

# Prólogo al Vigésimoprimer Informe Estado de la Nación

Este *Vigésimoprimer Informe Estado de la Nación* inaugura la tercera década de publicaciones del Programa Estado de la Nación (PEN), un hito que nos complace resaltar, pues expresa una perseverancia que ha permitido crear la plataforma más amplia de información y análisis sobre los desafíos, logros y rezagos de la sociedad costarricense en materia de desarrollo humano sostenible. El propósito de esa plataforma es, hoy como ayer, propiciar 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.

## Naturaleza del Informe

El Informe es independiente. Sus contenidos responden a la plena libertad editorial de la que ha gozado el PEN desde sus inicios. Esta independencia está asentada en probados mecanismos de participación social en las distintas etapas de preparación de cada entrega, entre ellos uno predominante, su Consejo Consultivo, una instancia plural y pluralista que ha sido clave en la experiencia del Estado de la Nación. De esta manera, más que un documento, se ha creado un sistema de seguimiento del desarrollo humano, basado en procesos de investigación académica y en el diálogo entre actores con diversas opiniones y agendas.

El Informe no es gubernamental, pero tampoco antigubernamental. Es un sitio de encuentro y diálogo que provee a la población, sin distinciones ni preferencias, instrumentos de fácil acceso para cono-

cer la situación actual y las perspectivas del país, desarrollar instancias de rendición de cuentas, fortalecer mecanismos de diálogo y negociación, y contribuir a la construcción de acuerdos nacionales.

El Informe no tiene un carácter vinculante. Sin embargo, ha logrado que problemas y desafíos del desarrollo humano se posicionen ante la opinión pública como temas relevantes. Además, de manera creciente es empleado como fuente de información y consulta por autoridades y funcionarios públicos, dirigentes sociales y políticos, organizaciones y empresas, comunidades académicas, delegaciones diplomáticas e instituciones multilaterales. De esta manera, ha logrado incidir en la formulación de políticas públicas y en la deliberación sobre los grandes desafíos nacionales.

## El Programa Estado de la Nación como centro de pensamiento

Con el auspicio del Consejo Nacional de Rectores (Conare) y la Defensoría de los Habitantes de la República, el *Informe Estado de la Nación* es la punta de lanza de un centro de investigación y formación sobre desarrollo humano sostenible. La vocación de este centro es el servicio público y todos sus productos son, eventualmente, de acceso libre y gratuito. Su principal fuente presupuestaria es el Conare y además recibe aportes de otras instituciones, nacionales e internacionales.

En la actualidad el PEN tiene una robusta y diversa agenda de investigación, que incluye la publicación

periódica de los informes *Estado de la Educación*, *Estado de la Región* (sobre Centroamérica), *Estado de la Justicia y Estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación*. Precisamente ligado a esta última iniciativa, en octubre de 2015 el Programa lanzó su producto más innovador: una plataforma informática, de libre acceso, sobre el estado de las capacidades para la ciencia, la tecnología e innovación, denominada Hipatia. Esta herramienta integra un inventario de especialistas costarricenses en ciencia y tecnología residentes en el país y en el exterior, así como de la producción científica y los centros de investigación y desarrollo (I+D) existentes en el territorio nacional. Además incluye dos buscadores: uno para localizar los servicios que ofrecen los centros públicos de I+D y otro para dar seguimiento a las acciones de vinculación con la sociedad que realizan las universidades estatales, por medio de proyectos de investigación, venta de servicios, capacitación y diseño de políticas y productos.

## Un método para conocer y pensar el país

El *Informe Estado de la Nación* es una de las tres iniciativas nacionales de seguimiento del desarrollo humano más antiguas del planeta, y ciertamente la más persistente. Ningún país ha producido veintidós informes anuales que evalúan el desempeño de, desde y para la sociedad. Esta persistencia ha permitido realizar centenares de investigaciones sobre temas económicos, demográficos,

sociales, políticos, culturales y ambientales (disponibles en el sitio <www.estado-nacion.or.cr>).

El Informe se basa en el concepto de desarrollo humano sostenible propuesto por el 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 disfrutaran las presentes y las futuras generaciones (PNUD, 1994). Se trata de una visión alternativa y contrastante de las corrientes que predominaron hasta hace unos años, que reducían el concepto de desarrollo al mero crecimiento económico.

La preparación y la divulgación del Informe se basan en tres principios: el rigor académico, la legitimidad social y la amplitud en la difusión. La aplicación simultánea de estos principios ha tenido un significativo impacto en la sociedad costarricense. En una época en que asuntos como la pobreza y la equidad social, las políticas públicas de fomento productivo a sectores tradicionales, la gestión ambiental, la infraestructura, la sostenibilidad energética y la democracia eran marginales en el discurso público, el Informe dio visibilidad a esos temas y proveyó un mecanismo que facilita la petición y rendición de cuentas, así como la exigencia de derechos.

El **rigor académico** implica una minuciosa revisión de los datos y afirmaciones, proceso que se realiza con el apoyo de una extensa red de instituciones y personas expertas. Otro aspecto crucial se refiere a la construcción de variables e indicadores y la crítica a las fuentes. Para ello se creó también una red de organizaciones e instituciones productoras y usuarias de información, con las cuales se mantiene una comunicación fluida y un contacto permanente a través de talleres y otras actividades de coordinación; se trabaja sobre bases de respeto y crítica constructiva, lo que incluye el reconocimiento reiterado y explícito de la autoría del conocimiento generado. A su vez, el Programa brinda acceso a las plataformas y bases de datos que auspicia

o construye, a las autoridades gubernamentales, organizaciones, instituciones, investigadores y la población en general. Todos estos cuidados son necesarios para la credibilidad del Informe: su alto perfil público hace que el costo del error sea alto.

La **legitimidad social** supone la aplicación de mecanismos de consulta durante el proceso de 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 y su adecuación a los cambios tecnológicos y culturales. 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 renovación de la página web del Programa y la participación en redes sociales.

### Este Informe

El presente Informe conserva la estructura básica de las ediciones anteriores, una característica propia de un sistema de seguimiento. La parte medular está compuesta por cuatro capítulos (social, económico, ambiental y político), que analizan los principales acontecimientos del año 2014 e inicios del 2015, 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 innovar. Sin atrevimientos, el Informe se volvería predecible y perdería interés. Cada año, sin embargo, el esfuerzo en ese sentido es más exigente, debido a las

múltiples demandas por parte de distintos actores, tanto para la exploración de nuevos temas como para la aplicación de metodologías y técnicas novedosas, a fin de obtener datos inéditos y más precisos. En esta edición destacan el examen en profundidad de la dinámica del mercado laboral, el estudio de sesenta años de legislación en materia energética, la indagación sobre el ciclo político en los precios de los bienes y servicios regulados y la ampliación del análisis sobre la gestión y la representación política responsables.

Metodológicamente, este Informe presenta, entre otros, novedosos indicadores prospectivos sobre la demanda laboral, un tema clave en los próximos años habida cuenta de los problemas que experimenta el país en materia de empleo, y un estudio de panel que utiliza información del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) para examinar los patrones históricos de participación ciudadana en los comicios municipales. Esto último fue posible gracias al convenio que desde hace varios años propicia una colaboración especial entre el TSE y el PEN.

El capítulo especial del Vigésimoprimer Informe es, en sí mismo, una innovación. Se trata de un estudio a profundidad sobre el ordenamiento territorial en el Valle Central, la región en que se asienta la Gran Área Metropolitana (GAM), la principal aglomeración urbana del país. El capítulo integra una gran cantidad de investigaciones con el fin de examinar la sostenibilidad social y ambiental de los patrones de urbanización de las últimas décadas. Este es un tema de singular importancia para el desarrollo humano, en la medida en que la mayor parte de la población y la producción nacional se concentra en el Valle Central.

### 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 evidencia. Cuando esto sucede, la práctica ha sido aceptar públicamente el error y efectuar la corrección respectiva a la brevedad posible. En el caso de que se incurra en omisiones que afectan las

conclusiones del análisis, estas se consiguen en la siguiente entrega del Informe.

### Palabras finales

Mantener a lo largo de veintiún años un esfuerzo ciudadano de seguimiento y exigibilidad del desarrollo humano no es fácil. Llegar a este hito nos compromete a seguir mejorando la calidad y la trascendencia del Informe, a renovar las estrategias sin abandonar los principios y conceptos con los que nació esta iniciativa.

La responsabilidad del *Informe Estado de la Nación* está a cargo de un equipo de trabajo relativamente reducido y extraor-

dinariamente comprometido, que ha construido robustos mecanismos y nexos de consulta, así como una red de colaboradores que participan en la investigación, el diseño gráfico, la edición técnica y la difusión de los Informes con la misma dedicación y compromiso. Así se ha desarrollado este Programa, con tesón y creatividad, sobre la base del aporte autónomo y, a la vez, profundamente orgánico. Expresamos nuestra sincera gratitud a todas las personas que lo hacen posible.

No olvidamos que con la falta de conocimiento y transparencia pierden muchos, y ganan, si es que ganan, muy

pocos. Pierden los grupos sociales excluidos, cuyas necesidades no son atendidas, y pierden los gobiernos, que carecen de instrumentos para medir su desempeño y determinar cómo compensar o modificar los impactos negativos, aun estando dispuestos a ello. La razón de ser del Estado de la Nación es, precisamente, posibilitar el uso del conocimiento como herramienta para el desarrollo humano.

Esperamos que este *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación* contribuya, como los anteriores, a mejorar la calidad del debate político y la participación ciudadana.



**Jorge Vargas Cullell**  
*Director*



**Leonardo Merino Trejos**  
*Coordinador de investigación*

## FICHA 1



## Quinto Informe Estado de la Educación

En agosto de 2015 se presentó el *Quinto Informe Estado de la Educación*. Esta publicación se ha posicionado como una plataforma de seguimiento y análisis de la educación costarricense, útil para autoridades del sector, investigadores y miembros de la sociedad civil interesados en el tema.

El Quinto Informe contiene cinco capítulos: uno sinóptico, tres de seguimiento (correspondientes a los niveles preescolar, educación general básica y ciclo diversificado, y enseñanza superior) y uno especial. Hay también dos apartados adicionales, en los cuales se reseña un conjunto de investigaciones que aplican metodologías novedosas para analizar temas poco explorados en Costa Rica. Finalmente se presenta un compendio estadístico con los indicadores más actualizados en esta materia.

El Quinto Informe es que, además de ofrecer una mirada amplia sobre la situación educativa del país, aporta nuevos conocimientos sobre un conjunto de áreas específicas, que pueden servir como insumos para el diseño de intervenciones y el replanteamiento de prioridades de la política pública en los próximos años. Así por ejemplo, en el ámbito de la **educación preescolar** identifica zonas del país que tienen una gran necesidad de recibir ese servicio, pero que no corresponden con la oferta educativa actual. Se pone especial énfasis en el nuevo programa de estudios, aprobado en 2014.

A nivel de **educación primaria** se reporta un descenso de la matrícula en la mayoría de los centros educativos, como consecuencia del agotamiento del bono demográfico.

En la **educación secundaria** se documentan avances importantes: aumento en las coberturas, menor exclusión y reducción de las brechas de asistencia entre jóvenes de hogares con climas educativos distintos. Al mismo tiempo, sin embargo, en este nivel existen verdaderos cuellos de botella, asociados a los bajos rendimientos en pruebas estandarizadas de asignaturas clave como Matemáticas y al bajo porcentaje de alumnos que logra culminar la educación diversificada.

Finalmente, en el tema de la **educación terciaria** el Informe da cuenta de la construcción de nuevos indicadores de resultado para las universidades públicas y reporta un notable crecimiento de la matrícula y la titulación, tanto en centros públicos como privados. La evidencia recabada indica que el principal desafío de la enseñanza superior del país radica en la falta de articulación y de objetivos comunes en materia de calidad. Por último, se incluye un análisis exploratorio acerca de la situación actual y los retos de la educación parauniversitaria.

El nuevo conocimiento que aporta el *Quinto Informe Estado de la Educación* es una invitación a la sociedad costarricense, para que desplace la discusión del ámbito de los problemas generales hacia los desafíos específicos, con información clara, novedosa y rigurosa. Esa es una tarea que resulta determinante para el mejoramiento del sistema educativo y, por ende, para el desarrollo social y productivo del país. La plataforma virtual con todos los contenidos de esta publicación se encuentra disponible en la dirección [www.estadonacion.or.cr/educacion2015](http://www.estadonacion.or.cr/educacion2015)

RESPONSABLE: ISABEL ROMÁN

## FICHA 2



## Plataforma Hipatia: "Estado de las capacidades en ciencia, tecnología e innovación"

El proceso de investigación y análisis que culminó con la publicación del *Primer Informe Estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación*, en 2014, generó un rico acervo de información estratégica sobre la situación del país en estas materias. A partir de ella, el PEN creó la plataforma Hipatia, un bien público al cual se puede acceder mediante la dirección [www.eccti.or.cr](http://www.eccti.or.cr) y que ofrece información desde dos aplicaciones. La primera de ellas contiene seis paneles (*dashboards*), por medio de los cuales se puede hacer consultas sobre los siguientes temas:

- Estado de la infraestructura en la red de unidades nacionales de investigación y desarrollo (I+D).
- Caracterización de las y los profesionales en ciencia y tecnología (CyT) del país.
- Caracterización de la diáspora de especialistas costarricenses en CyT que estudian o trabajan en el extranjero.
- Principales grupos de investigación en diversas áreas de CyT.
- Publicaciones científicas de costarricenses registradas en el índice *Scopus*.
- Proyectos de investigación y contratos de servicios de las universidades adscritas al Conare, activos hasta junio de 2015.

La segunda aplicación consiste de dos buscadores: uno que permite identificar los laboratorios públicos que ofrecen servicios tecnológicos y otro que brinda información sobre las acciones de vinculación que desarrollan las universidades adscritas al Conare.

### ¿Para qué sirve?

En Costa Rica la información sobre el quehacer científico, tecnológico y de innovación es fragmentaria, insuficiente y, con frecuencia, desactualizada. La plataforma Hipatia contribuye a llenar ese vacío y será de utilidad para la minería de datos, el diseño de políticas públicas, la planificación estratégica de organizaciones y cámaras del sector de CyT, la identificación de desafíos para la educación científica y técnica, el acoplamiento entre oferta y demanda de capital humano y servicios tecnológicos, y la transferencia de conocimiento entre laboratorios públicos y empresas (privadas y públicas) de base tecnológica. En términos más específicos, Hipatia ofrece datos desagregados sobre las opciones para el fortalecimiento de las capacidades de formación de capital humano calificado. Así por ejemplo, la información relacionada con la diáspora científica podrá apoyar la formulación de políticas para la retención y posible reinserción del talento nacional, la preparación de las unidades académicas para su eventual regreso y la identificación de oportunidades de cooperación internacional. Por su parte, el inventario de proyectos de investigación y contratos de servicios permitirá dar seguimiento a la vinculación entre las universidades, los sectores productivos y el resto de la sociedad, así como conocer los temas prioritarios que se impulsa por medio de esas iniciativas. Adicionalmente, la ciudadanía en general contará con información relevante para sustentar una opinión crítica sobre el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación en Costa Rica.

RESPONSABLE: MARÍA SANTOS

## FICHA 3



### Informe Estado de la Justicia

El 21 de abril de 2015 se hizo público el *Primer Informe Estado de la Justicia*. Al mismo tiempo se lanzó una plataforma informática en la que se colocaron todos los insumos elaborados para el Informe, a saber:

- Ocho ponencias de autor.
- Cuatro bases de datos.
- Tres hojas de estadísticas.
- Material complementario, como carpetas de prensa y presentaciones electrónicas, entre otros.

Entre abril y agosto de 2015 esta plataforma recibió alrededor de 2.500 visitas y contabilizó 1.467 descargas de versiones en formato PDF, tanto del Informe completo como de secciones individuales, en especial los capítulos 2 y 4, que fueron descargados 160 y 300 veces, respectivamente.

De manera consistente con uno de los principios que guían el trabajo del PEN -la amplitud en la difusión- se han realizado esfuerzos para llevar los hallazgos del *Estado de la Justicia* al mayor número posible de personas y entidades. Esto ha incluido reuniones con autoridades del Poder Judicial y sus órganos auxiliares, presentaciones en actividades de la misma institución, conferencias académicas en colegios profesionales, agencias de cooperación internacional y universidades, así como participación en programas de radio y televisión. En total se contabilizan 11 eventos públicos y 115 intervenciones en medios entre abril y agosto de 2015. Tal exposición es una señal positiva para este nuevo producto, ya que su contenido probablemente es uno de los más técnicos que ha trabajado el PEN y, por lo tanto, no tiene una recepción tan amplia como otras publicaciones.

En el mes de julio el PEN dedicó una semana a la temática judicial en sus redes sociales. Para ello produjo infografías y cápsulas informativas con los resultados del *Estado de la Justicia*, los cuales tuvieron amplia repercusión en ese medio.

Los pocos ejemplares impresos del Primer Informe ya están agotados. La mayoría se distribuyó puerta a puerta, gratuitamente, a un conjunto de tomadores de decisión en esta materia, incluyendo a los señores y señoras magistradas, representantes políticos y miembros de la academia y la sociedad civil.

En términos de incidencia cabe resaltar que, por un acuerdo de la Corte Plena, se solicitó a los altos mandos de los órganos que conforman el Poder Judicial que analicen los señalamientos del Informe y propongan acciones de mejora en las áreas que les competen (acuerdo n° 16-15 de la Corte Plena, del 27 de abril de 2015).

En fecha reciente el Poder Judicial y el PEN firmaron una segunda carta de entendimiento para dar continuidad a esta línea de investigación en *judicial politics*, lo cual dará lugar a un *Segundo Informe Estado de la Justicia*, que se espera publicar en marzo de 2017. El PEN inició ya el proceso de consulta tendiente a definir el temario para la nueva edición. Asimismo, se propone que esta segunda entrega incluya un mecanismo de seguimiento a algunos de los principales temas abordados en el Primer Informe y actualice, en la medida de lo posible, las bases de datos y las estadísticas recopiladas.

RESPONSABLE: EVELYN VILLARREAL

## FICHA 4



### Quinto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible

Desde 1996, el *Informe Estado de la Región* da seguimiento a las tendencias y desafíos del desarrollo humano sostenible en Centroamérica. Su premisa fundamental es que las dinámicas sociales, económicas, ambientales y políticas del Istmo trascienden las fronteras de los países, por lo que enfrentar los retos que ellas suponen, mediante la acción coordinada entre los Estados y la institucionalidad regional, brinda la posibilidad de optimizar recursos y potenciar los resultados y el impacto de esas acciones.

Dando continuidad a esta iniciativa, en 2015 finalizaron los 35 estudios que servirán de insumo para la preparación del *Quinto Informe Estado de la Región*. Ese proceso involucró directamente a cerca de ochenta colaboradores, algunos de los cuales participaron en el marco de catorce convenios de cooperación suscritos con institutos de investigación, organizaciones y universidades de todas las naciones centroamericanas, así como de México. Esto incluyó un programa regional de pasantías que permitió, actualizar las bases de datos de acciones colectivas, instituciones públicas y estadísticas judiciales.

Además de dar seguimiento a las principales tendencias demográficas, sociales, económicas, ambientales, políticas y de la integración regional durante la última década, el Informe contendrá un capítulo especial sobre el tema de la educación. Los esfuerzos de investigación en este ámbito se concentraron en la elaboración de estudios inéditos, sobre asuntos como: brechas en el acceso, la calidad y los resultados de la educación a lo interno de los países; conglomerados de centros de enseñanza, exclusión educativa y laboral de los jóvenes de 15 a 24 años; la política de las políticas públicas en esta materia, buenas prácticas internacionales y lecciones aprendidas para mejorar la cobertura, la calidad y la pertinencia de la educación. Otros estudios novedosos elaborados para el Quinto Informe son: *Crecimiento urbano de las áreas metropolitanas principales de Centroamérica (circa 1975, 1995, 2015)*, *Pobreza y necesidades básicas insatisfechas, doble carga de la malnutrición en hogares con niños menores de 5 años y mujeres en edad fértil* y *Partidos y sistemas de partidos políticos en Centroamérica*. Además, se da seguimiento a la evolución de la exclusión social en la región durante el último quinquenio.

Desde 2012, las series de estadísticas sociales, económicas, ambientales y políticas se actualizan y publican anualmente, en forma separada del Informe. La segunda edición de *Estadísticas de Centroamérica*, presentada a finales de 2014, permitió continuar la difusión de este esfuerzo. Este documento incluye series actualizadas de 180 indicadores para el período 2000-2013. Esta información permite comparar el desempeño de la región con el conjunto de América Latina y el Caribe, los países de la OCDE e indicadores promedio a nivel mundial.

La preparación del *Quinto Informe Estado de la Región* cuenta con el respaldo financiero del Conare, el Segundo Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana (Pairca II), el Segundo Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica (Presanca II) y el Programa Regional de Sistemas de Información en Seguridad Alimentaria y Nutricional (Presisan). Complementariamente, la OIT asignó recursos para las investigaciones sobre la exclusión educativa y laboral de los jóvenes, y la Fundación Avina, la Embajada de Suiza en Costa Rica y el Proyecto de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible en Centroamérica de la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ) apoyaron la realización de investigaciones sobre temas ambientales y sociales. La publicación del Informe está prevista para inicios del año 2016.

RESPONSABLE: ALBERTO MORA

## FICHA 5

**Convenio PEN-TSE: partidos políticos y elecciones en Costa Rica**

Desde 2011 el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y el Programa Estado de la Nación (PEN) colaboran en el desarrollo de investigaciones sobre la democracia y los partidos políticos en Costa Rica. En este Informe se presentan los resultados de dos trabajos realizados en el marco de esa alianza. El primero profundizó en el estudio de los partidos políticos inscritos a escala nacional, mediante la comparación de sus ofertas programáticas en campaña electoral con las propuestas que formularon sus representantes electos en la Asamblea Legislativa. Además se hizo un análisis sobre las cúpulas partidarias, para determinar cuán abiertas y fluidas son las agrupaciones políticas para la renovación de sus liderazgos.

El segundo trabajo exploró los cambios que se han generado en torno a las primeras elecciones municipales unificadas en la historia nacional, que se celebrarán en febrero de 2016. Se constataron avances en el financiamiento político para esos comicios, aunque aún hay importantes brechas de acceso a los recursos, en particular para los partidos más pequeños. Además, continuando con el estudio de la organización y funcionamiento de las agrupaciones políticas, este año se hizo una aproximación a las estructuras de base local, para contrastarla con los análisis de partidos nacionales presentados en anteriores ediciones de este Informe. Mediante una serie de entrevistas a líderes locales y autoridades de los partidos de escala cantonal, se logró conocer con mayor precisión la estructura interna de cada una de las agrupaciones, su funcionamiento, sus debilidades y sus fortalezas. Con esa información se buscó dar respuesta a la pregunta central de la investigación: ¿Qué tipo de organización tienen los partidos políticos de escala municipal con base en las tres funciones de los partidos en democracia?

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

Los estudios del TSE y el PEN recuperan el enfoque conceptual que se centra en las especificidades de la organización partidaria y sus efectos, para explicar otros factores del sistema político. Los hallazgos confirman la diversidad de estructuras, motivaciones y líneas de pensamiento político que existen detrás de estas agrupaciones. Los sistemas de partidos, tanto a escala nacional como local, revelan problemas de institucionalización y debilidad organizativa. No obstante, la diversidad observada también da muestras de renovación de las estructuras y los liderazgos, en especial a nivel municipal. El detalle de las investigaciones se presenta en el capítulo 5 de este Informe, "Fortalecimiento de la democracia".

RESPONSABLE: STEFFAN GÓMEZ.

## FICHA 6

**"Barómetro de las Américas", del Proyecto de Opinión Pública de América Latina *Latin American Public Opinion Project***

En 1978 el Dr. Mitchell Seligson, entonces profesor de la Universidad de Pittsburgh, en los Estados Unidos, con el apoyo de costarricenses entre los que se encontraba el recordado estadístico Miguel Gómez, se aventuraron a diseñar y aplicar una encuesta para indagar acerca de la opinión de la ciudadanía nacional sobre su sistema de gobierno y sus instituciones, así como para medir su apego a los valores democráticos. Transcurridos 37 años, los estudios de lo que hoy se conoce como el "Barómetro de las Américas" del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop, por su sigla en inglés), de la Universidad de Vanderbilt en Tennessee, realizados en asociación con el PEN en Costa Rica, constituyen la serie histórica de datos de opinión pública más larga del continente americano. Durante sus casi cuatro décadas de existencia estas encuestas, que al inicio únicamente recogían el criterio de los pobladores del Área Metropolitana y luego abarcaron a todo el país, han contribuido a recabar sólida evidencia empírica para comprender la evolución de las preferencias y percepciones de los costarricenses en diversos ámbitos de la vida en democracia.

El invaluable aporte de esta iniciativa ha permitido documentar los cambios y transformaciones de la legitimidad del sistema político, la tolerancia y la confianza en instituciones clave como los partidos políticos, los tribunales de justicia y la Asamblea Legislativa. De particular importancia ha sido la identificación de una preocupante tendencia de largo plazo, de caída en el apoyo ciudadano a la democracia. Si bien la evidencia aportada hasta ahora es útil para entender este fenómeno, el PEN y Lapop han asumido el reto de investigarlo con mayor profundidad y se encuentran en una etapa avanzada en el diseño y formulación de estudios y novedosas estrategias para la búsqueda de explicaciones.

En este sentido el año 2015 ha sido particularmente intenso. Durante los meses de enero y febrero se realizaron entrevistas en profundidad a ciudadanos, con el objetivo de recopilar información sobre las causas y raíces del descontento. A partir de esos insumos se redactaron nuevas preguntas y se probaron en otra ronda de entrevistas. Al mismo tiempo, se procedió a una revisión completa del cuestionario, lo que condujo a la eliminación de varios ítems empleados en anteriores ediciones. Las nuevas preguntas han sido corregidas e incorporadas en una versión actualizada del cuestionario, la cual se aplicará por primera vez en noviembre de 2015. Usando a Costa Rica como "laboratorio", esos estudios ayudarán a comprender por qué, en democracias maduras, las y los ciudadanos muestran menores grados de apoyo que los exhibidos en décadas previas, y determinar el impacto de este fenómeno en términos de supervivencia del sistema democrático.

RESPONSABLE: RONALD ALFARO

## FICHA 7

## El PEN y el Sistema de Banca para el Desarrollo

El Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) fue creado en mayo de 2008, mediante la Ley 8634. Esta última, en su artículo 49, establece que una Comisión Evaluadora formada por representantes de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, la Federación de Colegios Profesionales y el Programa Estado de la Nación, de manera periódica debe realizar “una evaluación integral del accionar del SBD, en cuanto a políticas, metas, impactos sociales, acceso de oportunidades a las mujeres y a los sectores prioritarios, razonabilidad en el cumplimiento de directrices y normativas legales y económicas en la gestión de créditos y administración de la cartera, adecuación al Plan Nacional de Desarrollo y los asuntos que la Comisión considere relevantes. Asimismo la Comisión deberá evaluar, en forma separada, el impacto socioeconómico de cada uno de los fondos señalados en el artículo 16 de la Ley”.

Acogiendo estas disposiciones, la primera evaluación se llevó a cabo dos años después de la entrada en operación del SBD y su informe final fue presentado en agosto de 2011. En ese documento se concluía que:

*...por tratarse del primer informe, referido a un período en el cual aún no se ha podido desplegar el potencial del SBD, éste se ocupa centralmente del diseño del sistema y de las limitaciones y potencialidades que se han manifestado en la puesta en marcha inicial. Corresponde entonces a la Comisión Evaluadora dar cuenta de un periodo de puesta en marcha de un sistema construido con recursos y componentes disociados que ameritan reestructuración (...) a menos de tres años de su creación el SBD ha enfrentado obstáculos para alcanzar los propósitos y mandatos de una Ley que, una vez puesta en ejecución, evidencia problemas de diseño. Por lo que la situación prevista en la creación del Sistema de Banca de Desarrollo no ha tenido la efectividad que se esperaba, ni ha llenado las expectativas creadas en la sociedad, en el tanto el diseño no resultó funcional y se dio un inicio fallido, que aún encuentra frenada la posibilidad de reestructuración y reforma...*

El informe resultó de gran utilidad para el trabajo de una Comisión Especial de la Asamblea Legislativa que analizó una reforma integral al SBD. Esta fue aprobada, finalmente, a principios de 2015, y en ella se consideraron o incorporaron de manera directa las recomendaciones planteadas en la evaluación.

En agosto de 2015, al cierre de edición de este Informe, nuevamente se convocó y juramentó la Comisión Evaluadora del SBD, que en esta oportunidad deberá valorar las condiciones generadas por la reforma, la implementación de los cambios en la gobernanza y los niveles de ejecución actuales para establecer una línea de base del SBD.

RESPONSABLE: MIGUEL GUTIÉRREZ

## FICHA 8

## Los servicios como factor determinante del desempeño del sector industrial

A finales de 2014, el Programa Estado de la Nación y la Cepal iniciaron una investigación sobre el crecimiento de los servicios y su impacto en la productividad del sector industrial en Costa Rica. Este fenómeno, conocido como “tercerización”, coincidió con la apertura y desregulación de la economía. El régimen de zonas francas, establecido en 1981, contribuyó en gran medida a este proceso mediante la subcontratación de ciertas etapas de la actividad productiva, lo cual estimuló la creación de nuevos emprendimientos.

El objetivo general del estudio fue analizar el desempeño de los servicios como parte de la cadena de producción del sector industrial, utilizando para ello una fuente de información muy novedosa: la “matriz insumo producto 2011”, elaborada por el Banco Central de Costa Rica.

Entre los principales hallazgos de la investigación cabe citar los siguientes:

- A partir de 1970 se incrementó significativamente la participación de los servicios intermedios en el valor bruto de la producción industrial.
- Las compañías, además de subcontratar funciones como limpieza, logística y alimentación, delegan en proveedores externos otros servicios “modernos”, como telecomunicaciones, operaciones inmobiliarias, alquiler de maquinaria y soporte informático. Es muy baja la subcontratación de servicios de investigación y desarrollo; pocas empresas contratan a universidades o centros tecnológicos para llevar a cabo este tipo de actividades.
- Costa Rica ocupa un puesto intermedio en el aporte de los servicios a la competitividad en la producción de bienes.
- Aunque la subcontratación como porcentaje del valor bruto de la producción en la industria manufacturera es relativamente alta, su costo es elevado en comparación con otros países.

Los hallazgos del estudio muestran la relevancia de los servicios como un nuevo motor de crecimiento económico en Costa Rica, aunque existen dificultades para estudiar con mayor profundidad ese sector por la falta de bases de datos o indicadores especializados. Los resultados de esta investigación serán publicados por el PEN en un nuevo número de su serie “Aportes para el análisis del desarrollo humano sostenible”.

RESPONSABLE: JORGE VARGAS CULLELL

## FICHA 9

### Alianzas institucionales para la difusión de publicaciones sobre desarrollo humano sostenible

Con el fin de poner al alcance de la sociedad información sobre los avances del país y la región centroamericana en materia de desarrollo humano sostenible, desde sus inicios el PEN ha desplegado acciones de divulgación masiva a través de los medios tradicionales y ha procurado el contacto directo con la ciudadanía en actividades presenciales. Más recientemente ha incursionado también en las redes sociales y otras vías de comunicación electrónica.

Entre noviembre de 2014 y agosto de 2015 representantes del PEN participaron en 162 actividades, organizadas con el apoyo de diversas instituciones. Entre las alianzas de más larga data y cuyo trabajo ha sido sistemático se pueden mencionar las siguientes:

- **Dirección General de Servicio Civil.** Por más de diez años el trabajo conjunto ha llevado información y formación a los funcionarios públicos por todo el territorio nacional. En 2015 se firmó un nuevo convenio marco de cooperación entre ambas instituciones, que reconoce el valor y da continuidad a la labor realizada.
- **Subcomisión del Conare para la difusión de los Informes del PEN.** Esta instancia, conformada por las y los Vicerrectores de Extensión y Acción Social de las universidades públicas, ha facilitado la realización de presentaciones, charlas, foros y mesas redondas sobre temas relevantes del acontecer nacional, ante diversos públicos de la comunidad universitaria. Recientemente se incorporó a este grupo de trabajo el representante de la Universidad Técnica Nacional.
- **Defensoría de los Habitantes de la República.** Como auspiciadora permanente del PEN, y a través de su Dirección de Promoción y Divulgación de Derechos, esta institución ha coordinado actividades de investigación y capacitación con funcionarios públicos y miembros de organizaciones sociales, en su esfuerzo por promover los derechos humanos y mejorar los mecanismos de atención al ciudadano en las instituciones públicas.
- **Infocoop.** En el marco del convenio de cooperación entre este Instituto y el Conare/Programa Estado de la Nación, se llevan a cabo actividades de capacitación e investigación que tienen el fin de fortalecer al sector cooperativo. En particular, en 2015 los esfuerzos se han centrado en un análisis de red en zonas específicas, para ubicar a los diversos actores institucionales, privados y ONG que están relacionados con las cooperativas, y determinar los servicios que ofrecen, el tipo de relación y la importancia que tienen para el quehacer de este sector y para las interrelaciones que se establecen en torno a él.

Por otra parte, la gestión de prensa realizada en el período noviembre de 2014-agosto de 2015 incluyó la redacción de 56 comunicados y 12 notas institucionales. Se registraron 848 notas periodísticas sobre los informes del PEN en los medios de comunicación.

RESPONSABLE: VERA BRENES.

## FICHA 10

### Estrategias digitales para la difusión

Entre los esfuerzos para sintonizar la estrategia de difusión del PEN con las demandas de la sociedad actual, se han intensificado las acciones de divulgación que utilizan las tecnologías de información y comunicación (TIC).

Se desarrollaron plataformas informáticas para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*, el *Primer Informe Estado de la Justicia* y el *Quinto Informe Estado de la Educación*, que pueden ser consultadas en la dirección [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

En lo que concierne a las redes sociales, el perfil institucional en Facebook cuenta con poco más de 12.360 seguidores, cifra que representa un crecimiento de 117% con respecto al año anterior. En la red Twitter también aumentaron los seguidores, que en la actualidad ascienden a 20.700. El trabajo de difusión en estos medios implica la mediación de los contenidos de los informes, tanto a nivel de textos como en la parte gráfica, para lo cual se hace uso de recursos como infogramas y vídeos, entre otros. Durante el primer semestre de 2015 se publicaron en Facebook 190 *posts* que han sido vistos por casi 220.000 personas.

Otra innovación en las acciones de difusión del PEN es el diseño de una estrategia para impartir cursos virtuales a docentes, en conjunto con la Fundación Omar Dengo y a través de su plataforma UPE. Este proyecto iniciará en 2016.

RESPONSABLE: VERA BRENES.