces de posibilidades para “ser y actuar”, sin que esto sea afectado por factores externos, como el lugar de nacimiento y de residencia, género, edad, origen étnico o condición socioeconómica. Desde este punto de vista, interesa el estudio de las brechas que muestra la sociedad costarricense en la distribución de oportunidades, las cuales impiden que las personas y grupos desplieguen sus capacidades y alcancen el bienestar (PEN, 2014b).

El documento se organiza en cuatro secciones que, a su vez, abarcan diferentes acápitales, además de esta introducción. La primera, intitulada **“La Costa Rica que llega al encuentro del bicentenario”**, sintetiza el panorama que caracteriza el desempeño del país en materia de desarrollo humano sostenible, tanto desde una perspectiva a largo plazo, como de los

críticos contornos de la coyuntura actual. La segunda, bajo el título **“La visión de largo plazo y los desafíos del desarrollo”**, discute las implicaciones de las apuestas del desarrollo nacional en las últimas tres décadas, a partir de ello, se traza una ruta temporal de mayor alcance que permita apostar por un objetivo del desarrollo para el año 2050. La tercera, **“Desafíos estratégicos para la Costa Rica de los próximos años”**, en íntima correspondencia con las anteriores, analiza y delinea, en clave prospectiva, la visión a largo plazo y los principales desafíos estratégicos que, desde la perspectiva del Conare, debe atender el país para remover barreras que dificultan convertir a Costa Rica en un Estado de avanzada en el concierto internacional. Por último, la cuarta, **“Compromisos del Consejo Nacional de Rectores”**, asume un conjunto de iniciativas orientadas a la superación de los desafíos planteados, en concordancia con la naturaleza del órgano coordinador de las Instituciones de Educación Superior Estatal.





Todos los análisis se basan en las principales conclusiones presentadas en diversos informes y documentos publicados en los últimos años por el Programa Estado de la Nación (PEN), un centro de investigaciones adscrito al Conare que se especializa en el estudio del desempeño del país y de la región centroamericana en materia de desarrollo humano sostenible. El texto extrae pasajes relevantes de estos documentos, con una indicación de la fuente original; en algunos casos, se adaptan los contenidos de la fuente original a los propósitos de este documento.

Más que un estudio pormenorizado de la situación y perspectivas actuales, lo cual puede ser consultado en los textos que sirven de fuente, en este documento interesa destacar los principales rasgos que configuran la situación actual del país y la necesidad de impulsar cambios a corto, mediano y largo plazo.



Fotografía tomada por: Ralph (Ravi) Kayden en Unsplash

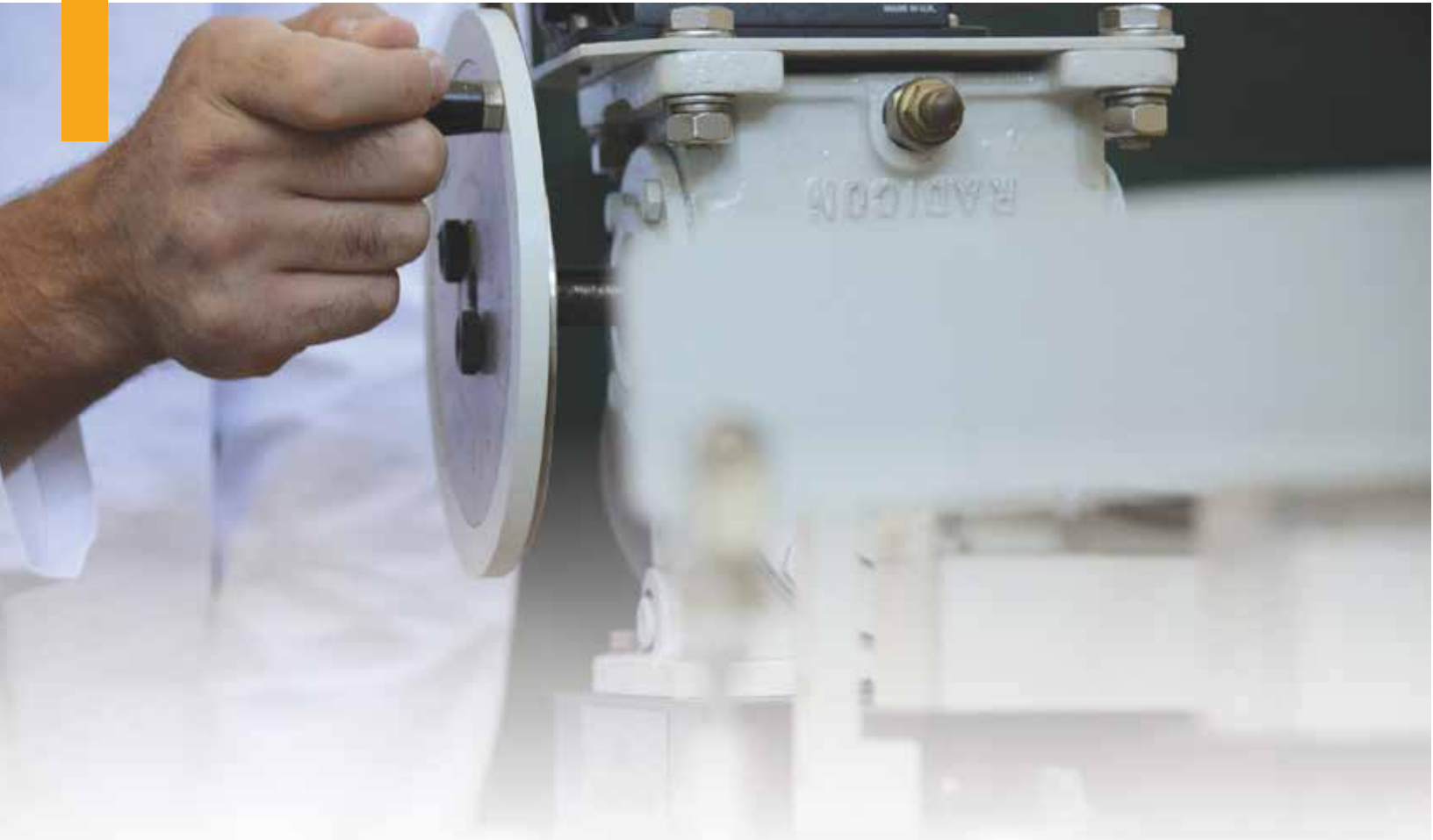
II. La Costa Rica que llega al encuentro del Bicentenario



El bicentenario de la independencia se celebra en una época difícil para la sociedad costarricense. La deuda histórica, por los rezagos y debilidades acumuladas en su desarrollo, se ha combinado con la disrupción causada por la pandemia del covid-19, lo cual ha creado un escenario frágil y riesgoso que amenaza fundamentos de nuestra convivencia social. Entender en su justa dimensión los rasgos que configuran la situación actual es indispensable para formular, posteriormente, los desafíos centrales que la ciudadanía costarricense y su Gobierno deben enfrentar para convertir al país en una nación con mayores niveles de desarrollo humano sostenible.

En este apartado se sintetiza la visión del Conare sobre las fortalezas y rezagos que caracterizan a la Costa Rica del bicentenario. Se organiza en dos acápites que dan idea sobre la manera en que se anudan factores estructurales y coyunturales en la situación actual. El primero resume las tendencias a largo plazo en el desarrollo costarricense, con un énfasis en los últimos treinta años. En el segundo acápite se presenta un recuento de los principales efectos que la disrupción pandémica ha creado sobre ámbitos relevantes de la vida social.

Las tendencias a largo plazo del desarrollo costarricense



Una reflexión sobre el complicado momento por el cual atraviesa el país actualmente debe encuadrarse dentro de las tendencias de desarrollo que la nación ha venido exhibiendo a largo plazo. Esas tendencias crean un perfil de condiciones estructurales, fortalezas y debilidades, a partir del cual se erigen las variables de la coyuntura. Por eso, la mirada a largo plazo es fundamental para entender la naturaleza y profundidad de los problemas que la nación enfrenta.

En la segunda mitad del siglo XX, Costa Rica experimentó un rápido crecimiento económico y social, combinado con un sostenido desarrollo

democrático, el cual se caracteriza por una democracia electoral, sólidas instituciones del Estado de derecho y una base de equidad social, promovidas activamente por la configuración de un Estado de bienestar. Sin embargo, en los últimos años, la capacidad de los Gobiernos costarricenses, de avanzar en la agenda de reformas y garantizar una acción estatal inclusiva, se ha visto mellada por un sistema político con dificultades para lograr acuerdos y por el dispar incremento de las demandas al Estado y los recursos para hacerlas efectivas (Gutiérrez Saxe y Straface, 2008).

Sobre las apuestas y las debilidades de la estrategia de desarrollo

En treinta años, de 1990 al 2020, la población del país aumentó en más de dos millones de personas (66%). En ese sentido, Costa Rica avanzó en una transición demográfica que elevó significativamente la proporción de personas en edad de trabajar (una oportunidad), pero también envejeció a la población (un desafío).

La sociedad se hizo más urbana, violenta, con una economía moderna y vibrante, más abierta al mundo y a la tecnología. El comercio internacional se multiplicó y se desplegó un esfuerzo de protección y conservación ambiental, cuyos logros notables revirtieron, en parte, la depredación forestal que predominó durante el siglo XX. La mayoría de los hogares mejoró sus condiciones de vida, gracias a la combinación de crecimiento económico y mayor inversión social pública. Los ingresos se elevaron de manera general, en un marco de ampliación de libertades y derechos, y de mayor tutela de ellos. En resumen, hubo desarrollo económico, más protección ambiental, progreso social y "democratización de la democracia".

Estos avances, sin embargo, no produjeron una era de rápido progreso. Es cierto que el país creó una plataforma más amplia y diversa de capacidades económicas y sociales para el desarrollo humano, que subsanó los retrocesos de los años ochenta, pero el asentamiento de esas bases estuvo acompañado por resultados decepcionantes en temas clave: la desigualdad en los ingresos creció, la pobreza por ingresos no se redujo, persistieron amplias fallas en los mercados laborales y la insostenibilidad ambiental incrementó. Visto en conjunto, este panorama refleja una característica medular del período: la desconexión entre capacidades, oportunidades y resultados. Lo anterior generó paradojas en el proceso de desarrollo: modernización productiva con más desigualdad, más conservación con más insostenibilidad y más democracia con decisiones menos representativas y más difíciles de tomar.



Fotografía tomada por: Angélica Castro, Universidad de Costa Rica. <https://www.ucr.ac.cr/>

La modernización generó dos tipos de economía segmentados y divergentes en su dinamismo y productividad (la “nueva” y la “vieja” economía que el Informe Estado de la Nación ha analizado en distintas ediciones), los cuales alimentaron crecientes desigualdades. Una alta y sostenida inversión social en educación y salud impidió que las inequidades aumentaran mucho más, pero los efectos redistributivos no pudieron compensar las repercusiones de las cada vez mayores brechas de productividad entre ambos tipos de economías. Además, los logros educativos no alcanzaron para revertir el predominio de una fuerza de trabajo poco calificada. Los patrones insostenibles en el uso de los recursos naturales acrecentaron la vulnerabilidad y los conflictos, y la confianza ciudadana en el sistema político se erosionó hasta niveles sin precedentes, en el contexto de una gestión pública entrabada. En resumen, hubo más desigualdad, insostenibilidad ambiental y un deterioro de la democracia como mecanismo legítimo para el gobierno de la sociedad.

Las transformaciones y resultados de los últimos veinte años fueron alimentados por un estilo de desarrollo que se implantó, de manera discontinua pero firme, a lo largo de la década de los noventa. Ese cambio de rumbo fue una respuesta a la crisis de los años ochenta, a la imposibilidad de continuar con la vieja economía agroexportadora como pilar del desarrollo nacional y a una adaptación ante las nuevas oportunidades que emergían en el escenario internacional. Su implantación fue discontinua, porque no se basó en un “plan maestro” que definiera una secuencia ordenada de acciones, por el contrario, fue producto de una etapa de tensos forcejeos y negociaciones sociales y políticas, en la cual ningún grupo tuvo el poder suficiente para imponerse en todos los campos. Ello explica los ritmos desiguales con que se tomaron las decisiones.

La implantación del nuevo estilo fue firme porque, pese a las divergencias, fue posible establecer coaliciones con el poder necesario, a fin de impulsar acciones de amplio calado, las cuales implicaron, en ciertas áreas clave, verdaderas apuestas de progreso, vectores del desarrollo nacional que se mantienen hasta el presente, pero también, arrastró contradicciones capitales respecto a las posibilidades de atender retos asociados a la disminución de las desigualdades y al papel del Estado al interior mismo del modelo implantado, con claros tintes de una economía de libre mercado.



Es importante señalar que organismos internacionales, tanto multilaterales como bilaterales, tuvieron incidencia en este cambio de estilo de desarrollo nacional. El Banco Mundial impulsó, mediante el Programa de Ajuste Estructural, reformas económicas e institucionales. La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) financió la liquidación de la Corporación Costarricense para el Desarrollo (Codesa), la privatización de varias de sus empresas y el nacimiento de la Coalición de Iniciativas para el Desarrollo (Cinde), además, apoyó la apertura del monopolio público sobre las cuentas corrientes y el acceso de bancos privados al redescuento en el Banco Central.



El resultado global del período de transición, entre los años ochenta y noventa, fue un estilo de desarrollo heterodoxo, apoyado en cuatro apuestas de progreso que –se suponía– permitirían superar el legado de la crisis y convertir a Costa Rica en el primer país desarrollado de América Latina, al cumplirse el bicentenario de su vida independiente. Esas apuestas fueron:

La promoción de exportaciones y la atracción de inversión extranjera directa, como estrategia para desencadenar rápidos y generalizados incrementos en la productividad y en los ingresos de la población (la apuesta económica).

La expansión de la inversión social pública, especialmente en educación, como estrategia para mejorar las condiciones de vida de la población, disminuir la pobreza y generar mayor equidad (la apuesta social).

El fortalecimiento de la conservación, como estrategia para lograr la sostenibilidad ambiental y el posicionamiento de una “marca” distintiva para el país (la apuesta ambiental).

La “democratización de la democracia”, la ampliación de derechos y libertades, como estrategia para perfeccionar el sistema de gobierno (la apuesta política).

Estas fórmulas alcanzaron para superar el retroceso de los años ochenta, pero no para acercar a Costa Rica al objetivo de convertirse en el primer país desarrollado de América Latina. Hoy, cuando celebramos el bicentenario, se sabe que, en efecto, el país no logró esa meta. La razón principal es que cada una de las apuestas del desarrollo tuvo debilidades que mermaron su potencial para impulsar una era de acelerado desarrollo humano.






La apuesta económica descuidó la creación de encadenamientos sociales, productivos y fiscales entre la “nueva” y la “vieja” economía, lo cual impidió generalizar las mejoras en productividad e ingresos. La política pública fue segmentada: de alta calidad, para los sectores de punta, y de baja calidad, para las demás actividades, las cuales más bien sufrieron el desmantelamiento de las capacidades para su fomento. Además, la inversión pública en infraestructura, una variable clave para el desarrollo, fue contenida por largo tiempo.

La apuesta social no estuvo acompañada de mejoras en los ingresos fiscales y en la eficiencia institucional, que le habrían dado sostenibilidad, por lo tanto hoy el régimen de bienestar social es vulnerable. Tampoco se impulsaron políticas de generación de empleo de calidad y de tutela de derechos laborales, lo cual impidió corregir las fallas y las crecientes desigualdades en los mercados de trabajo.

La apuesta ambiental descuidó el uso sostenible de los recursos naturales, más allá de las áreas protegidas. El país renunció no solo a implementar políticas de ordenamiento territorial, sino también a cumplir con los requerimientos legales mínimos para hacer gestión ambiental. Adicionalmente, se mantuvo una matriz energética que cada vez es más dependiente de los combustibles fósiles, debido al crecimiento del traslado individual de personas en automóviles, como principal medio de transporte, y a la falta de reformas en el sector eléctrico.

La apuesta política por la profundización de la democracia no fue complementada con el fortalecimiento de los presupuestos públicos, la eficiencia institucional o los mecanismos de rendición de cuentas. Se generó así una promesa democrática sistemáticamente incumplida, la cual dio lugar a un creciente malestar ciudadano y al debilitamiento de los partidos. La ampliación de derechos y libertades no destrabó el sistema político, porque no conllevó acuerdos sobre nuevas reglas de distribución de los beneficios del desarrollo.





La magnitud de las debilidades hace difícil sostener la tesis de que estas cuatro apuestas, con pequeños ajustes, propiciarán un rápido desarrollo humano sostenible. Los insuficientes y contradictorios resultados, documentados en distintas ediciones del Informe Estado de la Nación, sugieren la necesidad de revisar estas fórmulas, si se desea obtener logros mayores.

Una comparación internacional a largo plazo refuerza el punto anterior. Cuando se contrasta a Costa Rica con un conjunto de naciones que a inicios de los años noventa tenían niveles parecidos de desarrollo, su evolución es poco destacable. El país siguió mejorando, pero de forma lenta, luego de tener, entre los años cincuenta y ochenta, un progreso vertiginoso. Sigue siendo, al igual que hace veinte años, una nación de "ingresos medios" y, según la clasificación del PNUD, de "alto desarrollo humano". Sin embargo, no ha logrado su aspiración de acercarse al selecto grupo de "más alto desarrollo humano". Las comparaciones indican que los bajos logros en materia educativa son una debilidad que lastra el desarrollo nacional. Para Costa Rica, ha sido menos complicado aumentar el PIB, incluso, brindar servicios de salud a toda la población, que educar a sus habitantes.



En resumen, un estilo de desarrollo heterodoxo, basado en cuatro apuestas de progreso, dominó las dos últimas décadas. Produjo resultados paradójicos y un lento y poco destacable progreso en el plano internacional. En años recientes, además, el país se ha revelado como crecientemente incapaz de enfrentar nuevos y viejos desafíos. Una posibilidad, que debe ser analizada, es que Costa Rica haya caído en la llamada “trampa de los ingresos medios”, la cual aparece cuando un país, al concluir una etapa de ganancias fáciles de desarrollo, ve debilitadas sus fuentes de crecimiento.

Distintos eventos, los cuales reflejan la inviabilidad de las apuestas de progreso que se hicieron en la década de los noventa, indican que hoy el problema principal ya no es determinar si estas fórmulas producen o no resultados satisfactorios, sino que insistir en ellas puede generar súbitos retrocesos. Esos eventos son señales claras de un severo desgaste en los fundamentos mismos del estilo de desarrollo. Son también una advertencia de que posponer decisiones correctivas implica acumular riesgos sistémicos, como sucede en los siguientes casos:

el rápido envejecimiento de la población acompañado con un crecimiento de la desigualdad y de la informalidad en el empleo presionará los sistemas de salud y pensiones, que experimentan serios riesgos de insostenibilidad actuarial.¹

un aumento en la insostenibilidad y las tensiones por el uso de la energía, el agua y el territorio aumentan la ya alta conflictividad ambiental;

una progresiva pérdida de dinamismo de la “nueva economía” sugiere la erosión de la competitividad de los sectores de punta;

una crítica situación fiscal impide seguir expandiendo derechos e inversión social y, de no ser adecuadamente manejada, puede detonar una crisis económica y política;

un sistema multipartidista fragmentado, compuesto por débiles organizaciones partidarias con endebladas bases electorales, abre perspectivas de conflictos endémicos entre poderes del Estado y de una trayectoria errática del sistema político (PEN, 2014b).

¹Esta afirmación no fue incluida en el Vigésimo Informe Estado de la Nación (PEN, 2014b).



Sobre la evolución de la desigualdad social

Durante el siglo XXI, los niveles de desigualdad que se han alcanzado en Costa Rica, en relación con la distribución del ingreso, son inéditos en la historia reciente del país. Cualquiera que sea la forma de medirla, la desigualdad sigue incrementando y mostrando una clara concentración en los grupos más adinerados. Para el 2019, el 43,6% de los hogares con ingresos más bajos recibía el 15,8% de los ingresos totales; mientras que, el 6,2% de los hogares con mayores ingresos acaparaba el 23,6%. Persiste, además, la dificultad de capturar, en la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), datos de una parte de la población con grandes ingresos, lo cual limita su conocimiento.

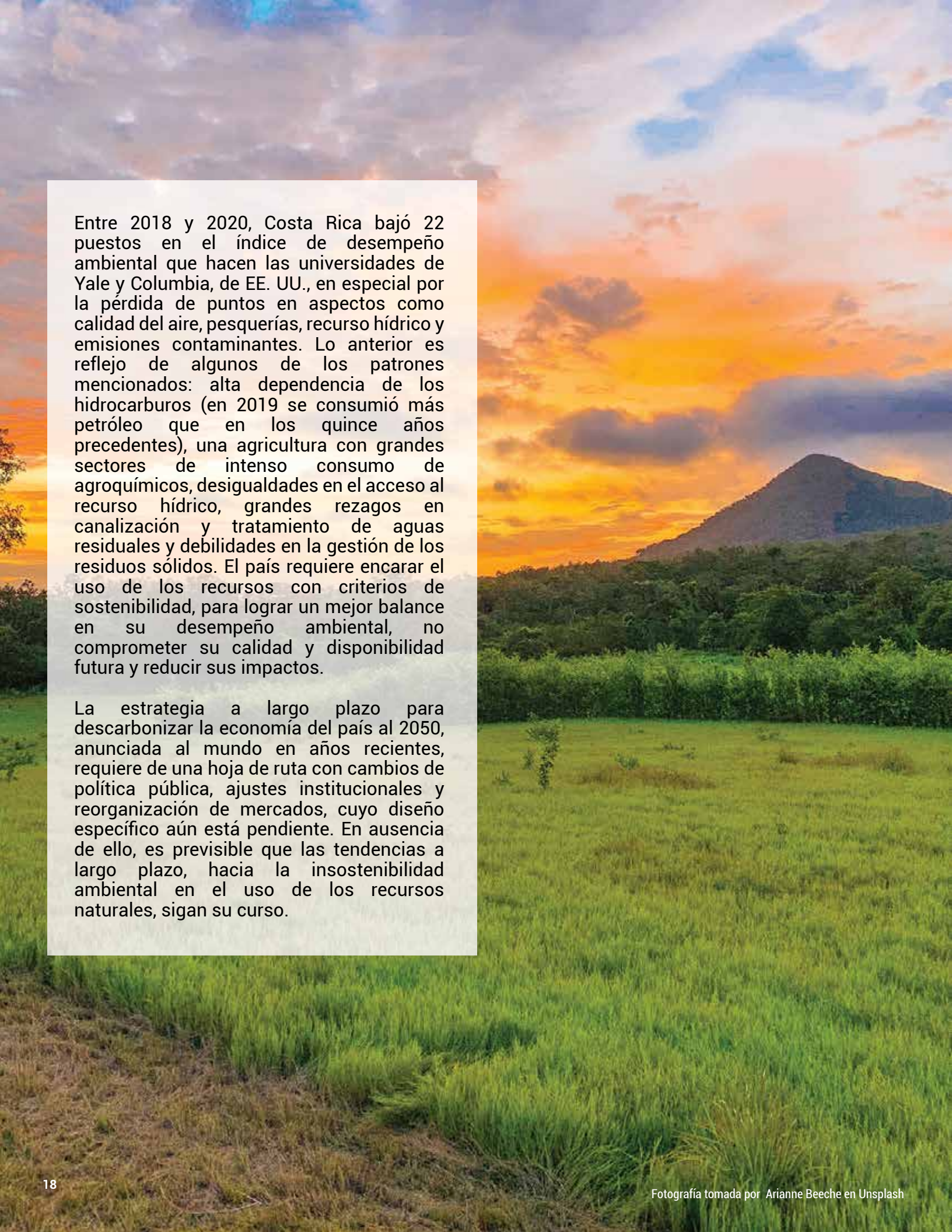
Cuando hay crecimiento económico, los aumentos reales de los ingresos no se distribuyen de manera equitativa: los hogares más ricos (clase alta, medianos empresarios, profesionales y

técnicos) concentran los beneficios, en tanto que, los más pobres (obreros y trabajadores no calificados) no necesariamente ven mejorada su situación. Es decir, en términos comparativos, vastos segmentos de la población y del territorio han recibido pocos frutos del estilo de desarrollo, mientras que otros sectores y regiones han sido grandes ganadores. Una parte de las explicaciones de este fenómeno descansa en la creciente brecha entre los ingresos reales de la población trabajadora calificada y la condición estancada, por varias décadas, de los ingresos reales de la población no calificada, para la cual además la economía no está generando suficientes empleos (PEN, 2021a).



Sobre la evolución de la vulnerabilidad de la sostenibilidad ambiental

Paradójicamente, Costa Rica combina su fortaleza en la agenda de conservación con patrones insostenibles de uso de los recursos naturales y el territorio. Somos fuertes en el aprovechamiento de estos recursos para impulsar el desarrollo humano, pero débiles en mitigar los efectos residuales de ese uso. Lo anterior ha generado que, en conjunto, el país mantenga una deuda ecológica (utiliza más recursos naturales por persona de los que puede, considerando la sostenibilidad) y que haya perdido puntos en algunas evaluaciones internacionales.



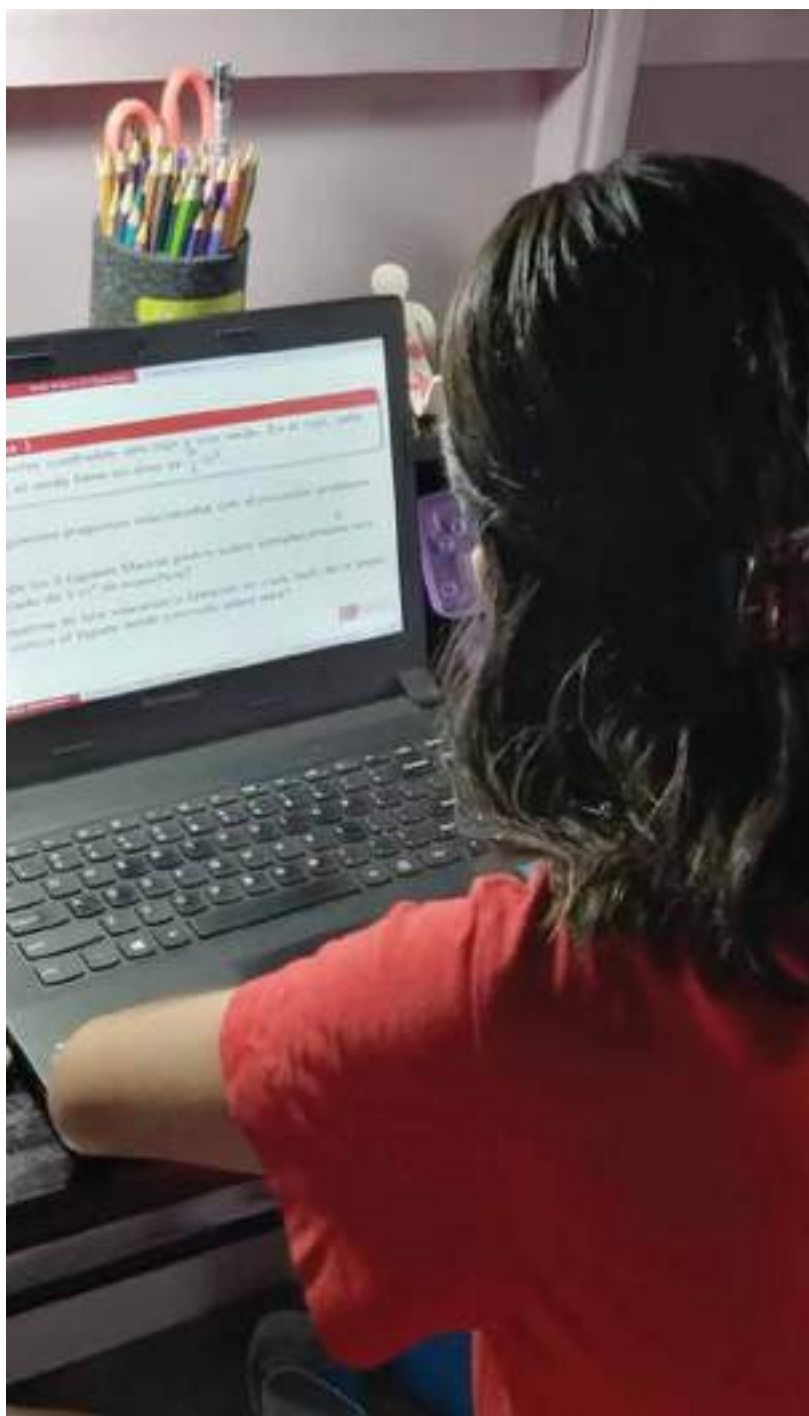
Entre 2018 y 2020, Costa Rica bajó 22 puestos en el índice de desempeño ambiental que hacen las universidades de Yale y Columbia, de EE. UU., en especial por la pérdida de puntos en aspectos como calidad del aire, pesquerías, recurso hídrico y emisiones contaminantes. Lo anterior es reflejo de algunos de los patrones mencionados: alta dependencia de los hidrocarburos (en 2019 se consumió más petróleo que en los quince años precedentes), una agricultura con grandes sectores de intenso consumo de agroquímicos, desigualdades en el acceso al recurso hídrico, grandes rezagos en canalización y tratamiento de aguas residuales y debilidades en la gestión de los residuos sólidos. El país requiere encarar el uso de los recursos con criterios de sostenibilidad, para lograr un mejor balance en su desempeño ambiental, no comprometer su calidad y disponibilidad futura y reducir sus impactos.

La estrategia a largo plazo para descarbonizar la economía del país al 2050, anunciada al mundo en años recientes, requiere de una hoja de ruta con cambios de política pública, ajustes institucionales y reorganización de mercados, cuyo diseño específico aún está pendiente. En ausencia de ello, es previsible que las tendencias a largo plazo, hacia la insostenibilidad ambiental en el uso de los recursos naturales, sigan su curso.

Sobre la evolución del sistema educativo en décadas recientes

A lo largo del siglo XXI, el sistema educativo costarricense experimentó avances importantes. Hubo mejoras en el financiamiento, se ampliaron las oportunidades de acceso en los ciclos preuniversitarios, se renovó la oferta educativa y aumentó el acceso de los sectores más vulnerables a la educación superior, especialmente a las universidades públicas. No obstante, estos progresos estuvieron acompañados por persistentes déficits en la calidad de la educación y en los ambientes de aprendizaje, y por la prevalencia de una gestión que marcha a paso lento, no al ritmo que el país requiere, en un contexto mundial donde los cambios en educación y las demandas de innovación son acelerados.

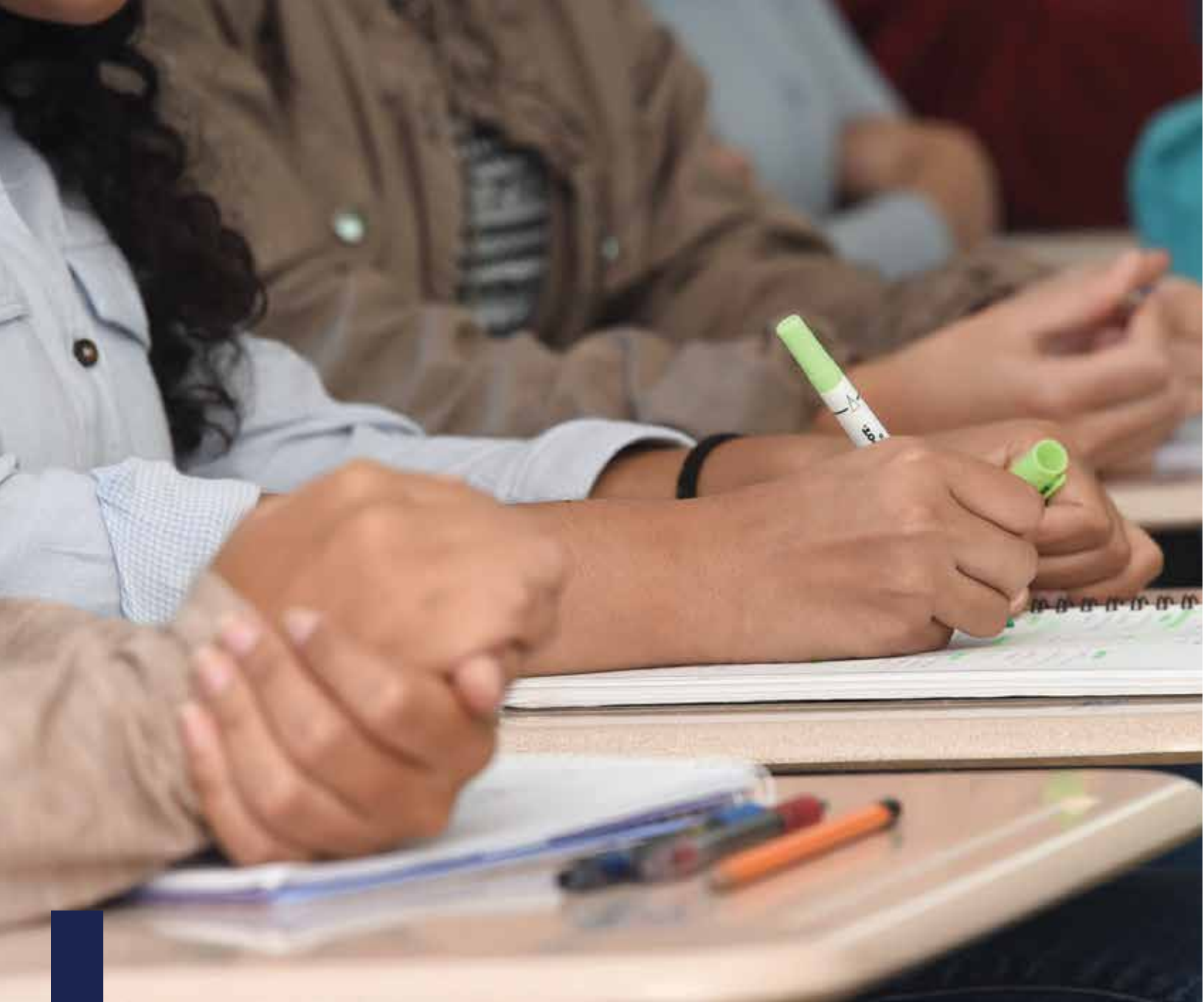
Los graves retrocesos que experimentó la educación en los años ochenta, por ejemplo, la reducción en la escolaridad de la población y la pérdida de capacidades institucionales por el recorte de la inversión educativa, dieron paso, en las décadas siguientes, a un esfuerzo nacional para recuperar las fortalezas perdidas en áreas estratégicas del sistema educativo. Los resultados no son para nada despreciables y, en algunos casos, se consideran inéditos. Figuran entre ellos: el aumento de más de treinta puntos porcentuales en las coberturas del tercer ciclo en los últimos veinte años; el descenso de la población que no estudia ni trabaja; y una reforma constitucional que, en tiempos de restricción fiscal, asigna el 8% del PIB a la educación (aún una aspiración que no se ha logrado cumplir totalmente) y amplía la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza hasta el ciclo diversificado, lo cual crea una base legal para fijar la universalización de la educación secundaria como un objetivo exigible de política pública a corto plazo. Además, se puede mencionar el crecimiento que han venido mostrando las coberturas en materias clave, como inglés e informática, y los esfuerzos recientes por renovar una buena parte de los programas de estudio en preescolar, primaria y secundaria, a fin de impulsar un aprendizaje más activo, el cual estimule en las personas estudiantes una comprensión más significativa y profunda de la realidad.



Sin embargo, junto a esta realidad existe otra, en la cual subsiste una extensa red de centros de enseñanza que operan en instalaciones ruinosas y muestran bajas promociones, mantienen altos niveles de repitencia de estudiantes en el tercer ciclo, una baja cobertura de la educación diversificada y amplias brechas territoriales y sociales en el logro educativo. A esto se suma una educación superior desarticulada, con muchas universidades privadas, sobre las cuales se desconocen hasta los datos más elementales de su desempeño. Al mismo tiempo, el Ministerio de Educación Pública (MEP) arrastra serios problemas en materia de contratación docente y la sobreoferta de carreras de educación, la mayoría de ellas sin acreditar, continúa en aumento.



Las fortalezas y debilidades del sistema son piezas de un rompecabezas que el país no termina de armar. En consecuencia, los logros caminan por un lado, las deficiencias por otro y los progresos quedan aislados. Así, mientras aumenta la inversión en este sector, el rendimiento y las destrezas de la mayoría de estudiantes son a todas luces insuficientes. Los resultados en las pruebas del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos, conocidas por sus siglas en inglés como pruebas PISA, en las cuales el país participa desde el 2012, dejan claro lo lejos que está Costa Rica de las naciones con las que querría compararse (Conare, 2019).



Sobre la educación superior pública

Las universidades estatales concentran la principal infraestructura de investigación científica del país y, en los últimos años, su matrícula representa alrededor de la mitad de la matrícula total del nivel terciario en Costa Rica. La principal fuente de financiamiento de la educación superior pública es el Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior Pública (FEES), el cual desde 1980 tiene rango constitucional (Artículo 85, Constitución Política).



La forma de asignación del FEES ha variado con el tiempo: de negociaciones anuales se pasó a un mecanismo de metas quinquenales y, a partir de 2015, nuevamente se recurre a los acuerdos anuales. Para la definición de su monto se han usado distintos métodos de cálculo, basados en parámetros como inflación, crecimiento de la población total, participación en el crecimiento económico y porcentajes del PIB. Desde 2015, se realizan negociaciones anuales, cada vez más complejas, en las que se discute el presupuesto en el marco de la Comisión de Enlace, pero con una presión cada vez mayor del Poder Legislativo, el cual constituye la última instancia de aprobación de los fondos acordados. El análisis a largo plazo del FEES permite distinguir varias etapas y tendencias. Luego de una fuerte contracción durante la década de los ochenta y un relativo estancamiento en los noventa, entre 2015 y 2017 hubo una fase de expansión. La grave situación fiscal del país, en el período reciente, ha tenido como consecuencia una reducción del indicador de prioridad macroeconómica del gasto en educación superior (PEN, 2019a,).

Muestra de esto es que, el año 2020 se acordó el reconocimiento de la inflación interanual del 2,32% para el Fondo Especial de la Educación Superior (FEES), sin embargo, ese año las universidades públicas dieron al Gobierno un aporte extraordinario del FEES para la atención de la pandemia y la situación fiscal de ¢38.200.000.000 (treinta y ocho mil doscientos millones de colones), transfirieron ¢9.800.000.000 (nueve mil ochocientos millones de colones) a la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias y además destinaron ¢6.230.000.000 (seis mil doscientos treinta millones de colones) a fortalecer sus programas de becas y otras ayudas a estudiantes afectados por la situación económica de sus familias. Esto adicionalmente al aporte del trabajo científico y tecnológico desarrollado por las universidades estatales durante esta pandemia.

Y para el FEES 2021, en el seno de la Comisión de Enlace (integrada por los Ministerios de Hacienda, Educación, Planificación, Ciencia y Tecnología, Presidencia y los cinco rectores de las universidades estatales y el representante estudiantil), se acordó el reconocimiento de la inflación interanual a mayo del 2020, que representaba 0,61%. En esta negociación las universidades estatales estuvieron dispuestas a postergar y no recibir un 5% del monto que constitucionalmente correspondía y se había acordado, lo que representó una disminución de ¢25.795.474.000 (veinticinco mil setecientos noventa y cinco millones de colones) del FEES y ¢1.794.776.000 (mil setecientos noventa y cuatro millones de colones) del presupuesto de la Universidad Técnica Nacional.



Unido a lo anterior las universidades públicas enfrentan un desafío mayor, asociado al cumplimiento y verificación de la regla fiscal, vigente en la institucionalidad pública desde el 2020, en el ejercicio de sus presupuestos, dado que para el 2022 ésta, se aplicará al gasto total (gasto corriente más gasto de capital) y cuyas repercusiones, limitan drásticamente la continuidad del servicio educativo, entre otras, dado la imposibilidad de asumir inversiones en el corto plazo. Un detalle mayor sobre la regla fiscal será abordado más adelante.

Además del desafío de la sostenibilidad del financiamiento público a la educación superior estatal, existen importantes retos en materia de cobertura de servicios. Ciertamente, el acceso de la población a la educación superior, en especial la pública, creció durante la segunda década del siglo XXI. Sin embargo, esa expansión ha sido lenta, si se compara tanto con las tendencias recientes de la cobertura en secundaria, como con la evolución de países

de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), organización a la que el país ingresó en el 2021. En una perspectiva comparada, esta lenta expansión puede considerarse una desmejora relativa, pues se han ampliado las brechas entre el país y esta organización de referencia. La proporción de personas jóvenes con secundaria que accedió a la educación superior disminuyó de 63%, en 2010, a 57%, en 2020.

Pese a este lento crecimiento, la proporción de jóvenes de 18 a 24 años que accedió a la educación superior, de hogares con bajos ingresos (quintil 1), se duplicó, pasó de 8%, en 2010, a 17%, en 2020 (41% y 43% de quienes terminaron secundaria, respectivamente); mientras tanto, en hogares que registran ingresos más altos (quintil 5), la proporción pasó de 68% a 72% (82% y 84% de quienes terminaron secundaria) (PEN, 2021b).



La mayoría de las personas estudiantes de primer ingreso en las universidades públicas provienen de un colegio público. En 2017, los sistemas de registro de las universidades estatales reportan que el 86,1% de los nuevos ingresos fueron estudiantes graduados de centros educativos públicos o subvencionados (74,7%, en 2008). El análisis de cohortes, de 2000 al 2011, también muestra una tendencia creciente a la participación de los colegios públicos en la nueva matrícula universitaria. Este crecimiento es resultado de las mejoras en el rendimiento en secundaria, en conjunto con algunas medidas aplicadas en las universidades públicas para aumentar el acceso de la población en condiciones más vulnerables (PEN, 2019b).

Las universidades públicas tienen ante sí una serie de desafíos en relación con su modelo de regionalización. En términos generales, la presencia universitaria fuera

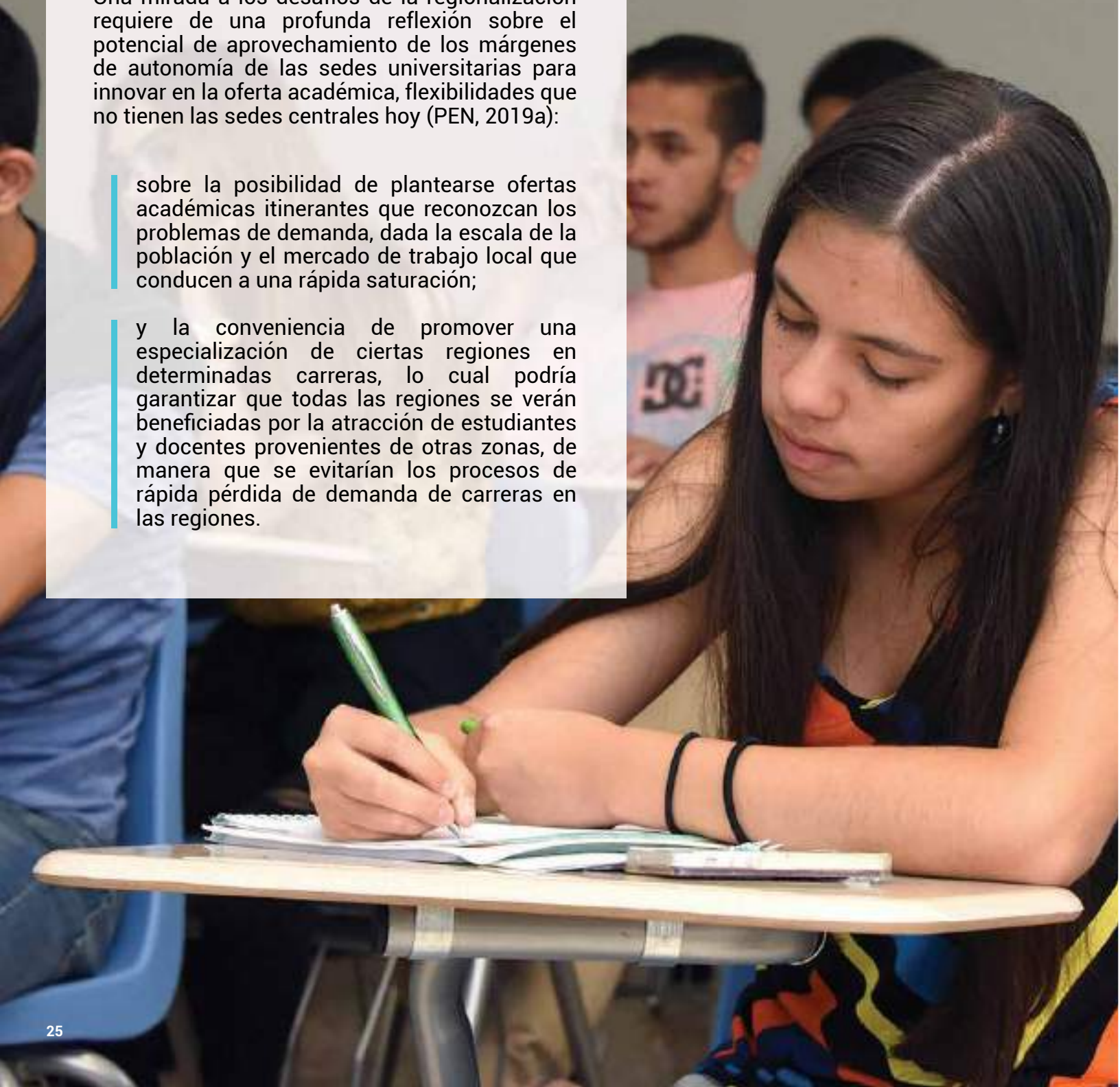
de la Gran Área Metropolitana (GAM) ha sido más reactiva que propositiva. La oferta educativa existente no se planteó de acuerdo con las necesidades específicas de las regiones, ni a partir de un análisis exhaustivo sobre la localización más conveniente para incluir ciertas carreras. Tanto desde la esfera pública como de la privada, solo se trasladó la oferta académica tradicional, aquellas carreras diseñadas en la sede central, con pocas o nulas adecuaciones a las condiciones imperantes en las regiones, lo cual, en muchos casos, ha limitado su pertinencia. Así pues, proliferan sedes creadas a instancia de solicitudes específicas, por parte de autoridades locales o grupos organizados, en las cuales ha mediado la oferta de terrenos para asentar las nuevas instalaciones.

En términos de pertinencia, los esfuerzos por responder a las necesidades específicas de las regiones son muy recientes y han encontrado reticencias en las sedes centrales de las universidades, lo cual ha limitado las posibilidades de avanzar con mayor rapidez en este tema. Todavía es fuerte la dependencia de las sedes centrales para diseñar y autorizar las carreras.

Una mirada a los desafíos de la regionalización requiere de una profunda reflexión sobre el potencial de aprovechamiento de los márgenes de autonomía de las sedes universitarias para innovar en la oferta académica, flexibilidades que no tienen las sedes centrales hoy (PEN, 2019a):

- sobre la posibilidad de plantearse ofertas académicas itinerantes que reconozcan los problemas de demanda, dada la escala de la población y el mercado de trabajo local que conducen a una rápida saturación;

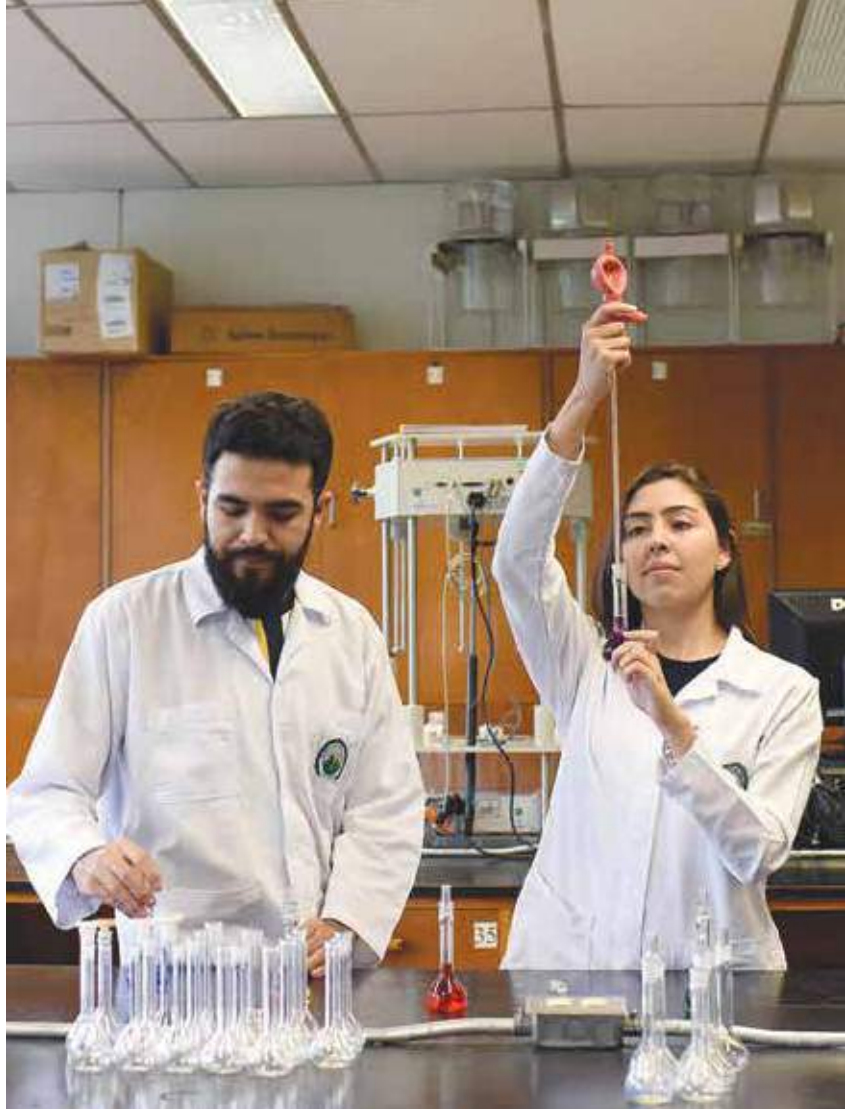
- y la conveniencia de promover una especialización de ciertas regiones en determinadas carreras, lo cual podría garantizar que todas las regiones se verán beneficiadas por la atracción de estudiantes y docentes provenientes de otras zonas, de manera que se evitarían los procesos de rápida pérdida de demanda de carreras en las regiones.





**Sobre el desarrollo
de la ciencia, la
tecnología y la
innovación**

Una robusta plataforma para la ciencia, la tecnología y la innovación (CTI) endógena es crucial para el futuro del país. La CTI endógena se entiende como aquella producida, adaptada y difundida principalmente por actores nacionales y orientada a satisfacer las necesidades del desarrollo de la sociedad costarricense.



Sin embargo, la plataforma actual para la CTI endógena es frágil, desigual, poco o mal incentivada y relativamente desconocida. En términos generales, los logros son menores a los esperados de acuerdo con el nivel de desarrollo del país y la modernización experimentada en las últimas décadas.

Además, las políticas nacionales en CTI son débiles, fragmentadas y desconectadas de las fortalezas científicas que han logrado construir las comunidades locales de personas investigadoras e innovadoras. También están desvinculadas de las políticas de fomento productivo, las cuales, a su vez, muestran una alta dispersión y escasos impactos.

Costa Rica no ofrece un contexto robusto para la CTI. El principal esfuerzo de modernización económica desplegado en

las últimas décadas, guiado por una estrategia de inserción internacional y atracción de inversión extranjera directa (IED), ha sido insuficiente para promover el desarrollo tecnológico en el aparato productivo en su conjunto. En la actualidad, el país muestra rezagos importantes en aspectos clave del quehacer de la CTI. Preocupan en particular las debilidades observadas en el ámbito de la innovación del tejido productivo nacional. En términos generales, la nación tiene una limitada oferta de personal científico y técnico, bajos niveles de inversión en investigación y desarrollo (I+D) y pocas patentes de invención generadas por costarricenses. A consecuencia de ello, no es un país líder en América Latina en producción científica.



En producción de patentes por habitante, Costa Rica es líder en América Latina y el Caribe. Sin embargo, ese liderazgo es aparente, pues se desvanece cuando se considera el porcentaje de solicitudes de patentes efectuadas por residentes en el país. La mayoría de las patentes son "defensivas", es decir, pertenecen a empresas multinacionales, las cuales protegen la propiedad intelectual de bienes o servicios mediante su registro en el país. Además, se genera menos conocimiento científico del que se esperaría según su nivel de desarrollo, de modo que su producción la coloca en una posición modesta con respecto a otros países de Latinoamérica. Este hallazgo remite a la importancia de revisar las políticas de incentivos que ofrecen las universidades públicas y privadas, así como la implementación de acciones dirigidas a fortalecer los grupos de investigación.

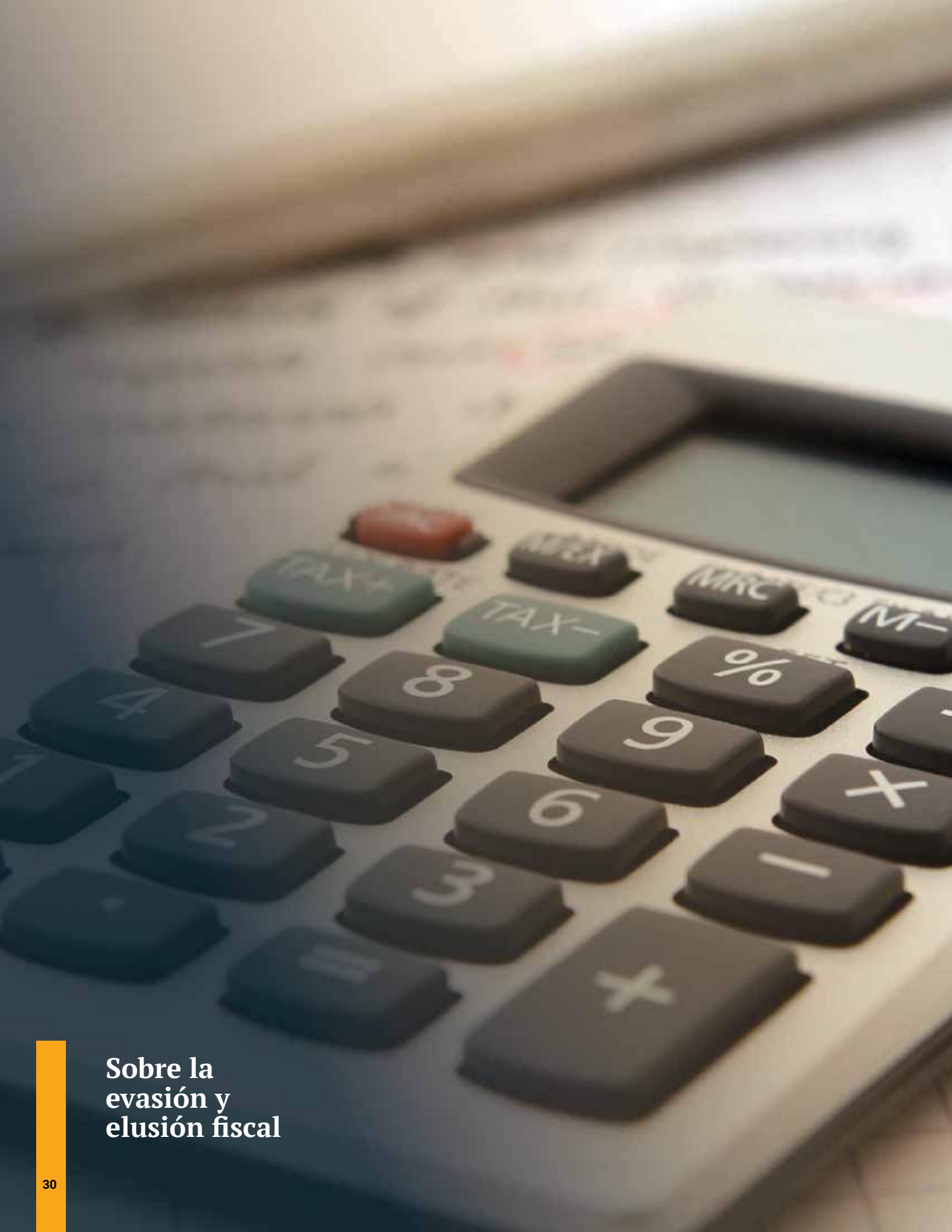
El volumen y la composición de la inversión en I+D constituyen una marcada debilidad nacional. Costa Rica invierte entre dos y seis veces menos que países cuyas exportaciones muestran estructuras tecnológicas similares. A ello se agrega una débil participación del sector productivo privado que, a inicios de la década anterior, solo aportaba el 31,3% de la exigua inversión en I+D, una contribución que dista de la prevaeciente en las economías más avanzadas.

La mayoría de los pocos fondos de inversión existentes se enfoca en la investigación aplicada y el desarrollo experimental, en detrimento de la investigación en ciencia básica (PEN, 2014a).



El emprendimiento de base tecnológica es un fenómeno preponderantemente de la Región Central del país, donde se ubica el 90% de los emprendimientos de base tecnológica registrados. Fuera de la Región Central, no se encuentra un umbral mínimo de actores de apoyo o condiciones que promuevan el surgimiento de estos emprendimientos, lo cual acentúa la espiral negativa de oportunidades de desarrollo en la periferia del país y, de manera más marcada, en las costas.

En la Región Huetar Norte es posible encontrar cierto nivel de desarrollo, modesto, en cuanto a la masa crítica de actores de apoyo, sin alcanzar un umbral mínimo para que ello se traduzca en el surgimiento de emprendimientos de base tecnológica. En adición a la escasa o nula disponibilidad de apoyo, por ejemplo, por medio de incubadoras, aceleradoras y laboratorios de prototipado fuera de la Región Central, persisten otros retos que también afectan de manera cualitativa y cuantitativa el surgimiento de este tipo de emprendimientos. Entre ellos destaca el escaso alineamiento entre las condiciones de entrega de los productos del sistema financiero nacional y los requerimientos de las empresas emergentes (startups), lo cual limita sus posibilidades reales de acceso a capital semilla y a capital de riesgo (Santos y Salas, 2021).



**Sobre la
evasión y
elusión fiscal**

En Costa Rica existe una importante evasión y elusión fiscal, que afecta los ingresos del Estado y la capacidad de las instituciones para implementar política pública. A mediados de la década anterior, una estimación del Ministerio de Hacienda la situó en varios puntos porcentuales del PIB, aunque no ha habido estudios recientes más robustos que permitan precisar el cálculo. Uno de los factores que incide sobre las prácticas evasivas o elusivas es el diseño de la legislación tributaria. En el caso del impuesto de renta, la existencia de diferentes intervalos impositivos crea condiciones favorables para el no reporte de la renta bruta real, cuando esto implica pasar a un rango superior, o al subreporte de la renta neta, mediante un sobreporte de gastos deducibles, para minimizar el pago dentro de un mismo tracto. Además, en la práctica, las tarifas preferenciales actuales no logran un trato preferencial para las micro, pequeñas y medianas empresas. Por el contrario, las mipymes pagan una proporción más alta de sus ventas en impuestos (ENCR 2016).

Por su parte, el carácter cédular del impuesto favorece la poca transparencia en la declaración de ingresos por parte de personas físicas o jurídicas. En la actualidad se discute en la Asamblea Legislativa la creación del Impuesto de Renta Global, que contribuiría a reducir la elusión y corregiría las distorsiones actuales, puesto que en la actualidad distintas fuentes de ingreso están gravadas con tasas diferentes.



En el caso del impuesto sobre las ventas, su transformación en un Impuesto de Valor Agregado ha implicado una mejora en la recaudación tributaria y una mayor transparencia en el cumplimiento de las obligaciones tributarias, especialmente en sectores que pertenecen a una cadena productiva o que prestan servicios profesionales. Sin embargo, aún quedan importantes mejoras pendientes, especialmente en las herramientas de las que dispone la administración tributaria para verificar el correcto pago del impuesto.

Aumentar la recaudación, atenuar la regresividad del sistema y mejorar el cumplimiento tributario son retos del sistema impositivo costarricense, sobre todo en lo que concierne al impuesto sobre la renta. La disposición a aceptar un aumento de impuestos para financiar infraestructura pública decae en la medida en que crece la percepción de corrupción y falta de transparencia del gobierno, lo cual coincide los hallazgos de otros estudios efectuados en América Latina (ENCR).



La crítica coyuntura 2019-2021



Costa Rica atraviesa una coyuntura crítica, cuyo desenlace es, hoy por hoy, de pronóstico reservado. Se considera una coyuntura crítica porque cumple dos condiciones. Por una parte, existe un deterioro convergente en los principales indicadores de desarrollo económico y social, el cual ha creado riesgos inminentes de una severa y generalizada afectación de las condiciones de vida y trabajo de la población. Por otra parte, las respuestas que el sistema político adopte –o no– en los meses venideros moldearán la senda por recorrer en las próximas décadas (PEN, 2019b).

Sobre la vulnerable situación del país previo a la pandemia

La situación que experimenta el país, al cierre de la segunda década del siglo XXI e inicio de la tercera, es extremadamente delicada. Vive una coyuntura en la cual se funde la historia reciente, en el sentido de que en esta se anudan las tendencias a largo plazo con la agudización de los problemas a corto plazo; a la vez, es una coyuntura en la que se funda el futuro que aguarda.


Pese a la severidad de los problemas y riesgos presentes, es menester reconocer la resiliencia de las fortalezas históricas de la sociedad costarricense y la importancia de que en la actualidad el país conserve su estabilidad económica y política. En una coyuntura crítica, como la actual, ambos factores son claves, pues le dan al sistema político un margen de maniobra para enfrentar, con respuestas distintas, los desequilibrios a corto plazo y abrir camino para la atención de las debilidades de fondo del estilo de desarrollo nacional.





Fotografía tomada por Laura Rodríguez Rodríguez en <https://www.ucr.ac.cr/>

El futuro sigue, pues, abierto. Que el país se precipite a corto plazo en una crisis, o bien, que esto se logre evitar, depende de varios factores. Algunos son ajenos a la sociedad costarricense. El hostil entorno internacional, tanto de la región como del mundo, afecta negativamente la situación nacional, sin que el gobierno ni la sociedad puedan impedirlo. En el futuro también incide el comportamiento de los actores internos –gubernamentales y de la sociedad civil– frente a los desafíos que urge resolver. Estos pueden enzarzarse en disputas que terminen por deteriorar la situación, o bien, pueden encontrar fórmulas que les permitan procesar, sin arriesgar la estabilidad y el funcionamiento de la democracia, los inevitables conflictos originados en visiones distintas sobre el país que tienen y el país que quieren. En ese sentido, la responsabilidad histórica de los actores políticos es muy grande (PEN, 2019a).



Sobre los efectos de la crisis inducida por la pandemia

De experimentar una “coyuntura crítica”, según el Informe Estado de la Nación 2019, la cual entrañaba serios riesgos para la sostenibilidad del desarrollo humano, Costa Rica pasó, en 2020, a vivir una grave crisis que amenaza los logros históricos de ese desarrollo. Esto es, en resumen, la diferencia central entre la situación en la que estaba el país hace un año y en la que se encuentra en la actualidad, fruto del impacto productivo, fiscal y social más grave desde los años ochenta y, según lo que suceda en los próximos meses, de la historia nacional moderna.

La pandemia ha golpeado a Costa Rica en un momento en el que las fortalezas históricas, en cuanto a su desarrollo humano sostenible, son frágiles y vulnerables. Esta debilidad está amplificando los efectos de la crisis sobre las condiciones de vida y de trabajo de cientos de miles de personas, en particular, reduce todavía más la capacidad de maniobra de la sociedad, del sector privado y del Estado para enfrentarlos.

En la actualidad, Costa Rica afronta y discute la urgencia de ajustes fuertes que eviten una profundización en la crisis fiscal, lo cual agravaría el impacto productivo y social que vive el país. Sin embargo, se debe considerar la forma más adecuada de distribución de los sacrificios para la población y la política pública, sin comprometer de manera irreversible el desarrollo humano. Por el momento, el modo de afrontar la crisis está generando fuertes tensiones e incertidumbres sociales y políticas. En la inmediatez, no se están abordando los cuellos de botella estructurales del estilo de desarrollo que el país enfrentaba, según lo indicado en la vigésima edición del Informe Estado de la Nación, y que han derivado en la frágil situación en que la pandemia encuentra a Costa Rica.

En síntesis, dado que los fundamentos del desarrollo humano sostenible en Costa Rica están comprometidos, la crisis actual podría agravarse aún más y tornarse en una crisis estructural del sistema económico, social, político e institucional que conduzca a la nación a un largo y complejo período de turbulencias y retrocesos.

La disrupción y los riesgos de esta crisis son solo una parte de la historia, aunque muy significativa. La sociedad costarricense no es un objeto inerme, indefenso y abandonado a las circunstancias. Sus fortalezas históricas, pese a la erosión sufrida, retienen todavía considerables reservas para actuar en lo inmediato y servir de palanca para corregir el rumbo, a mediano y largo plazo, y atacar las debilidades del desarrollo humano que se han acumulado y los nuevos retos que dejará esta crisis. El país tiene un margen de acción (reducido e incierto, pero al fin de cuentas real) para lograr encajar la conmoción derivada de la pandemia y los desafíos preexistentes hoy agravados. Esta situación hace una notable diferencia de cara a los complejos desafíos que se enfrentan.





Costa Rica sigue contando con una economía abierta, un Estado social de derecho, un régimen de bienestar que debe cuidar de las amenazas que puedan surgir, además, mantiene esfuerzos de conservación ambiental y una democracia de larga data comprometida con la paz y los derechos humanos. La sinergia entre estos factores ha creado una “marca país” reconocida a nivel internacional. Esta es una plataforma (ampliamente aceptada por la población, la sociedad civil y los partidos políticos), a partir de la cual pueden pensarse nuevas estrategias para impulsar la inclusión social y productiva, aumentos generalizados de productividad y equidad, el tránsito hacia una economía descarbonizada y una institucionalidad y políticas públicas más efectivas y de mejor calidad. Por supuesto, está en manos de las generaciones actuales aprovechar estas ventajas para salir de la crisis y encarar los desafíos que suponen el rápido envejecimiento poblacional y la cuarta revolución en marcha en los ámbitos del trabajo y la tecnología, de esa forma, evitar un estancamiento o decadencia secular en el desarrollo del país (PEN, 2020).



Sobre los impactos de las medidas con la aplicación de la regla fiscal

El deterioro de las finanzas públicas, en los últimos diez años, ha conducido al debate público y político sobre cómo mejorar el desempeño del Estado, con el fin de optimizar los recursos disponibles, racionalizar los gastos estructurales a cargo del erario público y favorecer la evaluación y el monitoreo de las políticas públicas. Lo anterior con el propósito de comprobar su efectividad y que la prestación de los servicios se haga de la manera más eficaz.

En este corolario, surge la propuesta de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, la cual liga el crecimiento del gasto público con el crecimiento de la producción nacional y al nivel de la deuda pública. La regla se implementó a partir del año 2020, en el escenario más restrictivo previsto por la Ley.

Las experiencias de países en Latinoamérica, como Chile (país pionero), Perú, Panamá, Colombia, México, Paraguay y El Salvador, deben servir de estudio para el aprendizaje y para definir los pros y contras de implementar una regla. Se deben considerar las particularidades de cada economía, los distintos tipos de normativa y el grado de madurez de la institucionalidad hacendaria, cada país presenta retos y riesgos diferentes.

Sin embargo, lo más importante es que la política fiscal procure un balance entre la sostenibilidad fiscal y la estabilidad social. Es recomendable un diseño flexible, en especial para periodos recesivos, como los que actualmente enfrenta nuestro país antes y durante la pandemia: aumento en el desempleo, los índices de pobreza y extrema pobreza, deserción educativa, entre otros.

Las limitaciones que impone la regla fiscal en el gasto público, en torno al área social, complica la situación porque habría una menor compensación de la pobreza y un deterioro de la desigualdad. La cultura de responsabilidad fiscal no puede dejar de lado el bienestar de la población. Ante la emergencia sanitaria causada por el covid-19, la regla más bien constituye un instrumento que le resta libertad al Gobierno, en momentos que requiere mayor flexibilidad en el manejo de la política fiscal.

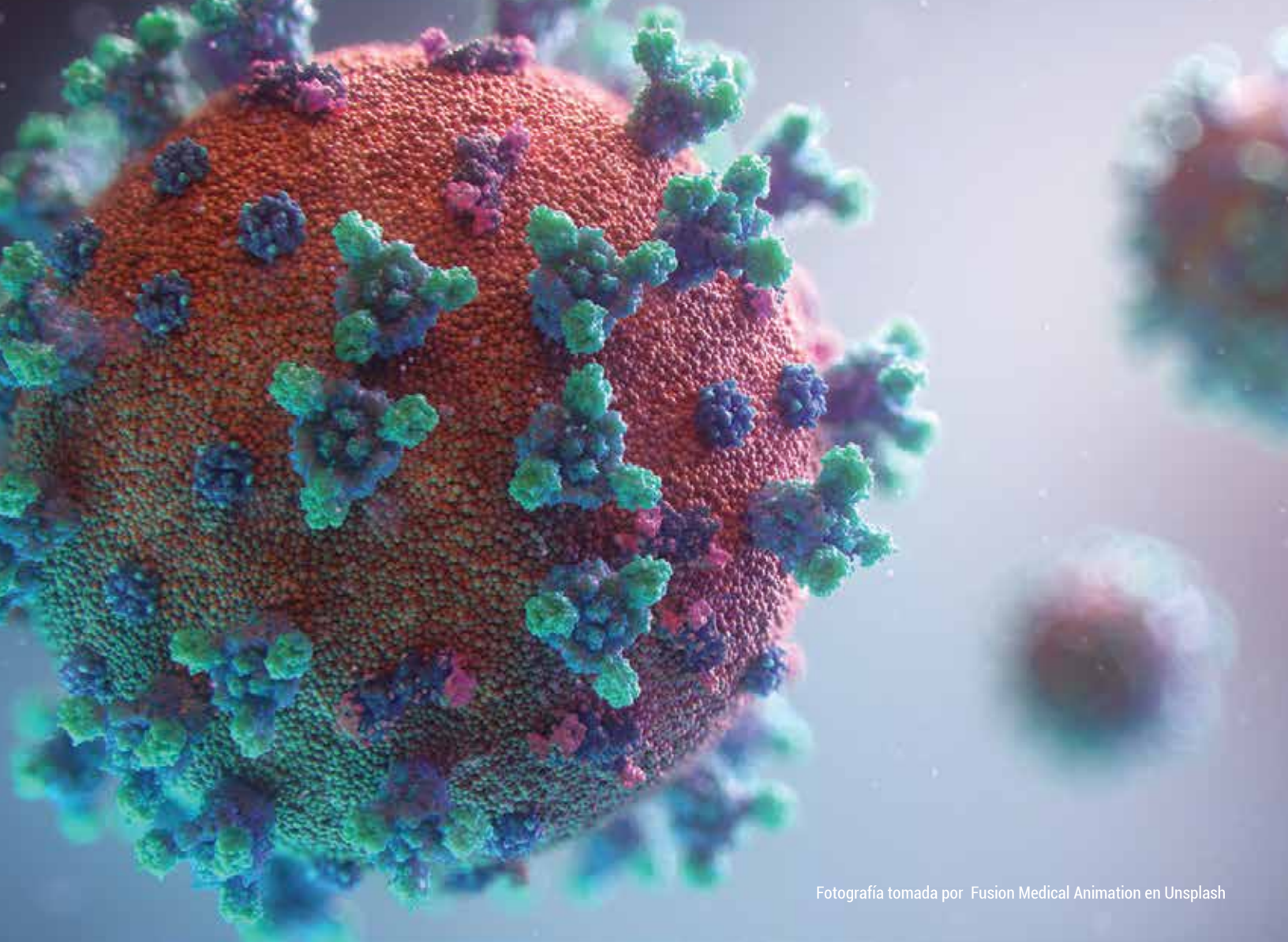
Como lo indican Conejo y Cardoza (2021), una aplicación muy restrictiva de la regla fiscal podría llevar a resultados opuestos a los buscados, lo cual, en vez de mejorar, más bien podría empeorar la consolidación de las finanzas públicas del país a mediano plazo. Esto limitaría el accionar del Gobierno, justo en momentos en que más se requiere el impulso a la inversión pública, por los siguientes aspectos: a) el país arrastra un rezago muy significativo en inversión pública, en particular en infraestructura vial y educativa; b) la producción nacional ha venido creciendo a tasas cada vez menores, de ahí la necesidad de impulsar la inversión pública como un motor de crecimiento económico; y c) la emergencia sanitaria causada por el covid-19 ha puesto en evidencia la necesidad de realizar fuertes inversiones públicas en el sector salud.

Especialistas de la Universidad Nacional (UNA) explican que la emergencia ha cambiado las prioridades de las políticas públicas. Por su parte, autoridades del Fondo Monetario Internacional (FMI) señalaron que los países europeos más desarrollados han implementado políticas monetarias y fiscales expansivas para contener el impacto de la crisis. Los límites de las reglas fiscales han sido suspendidos para facilitar el apoyo a la emergencia, de manera que se ha vuelto a permitir el surgimiento del déficit fiscal. Asimismo, los bancos centrales han lanzado amplios programas de compra de títulos (Thomsen, 2020, 1)

Para enfrentar la pandemia, los países se han visto en la necesidad de implementar medidas fiscales que permitan "reorganizar presupuestos para implementar paquetes de estímulo fiscal a fin de fortalecer los sistemas de salud, proteger los ingresos y minimizar la contracción de la economía" (CEPAL, 2020, 46).

La verificación de la regla fiscal, de acuerdo con el presupuesto ejecutado, podría implicar una aplicación muy restrictiva de la normativa, lo cual afectaría el adecuado funcionamiento de la institucionalidad pública, al limitar su capacidad para atender de forma adecuada los diferentes servicios que presta el Gobierno a la ciudadanía, particularmente los programas sociales. Lo anterior podría vulnerar la credibilidad de la ciudadanía en las bondades de dicha regla y buscar su no aplicación. Las municipalidades, por ejemplo, ya lograron la aprobación de una ley que las exime en ese sentido (Conejo y Cardoza, 2021).





Fotografía tomada por Fusion Medical Animation en Unsplash

La emergencia por el covid-19 ha implicado un cambio en los objetivos de la política fiscal en el país y en el mundo. La prioridad se ha trasladado a la atención de la emergencia sanitaria y a brindarle apoyo a la población que ha visto disminuidos o esfumados sus ingresos. Así pues, los objetivos del equilibrio fiscal han pasado a un segundo plano.

Para el Conare y las universidades públicas, la Ley N.º 9635, Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, es inconsecuente con los requerimientos que tiene nuestra sociedad, representa un problema prioritario en lo que respecta a la administración y los presupuestos: la

aplicación de la regla fiscal a las universidades dificulta el uso de los recursos dados a la educación, por lo cual se convierte en uno de los principales retos para asegurar la inversión en todas las áreas sustantivas de las universidades públicas.

Esta limitante obstaculiza la posibilidad de atender más estudiantes u otorgar más becas. El actual incremento en el gasto aplica a la ejecución del año anterior, que se ha visto afectado por la pandemia, principalmente por la operación remota de las instituciones, lo cual evidencia la inflexibilidad de la norma y la necesidad de su revisión.



Sobre la actualización de la situación al 2021

Con datos disponibles, para el cierre del 2020 e inicios de 2021, puede afirmarse que los retrocesos en el desarrollo humano sostenible se consolidaron y que se afianzaron nuevos riesgos para el sistema político. Dicho de manera sintética, la pandemia del covid-19 indujo, en el 2020, una crisis sin precedentes en la historia moderna del país, cuya evolución depende, en buena medida, de la respuesta y responsabilidad de los actores sociales y políticos para evitar que se convierta en una situación estructural o de retroceso prolongado.

En el ámbito económico, algunas tendencias negativas, aunque graves, fueron menos severas que lo previsto al efectuar una valoración, a partir de los datos disponibles hasta el primer trimestre de 2021. La actividad económica mostró un "rebote" durante el segundo semestre del 2020 y cerró el año con señales de recuperación. No obstante, esa mejora fue desigual, pues es más evidente en las actividades apegadas a zonas francas, mientras que aquellas enfocadas en el mercado interno se mantienen en números rojos. En las finanzas públicas, las medidas de contención del gasto permitieron que el resultado final fuera menos grave que la proyección hecha con datos a julio de 2020.



Fotografía tomada por Kelly Sikkema en Unsplash

La recuperación no logró revertir, sin embargo, la contracción del mercado de trabajo, aunque sí redujo el nivel de desempleo registrado en el primer trimestre de la pandemia (abril-junio, 2020). Eso sí, siempre en un umbral todavía históricamente alto. Con la actual incertidumbre sobre la evolución futura de la situación sanitaria, que registra su peor momento al publicar este manifiesto, las perspectivas sobre el empleo y los ingresos de las personas siguen siendo sumamente inciertas.

Hubo varios efectos paralelos a las medidas aplicadas para controlar los contagios de covid-19. Por un lado, como se registró *Informe Estado del Nación 2020*, un menor traslado de vehículos disminuyó los indicadores de

contaminación del aire. Sin embargo, esos indicadores volvieron a niveles normales al finalizar diciembre.

La movilidad también mantuvo fluctuaciones a lo largo del año, en niveles por debajo de lo normal, esto mantiene una clara relación con las diversas restricciones que se aplicaron. Así pues, al cerrar el 2020, se registran nuevamente altos grados de congestión vial, similares a los que se presentaron en los meses de enero y febrero (antes de la llegada del covid-19), en especial durante diciembre. No obstante, es importante mencionar que, aunque se observa un aumento, no se reportan niveles iguales a los que se presentaban en los meses de diciembre de años anteriores a la pandemia.

Por último, el panorama político cerró el 2020 con crecientes dificultades y riesgos. El fin de la tregua social de inicios de pandemia quedó patente con un “pico” muy alto de movilizaciones en octubre de 2020. El apoyo de la ciudadanía al sistema político, que en abril de ese año se disparó a niveles no registrados en todo el siglo XXI, bajó y, aunque se mantiene alto, para noviembre recuperó rangos parecidos a los presentados desde el año 2000. En este marco, el Poder Legislativo siguió cosechando una alta producción de leyes y el Ejecutivo experimentó la inestabilidad más alta en el gabinete, la

cual no se registraba desde los años ochenta. Se corroboró lo indicado en el *Informe Estado de la Nación 2020*, sobre la autocontención, por parte del Poder Ejecutivo, en el empleo abusivo del decreto ejecutivo con la excusa de la emergencia sanitaria, como ha ocurrido en otros países.

Todo lo anterior subraya las excepcionales y frágiles condiciones en las que se desarrollará el proceso electoral del 2021-2022 (PEN, 2021a).





El bicentenario de la independencia de la mayoría de los países de Centroamérica encuentra a esta región sumida en la peor crisis en décadas, concretamente, desde la época en que los conflictos político-militares assolaban el área. Esta difícil situación ha sido provocada por la convergencia de tres factores.

En primer lugar, las tendencias a largo plazo en la gestión (insostenible) del patrimonio natural, la profundización de las asimetrías estructurales de desarrollo entre los territorios de la región y la crónica debilidad en las capacidades institucionales de la mayoría de los Estados centroamericanos para promover el desarrollo humano. En segundo lugar, tendencias desfavorables de

desarrollo humano y la democracia durante la segunda década del siglo XXI. Finalmente, en este panorama ya frágil y desfavorable, llega la pandemia del covid-19, la cual indujo rápidos deterioros que provocaron crisis sanitarias, económicas, sociales y, en algunos casos, políticas. Los mercados laborales y los ingresos de las poblaciones se vieron gravemente afectados, con los consecuentes aumentos en el desempleo y la pobreza. Los países, que ya tenían limitados márgenes de maniobra fiscal debido a los elevados déficits, tuvieron que recurrir a un, todavía mayor, endeudamiento público para financiar las intervenciones frente a las consecuencias de la crisis sanitaria (PEN, 2021c).

Estas tres evoluciones se anudan en esta coyuntura, lo cual crea una compleja situación de pronóstico reservado en la región. Sin embargo, en el pasado reciente, Centroamérica y su proceso de integración han tenido la capacidad para encontrar salidas progresivas a las crisis y, en la actualidad, poseen fortalezas que pueden apalancar la acción conjunta para enfrentar los urgentes desafíos regionales.

En este contexto regional, Costa Rica sigue sobresaliendo como la única democracia consolidada del istmo y, pese a las fragilidades que se comentan en este documento, cuenta con las instituciones del Estado democrático de derecho y del Estado de bienestar más robustas del área (PEN, 2021c; Vargas Cullell y Durán, 2016; Vargas Cullell, 2012). Además, concentra, junto con Panamá, más del 50% de la inversión extranjera directa (PEN, 2021c). Posee, asimismo, una apuesta de desarrollo singular dentro del contexto centroamericano, impulsada por una estrategia de exportación de bienes y servicios de complejidad tecnológica media y alta (PEN, 2021c).





Fotografía tomada por Nikhita S en Unsplash

Sobre los efectos de la pandemia en el sistema educativo

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

La situación es particularmente severa en la educación preescolar, básica y diversificada. En los últimos cuatro años se encadenaron reiteradas y significativas interrupciones de los ciclos lectivos que han provocado un fuerte recorte en los aprendizajes estudiantiles, lo que el Informe Estado de la Educación 2021 ha denominado "un apagón educativo". Este apagón compromete el desarrollo de competencias y habilidades vitales para el desarrollo del país y la democracia.

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



Las medidas adoptadas por el MEP se orientaron, principalmente, a resguardar la salud y a garantizar la permanencia de los estudiantes en el sistema preescolar, básico y diversificado. Estos son objetivos necesarios, pero no suficientes. La educación remota, como principal respuesta educativa del sistema, no garantizó que las personas estudiantes adquirieran aprendizajes de calidad.

El “apagón educativo” ocurre en una época en la que, por el fin de la transición demográfica, el país requiere avances rápidos y sustantivos en el acceso y la calidad de los servicios educativos, sobre todo dentro de las poblaciones atendidas por el sistema público, provenientes mayoritariamente de hogares con un clima educativo bajo. A ello se suman los adversos efectos de la pandemia sobre la producción y el empleo, lo cual ha provocado un empobrecimiento de muchos hogares y el aumento de las desigualdades sociales y territoriales. En síntesis, en un mal momento para el desarrollo del país, el “apagón” produjo los peores resultados educativos en mucho tiempo, situación que no es posible revertir, sin los aportes económicos requeridos por parte del Estado, que aseguren un presupuesto suficiente y sostenible para hacer frente a las nuevas demandas actuales y las de futuro, que enfrenta el sistema educativo en su conjunto.

Los retrocesos educativos no pueden ser solo achacados a la disrupción creada por la pandemia. Ciertamente, esta agravó los problemas, pero, el sistema educativo, en los niveles de preescolar, básico y diversificado, venía mostrando desempeños inerciales, sin resolver problemas de fondo. Se trata de una evolución inadmisibles a la luz de la inversión pública que Costa Rica realiza en este ámbito. Sin duda, la grave situación descrita tendrá repercusiones, en pocos años, sobre el acceso y logros de la educación universitaria y, en general, en la preparación de estudiantes para desenvolverse dentro y fuera del mercado laboral, debido a una mala formación y la exclusión educativa.

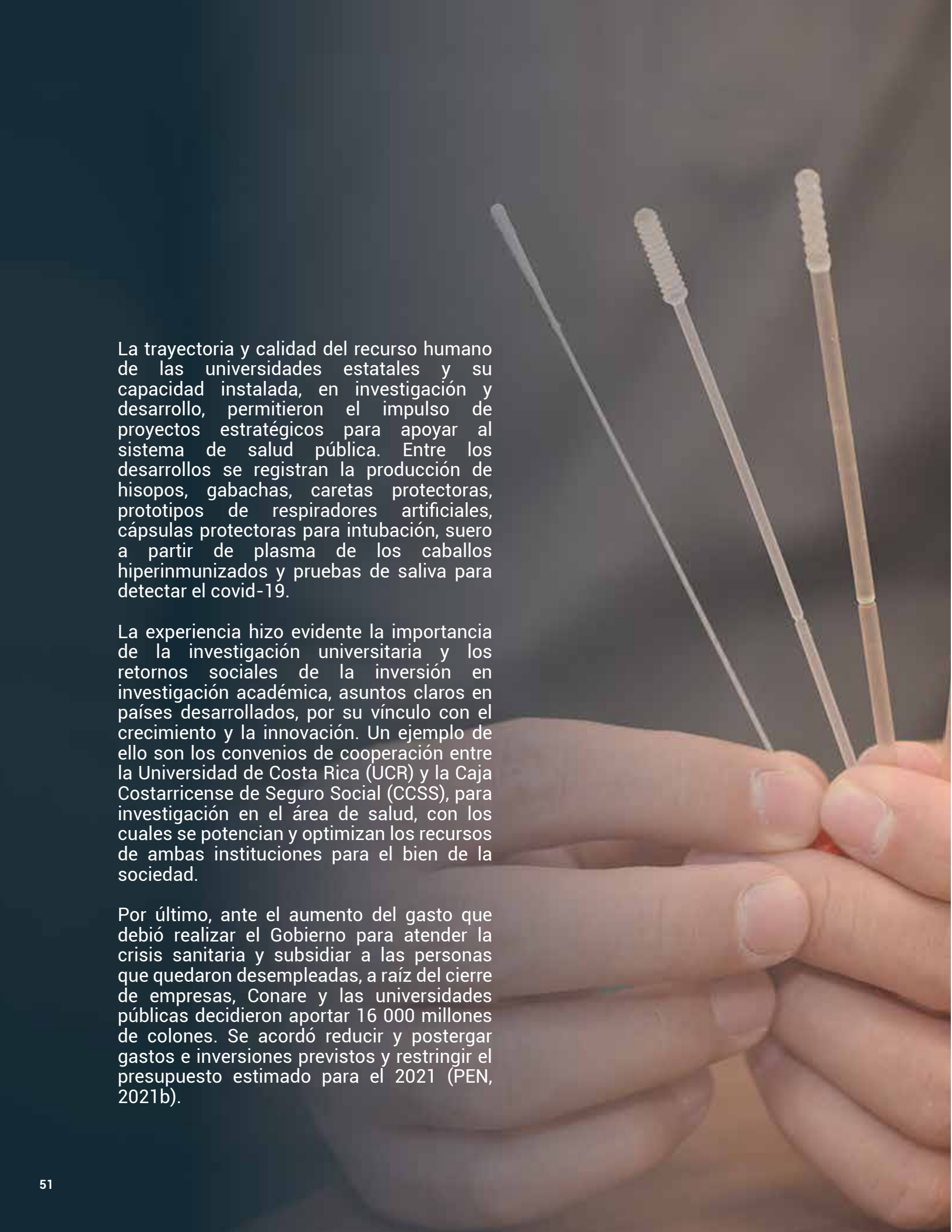


La disrupción pandémica también puso a prueba la capacidad de adaptación de las instituciones públicas y privadas de educación superior. La respuesta eficiente que lograron brindar a corto plazo permitió que no se interrumpiera el ciclo académico, así, a diferencia de los otros ciclos educativos, logró mantener estándares de calidad. En el caso de las universidades públicas se pueden documentar, además, dos importantes resultados: no se redujo la matrícula en el segundo semestre del 2020, ni en el primero del 2021, y se realizaron importantes aportes para la atención de la crisis sanitaria, tanto en términos monetarios, como en productos de investigación y acción social.

El impacto provocado por el covid-19, sin embargo, encontró a la educación superior costarricense anclada en una trayectoria de cambios, apenas marginales, en el acceso de la población a sus servicios y en un contexto de crecientes fragilidades de sostenibilidad para su financiamiento a mediano plazo. En las universidades públicas, ello se debe a las restricciones fiscales y a la dificultad para ampliar la prioridad macroeconómica que ya tiene la inversión en educación superior, en un contexto de bajo y volátil crecimiento económico y crisis fiscal. Por su parte, los centros universitarios privados se han visto

afectados por las restricciones que impone una economía con alto desempleo y la fragilidad de los ingresos familiares (PEN, 2021a).

En el contexto de la pandemia, las universidades públicas movilizaron su infraestructura y sus capacidades técnicas y de investigación, con el fin de contribuir a la atención de la crisis sanitaria y mitigar los efectos de la disrupción pandémica sobre la población. La acción social de las universidades estatales desplegó su potencial para apoyar a la población, principalmente en las áreas de salud (mediante el apoyo psicológico), activación económica (apoyo y asesoría) y educación para estudiantes preuniversitarios. Asimismo, las universidades se involucraron directamente en la coordinación con autoridades, instituciones nacionales, grupos organizados o poblaciones específicas, con el objetivo de apoyar en sus labores o mejorar las condiciones que enfrentaban. Aprovecharon su experiencia y capacidades instaladas para dirigir acciones específicas en la atención sanitaria y en la atención de efectos sobre la educación preuniversitaria, el mercado laboral y el sector productivo.



La trayectoria y calidad del recurso humano de las universidades estatales y su capacidad instalada, en investigación y desarrollo, permitieron el impulso de proyectos estratégicos para apoyar al sistema de salud pública. Entre los desarrollos se registran la producción de hisopos, gabachas, caretas protectoras, prototipos de respiradores artificiales, cápsulas protectoras para intubación, suero a partir de plasma de los caballos hiperinmunizados y pruebas de saliva para detectar el covid-19.

La experiencia hizo evidente la importancia de la investigación universitaria y los retornos sociales de la inversión en investigación académica, asuntos claros en países desarrollados, por su vínculo con el crecimiento y la innovación. Un ejemplo de ello son los convenios de cooperación entre la Universidad de Costa Rica (UCR) y la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), para investigación en el área de salud, con los cuales se potencian y optimizan los recursos de ambas instituciones para el bien de la sociedad.

Por último, ante el aumento del gasto que debió realizar el Gobierno para atender la crisis sanitaria y subsidiar a las personas que quedaron desempleadas, a raíz del cierre de empresas, Conare y las universidades públicas decidieron aportar 16 000 millones de colones. Se acordó reducir y postergar gastos e inversiones previstos y restringir el presupuesto estimado para el 2021 (PEN, 2021b).



III. La visión a largo plazo y los
**desafíos del
desarrollo**

Una época termina cuando se cumplen dos condiciones. Por una parte, cuando los datos objetivos que demuestran que los beneficios de seguir con las viejas fórmulas son menores que los costos de mantenerlas o, en otras palabras, cuando los costos adquieren tal magnitud que la insistencia en un curso de acción no solo anula los beneficios que este genera, sino que pone en riesgo las ventajas logradas.

Aun cuando las apuestas de progreso, que han definido el estilo de desarrollo del país en los últimos treinta años, pudieran recuperar, superada la situación actual, el lento ritmo de desarrollo humano sostenible que se traía en el período pre-pandémico (un escenario optimista), existe amplia evidencia sobre el desgaste que ha erosionado, con rapidez, la estabilidad económica, social, ambiental y política del país. Dicho deterioro, correlativamente, ha incrementado las amenazas de retroceso, de no resolverse los “puntos ciegos” ya comentados. Es claro que el país no puede seguir por la senda del “más de lo mismo” y esperar resultados distintos.

Por otra parte, una segunda condición es que se desvanezca, en las mayorías ciudadanas, la convicción de que, con el estilo de desarrollo vigente, el país va por el rumbo deseado. Ese escepticismo se anida hoy en casi todos los estratos y sectores de la población, incluso entre aquellos que defienden ideologías contrapuestas (PEN, 2014b, con adaptaciones al momento actual).





Fotografía tomada por: Laura Rodríguez Rodríguez. Universidad de Costa Rica. <https://www.ucr.ac.cr/>

Este apartado plantea que ambas condiciones se han cumplido y que, por lo tanto, la pandemia terminó de eliminar las dudas acerca del agotamiento de la época de desarrollo que se configuró en la última década del siglo anterior, como respuesta a la grave crisis económica y política de los años ochenta. A partir de esta premisa, se presenta una propuesta del Conare sobre los objetivos y desafíos estratégicos a resolver en las próximas décadas, con el fin de potenciar las fortalezas y la resiliencia de la sociedad costarricense y, al mismo tiempo, resolver nudos que bloquean una nueva época de progreso e inclusión social.

La sección se organiza en tres acápites. El primero plantea que en los próximos años se reformularán las apuestas del desarrollo nacional y que, por ello, el país encara un proceso de transición estructural que entraña tanto oportunidades como riesgos. Con esta consideración a cuentas, el segundo acápite formula, de manera sintética, lo que podría ser una manera de definir el gran objetivo del desarrollo para el 2050. Finalmente, el tercer acápite propone un conjunto de desafíos estratégicos o cuellos de botella que deben ser resueltos, para alcanzar el objetivo propuesto.



La reformulación de las apuestas del desarrollo

En un sentido metafórico, puede decirse que la historia alcanzó a Costa Rica: se han cumplido las dos condiciones enunciadas anteriormente. En la actualidad el país transita hacia una nueva época en la cual se reformularán las apuestas de progreso. De estas reformulaciones emergerá el nuevo estilo de desarrollo que predominará en las próximas décadas.

La naturaleza de estas fórmulas, y su modo de ejecutarse, dependerán del manejo que se dé en cada caso a los procesos de transición. Además, al ser Costa Rica un país

pequeño, los factores internacionales incidirán con fuerza. Una economía abierta y de tamaño reducido no tiene capacidad para influir sobre los mercados mundiales y es muy sensible a los vaivenes del entorno. Adicionalmente, por pertenecer a la región tropical más vulnerable del planeta a los efectos de la crisis climática, requerirá intensos esfuerzos de mitigación y sobre todo de adaptación para evitar altos costos económicos, ambientales y sociales derivados de ese fenómeno.

La reformulación de las apuestas implica, asimismo, una distribución de beneficios y sacrificios. Sobre estos aún no hay acuerdos sociales ni políticos, pero sí múltiples conflictos (manifiestos o latentes). Aunque los costos pueden ser generales para toda la población, no puede descartarse la posibilidad de que se repita el error de cargarlos en forma desproporcionada sobre los más débiles y comprometer a las generaciones futuras, como ocurrió en la crisis de los años ochenta.

El perfil de la nueva época dependerá, entonces, de la capacidad del país para lograr, en pocos años, un delicado balance que resulte de la aplicación simultánea y convergente de importantes cambios en todas las dimensiones de su estilo de desarrollo:

Un cambio en la apuesta ambiental que imponga patrones más sostenibles en el uso de los recursos naturales, especialmente en la matriz energética, con mínimos impactos económicos y sociales.

Un cambio en la apuesta productiva que, sin debilitar al sector externo, fortalezca los escasos encadenamientos económicos, sociales y productivos entre la "nueva" y la "vieja" economía.

Un cambio en la puesta fiscal que, sin debilitar la inversión pública y el régimen de bienestar social, combine eficiencia y control del gasto con un sistema tributario cada vez más eficaz en sus formas de recaudación y claramente progresivo.

Un cambio en la apuesta de política social que permita entregar, con una dotación similar de recursos, más y mejores prestaciones, adaptadas a los cambios demográficos.

Un cambio en la apuesta política que, mediante una democratización de la democracia repare el entrabado mecanismo de toma de decisiones públicas y fortalezca los vínculos de la población con sus representantes políticos, sin sacrificar la estabilidad ni los derechos y libertades de las personas.

Un cambio en la apuesta educativa, que asegure la inversión pública, su consideración como sistema integral y "bien público social" , mediante el cumplimiento del mandato constitucional en cuanto a su financiamiento.

Un cambio en la apuesta científico-tecnológica, que reconozca la preponderancia de mejorar las capacidades de investigación e innovación en la gestión pública y los diferentes sectores productivos.

En síntesis, en los próximos años, la sociedad costarricense tendrá que resolver dos dilemas: ¿cómo introducir nuevas reglas de producción, distribución social y participación en la gestión pública sin perder dinamismo económico, afectar las condiciones de vida de la población y la estabilidad democrática? y ¿cómo hacerlo sin comprometer las fortalezas históricas que se han logrado acumular? (PEN, 2014b, con adaptaciones al momento actual).





Fotografía tomada por: Anel Kenjekeeva. Universidad de Costa Rica. <https://www.ucr.ac.cr/>

Una difícil situación estratégica

Además de un claro diagnóstico de las tendencias que configuran la situación y perspectivas del país, cualquier visión a largo plazo del desarrollo nacional requiere una valoración sobre los factores con los que se cuentan para lograr esa visión y una conciencia de los retos globales que esta sociedad enfrenta.

Desde esta perspectiva, la particular dotación con la que cuenta Costa Rica, para acometer la nueva era, solo añade urgencia a la reformulación de las apuestas del desarrollo. Esta dotación se caracteriza por la convergencia de una demografía hostil, escasez de materias primas (*commodities*) capaces de sustentar una economía extractiva, escasez y fragilidad de territorio y población y grandes activos como la biodiversidad y la “marca país”, los cuales deben ser cuidadosamente tratados.

Desde el punto de vista demográfico, la sociedad costarricense ya finalizó el periodo de transición demográfica: el llamado bono demográfico que el país disfrutó entre 1980 y 2020. Costa Rica entró en una fase de rápido envejecimiento de la sociedad: en un par

de décadas, cerca de un 25% de las personas tendrán más de 60 años, la mayoría fuera de la fuerza de trabajo y, como contraparte, tendrá muy pocos jóvenes y una fuerza laboral envejecida. Del total de la población, la fuerza laboral será relativamente menor que la actual, es decir, pocas personas tendrán que sostener a muchas otras inactivas, particularmente a personas de edad avanzada.

Para evitar un escenario de insostenibilidad, se necesitará tener una población con altos niveles de productividad laboral y generar oportunidades laborales de buena calidad y buenos ingresos, porque entre pocas personas se tendrá que sostener el pago de las pensiones de una amplia población adulta mayor y el pago de impuestos para ser posible el financiamiento de los programas sociales y económicos que el Estado desarrolle.

Desde el punto de vista productivo, la economía dual, que caracteriza al aparato productivo costarricense, crea buenas oportunidades laborales y empresariales para una minoría de la población. La mayoría de los puestos de trabajo están en una economía muy ligada al mercado interno, de baja y estancada productividad y de bajos ingresos, una de las razones principales de la creciente desigualdad de ingresos y las brechas de desarrollo entre territorios que hoy exhibe el país. Cuando se combina la demografía con esa estructura productiva, la conclusión es que, si no hay cambios, el país se encamina a una situación estratégica muy adversa: un desarrollo segmentado y excluyente que no alcanzará para satisfacer las necesidades de una estructura poblacional envejecida.



Fotografía tomada por Zdeněk Macháček en Unsplash

Ahora bien, nuestra particular dotación de recursos naturales y poblacionales no favorece la implantación de economías extractivas y de baja productividad, pero capacidad de generar empleo a gran escala, como ha ocurrido en otros países de América Latina. En efecto, el territorio es pequeño y un porcentaje significativo está protegido por razones ambientales. No se cuenta con una oferta de suelo capaz de satisfacer las economías agroexportadoras simples, como es el caso de Brasil y Argentina, naciones que dedican millones de hectáreas a la siembra de trigo y soya y a la actividad ganadera. El poco territorio con que se cuenta implica un uso muy productivo en ese espacio.

Además, no abundan en el país *commodities* estratégicos como el gas, minerales preciosos o petróleo, o bien, por buenas razones de sostenibilidad ambiental, no se quieren explotar. Costa Rica no es Chile o Perú, países que tienen grandes explotaciones mineras y gas, materias que producen dinero a las arcas del Estado todos los días. Costa Rica no tiene, pues, recursos que permitan ganancias fáciles que puedan aliviar la fiscalidad: tiene que buscar otros medios para montar su estructura productiva.



Fotografía tomada por Elaine Casap en Unsplash

La dotación de recursos y las fortalezas que ha construido el país le impiden el uso extractivo de los recursos naturales y la creación de una economía agroexportadora simple a gran escala, como estrategia para la generación de empleo. Dicho en simple, el país cuenta con dos valiosos activos: por una parte, su rica biodiversidad y, por otra, su marca país como una sociedad verde, pacífica, democrática y con calidad de vida.

La biodiversidad es un recurso abundante en Costa Rica y su valor se incrementará, aún más, conforme se agudice la crisis climática mundial. La extensa superficie marítima, los bosques, los ríos, la pluralidad de ecosistemas y los parques nacionales son activos preciosos, pero su uso sostenible va en contra de una economía extractiva o agroexportadora. Todo lo contrario, se requiere preservarlas, de manera que el uso sostenible de la biodiversidad requerirá la aplicación del mejor conocimiento científico y tecnológico.

El país, además, cuenta con una "marca país" internacional muy positiva. En el mundo, Costa Rica es reconocida como un líder en la conservación ambiental, una democracia estable, una sociedad inclusiva y un líder internacional en la promoción de la paz, los derechos humanos y el desarme mundial. Lo anterior le ha permitido tener una presencia y una influencia en los foros internacionales, muy superiores al pequeño tamaño de su economía y población, atraer importantes y continuos flujos de inversión extranjera directa de alta calidad y posicionarse como un destino turístico "verde" mundial. Esa "marca país" es sólida, pero, al mismo tiempo, vulnerable a los efectos de decisiones equivocadas que erosionen las virtudes sobre las cuales se sustenta.



En resumen, desde un punto de vista del desarrollo, el bicentenario encuentra a Costa Rica con una demografía cada vez más complicada; con un aparato productivo dual escindido entre una "economía moderna" y "una economía tradicional", que ha estado en la base de diferenciales de productividad y por tanto de desigualdades sociales y económicas crecientes y territoriales; y con una particular dotación que no le hace la vida fácil porque no tiene grandes extensiones de territorio, ni mucha población, tampoco reservas de minerales y de combustibles fósiles.

A esta particular dotación de factores "internos" se suma una serie de factores internacionales que aumentan la complejidad de los retos del desarrollo nacional. En el plano más cercano, los retrocesos democráticos de Centroamérica, junto con la persistencia de altos niveles de exclusión social, violencia y bajos logros de desarrollo económico y capacidades de los Estados para distribuir los beneficios del crecimiento, definen un entorno hostil que no se modificará en los próximos años. Esto significa que Costa Rica no puede asumir la existencia de un robusto marco

de cooperación regional, como ayuda para resolver sus problemas, antes bien, se trata de un entorno del que emergen riesgos y amenazas, a los cuales debe estar atenta.

En el plano mundial, dos factores críticos imponen graves desafíos. Por una parte, la crisis climática afectará con especial fuerza a Centroamérica, como ha sido ya mencionado en secciones previas. Ello impone avances rápidos y sustantivos en la mitigación y la adaptación sostenible de las infraestructuras y el aparato productivo a condiciones climáticas cada vez más hostiles. Por otra parte, la Cuarta Revolución Científico-Tecnológica en marcha redefinirá las cadenas globales de valor en las que el país participa e introducirá profundos cambios en los mercados laborales y de inversión. En una pequeña economía, como la costarricense, sin capacidad para influir sobre las decisiones globales, ello impondrá un gran esfuerzo para aprovechar las oportunidades y enfrentar las amenazas que esta revolución plantea, de esa manera, adaptarse pronto a los cambios en marcha.

Una visión de desarrollo al 2050

Lidiar con esta difícil situación estratégica implica que la sociedad costarricense tendrá que ser muy creativa en la reformulación de sus apuestas de desarrollo, para potenciar su poca población, abundante biodiversidad y su marca país internacionalmente reconocida. Para "sacarle el jugo" a estos tres activos, tendremos que estar constantemente reinventándonos. ¿Cómo hacerlo?

Primero, el punto clave será, en las próximas décadas, lograr ganancias simultáneas, sustanciales, sostenidas, rápidas y generalizadas en productividad e inclusión social. Productividad e inclusión son términos intrínsecamente unidos, un binomio constitutivo de una visión de desarrollo capaz de responder la interrogante planteada. Para ello es imprescindible superar la manera tradicional de entender las relaciones entre ambos: que la segunda es una consecuencia eventual de la primera.

¿Por qué debe trascenderse esta visión secuencial y adoptarse una manera articulada de entender las relaciones entre productividad e inclusión social? La necesidad de articularlas como la piedra angular de una estrategia de desarrollo radica, precisamente, en la dotación de factores con la que el país enfrenta la nueva etapa histórica en la que se está adentrando, en contraste con la dotación de otras grandes naciones del mundo.



Países con gran población, como China e India, pueden dar un salto al desarrollo, aun cuando, por así decirlo, la mitad de la población no se vea directamente beneficiada. Con 700 millones, de los 1.400 millones de habitantes, pueden crear un mercado interno profundo y un gran y diverso sector de exportación. Esta opción es impensable para Costa Rica, un pequeño país de unos pocos millones de personas y cohortes cada vez más reducidas de jóvenes y niños. En estas circunstancias, se necesita que cada una de esas personas tenga todas las oportunidades económicas y sociales posibles, que sea recipiente de la mejor inversión de capital humano y que tenga acceso a las mejores condiciones de vida y a buenos trabajos, porque no alcanza con que solo una proporción minoritaria de la fuerza de trabajo las posea. Así pues, es necesario lograr una educación de mejor calidad para todas las personas, no solo para algunas, y una amplia distribución de buenas oportunidades laborales y empresariales entre distintos sectores y territorios.

El país requiere que cada persona sea mucho más productiva de lo que es. Además, ya se sabe que no alcanza con tener una economía en la que solo una parte es altamente productiva –como ocurre en la actualidad–, pues ello no genera una economía dinámica, ni empleos de alta calidad para las mayorías. Con un millón de personas en la economía moderna ha sido y es insuficiente para generar progreso y bienestar generalizado en la sociedad costarricense. Por eso se afirma que productividad e inclusión social son términos constitutivos.

Desde esta perspectiva, entonces, el Conare llama a convertir a Costa Rica en un centro de experimentación e innovación de clase mundial, en un paradigma de cómo un pequeño país puede convertirse en punta de lanza de procesos constantes de una innovación técnica, económica, social y ambiental.



Se trata de un concepto amplio de innovación, el cual incluye, por supuesto, conectar al país con centros de excelencia internacional que lideran el desarrollo tecnológico en áreas de energías alternativas, biomedicina, ingenierías, preservación de ecosistemas, nanotecnología, industria aeroespacial, mitigación y adaptación al cambio climático, entre otros. Sin embargo, no se queda en esta dimensión. Es una innovación que tiene derivaciones sociales e institucionales: la creación de nuevas oportunidades empresariales basadas en la incorporación de valor agregado y conocimiento y la renovación de instituciones y políticas públicas. Se requerirá de gran ingenio para resolver los problemas de sostenibilidad financiera del Estado de bienestar. En un mundo en el que las democracias están bajo asedio, el país puede mostrar que existen maneras concretas de renovar una democracia, de restaurar y modernizar los vínculos entre ciudadanía y Gobierno. Todo esto forma parte de ese concepto más amplio de innovación.

El país no tiene condiciones para convertirse en un centro de producción agropecuaria y manufacturera a gran escala, pero puede especializarse en nichos de alto valor y convertirse en un sitio ampliamente conocido en el mundo para el diseño y experimentación de nuevos productos y servicios dentro de las cadenas globales de valor. Puede aprovechar, además, las oportunidades que se abren para dinamizar su mercado interno y regional.

Costa Rica puede y debe convertirse, dentro de una generación, en un centro de clase mundial de innovación social, productiva y ambiental, asentado en una sociedad libre y democrática, de alta productividad, baja huella ecológica y socialmente inclusiva. Por eso, para el Conare, innovación, productividad, inclusión social, democracia y sostenibilidad son partes indivisibles de una visión de desarrollo 2050.

La aspiración a convertirse en un centro de clase mundial no es una quimera. Los logros del país en desarrollo humano sostenible ofrecen algunas de las condiciones indispensables que son requeridas para alcanzarla. Son un valioso activo al momento de labrar ese futuro.

Finalmente, el país debe procurar una visión de desarrollo novedosa, pues las generaciones contemporáneas tienen la obligación ética de honrar la trayectoria costarricense de impulsar el desarrollo humano, la convivencia pacífica, la sostenibilidad ambiental y la democracia, y de heredar a las siguientes una sociedad mejor que la que recibieron de sus mayores.



IV.

Desafíos estratégicos

para la Costa Rica de los próximos años

Concretar una visión de desarrollo a largo plazo implica resolver una serie de desafíos que el país enfrenta en la actualidad. Por desafío estratégico se entiende una falla o un cuello de botella clave en el estilo de desarrollo del país que ha imperado en las últimas décadas, el cual constituye una amenaza contra la capacidad futura de alcanzar el objetivo trazado.

Los desafíos estratégicos trascienden el alcance de las políticas sectoriales y de corto plazo. Refieren a una disyuntiva cuya resolución implica hilvanar elementos propios de distintos sectores de la actividad económica y social. Su alcance y resolución combinan, pues, elementos multisectoriales en los cuales resulta clave la articulación y acumulación de esfuerzos a corto, mediano y largo plazo.

Un punto importante de aclarar en la formulación de estos desafíos es la consideración al grave desequilibrio de las finanzas públicas que aqueja al país. Es un problema urgente y su resolución ineludible. El Conare tiene claro que la manera en la cual se resuelva la crisis fiscal puede ser un factor que ayude a conseguir la visión de desarrollo, o bien, un obstáculo para ella. Sin embargo, el tema no es tratado por aparte, pues el saneamiento de las finanzas públicas es un medio, pero no un fin del desarrollo en sí mismo. Y su abordaje debe necesariamente incluir el diálogo multisectorial, la revisión del modelo de gestión pública del Estado y de enfoque tributario nacional y el respeto al orden constitucional.

En este apartado, se presenta una selección de desafíos estratégicos que deben ser resueltos en los próximos años para alcanzar la visión de desarrollo delineada anteriormente. Al igual que en las secciones previas, estos han sido planteados como retos nacionales en las publicaciones del PEN.

Colocar la ciencia, la tecnología y la innovación en el corazón de las políticas de desarrollo humano



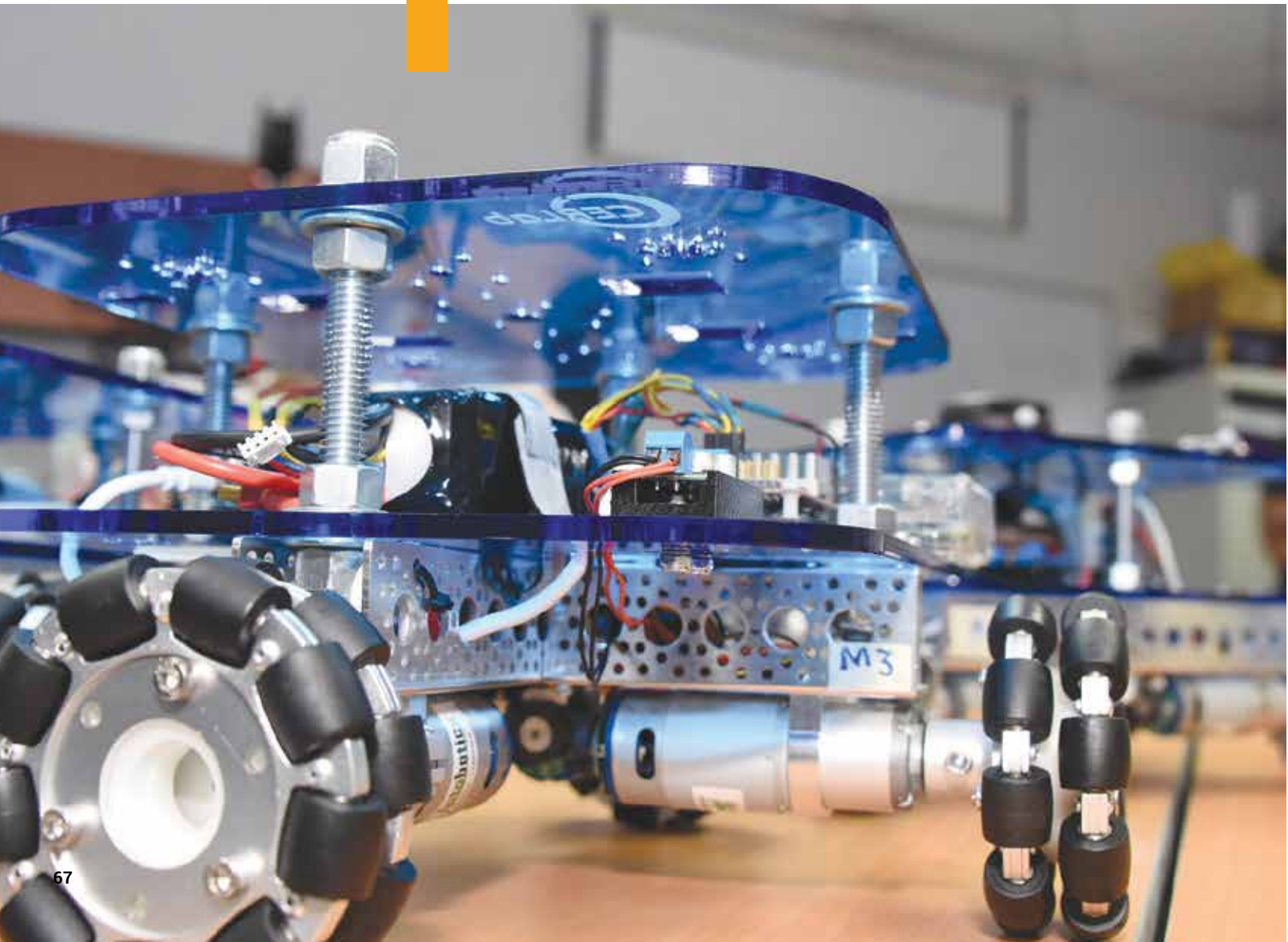
La CTI constituye una poderosa palanca para el desarrollo humano. Tienen potencial para promover un crecimiento económico socialmente inclusivo, en la medida en que posibilitan aumentos generalizados en la productividad, lo cual, a su vez, permite reducir la pobreza, elevar los ingresos y mejorar las condiciones de vida de la población.

Las capacidades tecnológicas e innovadoras de un país contribuyen a resolver desafíos sociales, económicos y ambientales. La aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), en áreas como educación, salud y gobernabilidad, ha demostrado ser útil para fortalecer la inclusión social. Asimismo, disciplinas como la Biotecnología y la Nanotecnología inciden sobre un amplio conjunto de sectores sociales y productivos y son críticas para enfrentar los retos actuales del cambio climático, las enfermedades emergentes y la seguridad alimentaria, entre otros. Asimismo, la evidencia indica que esa relación positiva ocurre también en el nivel particular: en las naciones más avanzadas, las empresas que más invierten en I+D son las más innovadoras y productivas (ECCTI, 2014).

Reformar la gobernanza pública del sector CTI

La inadecuada gobernanza del sector público responsable de promover la CTI dificulta que las instituciones puedan articular e implementar políticas, instrumentos y recursos efectivos, incluso, llevar a cabo una coordinación que promueva las interacciones que se requieren en el sistema de innovación nacional.

Dentro de este marco, es necesario ajustar las actuales funciones de las instituciones dedicadas al fomento de la innovación y del desarrollo productivo endógeno, para permitir decisiones políticas estratégicas a largo plazo, a fin de mejorar la eficacia de las políticas y de las instituciones. Esos ajustes deben incluir: eliminar el traslape de funciones entre ministerios e instituciones operativas, separar el diseño de política y fiscalización de la implementación de política y fortalecer la capacidad rectora del Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT).





Un paso en la dirección correcta es la aprobación, por parte de la Asamblea Legislativa, de la ley de creación de la Promotora Costarricense de Innovación para conformar una entidad de alto nivel, integrada por personas profesionales calificadas, abocada a facilitar y propiciar la interacción y vinculación entre los actores relacionados con el sistema de innovación, y a entregar servicios actualmente ausentes, entre ellos de prospección tecnológica e inteligencia competitiva, entre otros.

Incorporar el desarrollo de capacidades para la CTI, en el centro de una estrategia de desarrollo a largo plazo, permitirá articular políticas de fomento productivo, educación y CTI. Sin embargo, en la actualidad, las políticas nacionales en CTI son débiles, fragmentadas y desconectadas de las fortalezas que han logrado construir, tanto las comunidades locales de investigación e innovación, como los sectores más dinámicos de la economía costarricense. Adicionalmente, están desvinculadas de las políticas de fomento productivo y de educación, las cuales, a su vez, muestran una alta dispersión y escasos impactos. En la actualidad, la formulación de políticas carece de herramientas de monitoreo y rendición de cuentas.

Es necesario asegurar el compromiso político sostenido con la acumulación de capacidades endógenas para la CTI y contar con una estrategia nacional clara, consistente, sistémica, inclusiva y aterrizada (acorde con las particularidades de las regiones y no solo del país a nivel general) que logre consolidar prioridades de inversión a largo plazo (Rodríguez et al., 2021).



La productividad del país, además de baja, diverge en relación con países desarrollados y es sumamente desigual entre los distintos sectores productivos y al interior de estos. Ante esa situación es necesario articular una estrategia de fomento a la innovación empresarial, la cual busque consolidar la apropiación (creación y transferencia) tecnológica mediante el desarrollo de clústeres y sus cadenas de valor, de acuerdo con las particularidades regionales.

Incrementar de manera sostenible e inclusiva la productividad al mejorar las capacidades tecnológicas y la innovación

Dicha estrategia debe incluir políticas que impulsen una mayor incorporación de conocimiento tecnológico a las distintas actividades productivas, sin descuidar aquellas de mayor relevancia en las regiones. Debe atender los requerimientos financieros (por ejemplo, capital semilla y de riesgo bajo condiciones de entrada favorables) y no financieros de los emprendimientos y empresas durante las distintas etapas de su ciclo de vida. En los diferentes sectores de la economía, sobre todo, facilitar la incorporación de pequeñas y medianas empresas a mercados internacionales de manera directa o indirecta, mediante encadenamientos con empresas extranjeras instaladas en el país.

Una de las acciones concretas, que permitirá avanzar en esta dirección, es la creación de un sistema nacional de información continua y actualizada de oferta y demanda de capital humano con perspectiva de género. El portal en línea "Hipatia" ha logrado parcialmente aproximaciones, al levantar un inventario que se actualiza anualmente, basado en el registro de títulos homologados en Costa Rica en el tema de CTI.



Sin embargo, es necesario avanzar decididamente en la aplicación de metodologías implementadas en otros lugares de América Latina, las cuales permitan anticipar demandas de las empresas en materia de competencias técnicas y profesionales. Sin esta información es imposible pretender articular la oferta y demanda de capital humano. Ese sistema de información debe abordar distintas metodologías, entre ellas: a) prospección tecnológica,

estimar la probabilidad de difusión en el país de tecnologías emergentes en un plazo de 5 años; b) requerimientos del sector privado, desagregados por disciplina, competencias y grado académico, basados no solo en consultas periódicas a empresas, sino también en otras fuentes como la Matriz Insumo Producto; y c) identificación de cambios en la oferta educativa en países seleccionados e industrias específicas de interés.

Fortalecer la vinculación de la academia pública con sectores socioproductivos

Es necesario acordar lineamientos generales para que, en la normativa de las universidades que regula las actividades de investigación, se remuevan las barreras a la vinculación externa. Es importante, de igual manera, impulsar en paralelo la investigación básica, aquella investigación aplicada dirigida a atender retos de la sociedad costarricense. Un aspecto a considerar es la adición a los indicadores bibliométricos, métricas que midan la articulación de las personas investigadoras con otros sectores de la sociedad y sus impactos.

Fotografía tomada por Ben Mullin en Unsplash



Aumentar la inversión I+D privada y atraer más IED intensiva en I+D

Costa Rica invierte solo el 0,43% del PIB en I+D, cuando lo óptimo sería invertir cuatro veces más y alcanzar el 2,5% del PIB a mediano plazo. Adicionalmente, la inversión privada es menor a lo que invierte ese sector en países desarrollados.

En un contexto de crisis como la actual, un objetivo inmediato es evitar la reducción de la inversión pública en I+D, mientras se eleva de manera significativa la inversión privada en este ámbito. Ello permitiría alcanzar un mejor balance entre ambas fuentes de capital, el cual en la actualidad depende sobre todo de la acción del sector público. Una estrategia en esta dirección es poner especial énfasis en las políticas de atracción de IED y ampliar el peso de la IED intensiva en I+D, que es de alto valor agregado.



Garantizar la sostenibilidad en el uso del territorio y los recursos naturales

Paradójicamente, Costa Rica combina su fortaleza en la agenda de conservación con patrones insostenibles de uso de los recursos naturales y el territorio. Como fue señalado en secciones previas, el país hace uso de estos recursos para impulsar el desarrollo humano sostenible, pero tiene una reconocida debilidad al momento de mitigar los efectos residuales de ese uso. Esto genera que, en su conjunto, el país mantenga una deuda ecológica (utiliza más recursos naturales por persona de los que puede, considerando la sostenibilidad) y que haya perdido puntos en varias evaluaciones internacionales.

Modificar los patrones insostenibles en el uso de los recursos

Entre 2018 y 2020, Costa Rica bajó 22 puestos el índice de desempeño ambiental que hacen las universidades de Yale y Columbia, de EE. UU., en especial por el deterioro en áreas como calidad del aire, pesquerías, recurso hídrico y emisiones contaminantes. Esto es reflejo de algunos de los patrones mencionados: alta dependencia de los hidrocarburos (en 2019 se consumió más petróleo que en los quince años precedentes), una agricultura con grandes sectores de intenso consumo de agroquímicos, desigualdades en el acceso al recurso hídrico, grandes rezagos en canalización y tratamiento de aguas residuales y debilidades en la gestión de los residuos sólidos. El país requiere encarar el uso de recursos con criterios de sostenibilidad, para lograr un mejor balance en su desempeño ambiental, no comprometer su calidad y disponibilidad futura y reducir sus impactos. La descarbonización de la economía 2050, objetivo formalmente proclamado por el Estado costarricense, requiere concretarse en una hoja de ruta de políticas públicas.





Ordenar el caos en el uso del territorio

El tema del ordenamiento territorial ha estado presente en la legislación y en el discurso político desde los años sesenta del siglo XX. Sin embargo, la puesta en marcha de acciones concretas ha sido casi nula y el marco normativo e institucional no permite el ejercicio de competencias claras. Las municipalidades, actores centrales en este ámbito, no han asumido de manera generalizada la tarea, y la ausencia de instrumentos para ordenar el uso del territorio facilita el deterioro de mantos acuíferos y suelos, incrementa las emisiones contaminantes y el riesgo de desastre, aleja la población de los servicios presionando el transporte, entre otros impactos. A esto se suman el crecimiento de una población cada vez más urbana y los escenarios del cambio climático. El *Informe Estado de la Nación 2020* ha registrado cómo los procesos de expansión urbana no han considerado la sostenibilidad como criterio, por falta de herramientas robustas de ordenamiento territorial. Este es un campo en el cual cualquier acción ya es paliativa y, por tanto, urgente.

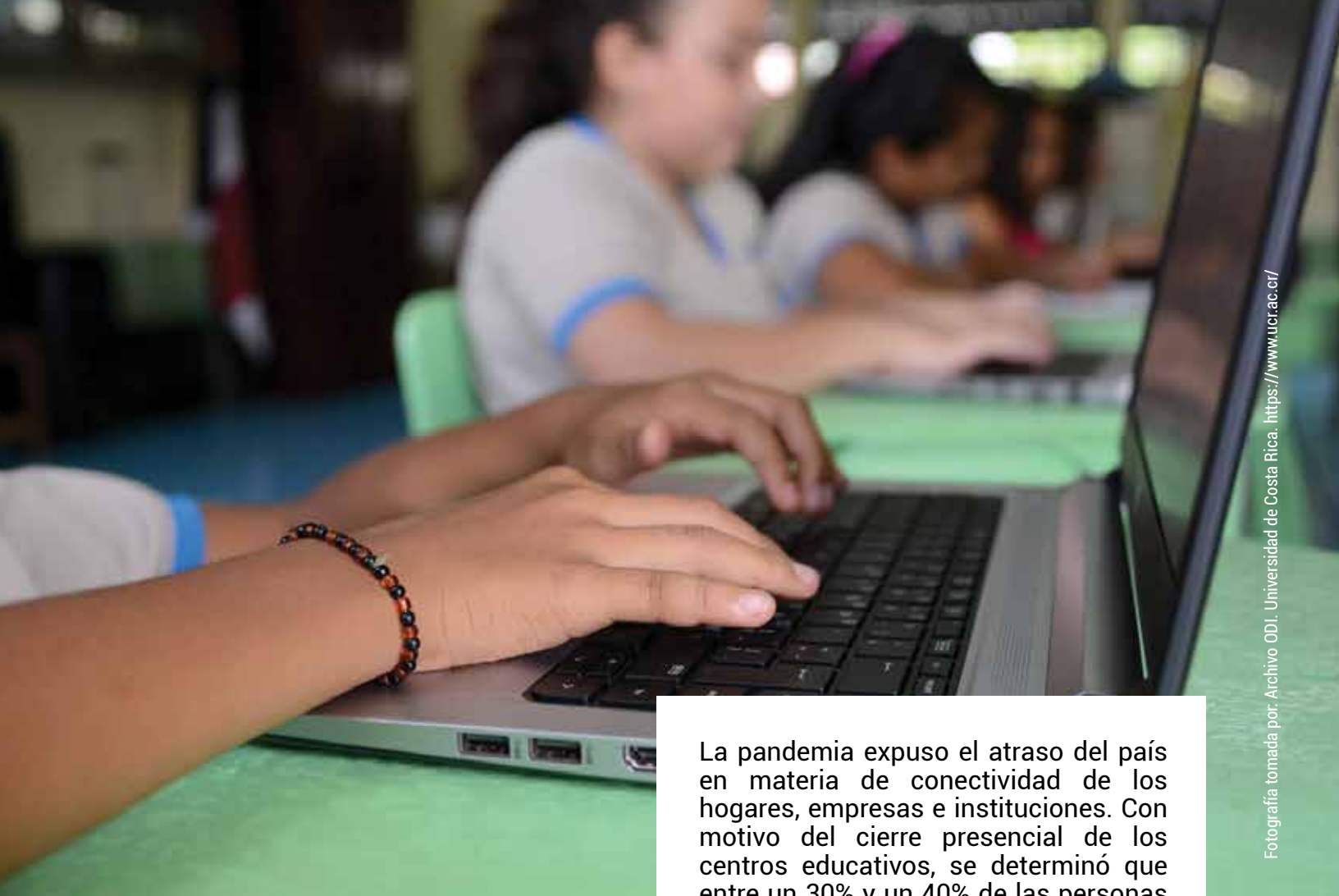
Transformar el sistema de transporte y movilidad

El desorden territorial ha favorecido un sistema de transporte y movilidad insostenible. En el país se registra una nefasta combinación entre un aumento descontrolado de la flota vehicular, un sistema de transporte público poco eficiente y una red de infraestructura insuficiente. La gran apuesta por vehículos particulares presiona la calidad ambiental, pues hacen que el transporte sea el principal consumidor de energía y el principal generador de emisiones de gases contaminantes, además, produce impactos sobre la calidad de vida, la competitividad y la economía en su conjunto. El tiempo de la población trabajadora perdido en congestiones representa cerca del 4% del PIB. Los estudios han demostrado que, sin un sistema de transporte masivo, limpio e interconectado, la situación dificulta el cumplimiento de los compromisos que el país ha asumido en la reducción de emisiones, lo cual mantiene la alta dependencia del petróleo y afecta el desarrollo humano.

Proteger el agua y la riqueza marina

Las tareas y competencias relacionadas con la gestión del agua están dispersas en decenas de leyes que otorgan atribuciones diversas a una importante cantidad de instituciones, tanto nacionales como locales. Estas últimas, sin embargo, no tienen la capacidad para reducir el alto impacto de las actividades económicas sobre la calidad y disponibilidad del recurso hídrico. Como resultado de esta situación, los esfuerzos de conservación no logran proteger espacios como las fuentes de agua superficial y subterránea, zonas de recarga, humedales y la zona marino-costera. En esta materia, uno de los problemas centrales del país es el casi nulo tratamiento de las aguas residuales y la limitada protección de los recursos marinos, tanto en conservación como en uso sostenible de estos.





Fotografía tomada por: Archivo ODL. Universidad de Costa Rica. <https://www.ucr.ac.cr/>

Conectar a todos los hogares, empresas e instituciones a una red de internet de banda ancha con una cobertura y acceso universal

La pandemia expuso el atraso del país en materia de conectividad de los hogares, empresas e instituciones. Con motivo del cierre presencial de los centros educativos, se determinó que entre un 30% y un 40% de las personas estudiantes carece de acceso a una red de banda ancha y cerca del 50% vive en hogares con alto hacinamiento tecnológico (muchas personas compitiendo por un accesorio para poder recibir clases o trabajar).

Amplios rezagos también afectaron a miles de empresas, especialmente pequeñas y microempresas, tanto del sector formal como del informal, para poder adaptarse a las nuevas circunstancias y tener acceso amplio y oportuno a sus mercados. Regiones fuera de la GAM también presentan graves debilidades en materia de conectividad. Incluso, las políticas sociales mostraron dificultades para localizar a miles de personas beneficiarias que no tenían medios para ser contactadas rápida y oportunamente. En el marco de la pandemia, varias poblaciones de interés fueron difíciles de trazar.



La universalización del acceso a la red como un objetivo de política pública

La inexistencia de una banda ancha con cobertura y acceso universal implica procesos de exclusión educativa, productiva y social. Un país que aspire a convertirse en un centro de clase mundial, en innovación y experimentación, basado en la productividad y la equidad, debe urgentemente resolver el rezago actual, de manera que cualquier persona radicada en el país, cualquier emprendimiento, empresa, hogar u organización, tenga la posibilidad de conectarse a las oportunidades de progreso.

Lograr construir y poner en operación, en un futuro cercano, una red universal de banda ancha en todo el país debería convertirse en una política de Estado.

Una red de banda ancha integrada y de costo accesible para todas las personas

La interconexión entre operadores locales debe estar asegurada, de manera que no se cree un sistema ineficaz y costoso. Asimismo, debe establecerse un mecanismo de apoyo a las familias de bajos ingresos para que puedan conectarse a la red y, al mismo tiempo, recibir un paquete básico de prestaciones. La identificación de los hogares que requieran algún tipo de apoyo público puede hacerse mediante los registros administrativos del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (Sinirube) y el Expediente Único de Salud (EDUS).



Fotografía tomada por: Archivo ODI. Universidad de Costa Rica. <https://www.ucr.ac.cr/>

Crear vínculos robustos entre el crecimiento económico, la productividad y el empleo

Una de las principales dificultades estructurales de la economía costarricense es la limitada capacidad de encadenar la producción y generar mayores oportunidades de empleo. Sin estos encadenamientos se preservará la estructura dual del aparato productivo, con las consecuentes dificultades para trasladar el dinamismo económico y las mejoras en productividad del sector "moderno" al resto del aparato productivo. Esta situación impide, además, que el crecimiento económico genere amplias oportunidades de empleo para la población. Este es, sin duda, un problema medular para el desarrollo nacional.

Recientemente, el Gobierno costarricense presentó la *Estrategia Económica Territorial para una Economía Inclusiva y Descarbonizada 2020-2050* en Costa Rica, en la cual se plantea la articulación entre las políticas de desarrollo productivo, la identificación de polos de desarrollo local y el cambio hacia la descarbonización de la economía. El Conare se compromete a realizar estudios e investigaciones que contribuyan al diseño e implementación de acciones específicas para avanzar en esa hoja de ruta.

Generación de encadenamientos y empleos debe considerar impulsos desde distintos sectores productivos



Costa Rica tiene una baja capacidad para generar oportunidades laborales y la gran mayoría de las actividades productivas tiene bajos multiplicadores de empleo. Esta constatación corrobora lo ya señalado en sucesivas ediciones del Informe Estado de la Nación, en el sentido de que, a nivel macro, existe una desconexión entre crecimiento y empleo, patente a lo largo de toda la segunda década del siglo XXI.

Los estudios sobre los débiles encadenamientos productivos y laborales en la economía costarricense sugieren que la apuesta para reactivar la economía de forma sostenida no puede estar concentrada en un único producto: se requieren esfuerzos que impulsen el dinamismo, encadenamiento y empleo desde distintos sectores.

Resolver la dependencia de la estructura productiva con respecto a la GAM, mediante políticas de desarrollo con enfoque territorial

La Región Central-GAM concentra alrededor del 80% de las ventas del sector privado formal de la economía y cerca de dos terceras partes del parque empresarial, además, dedica una gran parte de su producción a la industria manufacturera (29%), sobre todo de bienes no tradicionales. Por ejemplo, esta región es la única del país en la cual se elaboran dispositivos médicos (PEN, 2019a).

Esta concentración en la Región Central-GAM coexiste con la desarticulación de otras regiones, tanto entre como dentro de ellas. En efecto, en regiones fuera de la GAM, hay sectores sistemáticamente desconectados del resto de los sectores productivos, especialmente en el caso de la manufactura tecnológica y los servicios de educación y salud privados.

Las políticas de fomento productivo, con enfoque territorial, deben considerar que, incluso dentro de las propias regiones,



existen importantes diferencias en la generación de oportunidades laborales y el dinamismo económico.

En regiones donde se observó mayor desconexión, se debe comenzar por establecer canales de conectividad sectorial y hacer más densas las aglomeraciones regionales de actividades productivas. Para lo anterior, es necesario crear espacios que permitan formar vínculos locales, con el fin de densificar la capacidad local de conectarse. Además, en las regiones donde se encontró una mejor conectividad, un esfuerzo de fomento productivo podría enfocarse en fortalecer los vínculos y canales de transacciones existentes, para, a la vez, reducir la alta dependencia nacional hacia un único mercado regional y aprovechar mejor las ventajas locales (PEN, 2020).



Fotografía tomada por Koto Kyoto en Unsplash

Fortalecer las políticas de promoción empresarial, con especial énfasis en las medianas y pequeñas empresas

El parque empresarial costarricense está dominado por las medianas, pequeñas y micro empresas que representan alrededor de nueve de cada diez empresas del sector privado formal. La probabilidad de que una empresa costarricense opere por al menos un año es del 90%, pero, al llegar al quinto año, el indicador disminuye a 63%. Hay diferencias importantes en la probabilidad de sobrevivir, según el tamaño del negocio: mientras las microempresas (diez trabajadores o menos) tienen una probabilidad de 61% de seguir "vivas" a los cinco años, para las medianas y grandes este indicador supera el 88%. El panorama para las microempresas es aún más desfavorable a largo plazo: solo la mitad de ellas (52%) alcanza diez años de existencia, en tanto que para el resto de empresas la expectativa es del 80%.

Las empresas nacionales también enfrentan mayores dificultades para mantenerse. Un negocio costarricense tiene una probabilidad de 63% de alcanzar

cinco años de funcionamiento, en contraste con un 86% para uno extranjero, la brecha entre ambos aumenta con el tiempo. En el caso de las firmas exportadoras, las probabilidades de sobrevivencia se mantuvieron por encima del 88% a lo largo de todo el período estudiado, mientras que, para las que no venden fuera del país, el indicador llegó apenas al 49%. Además, las empresas fuera de la GAM tienen menores probabilidades de sobrevivencia.

Es importante indicar que el bajo dinamismo de la producción costarricense plantea un escenario adverso para el crecimiento de las empresas, lo cual resalta la importancia de que las políticas de fomento productivo se enfoquen en la expansión de los negocios existentes y no solo en la creación de nuevos emprendimientos.



Reforma de las instituciones a cargo del fomento productivo de la economía doméstica

Las políticas de fomento y desarrollo productivo tienen que estar acompañadas de una modernización de la oferta institucional que atienda los sectores tradicionales y aquellos dedicados al mercado interno.

Con la promoción de la apertura comercial, el país estableció entidades e instrumentos modernos para la promoción de exportaciones y la atracción de inversión extranjera directa, tales como el Ministerio de Comercio Exterior (Comex), la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (Procomer) y la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (Cinde). En cambio, los sectores tradicionales, principalmente dedicados al mercado interno, son atendidos por instituciones dispersas y rezagadas, como el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) y el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) (Alonso, 2016).

El MAG es un claro ejemplo de la fragmentación institucional y la multiplicidad de entidades adscritas. De acuerdo con un inventario, realizado por el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*, en el 2008 existían 337 programas, proyectos y servicios para el sector agropecuario. Esta profusa oferta de servicios no fue, sin embargo, suficiente para promover una agricultura altamente productiva en el país.

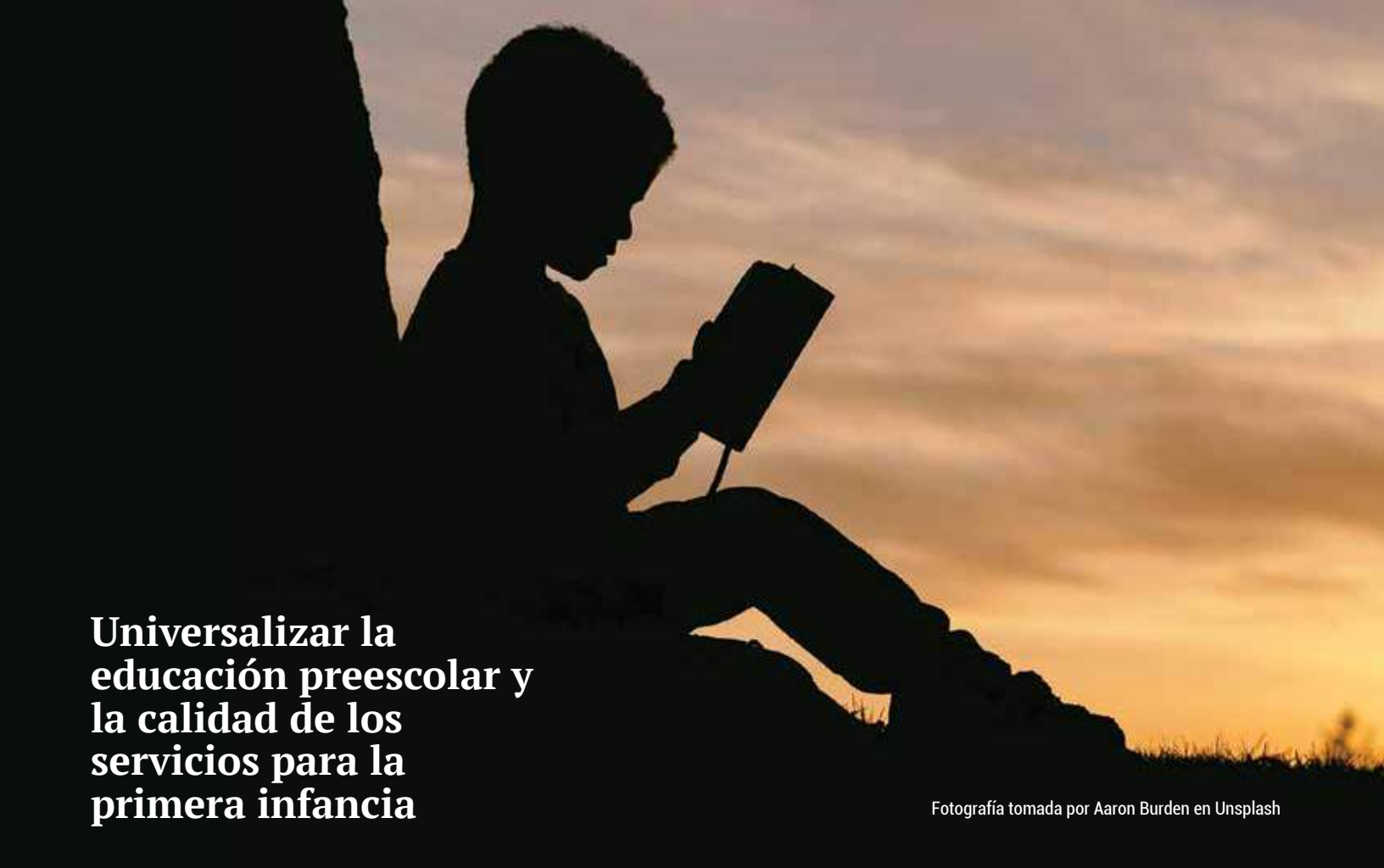
Lo anterior pone en evidencia que la creación de nuevos planes o programas, dentro del universo de los ya existentes, no garantiza una reactivación que logre transformar la oferta productiva. Para aumentar la productividad, generar mayor crecimiento y aumentar el valor agregado de los sectores tradicionales que abastecen al mercado interno es necesario también modernizar la institucionalidad que los atiende.

Eliminar los rezagos del sistema educativo público costarricense en términos de calidad, universalidad y equidad

En 2019, el Conare presentó a la opinión pública el manifiesto "Desafíos de la educación en Costa Rica y aportes de las universidades públicas". Dos años más tarde, estos desafíos siguen plenamente vigentes como retos fundamentales a ser resueltos.

Este acápite efectúa un resumen y una actualización selectiva del texto indicado y reafirma el compromiso asumido por el Conare como actor constructivo en la resolución de estos cuellos de botella. Por tratarse de un desafío enteramente relacionado con la misión de las universidades públicas, el tema se trata con mayor detalle en comparación con los otros desafíos planteados en el texto.





Fotografía tomada por Aaron Burden en Unsplash

Universalizar la educación preescolar y la calidad de los servicios para la primera infancia


Los avances científicos más recientes muestran que las experiencias vividas en la primera infancia son fundamentales en la salud física y emocional de los niños y niñas, así como en su desempeño estudiantil posterior, no solo en la primaria, sino también en la secundaria y en la vida adulta.

En Costa Rica, la educación preescolar es gratuita y obligatoria y le corresponde al Estado ofrecerla, desde los 2 meses hasta los 6 años de edad. En el año 2000, el MEP comenzó a desarrollar la oferta de este nivel educativo y, para 2012, había logrado una cobertura cercana al 90% de infantes, entre los 5 a 6 años (ciclo de transición), y de un 60,3% para los de 4 a 5 años (Interactivo II).

Seguir avanzando, hasta alcanzar el 100% de coberturas en estos niveles, es hoy uno de los mayores retos del país. Se deben cubrir, en especial, zonas rurales y vulnerables, donde la oferta aún es muy reducida o inexistente. De igual modo, es preciso ampliar de manera sustantiva la oferta de servicios de atención y

educación de infantes de 0 a 3 años, donde la cobertura es muy baja, de 15% o menos según la edad, pese a que, como lo indica la Constitución, el Estado debe garantizar este acceso a toda la población.

Es fundamental que todos los servicios para la primera infancia, ofrecidos por el Estado, sean de alta calidad. Esto implica una mejora considerable de los ambientes de aprendizaje, en cuanto a la disponibilidad de mobiliario, libros, materiales didácticos y uso de las TIC, manejo de las rutinas diarias y ampliación de las jornadas. También, se requieren docentes, con idoneidad probada, para desarrollar en las aulas un trabajo enfocado en cerrar las brechas cognitivas que hoy existen, en detrimento de quienes ingresan a preescolar provenientes de hogares pobres y con un bajo capital cultural. Es necesario brindarles mayores apoyos para desarrollar habilidades claves, como la comprensión lectora y la comunicación mediante procesos de lectoescritura inicial.



Incrementar a 80% como mínimo la cobertura de la educación diversificada

La reforma constitucional aprobada en 2011 también establece la obligatoriedad de la educación diversificada. En el último decenio, la tasa neta de matrícula en ese ciclo pasó de 38%, en el 2008, a rondar el 50%, en el trienio 2018-2020. Se trata de un avance indudablemente insuficiente y muestra que todavía en Costa Rica la mayor parte de las personas jóvenes no termina la secundaria y el país sigue mostrando un claro rezago relativo en esta materia.

Una meta mínima, a la cual la nación costarricense puede apuntar, es lograr una situación similar a la de algunos países de América Latina, los cuales presentan las tasas netas de matrícula más altas en la secundaria superior, por ejemplo, Cuba (83%) y Chile (81%) (Cepal y OEI, 2009). Para alcanzar al menos el 80% en el próximo decenio, la tasa neta de la educación diversificada debería crecer a un promedio anual de 3,3 puntos porcentuales.

Una decisiva expansión de la matrícula con este norte requiere acciones en distintos frentes, entre los cuales destaca: expansión de la oferta en colegios técnicos (con nuevas especialidades), nuevas estrategias para combatir la exclusión estudiantil, mejoras sustantivas en la infraestructura escolar y cambios en la gestión de los colegios, especialmente aquellos ubicados en las zonas más vulnerables.

Como complemento a lo anterior, es fundamental fortalecer la educación parauniversitaria, a fin de ampliar el sector de técnicos especializados que hoy son escasos, pero de alta demanda, y cuyo crecimiento en el futuro puede contribuir a reducir los niveles de desempleo y el crecimiento de la desigualdad social en el país.

Reducir las brechas de acceso a la educación superior



De acuerdo con el *Séptimo Informe del Estado de la Educación*, con datos de la Enaho, la asistencia a la educación superior, entre el 2000 y el 2018, creció nueve puntos porcentuales, hasta alcanzar el 29% de la población de 18 a 24 años. En especial, mejoraron las oportunidades de acceso a las universidades públicas para los quintiles de menores ingresos, debido a su mayor participación en la enseñanza preuniversitaria y el apoyo de los programas de becas que cubren a poco más del 50% de la población estudiantil. Este último supera el 80% en las sedes regionales.

A pesar de estos avances, el informe también reportó la persistencia de notables brechas de equidad en tres ámbitos. Primero, en la cantidad y diversidad de la oferta académica entre regiones. Segundo, la persistencia de brechas de género en matrícula y titulación, con persistentes barreras para las mujeres, especialmente en las carreras tecnológicas y científicas. Tercero, las brechas de acceso que responden a desventajas acumuladas en los niveles preuniversitarios. La baja graduación y logro educativo en secundaria y las diferencias entre regiones educativas imponen un techo al crecimiento de la cobertura en la educación terciaria.

Mejorar sustancialmente la formación inicial docente en las universidades



Los buenos resultados en los aprendizajes de las personas estudiantes y el mejoramiento de la calidad de los sistemas educativos dependen de la buena formación inicial del personal docente (en conocimientos académicos y pedagógicos), la buena gestión en el aula y la capacidad del docente de adecuar la enseñanza a los contextos y las necesidades del estudiantado.

La profesionalización docente ha dejado de ser ya una prioridad para el país, puesto que es una meta prácticamente alcanzada: la mayoría de las personas educadoras graduadas o en servicio tiene uno o más títulos universitarios. Hoy el problema principal es que, en la práctica, esa formación no es sinónimo de calidad profesional. El *Séptimo Informe del Estado de la Educación* ha planteado que es preciso lograr mejoras rápidas en este ámbito, ya que la situación imperante preocupa.

La oferta de docentes crece aceleradamente. Cada año, se gradúan cerca de 10.000 personas, la mayoría de estos diplomas son otorgados por universidades privadas.² La

oferta conjunta de carreras universitarias en esta área ascendía, en 2018, a 458 opciones en el país, de las cuales solo un 6,7% están acreditadas por el Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (Sinaes). En la mayoría de los programas, los requisitos de admisión suelen ser mínimos, sin pruebas de ingreso que garanticen la elección de las personas con mayores aptitudes e idoneidad para ejercer la docencia.

Aunado a lo anterior, los datos indican que más de un 50% de las personas docentes que laboran en el MEP se graduaron en universidades privadas. El MEP no cuenta con mecanismos que le permitan seleccionar y contratar a las mejores personas profesionales (ya sean de universidades públicas o privadas). La institución tampoco puede saber si el personal docente contratado cuenta con los conocimientos y las habilidades necesarias para aplicar con éxito los programas de estudios, los cuales proponen cambios radicales en relación con las prácticas de aula tradicionales que siguen imperando.

²De 2000 a 2016, se han otorgado 171 000 títulos en el área de educación. Esta es la segunda área con más titulación después de Ciencias Sociales. Un 65% de los diplomas han sido otorgados por centros educativos privados (10.329 en 2016).

Atraer, contratar y retener a las personas docentes más talentosas



Alrededor del mundo, los sistemas educativos de alto desempeño y aquellos que han conseguido rápidas mejoras son los que han logrado atraer al personal más capacitado a la carrera docente. La contratación se efectúa mediante procesos, altamente selectivos, a partir de un amplio conjunto de personas aspirantes bien formadas. En Costa Rica esto no sucede así.

El país ha hecho un significativo esfuerzo por mejorar los salarios de las personas docentes. Sin embargo, mantiene un sistema de contratación obsoleto, del siglo pasado, el cual se centra en la antigüedad y la titulación, antes que el mérito, predefinido por una legislación reglamentista que norma aspectos propios del ámbito de las políticas y reglamentos de la gestión educativa. El MEP no cuenta, por ejemplo, con perfiles de ingreso al sistema y no existe un mecanismo que permita seleccionar a las personas más calificadas, pese a que desde el 2012 una resolución de la Sala Constitucional le ordenó al Servicio Civil realizar pruebas de conocimiento para seleccionar a quienes opten por acceder a una plaza en propiedad.

Aunado a lo anterior, la institución lleva a cabo un complejo proceso de selección, en el cual intervienen distintos actores (Servicio Civil, MEP y gremios) y en el que, al final, la persona docente nombrada en propiedad puede rechazar ese nombramiento, de manera que el MEP no tiene la total competencia para asignar los recursos humanos donde más se necesitan.

En cuanto a mecanismos de apoyo y acompañamiento, el MEP no cuenta con programas de inducción para las nuevas personas docentes, ni con un sistema de formación continua sólido que asegure que docentes en servicio realicen actualizaciones permanentes de sus conocimientos y prácticas, lo cual les permita estar a la altura de los cambios acelerados que hoy experimenta la educación.

Crear un sistema nacional de evaluación educativa




Fotografía tomada por Javier Trueba en Unsplash

El MEP no tiene un sistema de evaluación del desempeño actualizado y con credibilidad que brinde información objetiva y oportuna sobre el apoyo que requieren las personas educadoras en servicio para mejorar su trabajo en las aulas. En el ámbito internacional, los sistemas educativos de mayor calidad en el mundo han demostrado que la evaluación es un proceso clave, el cual genera información para apoyar la mejora continua del desempeño docente.

El enfoque formativo persigue señalar fortalezas y debilidades para orientar el desarrollo profesional. Está dirigido a propiciar el aprendizaje de las personas educadoras y mejorar sus prácticas. Es la evaluación para mejorar. Sirve para diagnosticar el desempeño docente en el aula, establecer trayectos de formación continua y definir el

acompañamiento requerido para mejorar la práctica docente. También puede servir para ubicar al personal en coherentes con sus habilidades y definir objetivos de mejora que podrían, en algunos casos, incluir incentivos asociados a su cumplimiento y logros.

En este tipo de evaluación es importante la retroalimentación constructiva, de las personas evaluadoras al personal docente, y el acompañamiento o la asesoría, así como que la evaluación forme parte de una planeación a mediano y largo plazo, con objetivos y metas medibles y adecuados y oportunos mecanismos de seguimiento.



Aplicar de manera efectiva la reforma curricular del MEP y cambiar lo que sucede en las aulas

Fotografía tomada por: Universidad de Costa Rica. en <https://www.ucr.ac.cr/>

Los últimos diez años han sido particularmente intensos en la formulación, aprobación y puesta en práctica de nuevos programas por parte del MEP y del Consejo Superior de Educación (CSE). Al momento del golpe de la pandemia del covid-19, todos los niveles educativos habían renovado su oferta curricular. En general, todos los programas apuntan a la promoción de nuevas metodologías de trabajo en el aula, revisión de las prácticas de evaluación, uso de materiales didácticos con indicaciones específicas para las personas docentes, actualización de contenidos y promoción de enfoques orientados a un aprendizaje más activo, con orientaciones hacia la resolución de problemas, el trabajo colaborativo y la indagación. Su aplicación efectiva y generalizada en los próximos años figura entre los principales desafíos del sistema en materia de oferta educativa.

A futuro, la mejora de los resultados educativos no dependerá de grandes políticas, sino de cambios en lo que ocurre dentro de las aulas. La tarea no es fácil. Implica hacer transformaciones sustantivas en un sistema que no ha enfocado su atención en el aprendizaje y las interacciones docente-alumnos, y ha permitido que se imponga una gestión burocrática, concentrada en lo operativo.

Gracias a la investigación académica, hoy se tienen pistas más claras sobre áreas de trabajo y acciones que, a corto plazo, pueden mejorar el aprendizaje y el logro educativo del estudiantado. En ese sentido, es necesario generar más información sobre lo que acontece en las aulas. Los ejercicios de observación de clases indican que asegurar el inicio puntual de las lecciones, mejorar el control de la asistencia estudiantil, reducir la pérdida de clases y lograr un mayor aprovechamiento del tiempo lectivo en actividades académicas, así como acompañar a las personas docentes para mejorar las estrategias de interacción con sus estudiantes, puede contribuir de manera importante a mejorar los resultados. Se trata de acciones concretas que, sin mayores costos, todo centro educativo debería poder ejecutar sin mayores trabas legales o administrativas.

Asimismo, es fundamental que la actualización de la oferta curricular no se realice cada década, antes bien, debe ser un ejercicio que el sistema desarrolle de manera permanente, a partir de los hallazgos más recientes generados por la investigación internacional en educación y neurociencias.



Mejorar sustancialmente el desempeño del estudiantado en las pruebas PISA y FARO

Costa Rica participa, junto con más de 65 naciones de todo el mundo, en las pruebas PISA. Esta es la principal medición con la que cuenta Costa Rica para comparar el desempeño de su sistema educativo con otros países. En lugar de enfatizar en contenidos curriculares específicos, estas pruebas miden la habilidad del estudiantado para analizar, razonar y comunicarse con eficacia, cuando plantean, interpretan y solucionan problemas que presentan situaciones cotidianas.

Los resultados de Costa Rica en las pruebas realizadas en 2010, 2015 y 2018 muestran que la mayoría de las personas estudiantes se ubica en niveles bajos de desempeño, en habilidades clave como comprensión de lectura y resolución de problemas. Lo anterior, en contraposición a jóvenes provenientes de los mejores sistemas educativos del mundo, quienes se sitúan en los rangos medios y altos. Esta realidad coloca al país muy lejos de aquellas naciones con mejores desempeños.

Recientemente, el MEP ha transformado la macroevaluación del desempeño estudiantil, mediante el establecimiento de las nuevas pruebas de Fortalecimiento de Aprendizajes para la Renovación de Oportunidades (FARO), en primaria y secundaria, con las cuales pretende medir el desempeño del estudiantado, por habilidades y no por contenidos. Ello permite, además, que la macroevaluación nacional concuerde con las pruebas PISA y los programas de estudio vigentes, en el marco de la Reforma Curricular desarrollada en la última década.

Las pruebas FARO buscan mejorar los aprendizajes y logros educativos de las personas estudiantes, al generar información que pueda ser utilizada por el personal docente, a fin de mejorar sus prácticas en el aula y diseñar planes de mejora para el estudiantado. Esta innovación requerirá, sin embargo, cambios en la actual cultura organizativa del MEP y, sobre todo, mucho acompañamiento para las personas educadoras.

En el plano inmediato, urge implementar la aplicación de pruebas estandarizadas, las cuales permitan conocer la magnitud real de los recortes de aprendizajes y competencias, ocurridos durante la pandemia.

Universalizar el currículo de primaria y mejorar los aprendizajes del estudiantado



Fotografía tomada por: Universidad de Costa Rica, en <https://www.ucr.ac.cr/>

Es importante que el país vuelva su mirada hacia la primaria, nivel en el cual se mantienen desafíos importantes en materia de eficiencia interna y calidad. Antes de la pandemia, cerca de un 17 % de los niños y niñas no lograba llegar a sexto grado, en el tiempo esperado, y un 9% tenía sobreedad. Lo anterior pone de relieve un serio problema de repitencia en el segundo ciclo educativo, el cual compromete el desempeño académico del estudiantado en los siguientes ciclos. Estos resultados son más preocupantes cuando se analizan las brechas de logro educativo, según origen social, y se encuentra que infantes de clima educativo bajo tienen tan solo un 76% de probabilidad de terminar la primaria en la edad esperada.

En materia de calidad, los resultados en la educación primaria son también insuficientes, de acuerdo con las pruebas nacionales e internacionales aplicadas a estudiantes de tercero y sexto grado, en matemática, ciencias y español. En español, las pruebas Terce³, de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco, por sus siglas en inglés), en las cuales el país participó en el 2015, arrojaron que, en sexto grado, pocos niños y niñas lograron desarrollar la comprensión lectora, una habilidad fundamental para seguir adquiriendo conocimientos y aprender a plantear sus propias ideas y opiniones.

Los factores asociados a estos problemas se relacionan con aspectos sobre los cuales el sistema educativo puede incidir, por ejemplo, la calidad del personal docente, los ambientes de aprendizaje (materiales didácticos y TIC) y la universalización del currículo de primaria. En la actualidad, menos de un 7% de las escuelas reciben todas las materias del currículo nacional, lo cual reduce significativamente las oportunidades de aprendizaje de las personas estudiantes.

³Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo de logro de aprendizaje a gran escala aplicado en 2013 que abarcó 15 países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, más el Estado de Nuevo León (México).

Incrementar la calidad de la infraestructura en los centros educativos

Para propiciar aprendizajes significativos en el estudiantado, son necesarias algunas mejoras sustantivas en las condiciones materiales, organizativas y de gestión en los ambientes de aprendizaje. En materia de infraestructura, el sistema educativo público muestra grandes rezagos, no solo por el déficit acumulado, sino también por el deterioro de las instalaciones existentes y los problemas de gestión que impiden brindarles un mantenimiento oportuno.

Existe una gran cantidad de aulas que no ofrecen buenas condiciones, en términos de confort térmico, iluminación, paredes, ventanas, techos y conectividad a internet, lo cual no ayuda a mejorar los aprendizajes. Por lo anterior, se requiere la creación de una política de infraestructura, con un fuerte componente de mantenimiento, que no solo evite el deterioro de las aulas, sino que además apunte a la implementación de diseños arquitectónicos que provean a todos los centros educativos de espacios flexibles, innovadores y acogedores, de manera que se estimule el trabajo creativo y la colaboración entre estudiantes y docentes. Se necesitan espacios ricos en recursos y con alta conectividad, para el acceso a la información, la visualización de datos y la lectura con materiales para modelar, experimentar y



Fotografía tomada por Andrew Ebrahim en Unsplash

dibujar. Espacios que permitan el trabajo en equipo, a fin de analizar, conversar, discutir, generar ideas y tomar decisiones.

Por medio de la Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo (DIEE), el MEP ha incrementado las inversiones para la construcción y ampliación de instalaciones, mediante asignaciones presupuestarias, así como la aprobación de un fideicomiso con la banca estatal en el 2012, para construir nuevos centros en los próximos años. Son avances claramente insuficientes, puesto que, además de recursos, se requiere avanzar en el diseño de instrumentos de evaluación estandarizados para conocer el estado, la calidad y los déficits de la infraestructura. De esa manera, generar información sistemática y comparable que sirva de insumo para planificar y priorizar las inversiones (construcción, mantenimiento, renovación y ampliación), garantizar niveles apropiados y homogéneos de calidad y funcionamiento y corregir las asimetrías entre los centros educativos. Complementariamente, es importante asegurar esas inversiones y la infraestructura educativa mediante una adecuada y oportuna gestión del riesgo y vulnerabilidad a desastres.



Fotografía tomada por: Ericka Granados. Universidad de Costa Rica. en <https://www.ucr.ac.cr/>

Lograr un 100% de conectividad en los centros educativos por medio de banda ancha

El país ha realizado esfuerzos importantes para aumentar los recursos tecnológicos en las aulas. No obstante, la conectividad en la mayoría de los centros educativos sigue siendo limitada: más de un 60% de las conexiones dispone de una velocidad que no supera los 5 MB; mientras que, con fibra óptica, apenas se registran 20 conexiones con más de 20 MB. Dicha situación dificulta la posibilidad de que los centros educativos y las personas docentes aprovechen mejor el potencial de estos recursos, lo cual restringe las oportunidades de aprendizaje y el uso de metodologías en las aulas, mediante el uso de las TIC.

En un contexto mundial que cada día demanda más personas con capacidad para producir conocimientos, creatividad, indagación, innovación, emprendimiento y pensamiento computacional, la implementación de la informática educativa y la robótica, como asignaturas regulares en todos los centros educativos, sigue siendo un asunto pendiente, aun cuando debería ser una prioridad.

The image shows a stack of books on the left side of a wooden desk. In the foreground, there are several colored pencils in yellow, green, red, and blue. The background is a plain, light-colored wall. The text is positioned in the upper right quadrant of the page.

Promover reformas para gestionar efectos de la transición demográfica

Las tendencias generadas por el proceso de transición demográfica que vive el país tienen implicaciones directas sobre el sistema educativo. La más importante es el descenso sostenido de la población que ingresa a la enseñanza primaria. Los patrones de expansión de los planteles de ese nivel muestran que una proporción considerable de ellos son escuelas unidocentes y que estas se siguieron construyendo hasta hace poco. En cambio, ha sido lenta la expansión de escuelas que imparten el currículo completo, ahora representan menos del 7% del total. Estas, por sus características, permiten un mejor aprovechamiento de los recursos humanos, didácticos y de infraestructura.

Una reducción de la cantidad de estudiantes podría implicar el cierre de instituciones en ciertas zonas, traslados de personal y cambios en las necesidades de las direcciones regionales. Ello obliga al MEP a tomar previsiones y diseñar lineamientos que le permitan gestionar el cambio y prever conflictos. En la educación secundaria, el efecto demográfico podría mitigarse por varios años si se realizan aumentos significativos en la cobertura. Suponiendo que se logra universalizar ese nivel, en el futuro próximo el problema que emergerá es el opuesto al de primaria: atender a una población estudiantil en rápido crecimiento. Además, como efecto derivado de dicha mejora, se deberá resolver la alta demanda de cupos de matrícula en el nivel parauniversitario y universitario, para lo cual el país deberá estar preparado.

Garantizar la sostenibilidad de la asignación del 8% del PIB a la educación



En 2011, la Asamblea Legislativa aprobó una reforma constitucional en la que se establece que el Estado debe destinar al menos un 8% del PIB a la educación, a partir del año 2014. Para el 2018, esa inversión alcanzó un 7,9%, el cual se eleva a 8,2%, si se incluyen en ese cálculo el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y la Red de Cuido (cuya inserción ha generado controversia). El logro de este porcentaje ocurre en un contexto de crisis de las finanzas públicas, en el cual el Gobierno ha debido tomar medidas de contención del gasto para enfrentar un déficit que ha oscilado en la última década entre el 4% y el 6,5% del PIB.

Si bien el país ha hecho un enorme esfuerzo para aumentar la inversión pública en educación, para los próximos años los desafíos serán no reducir la

inversión asignada, asegurar su sostenibilidad y mejorar los resultados de todas las instituciones del sector educativo, mediante una mayor cobertura, más logro educativo y mayor calidad en los aprendizajes y habilidades de las personas estudiantes.

Con la pandemia, el país ha experimentado un recorte de la inversión en educación sin precedentes en las últimas décadas, una tendencia que no puede continuar, dada la necesidad de superar los desafíos antes planteados y que puede tener consecuencias negativas de grandes magnitudes sobre el acceso y la calidad de la educación.



Avanzar hacia una gestión por resultados en el MEP

Los esfuerzos realizados por el MEP, para avanzar hacia políticas en las cuales los centros educativos sean el centro del sistema, han topado con una estructura administrativa caracterizada por el centralismo y una densa burocracia en todos sus niveles. La labor llevada a cabo para simplificar y desconcentrar la organización administrativa, reducir trámites y modificar prácticas controladoras de supervisión, ha tenido avances limitados y aún insuficientes.

Se suma a este panorama, en el ámbito de las escuelas y colegios, la persistencia de culturas organizativas en las cuales el uso de la información oportuna, sobre asistencia, rendimiento, características y necesidades de las personas estudiantes, no es la principal herramienta para la toma de decisiones y la ejecución de planes de mejoramiento en favor de la calidad. Avanzar en sistemas de información y herramientas, como los expedientes digitales del estudiantado, es crucial para lograr una gestión educativa más eficaz en los próximos años, la cual tenga, como punto de partida y de llegada, incluir en el sistema las trayectorias de quienes estudian y sus logros educativos.

Fortalecer la transparencia y los sistemas de información de la educación superior

La educación superior universitaria costarricense abarca los centros estatales, los cuales realizan su gestión con recursos públicos y al amparo de la autonomía otorgada constitucionalmente (Artículo 84), y los centros privados, a los que la Constitución les garantiza libertad de enseñanza, a la vez que los somete a la inspección del Estado (Artículo 79).

Independientemente del sector, todas las universidades deben brindar una educación pertinente y relevante, con el propósito de formar profesionales de alta calidad que puedan ser capaces de aportar un pensamiento crítico y capacidad de análisis a los problemas nacionales de muy diversos sectores. Optar por estudios superiores en el exterior y ser competitivos en un entorno de internacionalización y también generar investigación especializada en áreas

estratégicas para el sector productivo y el desarrollo nacional.

Existen grandes vacíos de información sobre los vínculos entre la academia y el sector productivo. Además, de todas las carreras que constituyen la oferta académica universitaria (más de 1.300), únicamente un 7% de estas tiene la acreditación del Sinaes y solo unas cuantas han emprendido procesos de autoevaluación. No existen datos desagregados sobre la matrícula, en especial del sector privado, que permitan hacer proyecciones más certeras sobre la disponibilidad futura de profesionales en distintos campos. Todo esto limita seriamente la capacidad del país para conocer el desempeño de la educación superior, en relación con las obligaciones estratégicas antes señaladas.



Revertir las crecientes desigualdades y exclusión social por medio del fortalecimiento correlativo del mercado de trabajo y la inversión social

En la actualidad, Costa Rica tiene uno de los niveles más altos de desigualdad en los ingresos en América Latina, que es, como ha sido señalado por diversos estudios, la región más desigual del mundo. Tal resultado es producto de una tendencia regresiva en materia de distribución de ingresos, la cual ha predominado en el país en los últimos treinta años.

Muy altos y persistentes niveles de desigualdad económica están asociados con un menor crecimiento económico a largo plazo, menor avance en la productividad general de la economía, más violencia social y deterioros en la calidad de la democracia. Ciertamente, reducirla sería aconsejable para el progreso social y la convivencia civilizada. Sin embargo, la disminución de la desigualdad económica es, además, un imperativo para el logro de la visión de desarrollo planteada para el 2050.





Corregir las fallas del mercado de trabajo y generar empleos de calidad

Atacar la pobreza de manera sostenida, sin mejoras en el empleo, es imposible. Al respecto, las fallas en el mercado de trabajo son un desafío a resolver por medio de políticas de fomento productivo y empleo, así como el control adecuado de la calidad laboral. Desde la crisis del 2008-2009, el desempleo ha alcanzado niveles históricos; por ejemplo, en el primer trimestre del 2020, antes de la pandemia, el porcentaje de personas desempleadas rondaba el 12,5%.

La escasa producción neta de puestos de trabajo de calidad se agrava para la población no calificada, además, promueve un aumento de la informalidad, la cual actualmente podría

representar –con un enfoque más amplio– el 55% de la población trabajadora (PEN, 2020). Lo anterior debido al incumplimiento de condiciones laborales, como el salario mínimo, jornadas adecuadas o cobertura directa de la seguridad social.

El país requiere, con urgencia, políticas de empleo que incorporen la noción de una economía dual, en la cual existan problemas de fondo para ubicar a la población no calificada en los sectores que generan crecimiento y empleo.

Reducir la desigualdad de ingresos

Los niveles de desigualdad en la distribución del ingreso, alcanzados en el siglo XXI, son inéditos para el país. Cualquiera que sea la forma de medirla, la desigualdad sigue incrementando y mostrando una clara concentración en los grupos más adinerados. Para el 2019, el 43,6% de los hogares con ingresos más bajos recibía el 15,8% de los ingresos totales; mientras que el 6,2% de hogares con mayores ingresos acaparaba el 23,6%. Persiste además la imposibilidad de capturar, en la Enaho, datos de una parte de la población con altos ingresos, lo cual limita su conocimiento.

Cuando hay crecimiento económico, los aumentos reales de los ingresos no se distribuyen de manera equitativa: los hogares más ricos (clases altas, medianos empresarios, profesionales y técnicos) concentran los beneficios, mientras que los



más pobres (obreros y trabajadores no calificados) no necesariamente ven mejorada su situación. En términos comparativos, vastos segmentos de la población y del territorio han recibido pocos frutos del estilo de desarrollo, en tanto que otros sectores y regiones han sido grandes ganadores. Parte de la explicación de este fenómeno descansa en una tributación baja (y poco progresiva) y la creciente brecha entre los ingresos reales crecientes de la población trabajadora calificada y el estancamiento, por varias décadas, de los ingresos reales de la población no calificada, para la cual, además, la economía no está generando empleos de manera suficiente.

Reducir la pobreza

Desde 1994, el país no ha sido capaz de lograr reducciones sostenidas de la pobreza, la cual sigue afectando a uno de cada cinco hogares. Dado que la población crece, el estancamiento en la incidencia de este flagelo se traduce en un aumento de personas pobres. Pese a importantes cambios en la estructura productiva del país y a que se *vivieron en esos años épocas con niveles más estables y altos de crecimiento económico* (en particular antes de la crisis 2008-2009), los niveles de pobreza por ingreso se mantuvieron por *25 años cerca del 20% de los hogares*, hasta que la pandemia causó un aumento marcado a niveles que no se veían desde los primeros años posteriores a la salida de la crisis de los 80 (26,2%, en 2020).



Fotografía tomada por Archivo ODI. Universidad de Costa Rica. <https://www.ucr.ac.cr/>

La política social ha logrado contener la pobreza o su aumento a niveles más altos. Sin embargo, en el mercado de trabajo descansa la principal posibilidad de resolver el problema de manera marcada y sostenida, considerando que más del 80% del ingreso de los hogares viene del empleo. En esta materia, cada cuatro años los gobiernos anuncian, como gran novedad, un nuevo programa con el cual –aseguran– lograrán reducir la pobreza. Los programas “novedosos” suelen dejar sin efecto los esfuerzos que se venían haciendo y obligan a las instituciones sociales a trabajar con nuevos objetivos, nuevas prioridades, nuevas poblaciones metas y nuevas zonas de atención.

En las dos últimas décadas Costa Rica no ha podido construir una estrategia de combate a la pobreza, con visión a largo plazo y financiamiento sostenido. Antes bien, la situación ha empeorado a causa de la desaceleración de la economía, la escasa generación de puestos de trabajo (en especial para la población no calificada), la desconexión que existe entre crecimiento y empleo y la debilidad fiscal para políticas sociales de mayor alcance y sostenibilidad.



Mejorar la sostenibilidad de la inversión social pública y la seguridad social

En la actualidad, la sostenibilidad de la inversión social pública, clave para el bienestar y la estabilidad del país, está en entredicho. En 2019 e inicios del 2020, la difícil situación fiscal, la contracción de la economía y su recuperación parcial, en 2021, menoscabaron la recaudación fiscal, las contribuciones a la seguridad social y los recursos dirigidos al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf). Ello pone en riesgo el financiamiento de los programas sociales selectivos y la educación pública, precisamente cuando el país necesita de mayores aportes para contener el deterioro que sufrirán muchos hogares, como consecuencia de la contracción de los ingresos provocada por la pandemia.

Es necesario que el país posea mecanismos que le permitan financiar los programas sociales selectivos permanentes, así como los programas nuevos temporales en momentos de crisis. *Ello* pasa por desarrollar métodos de financiamiento que sean sostenibles para ejecutar una política social selectiva contracíclica. Además, la capacidad de sostener esta inversión es clave para abordar los grandes riesgos que tiene la seguridad social, no solamente por los problemas financieros del país o las debilidades en la gestión de dicho sistema, sino también por los cambios demográficos y en el ámbito laboral, los cuales debilitan su sostenibilidad.

FUERZA PUBLICA

Reducir la inseguridad ciudadana

Desde el 2008, Costa Rica superó el nivel de tasa de 10 homicidios por cada 100 000 habitantes, lo cual es considerado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como una epidemia. Esta situación es, sobre todo, impulsada por una mayor penetración del crimen organizado y por homicidios relacionados con el ajuste de cuentas u otros aspectos asociados al narcotráfico, principalmente. Aunque desde ese año el dato ha fluctuado, se mantiene en niveles altos que duplican, en promedio, el período previo a ese año. El fenómeno afecta particularmente algunos territorios. Para el 2018, 25 de los 82 cantones superan la tasa general. Al respecto, el PEN ha desarrollado investigaciones que muestran una relación importante entre la violencia homicida y algunos factores socioeconómicos, en especial la falta de oportunidades de empleo para la población joven, el desempleo, la pobreza y la baja escolaridad, con impactos diferenciados en cada aspecto, según el territorio.



Remover las inequidades de género

Las brechas de género en el mercado de trabajo representan un problema estructural. Antes de la pandemia, la tasa de participación laboral femenina se mantenía estancada, luego del dinamismo que mostró en la década de los noventa. De hecho, las mujeres costarricenses tienen una de las tasas de inserción laboral más bajas de América Latina.

En Costa Rica, las mujeres enfrentan una triple barrera: de inserción (participación en la fuerza de trabajo), de selección (acceso a empleo) y de valoración (brecha salarial). Incluso si poseen una alta calificación, sufren con mayor frecuencia problemas de desempleo, subempleo, remuneraciones discriminatorias y patrones de segmentación ocupacional, lo cual afecta sus derechos y oportunidades. Esos obstáculos no solo las perjudican a ellas y a sus familias, sino que llevan al país a desaprovechar el potencial de este amplio contingente humano. Si las mujeres que están desocupadas o fuera de la fuerza de trabajo tuvieran un empleo, la pobreza total se podría reducir casi a la mitad (PEN, 2018).

Los impedimentos para que más mujeres se formen en ciencia y tecnología privan a la sociedad costarricense de talento calificado, ya de por sí escaso, lo cual pone en riesgo las posibilidades de acelerar el desarrollo. Limita las probabilidades de empleabilidad de las mujeres, dada la alta demanda de recurso humano con competencias científico-tecnológicas de cara a la reactivación económica y la transformación productiva que debe afrontar el país. Por ello, es necesario fomentar vocaciones femeninas en este ámbito, especialmente en competencias digitales e ingenieriles asociadas con mayores oportunidades. Asimismo, es preciso fortalecer programas de recalificación y de certificación, atender redes de apoyo, atender la discriminación por maternidad y, en particular, atender la discriminación cultural, es decir, la valoración diferenciada de los roles de hombres y mujeres en los distintos ámbitos de acción, la cual persiste a lo largo de las distintas etapas de sus vidas y carreras (Durán y Santos, 2020).

Asegurar la sostenibilidad financiera, la universalidad y calidad de las prestaciones de los sistemas públicos de salud y protección social

Debido al envejecimiento de la estructura poblacional en las próximas décadas, para el Estado costarricense es crucial en el financiamiento del déficit del ciclo vital de las personas adultas mayores. La sostenibilidad del sistema de transferencias públicas costarricense, que utiliza los impuestos y cargas sociales para financiar la educación, la salud y las pensiones, está sujeta en gran medida a la demografía (Rosero y Jiménez, 2019). Es crucial una perspectiva intergeneracional en el diseño de los servicios de salud y el régimen de pensiones: el fisco enfrenta un antibono demográfico en el que, por el envejecimiento ya señalado, crecen más rápidamente las demandas de estas transferencias públicas respecto a su financiamiento (Rosero y Jiménez, 2019).

En los próximos años, la nación tendrá que efectuar profundas reformas en sus sistemas de salud pública y de pensiones para garantizar su sostenibilidad financiera, lograr la universalización efectiva de sus prestaciones y una alta calidad de los servicios que ofrecen, al menor costo posible. El Conare está consciente de que estas reformas son complejas y que podrían provocar un conflicto político. Ciertamente, son ineludibles, pero, más allá del diseño específico de los cambios requeridos, el país debe asegurarse de que estos no debiliten el diseño universalista del Estado de bienestar costarricense.

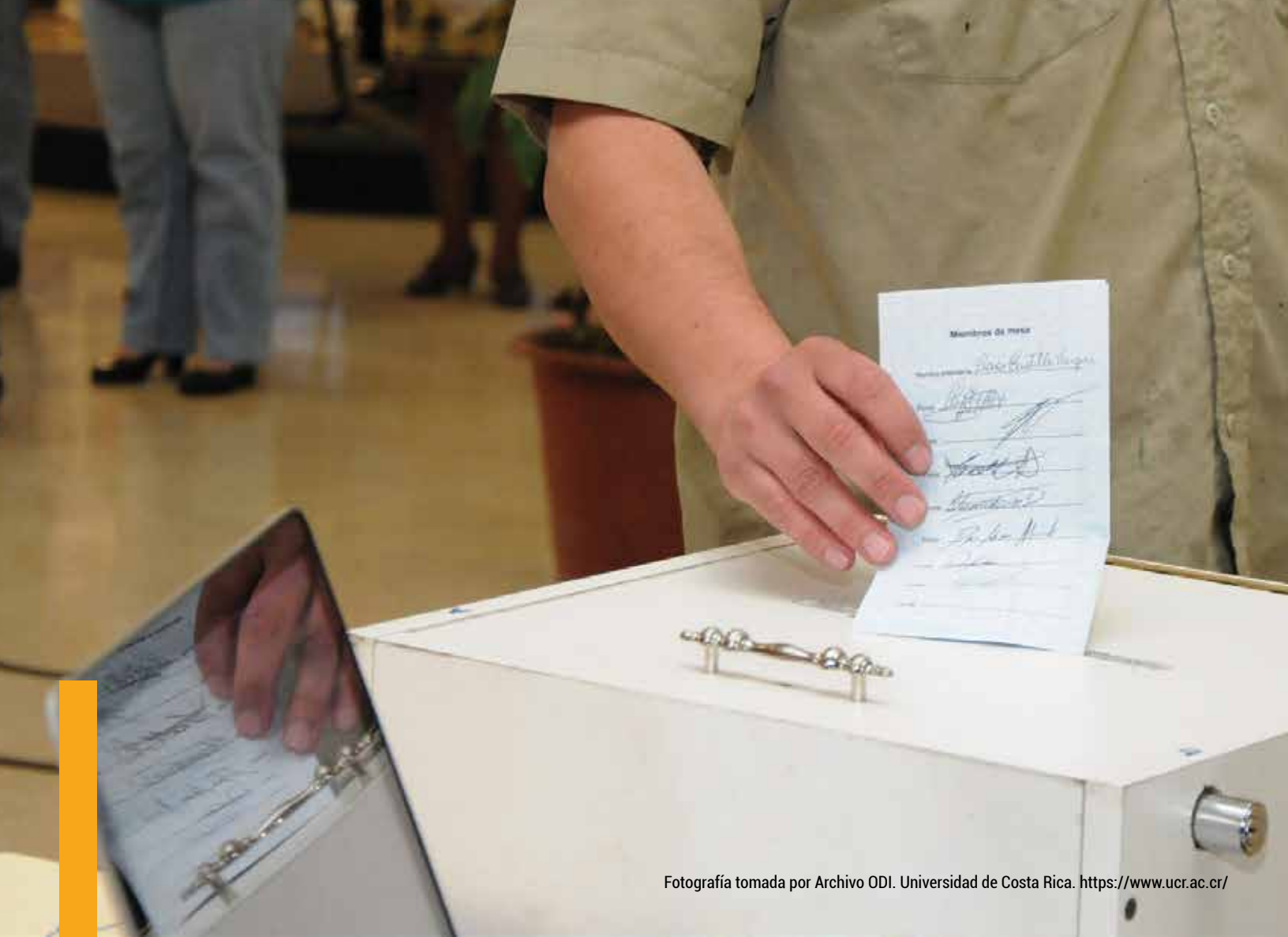


Democratizar la democracia para resolver la crisis de representación política y fortalecer la participación ciudadana

En la actualidad, la democracia costarricense enfrenta importantes desafíos políticos. Su régimen electoral y las instituciones del Estado democrático de derecho habitan en un sistema político que, desde finales del siglo anterior, experimenta profundas disfunciones. Estas son endémicas, convergentes y se refuerzan mutuamente en los ámbitos de la representación ciudadana, la gestión de los asuntos públicos y en su régimen de bienestar social (Alpízar y Vargas Cullell, 2020).

Los problemas pasaron del ámbito de la convivencia democrática (el espacio de las trabas y obstáculos de la vida cotidiana en democracia, a medio camino entre la vida social y el ejercicio de las libertades y derechos individuales), al ámbito medular de la democracia como organización de Gobierno. Además, cada vez se vieron más afectados diversos aspectos clave del funcionamiento del sistema, tales como la participación política de la ciudadanía, la representación de sus demandas e intereses por parte de los partidos políticos y las instituciones, la extendida parálisis e ineficacia en gestión pública y las crecientes dificultades de sostenibilidad cuasifiscal del régimen de bienestar social, imprescindible para el ejercicio y disfrute de la ciudadanía social (Alpízar y Vargas Cullell, 2020).

Tales problemas no han implicado, hasta el momento, episodios de inestabilidad política, ni procesos de erosión democrática. No obstante, en el contexto de una Centroamérica que sí experimenta regresiones democráticas y de una tendencia global de ascenso de fuerzas populistas o abiertamente autoritarias, corregir las debilidades del sistema político nacional reviste una importancia medular para prevenir amenazas contra los logros históricos del desarrollo nacional.



Fotografía tomada por Archivo ODI. Universidad de Costa Rica. <https://www.ucr.ac.cr/>

Mejorar las reglas electorales de la representación política

Existe un acuerdo general, entre especialistas y actores políticos, en relación con la pérdida de representatividad política y la importancia de introducir cambios en el sistema electoral, los cuales permitan corregir deficiencias en ese ámbito. Buena parte de las normas que regulan el sistema están desfasadas, con respecto a la nueva realidad del país, por ejemplo, las circunscripciones electorales son las provincias, que fueron definidas a finales del siglo XIX y principios del XX, y la cantidad de diputados fijada en 57 data de 1962, cuando la población rondaba en 1,2 millones de personas. Son necesarios cambios en las reglas institucionales que regulan los distritos electorales y los asientos en el Congreso costarricense.

Fortalecer la rendición de cuentas sobre el financiamiento político

Los estudios muestran que aún ocurren irregularidades en el financiamiento público y privado de los partidos políticos. En el caso del financiamiento público, los certificados de cesión (también llamados bonos de deuda política) siguen siendo un mecanismo que genera inequidad en la contienda electoral y, además, constituyen un portillo abierto para que dinero de fuentes ilegales entre en la actividad política. El Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) ha sugerido eliminarlos. En el caso del financiamiento privado, son pocos los mecanismos disponibles para rastrear contribuciones, cuando se sospecha que tienen un origen ilícito.



Combatir la corrupción en la función pública

En los últimos años, el sistema de administración de justicia ha experimentado un proceso de modernización que ha propiciado, entre otras cosas, un endurecimiento de las sanciones y la agilización de los procedimientos para perseguir la delincuencia, sobre todo en materia penal. No obstante, las sanciones y procedimientos previstos en la legislación aún son débiles cuando se trata de los llamados "delitos de cuello blanco", relacionados con actos de corrupción. Esta situación ha generado en la ciudadanía un sentimiento de que prevalece la impunidad, cuando ocurren irregularidades con fondos públicos, en las cuales participan altos funcionarios del Estado y la empresa privada.





Fotografía tomada por: Karla Richmond. Universidad de Costa Rica. <https://www.ucr.ac.cr/>

Dar sustento económico a los derechos reconocidos de la población

Una alta proporción de las leyes que se aprueban en el país se caracterizan por ser garantistas, pero vacías de recursos para su implementación, es decir, amplían y reconocen los derechos de la ciudadanía, le asignan nuevas competencias al Estado, pero no identifican las fuentes que proveerán el financiamiento necesario para acatar esos mandatos. En un escenario de déficit fiscal, esta situación se torna crítica. Para la población, este fenómeno significa tener expectativas que, a la postre, el Estado no logra cumplir; mientras que, para las instituciones públicas, significa perder credibilidad y capacidad de satisfacer las demandas de la ciudadanía. En las últimas dos legislaturas (2018-2020), el Congreso ha generado un cambio significativo en este indicador, al aprobar una gran mayoría de leyes con el sustento económico asignado, un comportamiento atípico desde los años ochenta. Mantener esa tendencia es esencial, a fin de mejorar la capacidad de la democracia para hacer aportes concretos al desarrollo humano sostenible.

El Informe Estado de la Nación ha dado seguimiento a los modos en que la ciudadanía ejerce su derecho a la organización, en los últimos 28 años, para obtener mejoras en la capacidad de las instituciones para enfrentar las demandas de la población. En este sentido, a inicios de la década anterior, puede constatar un cambio en los movimientos de lucha. En efecto, el tipo de protesta más frecuente tiene un carácter más "confrontativo", a tal punto que llega a superar, de manera sistemática, el uso de actividades más moderadas. Es decir, aunque es cierto que la cantidad de acciones colectivas ha tendido a disminuir en las últimas dos administraciones, también es cierto que su naturaleza ha cambiado. Para el sistema político es estratégico atender, oportunamente, las demandas y necesidades de la población, con ello reducir los niveles de descontento.

Fortalecer la gestión política del desarrollo

A partir de 1998, el sistema político costarricense ha experimentado una creciente volatilidad en las preferencias electorales, la erosión de las lealtades partidarias y un incremento de la fragmentación partidaria. Esta combinación de factores finalmente dio lugar a una fractura del sistema bipartidista y abrió espacio para la participación de nuevos partidos en la disputa por el control del Poder Ejecutivo y por los escaños del Congreso. Este último pasó a tener una conformación pluripartidista y sin mayorías; de hecho, las últimas siete administraciones han tenido que gobernar sin mayoría en la Asamblea Legislativa. En este período también ha sido palpable la dificultad para lograr acuerdos a largo plazo sobre temas centrales para el país, como la reforma y el financiamiento del Estado, la distribución de la riqueza y la sostenibilidad del sistema de salud, entre muchos otros. Las iniciativas de diálogo nacional y las comisiones de expertos tampoco han sido la vía para llegar a acuerdos nacionales.

El resultado es sombrío. El país se encuentra en un callejón donde no se vislumbra una salida clara a los principales desafíos del desarrollo humano sostenible, pues ninguna fuerza política tiene el poder y la legitimidad para definir el rumbo por sí sola. Pese a lo anterior, las dos últimas legislaturas mostraron que se pueden construir acuerdos funcionales para aumentar la productividad del Congreso, aunque eso no significa que lo anterior esté en apego con las demandas ciudadanas o que no se trate de acuerdos que generen descontento o regresividad.



Fotografía tomada por: Laura Rodríguez Rodríguez, Universidad de Costa Rica. <https://www.ucr.ac.cr/>


Fortalecer la política exterior como punta de lanza del desarrollo nacional

La sobrevivencia de un pequeño país sin ejército, como Costa Rica, enclavado en una zona de crónicas turbulencias sociales y políticas, está indisolublemente ligado al derecho internacional. Para nuestro país, la vigencia de normas internacionales en materia de paz, desarme global y derechos humanos es, además de un imperativo ético, un recurso práctico para enfrentar amenazas a su seguridad nacional. La pequeña economía costarricense, además, requiere una política exterior de alta calidad para identificar nuevas oportunidades empresariales y productivas.

En las últimas décadas, Costa Rica se ha convertido en un líder internacional en temas globales como ambiente, desarme, derechos humanos, derechos económicos de la población y desarrollo del derecho internacional. Al mismo tiempo, ha podido posicionarse como un país atractivo para la inversión extranjera, en gran medida por el desarrollo de capacidades institucionales, especializadas en esta labor, y la cooperación científica, principalmente en temas ambientales.

En los próximos años, será clave aprovechar la plataforma de política exterior que el país ya tiene, articularla a partir de objetivos comunes y acuerdos funcionales entre las diversas instituciones, a fin de convertirla en una palanca aún más robusta para alcanzar la visión de desarrollo esbozada en secciones previas de este manifiesto.





Articular el aparato institucional de política exterior para que actúe en concierto

La institucionalidad que ejecuta la política exterior costarricense tiene problemas de articulación. Por una parte, está el Ministerio de Relaciones Exteriores, a cargo de los temas propiamente políticos y diplomáticos y, por otra parte, el Ministerio de Comercio Exterior (Comex) y la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (Cinde), a cargo de los temas económicos. Con la entrada del país a la OCDE, este se convirtió en el ente rector de la participación de Costa Rica en ese foro.

En temas ambientales y tecnológicos de carácter internacional, participan otras entidades como el Ministerio de Ambiente y Energía (Minae) o el MICITT, entre otros. Esta descentralización no es, en principio, una debilidad; y atenderla no implica una centralización de la autoridad en un solo lugar. Sin embargo, ciertamente ha generado descoordinación y roces entre los diversos actores involucrados.



Convertirse en un líder internacional en la diplomacia científica

Transformarse en un centro de clase mundial en innovación y experimentación requerirá desarrollar un tipo de diplomacia científica, orientada a atraer talento científico y tecnológico, proyectos de innovación y emprendedurismo. Con ese fin, procura fortalecer los vínculos entre los centros de investigación y desarrollo más avanzados del planeta con las universidades, instituciones públicas y empresas radicadas en el país para enfrentar retos globales, la investigación básica, la incubación y prototipado de innovaciones (Jarquín y Mauduit, 2021).

En la actualidad, la diplomacia científica no ha sido implementada como un ámbito específico y propio de la política exterior costarricense. Entre otras entidades, las universidades públicas desarrollan actividades que podrían calzar dentro de este concepto, en función de sus propias iniciativas.

Remediar este estado de situación requerirá desarrollar capacidades que hoy no existen, dentro del aparato de política exterior costarricense, y superar el dualismo actual entre la política diplomática, a cargo de la cancillería, y la atracción de inversiones, liderada por Comex. La membresía del país en la OCDE puede ser una poderosa ventaja para tal fin.

Retomar un liderazgo regional en materia de integración y desarrollo humano en Centroamérica

La persistencia y agudización de los problemas históricos y la complejidad con que resurgen viejas amenazas implican hoy crecientes riesgos para la estabilidad social, económica y política de Centroamérica. El gran desafío es asegurar que no se repitan los errores del pasado, en sociedades profundamente marcadas por la violencia, la exclusión social y la inestabilidad política.

El cambio climático, la geopolítica del narcotráfico y el crimen organizado, la volatilidad de la economía internacional, los altos niveles de riesgos y la vulnerabilidad ante desastres, las nuevas dinámicas migratorias, el aprovechamiento sostenible del rico patrimonio natural y de los flujos crecientes de población en edad productiva (asociados al bono demográfico) y la pandemia generada por el covid-19, son dinámicas que trascienden las fronteras entre los países. Además, constituyen hoy factores determinantes de las posibilidades de todos los países de la región, incluida Costa Rica, para impulsar su desarrollo.

Es necesario que Costa Rica supere el comportamiento pendular hacia la región. Durante algunos períodos ejerce un liderazgo



positivo en favor del desarrollo humano sostenible y la paz; mientras que, en otros momentos, surge un retraimiento en relación con los asuntos centroamericanos. Romper con este ciclo implica que el país promueva acciones concretas, desde la institucionalidad de la integración, como complemento a los esfuerzos que realizan los Estados para impulsar su desarrollo humano sostenible.

La nación costarricense podría ser una fuerza que impulse una integración con sentido práctico, ligada a metas claras y verificables, ajena a los ampulosos discursos que siguen caracterizando las agendas regionales. y como una estrategia para optimizar recursos y esfuerzos para potenciar el impacto de las acciones que cada país puede emprender por separado.



v. Compromisos del
**Consejo Nacional
de Rectores**



Por mandato constitucional, por vocación institucional y capacidades propias, este Consejo está llamado a efectuar aportes clave en la materialización de la visión del desarrollo hacia el año 2050 y la atención de los desafíos estratégicos planteados en el documento que recién ha sido presentado. En colaboración con el equipo técnico del Programa Estado de la Nación, nos hemos abocado a conocer la evolución reciente, situación actual y perspectivas en torno al desarrollo del país.

Sin duda, los aportes del CONARE son complementarios a los esfuerzos que cada una de sus universidades miembros realizan por medio de sus facultades, centros de investigación e iniciativas de extensión y acción social, en favor del desarrollo humano sostenible en el cumplimiento del mandato constitucional, sus leyes de creación, sus propias cartas fundacionales y sobre todo, en el marco de su autonomía.

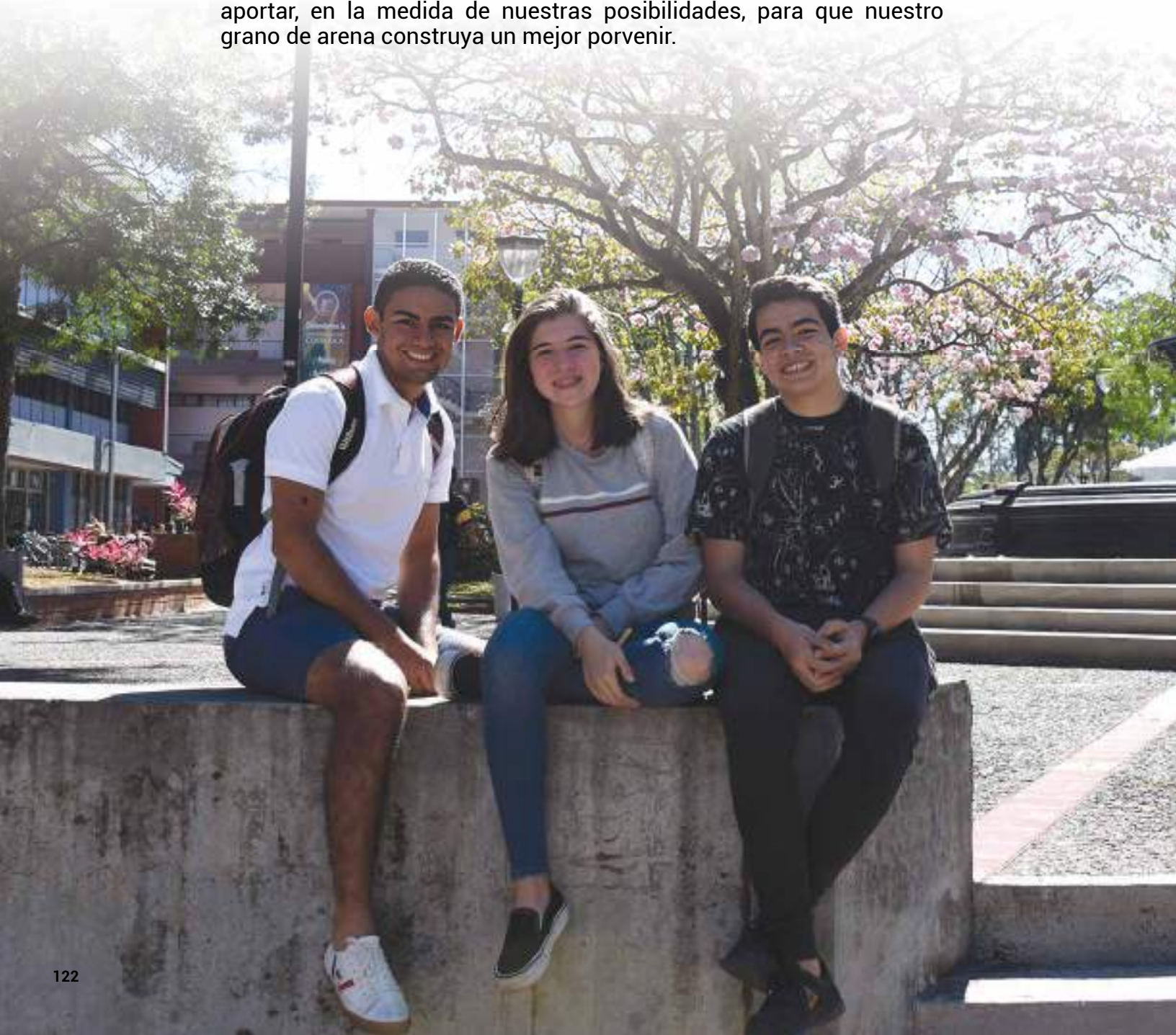


En efecto, la historia del país se ha caracterizado por grandes procesos de cambios sociales, y una fracción importante de ellos ha sido impulsada de distintas maneras por las instituciones de educación superior del país. Hoy, más que nunca, reconocemos la importancia del trabajo colaborativo y la necesidad de la articulación de alianzas sociales y políticas entre los diversos sectores de la sociedad, para llevar adelante las aspiraciones de bienestar y prosperidad que animaron a las generaciones fundadoras de la República hace 200 años.

La pandemia por covid-19 ha provocado una serie de impactos que, como instituciones de educación superior pública, también nos han afectado. El estudiantado, profesorado y cuerpo administrativo han debido revolucionar sus métodos de estudio, docencia y trabajo, no sin antes pasar por sus propias disrupciones personales, como lo han hecho todas las demás personas en el mundo. El cuidado de la salud mental, las relaciones interpersonales e interinstitucionales, y la continua prestación de servicios, han sido procesos paralelos a los cambios implementados para mantener la sostenibilidad de nuestras instituciones.

Pero estos cambios también nos han brindado perspectivas para aplicar a una nueva realidad, en la que cada una de nuestras universidades se encuentre más fortalecida y pueda aportar a los desafíos del desarrollo humano sostenible para las próximas décadas. Ante todo, es crucial mantener la sostenibilidad como un eje fundamental en el desarrollo humano para que, de este modo, no se debilite ningún sector. De esta manera, podremos evitar errores perniciosos como aumentar el desarrollo productivo a costa del desarrollo y la conservación ambiental; o fortalecer las medidas de recolección tributaria, pero promoviendo la exclusión social y el empobrecimiento.

Los cambios en el modelo de desarrollo son de carácter urgente y drástico, y son inevitables si queremos cumplir las expectativas de desarrollo planteadas para el año 2050. Todas y todos debemos aportar, en la medida de nuestras posibilidades, para que nuestro grano de arena construya un mejor porvenir.





Para hacer de este escenario una realidad, es importante que mantengamos un compromiso activo que se traduzca en acciones concisas y significativas. Por esto, el Consejo Nacional de Rectores y cada una de sus universidades reitera su compromiso con acciones concretas relacionadas con la prospectiva, la visión de largo plazo y los principales desafíos estratégicos que han sido presentadas en el presente pronunciamiento.

En primer lugar, el CONARE se compromete a continuar contribuyendo en la solución de problemas nacionales, para lo cual se utilizarán las capacidades universitarias que permitan impulsar la innovación y desarrollo, con la aspiración de impulsar un desarrollo social más democrático, inclusivo y equitativo.

Además, está el compromiso de impulsar una mayor articulación de la normativa de las universidades que forman parte de este Consejo para la vinculación externa de su personal académico y científico, sus laboratorios y sus centros de investigación a procesos de innovación, desarrollo empresarial y acción humanitaria, con el fin de resolver la fragmentación actual de normas, procedimientos y cadenas de autorización a nivel del sistema de educación superior pública. Así como, el compromiso de impulsar, en el marco de este sistema, una política común para maximizar el uso de la infraestructura para la investigación científica y técnica por parte de otras instituciones del sector público, las organizaciones de la sociedad civil y el sector productivo.

El CONARE se compromete también a efectuar una profunda revisión de la oferta académica del sistema de educación superior pública en todas las regiones del país, con el fin de ampliar las oportunidades educativas y mejorar la eficiencia mediante una integración de los servicios que ofrecen sus universidades miembros y crear carreras relacionadas con las apuestas de desarrollo de las regiones, sin sacrificar el sentido humanista y la formación integral de las personas estudiantes.

Nos comprometemos, además, a lograr una mayor articulación de la educación superior con los otros ciclos o niveles de la educación, incluida la educación y formación técnico-profesional impartida por el Instituto Nacional de Aprendizaje y los colegios técnico-profesionales. Este

ejercicio permitirá fortalecer la actualización, transferencia de tecnología y conocimientos.

Queremos también apoyar en el diseño e implementación de la diplomacia científica como política de Estado, con el fin de que se constituya en una interlocutora activa que coordine la voz universitaria frente al Estado y el sector privado.

Por otra parte, esperamos fortalecer los sistemas de información para la transparencia, rendición de cuentas y la evaluación de cumplimiento de las metas en el uso de las transferencias que el sistema de educación superior pública recibe del Estado.





Finalmente, nos comprometemos a redoblar los esfuerzos para cumplir con los compromisos asumidos por el CONARE en 2019 en la atención de los desafíos educativos planteados.

Cada uno de estos acuerdos implica un esfuerzo del Consejo Nacional de Rectores y las universidades que de él forman parte, por apuntar sus ejes sustantivos de docencia, investigación y acción social hacia la mejora continua. Consideramos que estos compromisos permitirán que la educación superior pública se mantenga a la vanguardia, ofreciendo contenidos y reflexiones de calidad, que favorezcan al país con la formación de estudiantes integrales y un quehacer siempre tendiente a mejorar la calidad de vida de quienes habitan nuestro país.

No existe una fórmula única y definitiva de cómo debe accionar el país para alcanzar el desarrollo esperado. Por eso, el CONARE plantea la necesidad de abordarlo de forma democrática, plural y dialógica. Estamos llamados a hallar puntos de encuentro en la construcción de este desarrollo sostenible, que abra puertas y que aproveche el talento humano y potencial natural con los que cuenta nuestro diverso país.

Referencias bibliográficas

Este documento se elaboró a partir de la revisión de los siguientes informes publicados por el Programa Estado de la Nación:

- PEN. 2008a. Tercer Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. San José: Programa Estado de la Nación.
- PEN. 2008b. Vigésimocuarto Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2014a. Informe Estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación 2014. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2014b. Vigésimo Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2015a. Primer Informe Estado de la Justicia. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2015b. Vigésimoprimer Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2016. Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2017a. Sexto Informe Estado de la Educación. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2017b. Vigésimotercero Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2018. Informe Estado de la Nación 2018. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2019b. Séptimo Informe Estado de la Educación. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2019b. Informe Estado de la Nación 2019. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2020. Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2021a. Actualización de indicadores del Estado de la Nación: ¿Cómo terminó el año 2020 respecto a lo planteado en el último Informe Estado de la Nación?
- Santos, M. y G. Salas. 2021. Radiografía de los emprendimientos de base tecnológica en Costa Rica.
- _____. 2021a. Octavo Informe Estado de la Educación. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2021b. Sexto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. San José: Programa Estado de la Nación

Asimismo, se emplearon otras investigaciones publicadas que pueden ser consultadas en el sitio web del Programa Estado de la Nación (www.estadonacion.or.cr), tales como:

- Gutiérrez Saxe, M. y F. Straface. 2008. Democracia estable: ¿alcanza? Washington: BID-PEN.

La sección de desafíos estratégicos utiliza como referencia el documento preparado por el equipo técnico del PEN para la oficina del presidente de la Asamblea Legislativa en el período 2020-2021 y el documento del Conare de 2019 sobre los desafíos de la educación:

- Rodríguez, S., Merino, L.; Román, I.; Villarreal; E; Mora, A. y J. Vargas Cullell. 2021. Desafíos estructurales de Costa Rica identificados por los Informes del Programa Estado de la Nación.
- Conare. 2019. Desafíos de la educación en Costa Rica y aportes de las universidades públicas. San José: Conare.

Finalmente, se utilizaron como referencia los siguientes documentos de autoría institucional o personal:

- Alonso, E. 2016. Políticas de fomento al desarrollo productivo en Costa Rica. San José, ponencia preparada para el vigesimosegundo Informe Estado de la Nación.
- Alpízar, F. y J. Vargas Cullell. 2020. Capítulo 1. La democracia amenazada. En: Alfaro, R. y F. Alpízar. Elecciones 2018 en Costa Rica: retrato de una democracia amenazada. San José: Programa Estado de la Nación–Centro de Investigaciones y Estudios Políticos de la Universidad de Costa Rica (CIEP-UCR), <https://ciep.ucr.ac.cr/libro-democracia-amenazada/>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2020. Panorama fiscal de América Latina y el Caribe. https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46808/S2100170_es.pdf
- Conejo, C. y D. Cardoza. 2021. "Aplicación de la regla fiscal en Costa Rica". Economía y Sociedad, Vol. 25, Núm. 58 (2020), <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/economia/article/view/14124>
- Durán, E. y M. Santos. 2020. Formación femenina en CyT: un tema de desarrollo, equidad y competitividad. <https://hipatia.cr/historias?historia=163>
- Jarquín, ME y JC Mauduit. 2021. Institutional Capacity for Science Diplomacy in Central America. Frontiers, Vol. 6. www.frontiersin.org/article/10.3389/frma.2021.663827
- Rosero, L. y P. Jiménez. 2019. Ciclo económico vital y bonos demográficos en Costa Rica. CEPAL, Santiago de Chile, Serie Población y Desarrollo 127.
- Thomsen, P. 2020. Europe's COVID-19 Crisis and the Fund's Response. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/04/15/tr041520-transcript-of-april-2020-european-department-press-briefing>
- Vargas Cullell, J. y E. Durán. 2016. "La institucionalidad de los Estados en Centroamérica". En: Prats, J. & J. Beverinotti (eds). Una mirada al gasto social en Centroamérica y República Dominicana, 2007-2013. Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Vargas Cullell, J. 2013. "Advancing the Study of Stateness in Central America: Methodology and Some Illustrative Findings". En: Handbook of Central American Governance. London: Routledge, capítulo 7.



UCR TEC

UNA



UNED

UTN
Universidad
Técnica Nacional



2021

Año de las Universidades Públicas
por la conectividad como
derecho humano universal

BICENTENARIO DE LA
INDEPENDENCIA DE COSTA RICA



/Consejo Nacional de Rectores



www.conare.ac.cr



2519-5700



1.3 km. norte de la Embajada de los Estados
Unidos. Pavas, San José, Costa Rica