

Prólogo al Decimoquinto Informe Estado de la Nación

Desempeño nacional y rendición de cuentas: el programa de formación e información Estado de la Nación

El Estado de la Nación es un programa de investigación y formación sobre desarrollo humano sostenible, nacido en 1994. Es auspiciado por el Consejo Nacional de Rectores (Conare) y la Defensoría de los Habitantes de la República, y está asentado en un mecanismo de participación informada de la sociedad, así como en un proceso de investigación participativo, plural y pluralista. Busca ofrecer a la sociedad una imagen sobre los problemas y potencialidades del país, para “conocer la Costa Rica que tenemos y pensar la Costa Rica que deseamos”, ejerciendo de esta manera una magistratura de influencia. La experiencia adquirida ha llevado al Programa a preparar informes regionales centroamericanos y a profundizar la visión en un tema central, con el *Informe Estado de la Educación*.

A lo largo de quince años se ha podido iluminar en forma creciente desafíos nacionales y regionales, proponer debates, facilitar diálogos y, en casos muy calificados, abordar dilemas, e incursionar en planteamientos específicos. La elaboración del Informe es una acción identificada en el marco universitario (Comisión de Financiamiento Permanente-Conare, 1993) que ha llegado a muchos sectores de la sociedad con temas de gran variedad. Muchos han utilizado esta fuente de informa-

ción; se la tiene por creíble, y ha calado su estilo de abordar los asuntos de interés público, de ir a la información para sustentar las valoraciones. El sentido de la contribución es claro: 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.

Este Decimoquinto Informe aporta una novedad al presentar un amplio análisis sobre las clases sociales en Costa Rica, basado en un muy importante esfuerzo estadístico, riguroso y complejo, pero con una primera expresión sencilla y profunda: mostrar coloridos rostros humanos para sintetizar la evolución de las condiciones de vida de sectores sociales y económicos, a lo largo de poco más de dos décadas de transformaciones nacionales. Este enfoque se complementa con la visión de las políticas públicas en relación con la equidad en el país. Este es, además, un año en el que se reflexiona sobre dos importantes instituciones, la Sala Constitucional y la Defensoría de los Habitantes, en sus aniversarios vigésimo y decimoquinto, respectivamente, un insumo que se espera enriquezca el clima y contexto de la contienda electoral.

Asentado nacionalmente, dentro de la corriente del desarrollo humano

El Estado de la Nación fue creado en 1994 por el Conare y, coincidiendo con sus primeros pasos, por la Defensoría de los Habitantes de la República, como un proyecto auspiciado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en asocio con otros cooperantes internacionales, como la Unión Europea (Comisión de Financiamiento Permanente-Conare, 1993). A partir de 2003, se reestructuró y adquirió el estatus de un programa institucional asentado en Costa Rica, con capacidades y actividades regionales. La Defensoría de los Habitantes y las cuatro instituciones estatales de educación superior (Universidad de Costa Rica, Instituto Tecnológico de Costa Rica, Universidad Nacional y Universidad Estatal a Distancia), agrupadas en el Conare, ratificaron su apoyo a este esfuerzo mediante la creación del Programa y el establecimiento de un convenio para su operación. La base así definida es permanente y garantiza la independencia de esta iniciativa.

Desde su nacimiento, el Programa Estado de la Nación ha realizado importantes esfuerzos para promover y profundizar el estudio y discusión sobre el desarrollo humano sostenible en Costa Rica y, luego, en Centroamérica. La preparación anual del *Informe Estado de la Nación* a lo largo de tres lustros ha sido la base para lograr tal propósito.

Un análisis de esta experiencia fue publicado en el texto de Isunza y Olvera (2006), sobre democratización y rendición de cuentas.

Mediante la combinación de procesos de investigación y consulta a representantes de 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. Estos procesos permitieron construir un marco de referencia basado en una concepción del desarrollo como la ampliación de las opciones de las personas, en un momento en que la corriente predominante le dejaba todas las respuestas al mercado. El simbolismo del desarrollo humano se hizo presente y, detrás de él, las preguntas sobre los factores que conducen a ese objetivo, las respuestas sobre la organización de políticas públicas y su articulación complementaria con la acción del mercado.

Ahora bien, el sentido más básico de la iniciativa, tanto conceptualmente como por la práctica que lo origina y fortalece, está asociado al Estado democrático de Derecho y a la calidad de la democracia.

Estado democrático de Derecho, el fundamento de la iniciativa

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, así como para la rendición de cuentas. Es decir, provee garantías para el ejercicio del estatus de ciudadanía bajo el dominio legal del Estado democrático (O'Donnell, 1998). En esta definición, la rendición de cuentas es un componente esencial. El Estado democrático de Derecho necesariamente refiere a la rendición de cuentas y a los mecanismos de control político. En este sentido el Estado democrático de Derecho se distingue de la ausencia del mismo -que torna imposible la existencia de una democracia-, así como del Estado antidemocrático de Derecho. En este último, el

Poder Judicial aplica a la ciudadanía leyes antidemocráticas, que sancionan limitaciones al ejercicio de los derechos civiles y políticos, a la vez que legitiman la falta de control ciudadano sobre el poder político (O'Donnell, 1998).

Ahora bien, es claro que el Estado democrático de Derecho no carece de debilidades, como la escasa capacidad para impartir justicia pronta, cumplida e igual para todos -incluyendo al Estado- y la pugna con legados autoritarios o militaristas, que a veces conduce a la impunidad ante la violación de los derechos humanos.

Otras debilidades importantes son la información restringida, la incidencia de la corrupción y la exigua rendición de cuentas, así como la incompleta independencia de los sistemas judiciales con respecto a otros poderes del Estado. Estos problemas asociados al Estado democrático de Derecho plantean desafíos fundamentales: la creación de un clima de seguridad personal y jurídica y la transparencia de las acciones.

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, es decir, la sujeción de este último al Estado de Derecho. La inadecuada o inexistente rendición de cuentas ocasiona la entronización de una vida democrática de muy baja calidad. Las peores consecuencias las paga la sociedad como un todo. El sistema político experimenta una pérdida de legitimidad que afecta su gobernabilidad y su misma estabilidad política y económica.

Un programa al servicio de la calidad de la democracia y la rendición de cuentas

En una democracia, las elecciones libres son un requisito necesario, pero insuficiente; se requiere también la rendición de cuentas. En su artículo 11, la Constitución Política de la República de Costa Rica contiene un enunciado bastante común en las constituciones de América: que los funcionarios públicos no son más que simples depositarios de

la autoridad. En el artículo 2 indica que la fuente de esta autoridad reside en la Nación y que la Nación es indelegable, somos todos. La soberanía también reside en la Nación.

La rendición de cuentas está asociada desde un inicio al concepto de democracia representativa. Así por ejemplo, en la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, de 1789, el derecho de petición tenía como contrapartida “el deber de todos los ciudadanos de contribuir, equitativamente en razón de sus posibilidades, a las cargas públicas (artículo XIII) y su derecho de comprobar, por sí mismos o mediante sus representantes, la necesidad de la contribución pública, consentirla libremente, saber cómo se emplea y determinar la cantidad, la base imponible, el cobro y su duración”.

El segundo requisito para la democracia es, pues, que el poder político rinda cuentas. ¿Qué significa esto? Que los gobernantes asumen ante la ciudadanía la responsabilidad por sus acciones, sean estas en los poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial, o bien en las municipalidades. Los servidores públicos y, en general, las personas que detentan cargos de representación social y política, o aquellos que son intermediarios sociales, como los partidos políticos y los medios de comunicación colectiva, deberían rendir cuentas también. Se dice que una democracia requiere rendición de cuentas porque la fuente de poder de los gobernantes es la ciudadanía.

En una democracia de alta calidad la rendición de cuentas está desarrollada en los ámbitos político, legal y administrativo. El primero se refiere a los mecanismos que permiten a las y los ciudadanos velar por el cumplimiento de las ofertas electorales, el buen gobierno y la gobernabilidad. Se trata de tomarles la palabra a quienes solicitan el apoyo de los electores y sancionar severamente el engaño o el incumplimiento. El segundo contempla los instrumentos para el control de la legalidad y la justicia; no basta la existencia de un Estado de Derecho: el poder político debe estar sujeto a él. Ninguna institución o persona está por encima de la ley, tanto

en la esfera pública como en la privada. Además, la administración de la justicia debe estar abierta al escrutinio público, como un medio para promover una justicia igual, pronta y cumplida para todas las personas. Por último, la rendición de cuentas administrativa alude a los mecanismos para el control y la evaluación de la eficacia y el trato digno en la función pública. La expresión “servidor público” recuerda que el fin de las instituciones es satisfacer, con eficiencia y equidad, aquellas necesidades de la población que han sido reconocidas como de interés público.

Una expresión de la rendición de cuentas, en el caso costarricense, es el conjunto de prácticas sociales desarrolladas alrededor de la preparación y publicación anual del *Informe Estado de la Nación*, con base en tres principios: rigor académico, legitimidad social y amplitud en la difusión.

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 se consignó en el *Informe de Labores* del PNUD 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).

Esta es una iniciativa independiente, cuya misión es mejorar el acceso de la ciudadanía a información amplia, oportuna y veraz sobre los asuntos de interés público. Se trata de un producto social, no individual. En él participa un consorcio de instituciones que incorpora, además de la Defensoría de los Habitantes de la República y las universidades públicas agrupadas en el Conare, a diversos organismos de cooperación internacional que lo han apoyado decididamente y en diversos momentos: PNUD, OIT, OPS, Unicef, la Unión Europea, el Convenio Bilateral de Desarrollo Sostenible Costa Rica-Holanda y los gobiernos de los Países Bajos, Suecia y Dinamarca. A estas enti-

dades se han sumado algunas instituciones nacionales, como el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo y la Contraloría General de la República.

La tarea del Programa Estado de la Nación 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 formación de consensos nacionales, tan necesarios en épocas de profundos cambios, además de ser ejercicios imprescindibles en una sociedad democrática. Su informe anual no es un documento gubernamental, tampoco es antigubernamental; se centra en valorar el desempeño de la nación. Por eso tiene como lema “Conocer la Costa Rica que tenemos, pensar la Costa Rica que deseamos”.

El *Informe Estado de la Nación* reúne:

- Más de quinientas referencias bibliográficas anuales.
- Cinco coordinadores temáticos para los cuatro temas regulares (equidad e integración social; oportunidades, estabilidad y solvencia económicas; armonía con la naturaleza; fortalecimiento de la democracia) y el tema especial que se define para cada edición.
- Alrededor de cincuenta investigadores e investigadoras en cada edición.
- Un compendio estadístico con más de doscientas variables, sobre asuntos económicos, sociales, ambientales y políticos.

Para su producción se cuenta con:

- Un portal en Internet que registra 5,2 millones de *hits* al año y alrededor de 35.000 visitas complejas al mes (se visitan varios capítulos, ponencias, etc., por lo general se imprimen varios resultados).
- Acuerdos institucionales con la CGR, Unfpa, Infocoop, Inamu, IMAS, INEC, Unicef, OPS y Unesco, entre otros.

- Un Equipo Técnico central.

- Un Consejo Directivo.

- Un Consejo Consultivo integrado por personalidades nacionales de reconocida trayectoria en materia de desarrollo, provenientes de muy variadas posiciones y sectores, con carácter plural y pluralista.

- Talleres de validación en varias etapas, con una metodología de investigación participativa y de participación ciudadana informada.

Este esfuerzo se basa en la convicción de que, para enfrentar los desafíos sociales, económicos y ambientales, una democracia requiere ciudadanas y ciudadanos informados, con capacidad constructiva y con ilusión. La iniciativa constituye una herramienta de información ciudadana. Se parte de la premisa de que un ciudadano con información es un ciudadano con poder democrático, pero también con más responsabilidades hacia su comunidad y su país.

Características y orientaciones

El concepto de desarrollo humano sostenible (DHS) que se ha utilizado en los Informes está basado en la propuesta del *Informe de 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 DHS se diferencia del de capital humano, centrado en las posibilidades de 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, 1998).

Dentro de esta visión, el crecimiento económico, al que tanta relevancia se le atribuyó desde los años ochenta como motor exclusivo del desarrollo,

preparación del Informe (definición de abordajes de investigación, revisión de avances y discusión de síntesis preliminares por temas).

- Contactos cotidianos con actores sociales y políticos, y búsqueda de nuevos mandatos de investigación, nacionales y subnacionales.
- Promoción del diálogo social sobre políticas públicas en variados temas (vivienda, concertaciones bilaterales entre sectores empresariales y laborales, género, entre otros).

Amplitud en la difusión. La tercera orientación es lograr la máxima difusión de los informes, de otras publicaciones y del Programa como tal. Algunas características de esta estrategia son:

Énfasis en la *relación directa*, mediante presentaciones a grupos o sectores, talleres, foros entre académicos, organizaciones sociales, docentes y estudiantes, funcionarios públicos y comunicadores. Además se cuenta con un módulo de capacitación orientado a la sociedad civil y programas dirigidos a sectores sociales, a funcionarios públicos en el marco del sistema del Servicio Civil, y a hombres y mujeres privados de libertad. Para la difusión de estos materiales se llevan a cabo acciones comunales en diferentes lugares del país.

Asimismo, a lo largo del año se realizan *actividades de promoción* de publicaciones, artículos y reportajes en prensa escrita, radio y televisión. El portal del Programa en Internet registra un elevado volumen de visitas, tanto nacionales como del exterior.

Por otra parte se desarrollan *actividades con el sistema educativo*, tales como la realización de jornadas de actualización para docentes y asesores, la publicación del libro *Costa Rica contemporánea, raíces del Estado de la Nación*, para la educación secundaria y cursos introductorios universitarios, el uso de las publicaciones del Programa en los cursos sobre realidad nacional que imparten las universidades y la elaboración de módulos didácticos para la educación primaria y secundaria, así como para las escuelas a las que asisten niños y niñas migrantes.

Algunos de los productos del Programa son:

- Quince ediciones del *Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible* (1995-2009).
- Publicación de la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia* (2001, dos tomos).
- Tres ediciones del *Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible* (1999, 2003 y 2008). Actualmente se trabaja en la preparación del cuarto informe centroamericano.
- Dos ediciones del *Informe Estado de la Educación* (Costa Rica) en 2005 y 2008.
- El texto *Costa Rica contemporánea: raíces del Estado de la Nación*, que se emplea en cursos universitarios de historia de las instituciones y en la enseñanza secundaria.
- Apoyo en los procesos de elaboración de informes nacionales en países centroamericanos.
- Desarrollo de sistemas de indicadores de calidad de programas sociales.
- Preparación de un capítulo sobre rendición de cuentas para el diseño de la fiscalización nacional, como parte de una publicación de la Contraloría General de la República.
- Estudio sobre la transparencia de la fiscalización en cada país de Centroamérica y en República Dominicana, realizado por encargo de la organización de entes de fiscalización y el Banco Mundial (Ocefs).
- Dos publicaciones realizadas en conjunto con el INEC y el Centro Centroamericano de Población de la UCR: *Costa Rica a la luz del Censo del 2000* y *Costa Rica a la luz de la Encuesta de Ingresos y Gastos del 2004*.

- Cuatro ejercicios nacionales para la construcción del índice latinoamericano de transparencia presupuestaria, en conjunto con otras instituciones.
- Preparación del libro *Perfil de gobernabilidad de Costa Rica (democracia estable, ¿alcanza?)* en conjunto y para el BID.
- Diez números de la serie de estudios denominada “Aportes al análisis del desarrollo humano sostenible”.
- Tres módulos educativos para la enseñanza primaria y secundaria, incluidas escuelas a las que asiste población migrante.
- Dos módulos para la enseñanza de Matemática, Estudios Sociales y Cívica en educación secundaria, a partir de temas relacionados con el DHS.
- Tres módulos de capacitación para la sociedad civil.
- Dos módulos educativos de alcance centroamericano.
- Facilitación de procesos de diálogo social y generación de políticas públicas (concertación nacional, fiscalidad, política nacional de empleo, política pública de igualdad y equidad de género, banca de desarrollo, política pública para la persona joven, mecanismos de diálogo institucionalizados, entre otros).

Cuestiones críticas a partir de la experiencia

El análisis de la experiencia de quince años en la producción de informes sobre desarrollo humano, sugiere un conjunto relativamente limitado de cuestiones críticas para el desempeño de un programa de formación e información que tiene una amplia difusión pública y, además, pretensiones de impacto en la rendición de cuentas y la exigibilidad de derechos. Se trata de 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 tanto al proceso como a los resultados.

Estructura, inserción institucional y recursos

En buena medida la legitimidad de un programa de este tipo reside en el prestigio de las instituciones que lo patrocinan. En este sentido, el contar al menos inicialmente con un auspicio de la cooperación internacional puede ser un elemento de apoyo, pero no sustituye la necesidad de una sólida base nacional en donde asentarse. Pero a su vez, este sustrato institucional nacional debe otorgar una amplia autonomía al programa, de preferencia mediante la delegación de la conducción sustantiva en una estructura participativa, plural, pluralista, constituida a partir de los méritos y trayectoria personal de sus miembros, y reglas de participación transparentes, claras y precisas. Resulta particularmente importante emprender negociaciones multilaterales, en las que los pesos y contrapesos se hagan presentes de manera simultánea y eviten las presiones unilaterales o solitarias. Estos factores institucionales y de participación de la sociedad, para ser eficaces, deben acompañarse de recursos cuyas fuentes no pretendan condicionar los resultados y que, 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. Por un lado es indispensable crear una red de organizaciones e instituciones productoras y usuarias de información, sobre las bases del respeto y la crítica constructiva, mediante talleres, comunicación fluida y reconocimiento reiterado y explícito de la autoría. Por otro, es necesario separarse de las fuentes a través del señalamiento de las limitaciones, la sugerencia y el apoyo para la adaptación de variables y la construcción de indicadores, para ampliar así la frontera de la información y el conocimiento en temas de interés público. El equilibrio entre usar fuentes externas, por lo general oficiales, y mantener

cierta distancia de ellas, supone una notable capacidad metodológica y de reprocesamiento, pues en esas fuentes la disponibilidad de bases de datos de encuestas, censos y variables altamente desagregadas es muy importante. La independencia respecto al 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 un hallazgo en tanto no haya sido refutado, pero, una vez generado un nuevo razonamiento o dato que lo contradice, el paso obligado es la aceptación pública y la corrección correspondiente. Como principio y resultado, la crítica, sea cual sea, siempre es bien recibida.

Estilo del Informe y acción del Programa

El *Informe Estado de la Nación* trata sobre las fortalezas y debilidades de la nación; no se trata de un enjuiciamiento de la labor institucional, mucho menos de su defensa; no se limita a lo negativo, ni a lo espectacular, pues su finalidad es, ante todo, presentar una imagen del país construida sobre las bases más objetivas posibles. El Informe pretende ser un instrumento de navegación que ayude a reconocer realidades, señalar desafíos, trazar rutas y construir opciones para el desarrollo humano sostenible de Costa Rica, y también de Centroamérica. En este sentido, combina el diagnóstico y la generación de conocimiento con la deliberación informada, mediante la incorporación de mecanismos y prácticas robustas de participación.

Articular capacidades, no sustituirlas, y actuar equilibradamente con rigor, legitimidad y amplitud en la difusión

En cuanto a los alcances del Programa, cabe señalar que éste no pretende duplicar las acciones que ejecutan los diferentes sectores de la sociedad costarricense; antes bien, busca articular sus capacidades, con el objetivo de producir un informe anual cuyo contenido se divulgue profusamente en los distintos medios de comunicación,

ya sea en forma directa o a través de otros canales que garanticen el acceso de los diferentes grupos sociales del país. Se intenta conjugar el rigor con la legitimidad y con formas que permitan la comprensión de amplios sectores de temas cruciales para el desarrollo nacional. Para la buena marcha del Programa es indispensable mantener fuertes estos tres principios, no centrarse en alguno de ellos.

Proponer en pocos temas y en lo que se pueda construir acuerdos

No toda actividad del Programa puede o debe reflejarse en el Informe. Es posible construir y consignar en el texto un conjunto de desafíos sobre los que se concentra la atención, y que a la vez sirven como 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 acciones concretas para incidir en políticas públicas, o si es posible lograr esa incidencia mediante el señalamiento de desafíos (poco más de la mitad del camino hacia la proposición) y la facilitación de 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. La experiencia enseña que la propuesta específica, fuera de un “núcleo duro” de temas que generen cohesión interna, debe dejarse a las fuerzas sociales o políticas. Y esto hasta por razones prácticas, que se relacionan con la acumulación incesante de propuestas efímeras que se tornan irrelevantes y hasta irresponsables, en el sentido de que no hay que responder por ellas. También para evitar el choque con estas fuerzas, en el tanto se invade su terreno sin tener una representación legítima. Se tiene un mecanismo para anticipar comportamientos sociales, pero no una patente de corso para imponer resultados a la sociedad.



Miguel Gutiérrez Saxe
Fundador y Director del Programa
Estado de la Nación/Región

FICHA 1

Hacia el Informe Estado de la Región (2011)

De manera paralela a la difusión del *Informe Estado de la Región (2008)*, este año inició la preparación de un nuevo informe centroamericano, cuya publicación está prevista para el 2011. La continuidad de este proyecto contribuye a consolidar el Informe como un sistema de seguimiento del desarrollo humano sostenible en Centroamérica y permitirá mantener el dinamismo de las redes de investigación y los contactos establecidos con las fuentes de información de cada país. Además, posibilitará el análisis de los grandes cambios acontecidos recientemente a nivel internacional y sus repercusiones en el istmo.

Al igual que en anteriores ocasiones, la preparación del Informe inició con un proceso de consulta para la definición de su temario y sus enfoques. Este se llevó a cabo en los meses de julio y agosto de 2009, e incluyó sesenta entrevistas con personalidades centroamericanas y con los miembros del Consejo Consultivo. También se distribuyó un cuestionario por medios electrónicos, a la red de investigadores y otros contactos cercanos que participaron en los procesos anteriores. Se recibieron más de cuarenta respuestas. Esta consulta fue acompañada por una serie de búsquedas bibliográficas y la actualización de una base de datos de centros de estudio regionales y fuentes de información, lo que permitió identificar nuevas vertientes de investigación, así como insumos y posibles colaboradores para el Informe. Al cierre de la edición del *Decimoquinto Informe Estado de la Nación*, el Equipo Técnico se encontraba elaborando una propuesta de temario, para someterla a revisión y aprobación definitiva por parte del Consejo Consultivo.

Atendiendo varias recomendaciones recibidas durante la evaluación del Informe de 2008, se revisó la conformación del Consejo Consultivo y se amplió el número de sus miembros (en promedio de tres a cinco personas por país), con el fin de integrar sectores que estaban ausentes y fortalecer algunas especializaciones temáticas. De particular importancia fue la decisión de incluir sistemáticamente a Belice en el próximo Informe, e incorporar dos nuevos representantes beliceños al Consejo Consultivo (para un total de tres). Con el mismo propósito se realizó una provechosa gira de exploración de fuentes y posibles investigadores en ese país.

Se han aprovechado las visitas a las naciones del área propiciadas por el proceso de consulta, para hacer los primeros contactos con posibles organizaciones aliadas y visitar fuentes de información clave. También se realizaron actividades para profundizar en el análisis y discusión de temas específicos del Informe de 2008. El reforzamiento del Equipo Técnico del Estado de la Región ha permitido iniciar de manera temprana algunas tareas que facilitarán el proceso de investigación en el 2010, como por ejemplo la actualización del Compendio Estadístico y la creación de una base centralizada de contactos por país.

La continuidad de proyecto Estado de la Región se debe en gran medida al aporte de la cooperación danesa, a través de su Programa de Transparencia y Justicia, y al apoyo técnico y financiero del Conare. El compromiso de estos socios además ha permitido emprender gestiones con otros posibles cooperantes, incluyendo varios de los que participaron en la edición anterior, para garantizar el financiamiento completo de esta publicación y su difusión regional.

FICHA 2

Amplia difusión del Informe Estado de la Región (2008)

El Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible (2008) contó con una estrategia de difusión para propiciar espacios de discusión, sobre sus hallazgos en las diversas materias analizadas. Su divulgación ha alcanzado a más de 4.000 personas en forma directa, sin contabilizar el número de personas expuestas a través de medios masivos.

La estrategia tomó en cuenta las necesidades de ciertos grupos clave para el desarrollo del istmo, como lo son los tomadores de decisiones, la institucionalidad regional, los medios de comunicación, la sociedad civil y el sector educativo. Así se definieron cinco modalidades de intervención orientadas al contacto con estos grupos.

La primera modalidad fue la gestión de eventos masivos, que comprendió en primera instancia seis presentaciones oficiales del Informe. Posteriormente, miembros del Consejo Consultivo y el Equipo Técnico participaron en foros, seminarios, congresos y talleres especializados, dentro y fuera de Centroamérica. A la fecha se han realizado 85 actividades, con la asistencia de unas 4.500 personas. Es importante mencionar que muchos de estos eventos fueron posibles gracias a alianzas con muy diversas organizaciones regionales.

La segunda modalidad de difusión se centró en los comunicadores. Se realizaron conferencias de prensa y se distribuyeron catorce comunicados en 215 medios de comunicación. Para una mejor

atención a las y los periodistas se creó una "Sala de Prensa" en la página de Internet del Programa Estado de la Nación, www.estadonacion.or.cr. Adicionalmente se han brindado entrevistas y se ha participado en programas televisivos y radiofónicos de opinión cada vez que ello ha sido solicitado. A la fecha se registran 170 noticias en radio, televisión, prensa escrita y medios digitales.

La tercera área de trabajo fue la elaboración de subproductos de difusión del Informe. Entre ellos destacan la traducción e impresión en inglés del *Resumen del Informe*, una edición especial de la revista *Estrategia & Negocios* (con un tiraje de aproximadamente 25.000 ejemplares), la realización y distribución de microprogramas radiofónicos en varias emisoras culturales del istmo, la publicación de un compendio de legislación y estadísticas sobre los derechos de los consumidores en Centroamérica, un módulo de capacitación sobre desarrollo humano sostenible para comunidades indígenas y la publicación de una separata sobre el tema de corrupción (también traducida al inglés). Esta última ha sido presentada en cuatro países y distribuida ampliamente por medio de una alianza con los capítulos de Transparencia Internacional en la región.

El cuarto tipo de intervención requirió importantes esfuerzos y recursos, para realizar una distribución puerta a puerta de 1.740 ejemplares de Informe a las redes de investigación y consulta, autoridades gubernamentales y no gubernamentales, institucionalidad regional,

cuerpo diplomático, líderes de la sociedad civil y académicos reconocidos en universidades de Estados Unidos y Europa. También se enviaron ejemplares a las universidades del istmo y sus respectivas bibliotecas, y se colocó el documento en librerías. A la fecha más de 5.000 Informes han sido entregados por estos medios y durante las actividades de difusión.

La quinta línea de trabajo consistió en poner el Informe completo y las otras publicaciones en la red Internet. Para ello, en primer lugar se remodeló el sitio del Programa Estado de la Nación, concretamente la página correspondiente al Informe Estado de la Región, para incorporar en ella todas las ponencias y capítulos. En los días posteriores al lanzamiento oficial, en Guatemala, el promedio diario fue de 1.400 visitas. En segundo lugar se gestionó la creación de vínculos (*links*) en las páginas de organizaciones afines a las temáticas abordadas por el estudio, tales como Canning House, de Londres, y Transparencia Internacional. Además archivos electrónicos del Informe han sido integrados a bases bibliográficas de bibliotecas virtuales, como la de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso).

También se distribuyó por correo electrónico el resumen del Informe a centros de investigación fuera del área centroamericana.

FICHA 3

Inicia preparación del Tercer Informe Estado de la Educación

En el año 2004, el entonces Presidente de la República solicitó al Conare contribuir al diseño de una política de Estado en materia de educación, como un requisito fundamental para fortalecer el desarrollo nacional en las décadas venideras. Tras realizar varios diagnósticos, el Conare tomó la decisión de llevar adelante una iniciativa permanente, tendiente a elaborar y publicar el *Informe Estado de la Educación*, que tendría como principal objetivo proveer a la sociedad costarricense de un conocimiento relevante, actualizado y oportuno sobre el desempeño nacional en este ámbito. Su preparación -y la de sus sucesivas entregas- fue encomendada al Programa Estado de la Nación. La primera edición del Informe se publicó en 2005, y en ella se logró precisar un conjunto de desafíos nacionales impostergables.

A finales de 2006 se conformó el Consejo Consultivo del Estado de la Educación, integrado por personalidades nacionales destacadas en esta área, quienes tienen como función esencial orientar y retroalimentar la producción del Informe. En el 2007 se creó el "Fondo Concursable del Estado de la Educación", con el fin de apoyar el desarrollo de investigaciones sobre temas relevantes y poco conocidos en materia educativa en Costa Rica.

En el 2008 se publicó el *Segundo Informe Estado de la Educación*, en el cual se dio seguimiento a los desafíos planteados en la primera edición y,

además, se profundizó en el abordaje de ciertos temas de gran importancia, pero poco explorados en el país. Con esta entrega el Informe fortaleció su presencia en la vida nacional, al contar con la participación y el apoyo de una red de más de treinta investigadores, así como de diversos colaboradores de centros educativos, facultades, escuelas y programas de las universidades públicas, además de las distintas comisiones del Conare y de universidades privadas, instituciones públicas, organismos no gubernamentales, organizaciones gremiales y numerosos especialistas en la materia.

En el 2009 se ha comenzado a preparar la tercera edición del *Estado de la Educación*, que se espera esté lista en marzo de 2011. Se pretende consolidar este esfuerzo en términos conceptuales y metodológicos, a fin de contar con un Informe cada vez más robusto, que ratifique el compromiso de las universidades públicas en este ámbito y reitere la necesidad de lograr una educación de calidad a la que puedan acceder todas y todos los habitantes.

Entre marzo y junio de 2009 se llevó a cabo un proceso de consulta temática que incluyó a miembros del Consejo Consultivo del Estado de la Educación, representantes de agrupaciones gremiales y empresariales, autoridades públicas y diversos investigadores y expertos en temas relacionados con el proceso educativo. También se consultó a docentes de secundaria de siete regiones educativas,

en una serie de actividades que contaron con la participación de 137 profesores y profesoras de Estudios Sociales y 23 de Matemática, que trabajan en Guápiles, Puntarenas, San Carlos, Sarapiquí, Turrialba, Nicoya y Santa Cruz.

Una propuesta conceptual y de aspiraciones nacionales, construida sobre la base de los resultados de la consulta y de una amplia revisión de documentos nacionales e internacionales, fue presentada y discutida con el Consejo Consultivo del Informe, cuyos miembros la enriquecieron con sus comentarios, precisiones y observaciones. Estos insumos fueron fundamentales para elaborar la estrategia de investigación y los contenidos del Tercer Informe.

Entre septiembre y octubre se empezó a montar la red de investigación que dará sustento al Informe y se realizó también, con apoyo de Unicef, un taller en el que se discutió una propuesta de indicadores sobre equidad de la educación, preparada por el Estado de la Educación con expertos nacionales e internacionales.

Asimismo, en el marco del Fondo Concursable, en su edición 2009, se aprobaron varios proyectos de investigación con los cuales se espera contribuir a fortalecer los esfuerzos nacionales por generar nuevos conocimientos en este campo y retroalimentar con ellos la definición de políticas educativas y la toma de decisiones.

FICHA 4

Difusión del Estado de la Educación

El *Segundo Informe Estado de la Educación*, publicado a finales del 2008, brinda información actualizada sobre el desempeño de la educación costarricense en temas clave como cobertura, equidad, eficiencia, diversidad y calidad, que son pertinentes para conocer y mejorar

la situación en este ámbito fundamental para el desarrollo humano en el país.

Para divulgar los resultados del Informe se han realizado 28 actividades, con participación de cerca de mil personas, entre docentes y alumnos universitarios, funcionarios públicos, representantes del gremio

magisterial y ciudadanía. También se ha participado en diversos programas de radio (radio Universidad, radio Columbia) y televisión (canal 13) para dar a conocer los hallazgos de esta publicación.

FICHA 5

Difusión del Informe Programa Estado de la Nación

Con el propósito de divulgar los resultados del *Decimocuarto Informe Estado de la Nación*, desde su publicación en 2008 hasta agosto del 2009 se realizaron 81 actividades en las que par-

ticiparon alrededor de 3.200 personas. Adicionalmente, se distribuyeron 2.730 informes y 7.200 resúmenes a un conjunto de personas, instituciones, organizaciones y cámaras empresariales. Cerca de 250

notas en prensa escrita, radio y televisión complementan estos esfuerzos, así como los programas de información y formación que se describen en las fichas 6 a 9.

FICHA 6

Recuento de aventuras didácticas del Programa Estado de la Nación en el sistema educativo**Asesoramiento a docentes de secundaria****Desafíos de la sociedad costarricense**

Con el propósito de facilitar el abordaje significativo en el aula del contenido "Desafíos de la sociedad costarricense", considerando los resultados del *Decimocuarto Informe Estado de la Nación* se realizaron talleres en los que participaron 354 profesores y profesoras de Estudios Sociales. Este proceso contó con el apoyo de las Asesorías Nacionales de esta asignatura y se llevó a cabo en las regiones educativas de San Carlos, Turrialba, Guápiles, Puntarenas, Nicoya, Cañas, Santa Cruz, Quepos, San José, Coto y Liberia.

Trabajemos por fortalecer la democracia

Se realizaron cinco talleres con 91 profesores y profesoras de Educación Cívica. La finalidad de estas actividades fue brindar aportes para el abordaje significativo de la democracia en el aula, considerando los resultados del capítulo "Fortalecimiento de la democracia".

Desafíos ambientales: participación en feria escolar

Representantes del Programa Estado de la Nación participaron en la Feria Ambiental de la Escuela Laboratorio, en Turrialba, escenario que sirvió para que

decenas de niños, niñas y adolescentes conocieran sobre los desafíos ambientales que enfrenta el país, a través del capítulo "Armonía con la naturaleza".

Desafíos de la sociedad costarricense: videoconferencia estudiantil en Guanacaste y San José

A partir de un proceso que incluyó la capacitación docente y el trabajo de mediación en el aula en torno a los contenidos del *Decimocuarto Informe Estado de la Nación*, se realizó una videoconferencia en la que participaron 107 profesores, profesoras y estudiantes de las regiones educativas de Cañas, Liberia, Santa Cruz, Nicoya y San José. Este espacio propició un amplio diálogo estudiantil sobre los desafíos que enfrenta el país, centrando la reflexión en las particularidades que se presentan en las provincias de Guanacaste y San José. La iniciativa contó con el apoyo de las autoridades educativas de las regiones participantes, así como de la UNED, que brindó la plataforma tecnológica para su realización.

"Un reflejo de mi país"

Esta propuesta didáctica para el abordaje de la Matemática aplicada a la realidad nacional se entregó a 51 docentes de esta asignatura en la enseñanza secundaria de las regiones educativas de Sarapiquí, Los Santos y Limón. Asimismo, de manera conjunta con la Dirección de Desarrollo Curricular, el Instituto de Desarrollo Profesional y la Dirección Regional de Cañas,

este material está siendo entregado a 28 docentes de Cañas como parte del curso de aprovechamiento denominado "Un vistazo a la Costa Rica de hoy desde el lente de la Matemática".

"Estudiar la Costa Rica que tenemos, pensar la Costa Rica que deseamos"

Esta es otra obra propuesta de mediación pedagógica del Programa Estado de la Nación, en este caso dirigida a las áreas de Estudios Sociales y Educación Cívica. Se concluyó con las entregas técnicas de este material a 95 docentes de las regiones educativas de Sarapiquí, Grande de Térraba y Turrialba. También se distribuyó entre los participantes del "XI Congreso de exploraciones fuera y dentro del aula".

"Exploraciones fuera y dentro del aula"

En coordinación con la Asesoría Nacional de Estudios Sociales -Departamento de Tercer Ciclo y Educación Diversificada- se presentó el *Informe Estado de la Región (2008)* a los y las asesoras regionales de Estudios Sociales. Además, se realizó el taller "Exploración de posibilidades para el abordaje didáctico del Informe Estado de la Región" en el cual participaron 66 docentes de la misma asignatura de la Dirección Regional de San José, quienes identificaron propuestas para utilizar este documento como apoyo para el abordaje de contenidos y objetivos del programa de estudios.

FICHA 7

Informe Estado de la Nación en la comunidad universitaria

Desde el lanzamiento del Décimo Informe, la Comisión de Vicerrectores de Extensión y Acción Social de Conare formó, la Subcomisión de Presentación del Informe Estado de la Nación, con el propósito de difundir los resultados de éste en la comunidad universitaria y promover la reflexión sobre diversos temas de la actualidad nacional desde el quehacer de las universidades públicas.

En el 2009 el equipo de trabajo de la Subcomisión es coordinado por la UNED, y ha realizado videoconferencias, presentaciones y foros dirigidos principalmente a docentes y estudiantes universitarios. Se reportan las siguientes acciones:

- Realización de cinco videoconferencias a las que asistieron cerca de mil personas, con el siguiente programa: lanzamiento del Decimocuarto Informe en Conare, capítulo "Armonía con la naturaleza" en la UNED, capítulo "Fortalecimiento de la democracia" en la UNA, capítulo "Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas" en la UCR y capítulo "Equidad e integración social" en el ITCR.

- En coordinación con los docentes de los Seminarios de Realidad Nacional de la UCR, se realizaron dos presentaciones en el espacio denominado "Lunes culturales", una sobre el Estado de la Nación y otra sobre el Estado de la Educación.

Participaron más de doscientos estudiantes.

- Se avanza en la realización de un vídeo que divulgará el quehacer y aporte del *Informe Estado de la Nación* a la sociedad costarricense.

- Se elaboró un proyecto para apoyar, en el 2010, la difusión de los informes *Estado de la Región* y *Estado de la Educación* en la comunidad universitaria.

FICHA 8

Información y formación para funcionarios públicos y organizaciones sociales

La difusión de los *Informes Estado de la Nación* hace énfasis en varias poblaciones meta, con las que se hace un esfuerzo adicional para llevarles información actualizada y pertinente sobre la situación del país. Dos de estos grupos son los funcionarios públicos y las organizaciones sociales, quienes, por su constante participación en la cotidianidad de los asuntos ciudadanos, mejoran su labor al contar con elementos de juicio que les permiten fundamentar sus opiniones y propuestas.

En esta labor el Estado de la Nación ha contado con la valiosa colaboración

de muy diversas instituciones y organizaciones sociales, que facilitan diversos recursos para lograr que la información se difunda y llegue a los funcionarios y a amplios sectores de la población.

Entre noviembre de 2008 y agosto de 2009 se realizaron las siguientes actividades:

- Se expusieron los contenidos del Decimocuarto Informe en 27 actividades a las que asistieron cerca de 900 personas: funcionarios públicos, miembros de organizaciones sociales, estudiantes universitarios, docentes y ciudadanía en general.

- Gracias al trabajo coordinado con el Centro de Capacitación y Desarrollo (Cecade), de la Dirección de Servicio Civil, se continuaron realizando talleres de realidad nacional para funcionarios públicos, esta vez en San Isidro de Pérez Zeledón, Upala, Golfito, Cañas, San José y Ciudad Quesada. En total se organizaron seis talleres, en los que participaron 212 funcionarios públicos.

- Además se llevaron a cabo 11 presentaciones, la mayoría solicitadas por instituciones públicas, con la asistencia de 304 funcionarios públicos.

FICHA 9

Foros Radio Universidad de Costa Rica

Uno de los objetivos más importantes para el Programa Estado de la Nación es tener amplitud en la difusión, y es por ello que se le ha dado continuidad a los "Foros Radio Universidad de Costa Rica-Estado de la Nación durante el período 2008-2009. Por medio de este espacio mensual, el Programa cumple con otro de sus lineamientos, que es el de dotar a la sociedad de información actual sobre la realidad nacional, que les permita a las personas ser ciudadanos más críticos y participativos.

El formato de los foros se ha mantenido desde su inicio. En cada uno de ellos participan dos o tres invitados especialistas y conocedores del tema que se va exponer y un miembro del Equipo Técnico del Programa, quien funge como moderador, y se apoya con información pertinente y bien fundamentada.

Este espacio se transmite el último miércoles de cada mes y tiene una hora de duración.

Entre los temas abordados durante el último periodo están los siguientes:

- Hallazgos y desafíos del *Decimocuarto Informe Estado de la Nación*.
- Vulnerabilidades en materia de seguridad y Estado de Derecho que enfrenta Centroamérica.
- Desafíos de la educación costarricense planteados en el *Segundo Informe Estado de la Educación*.
- Importancia de la inversión en educación para el desarrollo humano.
- Perspectivas de la política forestal en Costa Rica.
- Procedimientos parlamentarios en Costa Rica.

FICHA 10

Evaluación del Informe Estado de la Nación

Este año el Programa amplió el ámbito del trabajo que venía realizando desde el 2007, con el fin de establecer una medición periódica y objetiva sobre el *Informe Estado de la Nación* a partir de las opiniones y observaciones de los diferentes grupos que leen y usan esta publicación. En ese sentido, se reestructuró el instrumento diseñado inicialmente y se elaboró una versión digital del mismo, que en un futuro próximo será incorporada al sitio *web* del Programa, de manera que se pueda recibir retroalimentación continua por parte de los usuarios. También se elaboraron dos instrumentos adicionales, el primero para evaluar el *Resumen* que se prepara cada año y se distribuye en muchos espacios, y el segundo para ser utilizado en las actividades de difusión y capacitación que se llevan a cabo con distintos grupos y poblaciones.

De esta forma se cuenta ya con los medios que permitirán identificar las

fortalezas y debilidades que los distintos públicos perciben con respecto al Informe, así como las expectativas que este esfuerzo vaya generando en la sociedad. Los instrumentos ya están siendo aplicados, de modo que a partir del año entrante se podrá informar a través de estas páginas de los resultados que se obtengan.

Cabe mencionar asimismo los resultados de una encuesta telefónica de alcance nacional, que realizó en forma independiente el Programa Ruta bajo la dirección del demógrafo Miguel Gómez, en la que uno de cada tres costarricenses mayores de 18 años entrevistados manifestó que conoce el Programa Estado de la Nación, y un 18% logró precisar su labor. La proporción entre buenas y malas valoraciones fue de 18 a 1.

FICHA 11

Convenio con el Infocoop

Por varios años el Infocoop y el Estado de la Nación han trabajado de cerca con el fin de realizar acciones de investigación y capacitación que fortalezcan al movimiento cooperativo y, a la vez, apoyen la elaboración de los Informes anuales. Esta ha sido una larga y fructífera relación.

El último convenio entre ambas entidades venció a mediados del 2009, por lo que se está gestionando uno nuevo, que tendrá una duración de tres años y cuyo objetivo es planificar y ejecutar proyectos, acciones e investigaciones de diversa índole, que contribuyan con información estratégica y operativa al desarrollo de las cooperativas y de los servicios que prestan los entes de apoyo a ese sector.

Adicionalmente, las partes han suscrito

un contrato para realizar el estudio exploratorio denominado "Emprendimientos cooperativos: una opción de empleo para estudiantes y egresados(as) de la educación secundaria. II FASE". El propósito es analizar, desde la perspectiva de las cooperativas educativas de San Carlos y Pérez Zeledón, las oportunidades y limitaciones que se presentan en la formación que ofrece el ciclo diversificado, en relación con la oferta laboral local y el acceso a empleo de las y los jóvenes graduados. Se pretende retroalimentar la oferta que pueden brindar los colegios cooperativos e identificar las posibilidades de generar nuevos emprendimientos cooperativos y encadenamientos productivos con participación de jóvenes.

FICHA 12

Índice latinoamericano de transparencia presupuestaria 2009

Durante el 2009, el Programa Estado de la Nación, la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano y la Maestría en Economía de la Universidad de Costa Rica, llevaron a cabo la recopilación de información que permitirá generar el quinto índice latinoamericano de transparencia presupuestaria, el cual se publicará al finalizar el año. Se trata de un estudio que combina dos instrumentos metodológicos: un cuestionario para expertos y una encuesta de opinión. Esta última se aplica entre la población que participa o tiene conocimiento del proceso presupuestario: diputados, funcionarios públicos, investigadores, académicos y periodistas especializados. Con base en la encuesta de opinión se construye el índice.

Los países participantes en esta ocasión son: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Perú y Venezuela. El objetivo de esta iniciativa es que las y los ciudadanos comprendan mejor los procedimientos técnicos, políticos y administrativos inherentes a la formulación, aprobación, fiscalización y evaluación de los presupuestos nacionales, y que además puedan evaluar qué tanto se encuentran reflejados en los presupuestos los problemas más serios que enfrentan sus sociedades.

