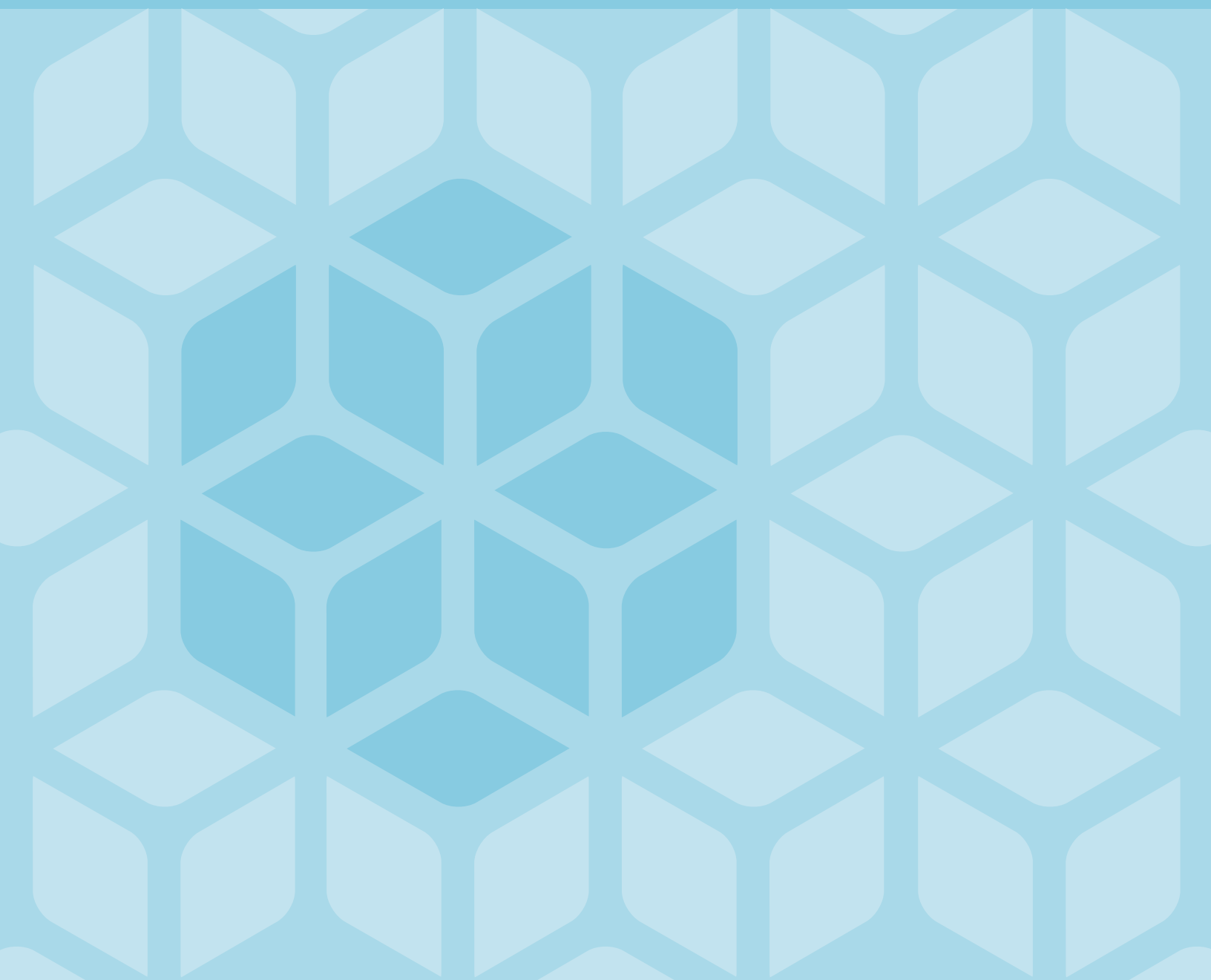


2
P A R T E

Educación Preescolar,
Básica y Diversificada
en Costa Rica



Introducción

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

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

El argumento central del capítulo es que la educación se fue construyendo como un bien público y pilar de un desarrollo nacional que distinguió al país dentro de la región latinoamericana a lo largo de la segunda mitad del siglo XX e

inicios del actual. Sin embargo, los retrocesos recientes en el acceso y calidad educativas y la pérdida de prioridad política de la educación en la agenda nacional han afectado -y continúan afectando- las oportunidades y capacidades de generaciones enteras y, por esa vía, debilitan el desarrollo humano y la democracia del país. El problema es severo y va más allá de un simple rezago temporal. En la situación actual se unen desafíos coyunturales y estructurales cuyos efectos a largo plazo amenazan el desarrollo sostenible del país y su capacidad para enfrentar los desafíos del siglo XXI.

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

(BPE) en el sistema educativo nacional, un recurso valioso para promover la innovación y la mejora educativa.

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

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

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

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

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

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

actores educativos con el fin de identificar los principales objetivos que deberían guiar la política educativa nacional en los próximos años.

El capítulo diseñó un plan de inversión gradual luego de un ejercicio de planificación estratégica que inició con la definición de un objetivo estratégico y tres pilares sobre los cuales es necesario actuar. Estos se desagregaron en ocho aspiraciones y veinte parámetros de logro, con sus correspondientes objetivos operativos e indicadores para su medición. Este planteamiento sirvió de base para estimar los costos asociados a su cumplimiento y establecer un horizonte temporal de gradualidad para alcanzarlo. Posteriormente, se compararon los niveles de inversión requeridos con los escenarios fiscales que el país probablemente enfrentará en los próximos años y con la capacidad del MEP para gestionar la inversión educativa.

La elaboración de esta primera parte del *Informe* contó con la colaboración de una amplia red de investigación de personas expertas nacionales e internacionales que elaboraron estudios de base cuyos documentos están disponibles para consulta pública en el sitio web: www.estadonacion.or.cr.

CAPÍTULO

EDUCACIÓN PREESCOLAR, GENERAL BÁSICA Y DIVERSIFICADA

2

Educación preescolar, general básica y diversificada

HALLAZGOS RELEVANTES

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

CAPÍTULO

EDUCACIÓN PREESCOLAR, GENERAL BÁSICA Y DIVERSIFICADA

2

Educación preescolar, general básica y diversificada

VALORACIÓN GENERAL

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

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

visión estratégica y un amplio diálogo para enderezar el rumbo.

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

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

Los ejemplos de una disrupción destructiva ayuna de capacidad creativa son numerosos y consecuentes. En 2021, el gobierno anterior diseñó el Plan Integral de Nivelación Académica (PINA) e implementó el Sistema de Registro e Información para la Mejora de los Aprendizajes (SIRIMEP). Ambas inicia-

tivas fueron discontinuadas sin mayores explicaciones. En su lugar, se sucedieron acciones fragmentadas y de corto alcance, sin mecanismos eficaces de seguimiento ni evaluación.

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

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

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

VALORACIÓN GENERAL

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

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

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

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

Que sea hoy más difícil superar una crisis educativa no significa que no haya salida. Costa Rica tiene experiencia y bases importantes a las que echar mano. En las décadas anteriores

consolidó un sistema educativo que amplió derechos y oportunidades de acceso y coberturas educativas, posicionando a la educación pública como pilar del desarrollo humano. Logró promover una reforma curricular de amplio espectro en todos los niveles educativos y el desarrollo modalidades innovadoras, así como iniciativas para combatir la exclusión educativa con enfoques preventivos.

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

CAPÍTULO

EDUCACIÓN PREESCOLAR, GENERAL BÁSICA Y DIVERSIFICADA

2

Educación Preescolar, General Básica y Diversificada en Costa Rica

ÍNDICE	Introducción
Hallazgos relevantes	91
Valoración general	93
Introducción	95
Costa Rica cuenta con un sistema educativo que amplió derechos y oportunidades en las últimas décadas sin lograr los resultados esperados	96
Retrocesos educativos recientes afectan principalmente a las personas en condición de vulnerabilidad social	101
Malas decisiones recientes en la gestión educativa crearon nuevos problemas	126
Debilidades institucionales dejan al sistema con poca capacidad estratégica y operativa	139
País debe recuperar el pacto educativo nacional por la educación para reconstruir visión, capacidades y gobernanza educativas	153
Anexo metodológico	159
Aporte especial: Voces docentes: la compleja realidad del quehacer docente dentro y fuera del aula	163
Aporte especial: Innovación y calidad educativa: Guía para identificar, sistematizar, desarrollar y escalar buenas prácticas docentes en el sistema educativo costarricense	169

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

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

El *Noveno Informe Estado de la Educación* advirtió sobre esta grave situación. Los hallazgos de dicha edición muestran que no solo no se logró salir de esta crisis sino que se profundizó. La falta de respuestas institucionales pertinentes y la ausencia de un plan de nivelación

consolidado han dejado a una población estudiantil con graves deficiencias en el desarrollo de las competencias claves, como lo demuestran las pruebas nacionales e internacionales. El Ministerio de Educación Pública (MEP) no implementó estrategias para revertir los efectos del apagón educativo (PEN, 2023; 2021) ni responder con la rapidez que la situación exigía. Además, la inacción en áreas estratégicas acentúa las brechas territoriales, especialmente entre el estudiantado de zonas rurales y de menores oportunidades socioeconómicas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La recuperación, sin embargo, arrastró tensiones estructurales que limitaron la

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

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

País fortaleció su red educativa y mejoró la asistencia escolar

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

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

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

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

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

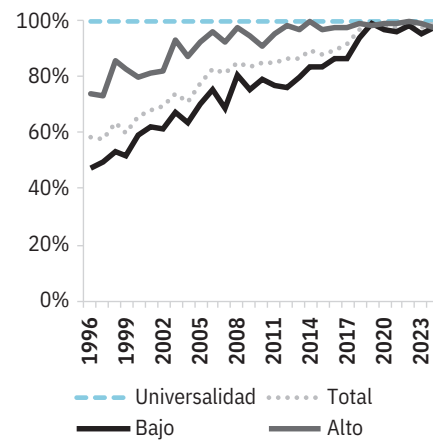
El éxito en el incremento de la cobertura educativa en las primeras décadas del siglo XXI se debió, en gran medida, al compromiso sostenido del Estado costarricense para dotar al sistema educativo de mayor financiamiento público. Dicho compromiso se materializó en un notable crecimiento de la inversión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

La parte medular de la recuperación del sistema educativo a partir de los años noventa la aportó la educación pública. En el 2023, el 90,2% del estudiantado

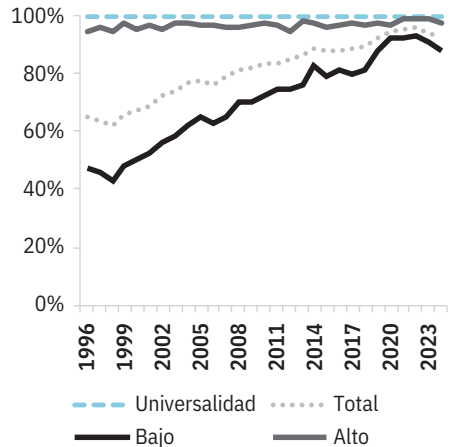
Gráficos 2.1

Porcentaje de personas que asisten a la educación regular, según clima educativo del hogar^{a/}

a) De 5 a 6 años



b) De 13 a 17 años



a/ Se considera clima educativo bajo cuando el promedio de años de escolaridad en el hogar es igual o inferior a seis años y clima educativo alto, cuando la escolaridad es superior a doce años.

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

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

La combinación de mejoras en la retención escolar y en los niveles de logro académico ha resultado en un aumento sostenido en el promedio de años de escolaridad formal entre la población joven de 18 a 35 años, que pasó de 7,8 años en

1987 a 10,9 en el 2024. Este es un avance significativo y generalizado, que acercó al país al cumplimiento de la obligación constitucional de la educación diversificada (gráfico 2.2).

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

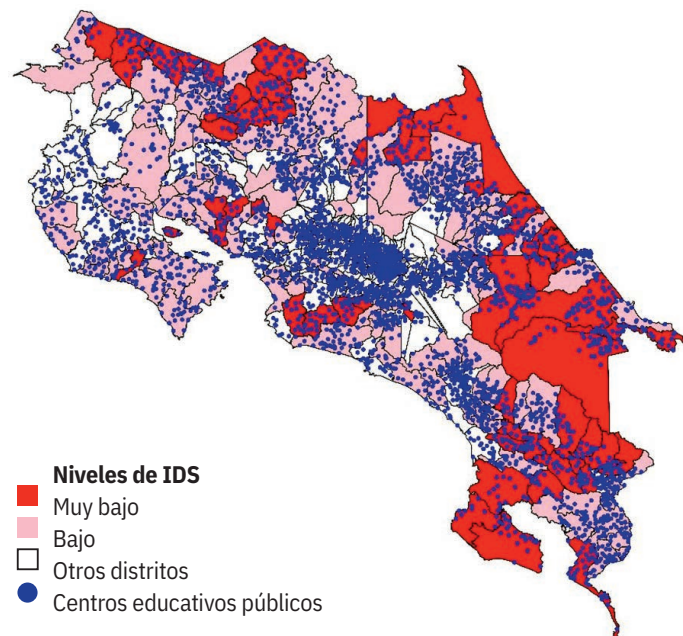
La mejora educativa no logró resolver problemas de larga data en acceso y calidad

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

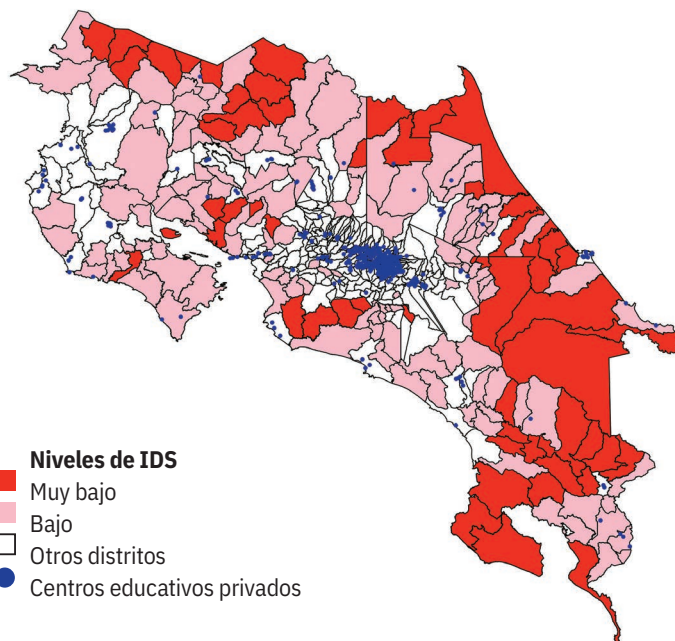
Mapas 2.1

Centros educativos según distrito y área de menor desarrollo relativo^{a/}. 2024

a) Públicos



b) Privados

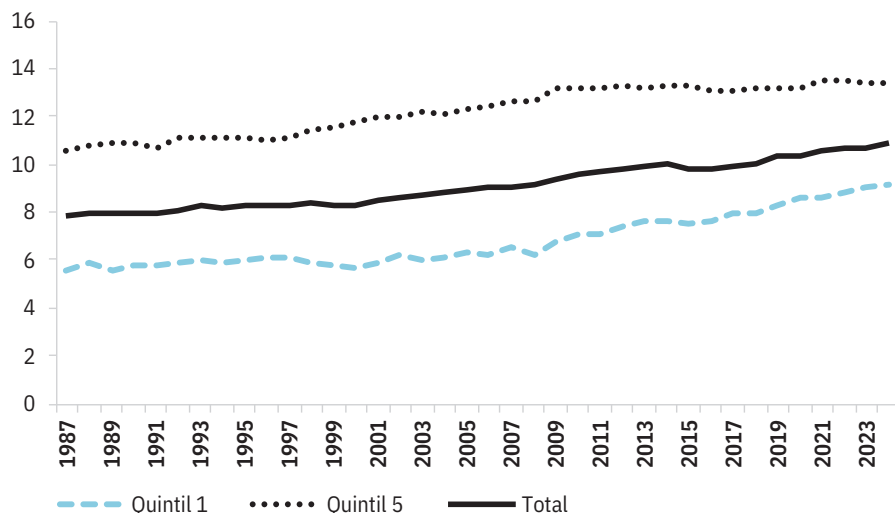


a/ Se destacan aquellas con nivel bajo o muy bajo.

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

Gráficos 2.2

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



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

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

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

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

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

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

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

Otro nudo estructural fundamental es la crisis en infraestructura y ambientes de

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

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

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

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

aprendizajes fundamentales. Los resultados de PISA 2022 que se analizan en la sección siguiente evidencian la gravedad del problema.

El rendimiento de las transformaciones realizadas fue menor al previsto

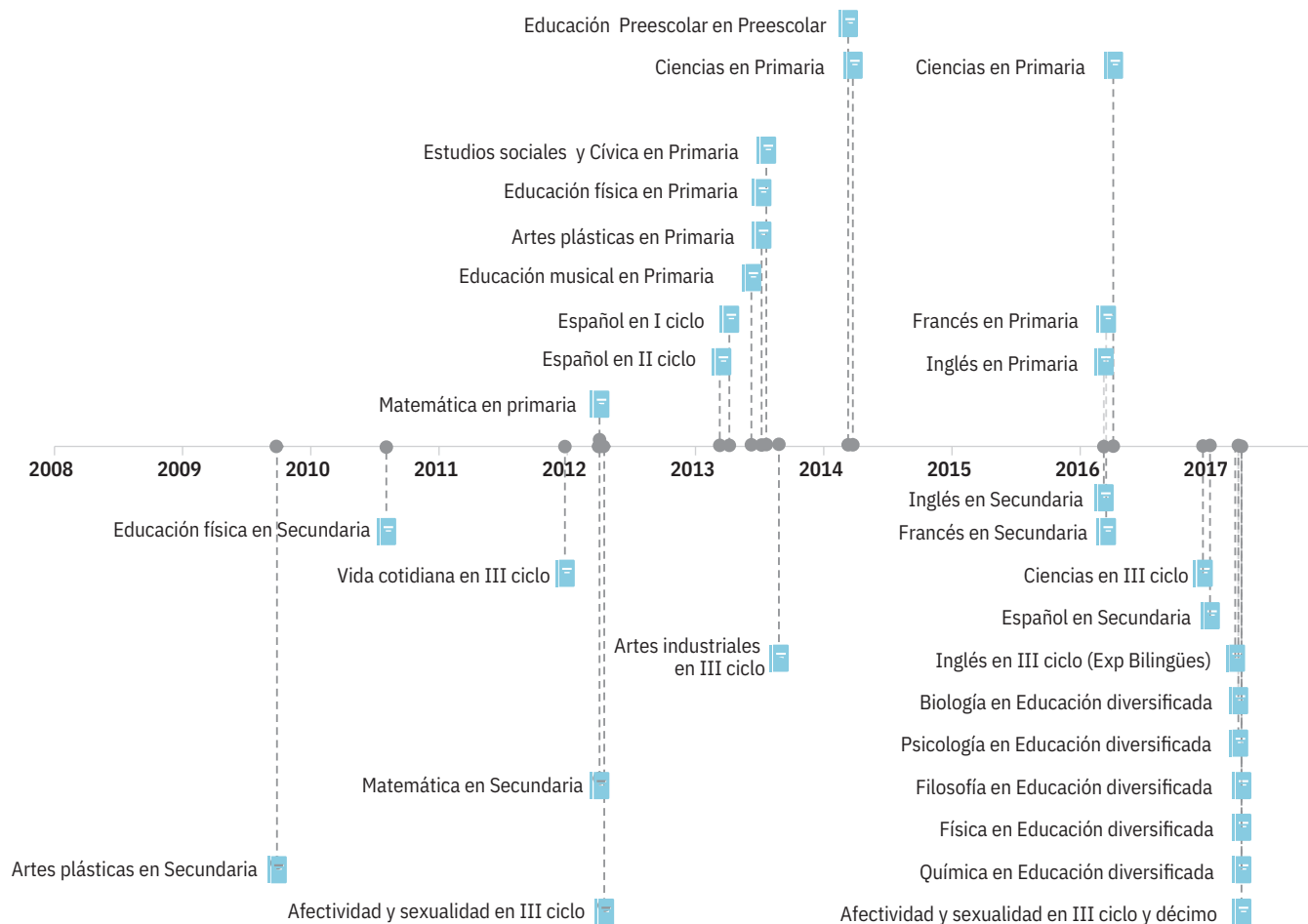
Sucesivas ediciones del *Informe Estado de la Educación* han documentado el hecho de que Costa Rica impulsó políticas educativas orientadas a modernizar su sistema de enseñanza y responder a los desafíos de una sociedad cada vez más compleja. Estas políticas plantearon ubicar al centro educativo como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

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

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

Figura 2.1

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



Fuente: Elaboración propia con base en CSE.

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

Un ejemplo de los límites en la aplicación de políticas educativas transformadoras se refiere a la incorporación de tecnologías digitales al sistema educativo. Desde la década de 1990, el país puso en marcha iniciativas como el Programa Nacional de Informática Educativa (Pronie) y durante la pandemia del covid-19 reforzó estos esfuerzos mediante la entrega masiva de dispositivos electrónicos. Sin embargo,

esta apuesta por la innovación tecnológica no estuvo acompañada por los cambios estructurales necesarios para garantizar su aprovechamiento pedagógico. Tal como lo documenta el PEN (2021), no existió una estrategia clara de formación docente, mecanismos de sostenibilidad a largo plazo y una integración efectiva de las TIC en el currículo. Esto redujo el impacto de las inversiones realizadas y evidenció una brecha persistente entre el acceso a la tecnología y su uso significativo en los procesos de enseñanza y aprendizaje.

Estas iniciativas muestran que Costa Rica tuvo una clara voluntad de transformación educativa, impulsada por actores técnicos con visión y capacidad propositiva.

No obstante, las innovaciones enfrentaron condiciones adversas y el resultado fue una persistente distancia entre el diseño de las políticas y su implementación efectiva.

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

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

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

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

Aunque la normativa no asigna a la supervisión el seguimiento pedagógico, esta figura es el vínculo más directo con los centros educativos. Sin embargo, su rol se ha centrado en tareas administrativas, lo cual limita las interacciones con las direcciones escolares a la solicitud de informes y documentos (Beirute, 2021). Asimismo, en el nivel regional persisten descoordinaciones entre supervisión y asesoría pedagógica. La Contraloría

General de la República, mediante el Índice de Capacidad de Gestión Institucional (ICG), ha documentado una baja capacidad de gestión por resultados del MEP, reflejada en debilidades en estrategia, estructura, procesos, información y cumplimiento de políticas de calidad.

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

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

Para más información sobre

**POLÍTICAS CURRICULARES EN
LOS ÚLTIMOS VEINTE AÑOS**

véase Francis, 2025, en
www.estadonacion.or.cr

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

La revisión histórica realizada en el apartado anterior permite poner en contexto y entender mejor el período más

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

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

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

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

Esta sección aborda el segundo mensaje

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

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

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

En los siguientes dos acápite se analizan dos desafíos cruciales para el sistema educativo costarricense: por un lado, la

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

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

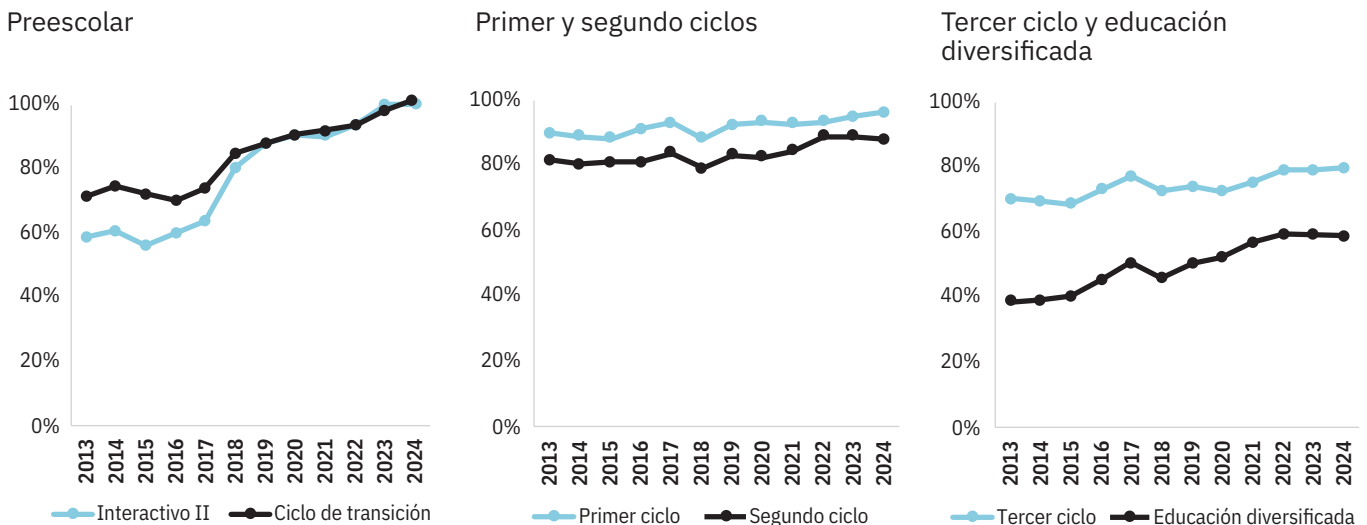
El *Informe Estado de la Educación* emplea la tasa neta de escolaridad para dar seguimiento a la aspiración nacional de que las personas estudiantes asistan a la educación entre ciclos sin discon-

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

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

Gráfico 2.3

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



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

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

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

En conjunto, los avances en la cobertura de la educación diversificada han permitido que cerca del 74,8% de las personas entre 18 y 22 años en el 2024 concluyeran la secundaria¹. Del porcentaje restante que no tiene la secundaria completa, el 11% aún forma parte del sistema educativo y el 14,6% está fuera. En un contexto como el actual, en el cual no contar con el título de secundaria representa un factor de riesgo de exclusión laboral para las personas jóvenes y adultas, han surgido iniciativas como el Bachillerato para la Empleabilidad y el Emprendimiento (BEE). Este programa busca que las personas no solo finalicen la secundaria, sino que también desarrollen un conjunto de competencias clave para la inserción laboral (recuadro 2.1).

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

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

Recuadro 2.1

Bachillerato para la Empleabilidad y el Emprendimiento (BEE)

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

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

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

El programa se estructura en cuatro módulos:

- Competencias socioemocionales (2 semanas): desarrollo de habilidades emocionales, autorregulación, metas personales y familiarización con los recursos virtuales.
- Competencias digitales (4 semanas): alfabetización tecnológica para el entorno laboral, seguridad en línea y creación de contenido digital.

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

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

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

En términos acumulados, a octubre del 2024, un total de 23.049 personas se habían inscrito en el BEE, de las cuales 16.550 lograron obtener su título de bachillerato. Las mujeres representaron el 64,72 % del total de personas graduadas. Este resultado representa un avance significativo en materia de equidad educativa.

El impacto de esta política educativa se refleja también en los indicadores de bienestar. Del primer grupo graduado en abril del 2024, el 47,95% reportó una mejora en sus ingresos familiares seis meses después de obtener el título. A su vez, el 91,2% de las personas participantes recomendaría el programa, destacando su relevancia personal y familiar.

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

Fuente: Brenes et al., 2025.

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

Pese al descenso en la población de 0 y 3 años². El *Informe Estado de la Educación* destaca la necesidad de ofrecer servicios de alta calidad que mejoren sus condiciones de vida, como el acceso a la salud y un buen inicio en la educación. Las experiencias e interacciones en los primeros cinco años son clave para el desarrollo social, emocional y cognitivo. Estas experiencias, sin embargo, están directamente relacionadas con la calidad de los ambientes en donde ocurren, ya sea en el hogar, en centros de cuidado o en instituciones educativas. Asimismo, las inversiones realizadas en la educación durante esta etapa se traducen en réditos mayores a través de ahorros sociales en salud, seguridad, desempleo o pobreza (Heckman, 2006).

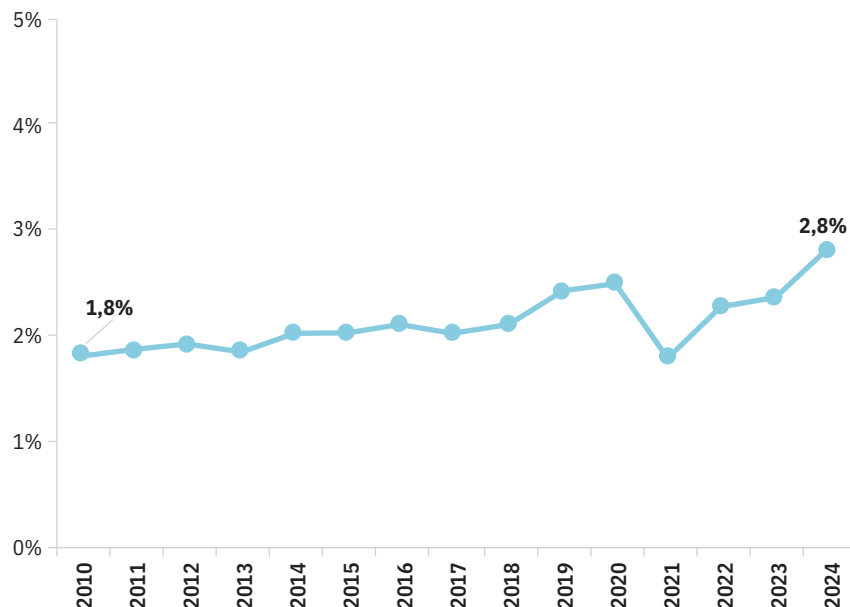
A pesar de las numerosas evidencias, el sistema educativo en Costa Rica ha avanzado poco en la provisión de servicios para esta población. Si se toma como referencia, la población entre 0 y 3 años mediante las proyecciones de población del INEC y la matrícula que reporta el MEP en maternal e interactivo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

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

La falta de servicios educativos públicos y de calidad coloca a las personas más

Gráfico 2.4

Evolución de la cobertura estimada^{a/} del servicio educativo^{b/} para la población de 0 a 3 años



a/ Se estima al dividir la cantidad de personas matriculadas entre la cantidad de personas entre 0 y 3 años según las proyecciones nacionales de población.

b/ Incluye matrícula de interactivo I, maternal II y otros niveles dentro de la educación preescolar.

Fuente: León, 2025; con datos de INEC, 2024 y MEP, 2023.

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

Persisten brechas socioeconómicas en el desempeño académico de las personas estudiantes

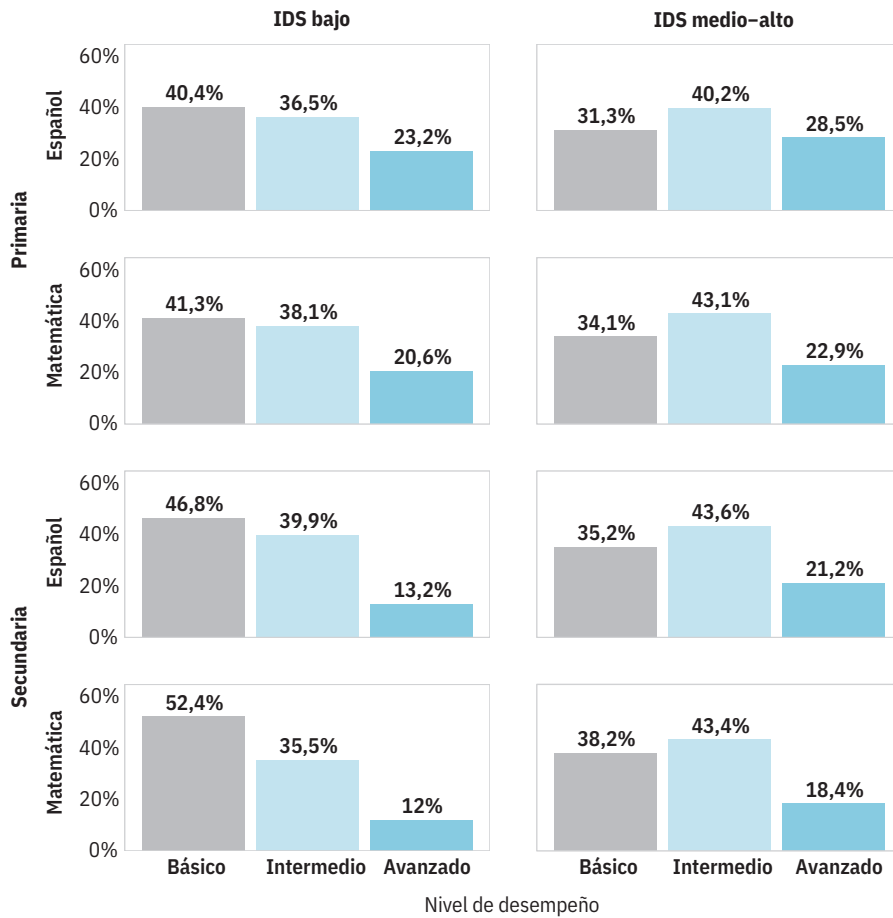
Los resultados de la Prueba Nacional Estandarizada 2023 confirman que los centros educativos ubicados en zonas de menor desarrollo social siguen enfrentando condiciones adversas para alcanzar niveles de aprendizaje similares a los del resto del país. El desempeño en los componentes de Español y Matemática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

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

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

Gráfico 2.5

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



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

estos mínimos, los centros con mayores desventajas obtienen puntuaciones significativamente menores³.

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

Se agudiza el rezago estudiantil en competencias fundamentales del aprendizaje

Contar con un sistema educativo resiliente es fundamental ante una crisis

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

El país mostró retrocesos en cada uno de los componentes que definen la resiliencia educativa: se deterioraron los aprendizajes clave, se ampliaron las desigualdades y cayó el bienestar estudiantil

(OCDE, 2023a). La consecuencia fue un profundo rezago ya existente, que acumuló los efectos de la pandemia y aceleró el deterioro de las competencias fundamentales del aprendizaje. Actualmente, este se manifiesta como una pérdida sostenida en áreas clave como lectura y matemática.

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

Costa Rica registró en el 2022 su peor desempeño en PISA

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

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

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

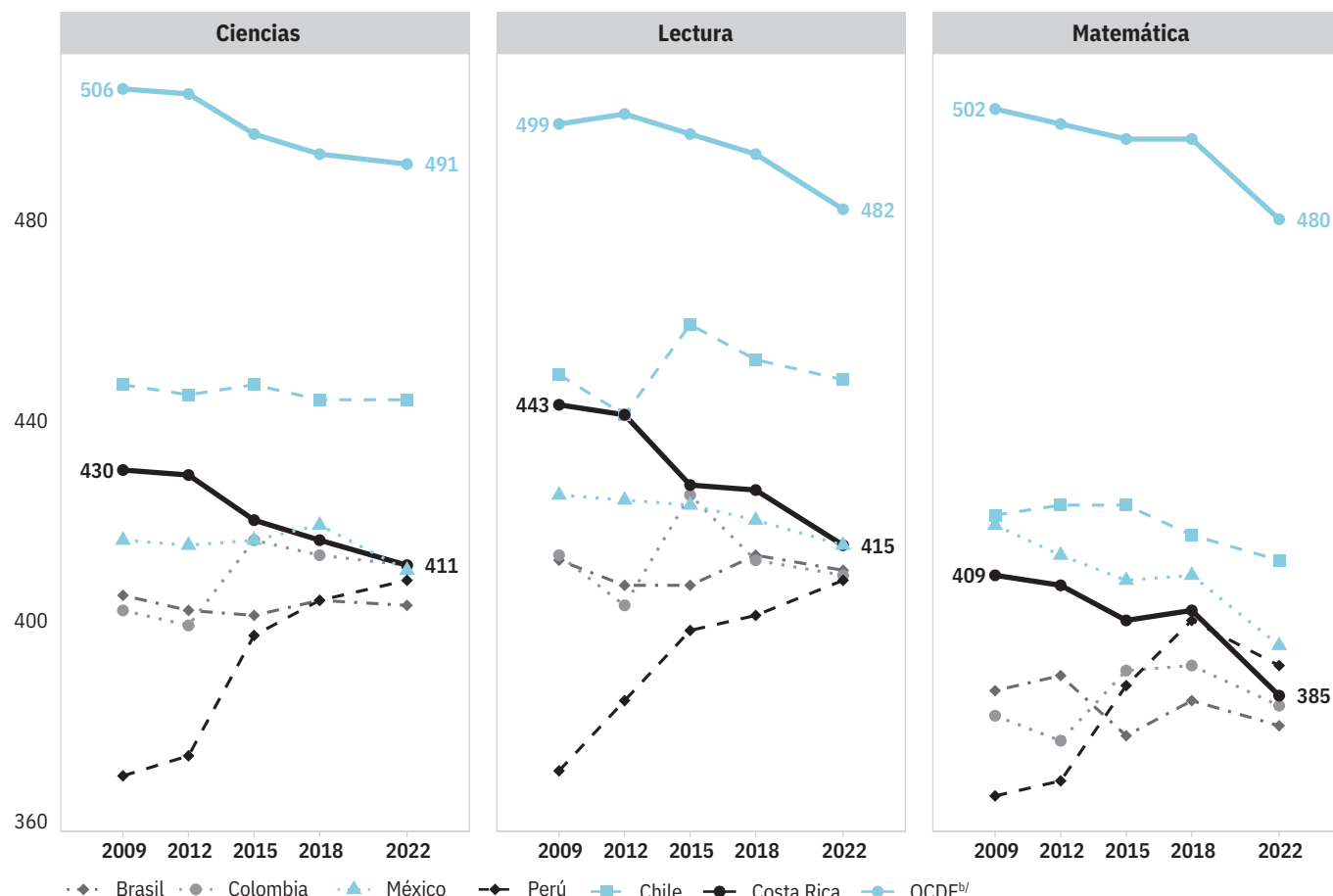
Estos puntajes se traducen en perfiles estudiantiles que apenas logran los mínimos aceptables. En los niveles de desempeño más bajos en lectura (I y II de VI posibles) se ubicó el 77% del estudiantado; poseen capacidad apenas para localizar información explícita en textos simples. En matemáticas, el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

La profundidad de esta tendencia hace cada vez más difícil revertir el retroceso y recuperar las capacidades que las

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

Gráfico 2.6

Tendencias en el desempeño de las pruebas PISA, por país^{a/}, según la competencia evaluada. 2009-2022 (porcentajes)



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

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

Los resultados de PISA 2022 evidencian un deterioro más profundo: el porcentaje de estudiantes ubicados en el primer nivel de desempeño creció significativamente; es decir, jóvenes de 15 años que no logran desarrollar tareas mínimas en matemáticas y lectura. Esta situación revela que no dominan las habilidades básicas necesarias para usar el conocimiento de manera efectiva en su vida cotidiana ni en el futuro laboral. Se sabe que esta caída en los puntajes de las pruebas PISA no significan nuevos y mayores deterioros en los aprendizajes, sino también aumentos en las brechas⁴ socioeconómicas (colegios públicos vs. privados)⁵ y geográficas (colegios urbanos vs. rurales) que el país ya venía arrastrando. Sin embargo, las limitaciones en la edición 2022 no permiten profundizar en otro tipo de brechas, una grave omisión que afecta la toma de decisiones educativas (recuadro 2.2).

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

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

El impacto diferencial entre grupos puede explicarse, en parte, por las condiciones estructurales previas a la pan-

Recuadro 2.2

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

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

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

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

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

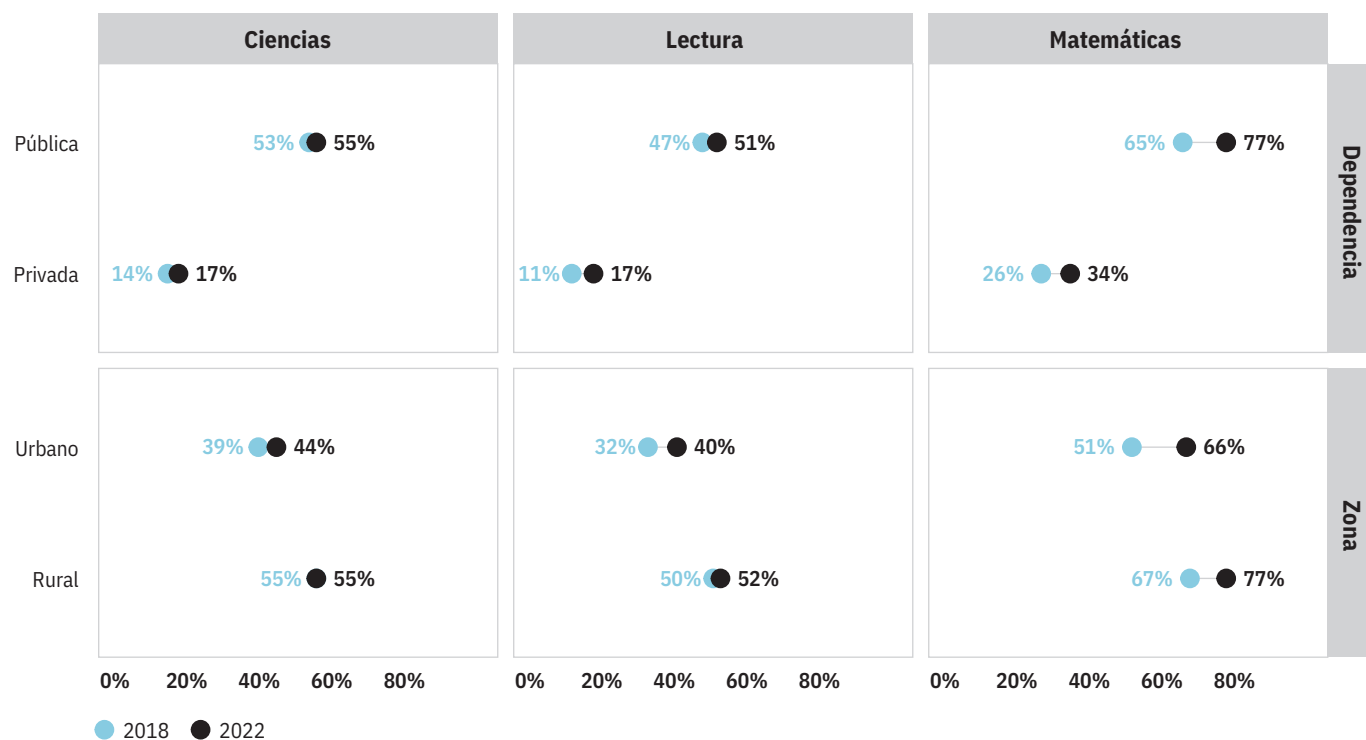
Fuente: Barquero, 2025e.

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

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

Gráfico 2.7

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



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

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

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

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

Costa Rica enfrenta una brecha digital profunda y poco visible: el hacinamiento tecnológico y las nuevas formas de exclu-

Recuadro 2.3

Se debilitó el sentido de pertenencia escolar del estudiantado

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

Según los resultados de PISA 2022, Costa Rica registró un valor de -0,16^e en el índice

de sentido de pertenencia, revirtiendo las mejoras observadas en ediciones anteriores del estudio (OCDE, 2023a). Particularmente, los datos muestran que un 21% del estudiantado reportó sentir soledad, incomodidad y “fuera de lugar” en su colegio (24,4%), y un 23% se sintió extraño o excluido en su centro educativo.

Fuente: Barquero, 2025e.

sión relacionadas con el tipo de uso que se hace de los dispositivos. Estas condiciones limitan severamente las oportunidades de aprendizaje, participación y desarrollo de

amplios sectores de la población, en particular los más vulnerables. El resultado es no solo que el país arrastra un rezago histórico en la formación de competencias

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

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

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

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

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

El *Octavo Informe del Estado de la Educación* (2021) señaló el rezago en competencias digitales que enfrenta Costa Rica. Los resultados de PISA 2022 confirman que estas debilidades persisten⁷. Las personas estudiantes costarricenses tienen bajos niveles de competencia digital, lo cual limita su aprendizaje,

colaboración y desempeño en entornos tecnológicos.

Para entender mejor la situación, se realizó un análisis especial a partir del cuestionario internacional opcional de familiaridad con TIC aplicado en PISA 2022⁸. Se consideraron 13 escalas agrupadas en tres dimensiones clave: acceso a tecnologías (para fines educativos y recreativos), uso pedagógico de las TIC y actitudes, regulación y seguridad digital.

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

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

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

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

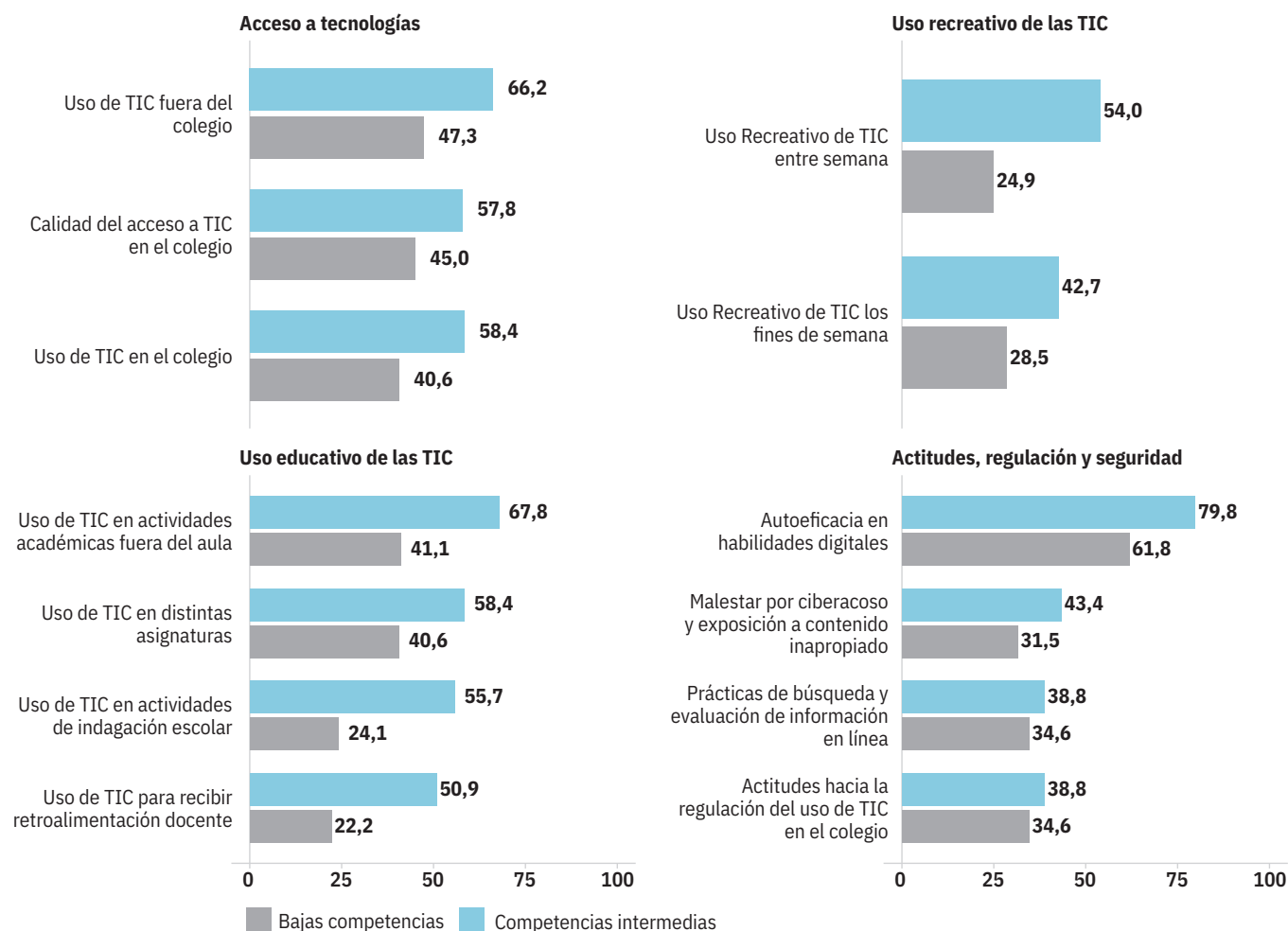
Esta situación representa un desafío crítico para la recuperación educativa. Un sistema que aspira a mejorar tras una crisis debe garantizar que todos sus estudiantes desarrollen las competencias necesarias para aprender de manera autónoma, interactuar con criterio en entornos digitales y adaptarse a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

Alta tenencia de celulares oculta profundo hacinamiento tecnológico en los hogares

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

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

Gráfico 2.8

Puntaje promedio de población de 15 años por dimensión TIC, según perfiles de competencias digitales^{a/} en PISA 2022

a/ Se presentan las escalas que conforman los perfiles de competencia digital del estudiantado evaluados en PISA 2022. Los valores fueron estandarizados de 0 a 100, valores cercanos a 0 indican peores calificaciones y 100 las más altas.

Fuente: Elaboración propia con datos de Barquero, 2025b y OCDE, 2023b.

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

En este contexto, se entiende por hacinamiento tecnológico la situación en la que tres o más personas deben compartir un único dispositivo TIC, es decir, una computadora, tableta o teléfono inteligente que le permite estudiar o teletra-

bajar. El análisis realizado por Núñez (2025), con datos de la Enaho 2023, del INEC, evidencia que cuando se excluyen los teléfonos inteligentes el 71% de las viviendas en Costa Rica se encuentran en condición de hacinamiento tecnológico.

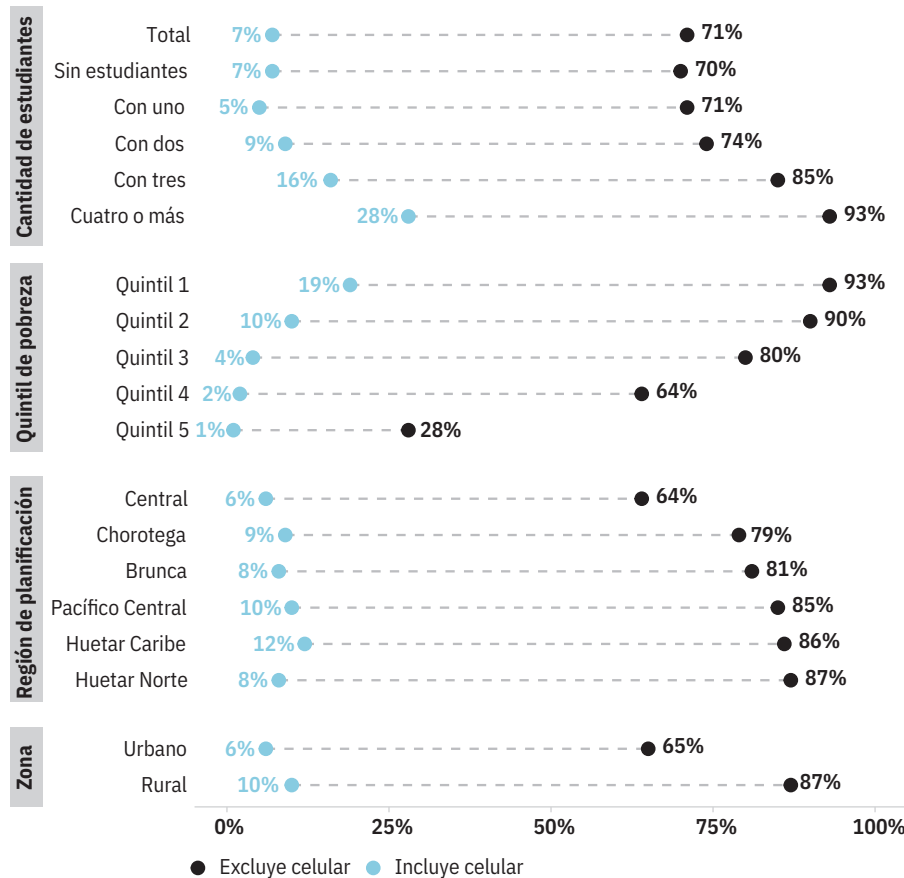
El problema se agudiza en contextos de mayor vulnerabilidad. Al excluir el celular, los datos evidencian que en zonas rurales el 87% de las viviendas presenta hacinamiento tecnológico, mientras que en los hogares pertenecientes al primer quintil de ingresos esta condición

alcanza el 93% (gráfico 2.9). De esta manera, la ubicación geográfica y el nivel socioeconómico siguen siendo factores decisivos en las oportunidades de acceso y uso significativo de la tecnología.

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

Gráfico 2.9

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



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

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

La alta tenencia de celulares, presente en el 97% de los hogares, genera una percepción errónea de alta penetración tecnológica. La baja disponibilidad de computadoras o tabletas reduce considerablemente las oportunidades de aprendizaje, pues muchas plataformas educativas, herramientas de enseñanza interactiva y aplicaciones de producción

de contenido son más funcionales desde estos dispositivos que desde un teléfono inteligente, como señala Núñez (2025). La persistencia restringe las posibilidades de crecimiento profesional y de emprendimiento para quienes habitan en zonas con acceso limitado o de baja calidad de Internet.

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

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

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

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

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

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

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

Núñez (2025) analizó los factores que influyen la tenencia y uso de la computadora e Internet⁹. La ocupación, la participación en el sistema educativo y la disponibilidad de recursos tecnológicos son los principales factores asociados al uso de dichas tecnologías. Por ejemplo, una persona que actualmente se encuentra estudiando tiene el doble de probabilidad de disponer de una computadora y hasta tres veces más de utilizarla, en comparación con alguien que no estudia.

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

más en la tenencia de computadoras que en su uso efectivo.

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

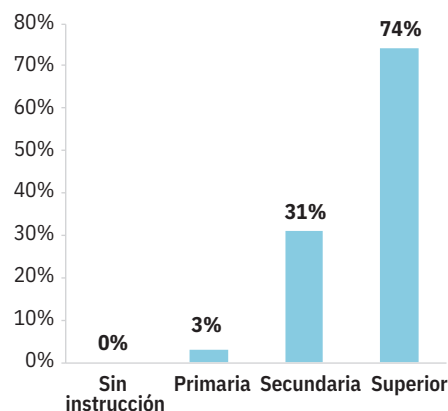
Para más información sobre

HACINAMIENTO TECNOLÓGICO Y USO DE TIC

véase Núñez, 2025, en www.estadonacion.or.cr

Gráfico 2.10

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



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

Figura 2.2

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

	Uso de tecnología	Uso de tecnología	Características sociodemográficas
Desconectados	<ul style="list-style-type: none"> Celular: 70% Computadora: 5% Internet: 55% 	<ul style="list-style-type: none"> Enviar mensajes: 47% Redes sociales: 34% 	<ul style="list-style-type: none"> Sin empleo: 67% Primaria: 60% Menor ingreso: 60% Hacinamiento TIC: 17%
Navegadores	<ul style="list-style-type: none"> Internet: 100% Teléfono inteligente: 100% 	<ul style="list-style-type: none"> Redes sociales: 98% Mensajes: 97% Búsquedas: 89% Música/películas: 74% 	<ul style="list-style-type: none"> Primaria: 38% Secundaria: 51% Edades productivas: 71%
Productivos	<ul style="list-style-type: none"> Computadora: 79% Internet: 96% Usuarios de computadora: 73% 	<ul style="list-style-type: none"> Texto: 93% Presentaciones: 88% Hojas cálculo: 86% 	<ul style="list-style-type: none"> Secundaria: 50% Secundaria: 51% Edades productivas: 71%
Avanzados	<ul style="list-style-type: none"> Computadora: 91% Internet: 99% Usuarios de computadora: 89% 	<ul style="list-style-type: none"> Transacciones bancarias: 96% Compras internet: 99% Compras alimentos: 85% Transporte: 81% 	<ul style="list-style-type: none"> Universitaria: 68% Quintiles altos: 80%

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

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

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

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

Una red extensa con deficiencias estructurales

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

El análisis de la Dirección Regional de Educación, realizado por Conejo et al. (2025), confirma su alta concentración en regiones vulnerables. En Grande de Térraba, Nicoya, Puriscal, Los Santos, Peninsular, Cañas, Coto y Turrialba más de la mitad de los centros educa-

Recuadro 2.4

Características de las escuelas unidocentes en Costa Rica

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

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

autoaprendizaje y la autoevaluación activa y reflexiva (Ibarra et al., 2020).

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

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

tivos de primero y segundos ciclos son escuelas unidocentes. Mientras que en otras regiones como San José Central o Cartago, su presencia es prácticamente nula.

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

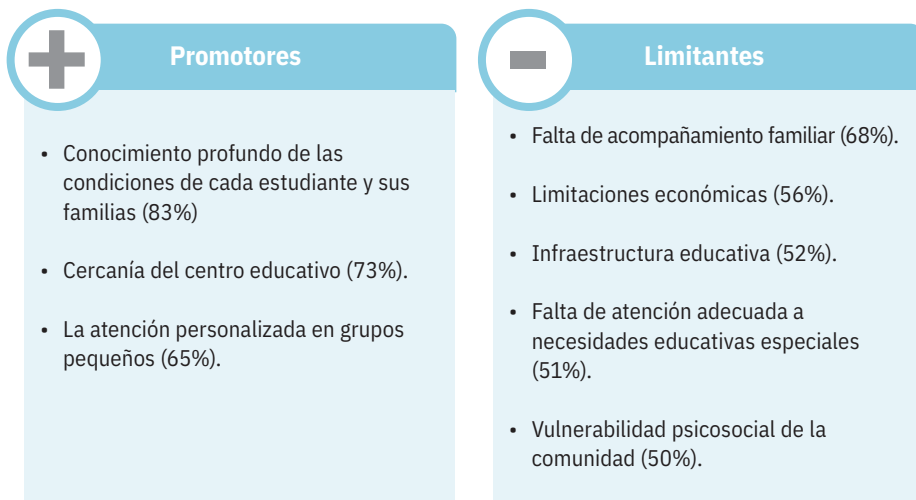
Por su parte, Conejo et al. (2025) efectuaron un sondeo a 156 profesores de enseñanza unidocentes que permitió identificar un conjunto de factores que favorecen o limitan el acceso educativo a

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

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

Figura 2.3

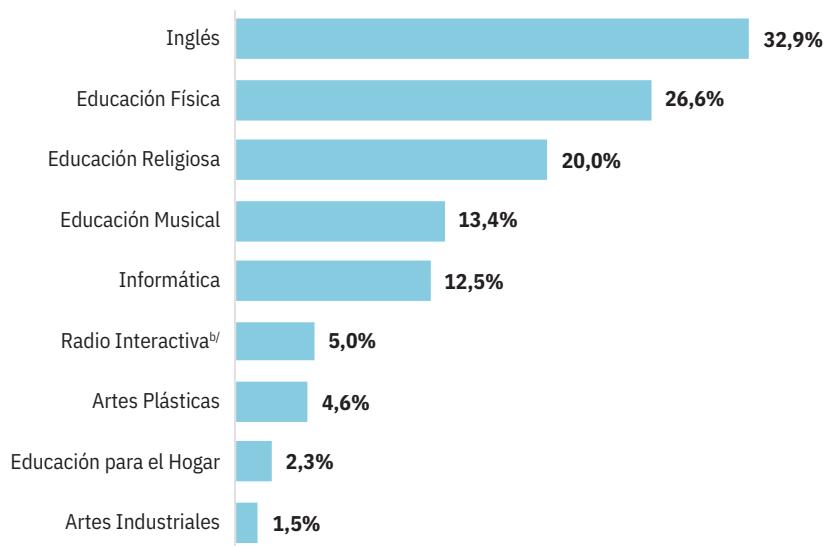
Factores asociados el acceso educativo, según opinión de profesores en escuelas unidocentes (n = 186)



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

Gráfico 2.11

Porcentaje de estudiantes en centros unidocentes^{a/} que reciben asignaturas complementarias. 2024



a/ Porcentajes calculados con base en 1.423 centros con una matrícula igual o menor a 30 estudiantes.

b/ Inglés por radio.

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

El tema no es nuevo, en el país se han formulado diversas propuestas y programas dirigidos a fortalecer las escuelas unidocentes; sin embargo, muchos han sido descontinuados o quedaron desactualiza-

dos, sin lograr una implementación sostenida (Chaves y García, 2013; Miranda-Calderón y Rosabal-Vitoria, 2018). El apagón educativo y la reducción del presupuesto asignado al sector educación

han limitado aún más su ejecución. La administración Chaves Robles (2022-2026) ha planteado integrar las escuelas unidocentes cercanas y el fortalecimiento de la enseñanza del inglés en estas instituciones (MEP, 2023). No obstante, hasta el momento no se ha presentado un plan concreto.

Limitaciones curriculares ponen en entredicho el derecho a la educación

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

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

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

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

Para más información sobre

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

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

Los liceos rurales, cuyo origen se vincula con experiencias previas como en el caso de las escuelas unidocentes y las telesecundarias, fueron una innovación orientada a ampliar el acceso a las oportunidades educativas en zonas rurales de difícil acceso, históricamente excluidos. Las telesecundarias se implementaron en 1998, basadas en un modelo desarrollado en México, como alternativa para ofrecer el tercer ciclo a esas zonas¹⁰ y en el 2004, se incorporaron la educación diversificada, lo cual permitió su expansión sostenida en los años posteriores.

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

Estos liceos representan el 16,4% de los colegios públicos de secundaria, atendiendo aproximadamente el 3% de la

matrícula total de este nivel a escala nacional (Conejo et al., 2025). Su ubicación está dispersa en todo el territorio, aunque se concentran significativamente en direcciones regionales educativas como San Carlos y Sarapiquí. Esta modalidad cuenta con un currículo particular que comprende un área intelectual, área socio-productiva y área personal-social (recuadro 2.5).

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

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

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

La falta de algunas asignaturas complementarias en la malla curricular representa un obstáculo importante, especialmente al momento de ingresar a la

Recuadro 2.5

Características de los liceos rurales en Costa Rica

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

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

Fuente: Conejo et al., 2025.

educación superior. Asimismo, algunas personas encuestadas señalaron con preocupación el desinterés estudiantil, la escasa participación de las familias, el limitado respaldo de las autoridades

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

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

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

Para más información sobre

LICEOS RURALES

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

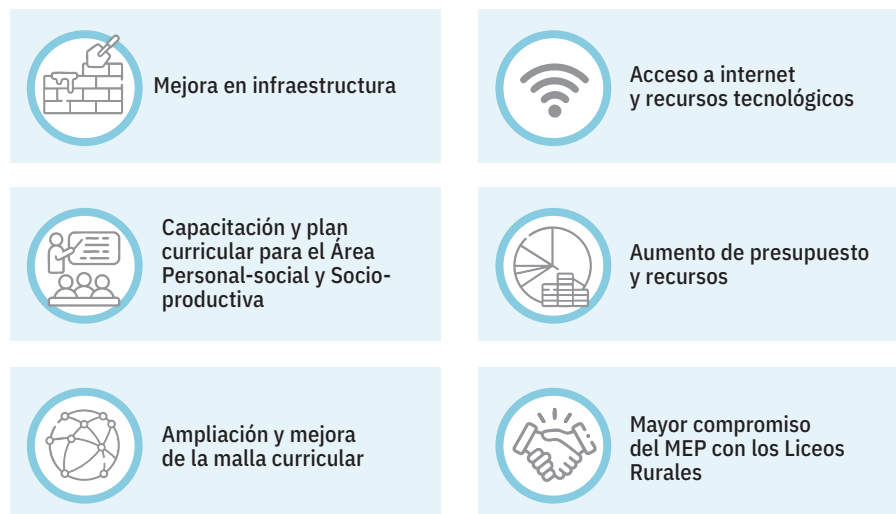
Rezago educativo y ausencia de pertinencia cultural en los territorios indígenas son un núcleo de exclusión persistente

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

La investigación realizada, de carácter cualitativo, evidencia que la educación en la DRE Sulá enfrenta importantes

Figura 2.4

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



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

barreras para ser culturalmente pertinente, ya que el currículo nacional se imparte sin contextualización. Se destaca la necesidad de un currículo capaz de integrar el Siwá (conocimiento profundo bribri-cabécar) y que responda tanto a las necesidades culturales locales como a las demandas del mundo globalizado.

Etnias con mayor riqueza cultural enfrentan los mayores rezagos educativos

En el 2023 se registraron 318 centros educativos en territorios indígenas, de los cuales 306 corresponden a la educación tradicional y 12 a la modalidad de jóvenes y adultos (Cindea). En primaria, casi la mitad de las escuelas (47,8%) son unidocentes¹¹. En secundaria tradicional, predominan los liceos rurales, que representan el 73,7% de los centros y agrupan al 60,9% de la matrícula en tercer ciclo y educación diversificada, una fuerte concentración en modalidades que atienden la ruralidad cuyos desafíos fueron analizados previamente.

Borge et al. (2025) emplean una variante del índice de situación educativa (ISE con el objetivo de evaluar el desempeño de los centros educativos de primaria y

secundaria en territorios indígenas (para más detalle consultar el anexo metodológico al final del capítulo). En este caso, está constituido por indicadores que proporcionan información relacionada con el proceso (repetencia y exclusión), la infraestructura (física y tecnológica), la titulación docente y el logro educativo (rendimiento) del sistema educativo formal en primaria y secundaria.

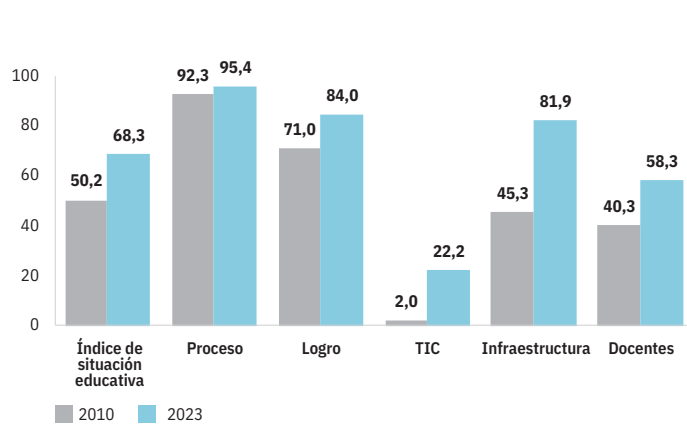
La comparación de los resultados del 2023 respecto a 2010 muestra avances en todos los componentes del ISE, tanto en primaria como en secundaria. Las mejoras son particularmente relevantes en los indicadores que presentaban mayores rezagos en el 2010, como el acceso a TIC y la titulación docente, con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

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

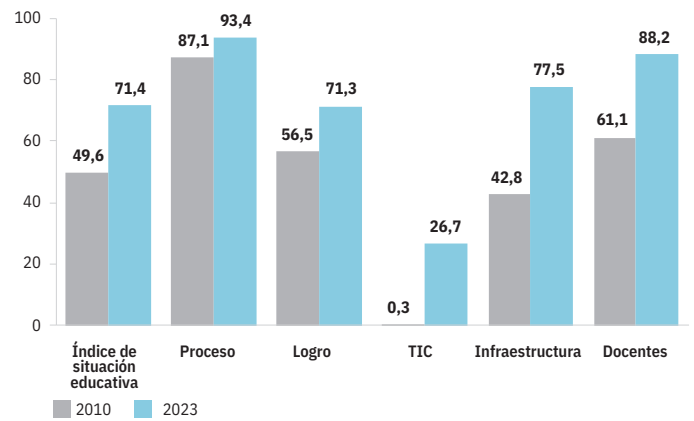
Gráficos 2.12

Índice de situación educativa global en territorios indígenas por nivel, según componentes^{a/}

a) Primaria



b) Secundaria



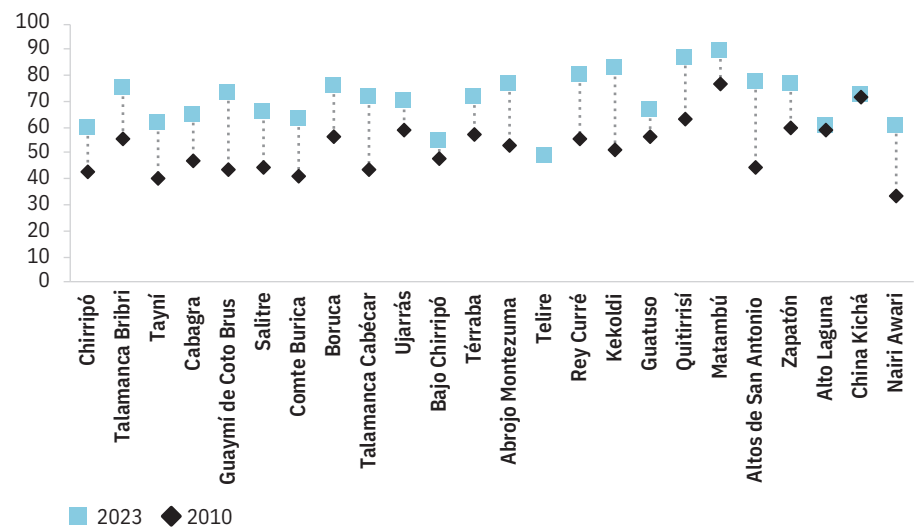
a/ El ISE y cada uno de sus componentes van de 0 a 100. Entre más se acerca a 100, la situación educativa es más favorable en ese componente. Fuente: Borge et al., 2025 con datos del Departamento de Análisis Estadístico del MEP.

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

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

Gráfico 2.13

Índice de la situación educativa^{a/} en primaria por territorio indígena



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

Ausencia de pertinencia curricular en territorios indígenas

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

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

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

El estudio de Borge et al. (2025) incluyó una encuesta en línea aplicada a 354 educadores de la Dirección Regional Educativa Sulá (DRE Sulá), cuatro grupos focales realizados con docentes de los territorios indígenas Talamanca Bribri y Talamanca Cabécar, y tres entrevistas

Recuadro 2.6

La educación indígena en Costa Rica

Desde la ratificación del Convenio 169 de la OIT en 1992, Costa Rica ha desarrollado un marco normativo progresivo para garantizar el derecho de los pueblos indígenas a una educación propia, pertinente y con enfoque intercultural. Este proceso se consolidó en 1993 con la creación del Subsistema de Educación Indígena mediante el Decreto Ejecutivo n° 22072-MEP, y se reforzó en 1997 con la Ley General de Educación, la cual promovió la educación intercultural bilingüe (EIB) como garantía del derecho a recibir enseñanza en la lengua materna y en español, integrando la cultura indígena al currículo escolar.

En la última década, se han impulsado transformaciones institucionales significativas. En el 2013, el Decreto Ejecutivo n° 37801-MEP reformó el Subsistema de Educación Indígena tras un proceso de consulta con los 24 territorios indígenas, dando lugar a la creación del Departamento de Educación Intercultural, los Consejos Locales de Educación Indígena y nuevas clases de puestos docentes específicas para territorios indígenas. En el 2014, el Decreto n° 38170-MEP definió la organización DEI, al establecer dos unidades especializadas: Educación Indígena y Contextualización y Pertinencia Cultural.

La reforma constitucional del 2015, que reconoció a Costa Rica como República multiétnica y pluricultural, fortaleció el

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

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

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

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

a profundidad con actores clave de la región de Talamanca. Asimismo, se realizaron consultas específicas a docentes de otros territorios indígenas. Los resultados de la consulta a docentes y de los grupos focales evidencian un debate en la comunidad educativa en torno a la adaptación del currículo nacional y la

viabilidad de un currículo completamente indígena.

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

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

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

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

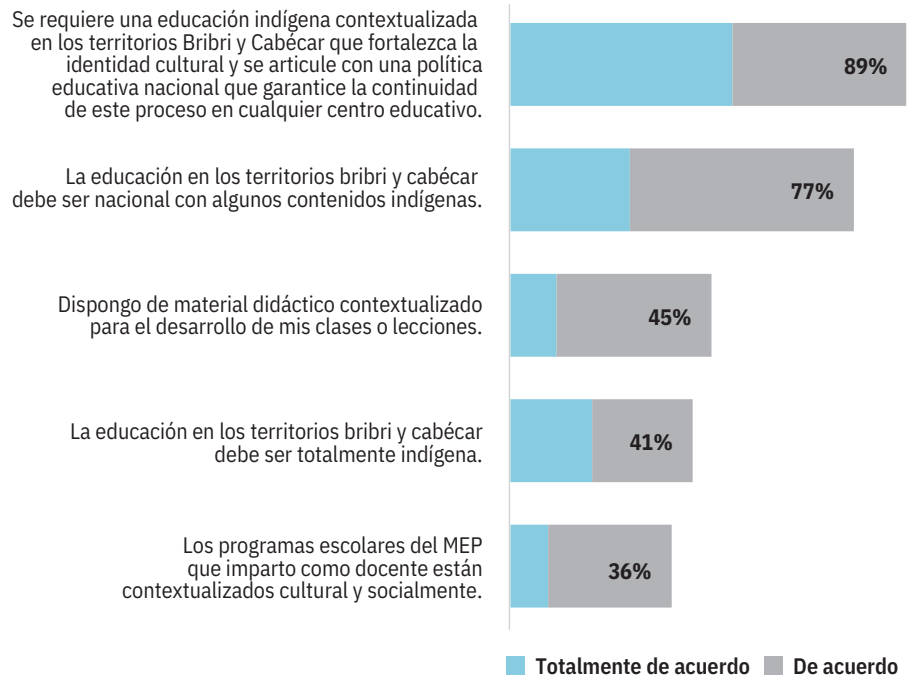
Independientemente de la propuesta elegida, en los grupos focales se enfatizó en que se requiere de una participación decisiva de los y las mayores que ocupan cargos tradicionales (awá, oköm, bikakra, cuidadoras de las piedras, cuidadoras del cacao, tsoköL) y dirigentes indígenas históricos. De manera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

Uso limitado del bribri y el cabécar en el aula

Un tema central en la contextualización curricular es el uso del idioma indígena en la educación. En los grupos focales, cuando las personas docentes plantean que se hace un poco de contextualización se refieren específicamente a

Gráfico 2.14

Distribución de la percepción de docentes sobre la contextualización cultural del programa educativo^{a/}. 2024



a/Se mantienen solo la proporción de respuesta favorables a la afirmación, es decir, “De acuerdo” o “Totalmente de acuerdo”. La etiqueta representa la suma de ambas categorías.

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

que se imparten los cursos de idioma y cultura en todas las escuelas y en algunos centros de secundaria; no se refieren a la contextualización de las materias básicas del currículo nacional.

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

Además, las evidencias de Borge et al. (2025) indican que el español predomina ampliamente en las aulas, desplazando al bribri y al cabécar, lo cual ha contribuido

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

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

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

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

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

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

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

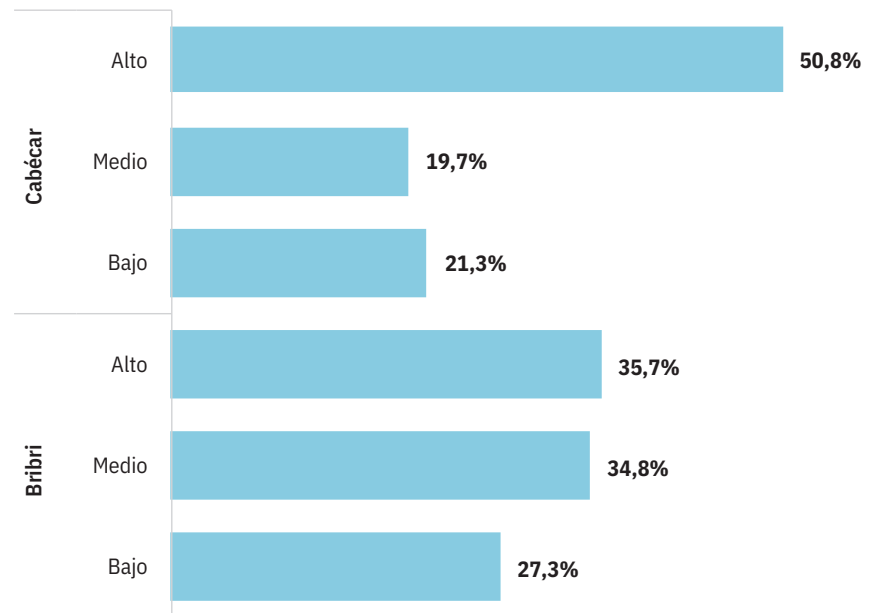
El *Noveno Informe Estado de la Educación* (2023) alertó que la EFTP enfrentaba un retroceso relativo: pese a contar con nuevo marco normativo, la reciente política nacional y un ente rector del sistema -incluyendo el Marco Nacional de Cualificaciones, la Ley de Educación Dual, la Política Nacional de EFTP y la creación del Sinefotep-, los avances no se han consolidado y son

desiguales. La investigación de Durán-Monge y Chavarría (2025) documenta que, junto con los avances normativos aún no consolidados, persisten múltiples limitaciones, tanto históricas como emergentes, las cuales afectan el desarrollo de la EFTP en Costa Rica. Entre ellas destacan el estancamiento por más de tres décadas en niveles bajos de cobertura, una reciente caída en los egresos, debilidades en la pertinencia formativa y retos en la articulación con el mercado laboral, una oferta insuficiente en áreas estratégicas, deficiencias en los procesos de orientación vocacional y una lenta implementación del marco de calidad y de las modalidades duales.

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

Gráfico 2.15

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



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

Para más información sobre

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

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

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

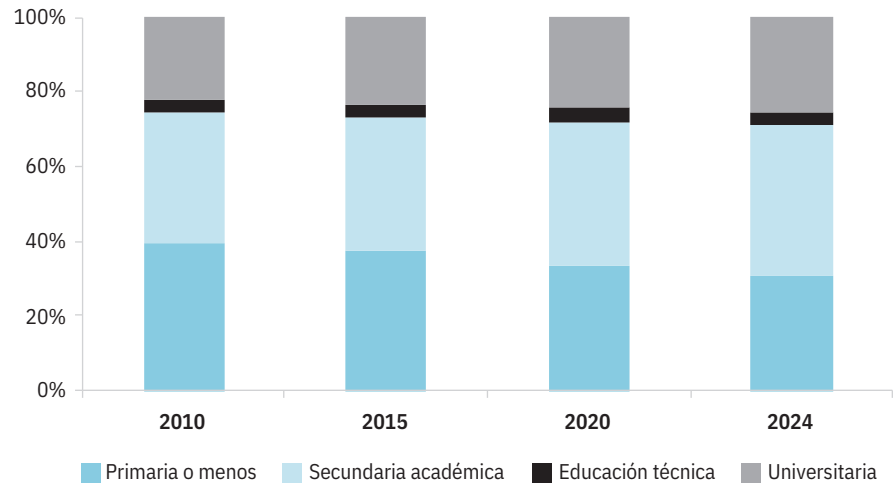
El *Noveno Informe Estado de la Educación* (2023) señaló la persistencia de un acceso desigual en territorios con bajo IDS y de brechas estructurales que han impedido consolidar una formación técnica equitativa y de calidad. En el 2022, la CGR emitió el Informe de Auditoría sobre la eficiencia y eficacia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

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

Una de las iniciativas del MEP para incrementar la oferta de formación, aprovechando la capacidad instalada, fue el aumento de CTP con secciones

Gráfico 2.16

Distribución de la población de 18 a 64 años de edad, según nivel educativo^{a/}
(porcentajes)



a/ Se considera en secundaria académica a la población con secundaria incompleta o completa. En el caso de la educación técnica, incluye a quienes poseen secundaria técnica incompleta, completa o educación parauniversitaria.

Fuente: Durán-Monge y Chavarría, 2025 con datos de las Enaho 2024, del INEC.

nocturnas. En el 2014 se registraron egresos de 40 secciones y colegios nocturnos. En dos años, ese número se duplicó, con un total de 82 secciones. En el 2023, se registraron egresos en 89 secciones nocturnas (Durán-Monge y Chavarría, 2025).

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

Esta débil dinámica de expansión territorial también incide en los egresos. Entre el 2014 y el 2023, los egresos totales del MEP y el INA, principales instituciones formadoras, se redujeron de 37.196 a 35.498 personas (gráfico 2.17). Esta tendencia refleja tres momentos: un crecimiento sostenido entre el 2014

y el 2018; una caída abrupta en el 2020, asociada al impacto de la pandemia, así como una recuperación parcial posterior que no alcanza los niveles previos a la crisis sanitaria.

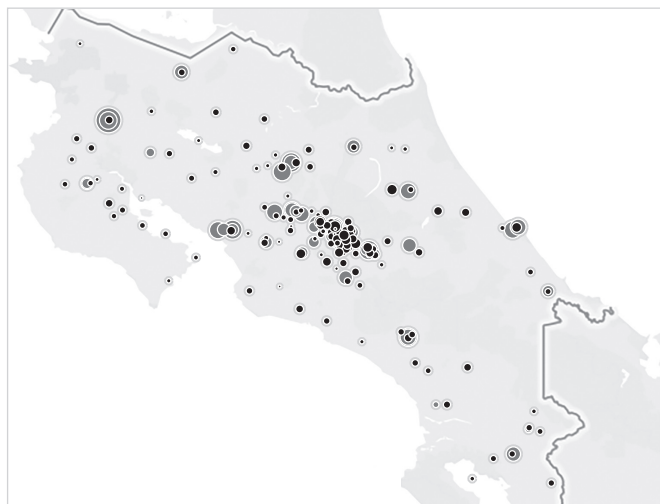
De acuerdo con Durán-Monge y Chavarría (2025), la dinámica es distinta cuando se comparan las instituciones. El MEP duplicó su aporte en una década (de 7.091 egresos en el 2014 a 16.681 en el 2023); sin embargo, registró una caída en los últimos dos años, una señal de alerta. Por su parte, el INA experimentó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

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

Mapa 2.2

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

Todos los centros



Centros creados después del 2014



Cantidad de egresos

- 156
- 5.000
- 10.000
- 12.633

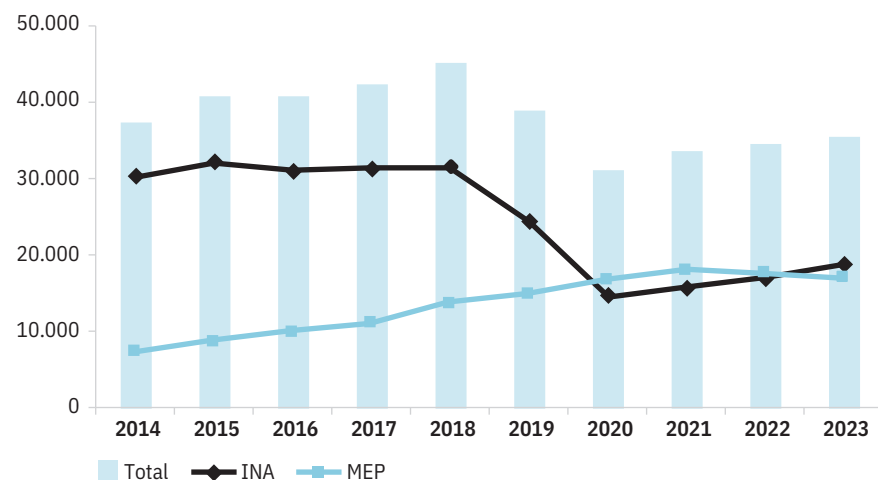
Fuente: Durán-Monge y Chavarría, 2025 con datos de MEP e INA.

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

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

Gráfico 2.17

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



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

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

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

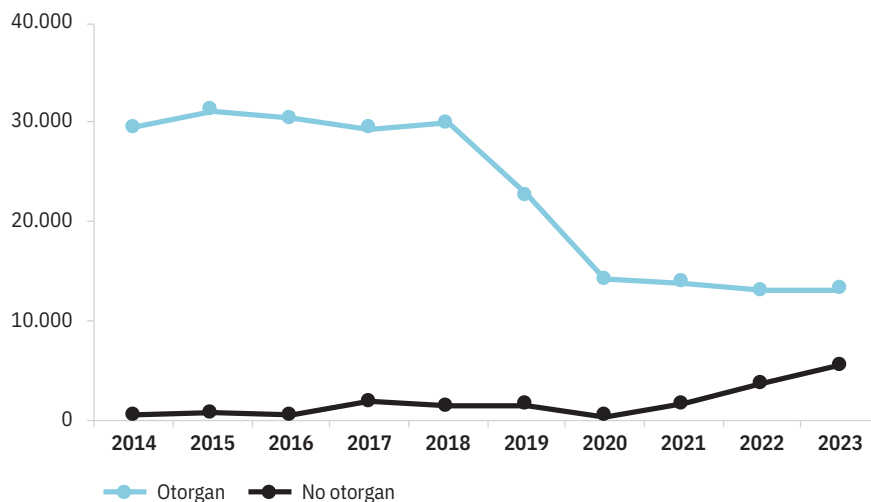
De acuerdo con Durán-Monge y Chavarría (2025), para fortalecer el papel de la EFTP en la reducción de brechas territoriales y en la formación de capacidades para el empleo en jóvenes y personas adultas, se requiere no solo ampliar la cobertura mediante nuevos centros y cupos, sino también alinear la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

Desigualdades estructurales comprometen la promesa de la EFTP

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

Gráfico 2.18

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



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

inclusión social y responder a los desafíos del desarrollo productivo del país.

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

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

Oficina, y Contabilidad e Impuestos, que, en conjunto, representan el 41,4% de los egresos.

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

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

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

La falta de información también afecta directamente los procesos de planificación de la oferta formativa, el diseño de políticas públicas basadas en evidencia y la toma de decisiones en las propias instituciones de formación. En consecuencia, se corre el riesgo de mantener o expandir programas que no responden a las dinámicas del aparato productivo, mientras se descuidan áreas clave para la transformación productiva, la generación de empleo de calidad y la competitividad del país. Superar este vacío requiere una estrategia nacional de inteligencia de datos laborales, con inversión sostenida,

marcos metodológicos sólidos y colaboración interinstitucional. En síntesis, el patrón formativo de estas instituciones parece responder más a inercias institucionales que a una planificación estratégica orientada a transformar la estructura productiva del país.

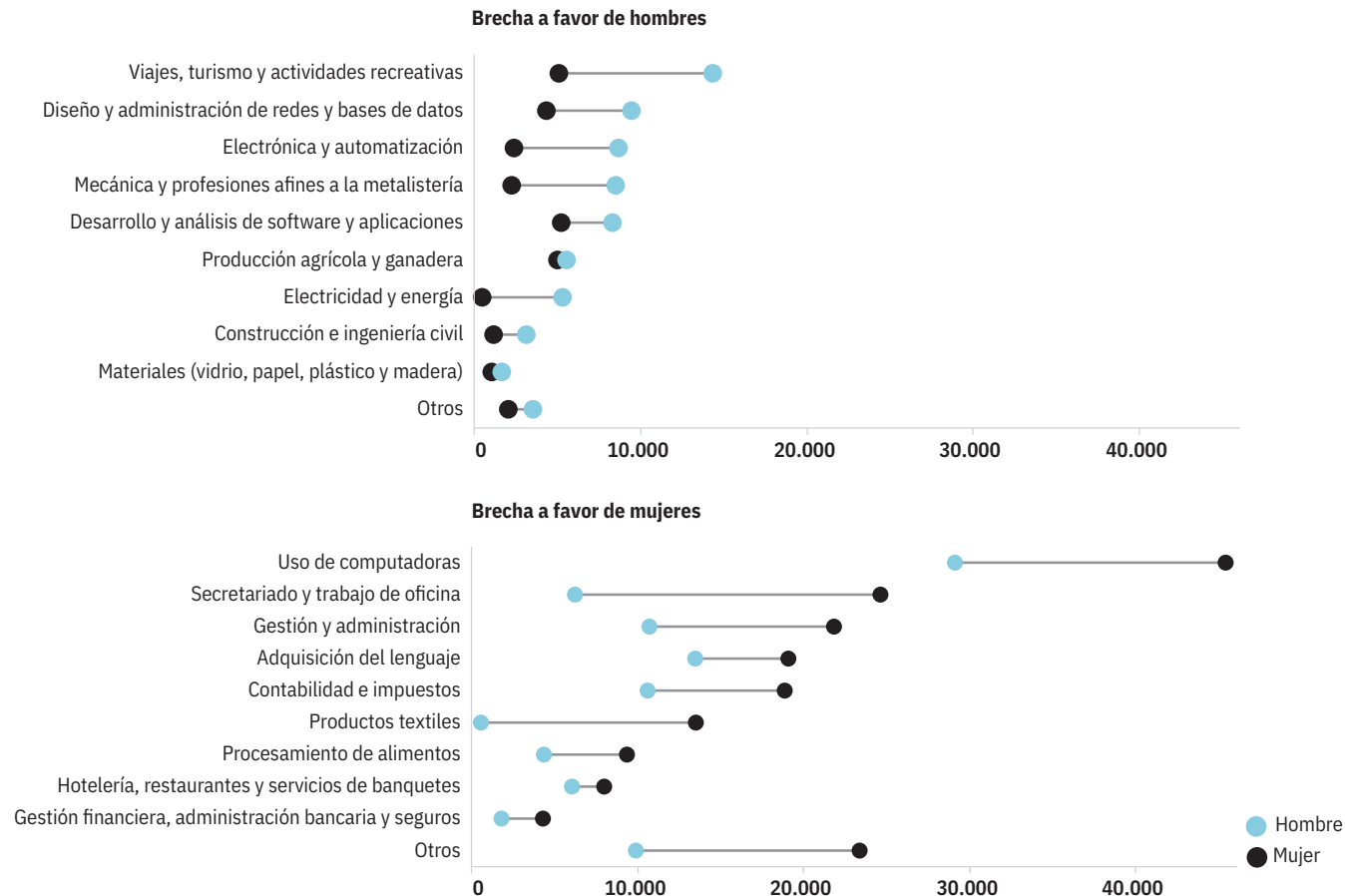
La EFTP en Costa Rica enfrenta una segunda desigualdad estructural: la persistencia de brechas de género en campos estratégicos para el país. Durán-Monge y Chavarría (2025) señalan que, a lo largo de la última década (2014-2023), la proporción de mujeres entre las personas egresadas de la EFTP fue mayoritaria,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

feminizados como Secretariado (79,8%), Contabilidad (64,0%) y Gestión y Administración (67,0%).

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

Gráfico 2.19

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



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

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

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

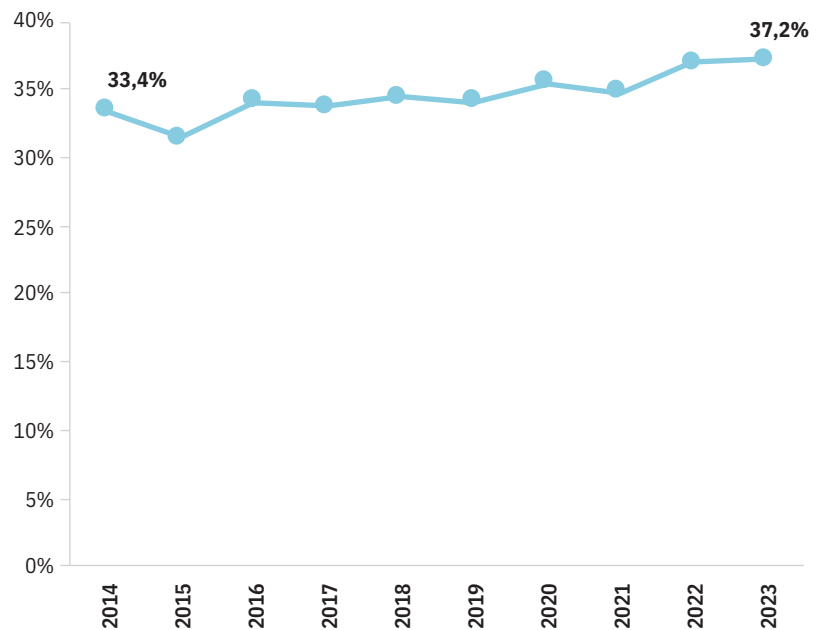
La brecha de género en STEM es persistente, incluso en contextos donde se han puesto en marcha esfuerzos institucionales para fomentar la participación femenina. Estas cifras coinciden con los diagnósticos previos del Estado de la Educación, que insisten en la necesidad de avanzar hacia una política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

Debilidades en la gobernanza de la EFTP limitan su potencial

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

Gráfico 2.20

Evolución del porcentaje de mujeres egresadas en áreas STEM del MEP



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

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

El Sinefotep fue concebido como la instancia rectora del subsistema, pero su consolidación ha sido limitada. El Plan Estratégico de Desarrollo de la EFTP 2023-2027 constituye un avance importante, pero evidencia que la entidad no cuenta con un presupuesto específico, ni con un equipo técnico estable para su aplicación. Tampoco se ha logrado consolidar el equipo de apoyo técnico

estipulado en el decreto, lo que ha sobrecargado a las personas representantes del Órgano Asesor y ha generado inestabilidad operativa. Esta condición ha dificultado la puesta en marcha de sus propuestas e impide el adecuado cumplimiento de sus funciones. A ello se suma la carencia de un sistema nacional de información sobre trayectorias educativas y demanda laboral, lo cual impide formular políticas basadas en evidencia y limita la capacidad de anticipación del sistema ante los cambios del mercado laboral.

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

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

La debilidad institucional también se expresa en la falta de alineamiento con el entorno productivo. Aunque el MNC ha logrado avances en la definición de estándares de calidad, niveles de cualificación y en la estructuración de trayectorias de aprendizaje, su implementación sigue siendo incipiente. De acuerdo con Durán-Monge y Chavarría (2025), entre el 2021 y el 2023, solo el 30,9% de los egresos del MEP¹² y el 4,4% de los del INA se realizaron bajo este marco. Dicha cifra sugiere una desconexión entre la oferta formativa y los estándares definidos en el marco nacional, lo cual compromete la equivalencia, movilidad y empleabilidad de quienes egresan del sistema.

Otro indicio de la baja capacidad adaptativa del sistema es la respuesta limitada ante nuevos retos formativos como la digitalización, las áreas STEM y la necesidad de talento bilingüe. Durán-Monge y Chavarría (2025) señalan la necesidad de formar talento bilingüe, con habilidades científico-tecnológicas y en sintonía con las demandas de un mercado tecnológico cambiante. El desarrollo de programas en estas áreas ha sido escaso y con poca cobertura, como en el caso de la educación dual, que representa solo el 0,4% de los egresos en el 2023¹³. Además, el fortalecimiento de la formación bilingüe ha sido limitado, con apenas un 1,9% de egresos en programas impartidos en inglés entre el 2013 y el 2023 (Durán-Monge y Chavarría, 2025).

Las debilidades institucionales de la EFTP comprometen su capacidad para convertirse en un verdadero motor de movilidad social, desarrollo territorial y productividad nacional. La falta de una gobernanza robusta, la desconexión con

el entorno productivo, la débil articulación entre actores y las dificultades para escalar modalidades como la educación dual limita su impacto y eficacia en el sistema.

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

Para más información sobre

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

Malas decisiones recientes en la gestión educativa crearon nuevos problemas

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

las fortalezas del sistema para implementar soluciones rápidas a la crisis generada por los apagones educativos del período 2018-2021.

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

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

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

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

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

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

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

Sin plan estratégico ministerial formal por primera vez en veinte años

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

Los planes no solo son necesarios para la gestión pública, sino que también guían a los ministerios y departamentos del gobierno, direcciones regionales y centros educativos. Son un referente para los actores externos del MEP que buscan establecer alianzas y programas de apoyo al sistema educativo nacional. También han sido un instrumento clave

Cuadro 2.1

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

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

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

para la rendición de cuentas de los jerarcas de turno en el ministerio de cara a la ciudadanía y a los actores educativos. Permiten la publicación de memorias institucionales sobre la gestión realizada, una exigencia legal para el accionar de las instituciones públicas. Dos ejemplos de ello son la memoria institucional denominada “La educación Subversiva (2006-2014)” (MEP, 2014) y la memoria “Educar para una nueva ciudadanía 2014-2018” (MEP, 2018).

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

Esta propuesta, sin embargo, no se consolidó en un documento formal que contuviera una fundamentación teórica, orientaciones estratégicas, objetivos específicos, áreas prioritarias de intervención, metas, acciones concretas, proyectos definidos, presupuesto estimado e indicadores de seguimiento para facilitar la rendición de cuentas. Ante esta situación, el Programa Estado de la Nación solicitó oficialmente al MEP, en febrero del 2023, una copia del documento. Al cierre de la edición de este *Informe*, 28 meses después, la solicitud no había sido

atendida. En un acto público reciente, la exministra de educación afirmó “que no le dio la gana” publicar la ruta.

En el informe DFOE-CAP-IF-00012-2023, la Contraloría General de la República emitió una serie de disposiciones de acatamiento obligatorio¹⁴ dirigidas al MEP, orientadas a corregir las falencias estructurales en la planificación y conducción del sistema educativo. Estas directrices subrayan la ausencia de una política con enfoque prospectivo, así como la falta de mecanismos sistemáticos para la evaluación, participación y coordinación interinstitucional

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

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

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

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

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

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

El gobierno actual propuso cambios en el abordaje de las políticas educativas sin que mediaran previamente evaluaciones de impacto sobre los resultados logrados por estas, ni propuestas robustas

sobre cómo mejorarlas o hacer cambios para mejorar las falencias identificadas. Además, algunos de hitos de la “Ruta” planteaban rupturas con las políticas educativas vigentes, especialmente en materia curricular.

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

Inestabilidad en puestos claves de dirección ministerial obstruyó recuperación educativa pospandemia

En los sistemas educativos, la estabilidad técnica en los órganos rectores es clave para garantizar continuidad, coherencia y sostenibilidad en la conducción pedagógica del país. Sin embargo, la rotación de personal en la jerarquía institucional, y especialmente en el Viceministerio Académico, encargado de liderar la política curricular, ha debilitado seriamente la capacidad del MEP para sostener una estrategia educativa clara y consistente en el tiempo. De acuerdo

con la Dirección de Gestión del Talento Humano de dicho ministerio, desde mayo del 2022 han estado en el cargo dos ministros, dos viceministros administrativos, cuatro viceministros académicos y, en junio del 2025 el viceministerio de planificación y coordinación regional está vacante.

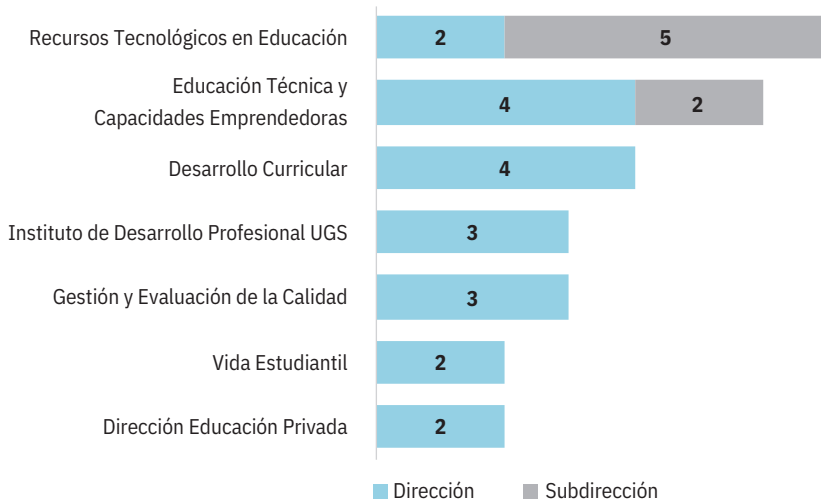
En medio de una crisis educativa, se necesitaba un Viceministerio Académico con orientación clara, autoridad institucional y capacidad de articulación con los distintos actores del sistema. Sin embargo, se presentó una alta volatilidad que afectó la conducción curricular y a diversas instancias del Viceministerio.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

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

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

Gráfico 2.21

Total de cambios en roles de dirección y subdirección en diferentes instancias en el Viceministerio Académico del MEP^{a/}

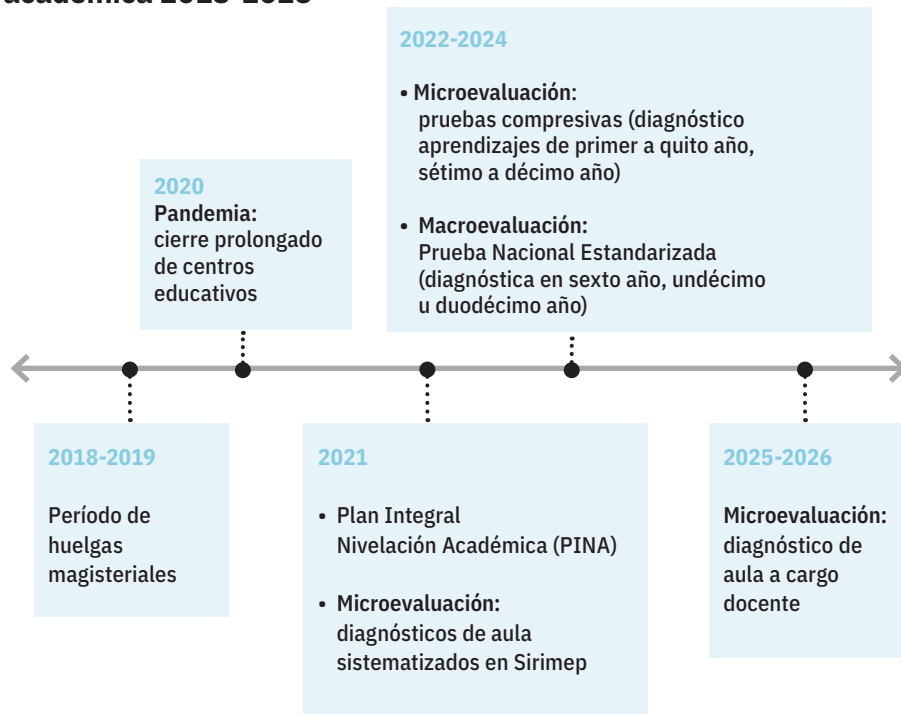


a/ Incluye el período de mayo del 2022 a mayo de 2024.

Fuente: Elaboración propia 2025; con datos de la Dirección de Gestión del Talento Humano del MEP.

Figura 2.5

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



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

consolidarse y fueron descartadas por la administración Chaves Robles.

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

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

Decisiones con débil fundamento técnico provocan retrocesos en políticas educativas

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

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

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

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

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

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

En una de las cláusulas¹⁵ del Convenio entre el MEP y la FOD se establecía que la rescisión se podría convenir solo cuando existiesen razones de interés público, o por motivos de fuerza mayor o caso fortuito, bajo previa realización del debido proceso. Además, en caso de estar en ejecución algún programa, proyecto o actividades que se deba concluir anticipadamente, se debería analizar de previo la oportunidad, conveniencia e interés público de continuar con la ejecución de estos, hasta su conclusión (MEP-FOD, 2017). De acuerdo con la Contraloría General de la República¹⁶, el ministerio no planificó una transición ordenada de la gestión de activos y procesos ejecutados hasta ese momento por la FOD¹⁷ (recuadro 2.7).

En setiembre del 2023¹⁸, el CSE

Recuadro 2.7

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

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

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

aprobó formalmente el Programa Nacional de Formación Tecnológica, y señaló que este se aplicaría de manera progresiva y escalonada a partir del curso lectivo del 2024¹⁹. En noviembre del 2023, el CSE aprobó la “*Propuesta Técnica para la Implementación del Programa Nacional de Formación Tecnológica Primera Fase-Curso Lectivo 2024*”²⁰. A diferencia del enfoque promovido históricamente por el Pronie-MEP-FOD -orientado al trabajo interdisciplinario, la evaluación formativa y la integración pedagógica de las tecnologías- el PNFT se presenta como una asignatura más del currículo nacional, sujeta a las disposiciones del Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes (REA) y con énfasis en competencias evaluables (Fernández, 2025).

El PNFT aspira a una mayor coherencia curricular, al establecer la formación tecnológica como materia obligatoria. Sin embargo, su aplicación inicial se

apoya en la infraestructura, el cuerpo docente y los tiempos lectivos heredados del Pronie (Fernández, 2025) y no se ha logrado garantizar las condiciones requeridas para su sostenibilidad como la provisión de dispositivos, conectividad, materiales, formación docente y acompañamiento pedagógico. Al momento de esta edición, no existe un marco operativo capaz de sustentar la gestión de planificación, logística, organizativa y presupuestaria que es un requisito para ejecutar el programa. La Contraloría General de la República ya advirtió esta situación, al señalar que el modelo propuesto se limita a lo pedagógico, sin abordar la gestión integral de los recursos tecnológicos requeridos (CGR, 2024).

Desde una perspectiva de política pública, un programa educativo debe trascender el plano curricular e integrar componentes estratégicos, operativos y pedagógicos con una visión a largo plazo. Esto implica contar con objetivos claros,

planes de acción, indicadores, actores responsables y mecanismos de seguimiento y coordinación interinstitucional (cuadro 2.5). Sin un marco operativo y de gobernanza adecuado, el PNFT corre el riesgo de enfrentar limitaciones importantes en años venideros debido a la falta de condiciones propicias para su ejecución (Fernández, 2025).

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

Cuadro 2.2

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

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

a/ Programa Nacional de Formación Tecnológica.

Fuente: Fernández, 2025 con datos de Mideplan, 2010.

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

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

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

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

velocidad requeridos según su matrícula y las condiciones pedagógicas (Fernández, 2025).

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

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

Esta recomendación la respaldó la Dirección de Proveeduría Institucional del propio MEP, que en junio del 2023 advirtió sobre la necesidad impostergable de iniciar estudios de mercado orientados a una transición planificada hacia un modelo competitivo. De acuerdo con dicha dependencia, tales estudios debían haberse iniciado a más tardar en octubre del 2024. Sin embargo, como indica Fernández (2025), la ausencia de estos estudios y de acciones concretas pone

al país en un escenario crítico, donde podría ocurrir un apagón de conectividad educativa en noviembre del 2026, dado que, de acuerdo con la información brindada por el MEP, no existen planes en marcha ni recursos asignados para gestionar de forma oportuna el relevo del actual convenio con el ICE hacia un modelo abierto y competitivo.



Para más información sobre

PROGRAMA NACIONAL DE FORMACIÓN TECNOLÓGICA

véase Fernández, 2025, en www.estadonacion.or.cr

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

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

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

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

Recuadro 2.8

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

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

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

El programa incorporaba, además, el enfoque de género, en tanto herramienta analítica para comprender las relaciones sociales entre hombres y mujeres, sus posiciones diferenciales en la sociedad y los mecanismos que reproducen desigualdades. También integraba elementos del enfoque de desarrollo humano, al poner en

el centro la calidad de vida, el ejercicio de derechos y la ampliación de oportunidades para todas las personas, sin distinción por sexo, identidad de género u orientación sexual.

El Paysi incluía contenidos sobre diversidad sexual, al reconocer su existencia histórica y el papel de los sistemas sociales en la reproducción de estigmas y exclusiones. En este sentido, el programa procuraba contribuir a la construcción de entornos escolares respetuosos, inclusivos y seguros, en consonancia con los principios de no discriminación establecidos en la normativa nacional e internacional.

Finalmente, el diseño del Paysi reconocía el rol de las familias en la formación de sus hijos e hijas en temas de sexualidad. Su carácter optativo, respaldado por el voto 2012-010456 de la Sala Constitucional, les permitía a las personas responsables legales decidir sobre la participación de sus hijos e hijas en el programa, asegurando así el respeto al principio de libertad de conciencia y a la corresponsabilidad en los procesos educativos.

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

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

La decisión, en enero del 2025, del CSE de eliminar el Paysi mediante el acuerdo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

regresivo, profundizado por la aplicación de la regla fiscal y las restricciones derivadas de la crisis fiscal del Estado. Esta situación amenaza con socavar los logros alcanzados y comprometer el futuro del sistema educativo.

Desinversión sostenida y pérdida de prioridad de la educación pública

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

que dicho porcentaje continuará cayendo en los próximos años (para un análisis en profundidad refiérase al capítulo 4).

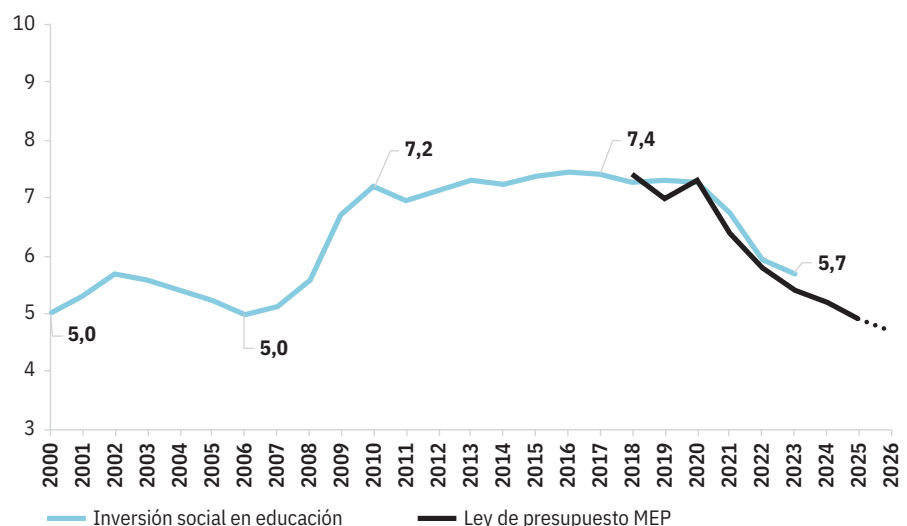
El freno de la tendencia expansiva se transformó en una contracción real del -6% para la inversión total y del -7% para la educación general, en el período 2018-2023. Esto tiene implicaciones profundas. En ese período, la prioridad fiscal descendió del 26% al 20% del gasto público y la prioridad social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

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

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

Gráfico 2.22

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



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

la inversión real cayó un 14% entre el 2018 y el 2023, y su prioridad fiscal en el 2023 (4,4% del gasto del gobierno general) estuvo casi tres puntos porcentuales por debajo de la del 2000. Este retroceso evidencia que la disminución de la población escolar no se ha aprovechado para ampliar la cobertura de las escuelas con el programa completo, para mejorar la infraestructura educativa ni para mejorar la calidad del servicio educativo prestado (Trejos, 2025).

Por su parte, la composición interna del gasto educativo es tan relevante como su monto total, particularmente cuando se analizan las condiciones que permiten sostener o mejorar la calidad de los servicios. En este sentido, la caída sostenida de la inversión en gastos de capital durante los últimos cinco años constituye uno de los fenómenos más preocupantes en la estructura del financiamiento educativo costarricense. Entre el 2018 y el 2023, los gastos de capital en educación general cayeron un -75%, con lo cual se redujo su participación dentro del gasto educativo total de un 6,5% a un 1,7% en dicho período. Es claro que la merma de recursos que sufre la educación general no se traduce inmediatamente en menos servicios, pero sí en inversiones y transferencias corrientes²¹ que pone en peligro la calidad de esos servicios, tanto presentes como futuros, e incluso su prestación futura (Trejos, 2025).

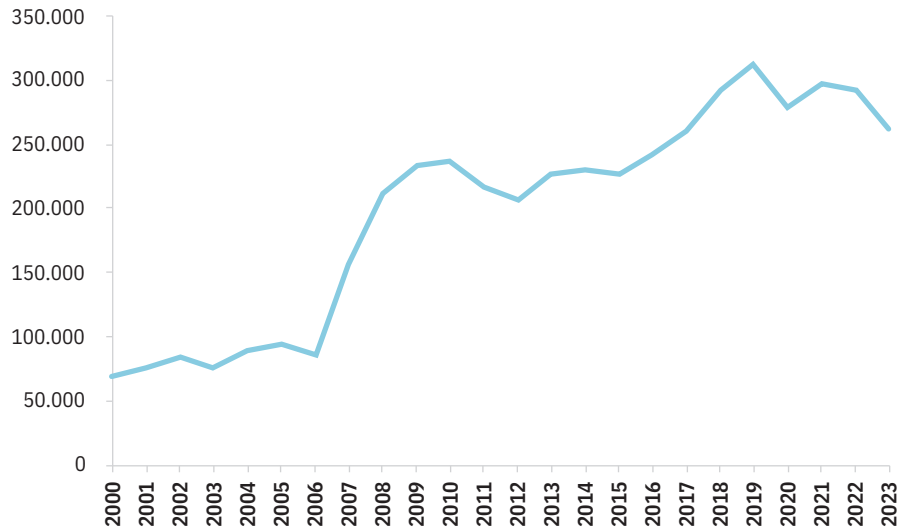
Este descenso no solo revela un cambio en la prioridad asignada a la inversión en infraestructura, sino también a una falta de visión estratégica para garantizar condiciones materiales básicas para la enseñanza y el aprendizaje. Esta tendencia limita gravemente la capacidad del sistema para mejorar los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

Reconfiguración regresiva de la política social educativa

En las últimas décadas, Costa Rica consolidó un conjunto de programas sociales para apoyar el acceso educativo de la población con un enfoque orientado a la equidad. Estos fueron gestionados principalmente a través del

Gráfico 2.23

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



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

programa presupuestario 558 vinculado a los Programas de Equidad del MEP, que agrupa incentivos como comedores escolares, transporte estudiantil, becas y transferencias monetarias condicionadas (TMC). Este andamiaje no solo respondía a una visión de justicia distributiva, sino también a una estrategia de garantía del derecho a la educación en contextos de desigualdad estructural. Desde el 2018, sin embargo, se ha producido una reconfiguración regresiva de esta política social educativa, la cual se expresa en una contracción de la inversión y una pérdida de prioridad institucional, con consecuencias negativas para la equidad territorial y social del sistema educativo.

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

del año 2000, consolidándolos como uno de los componentes de mayor dinamismo dentro del financiamiento educativo (gráfico 2.23).

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

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

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

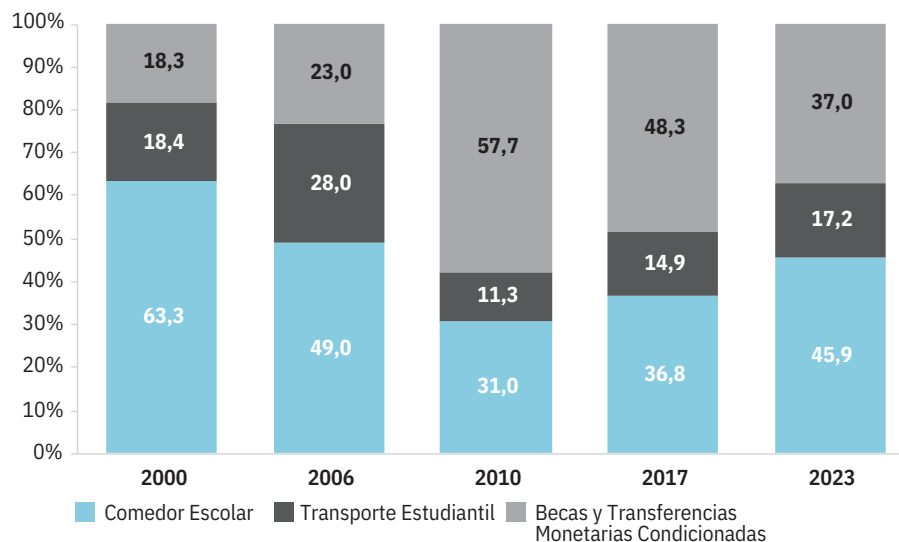
El *Noveno Informe del Estado de la Educación* (2023) documentó que el país no ha logrado avanzar hacia la construcción de un sistema nacional de macroevaluación educativa robusto, confiable y sostenido. Por el contrario, en años recientes se acentuaron los retrocesos en componentes clave, comprometiendo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

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

También se presentan serias deficiencias en la estrategia de comunicación y difusión de resultados, lo que genera

Gráfico 2.24

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



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

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

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

El capítulo 3 efectúa un examen a profundidad sobre el sistema de macroevaluación y la pobreza de aprendizajes y de evaluación. En este acápite se efectúa un

resumen general sobre estos temas, pues los retrocesos observados forman parte medular de la profundización de la crisis educativa en la educación general básica y ciclo diversificado que este capítulo documenta.

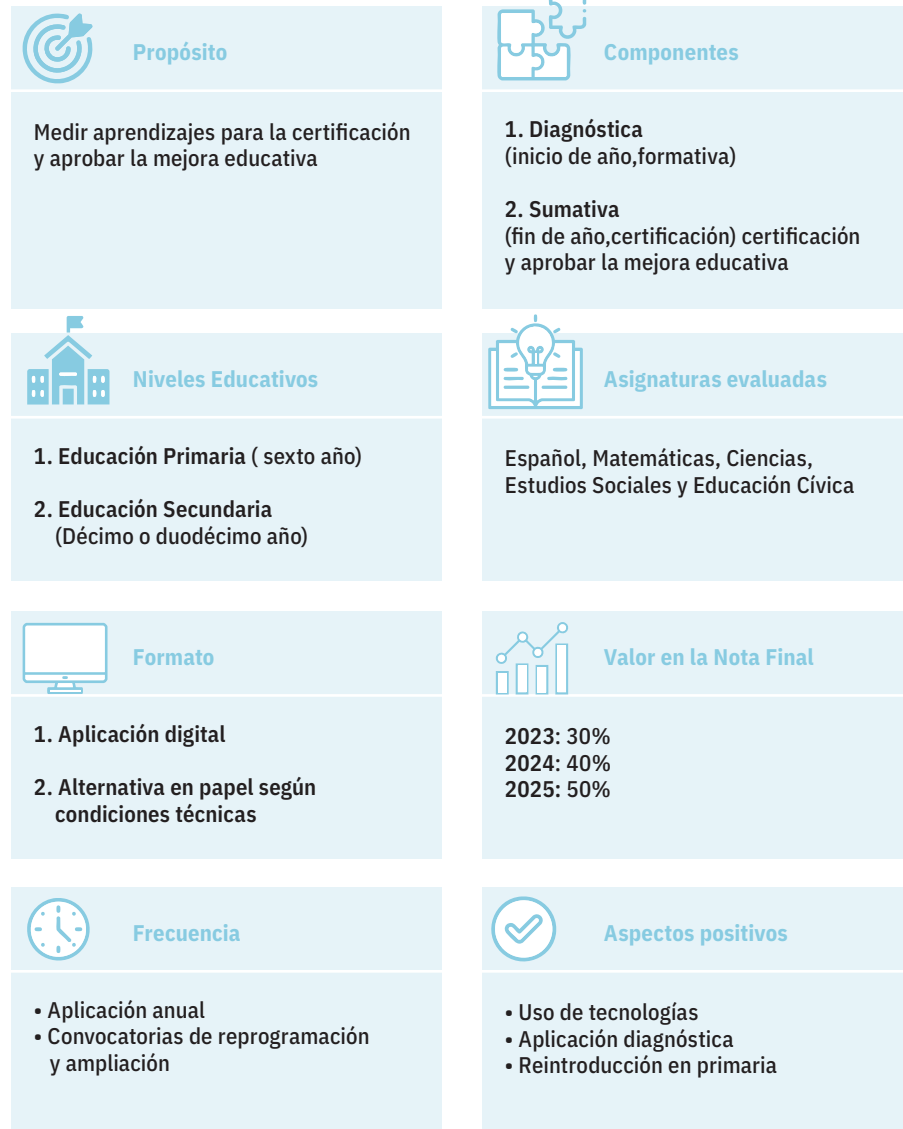
Inestabilidad y conflictos de interés siguen permeando la macroevaluación

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

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

Figura 2.6

Principales características de la prueba nacional estandarizada 2023-2025



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

porcentual de la prueba sumativa, aprobada en la sesión del Consejo Superior de Educación del 7 de agosto del 2023 (acta AC-CSE-195-Ext03-2023). En esa sesión, las personas jefes del MEP propusieron un esquema escalonado para ajustar el peso de la prueba: 30% en el 2023, 40% en el 2024 y 50% en el 2025. La propuesta fue aprobada por unanimidad, sobre la base de criterios político-comunicativos como “escuchar

a los estudiantes”, “resolver preocupaciones legítimas” y “construir confianza” mediante la disminución del peso inicial de la prueba, para facilitar su implementación y aceptación. Estas consideraciones de carácter político no sustituyen la necesidad de criterios técnicos rigurosos que garanticen la validez y estabilidad del sistema de evaluación. Durante la sesión no se presentaron análisis psicométricos, estudios de impacto ni evidencia

empírica sobre las consecuencias pedagógicas de los cambios. El debate giró en torno a su claridad y viabilidad, no a su sustento técnico.

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

Deterioro progresivo en los instrumentos para la medición de los aprendizajes

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

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

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

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

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

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

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

Para más información sobre

LA POBREZA DE LAS EVALUACIONES

véase Montero et al., 2025, en www.estadonacion.or.cr

Persisten obstáculos para transformar resultados de macroevaluación en información útil

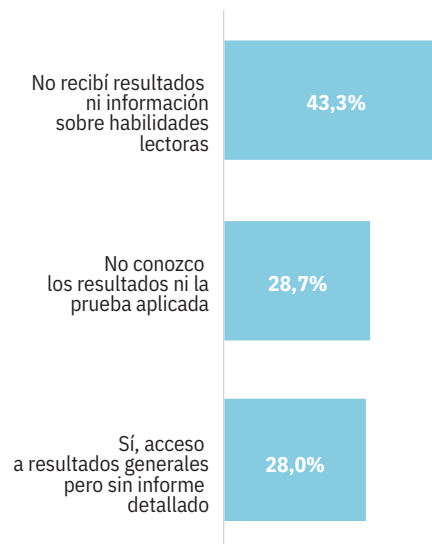
Costa Rica enfrenta un desafío en su sistema de evaluación: la falta de una estrategia eficaz para traducir los resultados en herramientas útiles para la transformación pedagógica. A pesar de las dificultades en los aprendizajes, se mantiene una lógica centrada en el reporte técnico de datos, sin mecanismos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

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

Los informes se apoyan en resultados con debilidades técnicas relevantes, tales como niveles de desempeño que comunican perfiles “avanzados” basados en ítems de baja exigencia cognitiva y escasa cobertura curricular (Montero et al., 2025; Murillo y Barquero, 2025). Además, la presentación de los resultados carece de una contextualización pedagógica sustantiva. No se ofrece un marco interpretativo que ayude al personal docente a comprender qué significan los resultados en términos de aprendizajes reales ni cómo se relacionan con los contenidos y habilidades esperadas en el programa de estudios. Tampoco se explicitan ejemplos de buenas prácticas, estra-

Gráfico 2.25

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



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

tegiyas diferenciadas o acciones sugeridas según el perfil de desempeño del estudiantado. En su lugar, se presenta una enumeración técnica de ítems acertados por porcentaje y descriptores genéricos, sin vinculación con decisiones didácticas concretas que puedan orientar la planificación, la intervención en el aula o el acompañamiento individualizado.

Esta falta de traducción pedagógica convierte los informes en documentos desconectados de la práctica docente, que informan sin orientar. Como resultado, los centros educativos carecen de una estrategia educativa que les permita aprovechar esta información en sus planes de mejora. Esto se refleja en el bajo conocimiento y acceso a los resultados de la prueba que reportan las personas docentes sobre estas evaluaciones. En una encuesta²² aplicada a personal docente de primaria, el 71% indicó no haber recibido información de las habilidades lectoras de sus estudiantes o desconocer la prueba (gráfico 2.25).

La metodología empleada para comunicar los resultados agrava el pro-

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

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

Debilidades institucionales dejan al sistema con poca capacidad estratégica y operativa

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

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

antes de la crisis sanitaria, en la actualidad se ha erosionado aún más.

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

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

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

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

Ausencia de autonomía operativa y capacidad técnica

Pérez y Arce (2025) evidencian un conjunto de factores que limitan la incidencia real del CSE en el proceso de tomas estratégicas. En primer lugar, la investigación señala que el CSE presenta una posición jerárquica debilitada. Opera sin un organigrama propio, lo cual lo deja en una posición ambigua en el sistema educativo. Cuando se analiza la estructura del MEP el CSE aparece en una posición subordinada, equiparándolo con instancias como el Instituto de Desarrollo Profesional (IDP) y el Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada (Conesup). Esta situación diluye su capacidad de ejercer con independencia su función de supervisión y dirección de las políticas educativas.

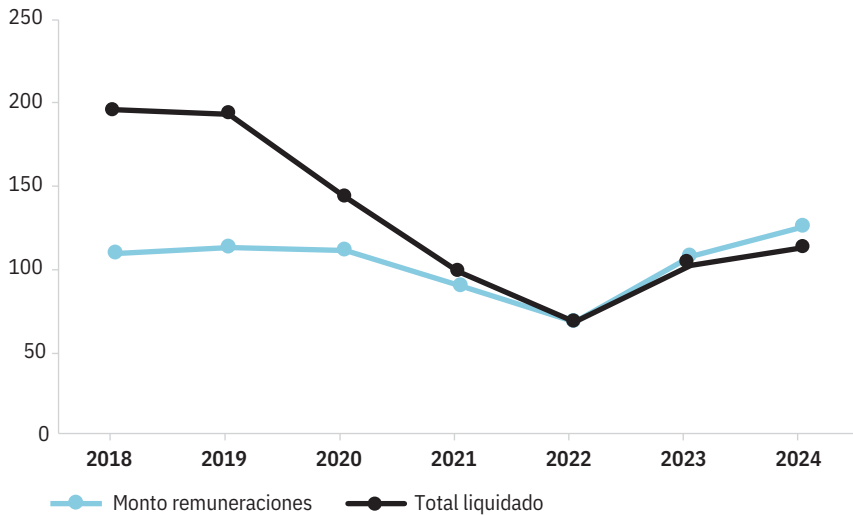
En segundo lugar, las liquidaciones presupuestarias del CSE muestran que este ente ha operado con un modelo más administrativo que estratégico. El gasto se ha centrado en las dietas (remuneraciones) de las personas miembros del Consejo (gráfico 2.26), en detrimento de áreas clave para fortalecer su capacidad de gobernanza como la investigación en política educativa, la supervisión de la ejecución de los planes del MEP y la formulación de estrategias para el mejoramiento continuo del sistema educativo. Esta estructura presupuestaria refleja una limitación estructural que le impide al CSE asumir un papel más activo en la toma de decisiones del sector.

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

Gráfico 2.26

Desglose de la liquidación presupuestaria del Consejo Superior de Educación

(millones de colones corrientes)



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

su presupuesto sigue reflejando una estructura dependiente del MEP (Pérez y Arce, 2025).

La estructura de apoyo que asiste al CSE debería estar diseñada para fortalecer su rol rector en la definición y supervisión de políticas educativas. Sin embargo, Pérez y Arce (2025) revelan varias debilidades que inciden en su capacidad de incidencia. La primera de ellas es que el equipo de trabajo que asiste al Consejo está compuesto principalmente por personal administrativo; la proporción de personal técnico especializado es baja. Según lo documentado en actas del CSE, el equipo asesor se enfoca mayoritariamente en el análisis del diseño curricular de carreras parauniversitarias, en lugar de la construcción de insumos estratégicos para fortalecer el sistema educativo nacional.

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

asignación depende de la Dirección de Gestión del Talento Humano del MEP. La tercera debilidad se refiere a la ausencia de evidencia en las actas del CSE, que indique que el equipo técnico, más allá de su función legal, tenga un rol activo en el seguimiento de los acuerdos del Consejo, el monitoreo de políticas educativas aprobadas o la elaboración de propuestas que favorezcan un ejercicio sustantivo de su función rectora.

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

educativas (PEN, 2005). Dos décadas después, estas debilidades persisten: la autonomía del CSE sigue siendo más un principio normativo que una realidad efectiva (Pérez y Arce, 2025).

Reglamento desfasado y rendición de cuentas opaca

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




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

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

En el período 2013-2014, Pérez y Arce (2025) identificaron al menos siete proyectos de ley²³ orientados a modificar la estructura del CSE, lo cual refleja una preocupación persistente sobre su diseño institucional y su efectividad como órgano rector de la enseñanza oficial.

Figura 2.7

Ejes temáticos del reglamento del Consejo Superior de Educación

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

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

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

El mecanismo de rendición de cuentas del CSE presenta deficiencias importantes. A pesar de que las actas deberían ser un mecanismo clave para la transparencia, el seguimiento de acuerdos y la protección de las políticas educativas frente a intereses políticos, su realidad operativa dista mucho de este propósito.

Las actas del CSE no se publican de forma oportuna²⁴, su validación puede tardar meses y no siguen una estructura estandarizada que facilite su interpretación y parametrización para su análisis técnico. Esta falta de sistematización dificulta el seguimiento de las decisiones adoptadas y reduce la disponibilidad de información pública sobre el accionar del Consejo, lo que restringe su capacidad de incidir en el debate educativo nacional y debilita su legitimidad como actor público.

Recuadro 2.9

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Para más información sobre

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

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

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

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

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

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

Políticas carecen de operadores idóneos y sostenibilidad formativa

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

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

Según Francis (2025), la diversidad de trayectorias formativas limita la correspondencia entre las expectativas definidas en las políticas educativas y curriculares vigentes y las capacidades presentes

en los perfiles profesionales actuales. El problema no radica solo en si las políticas fueron abordadas como contenido en la formación inicial, sino en la falta de capacidades críticas y reflexivas para comprender los cambios paradigmáticos que implican estas transformaciones (E²⁵: Jiménez, 2024).

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

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

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

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

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

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

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

Desde la promulgación del nuevo programa de estudio de la asignatura de Inglés para primaria en Costa Rica (2016), el país ha apostado por el desarrollo de habilidades comunicativas en esta lengua extranjera como un medio para fortalecer la competitividad, la inclusión social y la equidad educativa. Esta orientación se consolidó mediante diversas iniciativas de política pública, como la promoción de habilidades comunicativas en Educar para una nueva ciudadanía, la incorporación de proyectos de multilingüismo en “La persona: centro del proceso educativo y sujeto transformador de la sociedad” (2017) y la definición de metas ambiciosas en la “Política de Promoción de Idiomas” (2021), la cual plantea el dominio del inglés como herramienta para la inserción laboral, la movilidad académica y la convivencia intercultural, con énfasis en las poblaciones en condiciones de mayor vulnerabilidad. A pesar de que la enseñanza del inglés como segundo idioma en primaria se ha

promovido desde la década de 1990, y de los esfuerzos institucionales más recientes, no se han logrado consolidar las condiciones mínimas necesarias para una implementación efectiva y equitativa del programa.

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

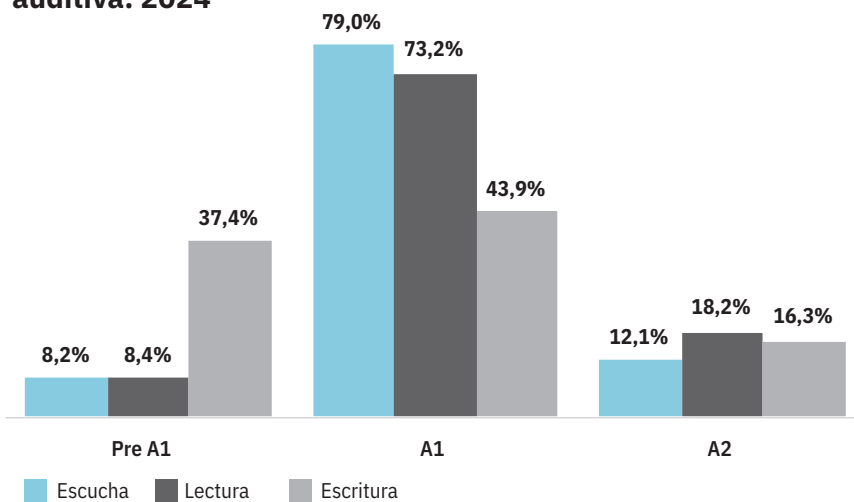
Los resultados del monitoreo del 2024 (gráfico 2.27) evidencian que la producción escrita continúa siendo la competencia con el desempeño más bajo entre

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

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

Gráfico 2.27

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



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

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

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

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

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

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

Las personas docentes intentan apli-

Recuadro 2.10

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Para más información sobre
INGLÉS EN PRIMARIA

véase Araya y Quesada, 2025, en
www.estadonacion.or.cr



Figura 2.8

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

<p>Falta de tiempo para desarrollar el programa</p> <p>Los docentes señalan que el tiempo asignado es insuficiente para cubrir las seis unidades del programa. Interrupciones frecuentes, actividades extracurriculares y condiciones institucionales dificultan completar los objetivos curriculares.</p>	<p>Percepción del inglés como asignatura complementaria</p> <p>Existe una visión generalizada de que el inglés no tiene la misma prioridad que otras materias, lo que afecta la asignación de recursos, la planificación institucional y el compromiso familiar.</p>	<p>Uso del tiempo y recursos personales</p> <p>Ante la falta de materiales didácticos oficiales, los docentes elaboran recursos propios (audios, canciones, juegos, etc.), lo cual implica una sobrecarga de trabajo fuera del horario laboral.</p>
<p>Necesidad de material didáctico estructurado</p> <p>Las guías del MEP son consideradas útiles, pero requieren adaptación. Los docentes demandan recursos oficiales, como libros o plataformas accesibles, para facilitar la planificación y la enseñanza.</p>	<p>Limitaciones para implementar herramientas digitales (ABC Mouse)</p> <p>Pese a su potencial pedagógico, la implementación del programa ABC Mouse se ve limitada por problemas de infraestructura, falta de dispositivos, conectividad inestable y escasa capacitación docente.</p>	<p>Falta de aulas propias para la asignatura</p> <p>Muchos docentes deben desplazarse entre aulas con sus materiales, lo que genera pérdida de tiempo, deterioro de recursos personales y dificultades para aplicar estrategias pedagógicas efectivas.</p>
<p>Brechas en el apoyo familiar</p> <p>La falta de involucramiento de las familias, en especial en contextos rurales, limita el refuerzo del aprendizaje fuera del aula. Algunos hogares no consideran el inglés como prioritario o no cuentan con herramientas para apoyar el proceso.</p>	<p>Condiciones desiguales entre centros educativos</p> <p>La implementación del programa varía significativamente entre escuelas debido a factores como ubicación geográfica, nivel socioeconómico, disponibilidad de infraestructura y políticas internas.</p>	

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

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

Chavarría et al. (2025) estudiaron los *Programas de Estudio de Educación Cívica: Tercer Ciclo de la Educación General Básica y Educación Diversificada* (PEC); los *Programas de Estudio Estudios Sociales y Educación Cívica: Primero y Segundo Ciclos de la Educación General Básica* (Peces) y *Educación Cívica: Primero y Segundo Ciclos de la Educación General Básica* (Peces) y *Educación Cívica: Primero y Segundo Ciclos de la Educación General Básica* (Peces) y *Educación Cívica: Primero y Segundo Ciclos de la Educación General Básica* (Peces) y *Educación Cívica: Primero y Segundo Ciclos de la Educación General Básica* (Peces). Los dos primeros aprobados por el CSE en el 2009 y el 2013 y el tercero en el 2016. La investigación analizó contenidos, enfoques,

metodologías, perfiles de salida y condiciones de aplicación en las aulas.

Los tres programas apuestan por una epistemología constructivista²⁶ y estrategias activas de enseñanza-aprendizaje, así como a lo que la investigación educativa denomina “enfoque de competencias” (Chavarría et al., 2025). Los programas formulados en el marco del Proyecto Ética, Estética y Ciudadanía (Peces y PEC) se comparten principios epistemológicos constructivistas similares: el estudiantado se encarga de construir su propio conocimiento en interacción con su entorno físico y social, la mediación pedagógica y la facilitación docente, el valor de las experiencias y los conocimientos previos para crear su aprendizaje,

el pensamiento crítico y procesos colaborativos entre estudiantes y con prácticas en los espacios locales e institucionales (MEP, 2009).

El estudio concluye que los contenidos de los programas son pertinentes y se ajustan a las recomendaciones de la literatura científica y educativa de organizaciones especializadas en materia de formación de una ciudadanía democrática y con valores cívicos democráticos (Cox et al., 2005). Esta fortaleza cobra relevancia en contextos como los actuales, donde emergen tendencias populistas y autoritarias que debilitan la democracia²⁷. Muestran un abordaje significativo de conceptos claves como democracia, historia, geografía, autoritarismo, entre

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

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

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

La pertinencia de los objetivos, contenidos y perfiles de salida de los programas de estudio, su éxito depende también de su aplicabilidad en el aula donde

el estudio identificó las principales dificultades y limitaciones. En este sentido, Chavarría *et al.* (2025) presentan los resultados de una amplia consulta a actores educativos mediante distintos instrumentos²⁸. Un primer hallazgo indica que las personas docentes, especialmente de secundaria, se auto perciben con una sólida preparación para desarrollar habilidades como la participación democrática, el pensamiento crítico y el razonamiento mediante la aplicación de metodologías activas, reflexivas y colaborativas, aunque en primaria se identifican oportunidades de mejora. Las diferencias entre niveles son mínimas. Sin embargo, en este ámbito se recomienda continuar fortaleciendo dichas competencias mediante procesos formativos continuos en temas clave y nuevos que han adquirido relevancia en años recientes como populismo, desinformación, noticias falsas y autoritarismo.

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

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

En secundaria, las personas docentes perciben los programas, especialmente en Estudios Sociales, como extensos y rígidos, lo cual reduce su capacidad para adaptarlos a los contextos estudianti-

les. Esto genera una sensación de desconexión entre los contenidos curriculares y las realidades del estudiantado. Las personas asesoras plantean la necesidad de revisar las pruebas nacionales de Educación Cívica con el fin de alinearlas con el enfoque de competencias de los programas y fortalecer la transición entre primaria y secundaria, punto débil que no favorece una progresión clara entre los niveles educativos. Esto genera desconexión en los aprendizajes de las personas estudiantes.

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



Para más información sobre

PROGRAMAS DE ESTUDIOS SOCIALES Y CÍVICA

véase Chavarría *et al.*, 2025, en www.estadonacion.or.cr

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

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

Figura 2.9

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

Recursos y apoyo institucional insuficientes	<ul style="list-style-type: none"> • Solo el 18 % de las personas docentes afirma contar siempre con los recursos necesarios, mientras que el 36% los tiene “a veces”. • 23 % reporta que nunca o rara vez recibe apoyo institucional suficiente para implementar los programas.
Escasa colaboración docente	<ul style="list-style-type: none"> • El 40 % de las personas docentes señala que nunca tiene oportunidades de trabajo conjunto con colegas para mejorar la aplicación de los programas, y solo un 8 % lo hace tres o más veces al año.
Barreras en el aula	<ul style="list-style-type: none"> • Se reportan serias dificultades en habilidades lectoras (92 %), falta de gusto por la lectura (96 %) y altos niveles de ausentismo estudiantil (91 %). • Se mencionan limitaciones en el acceso a computadoras e Internet, falta de capacitación docente, tamaño de los grupos, condiciones físicas de las aulas e iluminación.

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

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

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

La posibilidad de formar redes de centros educativos está contemplada en la normativa vigente del Ministerio de Educación Pública. Sin embargo, esta figura no ha sido acompañada por una

política clara, sostenida y territorializada. En la práctica, no existen lineamientos oficiales, presupuestos dedicados ni actores responsables de su activación o seguimiento. Murillo et al. (2025) afirman que las redes operan sin una institucionalidad que las respalde, por lo cual su existencia depende de factores como la voluntad de las personas directoras, el contexto del circuito escolar o el acompañamiento de actores externos.

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

Esta ausencia es especialmente

preocupante en circuitos escolares ubicados en territorios de alta vulnerabilidad, donde las condiciones estructurales demandan respuestas colectivas, contextualizadas y articuladas. Sin una política de redes, cada centro educativo queda aislado en su esfuerzo por sostener la educación en contextos adversos, lo cual profundiza la fragmentación del sistema y reproduce desigualdades entre comunidades²⁹.

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

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

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

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

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

Los actores externos al centro, pero que pertenecen al MEP, tienden a ocupar posiciones centrales en la red. Esto significa que son frecuentemente mencionados como contactos directos y también cumplen un rol de puente entre los centros educativos y otros actores, sirviendo de apoyo a quienes gestionan internamente en los centros. En contraste, se identifican varios actores que forman “islas” de relación; es decir, conectados únicamente con otras personas del mismo centro educativo. Esta configuración sugiere dos posibles interpretaciones: o bien el apoyo solicitado responde a asuntos muy específicos del centro educativo, o bien las personas cuentan únicamente con sus

colegas inmediatos como fuente de respaldo (figura 2.11). También, se evidencia una escasa articulación con actores fuera del MEP, los cuales aparecen representados en color azul.



Para más información sobre

REDES EN CIRCUITOS ESCOLARES

véase Murillo *et al.*, 2025, en www.estadonacion.or.cr

Figura 2.10

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

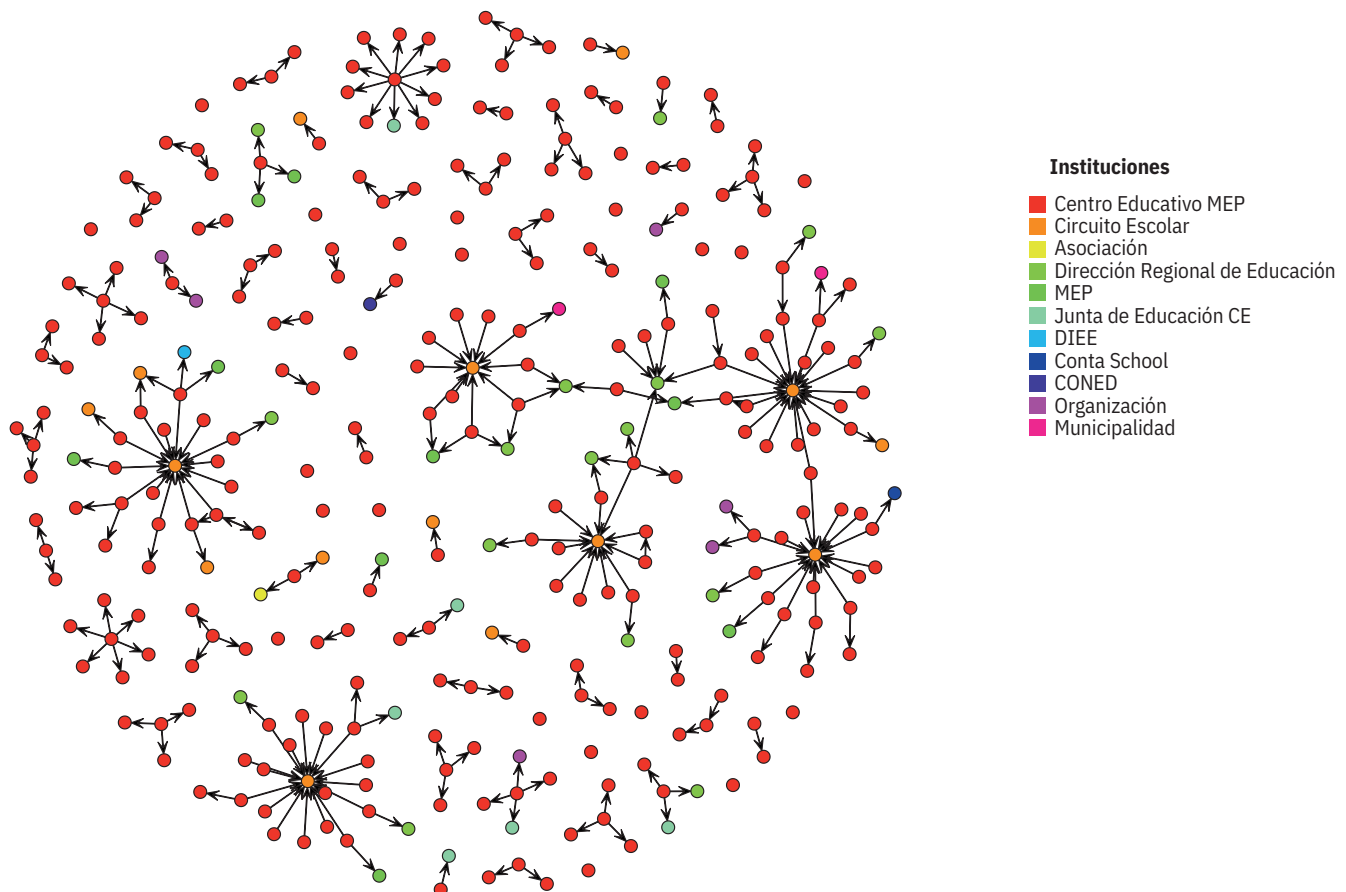
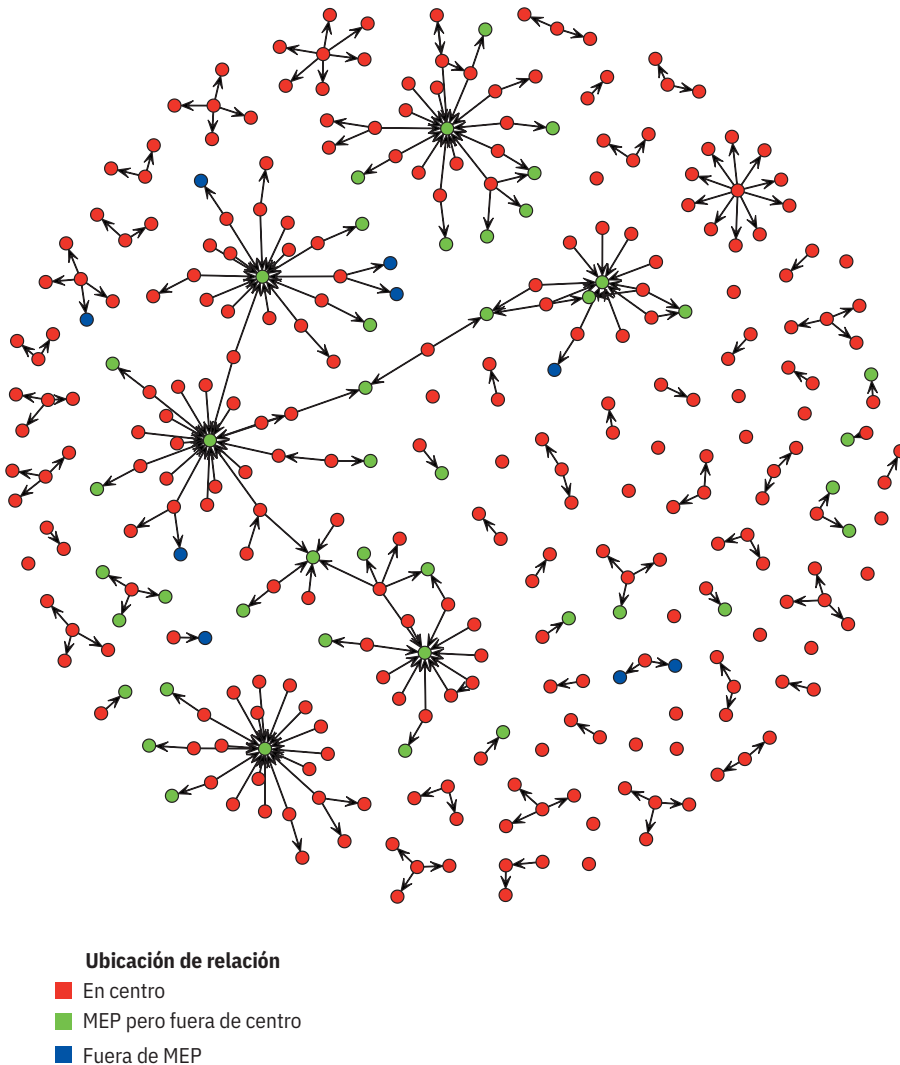


Figura 2.11

Redes de apoyo a la dirección del centro educativo^{a/} según la ubicación de relación con el centro educativo. 2024



a/ Incluye información de siete circuitos escolares en condiciones de alta vulnerabilidad.

Fuente: Murillo *et al.*, 2025.

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

Las entrevistas y grupos focales realizados en los circuitos escolares ubicados en zonas en condición de vulnerabilidad social (Leandro, 2025) muestran que las redes de apoyo entre centros educativos y actores comunitarios son frágiles,

discontinuas, inestables y dependen en gran medida del liderazgo de personas específicas. La investigación adoptó una metodología cualitativa, pues se trataba de un estudio inédito orientado a comprender con mayor profundidad lo ocurrido en estos siete circuitos en relación con el tema. El enfoque tuvo un fuerte componente descriptivo y la información se recopiló mediante 22 entrevistas y 5 grupos focales, en los cuales participaron actores del MEP, de otras instituciones

estatales, representantes de organizaciones locales y personas de la sociedad civil. Únicamente en el caso de Matina no fue posible llevar a cabo el grupo focal³⁰.

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

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

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

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

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

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

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

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

en los centros educativos, sino también un factor que interfiere de forma directa en la continuidad del proceso educativo y el derecho a una educación de calidad para el estudiantado.

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

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

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

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

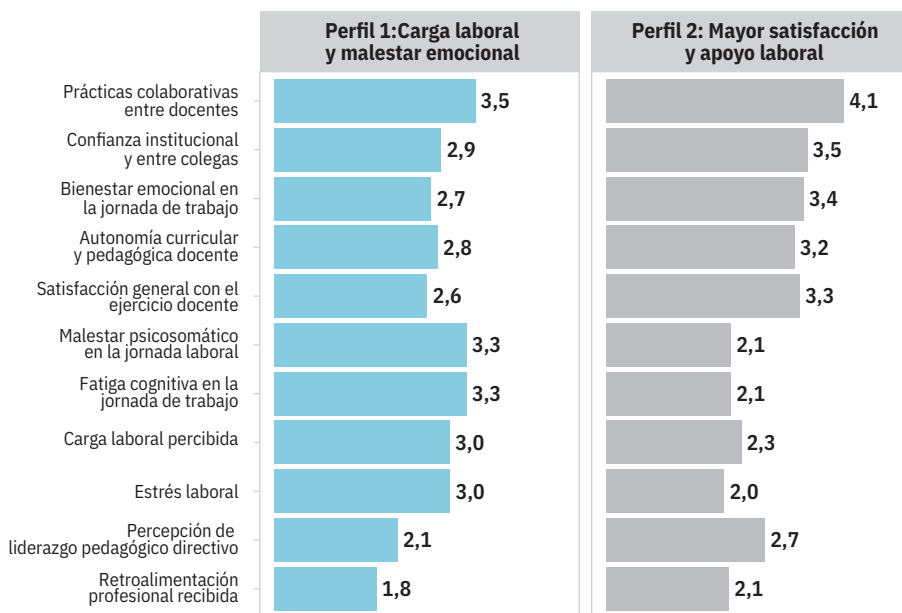
Mediante un análisis de conglomerados, se identificaron dos perfiles de docentes. El primero agrupa al 41% del profesorado y se asocia con peores condiciones laborales, mayor desgaste emocional y menor percepción sobre el liderazgo pedagógico y colaboración entre pares. El segundo perfil representa al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

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

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

Gráfico 2.28

Perfiles docentes según su percepción de la situación laboral^{a/}. PISA 2022



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

Fuente: Barquero, 2025b; con base en PISA 2022.

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

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

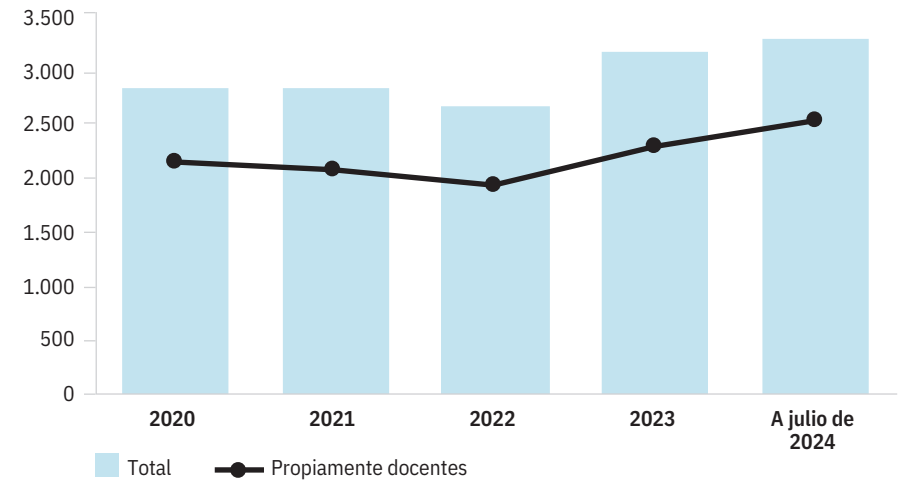
Las causas más frecuentes para las solicitudes de reubicación se concentran en dos especialidades médicas: psiquiatría (35,3%) y ortopedia (15,4%). En el primer caso, la cantidad de trámites se incrementó en un 34,4%, lo cual implica la necesidad de una revisión de las políticas de bienestar laboral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

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

La mayoría del personal presenta ausencias breves por motivos de salud que van de entre uno y doce días anuales. Sin embargo, los casos de incapacidad prolongada también han aumentado. En el 2020, el mayor número de días acumulados por una persona funcionaria fue de 244; esta cifra ascendió a 323 en el 2023. Aunque se trata de situaciones excepcionales, sus implicaciones son sig-

Gráfico 2.29

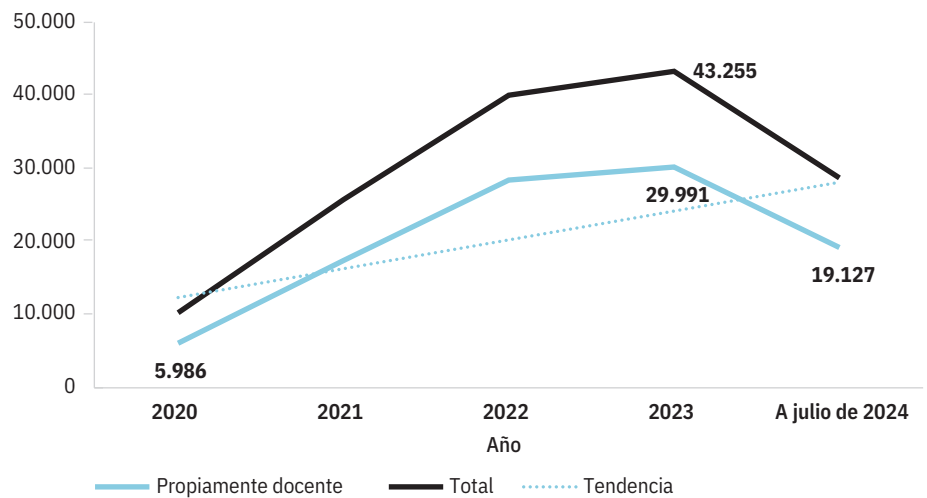
Cantidad de trámites de reubicación por motivos de salud en el MEP



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

Gráfico 2.30

Cantidad de trámites por incapacidad en el MEP



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

nificativas, pues no solo plantean desafíos para la continuidad de los procesos educativos, sino que también podrían reflejar condiciones de salud deterioradas o factores de riesgo laboral no atendidos de manera oportuna.

Cuando múltiples personas funcionarias dentro de un mismo centro educativo se ven afectadas por incapacidades

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

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

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

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

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

El MEP (2025) señala que, desde el 2020, el MEP designó un equipo técnico liderado por la Dirección de Gestión del Talento Humano (DGTH), integrado por personal de diversas dependencias

de las oficinas centrales³¹. Este equipo formuló una serie de prerrequisitos y una definición estratégica de metodologías y tareas que dieran cumplimiento a la normativa aprobada y contribuyeran a mejorar sustantivamente la calidad del proceso de reclutamiento docente en el país. El cumplimiento de los procesos técnicos para la efectiva implementación de las pruebas de idoneidad para personas candidatas a puestos del Título II está proyectado para el 2026 (figura 2.12). El cambio de gobierno entre el 2022 y el 2023 detuvo el avance en el diseño y aplicación de las pruebas por parte de los equipos técnicos del Servicio Civil y el Ministerio de Educación, lo cual significó un retroceso para el país en este campo (PEN, 2023).

Cinco años después de la aprobación legislativa hay varios temas clave pendientes. Entre estos destacan la definición del tipo de prueba, su estructura y contenidos (diseño de ítems de las pruebas que se aplicarán por estrato) y formatos de aplicación. Debe considerarse la inclusión en los perfiles y el diccionario de competencias de las necesidades y particularidades del subsistema de educación indígena. La elaboración de instrumentos válidos y confiables exige equipos multidisciplinarios con alta especialización en evaluación educativa, psicometría, currículo y didáctica. En términos operativos, un asunto pendiente se refiere al fortalecimiento de la

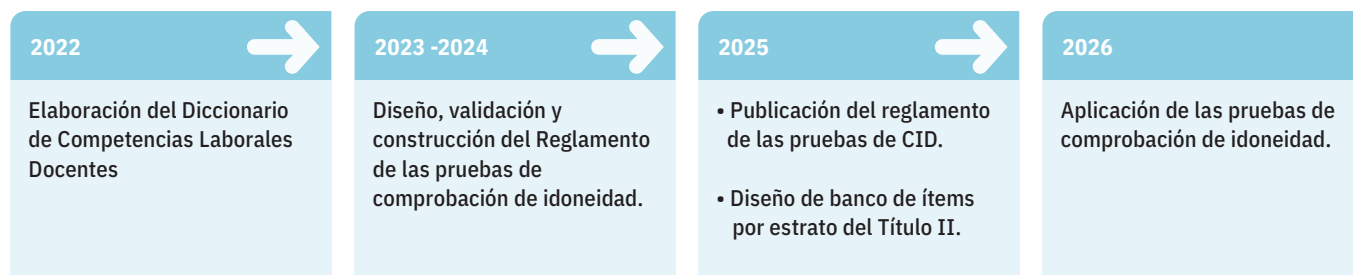
Unidad de Reclutamiento y Selección de personal especializado en materia de evaluación y medición educativa que en la actualidad no tiene la Dirección de Gestión del Talento humano.

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

Un avance importante en el 2025, al cierre de edición de este *Informe*, fue la aprobación del reglamento para las pruebas de comprobación de la idoneidad en los procesos de selección y nombramiento de la carrera docente. De acuerdo con el Decreto Ejecutivo n° 45014-MEP, este reglamento tiene como objeto normar las pruebas de comprobación de la idoneidad en los procesos de nombramiento y selección de personal de la carrera docente.

Figura 2.12

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



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

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

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

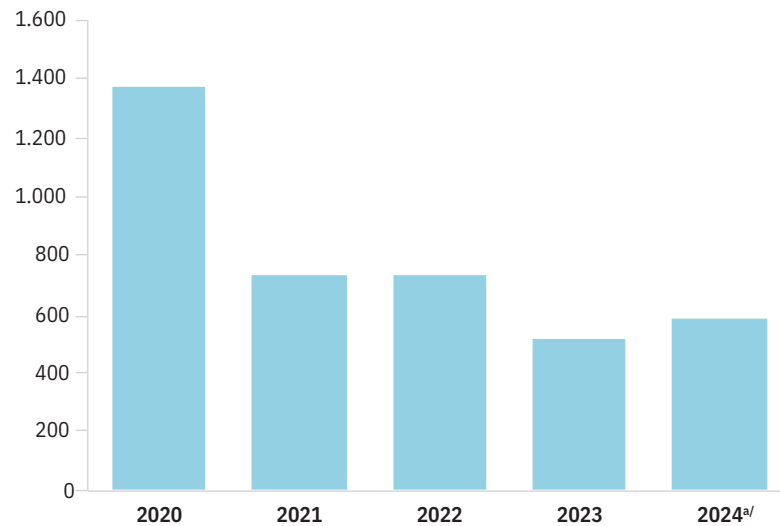
Francis (2025) señala que la planificación del IDP no está alineada con las políticas educativas o los vacíos detectados por la macroevaluación, una debilidad de larga data del MEP. En la práctica, el ministerio aplica una formación remedial para docentes con deficiencias formativas, hecho que reitera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

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

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

Gráfico 2.31

Evolución del presupuesto asignado al IDP (millones de colones)



a/ Monto vigente al 30 de junio del 2024.

Fuente: Elaboración propia con datos del IDP, del MEP.

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

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

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

Una gestión educativa caracterizada por la opacidad y la adopción de decisiones intempestivas sin sustento en evidencia ha limitado la capacidad de respuesta

del sistema educativo para enfrentar la crisis. Más aún, se ha convertido en un factor que la profundiza.

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

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

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

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

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

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

Pilar 1: Fortalecer la gobernanza y la coordinación institucional.

Los estudios realizados permitieron identificar tres recomendaciones que

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

- Reforzar las capacidades técnicas y autonomía política del CSE para ejercer la rectoría educativa. Ello incluye revisar la composición y robustecer las funciones del Consejo Superior de Educación (CSE) para garantizar su idoneidad técnica, autonomía en la designación de sus miembros y mecanismos efectivos de rendición de cuentas. Se propone modernizar su gestión, dotarlo de presupuesto propio, un equipo técnico permanente y un marco regulatorio actualizado. El objetivo es consolidarlo como órgano de dirección estratégica y supervisión del sistema educativo, con resoluciones vinculantes, evaluación basada en evidencia y procesos de consulta participativa.
- Impulsar el liderazgo pedagógico en roles directivos: Crear condiciones para que los directores ejerzan un liderazgo centrado en lo pedagógico, mediante la redefinición de sus funciones, formación continua, desarrollo profesional especializado e incentivos adecuados. Esto requiere reducir la carga administrativa, mejorar los sistemas de gestión y contar con personal de apoyo en los centros educativos.
- Fortalecer las redes escolares y el trabajo en equipo: Desarrollar una normativa específica para redes orientadas a la mejora escolar, definir su estructura y funcionamiento, y clarificar roles y responsabilidades de los actores involucrados (directores, Juntas de Educación, MEP central, Direcciones Regionales). Se debe promover una cultura de trabajo en equipo dentro

del MEP y brindar lineamientos claros para el trabajo en red.

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

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

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

- Reducir el hacinamiento tecnológico: diseñar una estrategia nacional de ampliación del acceso a internet y los dispositivos en centros educativos y hogares, especialmente en zonas rurales e indígenas, mediante políticas públicas, alianzas estratégicas y mecanismos de distribución y control de equipos tecnológicos.
- Recuperar aprendizajes y reducir desigualdades: implementar una intervención urgente para atender modalidades educativas que muestran mayores rezagos acumulados y atienden a las poblaciones en zonas rurales y en condición de mayor vulnerabilidad; restaurar y ampliar programas que promuevan el bienestar estudiantil y promover metodologías innovadoras y focalizas las cuales garanticen aprendizajes significativos en los aprendizajes (capítulo 3).
- Promover cambios sustantivos en la macroevaluación de los aprendizajes: el país debe avanzar con urgencia en la creación de un Sistema Nacional de Macroevaluación robusto e independiente capaz de brindar información confiable para orientar tanto la formulación de políticas educativas como las decisiones pedagógicas en el aula, como se señaló en el noveno *Informe*

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

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

Pilar 3: Mejorar rápida y significativamente las condiciones laborales docentes

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

- Fortalecer la formación y el bienestar docente: Costa Rica debe poner en marcha un programa nacional de desarrollo profesional docente que responda a las necesidades del sistema educativo y a los desafíos contemporáneos, como el uso pedagógico de las tecnologías. Tal como señaló el *Octavo Informe Estado de la Educación* (2021), se requiere definir un marco nacional de competencias digitales docentes que oriente tanto la

formación inicial como la capacitación continua, y que articule el trabajo del MEP con las instituciones responsables de la formación profesional. Este esfuerzo debe ir acompañado de mejoras en los procesos de contratación y de alianzas con universidades, organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales, a fin de asegurar la calidad, pertinencia y contextualización de la formación docente.

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

Créditos

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

Insumos: *Análisis de la Prueba Estandarizada del componente Español, año 2023, Segundo Ciclo de EGB: Aporte para la discusión nacional*, de Marielos Murillo y Katherine Barquero; *Gobernanza de la Educación: La gestión del Consejo Superior de Educación*, de Estibaliz Pérez y Celín Arce; *La enseñanza y aprendizaje del inglés en primaria pública costarricense del siglo XXI: situación reciente y desafíos*, de Walter Araya y Allen Quesada; *Pobreza de las evaluaciones: el caso de las pruebas nacionales estandarizadas sumativas*

de 2023 aplicadas en sexto grado de primaria y último año de secundaria en Español y Matemáticas, de Eiliana Montero, Ricardo Poveda, Marielos Murillo y Katherine Barquero; *La política educativa costarricense: Contenidos, logros y factores que inciden en su implementación*, de Susan Francis; *Los Programas de Estudios Sociales y Cívica en la educación costarricense: enfoques, contenidos, perfiles y desafíos para su aplicación en las aulas*, de Elías Chavarría, Cathalina García, Juan Manuel Muñoz, Ronald Alfaro, Aaron Barquero; *Nuevo PNFT: alcances, condiciones y requerimientos para su universalización en el Sistema Educativo Costarricense, en los próximos años*, de Andrés Fernández; *Oportunidades de acceso y logro en Escuelas Unidocentes y Liceos Rurales de Costa Rica: Una propuesta para su fortalecimiento*, de Diego Conejo, Luis Andrés Loría, Juan Carlos Zamora, Cristina Navarro; *Redes escolares como estrategia de apoyo al mejoramiento educativo: Un estudio en circuitos escolares en condición de vulnerabilidad*, de Dagoberto Murillo, Tatiana Beirute, Vladimir González, Vilma Leandro y Catalina Fernández;

Situación educativa en los territorios indígenas de Costa Rica: una mirada en profundidad en la DRE de Sulá, de Carlos Borge, Dagoberto Murillo y Karla Murillo; *Uso de TIC y hacinamiento tecnológico en los hogares costarricenses*, de Olmer Nuñez; *Tendencias, avances y desafíos en la Educación y Formación Técnica Profesional en Costa Rica*, de Esteban Durán y Alejandro Chavarría; *Tendencias de la inversión pública en educación durante el primer cuarto del siglo XXI*, de Juan Diego Trejos.

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

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

Coordinador de capítulo: Dagoberto Murillo.

Borrador de capítulo: Dagoberto Murillo.

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

Asistente de investigación: Sofía Montes.

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

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

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

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

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

Revisión de formato de visualizaciones: Rafael Segura Carmona.

Por la información brindada y apoyo se agradece a los departamentos, oficinas y direcciones del Ministerio de Educación Pública: Departamento de Análisis Estadístico; Departamento de Educación de la Primera Infancia; Departamento de Educación Intercultural; Departamento de Gestión de Juntas, Departamento de Primero y Segundo Ciclos; Departamento de Tercer Ciclo y Educación Diversificada; Departamento de Educación para Personas Jóvenes y Adultas; Departamento de Desarrollo de Servicios Educativos, Dirección de

Educación Técnica y Capacidades Emprendedoras; Dirección de Desarrollo Curricular; Dirección Financiera; Dirección de Gestión del Talento Humano; Dirección de Gestión y Desarrollo Regional; Dirección de Infraestructura Educativa; Dirección de Planificación Institucional; Dirección de Programas de Equidad; Dirección de Informática de Gestión, Dirección de Recursos Tecnológicos, Unidad para la Promoción de la Igualdad de Género y Proyecto Plataforma Ministerial SABER Dirección de Informática de Gestión. También al Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano (IDP), al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), al Consejo Superior de Educación (CSE), al Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), a la Contraloría General de la República (CGR) y a la Secretaría de la Autoridad Presupuestaria del Ministerio de Hacienda.

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

Un agradecimiento especial a:

- la Fiscalía del Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes (Colypro), así como de la Junta Directiva de esta organización en 2024 por el financiamiento del estudio *Redes escolares como estrategia de apoyo al mejoramiento educativo: un estudio en circuitos escolares en condición de vulnerabilidad*. Se agradece el apoyo de Georgina Jara, Rooney Castro, Carmen Montoya y Jorge Quesada.
- la Oficina de Unicef-Costa Rica por el apoyo financiero para realizar el estudio *Situación educativa en los territorios indígenas de Costa Rica*, en particular a Yvette Blanco, Rebeca Mora, Juan Manuel Baldares y Marisol Guzmán. Se reconoce el acompañamiento del Fondo de Población de las Naciones Unidas (Unfpa) en Costa Rica, en especial a Juan Luis Bermúdez y Evelyn Durán.
- la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para la realización del estudio sobre *Los Programas de Estudios Sociales y Cívica en la educación costarricense: enfoques, contenidos,*

perfiles y desafíos para su aplicación en las aulas”, en especial a Randall Arias. Así como a Hugo Picado y Mariela Castro del Instituto de Formación en Democracia (IFED) del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) de Costa Rica.

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

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

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

Guerrero, Jennifer Gutiérrez, Marisol Guzmán, Oscar Hernández, Olivier Hernández Gómez, Rodolfo Hernández, Randall Hidalgo, Francine Jiménez, Laura Lara, Vilma Leandro, Róger León, Paula Lizano, Maximiliano López, Patricia López, María Loreto, Luis Andrés Loría, Linda Madriz, Fabiola Marín, Pablo Masís, Ramón Masís, Adrián Mazón, Lady Meléndez, Gilda Montero, Ricardo Montoya, Sugey Montoya, Adriana Mora, Grettel Mora, Juan Carlos Mora, Rebeca Mora, Yunick Alberto Moraga, Juan Manuel Muñoz, Leda Muñoz, Juan Murillo, Karla Murillo, Laura Murillo, Cristina Navarro, Virginia Navarro, Olmer Núñez, Elio Omodeo, Alf-

do Ortega, Alexander Ovaes, Francisco Antonio Pacheco, Ana Cristina Parra, Juan Carlos Pereira, Humberto Perera, Estíbaliz Pérez, Lannder Pérez, Rolando Pérez, Hugo Picado León, Jorge Quesada, Hannia Quirós, Daniela Ramírez, Gabriela Ramírez, Laura Ramírez, Lorenzo Ramírez, Yeimer Gerardo Ramos, Yarith Rivera, Ana María Rodino, Andrés Rodríguez, Denia Rodríguez, Florencia Rodríguez, Guillermo Rodríguez, Reichel Rodríguez, Ezequiel Rojas, Marianela Rojas, Melisa Rojas Zúñiga, Vinicio Rojas, Yolanda Rojas, Ángel Ruiz, Magda Sandí, Karla Salguero, Ivonne Sánchez, Danilo Scriba, Mario Shedden, Biru Shkina, Hilda

Sibaja, Julia Strack, Karla Thomas, Diego Torres, Rodrigo Torres, Stephanie Valdivia, Ileana Vargas, Lucrecia Vargas, Ronald Vargas, María Eugenia Venegas, Jorge Villalobos, Sergio Villalta, Helen Villanueva, Evelyn Villarreal, Renata Villers, Natalia Zamora, Magaly Zúñiga.

Corrección de estilo y edición de textos:
Gabriela Fonseca.

Diseño y diagramación: Erick Valdelomar.

Notas

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

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

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

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

5 Aunque el diseño muestral de PISA está orientado a lograr la representatividad nacional de la población escolarizada de 15 años, y no específicamente a garantizar inferencias formales por subgrupos como el tipo de colegios (público o privado), el análisis ponderado evidencia diferencias de magnitud considerable

entre ambos. Estas diferencias, si bien deben interpretarse con cautela, son consistentes con patrones observados en otras fuentes nacionales e internacionales, y difícilmente se explicarían por un error muestral. El análisis emplea los pesos muestrales provistos por PISA para corregir las probabilidades de selección y el ajuste por no respuesta.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

23 Expediente 18.674 (2013): propuso que el representante de la Universidad de Costa Rica contara con un suplente. Expediente 19.093 (2014): sugirió ampliar la participación de más sectores de la educación nacional y asignar a este órgano desconcentrado un 0,015% de la asignación presupuestaria correspondiente al MEP. Expediente 20.675 (2017): planteó incorporar un representante de las personas encargadas de familia sustituyendo una de las figuras de exministro. Expediente 20.762 (2018): recomendó corregir la omisión del artículo 5 de la Ley n° 1362, para permitir que la Universidad de Costa Rica tuviera

un suplente en el CSE. Expediente 21.422 (2019): buscó modernizar la representación del CSE mediante la inclusión de un representante estudiantil, un representante de las universidades públicas (nombrado por el Conare) y un representante de las universidades privadas (nombrado por Unire). El Expediente 23.750, aprobado el 12 de febrero del 2025 por la Comisión con Potestad Legislativa Plena Segunda, modificó la composición del CSE al ampliar el número de integrantes de siete a nueve. Esta reforma revirtió parcialmente una modificación anterior, al reincorporar un segundo exministro(a) de Educación, sumar una representación del Colegio de Licenciados y Profesores (Colypro) y añadir un nuevo asiento para una persona representante de la Red Nacional Consultiva de la Persona Joven. Apenas un mes después, se presentó el Expediente 24.822, que propone nuevas variaciones a la conformación del Consejo. Esta iniciativa busca que la designación del representante de exministros(as) sea realizada a lo interno por el propio CSE, además de incluir una representación estudiantil de secundaria electa por los gobiernos estudiantiles.

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

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

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

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

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

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

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

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

Anexo Metodológico

Índice de la situación educativa

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

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

$$ISE = I_{\text{proceso}} + I_{\text{tics}} + I_{\text{infr}} + I_{\text{titdoc}} + I_{\text{logro}}$$

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

El ISE, al igual que otros indicadores,

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

Análisis de redes sociales (ARS)

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

En su aplicación el ARS puede usar

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

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

$$Deg_i = \sum_j a_{ij} = Deg_i$$

La segunda medida de centralidad utilizada fue la centralidad de

Anexo Metodológico

Cuadro 2.3

Componentes del índice de situación educativa

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

Anexo Metodológico

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

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

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

APORTE ESPECIAL

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

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

Presentación

La décima edición del *Informe Estado de la Educación* desarrolló un trabajo especial orientado a recuperar los testimonios de las personas docentes sobre las condiciones en que ejercen su labor. El propósito fue comprender, más allá de las estadísticas, sus vivencias cotidianas y la realidad de quienes, por vocación, por circunstancias personales o por una combinación de ambas, han dedicado su vida a la enseñanza (recuadro 2.11).

La información recopilada permite visibilizar problemáticas relevantes del sistema educativo costarricense desde la perspectiva de la docencia. Este valioso conocimiento cualitativo, debidamente sistematizado, puede contribuir a mejorar la toma de decisiones del Consejo Superior de Educación, el Ministerio de Educación Pública, las organizaciones gremiales y profesionales en

la definición de programas y políticas en favor del desarrollo profesional docente. Reconocer y atender las complejas condiciones en las que se ejerce la labor educativa es crucial no solo para mejorar el bienestar del profesorado, sino también para ampliar las oportunidades de aprendizaje de niñas, niños y adolescentes con quienes comparten cotidianamente las aulas (Kaufmann y Soto, 2025).

Condiciones de contratación y su impacto en la estabilidad laboral

En Costa Rica, muchas personas docentes enfrentan serias dificultades asociadas a los nombramientos interinos, pues responden a sustituciones temporales por incapacidades o a reubicaciones vinculadas a razones de salud. Esta dinámica les obliga a trasladarse constantemente entre centros educativos, lo que genera inestabilidad en sus trayectorias profesionales.

Recuadro 2.11

Relatos de vida docente: una aproximación cualitativa a los desafíos del ejercicio profesional

La realización de este aporte fue posible gracias a la colaboración con el proyecto “En la línea de fuego: relatos de vida de docentes de Costa Rica”, desarrollado en el 2024 con el apoyo financiero del Colegio de Costa Rica del Ministerio de Cultura y Juventud. A través de entrevistas a profundidad con quince docentes de centros educativos urbanos y rurales, se buscó comprender aspectos claves de su trayectoria profesional.

Los relatos de vida que emergen de estas conversaciones trascienden las cifras y las estadísticas, así como ofrecen una mirada personal a los desafíos, logros y emociones que definen la labor educativa. Las historias recuperadas revelan la dimensión humana de quienes se dedican a la enseñanza y exponen testimonios invaluable de realidades que van más allá de los indicadores convencionales.

A partir de estos relatos de vida, se identificaron cuatro núcleos temáticos que evidencian los principales retos que enfrentan las personas docentes: las condiciones de contratación, los desplazamientos geográficos, las implicaciones personales y familiares de la profesión y las condiciones de trabajo en el aula.

Fuente: Kaufmann y Soto, 2025.

A esta inestabilidad se suma la falta de acompañamiento institucional. En algunos casos, las personas docentes son nombradas en centros que no conocen, ubicados en comunidades alejadas de sus hogares, sin recibir una inducción adecuada ni una orientación mínima de parte del personal administrativo. Esta ausencia de apoyo inicial dificulta aún más su labor, especialmente al intentar establecer vínculos con el estudiantado, el equipo de trabajo, las familias o el personal directivo.

“Todo el año trabajé puras incapacidades. En la escuela El Cocal de Quepos un mes; luego trabajé en la escuela La Laguna y en la escuela Pacuare, un mes. Trabajé en la escuela de la Alfombra, que ahí se llama Tinamastes y en la escuela de Platanillo. Hacía una incapacidad y al mes ya me iba. Por eso siento que tal vez no pude hacer mucho, porque donde yo me iba adaptando, ya se me vencía la incapacidad y tenía que ir a otra escuela y mientras me adaptaba y conocía al director o a la directora, ya prácticamente se me vencía el nombramiento. El pago se me atrasaba mucho porque a veces no subían las incapacidades a tiempo; para Manuel Antonio duré mes y medio sin salario y tenía que viajar, más la comida, la alimentación... sin salario era bastante difícil”.

PROFESORA ENTREVISTADA

“En el MEP es así: usted concursa y dice qué zonas quiere trabajar. Day, por la situación económica de uno, que necesita trabajar, uno marca ‘abierto’. Todo: Guanacaste, Puntarenas, Alajuela, Heredia, San José... Entonces el MEP llama y ofrece ‘interina’, dice: ‘se le nombró en tal lado, ¿acepta o no acepta?’”.

PROFESORA ENTREVISTADA

“Soy de Sepecue, Alta Talamanca... Me di cuenta de que estaba la UNED cerca..., entonces fue ahí donde me matriculé para estudiar primero y segundo ciclo. Empecé y un año después me dicen que en otra comunidad, en una montaña más o menos como a otras cinco horas para allá, estaban ocupando un docente. Y como en ese tiempo no se solicitaba tener universidad, solo que tuviera la secundaria completa, fui a la entrevista y me dicen: ‘tenemos tres opciones, puede dar clases en Estudios Sociales, en Matemáticas o en Español’,... ese era un puesto para secundaria. Entonces recuerdo que me decidí por español, que era una asignatura que me gustaba. El supervisor me dice ‘firme aquí’, y la otra semana pasa a trabajar”... y recuerdo que firmé, y sí, en una semana ya... tenía un puesto en el colegio’...”.

PROFESORA ENTREVISTADA

Desplazamientos geográficos

Los desplazamientos geográficos constituyen uno de los mayores desafíos para el cuerpo docente, especialmente cuando los nombramientos les exigen trasladarse a regiones alejadas de sus hogares. Esta movilidad, que en ocasiones implica largos y agotadores trayectos, puede generar situaciones extremas que comprometen el bienestar físico y emocional del profesorado. En zonas rurales con infraestructura vial precaria, este tipo de traslado les obliga a adaptar su vida personal y profesional a un sistema que no garantiza estabilidad laboral. Además, las grandes distancias no solo perjudican la logística cotidiana, sino también la posibilidad de mantener un equilibrio entre el trabajo, la familia y el desarrollo profesional.

“Otro día me llamaron de San José, igual, para ofrecerme un trabajo en Coronado, y hago yo: ‘de Coronado a Pérez Zeledón, está más cerca. De Limón hasta Pérez Zeledón duro seis horas y me están haciendo ride los trailers’. Porque yo no tenía tanta

plata, no tenía posibilidad de nada. Alguien dijo que yo era profesor pero que no me estaban pagando todavía y todos se pusieron a ayudarme;... yo tengo que ser agradecido porque he topado con gente que ha visto algo en mí y han sido muy generosos conmigo. Fue una experiencia muy muy bella, la verdad... En Limón estuve como dos meses”.

PROFESOR ENTREVISTADO

“Era un mes de permiso en una escuela en Babía Drake, que está lejísimo de aquí... Era una incapacidad, me fui con mi papá y me llevé mis cositas. Me iba a llevar a mis hijos, iba a alquilar un lugar y una prima me los iba a cuidar... y cuando llegué, empecé a ver que había culebras y que para sacar a mis hijos al hospital había que cruzar en bote... Yo dije: ‘no, ¿se me muere un chiquito aquí!’, y dije: ‘No, primero están mis hijos...’. Y después renuncié, no pude”.

PROFESORA ENTREVISTADA

“En el 2021 me vuelvo a quedar sin nombramiento y me llaman del CTP de Jacó. Ahí trabajé un año. Estaba súper asustada..., mi hijo menor, tenía como dos años y medio... y yo tenía que aceptarlo porque no me quería quedar botada tampoco: si yo empezaba a rechazar, nunca me iban a tomar en cuenta. Tenía 24 lecciones y gracias a Dios solo me tenía que quedar dos noches, porque trabajaba miércoles, jueves y el viernes no era el día completo, entonces el miércoles me iba a las 3:30 de la mañana, salía de San Isidro en el carro, llegaba allá, daba las clases, me quedaba a dormir donde una compañera y el jueves daba clases y el viernes me regresaba”.

PROFESORA ENTREVISTADA

“Yo tenía que agarrar un bus a las 5 p.m. de la tarde los domingos, y ese bus a veces llegaba a las 11 p.m. A veces ni siquiera llegaba. Una vez dormimos en un bar de Playa Maderos todos los maestros que viajábamos en el bus porque el bus no subió, no llegó. Entonces esperamos a que amaneciera para poder comenzar a caminar diez kilómetros y llegar a nuestros trabajos... Ahí estuve seis años. Después me pasaron a La Fortuna de San Carlos. Solicito un traslado porque yo viajaba todos los fines de semana desde San Carlos a Nicoya por mis hijas y además yo quería seguir estudiando. De La Fortuna me trasladaron a otra escuela en el cantón de Nicoya... Después, el MEP me ofrece una escuela unidocente, también en el cantón de Nicoya, estaba más cerca de mi casa, fue el primer año que yo pude dormir con mis hijas desde que comencé a trabajar”.

PROFESORA ENTREVISTADA

Implicaciones personales y familiares de la profesión docente

La profesión docente en Costa Rica conlleva no solo desafíos laborales, sino también personales, especialmente en lo que respecta al equilibrio entre la vida profesional y familiar. Las personas docentes que deben trasladarse a otras regiones se ven forzadas a separarse de sus familias por períodos prolongados. Vivir lejos del hogar y sostener económicamente a la familia impone una carga adicional que agrava las condiciones laborales del ejercicio docente. A esto se suma la limitada orientación y el escaso acompañamiento institucional del Ministerio de Educación Pública. Esta combinación de estrés financiero y emocional, junto con la falta de apoyo administrativo puede comprometer el bienestar general e interferir en la relación con la comunidad educativa y el desempeño profesional.

“Ese año me fui a vivir al pueblo... Entraba los lunes y me quedaba en la casa del maestro que proveía la comunidad y compartíamos varias personas... Fui la primera profesora que llegó. Ahí siempre habían trabajado varones y mi compañero era varón. Eso sí me caló, llegar a trabajar a un pueblo donde nunca habían visto a una mujer profesional. Hasta podría decirse que sufrí violencia de género, porque, por ejemplo, el señor de la Junta de Educación a veces me sentía incapaz. Recuerdo que un día me preguntó: ‘¿Usted sabe redactar cartas?’... Además, como llegué como mujer sola, no me faltaban los ‘novios’, y claro, el acoso, por ejemplo, que me robaran mi ropa interior... Me hice amiga de señoras del pueblo, de familias de modo que sí, por ejemplo, el maestro o el profesor tenían que ausentarse, yo no me quedaba ahí sola, me iba a donde una familia o alguna señora mandaba a una hija para que se quedaría conmigo”.

PROFESORA ENTREVISTADA

“En Duacari trabajé tres meses. En noviembre... me llegó el telegrama de que tenía propiedad en un lugar que se llama Turnón, Escuela La Victoria, y ya le conté a un compañero, y dice: ‘Vamos, yo la llevo en moto’. Y nos fuimos... ¡Qué camino más remalo!... Ahí estuve seis años. Yo dije: ‘Ya aquí me vengo, puedo ver a la familia’. Siempre los dejé con empleada, yo todavía estaba con la pareja, pero sabía que no iba a aguantar. Llego a la casa y me dice: ‘Ahora sí, hablemos’. ‘¿Qué quiere que hablemos?’. Dice: ‘Deja ese trabajo o se termina todo’. Yo estaba en propiedad, ¿cómo lo iba a dejar? ‘No, ya decidí’, digo yo: ‘Voy a seguir trabajando’.

PROFESORA ENTREVISTADA

“Yo entraba los domingos y salía los viernes. Entonces mis niñas se criaron con mi mamá. Bastante duro porque

estaban chiquitas. La mayor tenía cinco años y la chiquita tenía dos años”.

PROFESORA ENTREVISTADA

“Los educadores se sienten frustrados, quieren dejarlo todo. La gente está desesperada. Los educadores estamos mal aborita. Yo, por ejemplo, lo digo con tristeza, pero yo decía ‘¿yo pensionarme? ¡N’ hombre, seguro yo soy de las que llevo a quién sabe qué edad!’. Y ahora yo digo ¿cuántos años me faltarán? Pienso que el año pasado me cayó el burnout, pero no fue eso, sino que se me juntó todo y por primera vez yo tuve que pegar con pared...”.

PROFESORA ENTREVISTADA

Condiciones de trabajo en el aula

Muchas personas docentes en Costa Rica se enfrentan a desafíos importantes al atender una población estudiantil diversa, cuyas realidades sociales, culturales y económicas son heterogéneas. En determinados centros educativos, deben enfrentar problemáticas como drogadicción, violencia o influencia de grupos delictivos.

A estas situaciones se suman exigencias adicionales que van más allá del tiempo que permanecen en el aula, como preparación de materiales, corrección de evaluaciones y planificación de lecciones, tareas que frecuentemente se realizan los fines de semana. Asimismo, en algunos casos deben asumir con recursos propios la compra de materiales o la organización de actividades escolares. Estas condiciones laborales, combinadas con los retos sociales y culturales del entorno educativo, hacen que el ejercicio de la profesión docente sea mucho más compleja y demandante de lo que comúnmente se reconoce.

“En Hatillo luchábamos contra la drogadicción, este es un tema de nunca acabar; ahora también tenemos el problema, pero en aquel momento había unos narcos que habían metido a un grupo de estudiantes en el colegio, principalmente a un estudiante que tenía como tres o cuatro años de repetir el mismo nivel... También había chicas que se explotaban sexualmente. Había que luchar contra estas cosas, pero digamos, ‘de a callao’, como si no nos interesara, porque si hacíamos muchas boletas a esos chicos que estaban bajo la influencia del narco y la drogadicción o que se estaban vendiendo, podía ser un problema...”.

PROFESOR ENTREVISTADO

“Así llegué al colegio Liceo Rural San Joaquín de Tuis... Hay una mezcla de estudiantes indígenas y no indígenas... Se intenta respetar mucho la cultura indígena. Por ejemplo, el tiempo del blanco es diferente del tiempo del indígena. Para ellos entregar la tarea tal día con fecha y límite no es tanto así, pero para los que no son indígenas sí se lo toman muy a pecho. El ‘sikwa’ dice: ‘hasta el día, tal hora, hay tiempo’, y va a haber estudiantes que lleguen súper afanados trayendo la tarea... Y los indígenas no trajeron la tarea, porque además ellos llegan a la realidad de la comunidad, ¿y qué es lo que les toca en la comunidad? Picar leña porque ya casi va a oscurecer cuando ellos llegan a las 3 o 4 de la tarde a la casa”.

PROFESOR ENTREVISTADO

“En la actualidad... yo tengo nueve grupos, son como 270 alumnos, y este año solo trabajo con décimos años... Hay estudiantes con muchas necesidades..., sobre todo de índole económica... Aquí en Desampa los martes y los jueves se va el agua. La bomba

y los tanques del colegio alcanzan solo para la mañana, de modo que los de la tarde no tienen clases”.

PROFESORA ENTREVISTADA

“Nos dicen: ‘utilicen la tecnología’. Yo no le voy a pedir a un alumno que lleve su computadora, ¿dónde se va a conectar? Incluso con el teléfono: ‘Vamos a buscar tal aplicación y a bajarla para hacer tales ejercicios’. Me dirían: ‘Profe, no tengo datos’, ‘profe, mi teléfono es prepago’, ‘no tengo saldo...’. De tecnología los chiquillos lo saben todo, pero no están los medios para ponerlo en práctica... El papel lo aguanta todo, pero a la hora de llevarlo a la práctica, lo que funciona en mi materia es escribir, leer y pensar en el papel. Y yo lo hago así”.

PROFESORA ENTREVISTADA

“En el CTP de Jacó trabajábamos con el Plan Nacional, que son las aulas de Educación Especial que están aparte, donde están solo los chicos de educación especial y en cada aula hay estudiantes de todos los niveles, de séptimo a duodécimo... Es complicado en la parte académica, porque a un estudiante que ni siquiera sabe escribir la A no le puedo dar la materia que le tengo que dar a otro en un nivel de tercer grado, que ya sabe leer y escribir. Para todos tengo que hacer planeamientos diferentes; grupalmente yo lo hago los de inicial, le hago un planeamiento a los de intermedio y a los avanzados otro planeamiento, entonces ya con eso yo me voy adaptando los contenidos...”.

PROFESORA ENTREVISTADA

“Me dan un quinto grado muy disperso, muy diverso, donde tengo chicos de 10, 11, 13, 14, 15 años. Muy difícil. Académicamente no muy bien, y disciplinariamente cero. Y me dan un aula donde había un hueco en el techo. O sea, no había zinc. Casi no

tenía pupitres. Y ahí nos tuvieron en esa aulita. Ya la supervisora llegó, hizo algunas gestiones, conseguimos algunos pupitres, se pintó el aula, se arregló, y ya pudimos trabajar. A mediados de año me quitan de ahí porque se la van a dar a una maestra de preescolar. Y me pasan a otra aula donde estaba sin pintar, y otra vez a pasarnos. Estuve debajo de un árbol dando clases. Y la disciplina muy difícil, chiquillos que llegaban y me tiraban la mesa. Sin embargo, ahí anduve”.

PROFESORA ENTREVISTADA

“Yo tengo jóvenes que quizás su comida la hacen aquí en el colegio, y quizás con el almuerzo se van a ir a casa hasta el día siguiente... Ellos inician con todas las ganas, con todos sus sueños en sétimo, octavo, noveno, ya cuando llegan a décimo ellos mismos se dan cuenta de que si no ganan el examen de admisión, probablemente no van a ir a una universidad porque sus padres no les van a pagar”.

PROFESORA ENTREVISTADA

“Cuando fui estudiante tuve la experiencia de un compañero que se suicidó. Y luego como docente, cuatro estudiantes... fueron años seguidos de suicidio...”.

PROFESORA ENTREVISTADA



Para más información sobre

RELATOS DOCENTES,
Véase Kaufmann y Soto, 2025 en
www.estadonacion.or.cr

Desafíos

La *Cumbre sobre la Transformación de la Educación* de Naciones Unidas (2022) ratificó que las personas docentes están en el centro de la transformación educativa, constituyen el pilar central de todo sistema educativo de calidad y que, para transformar la educación, es esencial redefinir la manera en que las sociedades las consideran y valoran. También se señaló la importancia de transformar la forma en que este personal trabaja y cumple con sus responsabilidades, así como permitir a las y los docentes convertirse en agentes de cambio (OIT, 2024).

Las personas docentes en Costa Rica enfrentan una serie de desafíos que afectan tanto su desempeño profesional como su bienestar personal. La inestabilidad en las contrataciones, la escasez de recursos materiales y las exigencias emocionales derivadas de las condiciones sociales y culturales del entorno escolar son algunos de

los factores que inciden en su labor cotidiana. La complejidad no se limita al estudiantado, a los procesos pedagógicos o al funcionamiento de los centros educativos, sino que abarca también otras dimensiones como la geográfica, la climática, las modalidades educativas y las condiciones socioeconómicas y familiares.

No obstante, los testimonios recuperados también evidencian aspectos positivos como la resiliencia, el compromiso con sus estudiantes y la creatividad para enfrentar las adversidades. Estas experiencias ilustran con claridad la necesidad de que el CSE y el MEP pongan en marcha políticas de desarrollo profesional docente que respalden a las personas educadoras en toda su trayectoria: desde la formación inicial, el ingreso al sistema (selección e inducción), el desarrollo profesional (ascensos, estabilidad, acompañamiento y capacitación), condiciones salariales, hasta la promoción activa de

su bienestar emocional y el fortalecimiento del reconocimiento social de su labor.

El *Informe del Estado de la Educación* hace un llamado a prestar atención prioritaria a estas políticas y coincide con el pronunciamiento urgente a la acción realizado por el Grupo de Alto Nivel sobre la Profesión Docente del Secretario General de Naciones Unidas, para atender desafíos claves como: promover un entorno propicio y apoyo social para que las personas docentes realicen su labor; invertir en el personal; aumentar el reconocimiento y la dignidad de la profesión; potenciar el liderazgo en la enseñanza; fomentar la humanidad de la enseñanza a través del trabajo docente; mejorar la calidad y fomentar la innovación en la enseñanza a través de la formación y del aprendizaje permanente (OIT, 2024).

Créditos

Investigadores principales:

Etty Kaufmann Kappari
y Rodrigo Soto González.

Insumo: *Más allá del aula: realidades y desafíos de la docencia en Costa Rica*, de Etty Kaufmann Kappari y Rodrigo Soto González.

Las entrevistas surgieron en el marco del proyecto “*En la línea de fuego. Crónicas del trabajo docente en comunidades de alto riesgo*”, desarrollado entre abril y noviembre de 2024. Esta iniciativa fue posible gracias a una beca de financiamiento de proyectos de las Artes Literarias otorgada por el Colegio de Costa Rica del Ministerio de Cultura y Juventud.

Coordinación y revisión:

Isabel Román y Dagoberto Murillo.

APORTE ESPECIAL

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

Presentación

La innovación educativa se ha convertido en un componente esencial para garantizar la calidad en la enseñanza actual. En ese proceso el desarrollo de buenas prácticas educativas juega un papel fundamental para promover el cambio y facilitar el proceso de aprendizaje, haciéndolo más eficiente, con mayor calidad y mejores resultados (IES Mateo Alemán, 2020).

Para esta décima edición del *Informe Estado de la Educación* se desarrolló un trabajo especial orientado a sistematizar buenas prácticas docentes aplicadas en el sistema educativo público costarricense, con el propósito de fortalecer las capacidades pedagógicas, mejorar los resultados de aprendizaje y atender, de manera efectiva, los desafíos del contexto actual.

Este aporte fue posible gracias al apoyo de la Comisión de Decanas y Decanos del Conare y un grupo de investigación conformado por personas académicas de las universidades públicas (UNED, UCR, TEC, UNA y UTN), quienes llevaron a cabo un

estudio exploratorio para identificar y caracterizar buenas prácticas educativas que promueven la innovación y mejora del desempeño de la población estudiantil en distintos centros y entornos del país (recuadro 2.12).

Un hallazgo relevante es que, aunque existen múltiples experiencias valiosas en el sistema educativo, estas pocas veces se sistematizan, comparten, replican y escalan, lo cual limita su potencial de impacto y sostenibilidad. Tras el análisis de un conjunto de iniciativas, la investigación permitió identificar un grupo de criterios clave para reconocer una buena práctica y los pasos necesarios para promover su desarrollo e institucionalización. A ello se suman ejemplos que muestran cómo, desde diversos contextos y niveles, es posible generar experiencias pedagógicas transformadoras.

A continuación, se sintetizan algunos de los aportes más importantes del estudio sobre cómo entender, identificar y desarrollar buenas prácticas educativas. El propósito es aportar insumos prácticos que sirvan de guía y apoyo al personal docente, directivo, asesores, supervisores y autoridades del sistema educativo, así como a estudiantes y docentes de educación en las universidades, interesados en

Recuadro 2.12

Metodología y criterios de sistematización

Para la recolección de información se diseñó una ficha de identificación de buenas prácticas educativas, (BPE), elaborada a partir de la integración de los planteamientos de Valliant (2016, 2019, 2020, 2022 y 2024), IES Mateo Alemán (2020), Arendale (2010) y de Salazar y López (2020). Esta herramienta permitió realizar una preclasificación inicial del tipo de práctica por valorar, así como verificar su caracterización como BPE con base en una serie de criterios establecidos: relevancia, innovación, replicabilidad, escalabilidad, simplicidad, sostenibilidad y efectividad.

Como resultado, se identificaron 15 iniciativas que fueron sometidas a un análisis detallado de objetivos, población meta, habilidades potenciadas, metodología aplicada, materiales requeridos; tiempo de aplicación, requerimientos, pilares pedagógicos, alcances, limitaciones, recomendaciones, posibilidades de réplica y lecciones aprendidas. El instrumento fue ajustado mediante la técnica de juicio de experto. Posteriormente, se aplicó mediante dos modalidades: como cuestionario autoadministrado o como una entrevista realizada por una persona investigadora, quien fue identificada como ejecutora de la buena práctica.

Fuente: Aguiar et al., 2025.

sistematizar buenas prácticas educativas y potenciar la innovación y la calidad en el sistema educativo nacional.

¿Qué es una buena práctica educativa?

Vaillant (2024) define las buenas prácticas educativas (BPE) como un conjunto de estrategias, principios y acciones pedagógicas aplicadas en contextos educativos, las cuales han demostrado ser efectivas, innovadoras y sostenibles. Estas prácticas no solo mejoran los resultados académicos, sino que también promueven el desarrollo integral del estudiantado, al abordar aspectos cognitivos, afectivos, emocionales y sociales. Asimismo, las BPE se alinean con la definición de innovación pedagógica de Vaillant y Marcelo (2021), quien describe este concepto como un proceso que busca, no solo implementar nuevas prácticas educativas, sino también promueve una adaptación activa y sostenible del profesorado a los constantes cambios sociales y tecnológicos del contexto actual.

La autora destaca que la difusión de buenas prácticas docentes es esencial, ya que muchas experiencias innovadoras no se conocen y sus logros no se generalizan por falta de visibilidad. Ante esta situación, ofrece siete claves para una buena práctica docente que incluye: conocer los intereses del alumnado, usar modelos pedagógicos contemporáneos, desarrollar habilidades de pensamiento, realizar evaluaciones continuas y diversas, educar en valores, contextualizar estrategias metodológicas y fomentar un ambiente inclusivo. Estos aspectos son cruciales para crear un proceso educativo que atienda la diversidad y potencie el desarrollo integral del estudiantado (Vaillant, 2020).

Las BPE involucran a diversos actores, entre ellos personas docentes, estudiantes y puestos de dirección. La identificación adecuada permite

contextualizarlas y adaptarlas según las particularidades de cada nivel educativo, partiendo de un enfoque flexible. En el marco de esta investigación, se exploraron acciones y estrategias pedagógicas con un impacto positivo en la comunidad estudiantil. De acuerdo con Vaillant (2024), las BPE buscan no solo mejorar los resultados académicos, sino también promueven la equidad y la calidad educativa. Estas prácticas están estrechamente relacionadas con el liderazgo escolar y la capacidad de las personas docentes para reflexionar y adaptar su mediación pedagógica a las necesidades del estudiantado. Esto contribuye a mejorar la calidad educativa y a responder a las necesidades emergentes en la enseñanza y el aprendizaje, es decir fortaleciendo métodos de enseñanza para que sean efectivos, relevantes y adaptados al contexto.

Su caracterización requiere cumplir con estándares específicos descritos en el cuadro 2.3 dado que no toda experiencia constituye una BPE si carece de alguno de estos criterios.

¿Cuál es la ruta para el desarrollo de una buena práctica?

Como resultado del análisis de las prácticas analizadas se reconstruyó un proceso general y común que debería seguirse para poder diseñar, replicar o escalar una BPE. Este proceso incluye las siguientes fases principales:

- **Inicio:** identificar una necesidad educativa específica y analizar el contexto en que se presenta considerando factores culturales, sociales y geográficos.
- **Diseño de la práctica:** contextualizar y adaptar la propuesta a la realidad local. Integrar metodologías innovadoras, sostenibles y accesibles.
- **Planeación de recursos:** establecer los recursos tecnológicos y humanos necesarios. Crear materiales educativos estandarizados y guías de aplicación.

- **Viabilidad institucional:** obtener el respaldo de las autoridades correspondientes. Asegurar que la propuesta fomente la inclusión y equidad.

- **Implementación:** desarrollar la práctica en la modalidad definida (presencial, virtual o híbrida). Promover el desarrollo integral del estudiante durante el proceso.

- **Evaluación y monitoreo:** incorporar indicadores de impacto y mecanismos de evaluación. Analizar resultados para la identificación de áreas de mejora y oportunidades de escalabilidad.

- **Escalabilidad y difusión:** compartir los aprendizajes mediante redes de colaboración, publicaciones y eventos educativos. Adaptar la BPE para nuevos contextos, asegurando su sostenibilidad a largo plazo. Continuar el monitoreo periódico y ajustes necesarios para mantener la relevancia y efectividad de la BPE.

La figura 2.13 presenta una síntesis de este proceso, el cual debe realizarse de manera completa y secuencial para asegurar la puesta en marcha de una BPE.

¿Cuáles son ejemplos de buenas prácticas educativas?

El estudio identificó 15 BPE desarrolladas por las universidades en alianza con centros educativos de todo el país. Estas BPE se caracterizan por estar dirigidas a poblaciones escolares diversas incluyendo personas estudiantes de primaria y tercer ciclo, docentes; jóvenes y personas adultas, así como estudiantes universitarios.

Las iniciativas se aplican en formatos presenciales o virtuales y están orientadas a áreas claves como: la innovación y mejoramiento de las prácticas y las capacidades pedagógicas docentes, la motivación de la población estudiantil

Cuadro 2.4

Criterios para la identificación de una buena práctica educativa (BPE) y sus principales características operativas

Criterio	Formulación general	Caracterización ^{a/}
Relevancia	La práctica debe ofrecer un beneficio tangible y significativo para el estudiantado o el entorno educativo en donde se aplica. Asimismo, debe aportar evidencia de los beneficios alcanzados.	<ul style="list-style-type: none"> • La problemática educativa que atiende es clara y específica. • Los beneficios son coherentes con las necesidades educativas que atiende. • La población estudiantil constituye beneficiarios directos de la práctica ejecutada. • Atiende un contexto de directo, de forma actualizada.
Innovación	Debe incluir elementos novedosos que aporten soluciones creativas a problemas educativos existentes.	<ul style="list-style-type: none"> • Sirve para resolver un problema formalmente identificado. • Los recursos utilizados o la forma en que los utiliza son novedosos, poco convencionales o reflejan una creatividad estratégica en su desarrollo. • Capacidad clara de generar transformaciones educativas o sociales.
Replicabilidad y Escalabilidad	Debe ser adaptables a diferentes contextos educativos, permitiendo su uso en diversas instituciones o niveles educativos (aun cuando implique realizar ciertos ajustes).	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad de ser replicada en otros contextos educativos. • Capacidad de obtener resultados similares al replicarse. • Capacidad de ser reproducida en otros niveles educativos. • Capacidad de aumentar el resultado de logro en la población seleccionada. • Su adaptabilidad a diversos contextos se puede realizar sin sacrificar sus alcances y objetivos principales.
Simplicidad	Debe ser sencilla de aplicar, facilitando su adaptación por otros docentes o instituciones.	<ul style="list-style-type: none"> • Permite hacer ajustes y tomar decisiones con facilidad. • Se favorece por una reducción de trámites administrativos. • Propone un uso de recursos de manera eficiente. •Facilidad en la aplicación.
Sostenibilidad	Capacidad de la BPE para mantenerse en el tiempo sin depender de recursos extraordinarios, garantizando su continuidad a mediano y largo plazo.	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de financiamiento estable y con garantías. • Integración con políticas institucionales o gubernamentales. • Se facilita el uso eficiente de recursos disponibles. • Cuenta con mecanismos de monitoreo y evaluación para ajustarse y mejorar.
Efectividad	La práctica debe demostrar mejoras claras en el aprendizaje o desarrollo de capacidades de la población beneficiada.	<ul style="list-style-type: none"> • Cuenta con evidencia de mejoras en el rendimiento académico o habilidades desarrolladas. • Cuenta con efectos positivos documentados mediante evaluaciones cualitativas o cuantitativas. • Posee realimentación positiva de docentes y estudiantes. • Transferibilidad a otras instituciones o programas.

a/ Los elementos de esta caracterización son de naturaleza dicotómica; es decir, permiten valorar si un elemento se cumple o no. Con ello, se busca determinar si el criterio correspondiente resulta aplicable a la práctica evaluada.

Fuente: Aguiar et al., 2025 Con base en consultas realizada a las universidades públicas en el 2024.

Figura 2.13

Flujo del proceso propuesto para la aplicación de una buena práctica educativa (BPE)



Fuente: Aguiar et al., 2025.

hacia las ciencias y las matemáticas, el apoyo a poblaciones vulnerables y el fomento del pensamiento crítico.

El estado de consolidación de una BPE se clasifica en tres niveles según su trayectoria y el grado de cumplimiento de los seis criterios de caracterización. Se considera incipiente cuando la práctica es de reciente aplicación, con posibilidades de continuidad, cumplimiento con menos de cuatro criterios en un nivel alto. Se clasifica como un proceso de consolidación cuando ha sido implementada por más de tres años, cuenta con productos visibles y cumple con cuatro o cinco criterios en nivel alto. Por último, se considera avanzada cuando ha sido ejecutada de

forma consecutiva durante más de cinco años, presenta evidencias de logros obtenidos y cumple con los seis criterios en un nivel alto (cuadro 2.4).

Para más información sobre

BUENAS PRÁCTICAS DOCENTES

Véase Aguiar et al., 2025 en www.estadonacion.or.cr

Cierre

La mayoría de las Buenas Prácticas Educativas (BPE) analizadas aplicaron estrategias innovadoras que contribuyeron a mejorar el rendimiento académico del estudiantado, así como a fomentar el pensamiento crítico y reflexivo, alentando la capacidad de análisis y la generación de nuevas ideas. Estas prácticas también promovieron la inclusión de estudiantes provenientes de diversos contextos socioeconómicos, culturales, etarios y con necesidades educativas especiales, al tiempo que incentivaron la colaboración entre estudiantes, docentes, familias y la comunidad en general.

Asimismo, se distinguieron por la elaboración de materiales didácticos contextualizados y adecuados a las necesidades del estudiantado, el uso de tecnologías para reducir brechas de aprendizaje y fortalecer la autonomía estudiantil, así como la implementación de formatos híbridos que combinan entornos presenciales y virtuales, otorgando mayor flexibilidad a los procesos de enseñanza y aprendizaje. Por último, pero no menos relevante, estas iniciativas han contribuido a la formación y al desarrollo profesional del cuerpo docente.

Las BPE de mayor alcance —es decir, aquellas que logran beneficiar a una mayor cantidad de personas— se caracterizan por contar con acceso a múltiples recursos institucionales, ejecutarse de forma anual en períodos definidos del calendario escolar, y poseer respaldo oficial por parte del Ministerio de Educación Pública (MEP). Además, muestran un adecuado alineamiento con las modalidades educativas correspondientes, disponen de materiales didácticos específicos (físicos o virtuales) y han contado con docentes capacitados, tiempo dedicado y la participación de la comunidad educativa.

Entre las principales recomendaciones para asegurar la sostenibilidad, replicabilidad y escalabilidad de las BPE, destacan: fortalecer el respaldo

Cuadro 2.5

Recopilación de buenas prácticas educativas realizadas por instituciones públicas, según su estado de consolidación. 2024

Nombre	Años de ejecución	Institución	Objetivo	Categorización	Criterios a mejorar
MATEC: tutorías virtuales para educación abierta, en tercer ciclo.	2	TEC	Impartir lecciones en colegios públicos costarricenses de manera voluntaria, de acuerdo con la programación de cada año.	En proceso de consolidación	Sostenibilidad: bajo Efectividad: medio
Niñas supercientíficas: fomentando el interés en STEM desde la educación básica.	2	TEC	Motivar, apoyar e incentivar en las niñas una vocación hacia la ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM) y reducir sesgos de género en el interés y participación de las niñas en áreas STEM.	Incipiente	Replicabilidad y escalabilidad: medio Sostenibilidad: bajo Efectividad: bajo
Práctica profesional docente en Educación Primaria: formación integral y compromiso social.	5	UCR	Fortalecer conocimientos, habilidades y actitudes desde una perspectiva holística, humanista, ética y de compromiso con la transformación social al estudiantado en proceso de formación en el desempeño como docente de I y II Ciclos de la EGB.	En proceso de consolidación	Innovación: bajo
Formación docente interdisciplinaria mediante cursos integradores y módulos práctico-pedagógicos.	6	UCR	Contribuir al proceso formativo integral de la persona docente en formación desde un enfoque articulado e interdisciplinar que implica la reflexión recursiva entre teoría y práctica.	En proceso de consolidación	Replicabilidad y escalabilidad: medio Simplicidad: medio
Análisis colaborativo de prácticas evaluativas en la educación superior.	1	UCR	Analizar las distintas prácticas sobre la evaluación de los aprendizajes según los intereses o necesidades particulares de cada docente.	Incipiente	Innovación: medio Replicabilidad y escalabilidad: medio Sostenibilidad: bajo Efectividad: bajo
Fomento de la interdisciplinaria y el pensamiento crítico en el aula a través de la lectura de Frankenstein.	3	UCR	Integrar conocimientos de ciencias, español e inglés, para la lectura crítica del texto Frankenstein de Mary Shelley, mediante la elaboración de una monografía.	En proceso de consolidación	Sostenibilidad: medio Efectividad: medio
Práctica de sostenibilidad ambiental con niños y niñas, trabajo de campo en la Finca Tierra Prometida.	17	UNA	Establecer un centro de estudio en una finca que involucre experiencia y pedagogía, correlacionando objetivos del plan de estudio al modelo del proyecto con miras a la sostenibilidad; promoción de valores, trabajo cooperativo y empresariedad.	En proceso de consolidación	Replicabilidad y escalabilidad: medio Simplicidad: medio
Minipráctica profesional de inglés: formación pedagógica para adultos mayores en condiciones de vulnerabilidad.	10	UNA	Propiciar espacios de prácticas profesionales al estudiantado del bachillerato en la Enseñanza del Inglés con poblaciones reales y en condiciones de vulnerabilidad para que desarrollen competencias pedagógicas, profesionales y personales en los cuatro años de formación docente.	En proceso de consolidación	Innovación: medio Simplicidad: medio
Glocalización del espacio etnopedagógico de docentes a través de etnomatemáticas regionales en Costa Rica.	7	UNA	Poner en marcha el modelo formativo de glocalización del espacio etnopedagógico para enriquecer la planificación docente a partir del estudio etnomatemático de signos culturales regionales.	En proceso de consolidación	Efectividad: medio

Cuadro 2.5 > Continuación

Recopilación de buenas prácticas educativas realizadas por instituciones públicas, según su estado de consolidación. 2024

Nombre	Años de ejecución	Institución	Objetivo	Categorización	Criterios a mejorar
Promoción de la integridad académica para la prevención del fraude a través de infografías formativas.	3	UNED	Trascender el enfoque tradicional punitivo al fraude académico utilizando como base tres ejes claves (formativo de consciencia, teórico, y reflexivo), en que se aborda tanto aspectos teóricos reglamentarios sobre fraude académico y plagio, como también elementos relevantes del aprendizaje que inciden en el éxito académico.	En proceso de consolidación	Sostenibilidad: medio Efectividad: medio
Rompecabezas: inclusión y desarrollo social a través del arte teatral.	8	UNED	Desarrollar habilidades sociales en personas en situación de discapacidad a través de la experiencia artística del teatro.	En proceso de consolidación	Simplicidad: medio
Implementación del Diseño Universal de Aprendizaje (DUA) en la docencia.	2	UNED	Fortalecer la aplicación de concepto y características del Diseño Universal para el Aprendizaje mediante uso de herramientas tecnológicas en diversas funciones del quehacer docente.	En proceso de consolidación	Sostenibilidad: bajo Efectividad: medio
Alfabetización mediática de niños y niñas de 10 a 12 años de edad mediante el uso de tecnologías.	1	UNED	Desarrollar actividades de fortalecimiento para la alfabetización mediática e informacional apoyados con el uso de narrativas expandidas y nuevos medios en los centros educativos costarricenses de las comunidades de Coronado y Hojanca, con población infantil de edades comprendidas entre los 10 y 12 años.	Incipiente	Innovación: medio Replicabilidad y Escalabilidad: medio Simplicidad: bajo Sostenibilidad: bajo Efectividad: bajo
Programa propedéutico intercultural para el fortalecimiento de capacidades del estudiantado indígena cabécar en la educación universitaria.	12	CONARE	Facilitar opciones formativas dirigidas al desarrollo de conocimientos y capacidades previas a la incursión en los estudios universitarios. Desarrollar capacidades de autogestión y metacognición en contextos de formación universitaria a distancia y fomentar la inclusión de los aportes de las identidades culturales en los procesos de formación universitaria, el intercambio y el diálogo intercultural e intercientífico.	En proceso de consolidación	Innovación: medio Simplicidad: medio
Fomento del talento y el disfrute de las matemáticas mediante la Olimpiada de Matemáticas (OLCOMEP)	4	CONARE	Promover la mejora del dominio del conocimiento matemático y el disfrute de las matemáticas en la población nacional de Educación Primaria, así como contribuir al diseño e implementación de acciones educativas que permitan identificar y atender a estudiantes con talento matemático.	En proceso de consolidación	Simplicidad: medio Sostenibilidad: medio

Fuente: Aguiar et al., 2025 con base en consultas realizada a las universidades públicas en el 2024.

del MEP a estas iniciativas; fomentar la participación activa de estudiantes, docentes, familias y comunidades en su diseño e implementación; elaborar manuales detallados —por parte del MEP y las universidades— con orientaciones para desarrollar BPE en contextos, niveles y poblaciones

prioritarias; y llevar a cabo estudios longitudinales que permitan identificar las prácticas más efectivas, evaluando sus resultados y su potencial de escalamiento mediante metodologías rigurosas que incluyan líneas de base, análisis contra fácticos, comparativos y experimentales.

Créditos

Investigadores principales: Tatiana Aguiar Montealegre, Emanuel Blano, Fernando López Hernández, Monge Figueroa, Ana Elissa, Kevin Mora Sáenz, Giannina, Seravalli Monge.

Revisión y edición: Isabel Román y Dagoberto Murillo.

Insumo: *Innovación y calidad educativa: Buenas prácticas en el Sistema educativo de Costa Rica: un estudio exploratorio*, de Tatiana Aguiar Montealegre, Emanuel Blano, Fernando López Hernández, Monge Figueroa, Ana Elissa, Kevin Mora Sáenz, Giannina, Seravalli Monge.

