

# Prólogo al Decimosexto Informe Estado de la Nación

## Desempeño nacional y rendición de cuentas: el Programa Estado de la Nación

El Estado de la Nación es un programa de investigación y formación sobre desarrollo humano sostenible, cuyo fin es dotar a la sociedad costarricense de instrumentos de fácil acceso para conocer su evolución, desarrollar instancias de rendición de cuentas, fortalecer mecanismos de participación y negociación, y contribuir a la construcción de consensos nacionales. Está asentado en un mecanismo de participación informada de la sociedad y en un proceso de investigación participativo, plural y pluralista; no es gubernamental, pero tampoco antigubernamental.

Mediante la publicación anual del *Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, el Programa busca fortalecer la democracia y la gobernabilidad, al proporcionar a la sociedad un sistema para el seguimiento y evaluación del desempeño nacional, frente a los desafíos y aspiraciones del desarrollo humano sostenible.

El Estado de la Nación fue creado en 1994 por el Consejo Nacional de Rectores (Conare) y la Defensoría de los Habitantes de la República, como un proyecto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en asocio con otros cooperantes internacionales. A partir del 2003 la iniciativa se reestructuró y adquirió el estatus de un programa institucional afianzado enteramente en capacidades institucionales

de Costa Rica. El Conare, órgano de coordinación de la educación superior pública del país, adoptó dos importantes decisiones. Por un lado, decidió otorgar el presupuesto anual necesario para la realización del *Informe Estado de la Nación*, así como apoyar la preparación de informes sobre el sistema educativo costarricense -el *Estado de la Educación*- y sobre la situación de Centroamérica -el *Estado de la Región*-, todos ellos a cargo del equipo técnico del Programa. Por otro lado, delegó la conducción sustantiva de esta iniciativa en los Consejos Consultivos de cada uno de estos Informes. De esta manera quedaron aseguradas la sostenibilidad financiera de las acciones y su independencia.

Esta experiencia ilustra cómo los mecanismos de petición y rendición de cuentas contribuyen a la gestión del desarrollo humano, pues señalan desafíos y fortalecen la definición de metas y prioridades de la acción pública. Los Informes no tienen carácter vinculante, pues ni siquiera son oficiales. Sin embargo, por la legitimidad que han logrado, los temas y problemas que exponen ante la opinión pública son recibidos como planteamientos sustentados y creíbles, a tal punto que numerosas autoridades los consideran de consulta obligada.

En meses recientes el Programa emprendió la tarea de indagar acerca del uso que la ciudadanía hace de sus publicaciones. Hasta ahora, además de los reportajes en medios de comunicación,

se han localizado 185 referencias bibliográficas del *Informe Estado de la Nación* y 215 del *Informe Estado de la Región*, en documentos que han sido recopilados en forma completa y colocados en la página de Internet del Programa. Esas referencias se utilizan para fundamentar proyectos gubernamentales y presentaciones de ministros, viceministros y diputados. También son frecuentes las alusiones a los Informes en seminarios, foros, simposios y talleres en los que se discute sobre políticas públicas y se analiza la situación del país. Asimismo, los resultados de cada edición proveen insumos para la redacción de pactos internacionales -como sucedió en la Cumbre Presidencial extraordinaria de julio de 2010, realizada con el propósito de relanzar el proceso de integración centroamericana-, proyectos de ley, programas de instituciones públicas nacionales (red de cuidado, salarios mínimos, política nacional de seguridad ciudadana, etc.), tesis y tesinas de universidades nacionales e internacionales, y han servido como fuente para numerosos artículos de opinión, investigación y análisis de gran variedad de revistas digitales e impresas. Los Informes están registrados en cuarenta bases de datos y veintitún publicaciones especializadas, y han sustentado documentos estratégicos de organismos internacionales y de la institucionalidad regional (BID, BCIE, SICA, Consejo Consultivo del SICA, Cooperación Danesa, UICN, etc.).

## Asentado nacionalmente, dentro de la corriente del desarrollo humano

Desde su creación, el Programa Estado de la Nación ha realizado esfuerzos para promover y profundizar el estudio y discusión sobre el desarrollo humano sostenible en Costa Rica y, luego, en Centroamérica. La preparación del *Informe Estado de la Nación* a lo largo de dieciséis años ha sido la base para lograr tal propósito. Mediante la combinación de procesos de investigación y consulta a diversos sectores sociales, se han articulado redes de investigación que han favorecido la pertinencia y legitimidad del análisis, así como el establecimiento de vínculos que facilitan el acceso a la información y la difusión de los Informes.

El Programa está al servicio de la calidad de la democracia y la rendición de cuentas. El Estado democrático de Derecho asegura las libertades políticas y los derechos civiles de la población, estableciendo redes universales para el ejercicio de la responsabilidad política, legal y administrativa de las personas investidas con autoridad. En ese contexto, necesariamente deben existir mecanismos que garanticen un efectivo control político y una amplia rendición de cuentas. Sin embargo, a veces el sistema democrático presenta debilidades como la información restringida, la corrupción, la incompleta independencia de los operadores judiciales y la exigua rendición de cuentas, entre otras.

La ausencia de rendición de cuentas erosiona dos principios básicos de la democracia: la igualdad política de las personas, que se ve amenazada por la creación de ciudadanos de primera, segunda y tercera clase, y el control ciudadano al que debe estar sometido el poder político. Una expresión de la rendición de cuentas, en el caso costarricense, es el conjunto de prácticas sociales que se realizan alrededor de la preparación y publicación anual del *Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*.

## Un método para conocer y pensar un país

El *Informe Estado de la Nación* de Costa Rica es una de las tres iniciativas de medición nacional del desarrollo

humano más antiguas del planeta. Se trata, pues, de un informe pionero. Además, tal como consignó el PNUD en su *Informe Anual* del 2001, es uno de los esfuerzos más persistentes en esta materia: a aquella fecha pocos países habían logrado acumular tantos informes sucesivos como Costa Rica (PNUD, 2001).

Desde su primera edición, el Informe conserva una estructura básica, que se modifica y enriquece año tras año, con el fin de seguir tendencias importantes e identificar desafíos en materia de desarrollo humano y exigibilidad de derechos.

## Características y orientaciones del Informe

El concepto de desarrollo humano sostenible (DHS) que se utiliza en los Informes está basado en la propuesta del *Informe sobre Desarrollo Humano* del PNUD y en las contribuciones de Amartya Sen: el desarrollo humano sostenible es un proceso continuo e integral, que reúne componentes y dimensiones del desarrollo de las sociedades y de las personas, en los que resulta central la generación de capacidades y oportunidades de, por y para la gente, con las que la equidad se acrecienta para las actuales y futuras generaciones (PNUD, 1994). El concepto de DHS se diferencia del de capital humano, centrado en las posibilidades producción, al insistir en la habilidad de las personas para llevar el tipo de vida que consideren valiosa e incrementar sus posibilidades reales de elección (Sen, 1997).

Dentro de esta visión, el crecimiento económico, al que tanta relevancia se le atribuyó durante los años ochenta como motor exclusivo del desarrollo, pasa a ser un medio para potenciar la verdadera riqueza de los países: las personas. Al poner a los seres humanos en el centro de este proceso, se enfatiza la importancia de que todos los habitantes tengan igual acceso a las oportunidades, tanto en el presente como en el futuro.

La preparación del *Informe Estado de la Nación* se fundamenta en tres orientaciones básicas:

- **rigor académico:** la articulación de capacidades de investigación de instituciones, expertos y sectores sociales, ha permitido obtener análisis confiables y de calidad sin crear estructuras complejas;
- **legitimidad social:** para obtener arraigo, se han diseñado formas de operación que son parte esencial del proceso de elaboración del Informe, tales como la identificación participativa de los temas y aspectos por investigar; la integración de un Consejo Consultivo con personalidades de procedencia diversa y vocación pluralista, reconocidas por sus contribuciones en asuntos del desarrollo y sus nexos en variados sectores de la sociedad, y la realización de talleres de consulta y validación con académicos y actores de la sociedad, entre otras;
- **amplitud en la difusión:** se ha buscado la máxima difusión de los Informes, de otras publicaciones y del Programa como tal. Para ello se ha utilizado una estrategia que incluye: énfasis en la relación directa, mediante presentaciones, talleres y foros con académicos; actividades de promoción de publicaciones, artículos y reportajes en prensa escrita, radio y televisión, y actividades con el sistema educativo (cursos de actualización para docentes).

## Algunos desafíos de la gestión pública en Costa Rica cubiertos por el Informe

El Informe ha profundizado en muy diversas áreas e incidido en la formulación de políticas públicas y la deliberación sobre los grandes desafíos nacionales. A continuación se repasan algunos ejemplos.

**Educación.** Desde sus primeros años el *Estado de la Nación* abordó el tema de la educación como un asunto estratégico y crucial. Señaló aciertos históricos logrados desde mediados del siglo XIX y subrayó crasos errores cometidos en los años ochenta del siglo XX, que ocasionaron la pérdida de

cobertura educativa en el peor de los momentos, cuando crecía muy rápidamente la población en edad de cursar la enseñanza secundaria. A este punto, el Programa ha ampliado sus análisis en este ámbito y hoy ofrece una mirada profunda de la educación costarricense, a través del *Informe Estado de la Educación*, que prepara y publica por encargo del Conare, y que en el año 2011 tendrá su tercera edición.

**Presupuestos públicos.** En coordinación con otras entidades independientes, el Programa Estado de la Nación participa desde hace varios años en la recopilación y análisis de la información que da sustento al índice latinoamericano de transparencia presupuestaria (Fundar et al., varios años). En el 2009 se dieron a conocer los resultados de la última medición, en la cual, por tercera ocasión consecutiva, Costa Rica obtuvo las mejores calificaciones entre los países estudiados. Pese a ello, se volvió a manifestar una brecha entre los aspectos mejor evaluados y las áreas críticas del índice: fiscalización *versus* rendición de cuentas. Los asuntos mejor evaluados son la fiscalización de los presupuestos, las capacidades del órgano de control externo y la información sobre temas macroeconómicos; los peor evaluados se refieren a la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la asignación de presupuestos. El hecho de que este índice sea elaborado por organismos externos e independientes tiende a legitimar propuestas de mejora en estas líneas, tal como indican algunos de los usos e impactos de este estudio. Así por ejemplo, en la presentación del informe sobre el índice, que se llevó a cabo en la Contraloría General de la República, la jerarca de esa institución asumió compromisos específicos para el mejoramiento de las prácticas asociadas a la fiscalización de los presupuestos, considerando las recomendaciones del informe. En esa oportunidad la cobertura de los medios de comunicación fue amplia, lo mismo que las referencias que en días posteriores se hicieron en la Asamblea Legislativa.

**Carga tributaria.** En forma reiterada el Informe ha señalado que en Costa

Rica la carga tributaria es insuficiente para satisfacer las aspiraciones ciudadanas. Esta carga es baja según estándares internacionales, y además no hay una correspondencia entre lo que las personas le piden al Estado y lo que están dispuestas a darle. El Duodécimo Informe señaló que: “persistió el deterioro de la solvencia económica que se dio a lo largo de la última década, comprometiendo así la estabilidad; la carga tributaria siguió siendo baja y si bien se redujo el déficit fiscal, ello se logró mediante el recorte de la inversión social y la inversión en infraestructura” (Programa Estado de la Nación, 2006). Esta tendencia se modificó entre 2006 y 2008, como producto de un esfuerzo por mejorar la gestión tributaria. Por primera vez en cincuenta años el Presupuesto Nacional cerró con superávit, lo que permitió un aumento de la inversión social y en infraestructura. En los últimos cuatro años el número de contribuyentes se incrementó en más de un 50% y la recaudación real creció muy por encima de la expansión del PIB. No obstante, a raíz de la crisis económica internacional y la desaceleración del crecimiento doméstico, el tema de la insuficiencia tributaria vuelve a cobrar urgencia e importancia. En este sentido, el *Informe Estado de la Nación* insiste en la necesidad de atender este asunto, desde una perspectiva independiente.

**Inversión social y en infraestructura.** El Decimocuarto Informe advirtió que: “Un crecimiento volátil de los ingresos laborales, y niveles insuficientes de inversión social -que además se filtran hacia estratos superiores de ingreso-, junto a un aumento de ingresos que no se reparte por igual, ni redistributivamente, dibujan un panorama de persistente desigualdad. Las transferencias sociales focalizadas empujan a algunos hogares hacia arriba de la línea de pobreza y contribuyen a aumentar la vulnerabilidad frente a esa condición para los hogares de ingresos un poco superiores. No obstante, la insuficiencia de fondos, que no permite cubrir a todos los potenciales beneficiarios, y las filtraciones, que menoscaban la eficiencia, son factores que limitan la capacidad

de los programas para combatir la pobreza”. Con respecto a la inversión en infraestructura, se ha dado seguimiento a la situación de la red vial, su mantenimiento y las opciones de política existentes. En el Decimotercer Informe se dedicó un capítulo propositivo a precisar los cuellos de botella y obstáculos que han hecho de la concesión de obra una opción poco eficaz en el país, y a identificar posibles modificaciones a la normativa, los mecanismos de control y las prácticas asociadas.

**Deuda pública.** Otro tema que es objeto de seguimiento por parte del Informe es la deuda pública nacional, sobre la cual en diversas ocasiones se han sugerido transformaciones en cuanto a condiciones financieras, composición, etc. Hoy es posible reconocer el efecto beneficioso de políticas promovidas por el Ministerio de Hacienda en este campo, como lo expresa una proporción decreciente en la razón deuda versus PIB, que descendió a un 40%, cuando tan solo tres años antes era de 56%. Esta mayor holgura para contratar endeudamiento permitió al Gobierno de la República hacerle frente al gasto público anticíclico durante 2008 y 2009, con resultados importantes tanto en lo social como en lo económico: fue posible, mediante incrementos en la inversión social, aminorar el efecto de la crisis en la pobreza nacional y compensar parcialmente las presiones hacia un mayor desempleo.

Cabe señalar, además, que en varias ocasiones el Programa Estado de la Nación ha sido llamado a facilitar procesos de diálogo social, que condujeron a la formulación de políticas públicas. Son los casos de la Política Nacional de Empleo, la Política Nacional y el Plan de Acción de la Persona Joven, y el diseño de un mecanismo para institucionalizar el diálogo social en un Consejo Económico y Social, todo ello en la administración Pacheco, y la Política Nacional para la Igualdad y la Equidad de Género, durante la administración Arias. Asimismo, el Programa ha apoyado el diálogo para la salida negociada en situaciones de conflicto y deliberación (Concertación Nacional, “Combo

del ICE”, entre otros). Ciertamente, los resultados de los Informes han permitido aclarar las condiciones y límites de la gobernabilidad del país, con aportes conceptuales y resultados específicos.

Con estos ejemplos se pretende ilustrar cómo la identificación de desafíos, y su legitimación desde organizaciones independientes que promueven la petición y rendición de cuentas, puede contribuir a reforzar el cumplimiento de metas y objetivos. 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.

### Cuestiones críticas a partir de la experiencia

La replicabilidad de un programa como el aquí presentado requiere un conjunto de condiciones iniciales, al menos mínimas y que pueden ser reforzadas o ampliadas en el tiempo, tales como arreglos institucionales legítimos en los cuales se asiente, información de cierta calidad y oportunidad, producción científica básica, financiamiento estable, independencia de criterio, conducción y prácticas plurales y pluralistas. La necesidad de contar con mecanismos que den seguimiento al desarrollo, o a temas más delimitados, es casi universal, pero las maneras en que esos mecanismos se organicen son propias de cada país. En este sentido conviene pensar en la reproducción más que en la réplica de las acciones. Lo que sí es claro es que la deliberación informada y la utilidad de los informes son los que acrecientan su credibilidad y arraigo entre tomadores de decisiones, medios de comunicación, organizaciones sociales y población.

El análisis de la experiencia en la producción de informes sobre desarrollo humano durante dieciséis años, sugiere un conjunto relativamente limitado de cuestiones críticas para el desempeño de un programa de formación e información con una importante presencia

pública, que además tiene pretensiones de impacto en la rendición de cuentas y en la exigibilidad de derechos. Esto es, cuestiones cruciales de carácter político, en el tanto su diseño, en más de una oportunidad, puede ser letal o vital para la continuidad misma del programa. Estas se refieren al proceso o a los resultados.

### Estructura, inserción institucional y recursos

Parte importante de la legitimidad de un programa como el Estado de la Nación reside en el prestigio de las instituciones que lo respaldan. En este sentido, el contar, al menos inicialmente, con un auspicio de la cooperación internacional puede ser un elemento de apoyo, pero no sustituye una sólida base nacional. Pero a su vez, este sustrato institucional local debe otorgar una amplia autonomía, de preferencia mediante la delegación de la conducción sustantiva a un mecanismo participativo, plural, pluralista, constituido sobre la base de los méritos y la trayectoria personal de sus miembros, y reglas de participación transparentes, claras y precisas. Particularmente importante ha resultado emprender negociaciones multilaterales, en las que los pesos y contrapesos se hacen presentes de manera simultánea y sustituyen las presiones unilaterales o individuales. Estos factores institucionales y de participación social, para ser eficaces, deben acompañarse de recursos, cuyas fuentes no pretendan condicionar los resultados y, además, sean duraderas.

### Metodología, limitaciones de información y mecanismos de negociación

Otro aspecto crucial se refiere a las fuentes de información, la construcción de variables e indicadores y la crítica a las fuentes. Por un lado es indispensable crear una red de organizaciones e instituciones productoras y usuarias de información, sobre bases de respeto y crítica constructiva, mediante talleres, comunicación fluida y reconocimiento reiterado y explícito de la autoría. Por otro, es necesario separarse de las fuentes mediante el señalamiento de las limitaciones, la sugerencia y el apoyo para la adaptación de variables y la

construcción de indicadores, para así ampliar la frontera de la información y el conocimiento en temas de interés público. El equilibrio entre el uso de fuentes externas, por lo general oficiales, y mantener cierta distancia de ellas, supone una importante capacidad metodológica y de reprocesamiento de esas fuentes, para la cual la disponibilidad de las bases de datos de encuestas, censos y datos altamente desagregados es muy importante. La independencia respecto del Gobierno cobra particular relevancia en lo que a la información se refiere.

### Actitud frente al error u omisión

Como cualquier proceso de conocimiento científico, se reconoce como cierto el hallazgo en tanto no ha sido refutado, pero, una vez generado un razonamiento o dato que lo contradice, el primer paso es la aceptación pública y la corrección respectiva. Como principio y resultado, la crítica, sea cual sea, siempre es bien recibida.

### Estilo del Informe y acción del programa

No toda actividad del programa puede o debe reflejarse en sus informes. Es posible construir un conjunto de desafíos sobre los que se concentra la atención y que, a la vez, sirven de hilo conductor a lo largo de varias ediciones, sin pretender “resolver” los problemas nacionales, todos y a cada paso. La pregunta es si es necesario proponer para incidir en políticas públicas, o si es posible hacerlo mediante el señalamiento de desafíos (poco más de la mitad del camino hacia la proposición) y facilitar procesos de diálogo. La facilitación de diálogos nacionales sobre bases técnicas preparadas en el marco del programa, que no necesariamente forman parte del informe, han mostrado un alto potencial.



**Miguel Gutiérrez Saxe**

Director

PROGRAMA ESTADO DE LA NACION

## FICHA 1

**Estado de la Región: un informe desde y para Centroamérica**

Los resultados del proceso de consulta y evaluación realizado durante el segundo semestre del 2009, y las indicaciones recibidas en la reunión de Consejo Consultivo efectuada en enero del 2010, permitieron formular el temario del *Informe Estado de la Región (2011)*, cuya publicación está prevista para mediados del 2011.

La estructura del próximo *Estado de la Región* mantiene algunas características del Informe anterior (2008) e incorpora elementos novedosos, que buscan fortalecer su papel como instrumento para el seguimiento del desarrollo humano sostenible en Centroamérica. Entre las innovaciones cabe destacar las siguientes:

- Se crea una nueva sección, compuesta por seis capítulos breves en los que se ofrece un panorama general de las principales tendencias demográficas, sociales, económicas, ambientales, políticas y de relaciones internacionales de Centroamérica, a la luz de la información incluida en el Compendio Estadístico.
- La integración regional se aborda como un tema transversal en todos los capítulos.
- Se hace un mayor uso de fuentes de información localizadas en los países.
- Los datos del Compendio Estadístico son visibles a lo largo de todo el Informe.

■ En la sección "Desafíos del desarrollo humano sostenible" se tratan menos temas, pero con mayor profundidad.

En su cuarta edición, el *Estado de la Región* tendrá cuatro grandes secciones. Además de la "Sinopsis", en la que se realiza una interpretación estratégica de los principales hallazgos de las investigaciones, y el apartado "Panorama Regional", descrito anteriormente, el Informe examinará en detalle tres áreas que han sido identificadas como desafíos para el desarrollo humano sostenible en Centroamérica, a saber:

- Consolidación de Estados de y para la democracia.
- Gestión del riesgo y el cambio climático.
- Impactos sociales de la crisis económica internacional.

Finalmente, la cuarta sección se concentrará en un dilema estratégico regional, que en esta ocasión es el relacionado con la exclusión social y la pobreza; se intentará responder la interrogante ¿cómo reducir de manera sostenible la exclusión social y la pobreza, por medio de acuerdos políticos nacionales y regionales de carácter pluralista? Al igual que en el Informe anterior, este apartado tendrá, además de un diagnóstico, un análisis prospectivo e identificará un menú de opciones de política pública con base en la revisión de lecciones aprendidas y experiencias internacionales.

La red de investigación del Informe está

constituida por más de cien colaboradores de todos los países de la región, algunos de los cuales participan en el marco de ocho convenios de cooperación suscritos con centros académicos y organismos internacionales. A septiembre de 2010, los estudios más avanzados correspondían a los temas de seguridad social, institucionalidad pública, administración de justicia, cooperación internacional, exclusión social y pobreza rural. Estos trabajos, aparte de servir como insumos para el *Estado de la Región*, permitirán emprender acciones de difusión e incidencia dirigidas a grupos meta específicos.

Durante el año 2010, además de desplegar este proceso de investigación, continuó la difusión de los contenidos del Informe publicado en 2008. Como parte de esos esfuerzos se realizaron cerca de treinta presentaciones y conferencias, tanto dentro como fuera de la región, algunas de ellas como parte de actividades de planificación estratégica de organismos como el BID, el BCIE, la UICN, gobiernos nacionales, cancillerías y agencias de cooperación europea.

La preparación, publicación y difusión del *Informe Estado de la Región (2011)* es auspiciada por un amplio y diverso grupo de instituciones y organismos nacionales (Conare y Defensoría de los Habitantes) e internacionales (OPS-OMS, RUTA, Danida, UICN, Aecid). Paralelamente a la difusión de esta nueva entrega, se diseñará un mecanismo para garantizar la publicación periódica de próximos informes regionales.

## FICHA 2

**Inicia preparación del Tercer Informe Estado de la Educación**

Se encuentra en marcha el proceso de investigación del *Tercer Informe Estado de la Educación*, el cual se centra en un temario que recoge las recomendaciones derivadas del proceso de consulta realizado en 2009. La estrategia de investigación fue acompañada de un marco conceptual y un conjunto de aspiraciones nacionales en materia educativa. Estas últimas fueron elaboradas como resultado de una exhaustiva revisión de estudios nacionales e internacionales producidos en los últimos veinte años. Ambos documentos fueron sometidos a discusión y aprobados por el Consejo Consultivo del Informe.

La preparación del Informe involucra a unos treinta investigadores de distintas disciplinas (Economía, Historia,

Sociología, Educación, Estadística, Ciencias, Psicología, Pedagogía), quienes desarrollan proyectos de su propia iniciativa gracias al apoyo del "Fondo Concursable del Estado de la Educación", creado por el Conare con el fin de incentivar la realización de estudios sobre temas relevantes en materia educativa.

El trabajo en torno al *Estado de la Educación* incluye la organización de actividades en las que se presentan avances de investigación y se busca abrir espacios de discusión sobre los desafíos de la educación costarricense. A junio de 2010 se habían efectuado veintitrés encuentros en los que participaron más de 450 personas, representantes de muy diversos sectores sociales: sindicales, empresariales, académicos, jerarcas y funcionarios públicos

del sector educativo y la Contraloría General de la República, docentes de preescolar, primaria y secundaria, autoridades universitarias y organizaciones no gubernamentales.

Paralelamente se ha realizado una labor de divulgación de resultados en distintas partes del país. Asimismo, se ha establecido una serie de alianzas estratégicas con diversas entidades y organismos nacionales e internacionales, con los cuales se espera fortalecer hacia futuro la incidencia de esta iniciativa.

En septiembre del 2010 dio inicio el proceso de redacción final del Tercer Informe Estado de la Educación, que se espera esté listo en el primer trimestre de 2011.

## FICHA 3

**Reconstrucción, revisión y ampliación de la base de datos para el monitoreo de las acciones colectivas**

Desde el año 2000 el *Informe Estado de la Nación* da seguimiento al tema de las acciones colectivas, gracias al esfuerzo del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica y el Programa Estado de la Nación, que en forma conjunta definieron una metodología, diseñaron y estructuraron una base de datos que se actualiza cada año.

En el 2009 las instituciones tropezaron con problemas técnicos que impidieron seguir trabajando con esos registros. Ante tal situación, el Programa Estado de la Nación se abocó a la tarea de recuperar y compilar la información a partir de fragmentos dispersos en distintos documentos de su archivo. El trabajo incluyó además un proceso de revisión y ajuste de los manuales de codificación, pues a lo largo del período se efectuaron cambios en la estructura o los contenidos de la base de datos, y no siempre se homologaron para el período anterior. De esta manera se actualizaron las categorías de registro, y luego se efectuó una detallada revisión y limpieza de los registros incluidos a lo largo de los últimos años.

Finalmente, ya con el instrumento metodológico reconstruido, revisado y actualizado para el período 2000-2008, se procedió a levantar la información correspondiente al 2009 y a hacer los procesamientos estadísticos para este Informe. La nueva base de datos será puesta a disposición del público en el sitio web del Programa.

## FICHA 4

**Diseño y creación de un sistema de seguimiento de las sentencias de la Sala Constitucional: un esfuerzo interinstitucional**

En el 2009, el Centro de Jurisprudencia Constitucional, -órgano adscrito a la Sala Cuarta de la Corte Suprema de Justicia- y el Programa Estado de la Nación, se dieron a la tarea de diseñar y desarrollar un sistema de seguimiento de las sentencias de ese tribunal. En la actualidad, se está terminando la fase de implantación de este instrumento dentro del sistema de gestión de la Sala.

La idea original fue producto de la colaboración entre el profesor Jeff Staton, de la Universidad de Emory, Estados Unidos, y Jorge Vargas Cullell, del Programa Estado de la Nación. Los primeros resultados obtenidos por medio de esta iniciativa se analizan en el capítulo 5 de este Informe, y aportan datos interesantes sobre un área del sistema político-jurídico costarricense que hasta ahora no había sido explorada.

El sistema abre un rico espacio de investigación, inédito y valioso, para el mejoramiento del desempeño nacional en materia de administración de justicia. A través de él será posible identificar fortalezas y debilidades en aspectos centrales como, por ejemplo, el grado de satisfacción de las y los ciudadanos que recurren a la Sala, el nivel de cumplimiento de las sentencias según temas, instituciones recurridas o perfil de los recurrentes, y los asuntos e instituciones más recurridos, entre otros.

## FICHA 5

**Líneas orientadoras para un plan nacional de empleo juvenil**

A solicitud de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Programa Estado de la Nación está desarrollando un proyecto que, a través de un proceso de consulta, busca identificar las principales líneas orientadoras de un plan nacional de empleo juvenil.

Esta propuesta responde al interés de contar con una política que ordene y guíe

las acciones institucionales, a la vez que promueve la participación privada, en un esfuerzo por lograr que la población joven del país tenga un empleo pleno, productivo y acorde con lo que la OIT denomina "trabajo decente".

Entre los objetivos planteados están identificar y sistematizar el marco institucional, las políticas y los programas

relacionados con el empleo juvenil desarrollados en los últimos cinco años y caracterizar sus fortalezas y debilidades, de modo que se puedan señalar tareas pendientes para un abordaje eficaz en esta materia.

## FICHA 6

**Difusión de las publicaciones del Programa Estado de la Nación**

El Programa Estado de la Nación produce tres Informes: el *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible* (anual), el *Estado de la Región*, enfocado en el ámbito centroamericano (cada cuatro años) y el *Estado de la Educación* (cada dos años). Todos ellos parten de tres principios básicos: rigor académico, legitimidad social y amplitud en la difusión.

El Área de Difusión del Programa tiene a su cargo la organización de múltiples actividades para divulgar los tres Informes, y para ello sigue una estrategia que incluye dos modalidades de contacto con el público: una relación más cercana por medio de acciones de capacitación, y una comunicación masiva a través de los medios tradicionales y la Internet. Para ambas áreas de trabajo se producen materiales impresos, audiovisuales y digitales.

Los públicos meta son variados: tomadores de decisiones, investigadores, medios de comunicación, sector público, sector educativo, organizaciones sociales y sociedad civil. En las siguientes fichas se comentan las labores de capacitación, producción de materiales y comunicación realizadas en el último año.

## FICHA 7

**Capacitación**

Entre noviembre de 2009 y agosto de 2010 se efectuaron 81 actividades, con una participación de 2.894 personas, como se detalla a continuación.

**Información y formación para funcionarios públicos y organizaciones sociales**

Hasta agosto de 2010 se habían realizado veintinueve presentaciones sobre los resultados de los Informes que elabora el Programa, dirigidos a funcionarios públicos, miembros de organizaciones sociales y el público en general. Se contó con una asistencia total de 1.063 personas.

Además, en conjunto con la Dirección General de Servicio Civil se organizaron cuatro talleres de un día y medio, para profundizar en temas centrales de la realidad nacional. Participaron 172 funcionarios públicos y jefes de departamento.

También se atendieron diversas invitaciones para hacer presentaciones sobre temas específicos en foros especializados. Así por ejemplo, a solicitud de la Defensoría de los Habitantes, en Puntarenas se ofreció una charla sobre migración, desempleo y desarrollo integral de la zona de Occidente

Finalmente, en dos actividades se expusieron los principales hallazgos del *Informe Estado de la Región*. Se contó con un público de 128 personas, que incluyó a representantes sindicales y universitarios.

**Se consolida alianza Infocoop-Conare/ Programa Estado de la Nación**

En el 2010 se firmó un nuevo convenio que da continuidad a la alianza Infocoop-Conare/Programa Estado de

la Nación, para seguir realizando actividades de capacitación e investigación sobre temas relevantes para el desarrollo nacional y, en particular, para el movimiento cooperativo.

En este marco, se concluyó el estudio exploratorio "Emprendimientos cooperativos: una opción de empleo para estudiantes y egresados(as) de la educación secundaria", efectuado en los cantones de San Carlos y Pérez Zeledón. En ambos casos se llevaron a cabo talleres de devolución de los resultados y se elaboraron propuestas para mejorar la formación de los jóvenes, así como para ampliar sus opciones de empleo en las regiones respectivas.

También se expusieron los resultados del *Decimoquinto Informe Estado de la Nación* a funcionarios del Infocoop -para apoyar su proceso de planificación para el año 2011- y a miembros de cooperativas interesadas en conocer la situación del país en materia de desarrollo humano. En total se realizaron cuatro actividades, con una participación de 113 personas.

**Ciclo de capacitación para comunicadores**

El Programa Estado de la Nación y el Sindicato Nacional de Periodistas de Costa Rica unieron esfuerzos a partir de junio de 2010, con el fin de organizar los ciclos de capacitación denominados "Construcción de una agenda para el desarrollo", dirigidos a comunicadores afiliados a la citada organización.

La iniciativa consiste en la realización de charlas mensuales que abordan diversos temas contemplados en los informes

CONTINÚA >>>

## FICHA 7 &gt;&gt;&gt; CONTINUACIÓN

**Capacitación**

*Estado de la Nación, Estado de la Región y Estado de la Educación* y, además, proporcionan ideas de cómo utilizar estas publicaciones, consultar fuentes y analizar estadísticas, para satisfacer los requerimientos de información en la labor profesional de las y los periodistas.

El primer ciclo de capacitación comprendió cinco sesiones, cada una de ellas dedicada a un área temática, a saber:

- Paradojas en el desarrollo humano de Costa Rica.
- Desafíos estratégicos en materia de equidad: desigualdad de ingresos y salarios mínimos.
- Uso de los recursos naturales desde la perspectiva de la huella ecológica: bosque, agua y energía.
- Los retos de la democracia costarricense en la gestión y representación política responsables: la eficiencia de los poderes Ejecutivo y Legislativo.
- Desafíos estratégicos en educación: ampliar la inversión y combatir la exclusión estudiantil en secundaria.

Para inicios del 2011 se tiene previsto desarrollar una segunda jornada de capacitación, con base en el *Decimosexto Informe Estado de la Nación*.

**Continúan las aventuras didácticas que buscan llevar los Informes a las aulas**

El Programa se ha dado a la tarea de promover el uso del *Informe Estado de la Nación*, como material complementario para el abordaje de los contenidos y objetivos establecidos para la asignatura de Estudios Sociales. Con ese propósito, en coordinación con la Asesoría Nacional de Estudios Sociales y las Asesorías Pedagógicas de esta materia se realizaron catorce talleres para profesores y profesoras en las regiones educativas de Pérez Zeledón, San Carlos, Cartago,

Puntarenas, San José, Turrialba, Heredia, Santa Cruz, Liberia, Desamparados, Sarapiquí y Grande de Térraba; estas actividades contaron con la participación de 347 personas. Asimismo, se efectuaron ocho talleres con docentes de primaria de las regiones educativas de Puntarenas, San José, Santa Cruz, Turrialba, Heredia, Los Santos, Aguirre y Sarapiquí.

Además se entregó a 282 profesores y profesoras el texto *Un grano de maíz en la integración centroamericana*, el cual pretende apoyar el abordaje de contenidos del programa de Estudios Sociales que se vinculan con el tema centroamericano. La entrega se coordinó en las regiones educativas de Pérez Zeledón, Puntarenas, San José, Turrialba, Santa Cruz, Liberia, Desamparados, Sarapiquí y Grande de Térraba.

Por otra parte, en el XII Congreso Nacional de Ciencia, Tecnología y Sociedad, coordinado por Cientec, y en el III Encuentro de Enseñanza de la Matemática, organizado por la UNED, se expusieron los avances del *Módulo educativo para Matemática en segundo ciclo*. En los talleres de ambas actividades participaron 32 docentes de diferentes regiones.

Adicionalmente, se realizaron presentaciones del Segundo Informe Estado de la Educación a 173 funcionarios y funcionarias del Ministerio de Educación Pública.

**Informe Estado de la Nación en la comunidad universitaria**

Siendo el Programa Estado de la Nación parte del Conare y de las universidades públicas del país, una tarea muy importante es la difusión de sus publicaciones en la comunidad universitaria. Este trabajo se logra gracias a que la Comisión de Vicerrectorías de Extensión y Acción Social conformó la Subcomisión de Presentación del Informe Estado de la Nación, que en el 2010 es coordinada por la Universidad de Costa Rica.

A finales del 2009, la Subcomisión organizó la videoconferencia de presentación del *Decimoquinto Informe Estado de la Nación*, en la cual participaron 124 miembros de la comunidad universitaria, y

concretó la realización de cuatro foros de reflexión sobre temas clave del desarrollo:

- Armonía con la naturaleza: lo urgente y lo importante”, en el ITCR.
- “Las políticas públicas y el reto de los programas sociales en Costa Rica”, en la UCR.
- “La incidencia política en el desarrollo local”, en la sede de la UNED en Palmares.
- “Desigualdad social. UNA discusión entre iguales”, en la UNA.

A las cuatro actividades asistieron 360 personas. Para lo que resta del año 2010 se tienen previstos varios foros regionales.

Un especial reconocimiento merece el foro realizado en la UNA, para el cual se desarrolló un proceso de varios meses con grupos de alumnos que estudiaron, analizaron e interpretaron el capítulo especial del Decimoquinto Informe, sobre el tema de las clases sociales en el país. Esto les permitió capacitarse para luego dirigir y hacer las presentaciones en la videoconferencia que cerró la actividad, en la cual participaron estudiantes de Heredia, Nicoya, Liberia y Pérez Zeledón.

El Programa Estado de la Nación agradece profundamente a los representantes de las cuatro universidades que integran la Subcomisión, por su empeño y dedicación en esta tarea de abrir espacios de análisis y llevar información a la comunidad universitaria y a la sociedad costarricense. Además cabe resaltar que esta instancia planteó y logró la aprobación de un proyecto que dará continuidad a este esfuerzo conjunto en el período 2011-2013.



## FICHA 8

**Producción de materiales educativos**

El Programa Estado de la Nación busca dotar a la sociedad de instrumentos de fácil acceso para conocer los desafíos del desarrollo humano y, de este modo, promover la reflexión propositiva y la formación de opiniones fundamentadas. Esto incluye, desde luego, al sector educativo. Cada año el Programa elabora materiales impresos, y más recientemente audiovisuales, en los cuales incorpora una mediación pedagógica que pone al alcance de docentes y estudiantes los principales resultados de sus investigaciones.

Los ejemplos más recientes de esta producción son los textos *Un grano de maíz en la integración centroamericana* y *Módulo educativo para Matemática en segundo ciclo*, ambos basados en el *Informe Estado de la Región (2008)*. El primero es un módulo educativo que pretende mejorar el acceso de la población a información amplia y oportuna sobre la realidad de Centroamérica. Durante el 2010 se ha entregado a profesores de Estudios Sociales de diferentes regiones educativas del MEP y a emisoras culturales del Istmo que son homólogas del Instituto Costarricense de Enseñanza Radiofónica (ICER). A su vez, la segunda publicación ofrece a maestras y maestros una herramienta complementaria para abordar los objetivos y contenidos del programa de estudios de Matemática, con datos reales y cercanos a la realidad estudiantil. Esta es una iniciativa ejecutada de manera conjunta entre el Programa Estado de la Nación y el MEP, a través de la Dirección de Desarrollo Curricular y su Asesoría Nacional de Matemática de primero y segundo ciclos. Con este material se busca promover un aprendizaje de la Matemática en el que los números adquieren sentido como parte de un contexto social, económico, político y ambiental, y en el que además se incentiva el análisis crítico de la realidad, la reflexión propositiva y la resolución de problemas derivados de situaciones del entorno.

Otra iniciativa innovadora que se está desarrollando es la producción de una serie de vídeos cortos sobre temas sociales, económicos, ambientales y políticos, tanto a nivel nacional como centroamericano. Se proyecta que este material tenga varios usos: como complemento para las actividades de capacitación y las exposiciones -presenciales y virtuales- que realizan los voceros del Programa; como recurso didáctico que los docentes puedan utilizar en el aula, y como fuente de consulta en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr) y en la cuenta del Estado de la Nación en la página Youtube.

## FICHA 9

**Comunicación**

Entre los avances que reporta el Programa Estado de la Nación en el ámbito de la comunicación destaca la remodelación de su página en Internet. Además se dio continuidad a la producción de foros de análisis en radio Universidad

**Página en internet**

En junio de 2010 el Programa puso en línea el nuevo diseño de su página en Internet, [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr), que presenta una estructura más amigable con las necesidades de información de sus usuarios. Entre sus novedades está una biblioteca virtual, que brinda acceso directo a más de quinientas publicaciones sobre el desarrollo humano sostenible en Costa Rica y Centroamérica; los textos pueden ser descargados en forma completa y su localización se facilita por medio de un buscador por palabras clave. Entre los documentos disponibles destacan, claro está, los informes *Estado de la Nación*, *Estado de la Región* y *Estado de la Educación*.

El menú principal del sitio contiene siete secciones: apoyo a toma de decisiones, investigación académica, estadísticas, apoyo educativo, recursos para capacitación, sala de prensa y biblioteca virtual. Además ofrece información institucional del Programa Estado de la Nación.

Los tomadores de decisiones encontrarán documentos referentes al panorama general costarricense y centroamericano, insumos para el análisis de políticas públicas y propuestas sobre temas específicos.

Los investigadores académicos, aparte de consultar las publicaciones del Programa, pueden revisar los estudios o ponencias que sirven como insumos para la elaboración de los distintos Informes, así como su metodología.

La página contiene además una sección de estadísticas en la que se pueden descargar series históricas para Costa Rica, en su mayoría disponibles a partir de 1985. A nivel regional se ofrecen series anuales e indicadores de largo plazo, que delimitan un panorama general de la evolución de Centroamérica en los últimos cincuenta años.

Los visitantes del sitio también tienen a su disposición publicaciones didácticas -conocidas como "módulos"- que motivan al lector a informarse, a actuar de modo autodidacta y a crear una mediación pedagógica para la enseñanza primaria y secundaria, así como para la capacitación de líderes de organizaciones sociales, sobre temas de la realidad costarricense y centroamericana. Estos y otros recursos pueden ser consultados en las secciones de apoyo educativo y capacitación. Hay un apartado especial para estudiantes, denominado "Apoyo a tus tareas".

Otra sección es la "Sala de prensa", donde las y los comunicadores pueden encontrar información útil, como las últimas noticias del Programa Estado de la Nación, estadísticas, carpetas con los principales hallazgos de los Informes y materiales audiovisuales.

**Foros en radio Universidad**

Se ha dado continuidad a los "Foros Radio Universidad de Costa Rica-Estado de la Nación", un espacio de una hora de duración que se transmite el último miércoles de cada mes, y en el cual se abordan temas de actualidad y trascendencia nacional.

En este período se mantuvo el formato que se ha utilizado para la producción de estos espacios: dos o tres expertos

## FICHA 9 &gt;&gt;&gt; CONTINUACIÓN

**Comunicación**

invitados analizan el tema propuesto para cada foro, bajo la moderación de un integrante del equipo técnico del Programa Estado de la Nación y con el respaldo de información debidamente documentada y fundamentada.

Entre los temas abordados en las últimas ediciones destacan los siguientes:

- Hallazgos y desafíos del *Decimoquinto Informe Estado de la Nación*.
- La crisis económica: su evolución más reciente y perspectivas.
- Desafíos de la enseñanza de las Matemáticas para la Costa Rica que deseamos.
- Los desafíos de la inserción económica de Centroamérica después de la crisis internacional.
- ¿Cuál es el perfil de los conflictos ambientales en el país y el rol de los actores?
- Lectoescritura y éxito escolar: dos caras de una misma moneda.