



**ESTADO
DE LA NACIÓN**

Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible

Informe

Labores de la Dirección del PEN Período 2019-2024

Director:

Jorge Vargas Cullell

San José | 2024



Índice

Introducción.....	3
Un entorno desafiante y riesgoso.....	3
Panorámica de la situación inicial en período.....	5
Principales orientaciones 2019-2024	6
Resultados obtenidos	7
<i>Innovación y experimentación académica</i>	<i>7</i>
Innovación en la difusión.....	8
Innovación en la investigación	10
Innovación en las estrategias de trabajo	11
Innovación en los productos	13
Innovación en la red de las alianzas públicas y privadas	14
Errores y desafíos pendientes	16
<i>Calidad en la gestión administrativa</i>	<i>17</i>
Fuertes presiones sobre la gestión	17
Valoración de situación actual y desafíos	18
<i>Valor estratégico institucional.....</i>	<i>18</i>
Una dinámica reactiva, pero con un creciente componente proactivo.....	18
Problemas enfrentados	20
<i>Capacitación del personal.....</i>	<i>20</i>
<i>Optimización del perfil público del PEN</i>	<i>20</i>
Perspectivas.....	22
<i>Desafío de la atracción y retención de investigadores.....</i>	<i>22</i>
<i>Desafío de una reorganización de la estructural funcional del programa.....</i>	<i>23</i>
<i>El desafío de la transición ordenada hacia una nueva dirección del PEN</i>	<i>23</i>
<i>Desafío de la preservación y fortalecimiento de la marca PEN</i>	<i>25</i>
Agradecimientos	25

Introducción

En la sesión 12-15 del 29 de abril de 2019, artículo 4, el Consejo Nacional de Rectores (CONARE) acordó nombrarme director del Programa Estado de la Nación (PEN-CONARE) por el período 1 de mayo de 2019 al 30 de abril de 2024. Asimismo, dio por conocido y agradeció el Informe de gestión que expuse a la consideración del CONARE correspondiente al período 2015-2019.

El presente documento es el informe de labores sobre mi gestión al frente del PEN-CONARE durante el período 2019-2024. Describe los principales resultados de esa gestión y contrasta, en sus aspectos medulares, la situación del Programa prevaleciente al inicio de este período y la actual. Asimismo, debido a los significativos cambios en el entorno social y político que incidieron -e inciden- sobre el funcionamiento del PEN, el Informe dedica una sección a identificar esos efectos.

El concepto de resultados tiene aquí una connotación neutra: refiere a consecuencias o efectos, positivos o negativos, de las acciones emprendidas desde la dirección del PEN, y no solo a logros. El énfasis que da el calificativo “principal” también es importante: el documento no ahonda en los detalles administrativos del desempeño, que se pueden verificar en los documentos que han sido elaborados para, y por, las instancias pertinentes de la OPES-CONARE como la Dirección de OPES, la Asesoría Legal, Auditoría Interna, y la Dirección de Administración.

En la sección final del Informe abordo un conjunto de desafíos no resueltos que enfrentará la dirección del Programa durante el próximo quinquenio.

Un entorno desafiante y riesgoso

Durante el período 2019-2024 la gestión del PEN debió hacer frente a múltiples shocks externos que cambiaron significativamente el contexto prevaleciente al inicio de mi segundo período como director del Programa. Cabe señalar que estos shocks afectaron al conjunto del CONARE, con efectos particulares sobre el PEN en algunos aspectos.

La pandemia del Covid 19 alteró drásticamente la organización y métodos de trabajo del programa. El PEN en su conjunto pasó a realizar actividades teletrabajables, que se mantuvo por casi dos años. Los talleres y consultas asociadas a los procesos de investigación (aproximadamente 100 eventos anuales) también pasaron a la virtualidad. Cabe indicar que, en términos generales, el período 2020-2022 fue de alta productividad laboral por parte del equipo de investigadores y de las personas encargadas de la difusión de los productos y actividades del programa.

El trabajo remoto, no obstante, generó algunos efectos negativos: hubo que atender casos individuales que no lograron adaptarse a las circunstancias y se resintió el trabajo en equipo, tanto dentro de las diversas áreas de trabajo del Programa, como la coordinación operativa entre ellas. Atender oportunamente estos efectos y procurar revertirlos implicó un asunto que requirió especial atención por parte de esta dirección.

En la actualidad se aplica un modelo híbrido semi-presencial (o semi remoto) para el trabajo del equipo técnico-administrativo y para las estrategias de consulta social que son centrales al esquema de investigación participativa del programa. Ese modelo híbrido está operando fluidamente pero su implantación no ha sido sencilla, pues hubo que vencer resistencias. Cabe señalar que este regreso parcial a la presencialidad no ha sido una simple “vuelta al pasado”: se

han creado espacios para el trabajo en equipo, actividades colectivas que agreguen valor y eventos lúdicos para apreciar y fortalecer las relaciones entre los miembros del PEN.

La entrada en vigor de la Ley 9986 de Contratación Pública obligó a migrar todas las contrataciones académicas del PEN al Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP). Ello eliminó márgenes de flexibilidad, necesarios para la gestión científica y académica que es la médula de la actividad del programa. Estos márgenes habían facilitado el trabajo desde sus inicios, al permitir trabajar con una red de trabajo que pocas veces había quedado mal, desarrollar las actividades de contratación en poco tiempo y cumplir con los cronogramas de presentación de los informes del PEN. Implicó cambios sustanciales en los procedimientos y modalidades de trabajo que tuvieron consecuencias restrictivas para la contratación de investigadores, servicios profesionales y alargaron tiempos previstos para la ejecución de trabajos.

La curva de aprendizaje e inducción al nuevo marco normativo se desarrolló mediante una estrecha coordinación con las dependencias pertinentes de OPES-CONARE, Cenat y Funcenat y la Asesoría Legal de la institución. Además, gracias al trabajo conjunto de todas estas partes, se presentó al CONARE un análisis sobre las opciones para la implementación de la Ley 9986 en 2022 con el fin de acogerse a las excepciones previstas por este cuerpo legal. Las recomendaciones no fueron aceptadas, por lo que la contratación de la investigación científico-académica del Programa financiada con fondos del CONARE pasó enteramente a gestionarse mediante la plataforma de SICOP.

Por su parte, la regla fiscal contenida en Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas provocó restricciones en el presupuesto operativo del Programa y, en particular, el congelamiento de los sueldos y salarios del personal. A ello se sumó las nuevas reglas de la Ley 10159 de Empleo Público, que establecen la creación de un sistema universitario de empleo que probablemente creará un horizonte de salarios reales decrecientes para los próximos años. Esta perspectiva ha instaurado un ambiente de desaliento entre el personal del Programa que constituye una amenaza a mediano y largo plazo para el buen funcionamiento del PEN. Esta dirección ha procurado apoyar, por distintos medios, a las personas que más se han sentido afectadas, pero la parte medular del problema está fuera de nuestro control.

Finalmente, la nueva administración de gobierno electa para el período constitucional 2022 - 2026 en los comicios nacionales celebrados en abril de 2022, ha basado su gestión en una estrategia política polarizadora, de choque contra los sectores que percibe no se alinean con ella. Las universidades públicas han sido objeto de frecuentes ataques. El PEN, un centro de alto perfil social que tradicionalmente ha sido puente entre sectores de la sociedad y la institucionalidad y que ha desarrollado lazos de cooperación con el sector público, tuvo que desarrollar herramientas tácticas para enfrentar una compleja situación política. Si bien es cierto que a lo largo de tres décadas el PEN ha tenido momentos de conflicto con las sucesivas administraciones de gobierno, lo cierto es que han privado relaciones de cooperación con la institucionalidad pública. Esta es la primera vez en que la tensión se ha impuesto sobre la cooperación en las relaciones del PEN con el gobierno de la República. La cooperación sigue existiendo, pero con un peso recesivo y alcance más puntual.

En síntesis, a diferencia del período anterior de gestión, que discurrió en un contexto político estable y expansivo en términos presupuestarios y salariales, el nuevo período enfrentó un

contexto caracterizado por la incertidumbre, los cambios normativos y políticos, la reducción de presupuestos reales de operación y la predominancia de la tensión en las relaciones con el gobierno. El “enjambre” antes descrito de shocks externos superpuestos en el tiempo ocupó un espacio de atención muy amplio durante la gestión 2019-2024 al frente del PEN.

Panorámica de la situación inicial en período

Cuando el CONARE me eligió en abril 2019 para un nuevo período de cinco años al frente del PEN, cumplía en ese momento mi séptimo año como director del PEN:

- Tres años como director ad interim (abril de 2012 a abril del 2015).
- Cuatro años como director titular (mayo de 2015 a abril de 2019).

Es importante reiterar que, como lo señalé en el anterior Informe de labores, inicié funciones como director del Programa en un momento en el que el PEN ya había logrado un importante reconocimiento nacional como una prestigiosa referencia en asuntos de interés público conocida, consultada y empleada para fines prácticos por diversos actores sociales, políticos y económicos.

El actual período de gestión del cual este informe rinde cuentas se basa, pues, en los logros y problemas heredados del período anterior 2015-2019. En el Informe correspondiente a dicho período señalé que, en términos generales, se habían logrado cumplir las orientaciones propuestas en 2015, sin errores de fondo que crearan riesgos importantes para el buen funcionamiento del Programa. Esas orientaciones fueron: una nueva marca “PEN” de identificación visual, la profundización de la innovación y experimentación académica, la mejora en la calidad de la gestión administrativa, la creación de más valor estratégico para el CONARE como institución y, finalmente, la capacitación de personal. El detalle de los logros alcanzados, los problemas, errores y desafíos pendientes al mes de abril de 2019, pueden verse en dicho Informe.

Al inicio de mi segundo período completo como director del programa, el PEN tenía consolidados cuatro informes y un portal en línea: el Informe del Estado de la Nación (anual); el Informe del Estado de la Educación (bianual), el Informe Estado de la Región en Centroamérica (periodicidad variable), el Informe Estado de la Justicia (IEJ) e Hipatia, el portal especializado en ciencia, tecnología en innovación (www.Hipatia.cr).

Los mecanismos de consulta, parte de la estrategia de investigación participativa del Programa, estaban plenamente operativos: consejos consultivos, conformación de redes multidisciplinarias de investigación, talleres de discusión de los avances de investigación, lectores críticos, participación de las fuentes de información.

Además, el Programa desarrollaba un intenso trabajo de difusión directa en amplios sectores sociales e institucionales, que había permitido ampliar el alcance y profundidad de los públicos-meta a los que se hace llegar los productos del PEN.

Con este sólido punto de partida, en el período 2019-2024 el PEN publicó y difundió 17 nuevos productos principales de investigación, entre Informes y actualizaciones del portal en línea Hipatia (cuadro 1).

Cuadro 1.

Productos principales del Programa Estado de la Nación – CONARE

Informes (año)*	Abril 2012	Abril 2015	Abril 2019	Abril 2024
Estado de la Nación (1994)	17	20	23	29
Estado de la Educación (2006)	2	3	6	9
Estado de la Región (1996)	3	4	5	6
Estado de la Justicia (2011)	0	1	2	4
Estado de la Ciencia, Tecnología e Innovación (2011) *	0	1	4	9

* Los años entre paréntesis indican el año de creación del proyecto.

** A partir de 2015, se creó la plataforma en línea “Hipatia” con versiones anuales actualizadas y ampliadas; “Hipatia” sustituyó al informe impreso. A lo largo de cada año, el portal actualiza sus 16 bases de datos que comprende.

Fuente: Elaboración propia.

En términos generales, la estructura de gobernanza del PEN delineada en el Convenio fundacional de 2003 entre la Defensoría de los Habitantes de la República y el CONARE y refrendado por la Contraloría General de la República ha funcionado en los términos previstos en ese instrumento. La única excepción es el Consejo Directivo del Programa, integrado por las instituciones asociadas, que no ha operado en la práctica y que CONARE podría considerar revitalizarlo para que cumpla con las funciones previstas en el Convenio.

Principales orientaciones 2019-2024

La gestión del 2024 tuvo como eje central la profundización del trabajo en cuatro de las cinco orientaciones que venían desarrollándose en el período anterior. Estas fueron:

- *Innovación y experimentación académica.* Originalmente, el objetivo de esta orientación se definió como: afianzar al PEN-CONARE como un centro de pensamiento líder en Centroamérica, y con proyección continental, especializado en la investigación participativa y la innovación para la promoción del desarrollo humano sostenible. Esta definición mantuvo su vigencia en el período 2019-2024.
- *Calidad de la gestión administrativa.* Originalmente, el objetivo de esta orientación se definió como: mejorar el ya de por sí alto nivel de cumplimiento por parte del PEN de los estándares administrativos dentro del CONARE, en lo que refiere al alineamiento con el plan estratégico institucional, el cumplimiento de las metas de los planes anuales operativos, de gestión presupuestaria, un buen clima laboral y asegurar la eficiencia,

legalidad y transparencia de los actos administrativos. Esta definición mantuvo su vigencia en el período 2019-2024.

- *Crear valor estratégico institucional.* Originalmente, el objetivo de esta orientación se definió como: convertir al PEN cada vez más en un recurso estratégico para las decisiones del CONARE y sus acciones de vinculación con la sociedad, afianzando al Programa como un centro inter-universitario de pensamiento que articule capacidades de investigación existentes en el sistema de educación superior. Esta definición mantuvo su vigencia en el período 2019-2024.
- *Capacitación continua del equipo investigador.* Originalmente, el objetivo de esta orientación se definió como: dotar a los investigadores del Programa y, en general, al personal, de capacidades para aprovechar las nuevas metodologías de investigación, manejo de datos y visualización de información y aplicarlas a los procesos de investigación y difusión. Esta definición mantuvo su vigencia en el período 2019-2024.

Una de las orientaciones del período 2015-2019 no fue continuada, en virtud de que se había cumplido plenamente, a saber, la “creación de la marca PEN” mediante una nueva personalidad visual, cosa que se realizó en 2016. Desde entonces, esta dirección ha sido especialmente cuidadosa en la aplicación sistemática de esta marca en todos los productos del Programa.

Cumplida esa orientación, el trabajo en el área de proyección externa del programa fue reformulada de la siguiente manera:

- *Optimizar el perfil público del PEN en la deliberación pública.* Se trata de ser una referencia nacional en los debates sobre la formación, implementación y evaluación de iniciativas para el desarrollo sostenible, con una marca y contenidos coherentes y de alta calidad, basados en una consideración general del Programa como una institución confiable y que goza de alta credibilidad.

Resultados obtenidos

En esta sección efectúo un breve recuento de los principales resultados obtenidos, así como de los temas pendientes en cada una de las orientaciones arriba descritas. Este recuento permite realizar un balance general del trabajo realizado. Como se dijo al inicio del presente Informe, no entra a los detalles.

Al igual que en el informe 2019, la principal conclusión es que, visto en su conjunto, las orientaciones trazadas al inicio del período de la gestión que este Informe refiere fueron razonablemente cumplidas. Los desafíos pendientes y los errores cometidos no son de una magnitud tal que comprometan el buen nombre, funcionamiento, eficacia y eficiencia del Programa. Debido a lo anterior, el PEN-CONARE continúa teniendo una robusta base que lo posiciona como un centro de pensamiento líder en Costa Rica y Centroamérica y está en 2024, a pesar de los shocks externos que lo impactaron, en una mejor posición que cinco años atrás.

Innovación y experimentación académica

En el período 2019-2024 se logró afianzar al PEN-CONARE como un centro de innovación y experimentación académica líder en Costa Rica y en Centroamérica. Al igual que en los años 2015 a 2019 esta fue la orientación que concentró la mayor parte de los esfuerzos de la dirección

del Programa y con buenos resultados. Una constante vocación y práctica de innovación es una clave para entender la vigencia y capacidad de renovación del PEN-CONARE y de la capacidad para mantener la alta credibilidad y perfil público de su marca en Costa Rica y Centroamérica.

La profundización del trabajo en el ámbito de la innovación no solo fue una decisión de política académica sino una respuesta práctica a los retos que implicó la pandemia. Durante esos años hubo un especial énfasis en el trabajo con la recopilación o acceso a bases de datos complejas en vista de las dificultades para realizar trabajos de campo directo. Asimismo, todas las actividades de diálogo y acompañamiento social a la investigación -la consulta social, reitero, que es uno de los pilares del programa- tuvieron que reinvertirse para poder realizarse en un contexto de trabajo remoto.

Innovación en la difusión

El resultado más importante en el ámbito de la difusión fue la adaptación innovadora de la vocería y la diseminación de los productos del PEN-CONARE mediante la aplicación de una estrategia transmedia para tener una presencia permanente en medios digitales con un portafolio de productos diversos de comunicación y la descentralización de la vocería pública del programa. Con ello se logró ampliar el alcance de la difusión y realimentar al equipo técnico de las inquietudes y posiciones de los diversos públicos, promoviendo nuevos productos de investigación. Un punto importante fue la sistematización de mecanismos para la prevención y atención de crisis en la esfera de la opinión pública.

Las innovaciones reportadas en el Informe de labores de 2019 no solo se mantuvieron, sino que se profundizaron. A saber:

- la descentralización de la vocería pública del Programa, para convertir a las y los investigadores en voceros autorizados del Programa ante los medios de comunicación colectiva y en las presentaciones de los informes en los distintos públicos¹;
 - el desarrollo y aplicación de la estrategia de participación activa en las redes sociales en Facebook, Twitter, canal de Youtube y, más recientemente, Instagram;
 - eventos de presentación de Informes más simples, cortos, directos y accesibles vía streaming a públicos remotos; desarrollo orgánico del rediseño del sitio web concluido en 2019;
 - permanente contacto y relación continua con periodistas y medios de comunicación mediante la preparación frecuente de comunicados y notas con información relevante y hallazgos de investigación antes de la publicación de los informes;
 - constante utilización de nuevos métodos de visualización de datos en las presentaciones que respondieran a la identidad gráfica del Programa;
 - organización de nuevos eventos (webinars, aplicaciones web) con formatos más dinámicos e interactivos, para presentar y discutir productos de investigación distintos a los informes;
- y

¹ La descentralización de la vocería pública fue una estrategia expresa mía para no personalizar al PEN con la figura de su director(a) y proyectar siempre a un equipo.

- envíos masivos de los comunicados a los públicos relevantes (email marketing) mediante la consolidación y permanente actualización de la base de datos de contactos.

Las principales innovaciones del período 2019-2024 fueron:

- Desarrollo de una estrategia de difusión del Programa en su conjunto con un alcance bianual (2024-2025), que integra las estrategias particulares aplicadas en las diversas áreas de trabajo, con una categorización de perfiles de salida y un cronograma único.
- Creación de un Protocolo para la atención de crisis (2023), que implica mecanismos, condiciones y métodos de actuación ante situaciones que pongan en riesgo la credibilidad o la existencia misma del programa.
- Desarrollo de una línea muy activa de blogs, podcasts y videos cortos para la difusión permanente de los productos de investigación del programa.

En el área de difusión de los resultados de investigación del Programa, el PEN enfrentó dos importantes crisis. Por una parte, la gestión a la fuerte reacción de una parte de la cúpula judicial a los hallazgos del IV Informe Estado de la Justicia (2022), que se comenta con más detalle en una sección más adelante (“Alianzas institucionales...”).

La segunda y más compleja crisis que enfrentó el Programa fue con ocasión del lanzamiento del IX Informe Estado de la Educación en 2023. Por primera vez en tres décadas la dirección del PEN fue confrontada en el CONARE debido a los contenidos de un informe, con el riesgo, incluso, de posponer el lanzamiento. Esta situación se superó, no sin tensión, y el Informe salió en tiempo y con los contenidos que se habían definido mediante la aplicación del proceso usual de elaboración de informes, la libertad de cátedra y los controles de calidad.

Una vez que salió el Informe, la reacción del gobierno fue virulenta y el programa estuvo bajo ataque en redes sociales desde el más alto nivel del Ejecutivo. No obstante, el PEN salió ampliamente fortalecido de ese enfrentamiento, como una voz independiente y ponderada, que pone el dedo en la llaga y la ministra tuvo que enfrentar cuatro interpelaciones en la Asamblea Legislativa para explicar las acciones de su cartera frente a los hallazgos del informe (cuadro 2).

Nunca un informe del PEN ha tenido tanta difusión y deliberación pública como el Estado de la Educación (2023), casi el doble del conseguido en 2021, cuando el PEN posicionó el concepto de “apagón educativo”, que se ha convertido en la referencia de la discusión pública en nuestro país sobre el tema (Cuadro 2). De cara a la preparación del X Informe Estado de la Educación, la consecuencia práctica de este enfrentamiento ha sido la dificultad a la hora de conseguir información o permisos para efectuar investigaciones de aula.

Cuadro 2.

Informe Estado de la Educación: cuando una crisis con el gobierno se convierte en una oportunidad (Cantidad de notas de prensa en el mes de lanzamiento)

Año	Edición del Informe	Cantidad de notas
2023	9	558
2021	8	293
2019	7	252
2017	6	153
2015	5	127

Nota: las metodologías de las empresas contratadas para el seguimiento en medios de comunicación difieren entre sí, por lo que las cifras no son estrictamente comparables. Las de 2023 y 2021 sí lo son.

Fuente: PEN – Mesa de difusión.

Innovación en la investigación

En el período 2019 a 2024 se afianzó el giro ya efectuado en el anterior período de gestión en relación con la superación de la investigación descriptiva que, en las dos primeras décadas, había concentrado la mayoría de los esfuerzos del Programa. En la actualidad, la principal estrategia metodológica es la implementación de la investigación aplicada basada en la recopilación, procesamiento y visualización de datos complejos. Si en el Informe 2019 se afirmó que esa transición estaba básicamente concluida, en éste puede afirmarse que es una línea de trabajo madura y consolidada.

El uso de métodos complejos de investigación como los análisis multivariados, análisis de redes, minería e inteligencia artificial, es hoy día un aspecto de gran importancia en el trabajo del PEN. En este período se continuó el trabajo de bases masivas de datos como Waze, Registro Civil, Sicere-CCSS, Revec y la Matriz Insumo Producto del Banco Central de Costa Rica, las sentencias de la Sala Constitucional de Costa Rica, entre otras.

Las principales innovaciones de investigación en este período fueron las siguientes:

- El desarrollo de una línea de investigaciones, de corte analítico y aplicado, utilizando la plataforma de datos de Hipatia (16 bases de datos), lo que le dio un valor agregado al portal, ya no solo como un amplio repositorio interactivo de datos, sino como un portal de conocimiento asiduamente visitado.² Una parte de la investigación se efectuó contra

² La visitación trimestral al portal Hipatia ha oscilado entre 1.800 y 3.500 visitas únicas, con una duración promedio que osciló entre 1 minuto y 2 minutos y medio por visita (eliminando los trimestres con cambios de metodología en los indicadores, que impiden la comparación directa, o que cuentan con un registro incompleta). El tiempo promedio de dedicación en una página web normal son entre 10 a 15 segundos. Cabe recordar que, como regla de industria se considera 1 minuto como contenido que captura la atención.

demanda por parte de entidades públicas y privadas, lo que ha permitido consolidar a Hipatia como la principal plataforma informativa para la promoción de políticas públicas y decisiones privadas relativas a la Ciencia, la Tecnología y la Innovación y el emprendedurismo en Costa Rica. Otra de las innovaciones más importantes fue el desarrollo del subportal “RedStartUpCR” que compila la información más completa sobre el ecosistema de emprendedurismo en Costa Rica, incluyendo un componente de mentoría entre la diáspora científico-tecnológica costarricense y emprendimientos locales.

- El desarrollo de metodologías para conectar la investigación del PEN con la deliberación de actores relevantes para resolver problemas de política pública. El primer ensayo de esta metodología se efectuó en el Informe Estado de la Nación (2021), en la Sección de Debates para el Desarrollo, se retomó en el Informe Estado de la Educación (2023) y, en una versión más elaborada, en el Informe Estado de la Nación (2024), actualmente en elaboración.
- Desarrollo de nuevas aplicaciones de servicio público que, al mismo tiempo, permiten recopilar información de gran importancia para la investigación académica que realiza el PEN, guardando los parámetros de anonimización que exige el marco legal. Destacan la aplicación “Waki”, orientada a estudiantes de primer ingreso, que tiene la mejor información sobre la oferta académica y la infraestructura de la educación superior; la aplicación “RedProductiva”, desarrollada para el Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD), que efectuó un análisis de redes de los sistemas económicos cantonales; el Test de Identidades en Centroamérica, para conocer actitudes hacia la región y la integración, que fue contestado por más de 35.000 personas; y, finalmente, Dcifra (2019 y 2023), que reunió una gran cantidad de información local para permitir a las personas un voto informado en las elecciones municipales. Estas iniciativas tuvieron como antecedente el exitoso Votómetro (2018 y 2022), que fue respondido por más de 300 mil personas en cada ocasión.
- Diseño y implementación de un plan piloto de la política de innovación y emprendedurismo del SBD denominada “Arrecifes de Innovación”, a partir de un convenio de cooperación con esa entidad. Esta iniciativa, aún en curso, retoma intervenciones directas en el ámbito de políticas públicas que el PEN había realizado en la primera década de este siglo como la política de empleo (2003) y de equidad de género (2008).

No logré que se cumpliera de manera plena el objetivo enunciado en el anterior Informe de gestión (2019) de reformular la estructura de los principales informes que el Programa publica, para hacerlos más cortos, menos descriptivos y más analíticos. Aunque éstos son, en efecto, más analíticos y menos descriptivos, no hemos podido lograr que sean más cortos. Esta es una condición que ha afectado el volumen de la cantidad impresa de estos documentos.

Innovación en las estrategias de trabajo

En esa área no se realizaron mayores avances en relación con lo reportado en 2019. El Programa continuó trabajando con base en una estructura matricial basada en mesas especializadas de trabajo, sin cambios en los últimos cinco años. Es matricial porque, aunque toda persona está

El tiempo promedio de dedicación en una página web normal son entre 10 a 15 segundos (Santos, M. 2024. Informe de visitación trimestral del período 2020-2024. Comunicación personal).

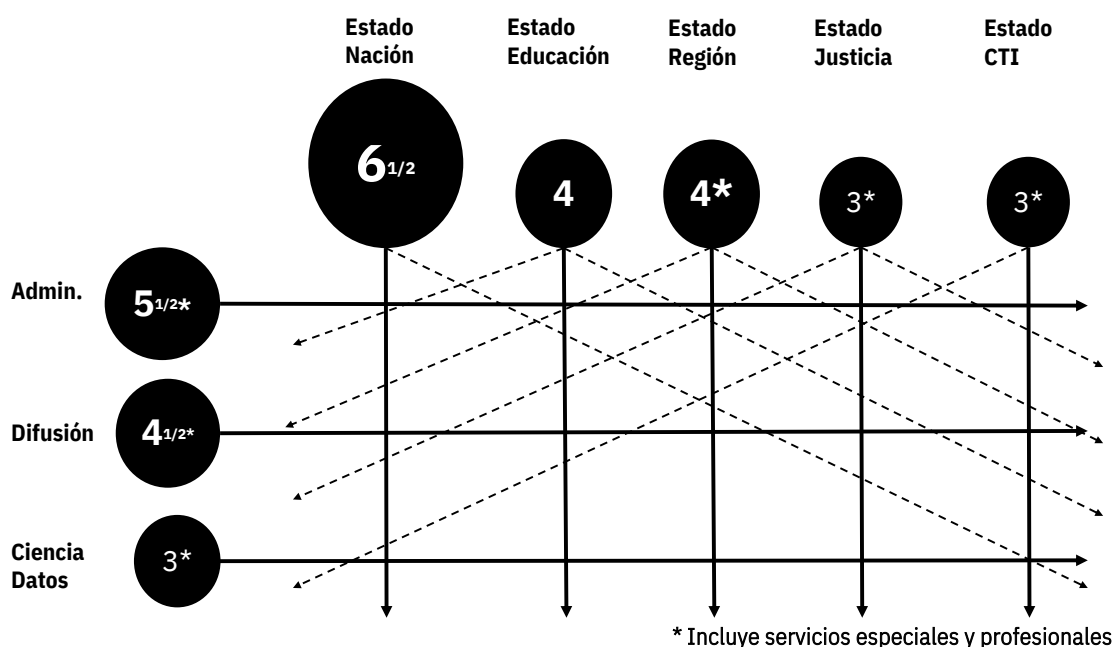
asignada a una mesa de trabajo, también tiene que cumplir con funciones polivalentes, si otras mesas requieren apoyos. El director procura mantener un equilibrio entre especialización y cooperación horizontal (Diagrama 1).

Una estructura matricial permite una organización más plana, eliminando niveles jerárquicos que rigidizan los niveles de mando. Asimismo, permite una movilidad de recursos hacia las áreas donde más se requieren en un momento dado, pues la organización no está predicada sobre una especificación rígida de funciones y competencias, sino una más abierta. Es importante subrayar que esta especialización es estrictamente funcional. Aunque hay liderazgos reconocidos, pues cada una tiene una persona coordinadora, no ha implicado la creación de una estructura burocrática de secciones o unidades.

Esta estructura vino a modificar un estilo de trabajo previo, propio de una etapa anterior de menor desarrollo del programa, en la que “todo el mundo” hacía “de todo”, una respuesta organizativa que permitía atender las exigencias de trabajo de los dos Informes que se preparaban en esa época, que tenían perfiles similares (Estado de la Nación y Región).

Figura 1.

Estructura funcional del PEN-CONARE 2024 y puestos de trabajo asignados a cada área de trabajo



Nota: Los números indican la cantidad de puestos de trabajo asignado a cada mesa de trabajo. Las fracciones refieren a la división de una jornada de trabajo por recursos compartidos entre dos mesas.

Las mesas de trabajo se dividen en mesas temáticas (verticales) y mesas de apoyo (horizontales). Las temáticas son: 1. Informe Estado de la Nación (IEN). 2. Informe Estado de la Educación (EECR). 3. Informe Estado de la Región (ERCA). (4) Estado de la Justicia (EJCR). (5) Estado de las capacidades en Ciencia, Tecnología e Innovación (ECCTI – Hipatia). Las mesas de apoyo, que dan servicios transversales al resto son: 1. Administración. 2. Difusión. 3. Ciencia de Datos

Los números indican la cantidad de personas asignadas de manera permanente a una mesa de trabajo.

Fuente: Elaboración propia.

La estrategia de especialización funcional permitió una alta productividad durante la pandemia. Sin embargo, enfrenta una serie de problemas que urge corregir:

- La información y el apoyo entre mesas de trabajo no fluye con la oportunidad y la necesidad requerida. En consecuencia, se generan desfases y fricciones que hay que ir corrigiendo sobre la marcha. También, provoca “picos” de trabajo, momentos en que varias mesas están al tope de sus capacidades y con poca capacidad de apoyo recíproco.
- Las mesas de trabajo tienen capacidades y recursos muy desiguales, lo que atenta contra la adecuada planificación de trabajo, genera asimetrías en las cargas que las personas tienen. Nótese, en el diagrama 1, que las mesas de trabajo más pequeñas solo pueden funcionar por la contratación de personal en modalidades especiales o por servicios administrativos, lo que impone una inevitable rotación que afecta el desarrollo de los planes de trabajo.³

Un remedio parcial a estos problemas son las reuniones mensuales de coordinación entre las personas que lideran las mesas de trabajo, para resolver temas de cooperación, compartir información y discutir asuntos de estrategia del Programa. Es un mecanismo necesario pero insuficiente. Hemos explorado también con Jornadas de Investigación anuales, en las que se exponen las iniciativas de investigación de cada una de las mesas y las necesidades de apoyo. También es útil, pero, creo, que el tema de fondo es revisar la estructura de siete mesas, que es probablemente excesiva, dada la plataforma presupuestaria y de personal que tiene el PEN en la actualidad y en el futuro inmediato.

Innovación en los productos

En el período 2019-2024 se continuó con la diversificación del portafolio de productos del PEN-CONARE. En parte, ello fue una respuesta a las condiciones impuestas por la pandemia, que virtualizó el trabajo del PEN durante dos años y, en parte, por los avances tecnológicos en estos años. La principal consecuencia es que los productos digitales sustituyeron a los impresos como las principales salidas de la producción del PEN. Este es un cambio muy importante en relación con la situación prevaleciente cinco años atrás.

Otros resultados relevantes fueron:

- Actualización y ampliación de los portales interactivos como “Hipatia” en Ciencia, tecnología e innovación (con alguna restricción que se comenta más adelante) y, como fue mencionado, la aplicación Waki que sistematiza la oferta de educación superior en Costa Rica.
- La versión 2.0 de “VotemosCR.com”, que dio seguimiento al proceso electoral del 2021-2022 como una acción distinta, aunque complementaria, al Informe Estado de la Nación de ese año.

³ En estos casos se cumple estrictamente con los requisitos y procedimientos establecidos por OPES-CONARE para evitar el establecimiento de relaciones laborales que luego puedan ser litigados en sede judicial.

- Mantenimiento de las capas de información de movilidad con base en Waze, emergencias del 911, uso de imágenes satelitales para determinar riesgos y costos de desastres de las infraestructuras, estimación de las capturas de carbono de los bosques en Costa Rica.
- Visualizaciones de trabajos de investigación utilizando distintas interfaces gráficas.
- Compendios estadísticos interactivos.
- Una continua línea de publicación de blogs de las y los investigadores.
- Realización de eventos virtuales mediante la utilización de herramientas como los webinars para la difusión de las investigaciones, sobre todo a nivel centroamericano.

Innovación en la red de las alianzas públicas y privadas

La creación de redes inter-institucionales, tanto con organizaciones nacionales como internacionales, públicas o privadas, es de capital importancia para el PEN. Las alianzas están orientadas a crear herramientas para la toma de decisiones y el debate público en temas de interés común y relevantes para el desarrollo humano. Como se reportó en 2019 estas redes ha conformado con un criterio flexible, utilizando estrategias diversas: desde convenios marco, cartas de entendimiento, hasta acuerdos funcionales de carácter informal. Se trata de redes de socios que acompañan al PEN-CONARE, en algunos casos desde hace bastantes años.

En el período 2019-2014 no se logró seguir ampliando las alianzas públicas y privadas del Programa. El trabajo principal fue mantener hasta donde fue posible las existentes previamente y aprovechar las oportunidades que se fueran abriendo. En este período:

- Hubo un debilitamiento del conglomerado de instituciones públicas y privadas alrededor de “Hipatia”, que colaboran, en distintas capacidades y formatos, con la ampliación y mantenimiento de los servicios de este portal. Se logró mantener las relaciones de trabajo con la Coalición de Iniciativas para el Desarrollo (CINDE); la Promotora de Comercio Exterior (Procomer) y el Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD), entre otros. No obstante, a partir de 2022 no fue posible renovar la colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo y la Fundación Costa Rica – Estados Unidos (CRUSA), por razones de política interna de estas entidades. Fueron pérdidas sensibles que impactaron la disponibilidad de recursos para la operación del portal, implicaron un recorte de actividades y ha impedido mantener una actualización anual de todas las bases de datos del portal sino adoptar una estrategia escalonada para las de menor visitación.
- Se mantuvo el convenio con el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), que ha permitido desarrollar un programa permanente de investigaciones político-electorales y de apoyo al Instituto de Formación y Estudios Electorales (IFED-TSE).
- Se mantuvo la asociación con la Universidad de Vanderbilt (Estados Unidos) en el Barómetro de las Américas del Proyecto de Opinión Pública Latinoamericana de esa Universidad (2012 en adelante). Producto de esta alianza se ha consolidado la base de datos de cultura política más longeva de todo el continente americano. Lo mismo puede decirse de la relación de trabajo con el International Budget Partnership ente encargado de la Encuesta de Presupuesto Abierto (OBS) que se aplicó a 115 países en la última ronda de 2022.

- Se continuó la línea de investigación conjunta con el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa, que ha permitido crear nuevas bases de datos sobre historia de impuestos y la legislación ambiental, que se agregan a las de exoneraciones fiscales, legislación sectorial y estadísticas para el seguimiento de la labor del congreso.

Las dificultades para expandir las alianzas fueron diversas. Las restricciones presupuestarias de muchos de los socios institucionales del PEN ciertamente influyeron. También, una creciente rigidez de los procedimientos legales para establecerlas. No ubico fallas importantes por parte del programa que hayan afectado el trabajo con algún socio institucional.

Las dificultades antes señaladas no significan que el Programa no haya logrado atraer a nuevas entidades como parte de la red de relaciones del PEN. Entre estas cabe destacar: el Banco Centroamericano de Integración Económica, la Fundación Rockefeller, la Agencia Francesa de Desarrollo, la Agencia de Cooperación Suiza y la Organización de Estudios Tropicales. Son ampliaciones importantes, pero no alcanzan a balancear las crecientes dificultades de varios socios institucionales de dedicar recursos (financieros y técnicos) al desarrollo de iniciativas conjuntas con el Programa.

Un avance significativo en este ámbito fue el establecimiento por parte del PEN de un programa de pasantías universitarias que se convocan cada 6 meses. Esto ha permitido ampliar las capacidades del programa para efectuar investigación y optimizar los recursos presupuestarios. Más importante, ha tornado al PEN en un sitio de formación y mentoría académica en el área de investigación, no solo en el caso del Fondo Concursable que el CONARE estableció en la mesa de trabajo del Estado de la Educación, sino en las diversas mesas de trabajo del Programa. Decenas de estudiantes han tenido la experiencia de trabajar en las investigaciones y estudios del PEN, han recibido inducciones metodológicas y retroalimentaciones sobre la calidad de su trabajo.

Los principales problemas surgidos en el ámbito de las alianzas interinstitucionales fueron dos. Por una parte, la molestia de una parte de la Corte Suprema de Justicia con los resultados y hallazgos del IV Informe Estado de la Justicia 2022, que derivó en las lentas y tortuosas negociaciones para la renovación del convenio entre el Conare y el Poder Judicial. Las objeciones de un grupo de magistrados fueron refutadas casi en su totalidad -excepto por pocas correcciones menores que ameritaron una fe de erratas. La consecuencia práctica, sin embargo, es que una parte de la cúpula ha estado bloqueando la renovación del convenio Corte Suprema de Justicia-CONARE. Las negociaciones siguen abiertas e inconclusivas, pese a la voluntad reiterada de la Presidencia de la Corte de renovar el convenio. Cabe señalar que el Estado de la Justicia sigue adelante y, aunque este bloqueo afectó el marco de recursos para su operación, se tiene previsto la publicación del V Informe Estado de la Justicia en 2025

Por otra parte, la capacidad operativa interna del PEN ha llegado al límite de expansión de las actividades que son posibles implementar con la planta de recursos humanos de su staff permanente. El Programa ya desarrolla una gran cantidad de actividades y proyectos y nuevas iniciativas requerirían una ampliación de su equipo técnico. Esta restrictiva situación se combina con la ausencia de incentivos institucionales para el desarrollo de trabajos extraordinarios, pues no ha sido posible aplicar el reglamento aprobado por el CONARE sobre incentivos, y con el congelamiento salarial que afecta al sector público en su conjunto. Este síndrome de factores

llevó a rechazar una importante iniciativa con un grupo privado, pues esta dirección no logró convencer a nadie del equipo que asumiera, en las condiciones citadas, una nueva obligación que no iba a tener ningún reconocimiento económico.

El enfoque de investigación aplicada y colaborativa requiere un importante trabajo de mantenimiento y gestión de equipo y, sobre todo, la existencia de un portafolio de incentivos que estén a mano, de ser necesarios. Las condiciones institucionales actuales no son propicias para seguir ampliando esta línea. Este es un reto pendiente de resolver en el próximo período de gestión de la dirección del PEN.

Errores y desafíos pendientes

Como indiqué en el Informe 2019, en cualquier organización compleja, la innovación y la experimentación constituyen un proceso permanente. En este sentido, más que una secuencia de acciones específicas para alcanzar una meta, se trata de la aplicación de estrategias adaptativas a partir de un horizonte abierto, en permanente redefinición según se van cumpliendo los retos y las tareas planteadas.

Al 2024, los principales desafíos del Programa son:

- Conseguir fondos adicionales para hacer sostenible el esfuerzo colaborativo de la mesa de ciencia de datos y visualización. El presupuesto del CONARE para el PEN no es suficiente, en la medida en que requiere la contratación permanente de personal externo en servicios profesionales.
- Ampliar el alcance y perfil público de las innovaciones del Programa, especialmente de las contribuciones relacionadas con la definición de políticas públicas en áreas claves del desarrollo nacional. Estas han quedado relativamente relegadas tanto en la discusión pública como en la estrategia de difusión del PEN.
- Convencer al Conare de que ponga en práctica la política de incentivos salariales que se encuentra en la actualidad reglamentada pero inactiva.

Los errores son inevitables en cualquier proceso de innovación y experimentación. El más importante fue el error detectado en 2023 en el script para el estudio de los flujos de movilidad con base en Waze que provocó la entrega de datos erróneos a una institución que los usa para calcular un índice de desarrollo local. El fallo fue detectado y explicado y el PEN asumió plenamente la responsabilidad. Afortunadamente, no provocó consecuencias que invalidaran el trabajo de la otra organización.

Otro caso que vale la pena de señalar fue un manifiesto error en la interpretación de datos de un estudio con base en imágenes satelitales realizado para examinar la invasión de zonas protegidas por parte de actividades agropecuarias en 2019. Los datos de base eran correctos, más no el texto consignado en el Informe y el PEN reconoció públicamente el error y ajustó el texto.

En términos generales, puede decirse que en el período 2019-2024 no hubo fracasos que pusieran en peligro los logros del PEN. Se corrigieron los fallos cometidos en el período 2015-2019 de haber realizado procesos de experiencia de usuario en el diseño inicial de algunas

aplicaciones en línea. No obstante, continuó el recargo de trabajo de equipos de investigación de por sí sometidos a fuerte presión por cumplir con productos en el plazo y con la calidad acordada.

Asumo la responsabilidad por no tener una programación general de trabajo para el PEN, que articule y acompase los limitados recursos humanos disponibles con las múltiples tareas y plazos en que deben ser generados los productos en cada uno de los proyectos. Esto había sido detectado desde el anterior informe de labores. Ciertamente, se logró adoptar cronogramas detallados y estrictos para tres áreas: el Informe Estado de la Nación, el Informe Estado de la Educación e Hipatia. Sin embargo, la programación de las investigaciones para las áreas del Estado de la Justicia y de la Región no ha sido cumplida, lo que genera complicaciones. En el caso del Estado de la Justicia, la razón es eminentemente externa, debido a las reticencias del Poder Judicial a firmar un nuevo convenio con el PEN. En el caso del Estado de la Región, las razones son eminentemente imputables al Programa.

Calidad en la gestión administrativa

Fuertes presiones sobre la gestión

La gestión administrativa en el período 2019-2024 se desplegó a partir de los resultados del proceso de ordenamiento en este ámbito durante mi primer período al frente del Programa y que fueron consignados en el anterior informe de labores. Sin ese ordenamiento previo, los efectos de los shocks externos creados por la entrada en vigor de la reforma fiscal y la contratación administrativa hubiesen creado una situación de muy difícil manejo y hubiese, muy probablemente, afectado el desempeño y la calidad de los productos del Programa.

Es menester señalar que la gestión administrativa del PEN fue, en mi opinión, el área que experimentó el mayor impacto y tensión por los cambios descritos, debido a la constante necesidad de adaptarse a nuevos requerimientos legales y procedimentales, que establecieron procesos distintos para realizar las labores de la actividad ordinaria del programa. El trabajo remoto implicó, además, la rápida implementación de ajustes para cumplir con las observaciones de la Auditoría Interna del CONARE, lo que impuso una pesada y persistente carga laboral extraordinaria para las personas de esa mesa de trabajo, especialmente de quién la dirige. Quisiera destacar su compromiso laboral y la creatividad.

La gestión administrativa fue impactada, además, por tres factores que generaron presiones adicionales sobre las personas que laboran en este ámbito.

- Capacidades y ritmos de adaptación a los nuevos requerimientos distintos entre la mesa de administración (rápida adaptación) y el equipo de investigación (lenta adaptación). Al personal académico le ha costado entender que los requerimientos y tiempos para la contratación de servicios profesionales de investigación han variado, lo que afecta a su vez las respectivas programaciones de trabajo. Esta dirección ha tenido que constantemente intervenir y recordar la importancia de ajustarse a las nuevas circunstancias, pero aún no he logrado que esto se interiorice completamente en todo el equipo técnico.
- La aplicación, con amplias y urgentes áreas de mejora, de la primera versión del régimen académico del CONARE, que resultó en evidentes errores de clasificación de varios investigadores del PEN en los escalafones más bajos, cuando en realidad se trata de personal altamente sofisticado y con amplia trayectoria en investigaciones y publicaciones.

A esto se sumó una comunicación deficiente por parte de la instancia encargada del proceso, todo lo cual generó un mal ambiente laboral entre el equipo técnico, que esta dirección tuvo que atender con especial atención a lo largo de varios meses. Hice ver a la dirección administrativa de OPES los errores cometidos: algunos fueron enmendados y otros, sin embargo, no fueron corregidos. Apoyé los reclamos de las personas, con escritos en los que fijé mi posición y también tuve que dar apoyo emocional a quienes evidentemente habían sido perjudicados. Esta dirección presionó fuertemente por la mejora normativa del régimen académico, tema que, a la fecha de este informe, se encuentra en un avanzado proceso y para corregir la falta de flexibilidad para atender casos especiales o de recalificaciones de algunos funcionarios mientras terminaban sus procesos de estudio ya en marcha o la falta de acompañamiento para llenar la matriz.

- Como en ninguna área de trabajo en el PEN, el área administrativa lidió con un rendimiento irregular, conflictivo y, a lo largo de un buen período, francamente insuficiente, de uno de sus integrantes. Recibimos apoyo técnico por parte del área correspondiente de OPES, que fue de suma utilidad. Sin embargo, esta situación creó tensiones internas y, con un equipo tan reducido para la labor administrativa, ha tenido que recurrirse a la contratación de servicios profesionales y especiales para suplir la pérdida de capacidad operativa. El problema sigue sin resolverse.

Valoración de situación actual y desafíos

A diferencia del primer período al frente del PEN (2015-2019), cuando el énfasis del área administrativa estuvo en el ordenamiento y mejora gradual de la gestión, en el actual período el tema de la calidad de esa gestión ocupó un espacio prioritario de atención por parte mía. Hay temas pendientes no resueltos que deberán ser enfrentados en el futuro inmediato. Con todo, sin embargo, la gestión administrativa del PEN logró dar respuestas oportunas y de buena calidad a los cambios súbitos del entorno, a las necesidades de funcionamiento propias del Programa y a los requerimientos de los diversos actores del conglomerado del CONARE.

Los principales desafíos de la gestión administrativa del Programa son:

- Estabilización del equipo administrativo.
- Compatibilización de nuevo marco normativo con la preparación y difusión de Informes.
- Internalización del nuevo marco normativo para la contratación de servicios científicos y académicos por parte del equipo de investigación.

Valor estratégico institucional

Una dinámica reactiva, pero con un creciente componente proactivo

En el informe anterior, correspondiente al período 2015-2019, se describieron los esfuerzos especiales de esta dirección del PEN para dar un valor agregado al CONARE en la vinculación del sistema de educación superior pública con la sociedad costarricense, que lograron mejorar significativamente la contribución del PEN a la institución. Sin embargo, se reconoció en esa oportunidad, que había un amplio espacio de mejora, pues aún no se había logrado trascender la dinámica puramente reactiva del Programa a los requerimientos de los rectores del CONARE.

En el período 2019-2024 la dinámica de apoyo del PEN al CONARE mantuvo la tónica reactiva anotada anteriormente. En ese marco de aporte contra demanda, el PEN efectuó contribuciones de especial valor:

- Una investigación a profundidad sobre los alcances y limitaciones de la regionalización universitaria, con propuestas para su reforma (2021).
- Preparación del borrador del documento: “La Costa Rica del Bicentenario y los desafíos del desarrollo nacional: una reflexión desde CONARE”, que fue acompañado por una producción audiovisual que recogió la opinión de destacadas personalidades nacionales y el apoyo a un evento virtual en el que CONARE presentó esa reflexión (2021).
- Un conjunto de investigaciones sobre el cambio climático, en respuesta a la solicitud del CONARE con ocasión de la designación de 2023 como el año de las universidades ante el cambio climático (2023). Se está a la espera de que Conare organice el evento de presentación de los estudios, que ya fueron concluidos.
- En la actualidad se encuentra en ejecución una serie de investigaciones sobre los servicios de salud pública de la Caja Costarricense del Seguro Social, en respuesta a un acuerdo de Conare de setiembre de 2023 (2024).

Cabe destacar que el PEN desarrolló motu proprio dos estudios en temas estratégicos para el sistema de educación superior pública, que fueron presentados al CONARE con el fin de facilitar la toma de decisiones. Aunque esto no cambia la tónica general de la dinámica reactiva entre el PEN y el CONARE, son parte de una línea de trabajo, recesiva aún, que puede enriquecer el valor agregado del Programa para la institución:

- Una investigación sobre los marcos normativos de las cinco universidades que conforman el CONARE que regulan la vinculación universidad – empresa y la innovación (2021). El estudio incluye recomendaciones para el sistema en su conjunto. Fue presentado al CONARE, quién acordó que se presentara a la Comisión de Vicerrectores de Acción Social. No tuvo seguimiento por parte de esa comisión.
- Escenarios de financiamiento y gasto de la educación superior (2021 y 2023), para la planificación estratégica del ajuste financiero de las universidades. Fue presentado como parte de los Informes del Estado de la Educación.

Una de las ideas que planteé en 2019 para superar la dinámica reactiva fue “el establecimiento de un Laboratorio de Innovación de Políticas Públicas, que podría estar asentado en el CENAT con el apoyo del PEN. Una iniciativa de este tipo tendrá mucho que decir en las modificaciones que se vienen en la organización y funcionamiento del sector público costarricense y daría al CONARE una proyección singular y estratégica en una época en la que ocurrirán importantes cambios en la organización del Estado costarricense y en sus políticas.” (Informe de labores de la gestión 2015-2019).

A esta dirección le complace de manera muy especial que el CONARE recientemente haya adoptado la decisión de crear este laboratorio (abril 2024) y en la actualidad participe activamente en la fase de su diseño operativo.

Problemas enfrentados

Los tres principales problemas que se enfrentaron en el ámbito de la creación de valor estratégico institucional para el CONARE fueron los siguientes:

- La falta de integración del PEN en los procesos de preparación estratégica de las negociaciones anuales del FEES. Esto llevó al reclamo, articulado por el director de OPES, de que el PEN estuvo “ausente” en las conflictivas negociaciones de 2022 y 2023. Asimismo, en sesiones de CONARE se pidió al PEN publicar manifiestos públicos en temas como la ley de empleo público.
- La desintegración de la subcomisión para la difusión de los informes del PEN dentro de las universidades que funcionó por varios años. Esta instancia facilitaba el trabajo en ese campo y, aunque el PEN lo siguió haciendo por su propia cuenta, fue una pérdida sensible.
- La imposibilidad de poder lograr acuerdos operativos con el SINAES para trabajar en investigaciones conjuntas de valor para el sistema de educación superior, pese a los reiterados esfuerzos de esta dirección.

En relación con el primero de los puntos anotados, comuniqué con claridad a CONARE y al director de OPES que, en efecto, habíamos estado ausentes, pero que la razón fue que el PEN no fue nunca invitado a participar en ninguna instancia relevante. Que las únicas comunicaciones recibidas a lo largo de esos años eran solicitudes urgentes y puntuales por algún dato. Esto se remedió en 2024 y en la actualidad participo en una Comisión de Apoyo Estratégico a la negociación del FEES.

Y, finalmente, en relación con la solicitud de manifestarse públicamente sobre temas de interés para las universidades en las negociaciones del FEES, esta dirección recordó al CONARE que el mandato del PEN establecido en su Convenio Fundacional plantea importantes limitaciones que deben ser cuidadosamente gestionadas y, además, que el PEN se manifiesta públicamente en temas en los que cuenta con investigaciones y no emite opiniones. En términos generales, que la marca PEN es un valioso activo del CONARE y del sistema de educación pública costarricense.

Capacitación del personal

En el período 2019-2024 la capacitación del staff del PEN siguió siendo una prioridad para la dirección. Más personas del equipo técnico lograron concluir programas de posgrado, especialmente en las áreas de ciencia y de visualización de datos. Asimismo, se estimuló la capacitación de las personas mediante cursos cortos, especializados, en áreas directamente ligadas con su trabajo e interés. En ese sentido, los desafíos pendientes anotados en el anterior informe de labores (mantener un proceso continuo de capacitación y capacitación para los investigadores de mayor edad del PEN) fueron razonablemente atendidos. Al igual que la vez anterior, no identifiqué un error importante en la gestión de esta orientación.

Optimización del perfil público del PEN

En secciones anteriores de este Informe he planteado elementos relacionados con esta orientación tales como las innovaciones en la investigación dirigidas a incidir en las respuestas sociales a los desafíos del desarrollo humano, la ampliación del portafolio de productos del Programa, incluyendo una extensa gama de productos audiovisuales y la ampliación de la

participación en redes sociales, los avances en la planificación de la difusión del PEN y la capacitación del personal de difusión en el ámbito de transmedia. Esto expandió, ciertamente, la llegada del Programa a diversos sectores y facilitó el uso de nuestros productos por parte de los medios de comunicación colectiva.

El Programa de seguimiento a varios indicadores de esta amplia presencia en la esfera mediática. Uno es el indicador de AdValue⁴ que, en el primer mes luego de la publicación de los Informes Estado de la Nación, Estado de la Educación y Estado de la Región durante el período 2019-2024, osciló entre US\$ 1.5 millones (un millón y medio de dólares norteamericanos) y casi US\$ 3 millones (tres millones de dólares). Un segundo indicador es la constante presencia mediática de los productos del PEN. En cualquier semana del año -sin considerar aquellas inmediatamente posteriores al lanzamiento de algún Informe, que tienen una cobertura excepcionalmente alta- los medios publican entre 15 y 30 notas y entrevistas relacionadas con el Programa.

Un área de mejora del PEN es la cantidad de “followers” habituales en las redes de Facebook, Twitter, Youtube y, más recientemente, Instagram. Aunque se cuentan en las decenas de miles de personas (excepto Instagram, en la que apenas se está incursionando), esa base de seguidores ha crecido lentamente.

Los dos principales desafíos que hubo de enfrentar en este ámbito fue mantener el alto perfil público del Programa durante la pandemia, que obligó a una intensificación de nuestros productos y eventos digitales, y, más recientemente, una cautelosa gestión de las respuestas ante ataques reiterados de algunos jerarcas de la actual administración de gobierno y de una parte de la Corte Suprema de Justicia. Ambos episodios han creado situaciones delicadas e inéditas para el Programa, que obligaron, como ha sido mencionado, a desarrollar herramientas para su gestión. Ninguno de ellos parece haber afectado el perfil público del Programa.

Hay un área en la que se experimentó un retroceso en relación con lo que se había logrado previo a la pandemia: los contactos directos y presenciales con las organizaciones de la sociedad civil (sindicatos, organizaciones comunales y fundaciones). Hasta 2019, el PEN desplegaba una intensa actividad de trabajo con estas organizaciones, visitándolas en sus sedes y territorios, pero ello se interrumpió completamente en 2020 y 2021 cuando el programa pasó al trabajo remoto. En 2022 esa actividad se retomó de manera muy aislada y no fue sino hasta 2023 y en la actualidad que se está desplegando una estrategia para llegar a los públicos que fueron abandonados. Cabe señalar que en más de una ocasión las organizaciones han reclamado al PEN por esta pausa.

Finalmente, un ámbito de enorme importancia para el perfil público del PEN, en este caso de carácter académico, es la internacionalización del programa como un centro de referencia para investigadores y científicos, primordial pero no exclusivamente, en las Américas y en Europa. Ello es base además para la diplomacia científica que desde el PEN es indispensable desarrollar.

La investigación que comisioné en 2022 para examinar el estado de situación concluyó que el programa tiene un serio atraso en esta materia, que los esfuerzos eran dispersos y fragmentados, sin articulación, y que no se contaba ni siquiera de un registro de las publicaciones

⁴ (ROI: Return on Investment) es la estimación de impacto agregado del valor académico de las publicaciones de los medios que referencian los contenidos del PEN.

académicas indexadas de los miembros del equipo ni de los eventos y redes académicas internacionales en las que participan. A raíz de este informe se ha iniciado (2024) el registro sistemático de las acciones de internacionalización, un primer paso para acometer una labor más robusta y de mayor alcance en este ámbito. En la actualidad, muchos de los productos del PEN, pese a su calidad, son desconocidos por la literatura internacional y tampoco se saca el jugo a los eventos y redes académicas en las que sí se participa. Este es uno de los principales retos que deben ser solventados en los próximos años.

Perspectivas

En el Informe de gestión para mi primer período afirmé que la situación del programa en 2019 era mejor que en 2015, cuando había iniciado funciones en calidad de director titular. Hoy, en comparación con 2019, el PEN hace investigación más compleja e innovadora y su marca pública se ha fortalecido. Sin embargo, a diferencia de hace cinco años, enfrenta retos complejos que, de no gestionarse adecuadamente, pueden terminar afectando el funcionamiento y proyección del PEN.

En 2019 anoté que había tres factores de tensión: (a) las previsibles restricciones presupuestarias presionarían los presupuestos de investigación; (b) el manejo de expectativas del público sobre lo que el PEN es y debe hacer, que genera demandas sobre una capacidad operativa del programa que no crece y (c) el manejo interno y dificultad de retención de un personal con una composición por edad diversa y alto prestigio.

En el período que este informe da cuenta, los tres factores se materializaron. En la actualidad, el programa opera con un menor presupuesto real; enfrenta crecientes, diversas y complejas demandas públicas por sus servicios con la misma capacidad operativa y, al mismo tiempo, enfrenta serias dificultades para una gestión de su talento que premie el buen desempeño y el desarrollo de iniciativas. Sin lugar a duda, los shocks externos descritos en la Sección “Un entorno desafiante y riesgoso” contribuyeron a esta situación.

Dirigir hoy un centro de excelencia como el PEN es mucho más complicado que un quinquenio atrás.

En lo inmediato, hay cuatro desafíos sobre los que debe ponerse especial atención:

- Atracción y retención de investigadores.
- La reorganización de la organización funcional del PEN.
- Transición ordenada hacia una nueva dirección del PEN.
- La preservación y fortalecimiento de la marca PEN.

Desafío de la atracción y retención de investigadores

El primer desafío es la menguante capacidad para atraer y retener jóvenes investigadores de alto nivel y calificación que deseen hacer carrera en el PEN. La perspectiva salarial es de congelamiento por un tiempo indefinido y CONARE tampoco tiene activada la opción de incentivos por trabajos extraordinarios cuando se realizan proyectos ejecutados por medio de financiación externa.

Es muy probable que en los próximos años el PEN pierda cuadros experimentados, formados al calor de las exigencias de calidad y eficiencia del programa, que reciben mejores ofertas laborales debido a su alto perfil. Ello probablemente se complementará con una rotación de personal joven que, una vez que adquieran destrezas y competencias de gestión de investigación, sean captados por el mercado laboral.

Será clave en los próximos años:

- El mejoramiento del modelo de régimen académico del CONARE, cuya primera versión calificó “a la baja” varios de los mejores investigadores del PEN, colocándolos en los niveles más bajos.
- La aplicación del régimen de empleo universitario, con reglas claras que den certidumbre sobre el horizonte que enfrentan las personas.
- Implementación efectiva de la política de incentivos salariales que ya existe en el CONARE, pero no se aplica, por la implementación de iniciativas extraordinarias.

La atención de estos asuntos exceden las competencias de la dirección del Programa.

Desafío de una reorganización de la estructural funcional del programa

La estructura matricial es un activo organizacional de gran valor para el PEN porque ha permitido una alta productividad y calidad basado en el trabajo cooperativo de equipos. No obstante, por las razones que han sido señaladas en una sección anterior, debe ser ajustada a las realidades que el enfrenta el programa, sin dañar el concepto básico.

En ese sentido, es indispensable y urgente resolver las limitaciones de la estructura funcional que tantos buenos réditos le ha dado al PEN, especialmente, una mayor integración de trabajo y uso compartido de los recursos de los equipos técnicos, sin crear estructuras jerárquicas complejas. Ello debe ser logrado mediante un proceso dialógico, cuidadosamente trabajado con los miembros del equipo del programa.

Para ser efectivo, un ajuste organizacional debe estar acompañado por medidas en los siguientes campos:

- Ampliación del equipo técnico de investigación, para que las funciones e iniciativas regulares del programa, que son de gran importancia para la marca del PEN, no tengan que depender en tanta medida de personal contratado temporalmente que inevitablemente rota luego de ser capacitado. Esto implica una pérdida importante de tiempo, esfuerzos y recursos. Mi recomendación es que el PEN requiera reforzarse en al menos dos puestos.
- Implementación efectiva de la política de incentivos salariales que ya existe en el CONARE, pero no se aplica, por la implementación de iniciativas extraordinarias.

El desafío de la transición ordenada hacia una nueva dirección del PEN

El tercer desafío es la transición hacia una nueva dirección del PEN. En una intervención reciente en el Conare señalé que conmigo concluye la era en la que el equipo fundacional del Programa Estado de la Nación estuvo a cargo de su conducción. Cuando fui nombrado (en 2012 como interino y en 2015 en propiedad) fui visto en buena medida como una “sucesión natural” en una iniciativa que todavía estaba en proceso de despliegue.

Hoy en día la realidad es distinta: el Programa Estado de la Nación tiene una marca muy poderosa, es una entidad muy reconocida como una voz independiente dentro de la sociedad costarricense y en Centroamérica, tiene un conjunto de productos y procesos conocidos y de alto impacto.

Es necesario ser cuidadosos que el proceso de traslado de la gestión del Programa a las nuevas generaciones sirva como un elemento de institucionalización como centro de excelencia y minimizar factores de riesgo que atenten contra ello. Por ello, planteé la necesidad de una transición ordenada hacia una gestión por un plazo no mayor a 18 meses, durante la cual se efectúe el diseño de un proceso de búsqueda, identificación y selección de los futuros directores del PEN.

Definir ese proceso para la selección de la dirección del CONARE es importante y es parte de una nueva fase de desarrollo del programa. En mi opinión, ello requiere tener en consideración lo siguiente:

- Entender que la selección y nombramiento de la dirección del PEN, una facultad exclusiva del CONARE, es altamente sensitivo. No es asimilable al nombramiento de un académico al mando de un centro de investigación universitario debido: (a) quién ocupe la dirección del PEN es una figura pública; (b) la marca y prestigio del Programa hace que haya muchos y muy diversos ojos sobre la decisión; (c) la naturaleza del PEN, que discuto a continuación.
- El PEN tiene un esquema propio de gobernanza, su convenio fundacional, una sociedad entre el CONARE y la Defensoría de los Habitantes refrendada por la Contraloría General de la República, con sus instancias propias, que le garantizan su independencia, incluso frente a la política universitaria.
- Hay que tener cuidado de no afectar esa independencia a propósito de la institucionalización de un proceso de selección de la dirección. Sugiero no mezclar ambas cosas y tener el cuidado de “no arreglar lo que no está roto”. Es decir, montarse sobre las prácticas del PEN para mejorar lo que sea necesario y no plantear nuevas instancias de gobernanza.
- La supervisión y rendición de cuentas de las labores del PEN están aseguradas por: (a) la estructura de gobernanza actual (b) la potestad del Conare (Rectores) de pedir cuentas en cualquier momento. (c) Los mecanismos de Planes, PAO, Evaluación de desempeño, Clima Organizacional y otros que ya tiene el CONARE.

Dentro de este contexto, creo que es posible diseñar un proceso que institucionalice en adelante la búsqueda, selección y nombramiento de la Dirección del PEN. Podría pensarse que ese proceso se diseñe:

Que se nombre un grupo de trabajo que haga una propuesta al Conare.

- Que en ese grupo de trabajo se incluya al director fundacional, al director actual (o algún miembro del equipo técnico del PEN), a uno de los Rectores y a uno o dos personalidades de alto nivel (pueden ser exrectores).
- Que el proceso sea lo más sencillo y menos burocrático posible. Es decir, que se definan parámetros claros, pero no involucren a dependencias externas al PEN en ningún tipo de decisión ni que se restrinja la potestad final del Conare de decidir por el que crea más

conveniente. Probablemente habrá que diseñar una instancia ad-hoc de búsqueda de candidatos.

- Sería altamente riesgoso abrir a concurso público el nombramiento, por las presiones externas que puede desatar y una eventual o previsible falta de afinidad de las personas candidatas con el “modus PEN”.

Desafío de la preservación y fortalecimiento de la marca PEN

Quisiera concluir señalando que el PEN es, además de un centro de investigación e innovación especializado en el desarrollo humano, una marca pública reconocida y estimada en la sociedad costarricense. Desde esta perspectiva, es una de las herramientas más robustas en manos del sistema de educación superior pública para incidir en la deliberación, diseño, ejecución y formulación de políticas públicas que, además, cuenta con amplia entrada y aceptación en las organizaciones y empresas del sector privado y en las organizaciones de la sociedad.

La marca PEN es, sin embargo, tan fuerte como su amplia credibilidad y prestigio, pero, también, es sumamente frágil. Después de todo es un pequeño centro académico, incluso cuando se le compara con otros centros de pensamiento universitario en Costa Rica. Apartarse del mandato y estructura de gobernanza establecidos en su Convenio Fundacional, que ha sido la base de su éxito, puede acarrear amplios problemas reputacionales. Errores en los datos y análisis obran también en el mismo sentido, por lo que no deben relajarse los métodos de control de calidad y la consulta social. Y, en particular, la persona a cargo de la dirección del PEN en el próximo período debe tener claro que, en todo momento, debe mantener una neutralidad político electoral y ser muy cuidadosa en las relaciones con los diversos sectores y actores de la sociedad. Quién dirija al PEN no debe tener agendas políticas personales.

Agradecimientos

Quisiera agradecer al CONARE por la oportunidad que me dieron de servir como director del PEN-CONARE durante el período 2019-2024 y por el apoyo recibido durante mi gestión. Me agrada reconocer la constante colaboración, interés y estímulo por parte de Eduardo Sibaja, director de OPES. Agradezco de manera muy especial al personal del Programa, por su dedicación y la calidad de su trabajo, por sus ansias de demostrar que las cosas siempre se pueden hacer de manera diferente y mejor.