

Tiempo de exigir y obtener
respuestas fundadas y verificables
(2011)

PRONTO

FUERA CORRUPCIÓN • SEGURIDAD

EMPLEO • SALUD

★ DESARROLLO ★

CARRETERAS ★ PUERTOS

• VIVIENDA PARA TODOS •

CERO POBREZA • EQUIDAD

VOTE ★ VOTE

¿CUÁNDO?

ESTADO DE LA NACION EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

*Un análisis amplio y objetivo
sobre la Costa Rica que tenemos
a partir de los indicadores más actuales
(2011)*

PROGRAMA ESTADO DE LA NACION
APDO. 1174-1200 PAVAS, COSTA RICA

www.estadonacion.or.cr

303.447.286

P964de

Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (Costa Rica)
Decimotavo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible/
Programa Estado de la Nación.- 17. ed.- San José C.R : El Programa. 2012
436 p. : il, Col. ; 28 cm. (Algunas Colecciones).

ISBN 978-9968-806-65-7

1. DESARROLLO HUMANO. 2. EQUIDAD SOCIA L. 3. EDUCACIÓN. 4. POBREZA.
5. ECONOMÍA. 6. DEMOCRACIA. 7. PARTICIPACION CIUDADANA.
8. FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA 9. GESTIÓN AMBIENTAL.
10. COSTA RICA. 11. PUEBLOS INDÍGENAS 12. CULTURA . I. Título.

Primera edición: Noviembre, 2012.

Diseño y diagramación: Erick Valdelomar / Insignia / ng.

Litografía e imprenta: Lil, S.A.

DECIMOCTAVO INFORME

Equipo responsable

Consejo Consultivo

Rodrigo Aguilar, Mayi Antillón, Rolando Barrantes, Margarita Bolaños, Wilson Campos, Rafael Carrillo, Alejandro Cruz, Helio Fallas, Clotilde Fonseca, Rodrigo Gámez, Leonardo Garnier, Milena Grillo, Pedro León, Gabriel Macaya, Guido Miranda, Sandra Piszcz, Samuel Rovinski, Marco Vinicio Ruiz, Pablo Sauma, Eduardo Ulibarri, Constantino Urcuyo, Juan Manuel Villasuso, Saúl Weisleder, Samuel Yankelewitz, Fernando Zumbado, Joyce Zürcher.

Consejo Directivo

Sandra León Coto, Ofelia Taitelbaum, José Andrés Masís.

Convenios marco de cooperación

Consejo Nacional de Rectores, Defensoría de los Habitantes de la República.

Director del Programa

Miguel Gutiérrez Saxe.

Director a.i y Subdirector

Jorge Vargas Cullell

Coordinador general de investigación

Leonardo Merino

Investigadores principales

Steffan Gómez, María Luisa Fournier, Karla Meneses, José Francisco Pacheco.

Equipo técnico

Ronald Alfaro, Karen Chacón, Fraya Corrales, Diego Fernández, Steffan Gómez, Jennifer León, Karla Meneses, Leonardo Merino, Alberto Mora, Natalia Morales, Dagoberto Murillo, Juan Guillermo Murillo, Susan Rodríguez, Isabel Román, Jorge Vargas Cullell, Evelyn Villarreal.

Área de Estadística

Natalia Morales, Diego Fernández, Jennifer León, Antonella Mazzei, Karla Meneses, Dagoberto Murillo y Rafael Segura.

Área de Difusión

Vera Brenes, Manuel Alfaro, Guido Barrientos, María Laura Brenes y Arlene Méndez.

Área de administrativa

Susan Rodríguez, Susan Navarro, Karol Arroyo, Arlene Méndez, José Jorge Montero, Giselle Rojas y Joani Valverde.

Editor

Programa Estado de la Nación.

Edición de textos y corrección

Alexandra Steinmetz, Ana Lucía Lizano.

Diseño y diagramación

Erick Valdelomar | Insignia | ng

Reconocimientos

Este Informe es el resultado de un extenso proceso de investigación y consulta en el que ha participado un amplio y diverso grupo de instituciones, organizaciones y personas de todos los ámbitos de la sociedad costarricense, quienes mediante su asistencia a reuniones y talleres de consulta, el suministro de información, la lectura crítica de documentos, o la vinculación directa en la preparación de ponencias y la coordinación de capítulos, potenciaron los objetivos de esta iniciativa. Aun a riesgo de cometer alguna omisión, en un apartado especial incluido al final de cada capítulo, el Programa Estado de la Nación y sus auspiciados dejan constancia de su agradecimiento a quienes se involucraron directamente en la preparación, análisis y lectura sobre temas específicos y, en estas líneas, a quienes colaboraron en tareas de orden general.

Se agradece al Consejo Nacional de Rectores (Conare) por las facilidades brindadas al Programa, tanto en espacio físico como en los servicios administrativos, de soporte técnico, de red y de Internet. En especial a José Andrés Masís, Director de OPES/Conare, por su valioso respaldo. Además se reconoce el apoyo brindado y la vocación de servicio de las divisiones de OPES/Conare: académica, de sistemas, de coordinación, UCAF, Cetic y la sección administrativa.

Especial reconocimiento merecen las numerosas instituciones y organizaciones que suministraron información o facilitaron el acceso a bases de

datos y otros registros durante el proceso de investigación para este y todos los Informes anteriores. Asimismo, muchas entidades brindaron valiosa información, tanto para los estudios en las diversas áreas que analiza el Informe, como para la actualización del Compendio Estadístico, entre ellas: Academia de Centroamérica, Asamblea Legislativa, Aresep, Banco de Costa Rica, Banco Nacional de Costa Rica, Banhvi, BCCR, Benemérito Cuerpo de Bomberos, Cámara Costarricense de la Construcción, Cámara Costarricense Forestal, Cámara de Industrias de Costa Rica, Cámara de Insumos Agropecuarios, Centro de Investigación y Conservación del Patrimonio Cultural, Casa Presidencial, Catie, CCP (UCR), CCSS, Cicad, CFIA, CIEM (UCR), Cinpe (UNA), Cites (Minae), CMCA, CNP, Comex, Comisión Nacional del Consumidor (MEIC), CNE, Comisión para la Promoción de la Competencia (MEIC), CNFL, Conai, Conare, Conavi, Conesup, Contraloría General de la República, Cosevi, Defensoría de los Habitantes, Dirección de Aguas (Minae), Dinadeco, Dirección General de Adaptación Social (MJG), Dirección Sectorial de Energía (Minae), Fiscalía Ambiental (Poder Judicial), Fodesaf, Fonabe, Fonafifo, Fundación Omar Dengo, Fuprovi, Gerencia de Biotecnología (MAG), Gerencia Técnica de Acreditación y Registro en Agricultura Orgánica (MAG), IAFA, ICAA, Icafe, ICE, ICT, IDA, Idespo, IFAM, IICE (UCR), IIS (UCR),

IMAS, INA, INBio, Incae, Incop, Incopecsa, Infocoop, Inisa (UCR), INS, IMN, INEC, Inamu, INVU, IRET (UNA), ITCR, Laboratorio de Aguas (ICAA), Laboratorio de Hidrología (UNA), Laboratorio de Química de la Atmósfera y de Calidad del Aire (UNA), Lanamme (UCR), MEIC, MEP, Micyt, Mideplan, MAG, Ministerio de Cultura y Juventud, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Justicia y Gracia, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Ministerio de Salud, Ministerio de Seguridad Pública, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Minae, Mivah, MOPT, Movimiento Solidario Costarricense, Municipalidad de San José, Observatorio del Desarrollo (UCR), Oficina Costarricense de Implementación Conjunta, Oficina ISBN Costa Rica, Oficina Nacional Forestal (MAG), PANI, PNUD, Poder Judicial, Procomer, Procuraduría General de la República, Programa del Corredor Mesoamericano, Pronamype, Recope, Red Costarricense de Reservas Privadas, Registro Nacional, Riteve, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, Senara, Sepsa, Setena, SFE (MAG), Sinac, Sistema de Emergencias 9-1-1, Sugef, Sugess, Sugeval, Supen, TSE, Tribunal Ambiental Administrativo (Minae), Ucaep, UICN, UNED, Unesco, Unión Nacional de Gobiernos Locales, Unimer, Universidad de Costa Rica y Universidad Nacional. La lectura de las fuentes, citas y referencias bibliográficas da cuenta del alcance e importancia de su contribución.

Nuestra gratitud también para las personas que acudieron a las distintas actividades realizadas en el marco de la preparación de este Informe. Las reuniones del Consejo Consultivo, celebradas el 6 de marzo y 26 de septiembre de 2011 con la asistencia de: Laura Arguedas,

Margarita Bolaños, Julio César Calvo, Rafael Carrillo, Helio Fallas, Rodrigo Gámez, Milena Grillo, Bernal Herrera, Pedro León, Gabriel Macaya, Alonso Matamoros, Guido Miranda, Carlos Morera, Yarit Rivera, Shirley Saborío, Verónica Wachong y Joyce Zürcher.

Índices

Índice general

EQUIPO RESPONSABLE	3
RECONOCIMIENTOS	5
PRESENTACIÓN	23
PRÓLOGO AL DECIMOCTAVO INFORME	25
Un método para conocer y pensar el país	25
Este Informe	26
Errores y omisiones	26
Palabras finales	26
CAPÍTULO 1	
SINOPSIS	33
Valoración general	33
Dictamen	33
Tiempo de exigir una deliberación política de calidad	34
<i>Desafíos relacionados con la equidad y la integración social</i>	35
<i>Desafíos relacionados con las oportunidades, la estabilidad y la solvencia</i>	38
<i>Desafíos relacionados con la armonía con la naturaleza</i>	41
<i>Desafíos relacionados con el fortalecimiento de la democracia</i>	43
Resumen de capítulos de seguimiento	47
Equidad e integración social en 2011	49
<i>Síntesis de capítulo</i>	49
<i>Brechas en acceso y logro educativo entre grupos de población</i>	50
<i>Rentabilidad de la educación muestra diferencias entre regiones</i>	51
<i>CCSS adopta medidas para solventar su crisis financiera</i>	52
<i>Mejóro la calidad del parque habitacional en la última década</i>	52
<i>Disminuye tasa de delitos contra la vida por segundo año consecutivo</i>	53
<i>Crecientes desigualdad en el ingreso y mayor número de pobres</i>	53
<i>Perfil de la población pobre en los últimos veinte años</i>	53
<i>Hogares con adultos mayores sufren mayor pobreza</i>	54
<i>Mercado de trabajo incumple garantías laborales</i>	54
<i>Cae inversión social pública real</i>	55
<i>Caída de inversión social para grupos más pobres es menor</i>	55
Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas en 2011	57
<i>Síntesis de capítulo</i>	57
<i>Crece producción pese a la creciente incertidumbre internacional</i>	58
<i>Exportaciones e IED aumentan su ritmo de recuperación</i>	58

<i>Sectores dinámicos están territorialmente concentrados</i>	59
<i>Recuperación insuficiente para revertir el impacto de la crisis en el empleo</i>	59
<i>Falta de reforma fiscal contribuye al deterioro de la solvencia y genera riesgos</i>	60
<i>Se desconoce impacto y conveniencia de las exenciones fiscales</i>	62
<i>Situación fiscal e incertidumbre internacional agregan desafíos a política monetaria</i>	62
<i>Nuevos retos para la política monetaria: manejo de las tensiones políticas</i>	63
Armonía con la naturaleza en 2011	65
<i>Síntesis de capítulo</i>	65
<i>Cambiar la matriz energética mejoraría el balance de huella ecológica</i>	66
<i>Contaminación sónica: alto impacto urbano y escasa protección legal</i>	66
<i>Mayor conocimiento, pero débil protección del recurso hídrico</i>	67
<i>Contaminantes emergentes encienden alarmas</i>	68
<i>Conservación: fortaleza en tierra, rezago en mares y humedales</i>	68
<i>Logro internacional inédito en cobertura forestal</i>	69
<i>Vulnerabilidad social y exposición mantienen alto impacto de desastres</i>	69
<i>Ordenamiento territorial: anillo de contención atenuó peores escenarios de expansión urbana</i>	69
<i>Conflictividad ambiental de nuevo en niveles históricos</i>	71
Fortalecimiento de la democracia en 2011	73
<i>Síntesis del capítulo</i>	73
<i>Desgaste político de los dos Poderes electos por la ciudadanía</i>	74
<i>Amplias disparidades de desarrollo humano en el ámbito local</i>	76
<i>Se agudizan los síntomas del descontento ciudadano</i>	76
<i>Poder Judicial mejora desempeño general pero se afecta su imagen política</i>	77
<i>Política exterior: crisis en Cancillería y dinamismo en la agenda comercial</i>	78
Debates para el desarrollo	79
Producción cultural: nuevos aportes para su conocimiento	79
Reconocimiento y exigibilidad de los derechos de los pueblos indígenas: una aproximación	80

PARTE I: SEGUIMIENTO DEL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE **85**

CAPÍTULO 2 **EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL** **87**

Hallazgos relevantes	87
Valoración general	89
Valoración del Decimoséptimo Informe	90
Aspiraciones	90
Introducción	91
Balance general	91
Acceso a una vida larga y sana	92
<i>Mejoras en los principales indicadores de logro en salud</i>	93
<i>Sobresuero de los Ebais</i>	93
<i>Tratamiento del VIH-sida impone retos institucionales y presupuestarios</i>	93
<i>CCSS adopta medidas para solventar su crisis financiera</i>	95
<i>Nuevas políticas pretenden reducir obesidad infantil</i>	96
Acceso al conocimiento	99
<i>Disminución importante en el analfabetismo y sus brechas</i>	99
<i>Se revierte tendencia a la baja en la desescolarización en secundaria</i>	100
<i>Brechas en acceso y logro educativo entre grupos de población</i>	100
<i>Rentabilidad de la educación muestra diferencias entre regiones</i>	104
<i>Profesores de Matemáticas e Inglés obtienen bajas calificaciones en pruebas de diagnóstico</i>	104
Acceso a vivienda digna	105
<i>Parque habitacional creció menos en la última década</i>	106
<i>Habitantes de la GAM poseen más activos modernos que el resto</i>	108
<i>Se reactiva crédito hipotecario, con perspectivas moderadas para el 2012</i>	108

<i>Ineficiencias en el Bnhvi afectan la política de vivienda</i>	109
<i>Bono colectivo: en busca de un mejor entorno en las concentraciones de pobreza</i>	109
Acceso a una vida libre de amenazas	110
Disminuye tasa de homicidios por segundo año consecutivo	110
<i>Persiste violencia contra las mujeres y los menores de edad</i>	111
<i>Cae tasa de victimización, según encuestas de hogares</i>	111
<i>Sector público atiende mayor proporción de personas por adicciones</i>	111
<i>Aumenta presupuesto para seguridad ciudadana, pero disminuye capacidad de ejecución</i>	112
Acceso a ingreso digno	113
<i>Dinamismo del mercado laboral no mejora las condiciones para las mujeres y las personas pobres</i>	113
Igualdad de oportunidades	114
Creciente desigualdad en la distribución del ingreso	114
<i>Región Brunca: la más desigual del país</i>	114
La pobreza se mantiene estancada, por lo que crece el número de personas pobres	115
<i>Se empobrecen las zonas urbanas</i>	116
<i>Brecha y severidad alcanzan valores elevados</i>	117
<i>Menores de 12 años: los más pobres del país</i>	117
Cambios en el perfil de la población pobre en los últimos veinte años	118
Condiciones de vida del adulto mayor	120
<i>Alta proporción de hogares con adultos mayores tiene vivienda propia</i>	121
Gestión de la equidad y la integración social	122
Gestión en los mercados de trabajo	122
<i>Campaña nacional de salarios mínimos logra avances positivos</i>	123
Gestión desde el Estado	124
<i>Cae inversión social pública real</i>	124
Avances en la Red Nacional de Cuido	129
<i>Retos en la extensión y sostenibilidad de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil</i>	130
Rectoría sigue sin fortalecerse	131
CAPÍTULO 3	
OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICAS	137
Hallazgos relevantes	137
Valoración general	139
Valoración del Decimoséptimo Informe	140
Aspiraciones	140
Introducción	141
Oportunidades	141
Recuperación liderada por inversión privada y sector externo	143
Los servicios contribuyen al crecimiento, en especial los internacionales y los de reciente apertura	144
Exportaciones se recuperan y los servicios acentúan su posicionamiento	144
<i>Estabilidad externa es vulnerable ante contexto internacional y política monetaria</i>	147
<i>IED retoma récords históricos</i>	148
<i>Persiste el reto de lograr mayores encadenamientos</i>	149
Sectores dinámicos están territorialmente concentrados	153
<i>Recuperación amenazada por incertidumbre internacional y situación fiscal</i>	154
Los servicios son la principal fuente de empleo	155
<i>Recuperación insuficiente para revertir el impacto de la crisis en el empleo</i>	156
Creación de empleo no compensa incremento de la fuerza de trabajo	159
Estabilidad y solvencia económicas	161
Aumento del gasto permanente es la principal fuente de desequilibrio fiscal	161
Buena parte de las fuentes de recuperación de ingresos no es sostenible	162
<i>Desequilibrios fiscales repercuten en estabilidad y limitan crecimiento</i>	163
Sin propuestas robustas para generar nuevas fuentes de ingresos fiscales	166
Instrumentos de política fiscal que requieren revisión: exenciones y gastos con destino específico	166

<i>Se desconoce impacto y conveniencia de las exenciones fiscales</i>	167
<i>Destinos específicos del gasto: en su mayoría carentes de financiamiento</i>	169
La inflación del país es una de las más bajas de América Latina	170
Alzas en tasas de interés locales afectarán estabilidad económica y financiera	171
Política monetaria y cambiaria: un proceso en transición que enfrenta riesgos	172
Nuevos retos para la política monetaria: manejo de las tensiones políticas	174
CAPÍTULO 4	
ARMONÍA CON LA NATURALEZA	179
Hallazgos relevantes	179
Valoración general	181
Valoración del Decimoséptimo Informe	182
Aspiraciones	182
Introducción	183
Resultados de la gestión ambiental	183
<i>Cambiar la matriz energética mejoraría el balance en huella ecológica</i>	183
<i>Iniciativas aisladas para la reducción de emisiones y la “carbono-neutralidad”</i>	186
Debate y polémica sobre fuentes de energía	187
Contaminación sónica: alto impacto urbano y escasa protección legal	189
Mayor conocimiento, pero débil protección del recurso hídrico	192
<i>Amplitud en el acceso, con presión sobre las fuentes</i>	192
<i>Nuevas fuentes agravan riesgo de contaminación hídrica</i>	194
Avances insuficientes en la gestión ambiental agrícola	195
<i>Se mantienen las tendencias en el uso agrícola del territorio</i>	195
<i>Cambio climático y alto uso de agroquímicos requieren atención</i>	196
Contaminantes emergentes encienden alarmas	199
Conservación: fortaleza en tierra, rezago en mares y humedales	201
<i>Persisten rezagos en protección de humedales</i>	201
<i>Costa Rica en posición internacional intermedia en conservación marina</i>	202
<i>Información evidencia presiones sobre biodiversidad</i>	203
Se confirma recuperación de cobertura forestal	204
<i>Logro internacional inédito en cobertura</i>	204
<i>Industria maderera hace uso mayoritario de plantaciones forestales</i>	205
Vulnerabilidad social y exposición mantienen alto impacto de desastres	207
Procesos de la gestión ambiental	210
Políticas de ordenamiento urbano y territorial: fallida continuidad	210
Anillo de contención atenuó peores escenarios de expansión urbana	214
Intenso debate por rechazo del Prugam y presentación del Potgam	215
Normativa ambiental: temas importantes siguen sin resolverse	218
Conflictividad ambiental de nuevo en niveles históricos	220
Vacíos en la custodia de los recursos hídricos	224
Sin progresos en el manejo de residuos sólidos	225
Capacidades para la gestión ambiental	227
CAPÍTULO 5	
FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA	233
Hallazgos relevantes	233
Valoración general	235
Valoración del Decimoséptimo Informe	236
Aspiraciones	236
Introducción	237
Sistema electoral y de partidos políticos	238
Revisión del financiamiento político encuentra múltiples irregularidades	238
Calidad de vida y gestión municipal	239
Gestión y representación política responsables	241

Experiencia previa no evitó alta inestabilidad en el Gabinete	243
Congreso dirigido por oposición no mejora en indicadores de desempeño	245
<i>Legislatura activa en la aprobación de leyes</i>	245
<i>Se amplía promesa democrática sin sustento económico</i>	246
<i>Acuerdos legislativos requirieron más tiempo</i>	248
<i>Legislación se distancia de temas destacados por la opinión pública</i>	249
"Alianza por Costa Rica" y demás coaliciones legislativas fueron efímeras	252
Participación ciudadana y rendición de cuentas	253
Aumenta denuncia ciudadana en instituciones de control	253
Un tercio de los casos de corrupción termina en resolución efectiva	254
Aumento de la inversión en instituciones de control de la corrupción	254
Rendición de cuentas y acceso a información son débiles en los órganos de control	255
Convivencia ciudadana	256
Drástica caída del apoyo específico y difuso al sistema político	256
Relación positiva entre opinión de la labor presidencial y la actividad económica	257
Acciones colectivas se disparan en 2011	259
Protestas de empleados públicos asociadas a cambios económicos	260
Administración de la justicia	261
<i>Mejoran los indicadores agregados de desempeño judicial</i>	261
<i>Cambios internos mejoran el flujo de casos judiciales</i>	263
<i>Antigüedad de expedientes da cuenta de dilación en procesos judiciales</i>	263
<i>Justicia penal sigue concentrando gasto judicial</i>	264
<i>Menor uso de medidas alternativas en asuntos penales</i>	265
<i>Aumenta proporción de jueces sometidos a procesos disciplinarios</i>	266
Se requieren mejoras en estadísticas judiciales	266
Leve reducción en el grado de cumplimiento de sentencias de la Sala Cuarta	267
<i>Satisfacción intermedia de los recurrentes con el cumplimiento de sentencias</i>	268
Casos de resonancia política afectan imagen del Poder Judicial ante opinión pública	268
Política exterior	269
Crisis política en aparato de conducción entorpece gestión de la Cancillería	270
Participación de bajo perfil en foros internacionales	271
Se mantiene dinamismo de la política exterior comercial	273
PARTE II: DEBATES PARA EL DESARROLLO	277
CAPÍTULO 6	
PRODUCCIÓN CULTURAL EN COSTA RICA: NUEVOS APORTES PARA SU CONOCIMIENTO	279
Introducción	279
La gestión de la producción cultural en Costa Rica	281
Institucionalidad pública enfocada en actividades artísticas y en el patrimonio	281
Dinámica actividad de grupos y artistas independientes	283
Espacios para la preservación del patrimonio cultural	283
Oferta de museos concentrada territorialmente y con infraestructura inadecuada	284
Débil gestión vulnera el patrimonio arquitectónico y arqueológico	285
Lenta evolución en la sistematización del patrimonio intangible	285
Producción cultural y oferta artística	286
Concentración geográfica de las artes escénicas	286
Fuerte desarrollo de la producción musical	288
Información incipiente en torno a las artes visuales	290
Amplia producción editorial y nuevos canales de comercialización	290
Medios de comunicación, impulsores potenciales de la producción nacional	291
Producción audiovisual se posiciona gradualmente	292
Producción cultural y economía: un abordaje pendiente	294

CAPÍTULO 7	
RECONOCIMIENTO Y EXIGIBILIDAD DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN COSTA RICA:	
UNA APROXIMACIÓN	297
Introducción	297
Perfil de la población indígena en Costa Rica	298
Población indígena en profunda transición demográfica	298
Mujeres indígenas alcanzan fecundidad de reemplazo	299
Acceso a oportunidades y expansión de capacidades	299
<i>Mejora el acceso a vivienda y servicios básicos</i>	299
<i>Acceso a la educación: avances dispares</i>	299
<i>Cambios en la estructura del empleo y el acceso a la seguridad social</i>	301
Persisten brechas entre la población indígena y la no indígena	301
Desigualdad también se percibe entre pueblos y territorios indígenas	302
Amplio marco normativo tutela derechos de los pueblos indígenas	304
Institucionalidad amplia pero dispersa	306
Debilidad en mecanismos de coordinación entre Estado y pueblos indígenas	307
Cumplimiento y vulneración de los derechos indígenas: un ejercicio de aproximación	309
Derecho al desarrollo propio	309
<i>Desafíos de investigación</i>	310
Derecho al trabajo	310
<i>Desafíos de investigación</i>	310
Derecho a la protección especial de mujeres, niños, niñas y adolescentes	310
<i>Desafíos de investigación</i>	310
Derecho a los recursos naturales	310
<i>Desafíos de investigación</i>	311
Derecho a la salud	311
<i>Desafíos de investigación</i>	311
Derecho a la educación	311
<i>Desafíos de investigación</i>	312
Derecho a la cultura propia	312
<i>Desafíos de investigación</i>	312
Derecho a la consulta	312
<i>Desafíos de investigación</i>	313
Derecho territorial	313
<i>Desafíos de investigación</i>	313
Reflexiones finales y pasos a seguir	313
Aporte especial: la perspectiva de la Defensoría de los Habitantes	314
Derechos de las personas indígenas: valoraciones identificadas desde la Defensoría de los Habitantes	315
Derecho a la tierra y el territorio	315
Derecho a la consulta	316
Derecho a la organización tradicional	316
Derecho a la salud	317
Derecho a la educación	318
Derechos laborales	318
Derecho a la vivienda	319
Derecho a la cultura propia	320
Derecho al acceso a la justicia	320
A modo de conclusión	321

PARTE III: COMPENDIO ESTADÍSTICO	325
COMPENDIO ESTADÍSTICO	327
Estadísticas sociales	329
Estadísticas económicas	347
Estadísticas ambientales	355
Estadísticas políticas	359
Indicadores internacionales	363
Estadísticas censales	367
Estadísticas electorales	373
FUENTES, DEFINICIONES Y NOTAS TÉCNICAS	375
SIGLAS Y ACRONIMOS	409
BIBLIOGRAFÍA	421

Índice de cuadros

1.1 Valoración de algunos indicadores sociales por su desempeño nacional	49
1.2 Valoración de algunos indicadores económicos por su desempeño nacional	57
1.3 Valoración de algunos temas ambientales por su desempeño nacional	65
1.4 Valoración de algunos indicadores políticos por su desempeño nacional	74
1.5 Clasificación de municipios según calidad de vida y desempeño del gobierno municipal	77
2.1 Resumen de indicadores sociales. 1990-2011	88
2.2 Valoración de algunos indicadores sociales por su desempeño nacional, según posición del país. 2011	92
2.3 Tasas de analfabetismo en la población mayor de 10 años, por región	99
2.4 Asistencia al sistema educativo en la población de 2 a 24 años, por grupos de edad, según clase social del hogar. 2011	102
2.5 Años de escolaridad promedio de la población, por grupos de edad, según características. 2011	103
2.6 Rentabilidad de la educación para las personas ocupadas, por nivel de instrucción, según región. 2011	104
2.7 Prevalencia de consumo activo de drogas en estudiantes de secundaria	112
2.8 Promedio del ingreso real del hogar, por quintil de ingreso per cápita	115
2.9 Distribución de las personas pobres, según características seleccionadas	118
2.10 Distribución de las personas adultas mayores y las menores de 65 años, según características seleccionadas. 2011	121
2.11 Ocupados de 15 a 64 años que disfrutan del pago de derechos laborales. 2011	123
2.12 Inversión social pública real según criterio de acceso y programa. 2011	125
2.13 Distribución de la inversión social pública (ISP), por quintil de ingreso familiar per cápita	126
2.14 Cobertura efectiva y porcentajes de focalización de los principales programas sociales selectivos	128
3.1 Resumen de indicadores económicos. 2007-2011	138
3.2 Clasificación de los sectores de la economía costarricense	143
3.3 Estructura de las exportaciones totales de bienes, según subsector	145
3.4 Evolución de la IED, según sectores productivos	149
3.5 Productividad laboral, según sectores productivos	155
3.6 Evolución de los ocupados, por clase social. 2010 y 2011	158
3.7 Indicadores de calificación y calidad de empleo de los ocupados en las Mipyme, según tipos de economía. 2010	159
3.8 Participación de los gastos del Gobierno Central como porcentaje de sus ingresos totales	162
3.9 Resultado financiero del sector público	164
3.10 Estructura de los gastos totales del sector público general, excluyendo al Gobierno Central	164
3.11 Gasto tributario de Costa Rica, según tipo de impuesto. 2011	167
3.12 Gasto tributario para un grupo de países	168
3.13 Sectores y grupos beneficiarios de las exoneraciones vigentes	168
3.14 Riesgos de la política monetaria en el contexto actual	174
4.1 Resumen de indicadores ambientales. 2007-2011	180
4.2 Potencial energético de fuentes limpias	185
4.3 Potencial identificado de generación de energía geotérmica	188
4.4 Impacto ambiental potencial de las actividades petroleras	188
4.5 Comparación de las emisiones sonoras permitidas en motocicletas y otros vehículos	189
4.6 Niveles sonoros continuos equivalentes, por actividad laboral	191
4.7 Población abastecida con agua potable desde sistemas operados por el AyA y las Asada, por región. 2011	192
4.8 Uso de plaguicidas en algunos cultivos agrícolas. 2010-2011	197
4.9 Resumen de estudios y programas de monitoreo de plaguicidas en fuentes hídricas. 2010	199

4.10 Importación de productos químicos	199
4.11 Presencia de nitratos en aguas subterráneas y superficiales	200
4.12 Calificación de Costa Rica en el índice de salud de los océanos, por meta. 2011	202
4.13 Algunos datos del Censo Nacional de la Industria Forestal Primaria según tipo de instalación. 2011	206
4.14 Número de eventos registrados en DesInventar, según tipo. 2008-2011	207
4.15 Impacto por riesgo extensivo, por tipo de evento	208
4.16 Efectos del tratamiento: diferencial introducido en la probabilidad de transformación del suelo de rural a urbano por el límite de crecimiento urbano	215
4.17 Principales leyes y disposiciones ambientales aprobadas. 2011-2012	219
4.18 Proyectos de ley pendientes de votación. 2011	221
4.19 Principales conflictos ambientales. 2011	222
4.20 Composición de los residuos sólidos	227
5.1 Resumen de indicadores políticos. 2000-2011	234
5.2 Investigaciones realizadas por el TSE en materia de financiamiento político, por partido, según tipo de proceso electoral. 2010	239
5.3 Tipología de municipios según calidad de vida y desempeño del gobierno local	241
5.4 Puestos previos en la función pública de miembros del Gabinete que iniciaron labores en mayo de 2010	243
5.5 Cambios en el Gabinete durante los primeros veinticuatro meses de la administración Chinchilla, mayo de 2010 a mayo de 2012	244
5.6 Leyes aprobadas en los primeros dos años, por administración, según tipo de legislación. 2002-2012	246
5.7 Promesa democrática: legislación aprobada que reconoce derechos y crea obligaciones estatales, por asignación de recursos	247
5.8 Comparación entre la oferta y la demanda legislativas. 2011-2012	251
5.9 Relación entre casos terminados y casos con resolución efectiva en las instituciones de control seleccionadas	254
5.10 Índice de los presupuestos en las instituciones de control seleccionadas	255
5.11 Indicadores del desempeño del Poder Judicial	262
5.12 Proporción del presupuesto total dedicado a la materia penal con respecto al presupuesto total del Poder Judicial	265
5.13 Satisfacción de los recurrentes, según institución recurrida. 2009-2011	268
5.14 Objetivos prioritarios y acciones de la política exterior costarricense. 2010-2011	272
5.15 Principales acciones del Comex durante el 2011, por región	274
6.1 Fortalezas y retos para la gestión cultural independiente, según provincia	283
6.2 Museos activos según infraestructura y financiamiento. 2012	284
6.3 Número de producciones teatrales y asistencia de público, según programa	287
6.4 Número de producciones y coproducciones de la Compañía Nacional de Danza y público asistente	287
6.5 Número de editores y de ejemplares publicados, por tipo de entidad. 2003-2011	291
6.6 Cantidad de títulos publicados, según tema	292
7.1 Indicadores demográficos de la población indígena	300
7.2 Acceso a servicios básicos seleccionados en las viviendas indígenas	300
7.3 Personas que han usado tecnologías de información y comunicación. 2011	301
7.4 Acceso de la población indígena a la seguridad social	301
7.5 Indicadores seleccionados de la población indígena y la no indígena. 2011	302
7.6 Indicadores seleccionados de las personas y las viviendas en territorios indígenas	304
7.7 Derechos reconocidos a los pueblos indígenas y normativa principal relacionada	305
7.8 Instituciones relacionadas directa o indirectamente con la población indígena, según ámbito de acción	308

Índice de recuadros

2.1 Desigualdades en el acceso a los servicios de salud en Costa Rica	95
2.2 Algunas medidas estructurales para solventar el problema de gestión de la CCSS	97
2.3 Nuevas opciones para reducir el desempleo juvenil: “Empléate”, “Avancemos más” y “X-Mí”	103
2.4 Costa Rica en las pruebas PISA	105
2.5 Avances recientes en materia institucional: el caso de Desaf	128
3.1 El concepto de estilo de desarrollo	142
3.2 Débil recuperación del sector turístico	146
3.3 Tendencias de la IED en América Latina: reactivación y repunte	150
3.4 Esfuerzos desplegados en respuesta a la nueva Ley de Zonas Francas	151
3.5 Riesgos para América Latina en un contexto de incertidumbre internacional	155
3.6 Mejoras en captura de información explican parte del aumento del empleo del sector público	156
3.7 Nueva fuente de información sobre el mercado laboral: Encuesta Continua de Empleo	157
3.8 Desventajosa integración de los ocupados de las Mipyme en la economía	159
3.9 Desigualdades en la capacidad de crecimiento y generación de empleo de la estructura productiva de América Latina	160
4.1 Los conceptos de huella ecológica y huella de carbono	184
4.2 Proyecto “Escuelas Carbono Neutral”: una iniciativa público-privada	186
4.3 Implicaciones jurídicas del debate sobre la explotación geotérmica en parques nacionales	187
4.4 El ruido en los ambientes laborales	191
4.5 Concepto y medición de la huella hídrica, y su uso en Costa Rica	193
4.6 Capacitación y seguimiento sobre uso de plaguicidas en la zona hortícola de Zarcero	198
4.7 Persisten daños en el humedal Caletas	202
4.8 Iniciativas de conservación marina en Costa Rica	203
4.9 PSA Solidario: una herramienta complementaria para detener la deforestación	206
4.10 Asentamientos en zonas de riesgo en el cantón de Desamparados	210
4.11 Incipientes vínculos entre planificación territorial y gestión del riesgo	212
4.12 Auditoría evidencia desfase en ordenamiento territorial	213
4.13 Sectores ambientalistas exponen preocupaciones en torno al Potgam	218
4.14 Minería en Crucitas, tras la anulación de los permisos	223
4.15 Índice de gestión municipal 2011 señala desmejora en la gestión de desarrollo ambiental	226
5.1 Apuntes sobre irregularidades relacionadas con el financiamiento de los partidos políticos	240
5.2 Democracia directa: primera revocatoria de mandato en Pérez Zeledón	242
5.3 Reflexiones sobre el diseño institucional del Estado costarricense	247
5.4 Adaptación institucional y legitimación de actores políticos en la Asamblea Legislativa	249
5.5 Potencia de la demanda legislativa	250
5.6 Una mirada a la organización interna de los partidos políticos	251
5.7 Efectos de los tribunales de flagrancia	264
5.8 Política exterior como política de Estado	270
6.1 Mayor disponibilidad de información cultural	280
6.2 Limitaciones en el abordaje institucional público en cultura	282
6.3 Áreas de expansión del mercado para las artes escénicas	289
6.4 Avances en la construcción de la “cuenta satélite de la cultura”	294
7.1 Metodología para el análisis del cumplimiento y exigibilidad de los derechos de los pueblos indígenas en Costa Rica	298
7.2 Ubicación de los territorios y pueblos indígenas	303
7.3 Metodología para la identificación de instituciones relacionadas con los pueblos y territorios indígenas	307
7.4 Competencias e instrumentos de la Defensoría de los Habitantes para la protección de los derechos de la población costarricense	315

Índice de gráficos

1.1 Población de 25 a 39 años que completó la educación secundaria, según clase social del hogar. 2011	51
1.2 Coeficiente de Gini e incidencia de la pobreza, según región. 2011	54
1.3 Evolución de las exportaciones e importaciones	59
1.4 Evolución de las finanzas del Gobierno Central	61
1.5 Evolución del IMAE, importaciones e índice de producción industrial (IPI) de Estados Unidos	63
1.6 Leyes aprobadas en segunda legislatura, por administración, según tipo de legislación. 1991-2012	75
1.7 Proporción del presupuesto del MCJ, por programa presupuestario	79
1.8 Indicadores seleccionados de la población indígena y no indígena. 2011	80
2.1 Índice de esfuerzo en programas de VIH, por categoría analítica. 2008-2009	94
2.2 Prevalencia de sobrepeso y obesidad según el índice de masa corporal, por sexo y edad. 2008-2009	98
2.3 Tasas de alfabetismo por grupos de edad	100
2.4 Tasa de deserción intranual en la educación regular, por nivel	101
2.5 Población de 25 a 39 años que completó la educación secundaria, según clase social del hogar. 2011	103
2.6 Tasa de víctimas de homicidios dolosos, por sexo	110
2.7 Presupuesto del Ministerio de Seguridad Pública como porcentaje del PIB	112
2.8 Tasas de desempleo abierto, por sexo y quintil de ingreso. 2010 y 2011	113
2.9 Evolución del coeficiente de Gini	114
2.10 Evolución del coeficiente de Gini, según región	115
2.11 Incidencia de la pobreza en los hogares	116
2.12 Incidencia de la pobreza, por región de planificación	116
2.13 Incidencia de la pobreza, por grupos de edad. 2009 y 2011	117
2.14 Distribución de las personas pobres por zona de residencia	120
2.15 Escolaridad promedio de la población de 18 a 60 años, según condición de pobreza	120
2.16 Incidencia de la pobreza, por tipo de hogar. 2011	121
2.17 Evolución de la inversión social pública real, total y por habitante	124
2.18 Inversión social pública por habitante, según región y tipo de programa. 2011	127
3.1 Variación interanual del IMAE	144
3.2 Crecimiento de la economía, por sector productivo	145
3.3 Número de empresas activas en el régimen de zonas francas, por actividad productiva	146
3.4 Evolución del IMAE, general y de turismo	147
3.5 Evolución de la cuenta de servicios con y sin el aporte del turismo	147
3.6 Evolución de la IED, por régimen	149
3.7 América Latina: distribución de los nuevos proyectos anunciados de inversión extranjera directa, según intensidad tecnológica	150
3.8 Evolución de la economía de Estados Unidos y Costa Rica	154
3.9 Cambio en el número de ocupados. 2011	156
3.10 Variación del empleo, por tipo de economía. 2011	157
3.11 Distribución de los ocupados por tamaño de empresa, según tipos de economía	158
3.12 Variación real del ingreso principal, por clase social. 2011	159
3.13 Aporte al PIB y al empleo de los estratos de productividad de dieciocho países de América Latina. 2009	161
3.14 Evolución de las finanzas del Gobierno Central	161
3.15 Crecimiento de los gastos totales del Gobierno Central	162
3.16 Aporte al crecimiento de los ingresos tributarios, por tipo de impuesto	163

3.17 Evolución del índice de las finanzas del Gobierno Central y PIB nominal	163
3.18 Evolución de la deuda del sector público	165
3.19 Porcentaje del presupuesto subejecutado en Conavi, Fodesaf y las municipalidades	169
3.20 Evolución del nivel de inflación	170
3.21 Evolución del IPC, por nivel de ingreso	171
3.22 Evolución de la inflación en varios países de América Latina	171
3.23 Inflación observada, inflación esperada y error de pronóstico	171
3.24 Evolución de la tasa básica pasiva	172
3.25 Variación interanual del tipo de cambio. 2011	173
4.1 Huella ecológica y biocapacidad, según absorción de carbono y otros usos. 2011	184
4.2 Residuos del herbicida bromacil en el acueducto de Milano, Siquirres	195
4.3 Número de árboles en sistemas agroforestales con PSA	196
4.4 Importación de plaguicidas según su acción biocida	197
4.5 Áreas protegidas, por categoría de manejo. 2011	201
4.6 Visitas a las áreas silvestres protegidas	229
5.1 Comparación entre legislación sustantiva y el total de leyes aprobadas en segundas legislaturas, por administración	246
5.2 Duración promedio de leyes aprobadas en segundas legislaturas, según administración. 1991-2012	248
5.3 Cantidad de denuncias ciudadanas recibidas en las instituciones de control	253
5.4 Índice de apoyo promedio al sistema político en Costa Rica. 1978-2012	257
5.5 Promedio en los componentes del apoyo al sistema	258
5.6 Labor del presidente y acciones colectivas. 1995-2012	258
5.7 Probabilidades de una buena opinión sobre la labor presidencial, según niveles de actividad económica	259
5.8 Acciones colectivas registradas por mes	260
5.9 Acciones colectivas registradas por año, según administración	260
5.10 Relación entre el ciclo económico y las acciones colectivas. 1995-2011	261
5.11 Congestión en el Poder Judicial y brecha entre casos entrados y terminados por año. 2001-2011	263
5.12 Expedientes activos con más de dieciocho meses en tramitación. 2009 y 2011	264
5.13 Relación entre el total de casos terminados netos en materia penal y casos terminados por sentencia o sobreseimiento definitivo	265
5.14 Grado de cumplimiento de las sentencias de la Sala Cuarta, por año	267
6.1 Presupuesto del sector cultura como porcentaje del total del Gobierno Central	281
6.2 Proporción del presupuesto del MCJ, por programa presupuestario	282
6.3 Oferta museística, por tipo. 2011	284
6.4 Número de funciones realizadas en salas públicas, por año	288
6.5 Personas ocupadas en ramas de actividad relacionadas con la cultura, según grupo ocupacional	294
6.6 Población ocupada en actividades culturales, según categoría ocupacional	295
7.1 Distribución de la población indígena, por sexo y edad	299
7.2 Distribución de las personas ocupadas por ramas de actividad, según pertenencia o no a un grupo indígena	301

Índice de mapas

1.1 Porcentaje de población de 20 a 64 años que tiene secundaria completa o más, según cantón. 2011	51
1.2 Principales territorios generadores de producción	60
1.3 Contaminación sónica en el Área Metropolitana. 2006-2008	67
1.4 Afectación de viviendas por eventos hidrometeorológicos, y su relación con hogares con NBI de albergue. 2011	70
1.5 Tenencia de planes reguladores según cantón. 2012	70
2.1 Habitantes por Ebais, según cantón. 2011	94
2.2 Porcentaje de población de 25 a 60 años que tiene algún año de educación universitaria. 2011	101
2.3 Porcentaje de viviendas en mal estado, por cantón. 2011	107
2.4 Porcentaje de viviendas con conexión a Internet, por cantón. 2011	108
3.1 Distribución de las empresas de zonas francas y oferta hotelera. 2011	148
3.2 Principales territorios generadores de producción	153
4.1 Contaminación sónica en el Área Metropolitana. 2006-2008	190
4.2 Costa Rica: cobertura forestal. 2010	205
4.3 Afectación de viviendas por eventos hidrometeorológicos, y su relación con hogares con NBI de albergue. 2011	209
4.4 Tenencia de planes reguladores según cantón. 2010	213
4.5 Crecimiento urbano estimado en la GAM. 1986-2010	216
4.6 Vulnerabilidad del recurso hídrico actual en Costa Rica. 2011	225
5.1 Calidad de vida y gestión del gobierno local, según municipio	241
6.1 Habitantes por biblioteca, según cantón. 2012	292
7.1 Territorios indígenas	303

Presentación

Hace dieciocho años, el Consejo Nacional de Rectores (Conare) y las cuatro universidades públicas del momento (UCR, ITCR, UNA y UNED), conjuntamente con la Defensoría de los Habitantes -que entonces daba sus primeros pasos- y con el respaldo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se atrevieron a iniciar una aventura inédita en Costa Rica: subsanar la gran deficiencia que significaba no tener información confiable y sistematizada que aportara un conocimiento claro sobre la realidad del país. Nació así el *Informe Estado de la Nación*, que este año llega a su decimotava edición consecutiva, dando a conocer el país que tenemos, para que podamos delinear la Costa Rica que queremos.

En aquel tiempo, el mundo y nuestro país se preparaban para dejar atrás el siglo XX y cruzar el umbral esperanzador del año 2000. En ese período de transición entre dos siglos, esperábamos que el *Estado de la Nación* viniera a llenar ese vacío de información, lo que se consideraba esencial para valorar el avance de Costa Rica en esta era del conocimiento. Ha transcurrido más de una década del nuevo siglo y el Informe ocupa un sitio importante entre los documentos más esperados, año con año, en nuestra sociedad. La información recogida, sistematizada y suministrada a la ciudadanía, constituye la mejor radiografía de la situación del país en cada período estudiado. En la actualidad, es un insumo básico

para orientar y evaluar los procesos decisivos en los distintos campos del acontecer nacional.

En cada una de sus entregas, el *Informe Estado de la Nación* lleva el pulso del país e incluye nuevas investigaciones y hallazgos, aumentando así la plataforma de datos sobre la situación nacional. De este modo, el Informe se amplía y se renueva cada año, de acuerdo con la permanencia y la renovación de las tendencias que van marcando el devenir de la sociedad costarricense. El *Estado de la Nación* se ha adaptado a los cambios experimentados en el entorno, y ello se refleja tanto en su contenido y proyección, como en su estructura institucional.

Asimismo, a partir del Undécimo Informe (2005) dimos un paso adelante para trascender la fase de diagnóstico e incorporar análisis sobre opciones de política pública para atender temas relevantes de la agenda nacional, aportando además una perspectiva comparada con las mejores prácticas observadas en otros sitios del planeta. Creamos entonces la sección “Debates para el desarrollo”, cuyo propósito es retroalimentar más directamente el debate público y los procesos de toma de decisiones en temas clave para el desarrollo de Costa Rica.

Este año, junto al análisis regular en los temas social, económico, ambiental y político, el Informe incorpora dos aportes especiales: uno sobre la producción cultural en el país, que sistematiza la información existente sobre

el tema y compara la situación actual con la reportada hace diez años, en el *Noveno Informe Estado de la Nación*, y otro sobre pueblos indígenas, preparado a solicitud de la Defensoría de los Habitantes, que explora el estado del reconocimiento y tutela de los derechos de esta población. Además, dado que por quinta ocasión el *Estado de la Nación* se publica cuando los partidos se aprestan a iniciar una nueva campaña electoral, se incluye un mecanismo de interrogación a las agrupaciones políticas, que permitirá a la ciudadanía evaluar las promesas partidarias para enfrentar los desafíos del desarrollo humano.

En el plano institucional el Informe también se ha modificado, para consolidarse como un instrumento objetivo y necesario para conocer la realidad costarricense. A partir del año 2003 esta iniciativa pasó a ser un programa permanente del Conare -el Programa Estado de la Nación-, que es dirigido en asocio con la Defensoría de los Habitantes. Se construye con la participación de un numeroso grupo de investigadores -en su mayoría de las universidades estatales- y se financia, primariamente, por medio de los recursos que el país otorga cada año a las universidades públicas.

Al presentar este nuevo Informe, queremos dejar constancia de nuestro reconocimiento a Miguel Gutiérrez Saxe, Director del Programa, y a Jorge Vargas Cullell, quien durante estos meses ha fungido como Director

interino, así como al equipo de investigadores y demás colaboradores que, con ellos, han tenido la responsabilidad de realizar de manera ininterrumpida este trabajo; a los miembros del Consejo Consultivo por su orientación y valiosos aportes a lo largo del proceso de elaboración del Informe; al personal de la OPES; a todas las personas que

por distintos medios han nutrido este trabajo con comentarios y sugerencias, y al pueblo de Costa Rica, que espera con anhelo y esperanza la entrega anual del *Informe Estado de la Nación*.

SAN JOSÉ, COSTA RICA.
NOVIEMBRE DE 2012



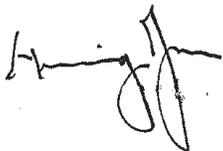
Sandra León Coto
Rectora
UNIVERSIDAD NACIONAL
PRESIDENTA
CONARE



Ofelia Taitelbaum
DEFENSORA DE LOS HABITANTES A.I.
DE LA REPÚBLICA



Julio César Calvo Alvarado
Rector
INSTITUTO TECNOLÓGICO
DE COSTA RICA
PRESIDENTE DEL CONARE



Henning Jensen Pennington
Rector
UNIVERSIDAD DE COSTA RICA



Luis Guillermo Carpio Malavasi
Rector
UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA



José Andrés Masís Bermúdez
Director
OFICINA DE PLANIFICACIÓN DE LA
EDUCACIÓN SUPERIOR (OPES)

Prólogo al Decimoctavo Informe Estado de la Nación

El *Informe Estado de la Nación* es la publicación más antigua y consolidada del Programa Estado de la Nación. Por casi veinte años ha ofrecido a la sociedad costarricense una plataforma de información y análisis sobre sus desafíos, logros y rezagos en materia de desarrollo humano sostenible, con el propósito de facilitar la participación ciudadana informada en los asuntos públicos y la toma de decisiones favorables a la creación de oportunidades y capacidades para los habitantes del país.

El Informe es independiente. Sus contenidos responden a la plena libertad editorial de la que ha gozado el Programa desde sus inicios. Esta independencia está asentada en probados mecanismos de participación social en las distintas etapas de preparación de cada entrega. De esta manera, más que un documento, el Informe es un sistema de seguimiento del desarrollo, basado tanto en procesos de investigación académica como en conversaciones entre expertos, funcionarios, académicos y dirigentes sociales y políticos. De ahí que esta publicación no sea gubernamental, ni tampoco antigubernamental, sino un sitio de encuentro y diálogo entre actores con diversas opiniones y agendas, tendiente a profundizar en el conocimiento de los principales desafíos que enfrenta la sociedad costarricense.

Con el auspicio del Consejo Nacional de Rectores (Conare) y la Defensoría de los Habitantes de la República, el Programa Estado de la Nación se ha constituido en un centro de investiga-

ción y formación sobre desarrollo humano sostenible. Su vocación es de servicio público y todos sus productos son, eventualmente, de libre y gratuito acceso. Su principal fuente presupuestaria es el Conare, y además recibe aportes de otras instituciones, nacionales e internacionales, para dar sustento a las diversas iniciativas que se impulsan.

En la actualidad el Programa tiene una robusta y diversa actividad de investigación. Prepara regularmente el *Informe Estado de la Educación*, cuya cuarta edición se presentará en 2013, y el *Informe Estado de la Región*, de alcance centroamericano, cuya quinta edición está prevista para el 2015. En 2012 se iniciaron los trabajos del *Primer Informe Estado de la Ciencia, Innovación y Tecnología* con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Asociación Estrategia Siglo XXI, y el *Primer Informe Estado de la Justicia en Costa Rica*, mediante convenio con el Poder Judicial. Además se han realizado investigaciones por encargo del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (Infocoop), Transparencia Internacional y Fundar-México (todas estas iniciativas se describen en detalle en las fichas que se presentan más adelante).

Un método para conocer y pensar el país

El *Informe Estado de la Nación* se basa en el concepto de desarrollo humano sostenible propuesto en el *Informe sobre Desarrollo Humano* del Programa de las Naciones Unidas para

el Desarrollo (PNUD) y elaborado teóricamente por Amartya Sen (1999, 2009). Según este enfoque, el desarrollo debe entenderse como un proceso de generación de capacidades y oportunidades de y para la gente, de manera que puedan acrecentarse la libertad y la equidad que disfrutan las presentes y las futuras generaciones (PNUD, 1994). Se trata de una visión alternativa y contrastante de las corrientes que predominaron en las últimas décadas, que reducían el desarrollo al mero crecimiento económico.

El Informe es una de las tres iniciativas de medición nacional del desarrollo humano más antiguas del planeta, y ciertamente la más persistente. Ningún país ha logrado producir dieciocho informes anuales que evalúan de manera sistemática el desempeño de la sociedad en diversos ámbitos relevantes para ese desarrollo. Esta persistencia ha permitido crear una robusta plataforma de investigaciones, más de 700 en todo el período, sobre temas económicos, demográficos, sociales, políticos, culturales y ambientales (disponibles en www.estadonacion.or.cr/).

El proceso de preparación y difusión del Informe está basado en tres principios: el rigor académico, la legitimidad social y la amplitud en la difusión. La aplicación simultánea de estos principios permitió una innovación metodológica que ha tenido un significativo impacto en la sociedad costarricense. En una época en que asuntos como la pobreza y la equidad social, la gestión ambiental, la sostenibilidad energética

y la democracia eran marginales en el discurso público, el Programa creó un sistema de seguimiento del desarrollo humano sostenible que dio visibilidad a estos temas, y además proveyó un mecanismo que facilita la petición y rendición de cuentas, así como la exigencia de derechos.

El rigor académico implica una metódica revisión de los datos y afirmaciones, en un proceso que se realiza con el apoyo de una extensa red de instituciones y expertos. Este cuidado es necesario para la credibilidad del Informe; su alto perfil público hace que el costo del error sea alto.

La legitimidad social supone la aplicación de una serie de mecanismos de consulta durante la elaboración del Informe. Estos incluyen la identificación participativa de temas por estudiar, la integración de un Consejo Consultivo con personalidades de diversas filosofías y procedencia social, y la constante realización de talleres de trabajo para debatir sobre la marcha de las investigaciones. La legitimidad social es necesaria para asegurar la calidad y la pertinencia del Informe. También lo es para tener respaldo a la hora de tratar temas difíciles.

Finalmente, la amplitud en la difusión demanda esfuerzos para lograr la máxima divulgación de los hallazgos del Informe entre los diversos públicos de la sociedad. Con este fin se emplean diversas estrategias: presentaciones en comunidades y organizaciones sociales y empresariales, elaboración de materiales didácticos para el sistema educativo, actividades de capacitación para funcionarios públicos y personal docente, preparación de materiales para medios de comunicación, la constante alimentación y actualización de los contenidos de la página *web* y, más recientemente, el lanzamiento del Programa en redes sociales.

Este Informe

El presente Informe conserva la estructura básica de todas las ediciones anteriores, una característica propia de un sistema de seguimiento. La parte medular está compuesta por cuatro capítulos (económico, social, ambiental y político), que analizan los principales acontecimientos del año 2011 a la luz de las tendencias recientes del desarrollo humano y del marco conceptual aprobado por el Consejo Consultivo. Esto permite al lector comparar y contrastar la información que se le ofrece.

Todos los años el Programa se esmera en complementar el seguimiento de tendencias con innovaciones temáticas y metodológicas. Sin atrevimientos, el Informe se volvería predecible y perdería interés. Se utiliza la continuidad como pivote para correr las fronteras del conocimiento, presentar temas polémicos y enfoques teóricos que permiten reevaluar viejas conclusiones. En esta ocasión, las principales novedades son las siguientes:

- Un aporte especial sobre gestión cultural, que sistematiza la información existente sobre el tema y compara la situación actual con la reportada hace diez años, en el *Noveno Informe Estado de la Nación*.
- Un aporte especial sobre pueblos indígenas, preparado a solicitud de la Defensoría de los Habitantes, que explora la situación del reconocimiento y tutela de los derechos de esta población.
- Un mecanismo de interrogación a los partidos políticos, que permitirá a la ciudadanía evaluar las promesas partidarias para enfrentar los desafíos del desarrollo humano.

- Un primer abordaje de la información obtenida por el Censo de Población de 2011, que ha sido aprovechada en los análisis de los diversos capítulos.

Errores y omisiones

Los contenidos del *Informe Estado de la Nación* están para ser debatidos y rebatidos. La crítica es siempre bienvenida. El Programa reconoce como cierto un dato o un planteamiento mientras no hayan sido refutados por nueva y más precisa información. Cuando esto sucede, la práctica ha sido aceptar públicamente el error y efectuar la corrección respectiva a la brevedad posible. En el caso de incurrir en omisiones que afectan las conclusiones del análisis, éstas se consignan en la siguiente entrega del Informe.

Palabras finales

El Programa Estado de la Nación confía en que, como en ocasiones anteriores, los diversos sectores de la sociedad encuentren en este Informe una herramienta para entender los desafíos y logros del desarrollo humano en Costa Rica. A poco tiempo de iniciar una nueva campaña electoral, esperamos que sus contenidos contribuyan a una mayor calidad y profundidad en el debate político, y que ofrezcan a la ciudadanía una herramienta para implicarse en la acción pública.



Jorge Vargas Cullell

Director a.i.

PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN

FICHA 1

Informe Estado de la Región de Centroamérica

Durante el año 2012 ha continuado el proceso de difusión del *Cuarto Informe Estado de la Región*, presentado en octubre de 2011. En este período se han realizado acciones para fortalecer los vínculos con fuentes de información y centros académicos dentro y fuera de Centroamérica, tanto para la actualización anual de las bases de datos regionales y el Compendio Estadístico del Informe, como para la construcción de agendas de investigación para los próximos años.

En este contexto, los hallazgos del Informe se expusieron en 95 conferencias, seminarios y talleres, entre los que cabe destacar el Congreso 2012 de la Latin American Studies Association (LASA), realizado en San Francisco, California, en el que se abordó el tema de la exclusión social; el VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política efectuado en Quito, en el que se presentó el capítulo “Estados de y para la democracia”; el Foro Centroamericano: III Diálogo SICA sobre Integración Regional, celebrado en Tegucigalpa; el Primer Encuentro Multisectorial Centroamericano sobre Seguridad Ciudadana, en Alajuela, Costa Rica, y el XVI Foro de la Función Pública en Centroamérica, Panamá y República Dominicana realizado en Ciudad de Panamá. Además se participó en cuatro videoconferencias organizadas por el Instituto Centroamericano de Estudios Sociales (Icaes) y se asistió a encuentros con diversos grupos y sectores.

Complementariamente, en el marco del proceso de difusión del Cuarto Informe se realizó una gira a los países del Istmo, para iniciar las rondas de consulta tendientes a formular el temario del próximo *Estado de la Región*. Ello permitió visitar y explorar oportunidades de cooperación e intercambio con diversos centros académicos y universidades, cuyos representantes han manifestado interés en incorporar o fortalecer el análisis de temas afines al Informe en sus agendas de investigación futura.

Con el fin de potenciar la utilidad del Informe y sus bases de datos para promover el debate público y la investigación sobre el desarrollo humano sostenible en Centroamérica, se elaboró una serie de “cápsulas estadísticas” con actualizaciones de indicadores clave, las cuales fueron publicadas en la página web del Programa Estado de la Nación y en la red social *Twitter*. También se trabaja en la actualización anual del Compendio Estadístico y las bases de datos de indicadores judiciales, movimientos sociales e instituciones públicas en Centroamérica. En este proceso ha resultado fundamental la realización de talleres y reuniones bilaterales con las fuentes de información en cada país.

Responsables principales del equipo:
Alberto Mora y Evelyn Villareal.

FICHA 2

Informe Estado de la Educación en Costa Rica

El *Informe Estado de la Educación* nació en 2006, por iniciativa del Consejo Nacional de Rectores (Conare). Su principal objetivo es brindar a la ciudadanía información relevante, oportuna y veraz, sobre la situación de la educación y las políticas nacionales en este ámbito. Luego de tres ediciones publicadas, el Informe cuenta con un equipo técnico permanente y numerosos colaboradores que han permitido desarrollar un sistema de seguimiento en esta materia, el que además se nutre con los aportes de las y los académicos de las universidades públicas que reciben el apoyo de un “Fondo Concursable”, creado por el Conare con el fin de incentivar la investigación sobre temas educativos.

En la actualidad se trabaja en la cuarta entrega del Informe, cuya publicación está prevista para el primer semestre de 2013. Para ello, como paso inicial se realizó un amplio proceso de consulta a personas expertas y representantes de diversos sectores sociales, con el propósito de formular la estrategia de investigación. Una vez concertada, ésta fue sometida a consideración del Consejo Consultivo del Informe y aprobada por sus integrantes. Sobre esta base se conformó una red de investigadores que está analizando al menos veinte temas, que serán abordados en los capítulos regulares del Informe. Para discutir los primeros avances de estos trabajos se efectuaron varios talleres de consulta entre septiembre y octubre de 2012.

Adicionalmente, a mediados del 2011 se hizo la convocatoria del Fondo Concursable del Estado de la Nación, en su tercera edición, que tuvo una numerosa participación de investigadores de las universidades públicas. Se conformó un jurado independiente de especialistas, que analizó los proyectos y se aseguró de que cumplieran con los estándares requeridos en términos de innovación, rigurosidad y pertinencia. Se seleccionaron dos propuestas que se encuentran en marcha y finalizarán en diciembre de 2012.

También con el fin de impulsar la investigación en materia educativa, en diciembre de 2011 el Conare firmó un convenio de cooperación con el Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes, para el desarrollo de investigaciones y actividades conjuntas.

El trabajo realizado hasta el momento ha permitido consolidar el *Estado de la Educación* como una fuente de referencia obligada para todas las personas y sectores interesados en la educación costarricense y su fortalecimiento.

Responsable principal del equipo: Isabel Román.

FICHA 3

Primer Informe Estado de la Ciencia, Tecnología e Innovación (Costa Rica)

El Programa Estado de la Nación y la Asociación Estrategia Siglo XXI trabajan en la elaboración del *Primer Informe Estado de la Ciencia, Tecnología e Innovación*. El proyecto cuenta con el apoyo de la División de Ciencia y Tecnología del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el aval y participación del Ministerio de Ciencia y Tecnología (Micit). Su publicación está prevista para finales del año 2013.

Siguiendo la metodología del *Informe Estado de la Nación*, para llevar adelante esta iniciativa se conformó un Consejo Consultivo con personalidades y expertos en el tema de ciencia, tecnología e innovación (CTI), quienes aprobaron una estrategia de investigación. Hasta el momento se ha avanzado en la contratación de una red de investigadores y una vez que se cuente con los primeros resultados se generarán espacios de discusión con representantes de los distintos sectores del sistema nacional de innovación.

Los análisis tienen como punto de partida, por un lado, la formulación de los atributos deseados para la investigación, el desarrollo y la innovación en Costa Rica, como marco de referencia para valorar los avances y retrocesos del país en esos ámbitos. Por otro lado, se apoyan en dos premisas a manera de bases conceptuales. La primera se relaciona con el enfoque sistémico del proceso ciencia-tecnología-innovación, que supone la interacción y articulación de varias comunidades y actores; la segunda es la visión de una CTI que procura el crecimiento económico, un mayor bienestar social y el respeto por el ambiente.

Los temas de estudio se organizarán en tres capítulos y un aporte especial. El primer capítulo se titulará "El conocimiento científico-tecnológico", y analizará la producción de conocimiento en CTI durante la última década, así como su aplicación en distintos ámbitos del desarrollo nacional. El segundo, "Las comunidades de ciencia y tecnología", dará cuenta de la composición de las comunidades (personas y redes) dedicadas a la investigación científica y tecnológica. El tercero, "Los sistemas de apoyo a la ciencia, la tecnología y la innovación", estudiará las políticas y infraestructura que (des)estimulan la CTI en Costa Rica. Finalmente, el aporte especial versará sobre el "Avance en el Plan de Medio Siglo", planteado en 2005 como parte de la iniciativa denominada "Estrategia Siglo XXI".

Responsable principal del equipo: María Santos.

FICHA 4

Primer Informe Estado de la Justicia en Costa Rica

En diciembre de 2011, el Poder Judicial y el Conare firmaron un convenio marco para desarrollar el *Informe Estado de la Justicia en Costa Rica*. Su preparación y publicación estarán a cargo del Programa Estado de la Nación, durante un período máximo previsto de veinticuatro meses. Las condiciones específicas de ejecución del proyecto fueron definidas en una carta de entendimiento que se encontraba en trámite al momento de editarse este Informe. El Poder Judicial aportará los fondos para realizar la iniciativa y el Programa Estado de la Nación los recursos intelectuales y técnicos necesarios para las labores de gestión e investigación.

El Informe se preparará siguiendo la metodología del *Estado de la Nación*. Para ello, se conformará un consejo consultivo plural con personalidades y expertos en el tema, quienes generarán el mandato de investigación. Una red de especialistas llevará a cabo los estudios y, como es usual, habrá sucesivas rondas de discusión de los avances y resultados que se vayan obteniendo. Una comisión interinstitucional, integrada por representantes del Poder Judicial y de la dirección del Programa, velará por la buena marcha del proyecto. Como ocurre con todas las publicaciones del Programa Estado de la Nación, el *Primer Informe Estado de la Justicia en Costa Rica* tendrá plena independencia editorial con respecto a las instituciones que lo auspician.

El Informe tiene como objetivo fundamental proveer estudios y datos inéditos sobre el quehacer del sistema de administración de justicia, que vayan más allá de los indicadores promedio que usualmente se emplean para examinar su desempeño. En este sentido complementará los análisis anuales que presenta el *Informe Estado de la Nación*. Un segundo propósito de esta iniciativa es contribuir a sentar las bases técnicas para un debate de mayor calidad sobre los avances y problemas del Poder Judicial para dispensar una justicia independiente, pronta y cumplida para todos los habitantes del país.

Despejar prejuicios, enfrentar temas complejos y aportar nueva y detallada información sobre un tema de crucial importancia para el presente y futuro de la democracia costarricense es el norte del *Primer Informe Estado de la Justicia en Costa Rica*.

Responsable principal del equipo: Jorge Vargas Cullell.

FICHA 5

El Estado de la Nación ante la ciudadanía

Entre noviembre de 2011 y septiembre de 2012 se realizaron 91 actividades a las que asistieron 4.750 personas.

- **Información y formación para funcionarios públicos y organizaciones sociales.** Mediante el convenio entre el Programa Estado de la Nación y el Centro de Capacitación de la Dirección General de Servicio Civil, firmado en noviembre de 2011, se efectuaron en este período nueve actividades en las que participaron 486 servidores públicos, a quienes se les proporcionó información para fundamentar sus opiniones sobre temas de interés público.
- **El Estado de la Nación como recurso educativo en el aula.** En actividades con docentes de diversas regiones educativas del país, se realizó la entrega de materiales didácticos basados en los informes *Estado de la Nación* y *Estado de la Región*, con el fin de complementar el abordaje de objetivos y contenidos de los programas de Estudios Sociales y Educación Cívica, a nivel de secundaria, y de Matemática a nivel del segundo ciclo de la educación primaria. Las regiones educativas atendidas fueron San José, Nicoya, San Carlos, Cartago, Turrialba, Alajuela, Puntarenas, Santa Cruz, Pérez Zeledón y Aguirre. Entre estas actividades destaca la participación en el VIII Festival de Matemática y el XIV Congreso de Ciencia, Tecnología y Sociedad, organizados por la Fundación Cientec, así como en el III Encuentro de Líderes Estudiantiles organizado por la Dirección de Educación Técnica del MEP.
- **El Estado de la Nación en la comunidad universitaria.** Continuó el trabajo de la Subcomisión de Presentación del *Informe Estado de la Nación*, integrada por las y los vicerrectores de Extensión y Acción Social de las universidades estatales. A través de su coordinación con diferentes instancias de esos centros de enseñanza, se generaron veinticuatro espacios de información, formación y debate sobre temas de la realidad nacional y regional centroamericana, en los que participaron 1.894 docentes y estudiantes universitarios, así como miembros de la sociedad civil.
- **Producción de materiales.** Se elaboraron matrices de correlación entre los contenidos del *Decimoséptimo Informe Estado de la Nación* y los programas del MEP para las materias de Estudios Sociales y Educación Cívica en la enseñanza secundaria. Estas matrices son un recurso educativo que sugiere al docente el uso que pueden dar a los capítulos del Informe, complementado así la mediación pedagógica en el aula. Esta misma información de apoyo se incluyó en el material audiovisual que se produce para apoyar el trabajo de las y los educadores.

También se preparó una serie de documentos denominados "Hojas de trabajo", en los que se analizan temas del Informe y se proponen estrategias para su abordaje por parte de la ciudadanía, ya sea en forma grupal o individual. Utiliza los conocimientos y opiniones previas de las personas como punto de partida para la discusión y propicia la reflexión propositiva sobre el aporte que se requiere para enfrentar la problemática analizada.

Estos y otros materiales están disponibles en la página www.estadonacion.or.cr/.

Responsable principal del equipo: Vera Brenes.

FICHA 6

El Estado de la Nación en los medios de comunicación

Cobertura mediática. El Área de Difusión realiza un monitoreo de prensa y un inventario de noticias sobre los productos y actividades del Programa Estado de la Nación, registrando un amplio registro de noticias.

Foros radiofónicos. En coordinación con Radio Universidad de Costa Rica se realizaron nueve foros sobre temas como la situación de la democracia en Centroamérica, el modelo económico del país, gestión ambiental, sistema político, cambio climático y transparencia presupuestaria.

Cápsulas animadas. El Canal 15 de la Universidad de Costa Rica elaboró seis cápsulas televisivas animadas, con una duración de cuarenta segundos, sobre temas relevantes de la realidad nacional, a partir de los hallazgos del *Informe Estado de la Nación*.

Talleres de capacitación para comunicadores. En coordinación con el Sindicato de Periodistas de Costa Rica, se desarrollaron ocho talleres dirigidos a comunicadores, con el fin de orientarlos sobre el uso de las publicaciones, las estadísticas y la página web del Programa, como insumos para su trabajo periodístico.

Concurso de periodismo. Como parte del proceso de difusión del *Informe Estado de la Región* se realizó el Primer Concurso Regional de Periodismo Investigativo: "El drama humano de la exclusión social en Centroamérica". Como su nombre lo indica, esta iniciativa tiene la finalidad de incentivar el abordaje periodístico de la exclusión social en el Istmo; además busca sensibilizar a las y los comunicadores del área para que amplíen la cobertura de temas relacionados con el desarrollo humano sostenible, e incluso consideren la posibilidad de promover trabajos conjuntos entre periodistas de los distintos países. Se recibieron quince propuestas de reportajes en las categorías de prensa escrita/digital y audiovisual, de las cuales se seleccionaron cuatro: "Educación para incluir" de Amalia Morales (Nicaragua); "Narcocomunidades: las zonas olvidadas de Centroamérica que ven el narcotráfico como una tabla de salvación para su supervivencia" de Juan Manuel Fernández (Costa Rica), Antonio Ordóñez (Guatemala) y Omara Leiva (Nicaragua); "Indígena busca trabajo: desafíos para la plaza digna en Centroamérica" de Catalina Vásquez y René Mena (El Salvador). En la categoría audiovisual se premió la propuesta "Desayuno buffet", de Christian Chaves (Guatemala). Los reportajes estarán disponibles a finales del 2012 y podrán ser consultados en la página www.estadonacion.or.cr.

Responsable principal del equipo: Vera Brenes.

FICHA 7

El Estado de la Nación en los medios digitales

Desde el año 2010 el Programa Estado de la Nación cuenta con un canal en el sitio YouTube, en el cual están disponibles 58 vídeos sobre los principales hallazgos de sus Informes y otras noticias de interés. Desde su apertura, este sitio contabiliza 19.150 visitas. Para el *Decimoséptimo Informe Estado de la Nación* se prepararon siete vídeos, que fueron vistos por 1.729 personas.

También se elaboraron doce notas institucionales, para informar sobre las actividades de difusión en que participan las y los representantes del Programa Estado de la Nación, como giras, foros, mesas de discusión y presentación de estudios, entre otras.

“Cápsulas estadísticas”. Como estrategia innovadora para la divulgación de los informes *Estado de la Nación*, *Estado de la Región* y *Estado de la Educación*, se preparó una serie de “cápsulas” con información estadística que describe brevemente los principales hallazgos de esas publicaciones en materia de desarrollo humano sostenible a nivel nacional y centroamericano. En la sección de estadísticas de la página *web* y en el perfil de Facebook del Programa se encuentran las cápsulas disponibles hasta el momento.

Página web. Para facilitar la consulta de las publicaciones del Programa se ha modificado la estructura de navegación de su página *web*. La nueva propuesta permite realizar búsquedas según el índice de capítulos que tienen los Informes en su versión impresa. Además, para cada uno de los capítulos se indica cuáles fueron las investigaciones que sirvieron como insumos para su elaboración y cuáles son las estadísticas que deben consultarse en el Compendio.

Los esfuerzos realizados para actualizar y mejorar la presentación de la página, la inclusión de las “cápsulas estadísticas”, el envío de mensajes con información útil y vinculada a la *web*, y la publicación de comunicados masivos con enlaces dispuestos estratégicamente han aumentado las visitas. En agosto del 2012 se registraron 9.387 visitantes, la mayor cantidad mensual desde la creación de la página.

Redes sociales. En marzo de 2011 se abrió una cuenta en la red Twitter, desde la que se han enviado 123 mensajes con información sobre las publicaciones del Programa, invitaciones, notas y enlaces al sitio *web*. Se ha iniciado una interacción más directa y atenta con los 1.573 seguidores con que se cuenta hasta ahora, mediante *retweets* a los comentarios en que se nombra al Estado de la Nación o se citan sus estadísticas.

Recientemente se abrió también un perfil institucional en Facebook, con el cual se pretende extender el acceso a información sobre el desarrollo humano sostenible en Costa Rica y Centroamérica, y llegar a sectores cada vez más amplios de la sociedad, para que conozcan los materiales especializados del Programa y proporcionen retroalimentación crítica sobre ellos.

Responsable principal del equipo: Vera Brenes.

FICHA 8

Censo Cooperativo: información para avanzar

En el marco del convenio de cooperación entre el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (Infocoop) y el Conare -que busca fortalecer el movimiento cooperativo y el sector de la economía social en el país- a finales del 2011 se firmó un acuerdo específico mediante el cual el Instituto encargó al Programa Estado de la Nación la realización del Cuarto Censo Nacional Cooperativo, para recabar información no solo de las cooperativas de adultos, sino también de las cooperativas escolares.

El Censo Cooperativo es una valiosa fuente de información sobre el desarrollo de las cooperativas, pues describe su situación y brinda insumos para la toma de decisiones que fomenten este importante sector de la vida nacional.

Esta iniciativa se desarrolló entre diciembre de 2011 y agosto de 2012, con el apoyo de dos equipos de investigadores que entrevistaron a 376 representantes de cooperativas de adultos y 217 escolares.

Responsable principal del equipo: Guido Barrientos.

FICHA 9

Simposio “Costa Rica a la luz del Censo 2011”

El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) trabaja en la organización de un simposio que se llamará “Costa Rica a la luz del Censo 2011, dedicado a Miguel Gómez Barrantes”, con el objetivo de dar amplia divulgación y utilidad a los resultados del X Censo Nacional de Población y VI Censo de Vivienda. Se busca potenciar el uso de la información censal para el análisis, seguimiento y evaluación de la realidad nacional.

Para llevar adelante esta iniciativa se creó un comité interinstitucional coordinado por el INEC e integrado por representantes de la Caja Costarricense de Seguro Social, el Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica, el Ministerio de Planificación, el Programa Estado de la Nación y la Universidad Nacional. Esta instancia analizó una serie de propuestas y aprobó la realización de 36 ponencias distribuidas en diez grupos temáticos. La etapa de investigación se extendió de mayo a octubre del 2012.

El simposio se realizará en el mes de noviembre, y en él los investigadores presentarán los principales hallazgos de sus trabajos. Uno de los productos esperados es una publicación que recopile todas las ponencias que se expondrán en esa actividad. El Programa es una de las instituciones auspiciadoras de esta actividad.

Responsable principal del equipo: Natalia Morales.

FICHA 10

Funcionamiento y organización de los partidos políticos en Costa Rica

En junio de 2011, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y el Conare, este último representado por el Programa Estado de la Nación, firmaron un convenio específico para desarrollar investigaciones sobre la democracia electoral en Costa Rica. Bajo ese marco, se inició un estudio que busca responder dos preguntas centrales: ¿cómo se organizan los partidos políticos inscritos a escala nacional? y ¿qué recursos tienen y cómo los movilizan para cumplir sus tres funciones básicas en un sistema democrático?

Las tres funciones esenciales analizadas son: i) la socialización política, que refiere a la creación y renovación del pensamiento político del partido, así como a la formación político-ideológica de sus militantes, ii) agregación de intereses, que alude a la capacidad del partido para recoger y sistematizar las demandas de la población y los grupos sociales afines a su ideario, y iii) la función electoral, que supone la búsqueda del éxito en la organización de campañas electorales, para que sus representantes accedan al poder y ejecuten un proyecto político-partidario previamente definido.

A nivel mundial, buena parte de la literatura especializada ha señalado la erosión y los bajos niveles de confianza de la ciudadanía en la institucionalidad partidaria. Las investigaciones se han enfocado, fundamentalmente, en la interacción que tienen los partidos en la dinámica de acceso al poder, y en los arreglos institucionales y normativos que determinan su participación en la política. Bajo ese enfoque subyace la premisa de que todos los partidos son iguales, es decir, que sus diferencias organizativas no son relevantes.

Por el contrario, el estudio del TSE y el Programa Estado de la Nación pretende recuperar el ámbito de análisis que refiere a las especificidades en la organización partidaria. La presunción es que buena parte de los problemas que enfrentan hoy los partidos políticos no se explican solo por el resultado de la interacción entre ellos sino, esencialmente, por la forma en que se organizan, operan y proyectan a la sociedad. Esta aproximación permitirá conocer el perfil de los líderes partidarios, la relación del partido con sus militantes y las prioridades de acción en períodos no electorales, entre otros aspectos.

Los resultados de esta investigación serán un novedoso insumo, tanto para la academia como para el TSE en su interacción con los partidos políticos, en el nuevo marco normativo establecido por el Código Electoral de 2009.

Responsable principal del equipo: Steffan Gómez.

FICHA 11

Índice latinoamericano de transparencia presupuestaria 2011

El *Índice latinoamericano de transparencia presupuestaria* es una investigación de alcance latinoamericano coordinada por la organización Fundar México, que se elabora cada dos años desde 2001. La entrega de 2011 correspondió a su sexta edición e incluyó a cinco países; fue la quinta ocasión en que participó Costa Rica. Se evaluaron los aspectos legales y prácticos del ciclo presupuestario costarricense, mediante una encuesta aplicada a 49 expertos y usuarios de información en esta materia, además de una revisión a profundidad del marco normativo existente. Las organizaciones encargadas del estudio fueron el Programa Estado de la Nación y el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica.

Los datos comparados muestran a Costa Rica como la nación más transparente en el campo presupuestario, con una calificación de 59 puntos en una escala de 1 a 100. Este valor representa una caída de 10 puntos con respecto a la medición de 2009. Ecuador ocupó el segundo lugar, con un puntaje de 52, seguido por México (45) y Guatemala (44). En el último lugar se ubicó Venezuela, con tan solo 22 puntos.

Los resultados para el caso costarricense indican que las fortalezas del ciclo presupuestario son la confianza en la información sobre el tema, las capacidades de la Contraloría General de la República y las atribuciones y participación del Poder Legislativo.

Por el contrario, los principales desafíos del país son la baja participación ciudadana en el ciclo presupuestario, la escasa evaluación de la eficiencia y el impacto del gasto público, y la poca información sobre los cambios que se realizan en el presupuesto en ejecución. Esto señala la necesidad de fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas y de análisis de desempeño, con el fin de velar por la correcta utilización de los recursos públicos.

Con base en lo anterior, el estudio plantea una serie de recomendaciones, entre ellas mejorar los informes de evaluación y ejecución presupuestaria, facilitar el acceso de la ciudadanía a la información en esta materia, mejorar el control ciudadano sobre los tomadores de decisiones y propiciar una mayor vinculación entre el presupuesto y las políticas de largo plazo.

Responsable principal del equipo: Steffan Gómez.

FICHA 12

Nueva publicación en la serie “Aportes para el análisis del desarrollo humano sostenible”

En el contexto de la preparación del *Decimoséptimo Informe Estado de la Nación*, presentado en noviembre de 2011, los economistas Jorge Martínez Piva y René Hernández Calderón realizaron una investigación sobre los factores que determinan los flujos de inversión extranjera directa (IED) y los efectos que ésta ha tenido sobre el desarrollo nacional y regional.

Dado que este es un tema estratégico para Costa Rica, el Programa Estado de la Nación decidió publicar este trabajo por separado, como un nuevo número de su serie “Aportes para el análisis del desarrollo humano sostenible”.

Los autores demuestran que la implantación, en la década de los ochenta, de un estilo de desarrollo basado en la promoción de las exportaciones y la apertura al comercio exterior, convirtió a la IED en un factor medular no solo para la transformación productiva de Costa Rica, sino también para el equilibrio en la balanza de pagos y la generación de nuevas oportunidades laborales y empresariales. Sin embargo, en forma paralela la IED acentuó la heterogeneidad estructural de la economía y la segmentación del mercado de trabajo, lo que probablemente ha incidido en el incremento de las desigualdades sociales. Quienes laboran en zonas francas y otros regímenes tienen ingresos superiores al resto de los trabajadores, pero el impacto de la inversión extranjera sobre la oferta laboral y los encadenamientos productivos ha sido menor al previsto.

Un aspecto que recibe particular atención es la paradoja que en este contexto enfrenta Costa Rica. En las últimas décadas se utilizó de manera prominente la política fiscal (exenciones, incentivos) para atraer la IED, en especial aquella que se caracteriza por su alta intensidad tecnológica. Con vista en los resultados obtenidos puede decirse que la estrategia fue exitosa en este cometido. Sin embargo, ha tenido (y sigue teniendo) fuertes impactos sobre las finanzas públicas. Trajo consigo una tensión que no ha podido resolverse: los sectores más dinámicos de la economía generan comparativamente pocos ingresos tributarios, pese a que la atracción de IED supone una exigencia para el erario público, pues parte de las condiciones que hacen atractivo al país implican cuantiosas inversiones en educación, capacitación e infraestructura. Por otra parte, la pretensión de eliminar los incentivos fiscales a la IED, como ha ocurrido en algunos países, requiere el desarrollo de una oferta de incentivos alternativos que demandan la movilización de recursos frescos -de los que el Estado carece- especialmente hacia zonas de bajo desarrollo a las que no ha llegado la inversión extranjera.

La investigación se presentó a mediados de octubre de 2012.

Responsable principal del equipo: Jorge Vargas Cullell.

FICHA 13

“Transparencia para la Seguridad Ciudadana en América Central”

En febrero de 2012, la organización Transparencia Internacional y el Programa Estado de la Nación firmaron un convenio para ejecutar el proyecto “Transparencia para la seguridad ciudadana en Centroamérica”, con el apoyo de la Asociación Costa Rica Íntegra. La iniciativa se realizará con recursos de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y se estima que tendrá una duración de ocho meses.

El proyecto consiste en llevar a cabo una investigación de alcance sectorial para evaluar la calidad del gasto en materia de seguridad ciudadana, por medio de un análisis del ciclo presupuestario y casos de estudio sobre eficacia y eficiencia del gasto. El principal objetivo es proveer información que permita a la sociedad civil incidir de alguna manera en las instituciones encargadas de la seguridad pública en Centroamérica, de modo tal que se fortalezca la transparencia en su quehacer y en la definición de sus estrategias.

El estudio está estructurado en dos grandes secciones. En primer lugar, se utilizará una matriz común para Guatemala y Costa Rica, para construir un mapa o índice de riesgos de corrupción en las instancias responsables de la seguridad ciudadana. En segundo lugar, en el caso costarricense, se analizarán los presupuestos de esas instituciones en términos de su transparencia, a la luz de los criterios técnicos y los procedimientos que guían la asignación de recursos y su ejecución. La metodología para medir la calidad del gasto se basará en las distintas etapas del ciclo presupuestario (planeación, aprobación, fiscalización) y se aplicará a dos entidades muy importantes en el sector de seguridad pública.

Responsables principales del equipo:
Evelyn Villarreal y Sonia Contreras.

CAPÍTULO
1

Sinopsis

INDICE

Valoración general	33
Dictamen	33
Tiempo de exigir una deliberación política de calidad	34
Preguntas para la deliberación política	35
Resumen de capítulos de seguimiento	47
Equidad e integración social en 2011	49
Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas en 2011	57
Armonía con la naturaleza en 2011	65
Fortalecimiento de la democracia en 2011	73
Debates para el desarrollo	79
Producción cultural: nuevos aportes para su conocimiento	79
Reconocimiento y exigibilidad de los derechos de los pueblos indígenas: una aproximación	80

VALORACIÓN GENERAL

Dictamen

Moderado crecimiento y estabilidad monetaria¹, pero una gestión ambiental, una sociedad y un sistema político en serios problemas: tal es, en síntesis, la historia del 2011. Un año más en el que el estilo de desarrollo y la democracia costarricenses no lograron avances firmes en el desarrollo humano de la población.

Continuó la recuperación de la actividad económica que venía experimentando el país desde el 2010, e incluso se aceleró el ritmo de crecimiento en los primeros meses del 2012. Hubo una reducida volatilidad del tipo de cambio, una baja inflación no vista en las últimas décadas, un buen desempeño de los sectores que mantienen estrecha relación con la actividad exportadora y atraen inversión extranjera directa, y un aumento en los ingresos promedio de la población. Se amplió la superficie con alguna protección ambiental y los indicadores de violencia delictiva declinaron por segundo año consecutivo. Además, para el período 2000-2011 el Censo de Población evidenció mejoras en el acceso a la educación, la salud y la vivienda, así como en la difusión de las tecnologías de información.

Estas buenas noticias no alcanzan para emitir un dictamen positivo sobre el desempeño del país, pues fueron contrapesadas por malos resultados en ámbitos estratégicos para el desarrollo humano. En 2011 la solvencia económica se erosionó debido al alto déficit fiscal. Esta situación, además, obligó a recortar la inversión social pública, poniendo fin a la expansión iniciada en 2006. Las buenas oportunidades generadas por el crecimiento económico se distribuyeron de manera desigual: nuevamente se registró un crecimiento de la desigualdad de ingresos, su concentración en sectores minoritarios y su deterioro en los grupos vulnerables; aumentó la población en situación de pobreza y persistieron

altos niveles de desempleo e informalidad. La profundización de patrones insostenibles en el uso de los recursos naturales compromete cada vez más el bienestar de las futuras generaciones, como lo reflejan las huellas ecológica y de carbono más altas de la década. Por último, el año pasado se reportó un dato preocupante: el más bajo nivel de apoyo al sistema político democrático en treinta años.

¿Es la coexistencia de buenos y malos resultados un resultado atribuible a coyunturas desafortunadas? De ninguna manera. En ediciones anteriores de este Informe se han identificado los factores que explican esta situación: el surgimiento de una economía dual que ocasiona brechas de productividad y crecientes desigualdades sociales; un sistema político que ha sustituido la entrega efectiva de bienestar a la población por la generación de más promesa democrática sin contenido económico, mandatos constitucionales y legales que crean expectativas de derecho que el Estado no tiene capacidad de cumplir; una gestión pública que no presta servicios de manera eficiente en ámbitos clave de la vida nacional, y las recurrentes dificultades para prevenir y sancionar la corrupción en el manejo de los asuntos públicos. Mientras estos factores persistan, los avances en desarrollo humano seguirán siendo inconsistentes y, en promedio, insuficientes.

En el 2011 se evidenció un agotamiento -señalado desde hace varios años- de las políticas de promoción de exportaciones basadas en exoneraciones y subsidios como estrategia general para el desarrollo del país. Continuar con esta como única apuesta alcanza para generar crecimiento económico, diversificar el sector exportador y crear enclaves de modernidad en sectores y territorios específicos. No alcanza, sin

VALORACIÓN GENERAL » CONTINUACIÓN

embargo, para resolver los problemas estratégicos que enfrenta Costa Rica, cuya naturaleza y complejidad desbordan las posibilidades de las políticas de apertura económica.

Junto a los problemas indicados, han surgido graves dificultades que también exceden los alcances de la apertura económica, como la falta de sostenibilidad del Estado de bienestar, el abandono explícito de la prioridad ambiental en la gestión del desarrollo y la desinstitucionalización de un sistema de partidos conformado por organizaciones débiles, que muestran serios problemas para representar las demandas ciudadanas. Y el panorama se complica aun más con la aparición de nuevos dilemas: la pronta finalización del “bono demográfico” hará cada vez más difícil lograr crecimiento económico sin mejorar la productividad; la matriz energética, no sostenible, tiene grandes limitaciones para apalancar un crecimiento económico acelerado, y es poco factible continuar otorgando subsidios y exenciones como medio para que nuevas actividades se incorporen al sector moderno de la economía.

El país se adentra en una época en la que se acabaron las ganancias fáciles en desarrollo humano, a costa los avances logrados a lo largo de la segunda mitad del siglo XX. La discusión no es si la modernización de las últimas tres décadas transformó o no al país, si generó o no nuevas oportunidades económicas y sociales. Es evidente que lo hizo. El retorno a la economía agroexportadora previa a 1980 es imposible e inconveniente. El punto es que, de ahora en adelante, mejoras significativas en el desarrollo humano, basadas en la productividad económica y la equidad social, dependen de profundas reformas

que van mucho más allá de la apertura económica. Los parches no alcanzan.

Años de enterrar y posponer decisiones han llevado al país a una situación en la que los desgastes en ámbitos clave son imposibles de disimular. De no corregir el rumbo, se corre el riesgo de ahogar los motores del desarrollo. Como se ha señalado en anteriores Informes, esta corrección implica un amplio diálogo social y político, crucial para arribar a acuerdos, respaldados por mayorías, que refuercen los fundamentos de la República plasmados en la Constitución Política. Es indispensable romper la inercia de los acontecimientos. Es la hora de las reformas a favor del desarrollo humano.

Tiempo de exigir una deliberación política de calidad

Por quinta ocasión, el *Informe Estado de la Nación* se publica cuando los partidos se aprestan a iniciar una nueva campaña electoral. Al calor de la competencia, prometerán resolver desafíos del desarrollo humano como la disminución de la pobreza o la generación de oportunidades para todos. Son promesas de difícil concreción, que implican costos acerca de los cuales los partidos y candidatos rara vez hablan. Además, el próximo gobierno presidirá, como se dijo, sobre un sistema político deteriorado, con graves problemas de gestión y representación que provocan niveles inéditos de malestar ciudadano.

No es tiempo de lanzar promesas al viento. Hace veinte años la falta de estudios podía excusar la poca viabilidad de las ofertas políticas. Pero en la actualidad, el conocimiento producido por diversos centros de estudio, entre ellos el Programa Estado de la Nación, es una herramienta en manos de la ciudadanía y sus organizaciones para exigir a los partidos ofertas electorales de mayor calidad. Hoy en día es inexcusable

que estos se limiten a prometer mejores horizontes.

Este año el Informe formula preguntas a las agrupaciones políticas que en su plataforma electoral propongan enfrentar los principales desafíos del desarrollo humano. Estas preguntas se originan en las investigaciones realizadas para este y anteriores Informes, que han permitido identificar con precisión las fortalezas, debilidades, riesgos y amenazas del curso de evolución seguido por Costa Rica en las dos últimas décadas. No son ni pretenden ser todas las que pueden plantearse, pero sí apuntan a problemas esenciales. Apremian respuestas ligadas no tanto al “qué”, sino al “cómo”: la especificación de las estrategias y acciones para remover trabas y procurar el progreso tomando en cuenta las difíciles circunstancias fiscales y la incertidumbre internacional que vive el país. Respuestas que puedan ser evaluadas por la ciudadanía durante el proceso electoral -en términos de su viabilidad y costos- y posteriormente exigidas al Poder Ejecutivo y al Congreso.

Esta interrogación es un llamado a la responsabilidad política y un mensaje de que no basta -ni debe permitirse- que las campañas electorales se reduzcan a concursos de mercadotecnia, en los que se pintan horizontes venturosos sin hablar de los medios y los sacrificios que se requieren para alcanzarlos. Las elecciones del 2014 serán un proceso ordinario que se celebrará en tiempos nada ordinarios. Mucho del futuro depende de la implicación ciudadana para idear nuevas formas de encarar los desafíos del país, pues si bien las preguntas están dirigidas a partidos políticos, la participación de las y los costarricenses es indispensable para pensar y exigir nuevas respuestas.

PREGUNTAS PARA LA DELIBERACIÓN POLÍTICA

DESAFÍOS RELACIONADOS CON LA EQUIDAD Y LA INTEGRACIÓN SOCIAL

⊙ Reducir la desigualdad de ingreso

La desigualdad en la distribución del ingreso, cualquiera que sea la forma de medirla, continúa incrementándose y mostrando una clara concentración en los grupos más adinerados. La relación entre los ingresos de los hogares del primer quintil (el 20% más pobre) y el quinto (el 20% más rico) pasó de 10,9 veces en 2010 a 11,8 veces en 2011. Cuando hay crecimiento económico, los aumentos reales de los ingresos no se distribuyen de manera equitativa: los hogares más ricos (clases alta y de medianos empresarios, profesionales y técnicos) concentran los beneficios, mientras que los más pobres (los obreros y los trabajadores no calificados) no necesariamente ven mejorada su situación. Es decir, en términos comparativos, vastos segmentos de la población y del territorio han recibido pocos frutos del estilo de desarrollo, mientras que otros sectores y regiones han sido grandes ganadores.

PREGUNTAS

- ▶ ¿Cuáles mecanismos de inspección laboral se fortalecerán para garantizar a los trabajadores el cumplimiento de sus derechos laborales?
- ▶ ¿Se impulsará una política de salarios mínimos crecientes, que beneficie a las personas ocupadas de bajos ingresos? ¿Bajo qué condiciones?
- ▶ ¿Se aumentará la carga tributaria de los sectores de mayores ingresos? De ser así, ¿qué medidas se aplicarán?

⊙ Reducir la pobreza

En los últimos veinte años el país no ha sido capaz de lograr reducciones sostenidas en la pobreza, que sigue afectando a uno de cada cinco hogares. Como la población sigue creciendo, el estancamiento en la incidencia de este flagelo se traduce en un aumento en el número de personas pobres. En el 2011, un total de 287.367 hogares vivían en pobreza total y 85.557 en pobreza extrema, es decir, no podían satisfacer siquiera sus necesidades alimentarias.

En esta materia cada cuatro años los gobiernos anuncian, como gran novedad, un nuevo programa con el que -aseguran- lograrán reducir la pobreza. Los programas "novedosos" suelen dejar sin efecto los esfuerzos que se venían haciendo y obligan a las instituciones sociales a trabajar con nuevos objetivos, nuevas prioridades, nuevas poblaciones meta y nuevas zonas de atención. En las dos últimas décadas Costa Rica no ha podido construir una estrategia de combate a la pobreza con visión de largo plazo y financiamiento sostenido.

PREGUNTAS

- ▶ ¿Quién debe ser la autoridad máxima en los programas de combate a la pobreza y cuáles reformas legales a sus competencias se harán?
- ▶ ¿Cómo remediar la incapacidad demostrada para consolidar un sistema de información del sector social unificado y coordinado, que centralice los datos de la población pobre?
- ▶ ¿Qué mecanismos de control y rendición de cuentas, adicionales a los existentes, se activarán para garantizar que los recursos dirigidos a las familias de escasos recursos efectivamente lleguen a ellas?
- ▶ ¿Qué cambios institucionales y en las fuentes de financiamiento se realizarán para que el programa de la "Red de Cuido" pase a ser un programa universal para todos los hogares que lo necesiten?

PREGUNTAS PARA LA DELIBERACIÓN POLÍTICA

DESAFÍOS RELACIONADOS CON LA EQUIDAD Y LA INTEGRACIÓN SOCIAL

⊙ Mejorar la cantidad y calidad de la inversión social pública

Durante el 2011 la inversión social pública real sufrió una contracción global, que puso fin a la expansión registrada durante el período 2006-2010. Esta caída se explica por los problemas que empezaron a mostrar las finanzas públicas en 2009 y que se agudizaron en 2010 y 2011, cuando se redujeron los ingresos tributarios y fracasaron los intentos por aprobar una reforma fiscal. El 2011 marcó nuevamente el inicio de un período de “vacas flacas” en la gestión de la equidad social, una etapa signada por un Estado que se está quedando “sin gasolina” para atender los problemas que afectan al régimen de bienestar social. Esta situación se agrava por el comportamiento de los mercados de empleo y producción, generadores de crecientes desigualdades sociales.

PREGUNTAS

- ▶ ¿Qué medidas se tomarán para evitar que la contención del gasto público se traduzca en recortes de la inversión social y, por esa vía, afecte a los grupos pobres y vulnerables?
- ▶ ¿Cómo se alcanzará la asignación del 8% del PIB a la educación y se garantizará que esos recursos adicionales no se convertirán en gasto recurrente?
- ▶ ¿Cuáles medidas concretas se tomarán para avanzar hacia la universalización de la cobertura del cuarto ciclo de la educación general básica, que actualmente es de un 46%?

⊙ Asegurar la sostenibilidad del sistema de seguridad social

La crisis política generada en el 2011 por la noticia del déficit financiero en el seguro de salud de la CCSS -hasta ese momento considerado el más estable de la institución- y las denuncias por despido de recursos, mala administración y favorecimiento de grupos privados, plantea retos sobre la posible erosión del Estado de bienestar. Las medidas adoptadas por la CCSS en el último año se han orientado al saneamiento de las finanzas, lo cual es positivo si se entiende como un primer paso. No obstante, el esfuerzo es insuficiente. Está pendiente el desafío de reformar los sistemas de gestión clínica y administrativa para responder eficazmente a las demandas de los usuarios, mejorar la calidad de los servicios, evitar la creciente segmentación de los mercados públicos y privados de salud, y enfrentar con éxito el proceso de transición demográfica que vive la sociedad costarricense.

PREGUNTAS

- ▶ ¿Cuáles medidas se aplicarán para ordenar la gestión del recurso humano de la CCSS y reformar los incentivos salariales actuales?
- ▶ ¿Qué mecanismos de evaluación del desempeño y de rendición de cuentas permitirán mejorar la gestión de los gerentes y mandos medios de la CCSS?
- ▶ ¿Se ampliarán las fuentes de ingresos de la CCSS, pasando del modelo actual de contribuciones de los asegurados que se basa en los ingresos por trabajo, hacia un financiamiento basado en rentas (por ejemplo alquileres, beneficios e intereses como partidas gravables)?
- ▶ ¿Cuáles reformas al régimen de invalidez, vejez y muerte, paramétricas y no paramétricas, son necesarias para mejorar su sostenibilidad financiera en el largo plazo?
- ▶ ¿Qué reformas se harán al régimen de aseguramiento de los trabajadores por cuenta propia, tanto en lo que concierne a su operación como a su financiamiento?

PREGUNTAS PARA LA DELIBERACIÓN POLÍTICA

DESAFÍOS RELACIONADOS CON LA EQUIDAD Y LA INTEGRACIÓN SOCIAL

⊙ Reducir la inseguridad ciudadana

En poco más de una década, en Costa Rica se duplicó la tasa de homicidios y se triplicaron los robos y hurtos con violencia. En 1997 un 14% de los hogares reportaba que al menos uno de sus miembros había sido víctima de un delito en los doce meses previos; esa proporción sobrepasó el 20% en las mediciones de 2008 y 2011. La inseguridad percibida por las personas es de las más intensas de Centroamérica, pese a que los niveles objetivos de violencia delictiva son los más bajos del Istmo. En los últimos dos años hay evidencia de cierta contención en el crecimiento del delito y de un fortalecimiento de las fuerzas policiales, que han sido poco reconocidos por la población, pero el país sigue profundamente afectado por la dinámica regional. Una de las consecuencias ha sido un fuerte crecimiento de la tasa de encarcelamiento, que es hoy una de las más altas de América Latina.

PREGUNTAS

- ▶ ¿Se ampliará la cooperación, cómo y en qué niveles, con otros Estados centroamericanos en materia de seguridad ciudadana?
- ▶ ¿Qué se mantendrá y que se cambiará en las políticas de fortalecimiento policial impulsadas por la presente Administración?
- ▶ ¿Qué propuestas se harán para fortalecer las políticas de prevención del delito y quién será la autoridad a cargo?
- ▶ ¿Cómo se reducirá la elevada tasa de encarcelamiento del país y se frenará el crecimiento de la sobrepoblación carcelaria?
- ▶ ¿Cuáles acciones, y con qué recursos, se aplicarán para reducir la violencia intrafamiliar, contra las mujeres y contra los menores de edad?

PREGUNTAS PARA LA DELIBERACIÓN POLÍTICA

DESAFÍOS RELACIONADOS CON LAS OPORTUNIDADES, LA ESTABILIDAD Y LA SOLVENCIA ECONÓMICAS

🕒 Ampliar las políticas públicas de fomento a la productividad y el empleo

En los últimos treinta años en Costa Rica se impuso un estilo de desarrollo económico basado en la promoción de las exportaciones, la atracción de inversión extranjera directa (IED) y la apertura comercial y de la cuenta de capitales. Como resultado de ello, hoy el país cuenta con un dinámico sector exportador y de nuevos servicios, asociado a la IED, que se ha fortalecido con el respaldo activo y creciente de una política pública basada en una sólida plataforma de apoyo institucional (Comex, Procomer, Cinde), considerables exenciones de impuestos y trato diferenciado en precios. Este sector tiene, sin embargo, pocos encadenamientos productivos, sociales y fiscales con el resto de la economía. Por otra parte, existen vastos sectores de la industria y la agricultura tradicionales, así como servicios de apoyo, que tienen bajos niveles de productividad y están desvinculados del sector dinámico de la nueva economía, pero son los principales generadores de empleo del país (absorben al 59% de los ocupados²). Para ellos la política pública es débil y dispersa en una amplia gama de instituciones con pocas capacidades técnicas y financieras (MAG, MEIC, CNP). Todo esto ha creado una debilidad estratégica en materia de desarrollo humano sostenible, al consolidar una situación caracterizada por la presencia de una economía dual y escasos encadenamientos, que limitan las oportunidades empresariales y laborales.

PREGUNTAS

- ▶ ¿Cómo reorganizar la estructura institucional responsable del diseño e implementación de las políticas públicas de fomento productivo, para apoyar a los sectores menos dinámicos que tienen potencial de crecimiento?
- ▶ ¿Qué políticas se requieren para que las empresas que no cumplen con los estándares requeridos por las compañías extranjeras, tengan otras alternativas para expandir sus negocios?
- ▶ ¿A cargo de quién estará y mediante cuáles políticas se fomentará la innovación en los sectores menos dinámicos de la economía, para lograr incrementos de su productividad?
- ▶ ¿Cuáles alternativas de formación y generación de capacidades se impulsarán para la población laboral que no logró terminar la secundaria y no califica para ingresar a los programas del INA?
- ▶ ¿Cuáles cambios se impulsarán en la red de apoyo a las Mipyme y en el Sistema de Banca para el Desarrollo, para facilitar la creación de nuevas empresas o lograr el escalamiento de las ya existentes?
- ▶ ¿Cómo formalizar las empresas informales y vulnerables ante la CCSS, Tributación Directa y el MEIC?

PREGUNTAS PARA LA DELIBERACIÓN POLÍTICA

DESAFÍOS RELACIONADOS CON LAS OPORTUNIDADES, LA ESTABILIDAD Y LA SOLVENCIA ECONÓMICAS

🕒 Mejorar la solvencia y la eficiencia del Estado

La presencia de un Estado con crecientes problemas fiscales y de gestión es una segunda debilidad que muestra el estilo de desarrollo seguido por el país. La estructura de gastos del Gobierno Central es inflexible, debido a las presiones originadas en los egresos por tres rubros: salarios, pensiones e intereses de la deuda, que representan poco más del 50% de los gastos totales. Sin nuevos y significativos ingresos, el desequilibrio de las finanzas públicas afectará la inversión pública y la prestación de servicios. Aunque una parte del déficit fiscal podría ser compensada con un mejor uso de los recursos, ello no es suficiente. Por el lado del gasto, serán inevitables recortes adicionales en rubros inflexibles de gasto corriente, o en líneas de inversión pública estratégicas para el desarrollo económico, como la inversión social y en infraestructura. Por el lado de los ingresos, varios de los sectores productivos y sociales más dinámicos tienen a su alcance amplios mecanismos de evasión o elusión, o bien gozan de exenciones, las cuales -por cierto- equivalen a un 5,8% del PIB. Además, la ineficiencia pública y la falta de rendición de cuentas han generado malestar en la población, lo que afecta negativamente los esfuerzos por allegar nuevos recursos al Estado.

PREGUNTAS

- ▶ ¿Cómo sanear las finanzas públicas y, a la vez, garantizar mayores niveles de inversión social y en infraestructura?
- ▶ ¿Qué medidas son necesarias para evaluar la pertinencia del sistema actual de exenciones y reformar la legislación vigente, en procura de generar nuevas fuentes de ingresos tributarios?
- ▶ ¿Cómo lograr mayores contribuciones fiscales de los sectores más dinámicos de la economía?
- ▶ ¿Qué reformas al régimen de empleo público se impulsarán para mejorar la eficacia institucional, corregir los desequilibrios salariales y atraer personal calificado, sin generar incrementos automáticos de incentivos en el resto de la planilla?
- ▶ ¿Qué mecanismos deben aplicarse para fortalecer la supervisión oportuna y la rendición de cuentas en los sistemas de contratación y concesión de obra pública, de manera que se garantice la calidad en las obras ejecutadas?

PREGUNTAS PARA LA DELIBERACIÓN POLÍTICA

DESAFÍOS RELACIONADOS CON LAS OPORTUNIDADES, LA ESTABILIDAD Y LA SOLVENCIA ECONÓMICAS

⊙ Manejar los riesgos económicos con el actual régimen cambiario

Si bien el actual régimen cambiario ha logrado atemperar la inflación, opera en un entorno de creciente incertidumbre y vulnera la estabilidad externa, pues al combinarse con el crecimiento de las importaciones incrementa el déficit en la cuenta comercial. Al igual que con los desafíos fiscales, atender estos problemas implica enfrentar complejas realidades y a poderosos actores. Sin embargo, es una tarea ineludible. El carácter bimonetario de la economía y la apertura en la cuenta de capitales generan riesgos para la política monetaria y hacen que el Banco Central deba concentrar esfuerzos en sostener el tipo de cambio. Además, el régimen de bandas demanda mayor preparación en el manejo de riesgo por parte de los empresarios, en especial aquellos que administran negocios de menor tamaño, así como transparencia en las señales y orientaciones de la autoridad monetaria. Asimismo, propicia efectos distributivos desiguales entre los diferentes actores de la economía.

PREGUNTAS

- ▶ ¿Qué instrumentos de política monetaria adicionales son necesarios para reducir los riesgos asociados a los mercados de dos monedas (dólares y colones) que circulan en la economía y a la entrada o salida de capitales?
- ▶ ¿Mediante cuáles instrumentos y políticas complementarias se balancearán los efectos distributivos desiguales que genera el actual régimen cambiario entre los diferentes actores (exportadores, importadores, consumidores, sector financiero)?
- ▶ ¿Qué iniciativas se requieren para apoyar la administración del riesgo cambiario en las empresas de menor tamaño y para garantizar su acceso a los instrumentos del sistema financiero?

PREGUNTAS PARA LA DELIBERACIÓN POLÍTICA

DESAFÍOS RELACIONADOS CON LA ARMONÍA CON LA NATURALEZA

⦿ Modificar los patrones insostenibles de uso de los recursos

Costa Rica tiene una deuda ecológica: en la última década, sus habitantes usaron entre un 3% y un 13% más de los recursos naturales que el territorio está en capacidad de darles. Esto es paradójico en un país con una gran extensión de áreas protegidas y cobertura forestal, y responde a patrones insostenibles en el uso de esos recursos a lo largo del territorio no protegido. La principal causa de esta deuda es la huella de carbono, originada a su vez en una matriz energética altamente dependiente de los hidrocarburos y marcada por el comportamiento del mayor consumidor de energía del país: el sector transporte. Además en 2011 el país utilizó la mayor proporción de petróleo para generación eléctrica en quince años. El tema de energético no ha sido objeto de políticas claras para reducir el consumo de combustibles fósiles y sus emisiones, del mismo modo que no lo han sido otras áreas que requieren atención urgente, como el empleo intensivo de agroquímicos en la agricultura o la falta de tratamiento de las aguas residuales, ambas generadoras de altos impactos ambientales.

PREGUNTAS

- ▶ ¿Qué acciones se tomarán para transformar la matriz energética nacional y reducir la dependencia de combustibles fósiles?
- ▶ ¿Qué medidas concretas se adoptarán para que el transporte -principal consumidor de energía del país- se transforme en un sector más eficiente, de menor consumo de hidrocarburos y, por ende, de menor huella de carbono?
- ▶ ¿Con qué acciones y con cuáles fuentes energéticas se resolverá el estancamiento en la capacidad instalada para generar electricidad limpia?
- ▶ ¿Qué límites y regulaciones concretas se deben establecer sobre el alto uso de agroquímicos y la expansión de cultivos de alto impacto ambiental?

⦿ Proteger el agua y la riqueza marina

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

PREGUNTAS

- ▶ ¿Cómo se debe gestionar y proteger el territorio marino y marino-costero que actualmente no tiene ningún tipo de resguardo?
- ▶ ¿Cuál debe ser la estructura del Incopesca, a fin de mejorar su efectividad y resolver los conflictos de intereses que se han observado en su gestión?
- ▶ ¿Qué acciones son necesarias para proteger los mantos acuíferos y las zonas de recarga hídrica ante la presión constructiva en las zonas periféricas de la Gran Área Metropolitana?
- ▶ ¿Cómo se resolverán la falta de tratamiento y canalización de las aguas residuales y el retraso en la construcción del alcantarillado sanitario metropolitano?

PREGUNTAS PARA LA DELIBERACIÓN POLÍTICA

DESAFÍOS RELACIONADOS CON LA ARMONÍA CON LA NATURALEZA

⊙ Ordenar el caos en el uso del territorio

El tema del ordenamiento territorial ha estado presente en la legislación y en el discurso político desde los años sesenta del siglo XX. Sin embargo, la puesta en marcha de acciones concretas ha sido casi nula y el marco normativo e institucional no permite el ejercicio de competencias claras. Las municipalidades, actores centrales en este ámbito, no han asumido de manera generalizada la tarea, y la ausencia de instrumentos para ordenar el uso del territorio facilita el deterioro de mantos acuíferos y suelos, e incrementa el riesgo de desastre, entre otros impactos. A esto se suman el crecimiento de una población cada vez más urbana y los escenarios de cambio climático. Este es un campo en que cualquier acción ya es paliativa y, por tanto, urgente.

PREGUNTAS

- ▶ ¿Se establecerán límites y regulaciones fuertes a la propiedad en aras del ordenamiento territorial? ¿Cuáles y en qué condiciones?
- ▶ ¿Qué instrumentos deben utilizarse para la planificación regional del Gran Área Metropolitana (sean los vigentes, las propuestas en debate u otros nuevos)?
- ▶ ¿Cómo se resolverá la movilización de poblaciones ubicadas en zonas de riesgo de desastre y el impedimento de crear nuevos asentamientos?
- ▶ ¿Qué acciones se tomarán para la adaptación al cambio climático y la reducción de los riesgos asociados?

⊙ Contener la creciente conflictividad ambiental

El país vive un momento crítico, por el constante y creciente surgimiento de conflictos derivados de la tensión entre protección ambiental y actividad productiva. No existe un mecanismo definido que permita resolver esta disyuntiva, con información de base y participación social, ni un diseño institucional capaz de aplicar regulaciones adecuadas y prevenir los daños al ambiente y las pugnas entre sectores. Además el Estado, antes mediador en las disputas, ha pasado a ser generador de los conflictos, por omisiones, acciones incoherentes o decisiones que conllevan altos impactos ambientales.

PREGUNTAS

- ▶ ¿Cómo se definirá la tarea y se mejorarán las capacidades de la Setena, como ente evaluador del impacto ambiental de las actividades productivas?
- ▶ ¿Cuáles entidades de regulación ambiental se reforzarán, en qué áreas y con qué recursos?
- ▶ ¿Cómo se resolverán los conflictos por el uso de la tierra en áreas protegidas y la presencia de población dentro de ellas?

PREGUNTAS PARA LA DELIBERACIÓN POLÍTICA

DESAFÍOS RELACIONADOS CON EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

Fortalecer la rendición de cuentas sobre el financiamiento político

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

PREGUNTAS

- ▶ ¿Se apoyará el criterio del TSE de eliminar los certificados de cesión? ¿Qué otras medidas se requieren para mejorar la equidad en el acceso al financiamiento público para todos los partidos?
- ▶ ¿Se aprueba la eliminación del secreto bancario en los casos en que existen sospechas fundadas de que las contribuciones a los partidos provienen de fuentes ilegales?
- ▶ ¿Qué otras reformas se impulsarán para impedir el ingreso de dinero proveniente del crimen organizado en la política?

Mejorar la calidad de la representación política

Existe acuerdo general entre especialistas y actores políticos sobre la pérdida de representatividad política y la importancia de introducir cambios en el sistema electoral, que permitan corregir deficiencias en ese ámbito. Buena parte de las normas que regulan el sistema están desfasadas con respecto a la nueva realidad del país: por ejemplo, las circunscripciones electorales son las provincias, que fueron definidas a finales del siglo XIX y principios del XX, y la cantidad de diputados fijada en 57 data de 1962, cuando la población rondaba 1,2 millones de personas. En aras de mejorar la proporcionalidad, garantizar la equidad para todas las regiones y mejorar la rendición de cuentas:

PREGUNTAS

- ▶ ¿Se apoyarán cambios al sistema electoral para modificar el tamaño de las circunscripciones electorales y variar la cantidad de diputados?
- ▶ ¿Se apoyará la carrera parlamentaria con reelección continua de diputados? ¿En qué términos?
- ▶ ¿Se apoyará la instauración del voto nominal en la Asamblea Legislativa, para determinar cómo votan las y los diputados?
- ▶ ¿Qué otras medidas son necesarias para mejorar la función de representación que cumplen los legisladores?

PREGUNTAS PARA LA DELIBERACIÓN POLÍTICA

DESAFÍOS RELACIONADOS CON EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

⦿ Combatir la corrupción en la función pública

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

PREGUNTAS

- ▶ ¿Se asumirá el compromiso de tipificar todos los delitos de corrupción que no figuran en la legislación nacional, pero que forman parte de los instrumentos jurídicos internacionales sobre el control de la corrupción que han sido ratificados por Costa Rica?³
- ▶ ¿Cómo se mejorará el régimen de contratación pública, y en particular el sistema de compras directas?
- ▶ ¿Qué otros mecanismos deben implementarse para cambiar el régimen de inmunidad que cubre a altos funcionarios públicos, con el fin de evitar casos de corrupción de “cuello blanco”?

⦿ Dar sustento económico a los derechos reconocidos a la población

Una alta proporción de las leyes que se aprueban en el país se caracterizan por ser garantistas, pero vacías de recursos para su implementación, es decir, amplían y reconocen los derechos de la ciudadanía, le asignan nuevas competencias al Estado, pero no identifican las fuentes que proveerán el financiamiento necesario para acatar esos mandatos. En un escenario de déficit fiscal esta situación se torna crítica. Para la población, este fenómeno significa tener expectativas que a la postre el Estado no logra cumplir; para las instituciones públicas significa perder credibilidad y capacidad de satisfacer las demandas de la ciudadanía. En aras de resolver este círculo vicioso de promesa democrática sin sustento financiero:

PREGUNTAS

- ▶ ¿Cómo se evitará que la Asamblea Legislativa apruebe legislación sin identificar las respectivas fuentes de financiamiento y los responsables de su cumplimiento?
- ▶ ¿Qué otras reformas se requieren para establecer un régimen de responsabilidad sobre las decisiones de los diputados y la calidad de la legislación?

PREGUNTAS PARA LA DELIBERACIÓN POLÍTICA

DESAFÍOS RELACIONADOS CON EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

🕒 Fortalecer la gestión política

A partir de 1998, el sistema político costarricense ha experimentado una creciente volatilidad en las preferencias electorales, la erosión de las lealtades partidarias y un incremento de la fragmentación partidaria. Esta combinación de factores finalmente dio lugar a una fractura del sistema bipartidista y abrió espacio para la participación de nuevos partidos en la disputa por el control del Poder Ejecutivo y por los escaños del Congreso. Este último pasó así a tener una conformación pluripartidista y sin mayorías; de hecho, las últimas cinco administraciones han tenido que gobernar sin mayoría en la Asamblea Legislativa. En este período también ha sido palpable la dificultad para lograr acuerdos de largo plazo sobre temas centrales para el desarrollo humano, como la reforma y el financiamiento del Estado, la distribución de la riqueza y la sostenibilidad del sistema de salud, entre muchos otros. Las iniciativas de diálogo nacional y las comisiones de expertos tampoco han sido la vía para llegar a acuerdos nacionales. El resultado es sombrío: el país se encuentra en un callejón donde no se vislumbra una salida cierta a los principales desafíos del desarrollo humano, pues ninguna fuerza política tiene el poder y la legitimidad para definir el rumbo por sí sola. Considerando lo anterior:

PREGUNTAS

- ▶ ¿Se aceptaría conformar una alianza de partidos para gobernar, no solo en el Legislativo, sino también en el Ejecutivo? ¿Bajo cuáles condiciones?
- ▶ ¿Cuáles serán los criterios esenciales para la conformación del Gabinete?
- ▶ ¿Se nombraría a personas no partidarias, de amplia trayectoria, prestigio y competencia, en el Gabinete y en las instituciones públicas?
- ▶ ¿Se aceptaría realizar concursos públicos para escoger a las y los titulares de las presidencias ejecutivas y juntas directivas de las principales instituciones públicas?
- ▶ ¿Qué medidas concretas se requieren para mejorar la gestión de los gobiernos locales?

