



PROGRAMA
ESTADO DE LA NACIÓN

Documento para CONARE

Informe de gestión al CONARE como director del Programa Estado de la Nación durante el período 2015-2019

Preparado por:
Jorge Vargas Cullell

San José | 2019



Introducción

En la sesión 12-15 del 29 de abril de 2015, artículo 4, el Consejo Nacional de Rectores (CONARE) acordó nombrarme como director del Programa Estado de la Nación (PEN-CONARE) por el período 1 de mayo de 2015 al 30 de abril de 2019. Al concluir este período, presento al CONARE el informe de mi gestión al frente del PEN.

El informe describe los principales resultados de esa gestión y contrasta, en sus aspectos medulares, la situación inicial y la actual del Programa. 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.

Panorámica de la situación inicial

Fui nombrado como director del PEN luego de ejercer tres años como director *ad interim*, durante el período que va de abril de 2012 a abril del 2015. Recibí el encargo en sustitución del director fundador del Programa, Miguel Gutiérrez Saxe, quien ejerció funciones desde el inicio del PEN, como proyecto administrado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en 1994, hasta el 2012.

Cuando fui nombrado como director titular, el Programa 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.

Tenía tres proyectos consolidados: el Informe del Estado de la Nación (anual); el Informe del Estado de la Educación (bianual) y el Informe Estado de la Región en Centroamérica (periodicidad variable).¹ Además, tenía otras dos iniciativas en sus etapas iniciales: el Informe Estado de la Justicia (IEJ), producto de un convenio entre el Poder Judicial y el CONARE, firmado en 2011; y el Informe sobre el Estado de las Capacidades en Ciencia, Tecnología e Innovación (ECCTI), que funcionaba desde ese mismo año con un equipo ad-hoc contratado por servicios profesionales.

¹ Sobre esto, cfr: Gutiérrez Saxe, Miguel. 2012. *Informe al CONARE sobre la gestión como director del PEN*.

Cuadro 1. Productos principales del Programa Estado de la Nación - CONARE

Informes (año)*	Abril 2012	Abril 2015	Abril 2019
Estado de la Nación (1994)	17	20	24
Estado de la Educación (2006)	2	3	6
Estado de la Región (1996)	3	4	5
Estado de la Justicia (2011)	0	1	2
Estado de la Ciencia, Tecnología e Innovación (2011)*	0	1	4

* 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,

Fuente: elaboración propia

En los veinte años previos a mi nombramiento como director titular, los Informes del programa habían sido objeto de discusión y crítica, pero no de cuestionamientos a su calidad, más allá de expresiones aisladas. Los mecanismos de consulta, parte de la estrategia de investigación participativa del Programa, estaban consolidados: consejos consultivos, talleres de investigación, lectores críticos, participación de las fuentes de información. Además, desarrollaba un intenso trabajo de difusión directa en amplios sectores sociales e institucionales, mediante una variedad de estrategias comunicativas tales como conferencias, reuniones de trabajo y preparación de materiales didácticos para estudiantes de primera y segunda enseñanza, en Costa Rica y Centroamérica. Finalmente, la labor del PEN había sido reconocida por entidades internacionales y nacionales: Premio Mundial a la Excelencia por parte del PNUD (1999); Premio Áncora de La Nación (2002); Premio Nacional Aquileo J. Echeverría al libro no ubicable (2004); reconocimiento a la excelencia por veinte años de trabajo de parte del Semanario El Financiero (2014) y por el Tribunal Supremo de Elecciones (2014), para citar los principales

En resumen, al 2015 el desempeño del PEN-CONARE respondía razonablemente a los tres principios que fundamentan la misión del programa: rigurosidad académica, legitimidad social y amplitud en la difusión. Además, el programa había adquirido un buen prestigio nacional, regional e internacional.

En ese sentido, recibí una herencia muy valiosa y entendí que mi misión era cuidarla con esmero y multiplicarla, de manera que la impronta del Programa floreciera aún más. Asimismo, siendo yo parte del equipo de la etapa fundacional de la iniciativa, una tarea importante fue crear, desde el inicio, las mejores capacidades intelectuales y técnicas posibles para la inevitable transición futura, de manera que existan amplias posibilidades para continuar con un trabajo de alta calidad y compromiso luego de que concluyese mi gestión.

Dentro del favorable contexto en que recibí al Programa, los principales desafíos que enfrenté fueron los siguientes:

- Nuevas y mayores demandas de información por parte de diversos actores, que requerían tipos de investigación más complejos y sofisticados que los aplicados hasta ese momento, así como el desarrollo de respuestas innovadoras y de participación estratégica por parte del Programa, sin que el equipo técnico pudiera crecer de manera correlativa.
- Necesidad de experimentar con nuevos formatos de difusión, complementarios a los tradicionales, centrados en la publicación de documentos impresos, para optimizar la difusión del conocimiento generado.
- Importancia de consolidar dos proyectos incipientes (IEJ y ECCTI) que incursionaban en ámbitos de trabajo no tradicionales del Programa, en los cuales, además, las comunidades de investigación no eran robustas y el Programa requería recursos humanos y financieros adicionales.
- Falta de adecuación de la estructura organizativa a la complejidad y diversidad de las tareas de investigación y difusión que se estaban ejecutando, debido a la centralización en la toma de las decisiones y la insuficiente consolidación de mesas de trabajo especializadas.
- Un importante grupo del personal que, en la práctica, realizaba tareas permanentes, estaba contratado por servicios profesionales, lo que había creado un amplio “sector informal” y exponía al Programa a eventuales reclamos laborales.²
- Una “marca” de Programa que, a partir del concepto original, se había desarrollado por impulsos al calor de las necesidades específicas de los nuevos proyectos, con articulación insuficiente entre productos y confusión visual entre el nombre del Programa y el de uno de ellas (el más antiguo).

Principales orientaciones

La gestión 2015-2019 se propuso atender, en la mayor medida posible, los desafíos antes señalados mediante la implementación de una estrategia de un cambio profundo pero controlado, que renovara al PEN-CONARE sin descuidar sus fortalezas históricas y misión original. En estos años se buscó crear un equilibrio entre el impulso innovador y el respeto a la identidad básica del Programa, para enfrentar con flexibilidad e imaginación las transformaciones en marcha del contexto nacional e internacional en sus ámbitos de competencia. Un área de especial cuidado fue lograr lo anterior mientras se implementaba un “aterrizaje” suave a un nuevo estilo de gestión, luego de casi dos décadas del liderazgo de Miguel Gutiérrez Saxe.

El propósito fue aprovechar el prestigio que ya había ganado el Programa para reconvertirlo en un espacio de investigación de avanzada, con metodologías nuevas, mejor manejo y visualización de datos y, en especial, una búsqueda constante y decidido aprovechamiento de nuevas fuentes de información y recursos. Esta reconversión era la llave para ampliar

² Como efectivamente sucedió en un caso.

nuestra base de alianzas estratégicas y apuntalar al PEN-CONARE como un nodo relevante de una “quinta hélice” a favor del desarrollo humano³.

A partir de esta visión se desarrolló un nuevo enfoque para concretar la aspiración que animó, desde el inicio, al quehacer del Programa: la mejora continua de su aporte a la formulación de respuestas públicas, sociales y privadas, a los desafíos del desarrollo que enfrenta el país y, en general, Centroamérica. Permitió reformular esa visión para ajustarla a la época actual de la “posverdad” y las amenazas a la democracia, en los siguientes términos: que nuestra producción de nuevo conocimiento apoye la adopción de decisiones públicas y privadas basadas en evidencia.

No sobra decir que esta nueva elaboración era una herramienta para enfrentar dos riesgos importantes: por una parte, que el programa fuera reducido a una “voz testimonial”, prestigiosa pero inefectiva, sobre el estado de cosas; y, por otra, que perdiera su liderazgo académico, al perder sintonía con la profunda revolución del conocimiento actualmente en marcha.

La estrategia de cambio controlado se ejecutó mediante cinco orientaciones: la creación de la marca “PEN”; la promoción de la innovación académica; el mantenimiento de altos estándares de calidad en la gestión administrativa; el asentamiento del PEN como un recurso estratégico para CONARE y el desarrollo de una intensa capacitación profesional del personal.

Paso rápidamente a describir el contenido de esas orientaciones.

Orientación 1. Creación de la marca “PEN”

El objetivo de esta orientación fue crear una nueva personalidad visual del PEN-CONARE, que articulara los diversos proyectos que cobija, ofreciera una visión renovada de su misión y distinguiera y diera vida propia al Programa, diferenciándolo de los productos que da a conocer.

Orientación 2. Innovación y experimentación académica

El objetivo de esta orientación fue 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.⁴

³ El concepto de “quinta hélice” es una adaptación reciente en el ámbito de las teorías de la innovación a la formulación original de la “triple hélice” de Etzkowitz y Leydesdorf, elaborada para describir la sinergia deseable, en una economía del conocimiento, entre la academia, el gobierno y el sector productivo. Esta elaboración surgió en el ámbito de la ciencia, la tecnología y la innovación pero, al ser dúctil, se la emplea aquí para aplicarla al quehacer del Programa: la promoción del desarrollo humano sostenible. Las versiones más modernas hablan de una “quinta hélice” que incluye la sociedad, o ciudadanía, y el ambiente. En el caso del PEN-CONARE, este concepto permite ampliar su red de alianzas tradicionales, basada en la academia y en las organizaciones de la sociedad civil, para incluir a actores del sector productivo (empresas) y entidades de gobierno.

⁴ Vargas Cullell, Jorge. *Visión de trabajo del PEN 2017-2020*. Marzo 2017. Documento interno del Programa.

Orientación 3. Calidad de la gestión administrativa

El objetivo de esta orientación fue mejorar el ya de por sí alto nivel de cumplimiento por parte del PEN de los estándares administrativos dentro del CONARE. Ello 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.

Orientación 4. Valor estratégico institucional

El objetivo de esta orientación fue convertir al PEN 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.

Orientación 5. Capacitación del personal

El objetivo de esta orientación fue 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.

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, con sentido estratégico y, como se dijo al inicio del presente Informe, no entra a los detalles.

La principal conclusión es que, vista de manera general la situación actual, las orientaciones trazadas al inicio de la gestión 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. En razón de lo anterior, el PEN-CONARE tiene una robusta base que lo posiciona como un centro de pensamiento líder en Costa Rica y Centroamérica.

En materia de la orientación 1: creación de la marca PEN

En el período 2015-2019 se lograron ejecutar las iniciativas necesarias para cumplir con el objetivo trazado. Las principales medidas fueron:

- Creación del logotipo del Programa y rediseño de las “submarcas” propias de cada uno de sus proyectos e iniciativas (2015).
- Manual de identidad visual del Programa, aplicado a todos sus productos, internos y de proyección externa (2019).

El principal trabajo pendiente en esta materia es el mantenimiento y vigilancia del uso apropiado de la nueva identidad visual. No identifico aquí algún error importante que haya puesto en riesgo la proyección del Programa. Sin embargo, debo reconocer que la rápida

transición en 2015 hacia la nueva identidad no fue seguida por un trabajo pausado para que los públicos internos y externos comprendieran mejor el cambio conceptual realizado. El nuevo manual recientemente aprobado por esta dirección imprime un mismo sello visual conceptualmente a todos los productos e iniciativas del Programa y puede ser una valiosa herramienta para solventar la debilidad que supuso la proliferación desarticulada de estilos, formatos y visualizaciones utilizadas.

En materia de la orientación 2: Innovación y experimentación académica

En el período 2015-2019 ésta fue la orientación que concentró la mayor parte de los esfuerzos de la dirección del Programa con resultados muy prometedores para su futuro. Considero que aquí está la clave de 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.

Impulsar la innovación implicó un trabajo simultáneo en los diversos ámbitos del quehacer del programa y una especial flexibilidad en la formación de equipos multidisciplinarios alrededor de las tareas definidas.

Innovación en la difusión

El resultado más importante fue la ampliación sustantiva de la vocería y la diseminación de los productos del PEN-CONARE mediante la presencia permanente en medios digitales, el posicionamiento de nuevas figuras ante la opinión pública y la modernización de la visualización del conocimiento. 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.⁵

Este resultado estuvo asociado a las siguientes innovaciones:

- 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 públicos. Esto implicó un intenso trabajo previo, en equipo, de definición de los mensajes a difundir.
- Desarrollo y aplicación de la estrategia de participación activa en las redes sociales en Facebook, Twitter y canal de Youtube.⁶
- Rediseño del sitio web, mediante un proceso con experiencia de usuario (2018-2019).
- Reformulación de los formatos de los actos de lanzamiento de los informes, para convertirlos en eventos más simples, cortos, directos y accesibles vía *streaming* a públicos remotos.

⁵ La centralización de la vocería del PEN-CONARE fue eliminada por diversos motivos. En esta decisión influyeron mis convicciones sobre la materia, pero también razones prácticas, de conveniencia, relacionadas con la creciente complejidad y diversificación de las actividades y saberes dentro del programa. La maduración de un equipo de investigadores capacitado para tales fines facilitó el proceso de cambio.

⁶ Los seguidores del Programa en Facebook y Twitter, en las decenas de miles, son comparativamente muy altas para una entidad de investigación universitaria.

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

Innovación en la investigación

El resultado más importante es la superación de la investigación descriptiva por medio de la generalización de estilos de investigación aplicada basada en la recopilación, procesamiento y visualización de datos complejos. Esta transición ya está concluida. Para lograr este resultado se impulsaron las siguientes innovaciones:

- Uso de métodos complejos de investigación como línea principal del trabajo a partir del empleo cada vez frecuente de técnicas de análisis de redes, minería y visualización de datos, así como la incursión en Inteligencia Artificial y *Machine Learning* en una diversidad de temas, tales como, entre otras, sentencias de la Sala Constitucional, la base de datos WAZE, el Padrón Electoral del TSE, el servicio 911 y la Matriz Insumo Producto del BCCR. Esta es una línea muy promisoría de trabajo.
- Reformulación de la estructura de los informes, para hacerlos más cortos, menos descriptivos y más analíticos. De particular importancia ha sido el énfasis en el uso de los datos y análisis para la identificación de mensajes claves que contribuyan a la resolución de cuellos de botella que impiden mejorar la calidad de la política pública y de la participación ciudadana en ella.

Innovación en las estrategias de trabajo

El principal resultado en este campo fue la experimentación e implantación de nuevas maneras de organización funcional del equipo de trabajo y la creación de nuevos espacios de trabajo colaborativo entre éste y entre éste y otros programas del CONARE y de las universidades.

Las principales innovaciones en las estrategias de trabajo del Programa fueron las siguientes:

- Articulación del proceso de investigación con el de difusión, de manera que desde un inicio se perfilen los productos de salida de los estudios. Antes, la difusión se veía como el último paso de un proceso secuencial; ahora, como un factor integrado al proceso de investigación.

- Conformación de equipos de trabajos interdisciplinarios de colaboración entre el PEN y otros proyectos del CENAT como el PRIAS y el CNCA, para desarrollar nuevas áreas de trabajo.
- Trabajo colaborativo prolongado con el Laboratorio de Investigación e Innovación Tecnológica (LIIT) y con el Observatorio de la Mediana, Pequeña y Microempresas (OMIPYMES) de la UNED.
- Conformación de mesas de trabajo para fomentar la resolución conjunta de problemas o áreas de interés. Este fue el caso de la mesa de difusión (2016-2017), de la mesa de visualización de datos (2017-2018). El paso más importante en este campo es la reciente conformación de la mesa de ciencia de datos y visualización, con investigadores de los distintos informes, para liderar el trabajo del PEN en este campo, con recursos humanos y financieros asignados al efecto.
- Realización de actividades periódicas denominadas “*Conversemos*” para la deliberación sobre ideas, iniciativas o decisiones que el Programa está considerando.

Quisiera detenerme brevemente sobre las razones que empujaron a la reformulación de nuestras estrategias de trabajo. Esta fue una manera de gestionar la creciente y más diversificada y compleja demanda sobre nuestros productos y por sostener el esfuerzo de innovación en la investigación y la difusión, con un equipo que no tenía posibilidades de ampliarse proporcionalmente. Profundizar la interacción entre los equipos encargados de los distintos productos del PEN-CONARE, para que intercambiaran experiencias, capacidades y formas de resolver en conjunto los problemas ha sido una manera de optimizar los limitados recursos humanos a disposición.

Aunque las nuevas estrategias de trabajo han dado frutos muy positivos, quiero subrayar que el equipo técnico está continuamente recargado y sería conveniente que pudiera ampliarse en el futuro cercano. Asimismo, pese a los avances, queda mucho terreno por recorrer para crear una red de socios universitarios del Programa. Asimismo, aunque las mesas de trabajo internas han cumplido con importantes metas específicas, una vez cumplidas éstas, los espacios no han logrado sostenerse. Es vital que ello no ocurra en el área de ciencia de datos.

Innovación en los productos

El principal resultado en este campo fue la diversificación del portafolio de productos del PEN-CONARE. La ambición subyacente era que los impresos (Informes, publicaciones de la Serie “Aportes al Desarrollo Humano” o publicaciones especiales) ya no fuesen las únicas salidas de la producción del PEN. Aunque la diversificación se logró con claridad, y el Programa tiene una amplia variedad de formatos de salida que permiten experimentar con nuevas audiencias, los impresos aún siguen siendo los productos que más definen al programa ante la opinión pública.

Las principales innovaciones fueron:

- Portales interactivos como “Hipatia” en Ciencia, tecnología e innovación sustituyó al Informe impreso a partir de 2016, y “VotemosCR.com”, que dio seguimiento al

proceso electoral del 2017-2018 como una acción distinta, aunque complementaria, al Informe Estado de la Nación de ese año.

- Reformulación del Fondo Concursable del “Estado de la Educación” para optimizar su aporte hacia la realización de investigaciones innovadoras en temas estratégico para el proyecto.⁷
- Aplicaciones en web como el “Atlas de la educación superior”, “Conozca su Escuela”, que dieron uso a bases de datos compiladas por el Estado de la Educación y, en 2017-2018, del Votómetro en el contexto del proceso electoral.
- Visualizaciones de trabajos de investigación utilizando distintas interfaces gráficas.
- Compendios estadísticos interactivos.
- Blogs de 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

El principal resultado en este campo fue la creación de redes inter-institucionales orientadas a crear herramientas para la toma de decisiones y el debate público, basada en temas de interés común y relevantes para el desarrollo humano. Esta red se ha conformado con un criterio flexible, utilizando estrategias diversas: desde convenios marco, cartas de entendimiento, hasta acuerdos funcionales de carácter informal. Lo cierto es que es una red de socios que acompañan al PEN-CONARE desde hace bastantes años.

Las principales iniciativas en este campo han sido:

- Conformación de un 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. Entre estas debe mencionarse a la Coalición de Iniciativas para el Desarrollo (CINDE); la Promotora de Comercio Exterior (Procomer); la Fundación Costa Rica – Estados Unidos (CRUSA); el Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD), entre otros.
- 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).
- 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.
- Consolidación 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

⁷ El cambio principal fue sustituir el formato de concursos con tema “libre” en el ámbito de la educación por el de concursos “licitados”. El programa elabora una convocatoria que contiene una cuidadosa especificación de términos de referencia, y un jurado independiente adjudica la mejor oferta. Ello permitió articular mejor el fondo concursable con las necesidades del Estado de la Educación y desarrollar líneas de investigación novedosas (por ejemplo, observación de aulas).

la última ronda de 2017.⁸ El proyecto se encuentra en una etapa de madurez porque desde el 2017 se logró una vinculación estrecha con la Dirección General de Presupuesto Nacional para acatar las principales recomendaciones indicadas por el IBP.

- Línea de investigación conjunta con el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa, que ha permitido crear nuevas bases de datos (exoneraciones fiscales, legislación sectorial) y estadísticas para el seguimiento de la labor del congreso.

En un ámbito más puntual, pero no por ello menos relevante, han sido los acuerdos con la Secretaría de Integración Económica de Centroamérica (SIECA), para impulsar iniciativas conjuntas con el Estado de la Región (ERCA); el trabajo del Estado de la Justicia (IEJ) con el Foro de Justicia y el ILANUD; la colaboración entre el Informe Estado de la Nación (IEJ) y el Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT) para el trabajo con la base de datos “Waze” y con el servicio 911 para el análisis de las emergencias. Destaco en particular la permanente relación colaborativa del Estado de la Educación con el Ministerio de Educación Pública (MEP), no solo para obtener información, sino para realizar estudios, asesorías y consejería al más alto nivel.

Esta importante actividad ha traído consigo importantes frutos. En primer lugar, ha procurado recursos indispensables para el trabajo del Programa, que complementan el aporte principal que realiza el CONARE. Sin este influjo de recursos externos, el PEN-CONARE no podría realizar la investigación que actualmente realiza.⁹

En segundo lugar, ha permitido ir concretando en la práctica el enfoque de investigación aplicada y colaborativa. Finalmente, ha empujado el desarrollo de nuevas modalidades de trabajo en equipo, pues una red de esta complejidad no es posible gestionarla como un archipiélago. Requiere un importante trabajo de mantenimiento y gestión del equipo.

Errores y desafíos pendientes

En cualquier organización compleja, la innovación y la experimentación constituyen un proceso permanente. En este sentido, más que una secuencia de acciones para alcanzar una meta, constituyen un horizonte abierto, en permanente redefinición según se van cumpliendo los retos y las tareas planteadas. Visto así, hay varios desafíos pendientes:

⁸ La colaboración con OBS inició en 2006.

⁹ El CONARE es la fuente de financiamiento principal del Programa. En el período 2015-2019 aportó el 91% de los fondos (incluyendo la estimación para el presente año). Provee, pues, una amplia e insustituible plataforma, sin la cual el funcionamiento sería impensable. El aporte estimado de CONARE para 2019 es levemente menor al de 2015 (2%), lo que refleja el marco de restricción presupuestaria con que ha operado la institución en estos años. Esta restricción se aprecia con más claridad cuando se compara el año 2016, cuando el PEN recibió la máxima asignación de recursos de la historia, con la prevista para este año: será un 10% inferior. El estancamiento del presupuesto del CONARE hizo vital la intensificación de la captación de recursos externos, que pasaron de representar el 8% en 2016 a un estimado de 14% en 2019.

- La entrada en operación de la nueva plataforma web del PEN, prevista para el primer semestre del 2019, requiere de atención especial para cumplir con las expectativas previstas.
- El esfuerzo colaborativo de la mesa de ciencia de datos y visualización no está consolidado operativa y financieramente.
- Es indispensable aplicar de manera más sistemática métricas para valorar el uso y los impactos de los nuevos productos en línea del PEN. Los casos de “Hipatia”, VotemosCR.com y el Votómetro son ejemplos de productos de amplísimo impacto en la vida nacional; en cambio, las primeras versiones de “Conozca su Escuela” y el “Atlas de la Educación” tuvieron un alcance muy corto.

Por otra parte, los errores son inevitables en cualquier proceso de innovación y experimentación. Aunque no hubo fracasos que pusieran en peligro los logros del PEN, sí hubo fallos que ameritan ser corregidos. Entre estos quisiera mencionar el no haber realizado procesos de experiencia de usuario en el diseño inicial de algunas aplicaciones en línea; 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 y, sobretudo, la ausencia de 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 último implica un desafío de coordinación y gestión para asegurar ritmos razonables de trabajo y el cumplimiento de los plazos y compromisos suscritos. Son tareas pendientes que no pudieron ser plenamente resueltas durante la gestión que termina y que lamento no haberlo logrado.

En materia de la orientación 3: Calidad en la gestión administrativa

En el período 2015-2019 hubo un esfuerzo especial por efectuar un proceso de ordenamiento de la gestión administrativa del Programa que permitiera estar consistentemente entre las instancias del CONARE con mejor cumplimiento de los planes operativos y presupuestarios y con un buen clima laboral.

Este objetivo se logró ampliamente, como lo indican los informes correspondientes de las instancias del CONARE. En particular destaco que se mejoró significativamente la ejecución presupuestaria del Programa. Por su parte, las indicaciones relevantes de la Auditoría Interna han sido cumplidas en lo pertinente.

Las principales medidas para lograr ese resultado fueron:

- Creación de la plataforma de administración del PEN, que articula los servicios de gestión dentro del Programa y en sus relaciones con CONARE y sus programas (2014).
- Otorgar mayor autonomía funcional a los coordinadores de los proyectos del PEN para el cumplimiento de sus tareas, acompañándola con un énfasis especial en el cumplimiento de los cronogramas de trabajo.
- Reformulación, siguiendo indicaciones de la Auditoría Interna, del Reglamento de incentivos salariales por gestión y ejecución de proyectos de vinculación universitaria (2017).

- Actualización anual del Manual del Perfil y Costo de los Productos del PEN elaborado originalmente al inicio de mi gestión como director interino en el año 2012.
- Eliminación de un “sector informal” en el PEN, que en 2012-2013 llegó a tener 11 personas. Esto se logró mediante diversas estrategias de ordenamiento operativo, la correcta aplicación de la modalidad de contratación de servicios profesionales, una mejor definición de productos de investigación y el alineamiento con las políticas establecidas por la Proveduría Institucional¹⁰.
- Remodelación de los espacios de trabajo, para incentivar el trabajo colaborativo y multidisciplinario (2015-2018).

En el ámbito administrativo el principal reto es, como mínimo, mantener los niveles de eficiencia en los servicios de la plataforma, especialmente hacia los diversos proyectos e iniciativas del Programa. Una preocupación permanente es la sostenibilidad del proyecto del “Estado de la Región”, que depende en su mayoría de la captación de recursos externos. Si bien, ello se ha podido solventar en cada iteración, no ha sido posible conformar una base estable de socios internacionales que complemente el aporte del CONARE y resuelva la precariedad de esta línea de trabajo.

Otro desafío relevante es promover una asesoría más cercana por parte de las diferentes entidades del CONARE para minimizar los errores en los trámites administrativos y en la gestión de contratos.

El principal revés en este ámbito fue, sin duda, el juicio laboral que CONARE enfrenta, consecuencia de la época del “sector informal” en el PEN, y por el cual esta dirección asume responsabilidad. La ejecución de la sentencia y el pago final está aún pendiente.

En materia de la orientación 4: Valor estratégico institucional

En el período 2015-2019, esta dirección hizo esfuerzos especiales para dar un valor agregado al CONARE en la vinculación del sistema de educación superior público con la sociedad costarricense. Las principales acciones en este ámbito lograron mejorar significativamente la contribución del PEN hacia el CONARE. Sin embargo, hay un amplio espacio de mejora en este ámbito, pues aún no se logra trascender la dinámica puramente reactiva del Programa a los requerimientos de los rectores del CONARE.

Considero que, a la par de responder a estas demandas, es posible impulsar un ámbito operativo que articule el trabajo de los programas institucionales (PEN, CENAT, OLAP-OPES), y hasta del mismo SINAES, para dar una presencia permanente al CONARE en la búsqueda

¹⁰ El proceso fue largo y complejo. Inicialmente, el PEN efectuó una revisión de todos los contratos de servicios profesionales para determinar cuáles de ellos estaban desempeñando tareas esenciales para la operación ordinaria del programa. Esto permitió disminuir el “sector informal”, de 11 a 4 personas. Luego, mediante petición razonada, el Programa solicitó al CONARE la aprobación de cuatro plazas. En 2014, el CONARE aprobó estas plazas, autorizando su inclusión en el presupuesto institucional de 2015. Posteriormente, el Consejo dio marcha atrás en esa decisión, lo que impidió abrir los concursos respectivos y, además, nos creó un problema de ejecución presupuestaria. En 2017, se solicitaron dos plazas, que fueron aprobadas presupuestariamente, pero, finalmente, en 2018, se aprobó solo una nueva plaza de investigación, que fue adjudicada ese mismo año.

de soluciones innovadoras a los problemas de desarrollo del país. Al final de este acápite propongo una idea en esta dirección.

Las principales medidas en este campo realizadas a petición del CONARE fueron:

- Proceso de investigación, consolidación y análisis de la contribución del Sistema de Educación Superior Pública al gobierno tendiente a la definición de una agenda de cooperación Gobierno-Universidades en el marco de los acuerdos del FEES (2015).¹¹
- Portal en línea “Situación, perspectivas y soluciones a la problemática fiscal en Costa Rica en las dos últimas décadas” (2016).
- Portal en línea “A 10 años del referéndum del TLC” que reúne investigaciones inéditas y la compilación más exhaustiva de estudios sobre el tema a la fecha de su lanzamiento (2017).
- Propuestas de mejora del sistema educativo nacional (2019).

También hubo acciones proactivas del PEN que contribuyeron a la gestión o proyección del CONARE. En el nivel externo a la institución cabe destacar dos acciones:

- En la delicada materia fiscal por la que el país atraviesa, el PEN ha tenido una importante vocería a favor del diálogo social. Conviene destacar dos acciones: un evento público de alto nivel con Diálogo Interamericano y Grupo Nación sobre las perspectivas de la reforma fiscal (2014) y un proceso de diálogo entre economistas que definió una hoja de ruta para la reforma fiscal (2016).¹²
- Haber sido nombrado el Programa como la entidad a cargo del seguimiento de la implementación del Acuerdo Nacional entre partidos políticos (2018-2019).

En el nivel interno, puede destacarse la colaboración y participación activa en el proceso de establecimiento de un régimen de investigación dentro de la institución liderado por la dirección de OPES (2017-2019), cuya carencia desvirtuó la figura del investigador dentro del CONARE. Asimismo, la colaboración con el establecimiento del repositorio institucional de documentos de la institución.

Con todo, el potencial del PEN para el CONARE, dentro del marco de gobernanza del programa y su misión, puede ser aprovechado más eficientemente. Hay iniciativas que, con el concurso del Programa, pudieran darle al CONARE un mayor y más consistente peso en la deliberación de los asuntos públicos del país. Si bien es cierto que una mayor proyección del PEN en esta materia recarga una estructura de trabajo que sobrelleva de por sí un fuerte peso, es posible pensar en maneras de ampliar la contribución.

Quisiera subrayar un desafío especialmente importante en esta área: lograr una mayor apropiación de los productos del PEN por parte del CONARE y las universidades. Esto es particularmente necesario en el caso del Proyecto Estado de la Región, En efecto, contar con una iniciativa regional de investigación durante más de 20 años y ampliamente reconocida por entidades multilaterales, gobiernos, sociedad civil y academia, es un activo de gran valor que CONARE podría visibilizar en los foros internacionales, especialmente

¹¹ Esta iniciativa la lleva actualmente OPES-CONARE.

¹² En ese grupo se encontraba la actual Ministra de Hacienda.

aquellos en Centroamérica. Además, podría ser una herramienta para generar sinergias y alianzas para fortalecer el trabajo conjunto con universidades del resto de la región, dentro y fuera del marco del CSUCA. Una situación análoga se podría decir del proyecto Estado de la Educación y de Hipatia.

La subcomisión del CONARE para la difusión del Informe Estado de la Nación es un paso en la dirección correcta, pero se queda muy corta ante el portafolio de, y la dinámica demanda por, los productos que el Programa ofrece hoy en día.

Una idea a considerar para crear un mayor valor agregado institucional sería 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.

Finalmente en materia de desafíos pendientes, el Programa puede ayudar a fortalecer la presencia del sistema de educación superior público en las discusiones de política pública en las regiones del país. Una presencia más amplia en las regiones contribuiría con el interés del CONARE de impulsar un nuevo modelo de regionalización.

En materia de la orientación 5: capacitación del personal

En el período 2015-2019 la capacitación del *staff* del PEN fue una prioridad para la dirección. Hoy tenemos un personal con capacidades analíticas y técnicas para idear e implementar innovaciones en los ámbitos de difusión, estrategias de trabajo e investigación del Programa

El apoyo se dio por distintos mecanismos: identificación de oportunidades, ayuda financiera, flexibilización horaria y cartas de referencia para la postulación a programas académicos en el exterior. Hubo un fuerte énfasis en promover la participación en cursos de especialización de corta y mediana duración, aunque sin abandonar la opción de programas académicos de posgrado.

Las principales medidas en este campo fueron:

- Promover la asistencia de tres investigadores a la Escuela de Verano en métodos Mixtos de la Universidad Católica de Chile (2014-2016).
- Graduación de siete investigadores en minería de datos del Instituto Iberoamericano de Formación en Minería de Datos (PROMIDAT) (2016-2019).
- Apoyo para capacitación en técnicas de análisis de datos (Python, SQL) (2017-2018)
- Apoyo para una especialización en marketing digital (2017).
- Apoyo a tres investigadores para cursar programas de maestría de periodismo de datos, estadística y doctorado en educación (2016-2019).
- Realización de un curso de visualización de datos con una autoridad mundial en el campo y visita posterior de investigadores del PEN a actividades en el Reino de los Países Bajos (2017-2018).

Los dos principales desafíos en este ámbito son, por una parte, lograr mantener el proceso continuo de capacitación en el marco de las restricciones presupuestarias que enfrenta el CONARE y, por otra, la capacitación de los investigadores de mayor edad del PEN, que han tenido poca oportunidad de actualizarse. Esto último es un tema que debe ser tratado con cuidado, especialmente luego de que entre a regir el régimen de investigación del CONARE.

No identifico un error importante en la gestión de esta orientación. Debo hacer notar, sin embargo, las diferencias con la auditoría interna en relación con el caso del apoyo del CONARE a los estudios de posgrado de un investigador del PEN, asunto que fue de conocimiento de los rectores. Asimismo, creo importante destacar el acuerdo con la administración de OPES-CONARE que permitió establecer lineamientos para el apoyo del Programa a estudios de posgrado.

Perspectivas

En el balance general, la situación actual del PEN en abril de 2019 es mejor que la del PEN en abril de 2015. Hace mejor y más sofisticada investigación, sus productos tienen una mayor difusión y un perfil público más alto; y su equipo técnico profesional está mejor formado y capacitado para emprender nuevas iniciativas. Además, su marca se logró renovar y ampliar su reconocimiento.

Nada de esto asegura, sin embargo, el futuro. La marca del PEN es tan fuerte, y al mismo tiempo, tan débil como su credibilidad. Por ello, el costo del error en los datos y los análisis que realiza es muy alto y resulta necesario invertir todos los esfuerzos en prevenirlos.

Asumiendo que las orientaciones estratégicas del PEN se mantengan en el futuro próximo, es posible prever tres factores de tensión a ser enfrentados.

El primero es de carácter presupuestario: el marco de restricciones en los recursos de que dispondrá el CONARE y sus programas presionará crecientemente a los presupuestos de investigación de los que dispone el PEN. Probablemente será necesario desarrollar una importante labor de *fundraising* y venta de servicios para complementar los ingresos.

El segundo es de manejo de expectativas. Cada vez más, instituciones de gobierno y organizaciones de la sociedad civil acuden al PEN con demandas de información específica, de asesoría y de participación en procesos deliberativos para la formación de políticas públicas. Ello obliga a un esfuerzo deliberado de autocontención, para determinar la conveniencia y capacidad de involucramiento. Si bien el Programa tiene información y análisis de mucho valor, su estructura y objetivos actuales no están diseñados para efectuar una muy amplia labor en este ámbito.

El tercero es de manejo interno del personal. Desde el punto de vista interno, el staff del PEN incluye distintas cohortes, cuyas distintas demandas y necesidades deben ser atendidas mediante un ejercicio de permanente equilibrio. La generación más vieja, con una edad superior a los 50 años, se acerca a la edad de retiro y está por verse si sus plazas quedarán disponibles. La generación intermedia, la mayoría personas entre los 35 y 50 años, es la llamada a asumir el peso principal en la gestión de los proyectos específicos y es necesario un manejo cuidadoso de los liderazgos. Finalmente, la generación más joven,

menor a los 35 años, está en proceso de completar su formación académica, lo cual supone una adecuada atención de su proceso de capacitación. Desde el punto de vista externo, la alta visibilidad de los investigadores del PEN crea desafíos de retención para CONARE, que en su momento habrá que enfrentar.

Agradecimientos

Quisiera agradecer al CONARE por la oportunidad que me dieron de servir como director del PEN-CONARE y por el apoyo recibido durante mi gestión. Mi agrada reconocer la constante colaboración, interés y estímulo por parte de Eduardo Sibaja, director de OPES. Agradezco de manera muy especial a todo el 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.

