



Evaluación Común de País

Costa Rica: logros y retos del desarrollo
en un país de renta media



Consultores:
Karol Acón Monge
Leonardo Garnier Rímolo

Tabla de contenido

Tabla de contenido	2
Siglas	8
Resumen Ejecutivo.....	10
Los retos de Costa Rica frente al desarrollo sostenible	10
El rol de las Naciones Unidas.....	15
Introducción	18
Capítulo I. Las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad	21
I.1 Las poblaciones que habitan en Costa Rica	22
I.2 Percepciones sobre la discriminación en Costa Rica	23
I.3 Situación de las poblaciones vulnerables a la discriminación y exclusión	24
I.3.1 Las mujeres	24
I.3.2 La población afrodescendiente.....	30
I.3.3 La población indígena	32
I.3.4 La población sexualmente diversa.....	33
I.3.5 La población con VIH/SIDA	34
I.3.6 La población migrante	36
I.3.7 La población refugiada.....	38
I.3.8 La población con alguna discapacidad.....	40
I.3.9 Las niñas, los niños y la población adolescente	41
I.3.10 La personas adultas mayores.....	44
I.3.11 La población privada de libertad	45
Principales retos en para la Agenda 2030 con relación a poblaciones vulnerables	47
Capítulo II. El reto del empleo decente y el acceso a condiciones de vida dignas.....	49
II.1. El derecho a un trabajo y un ingreso decente: el reto del desempleo	49
II.2. Pobreza y Desigualdad.....	53
II.2.1 Se estanca la pobreza y afecta a los sectores más vulnerables	53
II.2.2 Aumenta la desigualdad	56
II.2.3. La importancia de la política social	59
II.2. Las condiciones para el crecimiento económico	60

II.2.1 El problema de la infraestructura	61
II.2.2 El reto de la innovación	62
II.3 La economía y los retos para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible	63
Capítulo III. El derecho a la educación	63
III.1 Luego de dos décadas: avances en la cobertura	64
III.2. El reto educativo y el mercado laboral	70
III.3 Educación para la vida, educación para la convivencia	73
III.4 La formación y evaluación docente: el talón de Aquiles del sistema educativo.....	76
III.5 La educación y los retos para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible	77
Capítulo IV. La salud y la seguridad social	78
IV.1 El cumplimiento del derecho al acceso a servicios de salud	80
IV.1.1 Barreras de acceso a la salud identificadas en la Consulta Post 2015.....	82
IV.1.2 Barreras estructurales	84
IV.2 El reto de un régimen de pensiones sostenible, equitativo y que llegue a toda la población	85
Capítulo V. El derecho a un ambiente sano	87
V.1 El desordenado crecimiento urbano	88
V.2 La construcción social del riesgo de desastre.....	91
V.3 La mitigación del cambio climático	94
V.4 El uso y acceso a energías limpias	95
V.5 El acceso al agua, saneamiento y la protección del recurso hídrico.....	97
V.6 El reto de la producción sostenible	99
V.7 La gestión de recursos sólidos	100
V.8 El uso y la conservación de los ecosistemas terrestres	101
V.9 El uso y la conservación de los ecosistemas marinos	104
V. 10 La gobernanza ambiental	105
V. 11 Principales retos en materia ambiental para la Agenda 2030	106
Capítulo VI. La gobernanza.....	108
VI.1 La dispersión institucional, y las debilidades en la conducción	109
VI.2 Barreras normativas, procedimentales, financieras y en capacidades.....	111
VI.3 Problemas en la gestión de los recursos humanos del sector público	111
VI.4 Debilidades en monitoreo, evaluación y rendición de cuentas.....	113
VI.5 El desequilibrio fiscal	114
VI.6 El desgaste de los partidos políticos y la dificultad para llegar a acuerdos	118

VI.7 Principales retos en materia de gobernanza para avanzar en la Agenda 2030.....	119
Capítulo VII. El Posicionamiento Estratégico de las Naciones Unidas	121
VII.1 EL Mandato de las Naciones Unidas.....	121
VII.2 Las ventajas comparativas de las Naciones Unidas	122
VII.3 Las ventajas comparativas de las Naciones Unidas en Costa Rica.....	123
VII.3.1 Brindar asistencia técnica en el desarrollo de políticas, planes y programas y de las capacidades institucionales	125
VII.3.2 Participación para acelerar la implementación de proyectos que faciliten la provisión de bienes y servicios públicos.....	126
VII.3.3 Impulsor de alianzas para aprovechar las fortalezas de las y los actores del desarrollo	127
VII.3.4 Facilitar acceso a información y conocimiento global actualizado y oportuno sobre la efectividad de distintos tipos de intervenciones para lograr acelerar los cambios deseados..	128
VII.3.5 Apoyar la evaluación de intervenciones para el desarrollo realizadas en el país con el fin de retroalimentar a los tomadores de decisión.....	129
VII.3.6 Brindar espacio neutral para el dialogo en torno a asuntos políticamente sensibles ...	129
VII.3.7 Apoyar al país para conseguir apoyo para brindar asistencia humanitaria a migrantes	130
Capitulo VIII:Análisis y recomendaciones finales para la elaboración del MANUD 2018-2023.....	131
Análisis de Causalidad para el MANUD 2018-2022: Basado en el CCA.....	136
Árbol de Problemas	145
Bibliografía.....	148
Capítulo I: Las Poblaciones en condiciones de vulnerabilidad.....	148
Capítulo II. El reto del empleo decente y el acceso a condiciones de vida dignas	150
Capítulo III. El derecho a la educación.....	150
Capítulo IV. La salud y la seguridad social	151
Capítulo V. El derecho a un ambiente sano	152
Capítulo VI. La gobernanza	157
Capítulo VII. El posicionamiento estratégico de las Naciones Unidas	157
Anexos	159
Anexos Capítulo II. El reto del empleo decente y el acceso a condiciones de vida dignas.....	159
Anexos Capítulo III. El derecho a la educación	164
Anexos Capítulo IV. La salud y la seguridad social.....	165
Anexos Capítulo V. El derecho a un ambiente sano	167
Anexos Capítulo VI. La gobernanza.....	171

Anexos Capítulo VII. El posicionamiento estratégico de las Naciones Unidas..... 174

Índice de Gráficos

GRÁFICO 1. OPINIÓN SOBRE LA EXISTENCIA DE DISCRIMINACIÓN EN COSTA RICA POR DIVERSOS MOTIVOS (DISTRIBUCIONES PORCENTUALES).....	24
GRÁFICO 2. ÍNDICE DEL PIB REAL PER CÁPITA Y SALARIO MÍNIMO REAL. 1991=100.....	50
GRÁFICO 3. TASA DE DESEMPLEO POR SEXO. 1990-2014.....	51
GRÁFICO 4. TASA DE DESEMPLEO ABIERTO POR QUINTIL. 2015.....	52
GRÁFICO 5. INCIDENCIA DE LA POBREZA TOTAL Y EXTREMA EN LOS HOGARES. 1980-2015.....	53
GRÁFICO 6. PORCENTAJE DE POBREZA SEGÚN JEFATURA. 2000-2014.....	54
GRÁFICO 7. INDICE DE GINI. 1990-2015.....	56
GRÁFICO 8. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL INGRESO TOTAL DE LOS HOGARES POR DECIL. 1990 Y 2014.....	57
GRÁFICO 9. INVERSIÓN SOCIAL REAL (MILLONES DE COLONES DE 2000). 1991-2014.....	59
GRÁFICO 10. INCIDENCIA DE LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL. 2010 Y 2015.....	60
GRÁFICO 11. TASA BRUTA DE COBERTURA EN EDUCACIÓN SECUNDARIA. 1957-2014.....	65
GRÁFICO 12. ASISTENCIA A LA EDUCACIÓN REGULAR: 13 A 17 AÑOS URBANO Y RURAL (PORCENTAJES).....	66
GRÁFICO 13. ASISTENCIA A LA EDUCACIÓN REGULAR: 13 A 17 AÑOS DEL QUINTIL MÁS POBRE Y MÁS RICO (PORCENTAJES).....	67
GRÁFICO 14. BRECHAS DE ESCOLARIDAD POR ZONA, INGRESO Y NIVEL EDUCATIVO DE LA FAMILIA (JÓVENES ENTRE 13 Y 17 AÑOS DE EDAD).....	69
GRÁFICO 15. TIPO DE OCUPACIÓN POR AÑOS DE EDUCACIÓN. 2014.....	71
GRÁFICO 16. PERCEPCIÓN DE OPORTUNIDADES QUE LE BRINDA EL PAÍS PARA USAR SERVICIOS PÚBLICOS EN SALUD. 2015.....	81
GRÁFICO 17. PERSONAS ADULTAS MAYORES CUBIERTAS POR TIPO DE PENSIONES, SEGÚN QUINTIL DE INGRESOS (%). 2007 Y 2013.....	86
GRÁFICO 18. CONSUMO DE ENERGÍA SECUNDARIA, POR SECTOR. 2005-2015.....	96
GRÁFICO 19. PIB REAL PER CÁPITA. 1960-2015 (DÓLARES ESTADOUNIDENSES 2010).....	161
GRÁFICO 20. ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES DE COSTA RICA. AÑOS 1978, 1990, 2004.....	162
GRÁFICO 21. . POBLACIÓN DE 20 A 24 AÑOS CON SECUNDARIA COMPLETA POR REGIÓN Y GÉNERO. 2014.....	164
GRÁFICO 22. ASISTENCIA A LA EDUCACIÓN REGULAR: 13 A 17 AÑOS POR NIVEL EDUCATIVO DEL HOGAR (PORCENTAJES).....	165
GRÁFICO 23. VEHÍCULOS POR CADA MIL HABITANTES. 1991-2015.....	167
GRÁFICO 24. ACCIONES COLECTIVAS EN MEDIO AMBIENTE Y EN LA TOTALIDAD DE TEMAS.....	169
GRÁFICO 25. ACCIONES COLECTIVAS AMBIENTALES, SEGÚN ACTOR CONTRA EL QUE SE DIRIGEN (PORCENTAJES).....	170

Índice de Mapas

MAPA 1. TRÁFICO PROMEDIO DIARIO EN LAS PRINCIPALES VÍAS DE LA GAM. 2013.....	90
MAPA 2. CANTONES CON LA MAYOR CANTIDAD DE DESASTRES EN EL VALLE CENTRAL. 1985-2013.....	92
MAPA 3. AREAS PROTEGIDAS Y CORREDORES BIOLÓGICOS.....	103

Índice de Recuadros

RECUADRO 1. OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE.....	19
RECUADRO 2. AVANCES EN EL DESARROLLO DE SERVICIOS DE CUIDO A MENORES.....	26
RECUADRO 3. LA INCORPORACIÓN DEL GÉNERO EN MATERIA DE GESTIÓN DEL RIESGO.....	91

RECUADRO 4. SITIOS DENOMINADOS PATRIMONIO MUNDIAL, CULTURAL Y NATURAL	102
---	-----

Índice de Cuadros

CUADRO 1. EVENTOS SEGÚN TIPO E IMPACTO SOCIAL EN LA REGIÓN CENTRAL. 1985-2014	93
CUADRO 2. ABASTECIMIENTO DE AGUA DE LA VIVIENDA POR NIVEL DE POBREZA. 2015.....	97
CUADRO 3. TIPO DE SERVICIO SANITARIO DE LA VIVIENDA POR NIVEL DE POBREZA. 2015	98
CUADRO 4. USO DE SISTEMAS DE ELIMINACIÓN DE LA BASURA, POR NIVEL DE POBREZA. 2015 (PORCENTAJE)	101
CUADRO 5. POSICIÓN DE LAS PRINCIPALES ENTIDADES.....	105
CUADRO 6. EVOLUCIÓN DE INDICADORES DE SALUD.....	165
CUADRO 7. POBLACIÓN POR CONDICIÓN DE ASEGURAMIENTO Y TIPO DE SEGURO. 2014.	166
CUADRO 8. PLAGUICIDAS IMPORTADOS, FORMULADOS, EXPORTADOS Y REMANENTES. 2011-2014 (KILOGRAMOS DE INGREDIENTE ACTIVO).....	167
CUADRO 9. PRINCIPALES POLÍTICAS APROBADAS POR EL SECTOR AMBIENTAL. 2005-2015	168
CUADRO 10. PRINCIPALES CAMBIOS INSTITUCIONALES EN EL SECTOR AMBIENTAL. 2005-2010	168
CUADRO 11. DENUNCIAS RECIBIDAS POR EL SITADA, SEGÚN RECURSO AFECTADO. 2013 Y 2015.....	171
CUADRO 12. PROMESA DEMOCRÁTICA: LEGISLACIÓN APROBADA QUE RECONOCE DERECHOS Y CREA OBLIGACIONES ESTATALES, POR ASIGNACIÓN DE RECURSOS. SEGUNDAS Y TERCERAS LEGISLATURAS, ÚLTIMAS SEIS ADMINISTRACIONES.....	171
CUADRO 13. NÚMERO DE ÓRGANOS ADSCRITOS Y PRESUPUESTO APROBADO POR MINISTERIO, 2015.....	172
CUADRO 14. COMPOSICIÓN PORCENTUAL DEL GASTO PRESUPUESTADO.2011-2014	173
CUADRO 15. NÚMERO DE PAÍSES QUE SELECCIONAN A CADA ASOCIADO COMO UNO DE LOS DOS PROVEEDORES PREFERENTES DE APOYO EXTERNO (DE LOS 128 PAÍSES QUE RESPONDIERON).....	174
CUADRO 16. ESFERAS TEMÁTICAS EN LAS QUE LAS NACIONES UNIDAS HAN DESEMPEÑADO EL PAPEL MÁS IMPORTANTE (EN PORCENTAJE)	174
CUADRO 17. ESFERAS TEMÁTICAS EN QUE SE NECESITA LA ASISTENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS EN LOS CUATRO PRÓXIMOS AÑOS (EN PORCENTAJE).....	175

Índice de Matrices

MATRIZ 1. MECANISMOS DE COOPERACIÓN Y EJEMPLOS DEL TRABAJO REALIZADO POR LAS AGENCIAS DEL SNU EN EL “ÁREA PRIORITARIA 1 “PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD, EQUIDAD Y ACCESO A OPORTUNIDADES PARA EL DESARROLLO HUMANO”	177
MATRIZ 2. MECANISMOS DE COOPERACIÓN Y EJEMPLOS DEL TRABAJO REALIZADO POR LAS AGENCIAS DEL SNU EN EL ÁREA PRIORITARIA: 2.”FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA”	178
MATRIZ 3. MECANISMOS DE COOPERACIÓN Y EJEMPLOS DEL TRABAJO REALIZADO POR LAS AGENCIAS DEL SNU EN EL ÁREA PRIORITARIA: 3.”PROMOCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA LA CONVIVENCIA Y EL ACCESO A LA JUSTICIA”	179
MATRIZ 4. MECANISMOS DE COOPERACIÓN Y EJEMPLOS DEL TRABAJO REALIZADO POR LAS AGENCIAS DEL SNU EN EL ÁREA PRIORITARIA 4: “SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL Y GESTIÓN DEL RIESGO”	181
MATRIZ 5. MECANISMOS DE COOPERACIÓN Y EJEMPLOS DEL TRABAJO REALIZADO POR LAS AGENCIAS DEL SNU EN EL ÁREA PRIORITARIA 5: “DESARROLLO PRODUCTIVO Y GENERACIÓN DE EMPLEO”	182

Siglas

ACAI	Asociación de Consultores y Asesores Internacionales
ACNUR	Agencia de la ONU para los Refugiados
AyA	Acueductos y Alcantarillados
BANHVI	Banco Hipotecario de la Vivienda
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAI	Comisión de Actividades Infantiles
Catie	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
CCP	Centro Centroamericano de Población
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
CEDAW	Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGR	Contraloría General de la República
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
Cinpe	Centro Internacional de Política Económica
CIPAC	Centro de Investigación y Promoción para América Central de Derechos Humanos
CNREE	Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial
Comcure	Comisión para el Ordenamiento y Manejo de la Cuenca del Río Reventazón
COMEX	Ministerio de Comercio Exterior
CONAGEBIO	Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad
CONASIDA	Consejo Nacional para la Prevención y Control del SIDA
Conavi	Comisión Nacional de Vivienda
CoopeSoliDar	Cooperativa Autogestionaria de Servicios Profesionales para la Solidaridad Social
DCC	Dirección de Cambio Climático
DDHH	Derechos Humanos
DesInventar	Sistema de Inventario de Desastres
DGME	Dirección General de Migración y Extranjería
DSE-Minae	Dirección Sectorial de Energía
EBAIS	Equipos Básicos de Atención Integral en Salud
ENAHO	Encuesta Nacional de Hogares
ENIE	Encuesta Nacional de Inmigración y Emigración
ERCA	Estado de la Región
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
FOCEVAL	Proyecto de Fortalecimiento de Capacidades en Evaluación
Fonafifo	Fondo de Financiamiento Forestal de Costa Rica
Funpadem	Fundación para la Paz y la Democracia
GAM	Gran Área Metropolitana
GEI	Gas de efecto invernadero
ICAA	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
IDESPO	Instituto de Estudios Sociales en Población
IFAM	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
IGI	Instituto General de Investigación
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
IMN-Minae	Instituto Meteorológico Nacional
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
Incopesca	Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
Inisefor	Instituto de Investigación y Servicios Forestales
IPCC	Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
Lanamme-UCR	Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales
LESCO	Lengua de Señas Costarricense
LGTBI	Lesbianas, Gays, Bisexuales y personas Transexuales
LMG	Liberty Management and Governance
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería

MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MEP	Ministerio de Educación Pública
Mideplan	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
Minae	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MINSA	Ministerio de Salud
MIVAH	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODD	Observatorio del Desarrollo
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OHI	Índice de Salud de los Océanos
OIT	Organización Internacional de Trabajo
OMS	Organización Mundial de Salud
ONF	Oficina Nacional Forestal
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PANI	Patronato Nacional de la Infancia
PASCA	Participación de la Sociedad Civil en la Cumbre de las Américas
PcD	Población con discapacidad
PEN	Programa Estado de la Nación
PIB	Producto Interno Bruto
PISA	Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PONADIS	Política Nacional en Discapacidad
ProDus	Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible Escuela de Ingeniería Civil
ProGAI	Programa Institucional de Gestión Ambiental Integral
Ramsar	Convención sobre los Humedales de Importancia Internacional
Recope	Refinadora Costarricense de Petróleo
Setena	Secretaría Técnica Nacional Ambiental
SFE	Servicio Fitosanitario del Estado
SINAC	Sistema Nacional de Áreas de Conservación
SINE	Sistema Nacional de Evaluación de Costa Rica
Sitada	Sistema de Trámites de Denuncias Ambientales
SNU	Sistema de Naciones Unidas
TAA	Tribunal Ambiental Administrativo
TIC	Tecnologías y Comunicaciones
UCR	Universidad de Costa Rica
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
UNA	Universidad Nacional de Costa Rica
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNDG	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNED	Universidad Nacional a Distancia
UNEP	Programa del Medio Ambiente de las Naciones Unidas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

Resumen Ejecutivo

Los retos de Costa Rica frente al desarrollo sostenible

El modelo de desarrollo de Costa Rica se basa en varios pilares: la apertura y liberalización económica; el compromiso con los derechos humanos y con la provisión universal de bienes y servicios básicos; la conservación de grandes porciones de territorio natural; y la estabilidad democrática. En los ámbitos económico, social, ambiental, y político-institucional el país ha tenido logros importantes, pero también enfrenta de una serie de desafíos de cara a cumplir con los ODS y la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030.

De los años 1940 a los años 1980 Costa Rica vivió un profundo proceso de modernización económica y social que se caracterizó por notables avances en términos del bienestar de la población. Este proceso, sin embargo, no contó con un sólido sustento productivo que lo hiciera sostenible. En el difícil contexto de fines de los años setenta esto provocó una grave crisis con severos impactos financieros y sociales. La severidad de la crisis – y su impacto en el empleo, la pobreza y la inversión social – hizo necesario un profundo proceso de ajuste, el cual condujo a una acelerada transformación productiva y una nueva y más diversa integración externa del país.

A lo largo de los últimos treinta años las políticas de apertura, liberalización y promoción de exportaciones transformaron radicalmente la inserción internacional de Costa Rica, que pasó de ser un país cuyas exportaciones dependían de cuatro productos agrícolas – café, banano, azúcar y carne – a ser un país con una sólida y diversa cartera exportadora en la que destacan ahora los productos no tradicionales y la participación en cadenas de alto contenido tecnológico. Al mismo tiempo, ha habido un rápido desarrollo del sector de servicios – incluyendo el turismo – que viene a complementar esta transformación de la inserción internacional. Esto ha permitido que se recupere el ritmo de crecimiento de la producción y del ingreso (relacionados con el ODS 8). Sin embargo, la economía costarricense crece con modestos aumentos en la productividad, lo cual es afectado por factores como las limitaciones en la infraestructura, la tramitología, la calidad y pertinencia de la educación en relación con las demandas del mercado laboral y las barreras a la innovación.

Los frutos del crecimiento económico no han llegado a todos por igual, lo cual se refleja – por ejemplo – en las oportunidades de empleo (ODS 8). Ha crecido el empleo calificado – y han mejorado notablemente sus remuneraciones – pero, al mismo tiempo el mercado laboral se muestra cada vez más segmentado, reflejando el dualismo de la economía costarricense. Una creciente demanda por mano de obra calificada ha topado con una reducida oferta de este tipo de trabajador, provocando un elevamiento acelerado de los salarios en este segmento del mercado laboral (público y privado). Al mismo tiempo, el grueso de la mano de obra del país muestra niveles muy bajos de calificación, lo cual es el fruto del impacto de la crisis en los años ochenta en la inversión educativa, así como de las múltiples barreras que enfrentan las poblaciones que viven en condiciones de pobreza y vulnerabilidad para acceder a la educación. Todo esto topa con un estancamiento de las actividades productivas que ofrecen este tipo de empleo, lo que se traduce no solo en menores incrementos salariales sino en un alto desempleo y una creciente informalización.

Tal y como se detallará en este informe, existen retos para una exitosa inclusión de algunos grupos poblacionales en el mercado laboral (relevantes para el ODS 1, ODS 8, ODS 10, ODS 5). La población indígena, la población afrodescendiente, la población con alguna discapacidad, las mujeres, la población con VIH/Sida, y la población refugiada experimentan en mayor medida problemas de desempleo que el promedio de la población. Estas poblaciones son presa de actitudes discriminatorias, y otro tipo de barreras, tales como la estigmatización de la población con VIH/Sida,

los estereotipos y la carencia de ajustes razonables en el caso población con discapacidad, y la falta de acceso efectivo a servicios de cuidado junto al rol de cuidadoras que le ha impuesto socialmente a las mujeres.

La evolución insuficiente y desigual del mercado laboral es un reto para poner fin a la pobreza y el hambre (ODS 1 y ODS 2), ya que constituye la principal causa de que la pobreza por ingresos se haya estancado desde mediados de los años noventa en alrededor del 20% de las familias. De nuevo, este promedio oculta la diversidad y complejidad de la pobreza, que es más alta en zonas rurales que en urbanas – si bien la mayor parte de los pobres es urbana – y es mayor en zonas costeras y limítrofes que en el resto del país. Es particularmente severa en hogares jefeados por mujeres, y afecta más que al promedio a la población afrodescendiente (López y Delgado, 2013), y la población indígena (INEC, 2013).

Las dinámicas económicas y del mercado laboral hacen difícil reducir la desigualdad dentro del país (ODS 10), y estas han pesado para que Costa Rica haya dejado de ser uno de los países con menor índice de desigualdad de América Latina, para ubicarse actualmente al mismo nivel promedio latinoamericano. Frente a estos problemas, adquiere mayor relevancia el impacto de la política social. A pesar de las dificultades fiscales, la inversión social ha aumentado sistemáticamente en Costa Rica a lo largo de las últimas tres décadas, lo que ha permitido ampliar la cobertura de los principales programas sociales universales al tiempo que se generaron programas selectivos para atender las necesidades de poblaciones particularmente vulnerables. El resultado se refleja no solo en la positiva evolución de los indicadores específicos de cada sector, sino en una reducción de la pobreza multidimensional – o de las necesidades básicas insatisfechas- cuya disminución también forma parte del ODS 1. De nuevo – como se refleja en el informe – estos avances se muestran aún incompletos y desiguales, quedando aún importantes segmentos de la población excluidos del acceso a las oportunidades, como se verá a continuación.

En términos del derecho a la educación (ODS 4), el informe muestra importantes avances en los últimos años, tanto en la consolidación del financiamiento de la inversión educativa como en los aumentos en la cobertura en secundaria, aunque el país sigue sin lograr la universalidad de la educación secundaria, lo que afecta, principalmente, a las familias más vulnerables. Se han reducido brechas educativas entre la población rural y la población urbana. En particular, destacan los esfuerzos por atender a la población rural y rural dispersa, incluyendo a las comunidades indígenas. Sin embargo, persisten dificultades, más marcadas para algunas poblaciones, tales como las mujeres que asumen el rol de cuidado de otras personas en lugar de estudiar, la dificultad para realizar trámites que les permita convalidar sus títulos en el caso de las personas refugiadas, la falta de documentos de identidad en el caso de algunas personas indígenas o inmigrantes, y los hijos de familias en personas en condición de pobreza que no cuentan con suficientes recursos económicos para estudiar.

Más allá del acceso a la educación, se han dado importantes reformas curriculares dirigidas, por un lado, a corregir las deficiencias en la calidad de los procesos de aprendizaje en las principales áreas académicas y, por otro, a retomar el sentido humanista de la educación, que debe ser vista no solo como formación para el trabajo sino, fundamentalmente, como formación para la vida y la convivencia. Mediante un programa de educación para la afectividad y la sexualidad se apuntó a romper con muchos de los patrones y estereotipos que suelen caracterizar la práctica sexual y afectiva en nuestras sociedades. Desde el eje de “cultura y poder” se incorporó en los programas de estudio la discusión sobre lo que la cultura o la sociedad ha definido con respecto a lo que son “los hombres” y “las mujeres”, incluyendo los diversos estigmas, prejuicios y arquetipos. Asimismo, se avanzó en una reforma del Subsistema de Educación Indígena que reconoce y refuerza los derechos

de los pueblos indígenas y en la que se propone una educación que respete la cultura, el lenguaje y la cosmovisión de estos pueblos al tiempo que les brinde oportunidades de acceder a una educación de calidad. Sin embargo, un reto importante para poder consolidar las reformas y dar un salto cualitativo para elevar la calidad de la educación en el país es el de mejorar la formación docente y la gestión que el MEP hace de sus recursos humanos.

También sobre el derecho a la educación (ODS 4) se presentan retos singulares para poblaciones particulares; en el caso de las niñas y los niños con discapacidad persiste el reto de cambiar el modelo de educación especial segregador. A pesar de los esfuerzos realizados por el MEP para fomentar la inclusión, tal y como lo señaló el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2014), persiste la tendencia a separarlos en centros especializados o aulas diferenciadas, por lo que es necesario fortalecer que las niñas y los niños con alguna discapacidad sean incorporadas(os) efectivamente en la educación regular. Con el fin de que este modelo inclusivo tenga éxito se requiere que la formación de docentes y profesionales sea inclusiva, por lo que el Comité insta a fortalecer la inclusividad en la formación de los educadores.

Acercas de la educación y su relación con el crecimiento económico inclusivo y las demandas del mercado laboral (relacionados con el ODS 8) destaca la ampliación de la educación secundaria técnica y la actualización de sus programas en respuesta a las necesidades productivas del país, aunque hay un gran rezago en la capacidad de brindar formación técnica a la mayor parte de la fuerza laboral joven y, en particular, a aquellos que no completaron la secundaria y para los cuales se hace difícil acceder a los empleos más productivos y mejor remunerados. Abordar adecuadamente este faltante mediante una oferta educativa dirigida a las poblaciones con bajos niveles educativos puede ser la clave para ayudar a una mejora inserción de personas de grupos en condición de vulnerabilidad al mercado laboral.

En materia de salud y bienestar social (ODS 3), es importante reconocer que el país ha desarrollado una cultura y una institucionalidad de salud pública y seguridad social asentadas en el enfoque de derechos, aunque aún se requiere afinar la forma en la que se implementa este enfoque. Al mismo tiempo, urge vigilar la sostenibilidad de estas instituciones de cara a los cambios demográficos, socio-económicos y epidemiológicos, de manera que se preserven y fortalezcan los derechos a la salud y la seguridad social de todos los habitantes del país. Esto refiere no solo a la importancia de la salud y la seguridad social en sí mismas, sino a su papel en la promoción de la paz, la inclusión y la justicia social, tal y como se expresa en el ODS 16.

En este sentido, existen retos en múltiples ámbitos. Por un lado se tiene el desafío de lograr una mayor cobertura de poblaciones que tienen problemas para acceder a los servicios de salud y seguro de pensiones, tales como las poblaciones indígenas y migrantes que no cuentan con documentos de identificación o enfrentan otros problemas de acceso, las poblaciones en condición de pobreza que desconocen el significado de su derecho a acceder a servicios de salud, y las mujeres que no se incorporaron al mercado formal y que tampoco cuentan con seguros indirectos provistos por familiares o el Estado. Un reto particularmente importante de cara a la transición demográfica que experimenta el país, es el de garantizar la sostenibilidad financiera tanto de los seguros de salud como de la seguridad social propiamente dicha, de manera que las nuevas generaciones puedan tener certeza de que sus derechos en estos campos están garantizados. Para ello se requiere abordar el problema de la informalidad en el mercado laboral y particularmente la incorporación de las mujeres a la economía formal, cuya tasa de participación alcanza a tan solo un 46,6% (según la ENAHO, 2015), una de las más bajas en América Latina. Asimismo, el empleo informal se concentra en las personas en condición de pobreza, y esto tiene como consecuencia mayores niveles desprotección ante la seguridad social, así como menores aportes, lo que incide en

su sostenibilidad. Una forma de abordar este problema es mediante la educación que permita a las personas en condición de pobreza acceder a empleos de mayor calificación, los cuales están creciendo en el país.

Pero la sostenibilidad y efectividad del régimen de seguridad social, no solo incluye el reto de lograr una mayor cobertura en las aportaciones, sino enfrentar el reto de la eficiencia institucional, de manera que de optimice el balance costo-calidad-cobertura de estos servicios, lo cual se relaciona con el ODS 16 (en el sentido de que busca construir instituciones eficaces y efectivas que rindan cuentas).

Otro aspecto importante en el ámbito del derecho a los servicios de salud es el de la salud sexual y reproductiva. En esta materia se enfrentan desafíos varios que incluyen: facilitar el acceso a las mujeres de métodos anticonceptivos modernos; implementar un plan de educación sexual para niñas y niños como parte del currículo escolar en primaria; elaborar directrices médicas sobre el acceso al aborto legal y su difusión; revisar la ley relativa al aborto con el fin de identificar las circunstancias en las que podría permitirse tales como los embarazos resultantes de violación o incesto, y abordar la violencia obstétrica. Por su parte se vislumbran avances en materia de la reproducción asistida, en vista de que la Fertilización in Vitro (FIV), que había sido suspendida en el país, recientemente fue autorizada tras un fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Para el cumplimiento del ODS (3) es importante profundizar los esfuerzos por eliminar todo rastro de discriminación en el acceso a la salud y la seguridad social. En particular, hay que lograr la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres (ODS 5) tanto en términos de su acceso como de la idoneidad de estos servicios para sus necesidades específicas. De la misma forma, hay que enfrentar los distintos tipos de discriminación que se identifican en este informe, los cuales se presentan por etnia, por orientación sexual, por discapacidad, por ubicación en el territorio o por cualquier otro tipo de vulnerabilidad, de manera que se reduzcan las desigualdades en estos campos y su impacto sobre la reproducción de otras desigualdades (ODS 10).

Para lograr salud y bienestar (ODS 3) no basta el acceso a los servicios de salud, sino que también pesan en esta otros factores tales como poder vivir en ciudades y asentamientos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles (ODS 11), contar con acceso a agua potable y al saneamiento (ODS 6), y en general, vivir en un ambiente sano, lo que se encuentra relacionado con el ODS 12 – garantizar consumo y producción sostenibles; ODS 13 – adoptar medidas para combatir el cambio climático; ODS 14 – conservar los recursos marinos; ODS 15 – proteger y hacer uso sostenible de ecosistemas terrestres; ODS 9 – construir infraestructuras resilientes e industrialización inclusiva y sostenible; y ODS 7 – garantizar acceso a energía fiable, sostenible y moderna. En materia ambiental existen múltiples retos para lograr avanzar en los Objetivos de Desarrollo Sostenible que propone la Agenda 2030.

Para *“conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”* (ODS 11), es necesario mejorar la planificación urbana y el uso del territorio, que actualmente genera riesgo a pérdidas provocadas por eventos naturales, afectando así la posibilidad de mitigar los efectos del cambio climático (ODS 13), y generando degradación de tierras y pérdida de biodiversidad y ecosistemas (ODS 15), cubriendo con construcciones fuentes de recarga hídrica (ODS 6), provocando contaminación y afectación de la salud (ODS 3), segregación social (ODS 10), problemas de movilidad y de competitividad con sus consecuentes efectos en el empleo (ODS 8), y en general, restando calidad de vida a la población.

Para asegurar el acceso a energías sostenibles (ODS 7), se requiere mejorar la matriz energética, actualmente altamente dependiente de los hidrocarburos que contribuyen al cambio climático. Ello

requiere de reducir las emisiones del sector transporte, principal emisor en el país de gases que provocan el efecto invernadero. Entre las medidas que se han identificado como relevantes se encuentra el promover el uso de transporte público y mejorar la planificación urbana para reducir el congestionamiento vial y con ello lograr reducir la contaminación del aire, así como ayudar a mitigar el cambio climático. Asimismo, se identifica la necesidad de mejorar la normativa para garantizar las pautas de consumo y producción sostenible, incluyendo la promoción del uso de energías limpias.

Para avanzar en el ODS 6 relacionado con garantizar la disponibilidad y la *gestión del agua y saneamiento para todos* se requiere avanzar en los esfuerzos por elevar la cobertura de agua potable a la población especialmente en territorios indígenas y rurales. Asimismo, se requiere proteger las zonas de recarga de ser cubiertas por construcciones para lo cual se requieren medidas de planificación urbana coherentes con el desarrollo sostenible. También se necesita producir más información sobre la disponibilidad y uso del recurso hídrico, así como el estado de las fuentes de agua y mejorar el tratamiento de aguas residuales, que actualmente tiene una bajísima cobertura. En áreas rurales es especialmente importante tomar medidas para evitar la contaminación de fuentes de agua derivada del uso de agroquímicos, de los cuales el país hace un alto uso.

Como parte del reto para conservar los océanos, mares y recursos marinos (ODS 14), y promover la utilización sostenible de los ecosistemas terrestres (ODS 15), así como tener un ambiente que propicie la salud y bienestar (ODS 3) se requiere mejorar la protección de las cuencas y la gestión de residuos sólidos. Este implica fortalecer las capacidades de los municipios para la recolección y tratamiento de los residuos y continuar trabajando con la población y empresas para mejorar las prácticas de consumo y producción en favor de la generación de una menor cantidad de desechos y de una gestión de residuos.

El reto de proteger los ecosistemas y la biodiversidad terrestre y marina (ODS 15 y ODS 14), requiere de una mayor protección de los hábitats naturales. Destaca la necesidad de aumentar la protección de humedales, los que juegan un papel importante en el resguardo del recurso hídrico y la adaptación frente al cambio climático. Asimismo, se requiere mejorar la gestión y protección de áreas de biodiversidad marina que no se encuentran bajo modalidades de conservación o adecuado manejo de su sostenibilidad, tales como el Golfo de Nicoya, el Golfo Dulce, y el Golfo de Papagayo.

El lograr abordar con éxito los retos apuntados requiere de reforzar las capacidades institucionales (ODS 16) para implementar la normativa y políticas existentes en materia ambiental, ya que el país cuenta con amplia normativa y políticas y programas, pero poca capacidad para su implementación. Esta situación no se limita únicamente al ámbito ambiental sino que también se replica en otros ámbitos. Por ello, es necesario levantar las barreras que hacen que el Estado costarricense sea poco eficaz en implementar sus planes y normativas.

Y es que la institucionalidad costarricense requiere remozarse para estar a la altura de los retos actuales que enfrenta el país. La arquitectura institucional del Estado costarricense, que en el pasado mostró gran robustez para avanzar con una impresionante eficacia en la resolución de problemas sociales y económicos, se ha desdibujado y se ha debilitado. La incapacidad de las distintas administraciones para resolver problemas conocidos y persistentes como el déficit de infraestructura y el déficit fiscal son prueba de ello. El mejorar la capacidad del Estado para actuar requiere de atender barreras como la dispersión institucional, las fallas en normativa, los problemas en la gestión del recurso humano, las debilidades en el uso del sistema de evaluación y monitoreo para orientarse a resultados. Se requiere atender todas estas áreas para poder avanzar en el ODS 16 en relación con la creación de instituciones eficaces e inclusivas para el desarrollo sostenible.

Se podría decir que el problema más *urgente* del Estado costarricense es el desequilibrio fiscal que, de no solucionarse, implica el riesgo de grandes retrocesos para el país en materia social, económica, y ambiental. Pero, en un sentido más amplio, se podría decir que el problema más *importante* del país en el largo plazo, es el reformular la arquitectura institucional y las reglas con las que opera el Estado, para que este pueda responder de forma eficaz y eficiente a las necesidades de la población. Esto es, arreglar los problemas de fondo y dejar de inclinarse por las rutas más fáciles para esquivarlos, lo cual en el corto plazo permite apagar incendios pero en el largo plazo complica aún más la solución.

Una reforma de este tipo supone, necesariamente, un remozamiento de la política: de los canales mediante los cuales los distintos sectores y actores de la sociedad participan en la resolución de conflictos y en la construcción de acuerdos sobre la dirección del desarrollo costarricense y, en particular, de los partidos políticos, que se han desdibujado, perdiendo su rol de intermediarios políticos de los diversos sectores sociales. Para desamarrar los nudos más complejos y profundos que tienen al Estado costarricense amarrado, se requieren acuerdos políticos relevantes; se requiere renovar el Contrato Social y sus instituciones más representativas. Esto es, decidir como sociedad sobre el rumbo del país que queremos en el largo plazo, cómo vamos a distribuir entre los distintos sectores tanto los frutos como los costos del desarrollo, y cómo vamos a lograrlo, lo cual implica hacer acuerdos sobre lo que los distintos grupos sociales están dispuestos a aportar, y qué están dispuestos a ceder. Implica que los representantes de cada sector puedan pensar más allá de sus intereses particulares y que entiendan que, como sociedad estamos atrapados en un problema tal como el “dilema del prisionero”, en el que si todos nos preocupamos solo por nosotros mismos o nuestro pequeño grupo, todos como sociedad sufriremos más que si logramos acuerdos colectivos razonables. Para todo esto la Agenda 2030 puede servir de punto focal en torno al que se busque impulsar a acuerdos y planes de mediano y largo plazo.

El rol de las Naciones Unidas

El rol de las Naciones Unidas en el mundo comprende mantener la paz y la seguridad, proteger los derechos humanos, promover el derecho internacional, fomentar el desarrollo sostenible, y brindar asistencia humanitaria. En términos de la agenda de trabajo, los países miembros de las Naciones Unidas adoptaron la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, la cual incorpora los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS). A la luz de esta Agenda, se comprometen a trabajar unidos para lograr un desarrollo social y crecimiento económico inclusivo y la protección del ambiente. Por lo tanto Agenda 2030 y los ODS constituyen referentes ineludibles para enmarcar el trabajo del SNU en los países en el periodo 2015-2030.

Encuestas internacionales realizadas por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas apuntan a que los países consideran que la contribución del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo había sido “especialmente importante” en materia de: la salud, la igualdad de género, el medio ambiente y la gobernanza (Naciones Unidas, 2016).

El análisis de las ventajas comparativas del SNU en Costa Rica se debe hacer a la luz de su coyuntura actual, en la que el país, en razón del incremento en su PIB per cápita, se encuentra en un proceso de reducción acelerada de los recursos provenientes de la cooperación internacional con los que usualmente contaba para operar. Como consecuencia el personal de las agencias en el país se ha reducido drásticamente, así como los recursos que se reciben del exterior para apoyar la ejecución de programas. En este marco, el valor agregado de los distintos roles de cooperación de las Naciones Unidas definirá la anuencia del país a financiar sus distintas actividades. Entre los roles en

los que el SNU cuenta con ventaja comparativa para actuar, la cual surge de su mandato y experiencia internacional y en el país se encuentra el dar seguimiento al cumplimiento de los derechos humanos, acuerdos y compromisos internacionales. En el rol de ejercer abogacía a favor de los derechos humanos y el cumplimiento de acuerdos y compromisos internacionales también cuenta con una clara ventaja comparativa derivada de su mandato y valor simbólico, así como su experiencia internacional y nacional en estos temas.

En cuanto a la función de brindar asistencia técnica en el desarrollo de políticas, planes y programas y de las capacidades institucionales, el SNU se ha destacado por apoyar al país en esta función en múltiples ámbitos en los que se destaca el ambiental y el de promoción de derechos humanos en grupos en condición de vulnerabilidad y exclusión. Ante la reducción de recursos y las menores posibilidades de traer expertos internacionales con recursos propios, la ventaja que el SNU pudiera desarrollar para realizar este tipo de cooperación depende mucho de que el SNU logre que el personal de la oficina país pueda tener acceso al conocimiento más reciente y a la red de expertos globales en los temas en los que se enfoque, y apoyar al Estado costarricense a identificarlos y contratarlos con financiamiento proveniente del país.

En cuanto al rol del SNU como participante activo en acelerar la implementación de proyectos que faciliten la provisión de bienes y servicios públicos, la ventaja comparativa dependerá nuevamente del expertise del tema en el que se encuentre laborando. En este sentido, sobresalen las capacidades del SNU para implementar proyectos demostrativos en el ámbito de los derechos humanos, el ambiente y la construcción de infraestructura. En este ámbito cobra especial relevancia en trabajar en mejorar las capacidades institucionales para que en el largo plazo el país no dependa de la cooperación del SNU en este rol.

Con respecto al SNU como impulsor de alianzas para aprovechar las fortalezas de las y los actores del desarrollo, el SNU cuenta con la ventaja de contar con un alto poder de convocatoria. Este le permite reunir a actores de distintos sectores y filiaciones, y facilitar la conformación de alianzas estratégicas para lograr objetivos comunes. En el marco de una contracción de recursos de cooperación internacional en el país, resulta de gran importancia unir fuerzas con otros actores para impulsar el desarrollo.

Una función del SNU de gran valor agregado para los gobiernos, es el facilitar acceso a información y conocimiento global actualizado y oportuno sobre la efectividad de intervenciones de política pública. Su valor radica en que les ofrece una ventana a las buenas y malas prácticas de distintas partes del mundo y les ayuda a contar con información para la toma de decisiones informada. En virtud de la presencia global del Sistema de Naciones Unidas y de la gran cantidad de intervenciones para el desarrollo que realiza en distintos países y regiones, el SNU tiene un gran acceso a experiencias propias y de otras organizaciones, así como a investigaciones y expertos de todo el mundo. Si esta situación es bien aprovechada el SNU puede potenciar su rol de facilitar a los gobiernos el acceso y el intercambio de información y conocimiento relevante, de manera que estos reduzcan los costos de aprendizaje y logren una mayor efectividad de las intervenciones en favor del cumplimiento de los derechos humanos, la implementación de la Agenda 2030 y otros convenios internacionales.

Para fortalecer su posicionamiento es necesario que las Naciones Unidas se enfoque en algunos temas de interés en línea con su trayectoria en el país y con la implementación de la Agenda 2030

(tales como intervenciones efectivas para mejorar condiciones y el respeto de los derechos humanos de los grupos vulnerables y la protección ambiental). En estos temas deberá fortalecer la sistematización de las experiencias propias y de otros a nivel global y regional, identificando buenas y malas prácticas. También es necesario fortalecer las plataformas para facilitar el intercambio de conocimiento, incluyendo formas de facilitar el intercambio de experiencias específicas entre países que han logrado cambios exitosos (cooperación sur-sur, cooperación triangular, cooperación nortesur). En esta misma línea se debe fortalecer la conformación de redes nacionales e internacionales de expertos.

En cuanto al rol de apoyar la evaluación de intervenciones para el desarrollo realizadas en el país con el fin de retroalimentar a los tomadores de decisión, la colaboración del SNU podría ser importante para el país en este ámbito debido a las debilidades del Estado costarricense en esta materia. Sin embargo actualmente el SNU cuenta con una escasez de personal con formación en evaluación y monitoreo, lo cual limita su posibilidad de ofrecer cooperación efectiva en este ámbito.

El SNU es conocido por su capacidad de brindar un espacio neutral para el dialogo en torno a asuntos políticamente sensibles. En esta materia, en Costa Rica, hay áreas en las que es necesario llegar a acuerdos políticos importantes con el fin de salvaguardar los logros que el país ha alcanzado y tener la posibilidad de continuar avanzando en mejorar las condiciones de vida de las poblaciones, como por ejemplo la necesidad de acordar medidas para asegurar la sostenibilidad en materia de pensiones con el fin de garantizar ingresos mínimos a toda la población durante su vejez; tomar decisiones colectivas para fortalecer y darle sostenibilidad en el tiempo a la provisión universal de servicios salud; llegar a acuerdos para sanear las finanzas públicas de manera que se puedan continuar financiando los programas sociales selectivos así como servicios universales como en el ámbito de la educación y la salud, entre otras. Todo esto requiere de que distintas partes cedan en sus intereses particulares en favor del bienestar colectivo, lo cual no es una tarea fácil. Por ello, en este ámbito para poder apoyar procesos de diálogo políticamente sensibles, el SNU, debe contar con personal que posea destrezas en negociación de manera que pueda facilitar el diálogo y la toma de decisiones.

Finalmente, el SNU podría jugar un rol en apoyar al país para conseguir fondos de la cooperación internacional para brindar asistencia humanitaria a las oleadas de migrantes que recientemente buscan pasar por el país y que han superado las capacidades nacionales de respuesta para dar una buena atención a las grandes cantidades de migrantes recibidos en el país temporalmente.

Introducción

En el año 2000 los líderes del mundo, decidieron unir esfuerzos para afrontar grandes problemas de la humanidad. Para ello adoptaron la “Declaración del Milenio de las Naciones Unidas” en el que reafirmaron su compromiso con la Carta de Naciones Unidas y la responsabilidad colectiva de los gobiernos del mundo para lograr un mundo más pacífico, próspero y justo en el que se respete la dignidad humana y se promueva la equidad y la igualdad (ONU, 2016).¹ A raíz de esta declaración se conformó una agenda de desarrollo compartida en la que se establecieron ocho ambiciosos objetivos, llamados los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Estos debían ser alcanzados en el año 2015:

- Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre
- Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal
- Objetivo 3: Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer
- Objetivo 4: Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años
- Objetivo 5: Mejorar la salud materna
- Objetivo 6: Combatir del VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades
- Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
- Objetivo 8: Fomentar una alianza mundial para el desarrollo

Costa Rica, fue uno de los 189 países que asumieron este compromiso y en el marco de este, el país se propuso metas específicas para ser alcanzadas al 2015. Los ODM constituyeron un marco de referencia sobre el desarrollo del país durante 4 distintas administraciones de gobierno. Los gobiernos y las Naciones Unidas dieron un cercano seguimiento al cumplimiento de las metas. Y en el año 2015, se publicó el Tercer informe país, en el cual se reportó el grado de cumplimiento logrado por Costa Rica de las metas propuestas. Este Informe señala que el país alcanzó plenamente el 38% de las metas que se propuso, mientras que 50% fueron alcanzadas parcialmente y que no logró cumplir un 12% de estas. Los resultados de este ejercicio muestran que se avanzó de forma importante y se la mayor parte de metas que se propuso en materia de la ampliación de la cobertura educativa, la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer, la reducción de la mortalidad infantil y materna, y la sostenibilidad del medio ambiente. Sin embargo, no tuvo el mismo éxito con la erradicación de la pobreza, la reducción del avance de la propagación del VIH/SIDA y otras enfermedades, incluyendo la incidencia de la tuberculosis y el dengue (Mideplan y SNU, 2015).

El año 2015, marca un alto en el camino en la que los líderes mundiales reunidos en las Naciones Unidas valoran lo avanzado con los ODM y aspiran a completar lo que no fue logrado por estos. Ese año realizan un nuevo compromiso para transformar el mundo mediante la adopción de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Esta mantiene como norte la erradicación de la pobreza, la salud, la educación, la seguridad alimentaria y la nutrición, ambiente y además amplía los objetivos

¹ Naciones Unidas. Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas:
<http://www.un.org/es/development/devagenda/millennium.shtml>

que se propone en materia económica, social y ambiental. Esta plantea 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (Recuadro 1) y 169 metas conexas y realza la naturaleza sistémica de estas, las cuales se encuentran interrelacionadas de tal forma que la consecución de unas afecta a otras (ONU, 2015-Agenda 2030).

Recuadro 1. Objetivos de desarrollo sostenible

Objetivo 1.	Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo
Objetivo 2.	Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible
Objetivo 3.	Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades
Objetivo 4.	Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos
Objetivo 5.	Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas
Objetivo 6.	Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos
Objetivo 7.	Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos
Objetivo 8.	Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos
Objetivo 9.	Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación
Objetivo 10.	Reducir la desigualdad en los países y entre ellos
Objetivo 11.	Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles
Objetivo 12.	Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles
Objetivo 13.	Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos
Objetivo 14.	Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible
Objetivo 15.	Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad
Objetivo 16.	Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas
Objetivo 17.	Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible

A diferencia de los ODM, los ODS surgen de un amplio proceso de consulta a distintas poblaciones del mundo, en la que participaron gobiernos, sociedad civil, sector privado, quienes externaron su problemática y aspiraciones para elevar su calidad de vida. Costa Rica fue un integrante del grupo de 77 países involucrado en la elaboración de los ODS y sostuvo su propio proceso consulta que

quedó plasmado en el documento “Construyendo una agenda de desarrollo para Costa Rica: El mundo que queremos” (Mideplan y SNU, 2015). Este muestra que Costa Rica aspira a ser una sociedad más inclusiva, igualitaria, solidaria, que brinde a todas y todos condiciones de vida digna, segura, en el marco del respeto al medio ambiente y de una institucionalidad transparente y eficaz dirigida a satisfacer las necesidades de la población.

El presente documento realiza un diagnóstico del desarrollo del país con enfoque de derechos humanos en el marco de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Con sus siete capítulos identifica las fortalezas y los desafíos para que Costa Rica logre cumplir los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y la forma en la que el Sistema de Naciones Unidas (SNU) puede apoyarlo. El primer capítulo se enfoca en la situación y el cumplimiento de derechos de los grupos que viven en condiciones de vulnerabilidad, discriminación y/o exclusión, entre estos: las mujeres, la población afrodescendiente, la población indígena, la población de migrantes, la población de refugiados, la población LGTBI, la población con VIH/Sida, las personas con alguna discapacidad, las niñas, los niños y los adolescentes, las personas adultas mayores, y la población privada de libertad. Este revela una serie de desigualdades estructurales y situaciones discriminatorias que experimentan estos grupos, que se encuentran vinculadas a dinámicas sociales y culturales. El segundo capítulo aborda el crecimiento económico, su relación con las dinámicas que generan empleos e ingresos, con la pobreza, la desigualdad, y las políticas sociales. El tercer capítulo se enfoca en el derecho a la educación, en especial en relación a la evolución en cuanto a la cobertura, inclusividad y calidad. El cuarto capítulo se enfoca en la salud y la seguridad social y los retos para garantizar el cumplimiento de estos derechos de manera sostenible. El quinto capítulo gira en torno al derecho a un ambiente sano y en este se aborda la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento, el acceso a energía, la producción y consumo sostenibles, la planificación urbana y sus efectos, la mitigación del cambio climático, la gestión del riesgo, y la conservación y utilización de los océanos, los mares y los recursos marinos y los ecosistemas terrestres. El sexto capítulo trata sobre la gobernanza y las instituciones del país y los avances y barreras en este ámbito. Todos los capítulos intentan mostrar las relaciones sistémicas que existen entre los distintos ámbitos y por ello realizan conexiones con temas abordados en otros capítulos. Finalmente el séptimo capítulo repasa el rol del Sistema de Naciones Unidas y sus ventajas comparativas para brindar cooperación a Costa Rica como país de ingresos medios para avanzar en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Capítulo I. Las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad

Los Jefes de Estado y de Gobierno Representantes en setiembre del 2015 expresan en la Agenda 2030 su compromiso por mejorar las condiciones de vida de todas y todos, particularmente los grupos más vulnerables, declarando: *“Estamos resueltos a poner fin a la pobreza y el hambre en todo el mundo de aquí a 2030, a combatir las desigualdades dentro de los países y entre ellos, a construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas, a proteger los derechos humanos y promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas...”* (Agenda 2030, p. 3).

Costa Rica es un referente internacional por sus esfuerzos en mejorar las condiciones de vida de todas y todos y su compromiso con el cumplimiento de los derechos humanos. Desde esta perspectiva, su adopción de la Agenda 2030 viene a reafirmar una larga trayectoria del país en este ámbito. Como parte de ese compromiso, Costa Rica cuenta con un robusto y comprehensivo marco normativo y de políticas públicas para la protección y promoción de derechos humanos. La Constitución Política costarricense contempla los principios de igualdad y diversidad y a lo largo del tiempo el país se ha adherido a distintos instrumentos internacionales incluyendo: la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (CERD) en 1967; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (CCPR) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) en 1968; la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer (CEDAW) en 1986; la Convención sobre los Derechos del Niño (CRC) en 1990; la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (1993) y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (CRPD) en el 2008, la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. El país sin embargo no se ha adherido aún a la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares.

Costa Rica ha establecido una gran gama de instrumentos normativos y de política pública para la protección de los derechos de grupos específicos, incluyendo leyes, decretos, directrices, reglamentos y declaratorias que buscan el cumplimiento de los derechos de grupos que históricamente han sido sujetos de discriminación o exclusiones de algún tipo, incluyendo: las mujeres, las personas de diversidad sexual, las personas afrodescendientes, las personas con alguna discapacidad, las personas indígenas, las personas refugiadas, las personas migrantes,² las personas con VIH-Sida, las personas privadas de libertad, las personas adultas mayores, y las y los niños y adolescentes.

Aunque se han dado avances significativos en cuanto al reconocimiento y promoción de derechos humanos, como se verá a continuación, aún el país enfrenta retos importantes para su pleno cumplimiento y para llevar a cabo los objetivos establecidos en la Agenda 2030.

² El Segundo Estado de los Derechos Humanos de las Mujeres en Costa Rica (2015) contiene un recuento de la normativa internacional y nacional que protege los derechos de las personas y particularmente las mujeres de diversidad sexual, de raza negra, con alguna discapacidad, y las personas indígenas.

Este capítulo se enfoca en analizar la situación de discriminación, exclusión y estado de cumplimiento de los derechos humanos de los grupos vulnerables que habitan en Costa Rica, incluyendo la población: femenina, afrodescendiente, indígena, sexualmente diversa, con VIH-Sida, migrante, refugiada, con alguna discapacidad, menor de edad, adulta mayor y la privada de libertad.

En consecuencia el ejercicio aborda el estado de situación, evolución y retos que enfrenta cada grupo y a la luz de la Agenda 2030, el análisis se enfoca principalmente en temas relacionados con los ODS que buscan *promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir instituciones eficaces e inclusivas* (ODS 16), *lograr igualdad de género y empoderamiento de las mujeres y niñas* (ODS 5), *reducir la desigualdad* (ODS 10). Estos evidentemente están relacionados con otros ODS y en este capítulo también se abordan temas tales como *poner fin a la pobreza en todas sus formas* (ODS 1), *promover el empleo pleno, productivo y el trabajo decente para todos* (ODS 8), *garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades* (ODS 3), *garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad* (ODS 4). La diferencia en el abordaje de estos temas en este capítulo con los siguientes es que la estructura de este gira alrededor de los retos particulares de cada población mientras que en los próximos capítulos se realiza un análisis más centrado en temas que en poblaciones.

1.1 Las poblaciones que habitan en Costa Rica

Costa Rica tiene una población que ronda los 4.832.000 habitantes, de las cuales el 49,5% son mujeres y el 51,5% son hombres (INEC, 2015 a). En el país habitan poblaciones de diversas etnias; entre las de mayor presencia demográfica, de acuerdo con la propia autodefinición en el Censo Nacional de Población del año 2011, se encuentra la población blanca y mestiza (83,6%), seguida por la población afrodescendiente (7,8%), la indígena (2,4%), y la china (0,2%).³

La inmigración ha venido creciendo en Costa Rica desde la década de los años ochenta; el Censo de 1984 registró que un 3,68% de la población del país eran personas nacidas en el extranjero; en el año 2000, esa cifra llegó a 7,78%, y en el año 2011, esta alcanzó 8.97%, lo que representaba cerca de 386.000 personas. La gran mayoría de los extranjeros radicados en Costa Rica nacieron en Nicaragua. El segundo grupo de mayor peso es la población nacida en Colombia y el tercero son estadounidenses, ambos con poco más del 4% de la población total. Un 52% de la población extranjera radicada en el país son mujeres (DGME, 2012).

En el país viven 3.607 personas en condiciones de refugiadas y 2.203 solicitantes de esta condición. La mayor parte, el 62%, es de origen colombiano. El segundo y tercer lugar en cuanto a la cantidad de personas refugiadas lo ocupan las de origen nicaragüense (13%) y las de origen cubano (11%). El número de nuevas solicitudes se encuentra en rápido aumento, para el primer semestre del año 2015 se presentaron 854 nuevas solicitudes de condición de refugiado, un 42% más que en el mismo periodo del año 2014. Sin embargo, de acuerdo con un reciente estudio, esta composición está cambiando debido al aumento de llegada de personas con necesidad de protección internacional provenientes de El Salvador, Honduras y Guatemala. De El Salvador y Honduras provienen personas que huyen de la violencia provocada por las “maras”. En el año 2015, de las nuevas solicitudes de asilo, el 34% eran de personas que huyen de El Salvador. También aumentó el

³ El resto de la población en cuanto a su etnia se clasifica en las categorías “otros”, “ninguna” o “ignorada”.

número de personas que solicitan asilo provenientes de Venezuela en un 11% y provenientes de Cuba en 8,5% (ACNUR, 2016).

En cuanto a la composición de la población por edades, un fenómeno importante que se presenta en el país es la transición demográfica que implica que cada vez tienen mayor peso demográfico la población adulta mayor y los jóvenes pierden peso. El peso demográfico de la población de 65 años y más pasó de un 6,9% en el año 1990 a un 7,6% en el 2000 y 10,7% el 2014, mientras que, en ese mismo orden, la población menor de 18 años, pasó de 41,4% a 37,9% y a 28,5% (PEN, 2015). Todo esto ocurre debido a la disminución en la fecundidad y en la mortalidad (PNUD, 2013).

Con respecto a la afiliación religiosa, en el 2011 según datos de la Encuesta de Opinión Pública de la Escuela de Matemática de la Universidad de Costa Rica, cerca de dos tercios de la población se consideran católicos, practicantes regularmente o no practicantes. Sin embargo, la tendencia ha sido a una reducción en la cantidad de practicantes regulares de esta religión desde el año 1991, a un aumento en la fe ligresía del protestantismo evangélico y un aumento en la categoría “sin religión” (en el 2011 una de cada diez personas pertenecía a esta categoría) (PNUD, 2013).

La población costarricense también se puede caracterizar según su zona de residencia, y lo que se observa en este ámbito es una tendencia hacia una mayor urbanización de la población. En el año 1973 el 41% de la población residía en zonas urbanas; 27 años después, en el año 2000, esta cifra había llegado al 59%, y para el 2011, casi 3 de 4 habitantes residían en zonas urbanas (72,8%). La migración rural-urbana incide en este fenómeno de creciente urbanización, el cual tiene efectos importantes en términos de la demanda concentrada espacialmente por servicios tales como educación, salud, vivienda, transporte, seguridad, y recreación (PNUD, 2013).

Otra característica importante desde el punto de vista de la convivencia e inclusión social, desde la cual se puede visualizar la composición de la población que habita en el país, es la condición de discapacidad. Según el Censo de Población del 2011, en Costa Rica hay un total de 452.849 personas con alguna discapacidad, lo que representa un 10,5% de la población. Entre las limitaciones más frecuentes se encuentra la limitación para ver aunque use anteojos o lentes, que aqueja a 254.464 personas. A esta le sigue la limitación para caminar o subir gradas (140.380), para oír (70.079), de tipo intelectual (35.416), para hablar (29.413) y la de tipo mental (26.971). Las mujeres representan el 51,8% de la población con discapacidad, y el restante 48,2% son hombres (CREE y UCR, 2013).

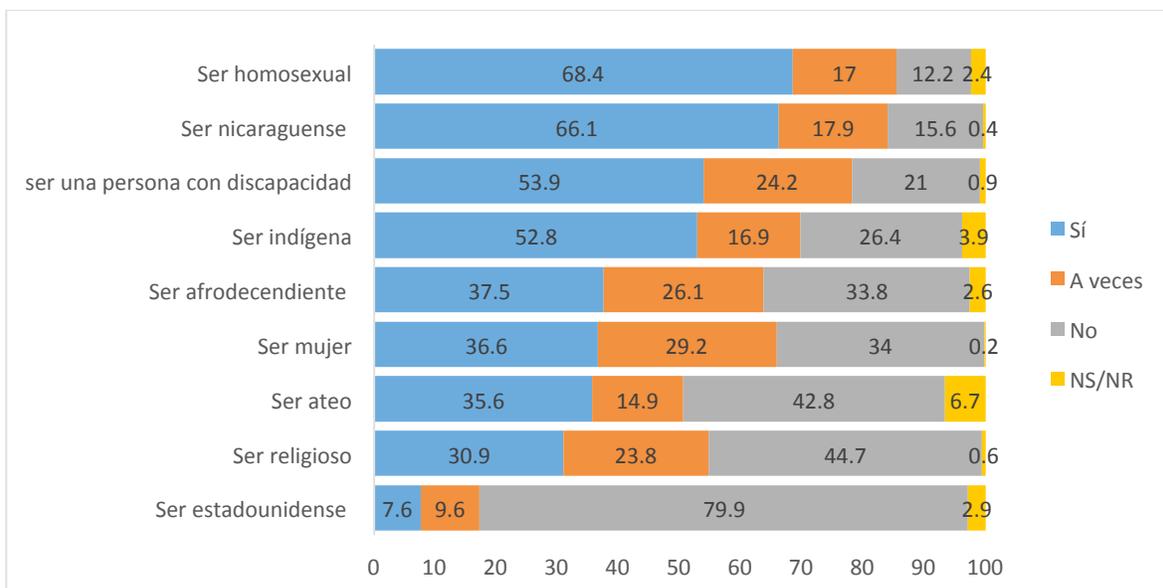
Ante la diversidad de poblaciones que habitan en el país, la sociedad enfrenta el reto de lograr una convivencia armoniosa, en la que todas las personas con sus características particulares puedan sentirse incluidos y participantes activos en todos los ámbitos del quehacer humano.

I.2 Percepciones sobre la discriminación en Costa Rica

Una primera aproximación a la situación de la inclusión o exclusión social en Costa Rica se deriva de los resultados de la Encuesta de Percepciones de Desigualdad (EPEDES) realizada en el 2015. Esta encuentra que el 45,6% de las personas dicen haberse sentido discriminadas o se sienten que les han dado un trato de inferioridad en algún momento diferentes motivos, entre ellos, debido a su clase social, lugar de residencia, edad, sexo, religión, nacionalidad, orientación sexual, color de piel y su etnia. En orden descendiente de mayor a menor la población percibe que la existencia de discriminación por ser homosexual, nicaragüense, por tener algún tipo de discapacidad, por ser

indígena, por ser afrodescendiente, por ser mujer, por ser ateo, por ser religioso y en menor medida por ser estadounidense (Gráfico 1) (UCR y PNUD, 2015).

Gráfico 1. Opinión sobre la existencia de discriminación en Costa Rica por diversos motivos (distribuciones porcentuales)



Fuente: Escuela de Estadística de la UCR y PNUD con base en EPEDES, 2015.

La discriminación, se presenta en las actitudes negativas hacia ciertas poblaciones asociada a alguna de sus características así como en procesos más sistemáticos de exclusión asociados a instituciones y condiciones estructurales presentes en una sociedad. Estos procesos tienen como consecuencia barreras persistentes para la inclusión, la violación de derechos de las poblaciones, y la presencia de inequidades en el acceso a bienes y servicios básicos y a oportunidades para vivir una vida plena. En el extremo opuesto de la discriminación y la exclusión, se encuentra el pluralismo, que significa que *“la sociedad y sus instituciones garantizan en sus leyes y costumbres los derechos de todas las personas. De este modo, la sociedad da cabida y reconocimiento a la diversidad de identidades y formas de vida.”* (PNUD, 2013, P. 44). En Costa Rica se han tomado medidas recientes que muestran el compromiso del país de continuar avanzando hacia una sociedad más pluralista, con la modificación de la Constitución Política para reconocer el carácter multiétnico y pluricultural del Estado costarricense en el año 2015.

A continuación se hace un recuento de los retos que enfrentan distintas poblaciones que han sido víctimas de procesos de discriminación, exclusión, y que se encuentran vulnerables al incumplimiento de sus derechos.

I.3 Situación de las poblaciones vulnerables a la discriminación y exclusión

I.3.1 Las mujeres

Las mujeres experimentan patrones de discriminación y exclusión social y culturalmente construidas en distintos ámbitos. Costa Rica ha realizado esfuerzos importantes por reducir la desigualdad de género pero aun el país enfrenta grandes desafíos para alcanzar el objetivo común

que se propusieron las y los líderes mundiales en la Agenda 2030 de “Alcanzar la igualdad de géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas” (ODS 5).

Un área favorable en este ámbito es que el país cuenta con un marco normativo e institucional robusto para promover la igualdad de género. Costa Rica se suscribió a la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer (CEDAW) en 1986. También favorables a la promoción de la igualdad de género fue la adopción de: la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, El Programa de Acción de la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Costa Rica además cuenta con el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), que es el ente rector en materia de género y tiene una Política Nacional de Igualdad y Equidad de Género (PIEG) 2007-2017 que busca promover la igualdad de género en materia de empleo, responsabilidades familiares, educación, salud, y participación política (SNU, 2016).

En el ámbito económico y laboral se han presentado avances paulatinos tendientes a una mayor igualdad de género, pero aun las brechas son considerables, como lo muestran los datos de pobreza, y participación en el ámbito laboral. Según datos provenientes de la ENAHO (2015) la incidencia de pobreza en los hogares con jefatura femenina llegó al 26,1% en el 2015, en comparación al 19,2% en los hogares con jefatura masculina (PEN, 2016). Y es que las mujeres cuentan con una menor autonomía económica que los hombres, lo cual en parte se debe a una menor tasa de participación en las actividades económicas remuneradas. Según datos provenientes de la ENAHO (2015) tasa de participación masculina alcanza el 74,7%, mientras que la femenina apenas llega al 46,6%, que es una de las más bajas de América Latina. Además se presentan diferencias en la remuneración por sexo, ya que el ingreso femenino promedio mensual es equivalente al 84,6% del ingreso masculino (PEN, 2016).

La menor tasa de participación laboral de las mujeres es una manifestación de los patrones culturales de división sexual del trabajo, que se caracterizan por asignar principalmente a las mujeres las responsabilidades reproductivas y familiares, tales como el cuidado, y el trabajo doméstico no remunerado, mientras a los hombres se les asigna el rol de proveedores de ingresos con mayor vinculación al mercado. A la mujer se relaciona al ámbito de la esfera privada y al hombre a la esfera pública. La división sexual del trabajo también se manifiesta en la segregación ocupacional por sexo y concentración en determinados sectores de actividad y puestos, que en general se caracterizan por tener condiciones más precarias para las mujeres que para los hombres (INAMU, 2015). Datos derivados del Censo Nacional de Población del año 2011 reflejan que las mujeres tienen una menor representación en puestos de dirección y gerencia; tan solo un 27% de estos puestos es ocupado por mujeres. Pero las diferencias salariales no se derivan únicamente de la diferencia en el tipo de puestos, porque persisten aun para trabajos de un mismo tipo y dentro de una misma profesión; por ejemplo para trabajos administrativos esta es del 9% y en trabajos calificados agropecuarios, forestales y pesqueros llega hasta 65,3% (SNU, 2016). Las recomendaciones realizadas al país en el marco de la CEDAW (2011) incluyen el tomar medidas para reducir las diferencias salariales y alentar a las mujeres a trabajar en sectores no tradicionales.

Las mujeres también presentan sistemáticamente mayores tasas de desempleo abierto (10,5% para las mujeres y 7,1% en caso de los hombres según la ENAHO, 2015). Esta realidad contrasta con el hecho de que las mujeres tienen mayores niveles de escolaridad, por lo que se esperaría que fueran ellas quienes tienen mayores oportunidades de encontrar empleo en una economía en la que los empleos calificados crecen más que los no calificados. Según datos de la misma encuesta, en el país hay más mujeres que hombres con educación superior (426.143 mujeres versus 349.074 hombres) (INEC, 2015 a).

En Costa Rica, al igual que en otros países de la región Latinoamericana, se ha venido transformando el modelo tradicional de división sexual de trabajo y se ha presentado una mayor incorporación de las mujeres al mercado laboral. Sin embargo, según un estudio del PNUD y la OIT para América Latina, la inserción laboral de las mujeres en general ha sido pobre y no solo al considerar sus remuneraciones, sino también en el ámbito de su acceso a la protección social, estabilidad y el respeto de los derechos laborales (INAMU, 2015).

Aun cuando trabajen fuera del hogar, las mujeres experimentan una sobrecarga de responsabilidades familiares en comparación con sus contrapartes hombres. El exceso de responsabilidades que socialmente son asignadas a las mujeres en el hogar implica un desestímulo para una incorporación plena de ellas al mercado laboral y tiene como consecuencias una mayor informalidad en su incorporación y menores ingresos. Por ello, tal y como lo apunta las recomendaciones dadas a la luz de la CEDAW (2011) el acceso a servicios de cuidado es fundamental para facilitar la inserción laboral de las mujeres. En esto se han dado avances, como se muestra en el Recuadro 2, pero estos aún deben ser fortalecidos (INAMU, 2015).

Recuadro 2. Avances en el desarrollo de servicios de cuidado a menores

En los últimos años los gobiernos han intentado fortalecer los servicios de cuidado de menores. En el 2009 se creó la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI) y con la aprobación de la Ley No. 9220 sobre la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil se le dio respaldo legal con el cual se buscó establecer un sistema nacional de cuidado y desarrollo infantil de acceso público y universal, ampliar y mejorar las opciones de cuidado, y reducir la doble carga laboral que enfrentan las mujeres y así facilitar su incorporación al mercado laboral. Cuando esta Red fue conformada en el 2009 se daba servicios de cuidado a 22.361 niños y para marzo del 2014 se tenían incorporados 34.918 niños y niñas. A diciembre del 2013 se reportaron 123 nuevos centros. Además de la expansión física de la red se buscó mejorar la reglamentación y avanzar en la evaluación de calidad de los servicios brindados y así como en el desarrollo de estrategias de sensibilización, información y educación sobre la importancia de la igualdad y corresponsabilidad social en las labores de cuidado (CEDAW, 2015). Sin embargo, es necesario continuar expandiendo la oferta y velando por la calidad de estos servicios, con el fin de que estos sean accesibles a todas las familias que los requieran, y que estos sirvan no solo para incentivar la incorporación laboral de las mujeres, sino para promover el desarrollo integral de las niñas y los niños.

También en el ámbito de la corresponsabilidad parental se ha avanzado en el reconocimiento de las hijas y los hijos por parte de los padres y madres, en el cual se han establecido instrumentos

normativos que han sido ampliamente usados por la población. Entre el 2010 y el 2013 se presentaron 63,238 solicitudes de determinación de paternidad, lo cual representa un 22% de los nacimientos ocurridos en el país durante ese periodo. El que esta cifra llegue a representar alrededor de uno de cada cinco niñas y niños nacidos en los que no se sabe con certeza o inicialmente no se presenta un reconocimiento de sus progenitores(as) da cuenta de la magnitud del problema. Del total de solicitudes presentadas, el 13,7% de los padres se presentó voluntariamente a declarar su paternidad en este periodo (Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer, 2015).

La no incorporación al mercado laboral por parte de muchas mujeres así como la incorporación en condiciones de informalidad por parte de otras, tiene como consecuencia que tengan un menor acceso a la seguridad social. Según datos provenientes del Censo de Población y Vivienda del 2011 un 16,3% de los hombres y un 12,8% de las mujeres no tienen seguro social de la CCSS, lo que en cifras absolutas es un total de 280.679 mujeres y 343.121 hombres. Muchas mujeres no incorporadas al mercado laboral formal se encuentran aseguradas como extensión del seguro de sus conyugues o familiares. Según los datos del Censo del 2011, el 49,6% de las mujeres cuentan con aseguramiento familiar, en comparación con el 29,6% de los hombres. El que el acceso al seguro social está directamente ligado a tener un empleo formal o a una extensión de aquel de un conyugue o familiar hace que la ruptura de lazos familiares implique la pérdida de la protección de la seguridad social. De esta forma muchas mujeres además de la carencia de autonomía económica experimentan una carencia de autonomía en su acceso a la seguridad social. La existencia del seguro por parte del Estado compensa en parte esta situación ya que en el 2011 había 180.210 mujeres y 139.376 hombres asegurados por esta vía, lo que representa un 8,2% en el caso de las mujeres y 6,6% en el caso de los hombres (INEC, 2011).

Otro aspecto importante en el ámbito de la salud de las mujeres es la salud sexual y reproductiva. Una barrera para mejorarla consiste en el limitado acceso a los anticonceptivos modernos. La canasta de anticonceptivos de la CCSS no se revisa desde hace 20 años, y no incorpora los avances existentes en tecnología anticonceptiva desde una perspectiva de derechos humanos, limitando el número de opciones disponibles y su adaptación a las necesidades y circunstancias de las personas. La primera Encuesta en Salud Sexual y Reproductiva (2010) puso de manifiesto la existencia de una Necesidad Insatisfecha en Planificación Familiar del 11,6% y, sobre todo, de unas tasas muy altas de embarazos no deseados, de casi 1 embarazo de cada dos para todas las edades, aumentando al 70% para el grupo de adolescentes. Aun si el MINSa y la CCSS suscribieron a finales del 2014 una Declaración de acción nacional con el compromiso de iniciar en el 2015 la disponibilidad de condones femeninos en todas las áreas de salud aún no se encuentran disponibles, aunque ya han sido registrados (CCSS, Ministerio de Salud, UNFPA, 2014). Costa Rica es uno de los pocos países del mundo que no ha registrado la anticoncepción oral de emergencia (AOE) debido a que aún persiste la creencia infundada de que es abortiva, a pesar de la evidencia científica que lo niega. Las recomendaciones del Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer (2011) en esta materia incluyen: adoptar medidas para facilitar el acceso a las mujeres de métodos anticonceptivos modernos; la introducción de un plan de educación sexual para niñas y niños como parte del currículo escolar; elaborar directrices médicas sobre el acceso al aborto legal y su difusión; y la posibilidad de revisar la ley relativa al aborto con el fin de identificar las circunstancias en las que podría permitirse tales como los embarazos resultantes de violación o incesto. En este el avance ha sido más bien lento debido a que son temas controversiales en los que no toda la sociedad está de acuerdo y existen grupos que han ejercido una oposición activa a estas medidas.

Otro problema que sigue vigente es la violencia obstétrica, la que ha sido denunciada por diversas mujeres en el país; la Defensoría de los Habitantes ha investigado varias situaciones de esta índole y

se ha llevado el tema a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

También en el ámbito de la salud sexual y reproductiva se han presentado retos para implementar en el país la reproducción asistida. Sin embargo se vislumbran avances. La Fertilización in Vitro (FIV), que había sido suspendida en el país, recientemente fue autorizada tras un fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En el ámbito de los derechos civiles y políticos Costa Rica experimenta una creciente participación femenina en la política pero aún persisten desigualdades. Las mujeres participan activamente como electoras; según datos del Tribunal Supremo de Elecciones, se contabiliza un mayor porcentaje femenino en la votación durante las elecciones presidenciales del 2002, 2006, y 2010. Por ejemplo, este último año un 72,4% de mujeres votaron en comparación a un 65,8% de los hombres. En cuanto a la participación de las féminas en puestos de poder político, se presentó un aumento significativo en la designación de mujeres como ministras. En las últimas elecciones el porcentaje de mujeres que ocupan este puesto pasó de 22,2% en el periodo 2002-2006, a 45% en el periodo 2010-2014 aunque bajó luego a 38% en el periodo 2014-2018. En los puestos de elección popular, destaca por su importancia real y simbólica, la elección de Laura Chinchilla Miranda como la primera mujer Presidente de Costa Rica, para el periodo 2010 – 2014. Además, gracias a la introducción de cuotas mínimas para la participación política del 40% (Resolución del Tribunal Electoral No 2837-TSE de 1999) y de la modificación del Código electoral ese mismo año mediante Ley No 8765 que establece la obligatoriedad de la paridad y alternancia por razón de género, para las elecciones del 2002, 2006 y 2010 se logró un aumento de mujeres electas como diputadas. Se llegó a un 38,5% en el 2010, pero esta cantidad se redujo a un 33,5% en el 2014. Una de las razones por las que no se logró alcanzar un 40% es porque el primer lugar en la nómina en la mayor parte de partidos que lograron diputaciones eran encabezados por hombres y seguidos por mujeres. Debido a que el multipartidismo ha incidido en la fragmentación del poder (como se verá en el capítulo VI), aumentó el número de partidos que únicamente lograron un escaño por provincia, y por ello las mujeres tuvieron menores probabilidades de ser electas. En cuanto a las elecciones municipales, también se presentaron diferencias en cuanto a la participación de las mujeres. De forma recurrente, el puesto de alcaldes es alcanzado en su mayoría por hombres y a las mujeres se les ha electo como vice alcaldesas, en el año 2010, se nombraron 71 alcaldes (87,7%) y tan solo 10 alcaldesas (12.3%) (INAMU, 2015). En este tema las recomendaciones realizadas al Estado costarricense en el marco de la CEDAW, incluyen la aplicación de medidas especiales de carácter temporal para acelerar la participación plena e igualitaria de las mujeres en la vida pública y política y especialmente la de los grupos favorecidos como son las mujeres con discapacidad, las mujeres indígenas y las mujeres afrodescendientes (Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer, 2011).

Las relaciones desiguales de poder asociadas al género que se manifiestan en política también existen en otros ámbitos como los de pareja, familia, espacios públicos, en el ámbito laboral y en el mundo de los negocios, lo que da paso a distintos tipos de discriminación y violencia como son el acoso callejero, la violencia doméstica, los femicidios, hostigamiento sexual y acoso laboral, la violencia emocional y la trata de personas.

Las mujeres son víctimas más frecuentes que los hombres de la violencia doméstica; en el periodo 2010-2013 en promedio, el 79% de las denuncias por violencia doméstica fueron realizadas por mujeres, en comparación con el 21% en el caso de los hombres. En el año 2013, se presentaron 7.090 casos de mujeres que denunciaron violencia doméstica en comparación de 2.059 hombres. En el año 2010 se realizaron modificaciones a la Ley de Violencia Doméstica, las que ampliaron el plazo de las medidas cautelares de seis meses a un año. Y con esto el número de casos que cada

año calendario se encontró pendiente de resolver aumentó de forma significativa. En el 2012, por cada 100 casos terminados, quedaron 203 por terminar, y esta situación se ha venido acumulando provocando una congestión considerable en los Juzgados de Violencia Doméstica (INAMU, 2015).

La Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres define el femicidio como el homicidio doloso de una mujer mayor de edad perpetrado por quien tuviere con ella una relación de matrimonio o unión de hecho. Una definición ampliada del femicidio es cuando este es realizado por esposos, ex esposos, concubinos, novios, ex novios, pretendientes, amantes, vecinos, amigos, clientes sexuales o atacantes sexuales entre otros que son caracterizados principalmente por la cosificación de la mujer y su negación de ser sujeta de derechos. En el país el número de femicidios no muestra una tendencia clara de aumento o reducción. Si se contabilizan por la primera definición el promedio en el periodo 2011-2013 fue de 8 y si se hace con la definición más amplia estos aumentan a 21. En el 2013, según datos del Poder Judicial, la mayor parte de femicidios se presentó en la provincia de Guanacaste (4 casos, los fines de semana (5 casos) y durante la noche (3 casos); la mayor parte de las víctimas se dedicaba a labores dentro del hogar (5 mujeres), eran costarricenses en su totalidad y tenían entre 22 y 58 años. Y en 6 de los 7 casos existían antecedentes de violencia doméstica (INAMU, 2015). Las recomendaciones dadas al país en materia de violencia incluyen: el estudiar los efectos y la eficacia del sistema nacional para la atención y prevención de la violencia contra las mujeres y la violencia intrafamiliar con el fin de mejorar la asistencia y apoyo en casos de violencia; continuar con los esfuerzos de recabar datos estadísticos sobre la violencia doméstica contra la mujer desglosados por sexo, tipo de violencia y relación del agresor con la víctima; implementar programas de educación y sensibilización sobre lo inaceptables que son todas las formas de violencia contra las mujeres; y asegurar que haya suficientes centros de acogida financiados por el Estado para las víctimas de violencia doméstica y sus hijos (Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer, 2011).

En relación con el hostigamiento sexual, las recomendaciones del Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer el marco de la CEDAW (2011) incluyen implementar campañas de sensibilización dirigidas hacia mujeres trabajadoras con el fin de erradicar la cultura del silencio que impera en torno a este problema, así como asegurar que las mujeres que denuncian tengan la posibilidad de permanecer en sus puestos de trabajo, y de que los culpables sean sometidos al proceso legal pertinente.

En cuanto a la Trata de personas, durante el periodo 2010-2013 se reportaron 117 casos de trata personas de los cuales un 44,4% de las víctimas eran mujeres. Existen diferencias importantes en el tipo de trata que se da según el sexo de las víctimas. De acuerdo con las estadísticas de la Gestión de Trata y Tráfico de la Dirección General de Migración y Extranjería, en el 2011 el 100% y en el 2012 el 90% de las víctimas detectadas en el país fueron mujeres explotadas sexualmente. En el 2013 el 61% de las víctimas de trata mujeres fue por explotación sexual, el 22,2% por explotación laboral, el 11,1% por tráfico ilícito de órganos y el 5,6% por matrimonio servil (INAMU, 2015). Las recomendaciones dadas en materia de trata incluyen: ampliar la cooperación internacional para intercambiar información con el fin de prevenir la trata y armonizar procedimientos jurídicos para enjuiciar a los proxenetas, e implementar una vigilancia sistemática y periódica de la trata y la explotación de las mujeres en la prostitución (Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer, 2011).

Entre las mujeres que se encuentran en mayor riesgo de ser abusadas física o sexualmente se encuentran las mujeres migrantes y las trabajadoras del servicio doméstico. Las primeras se encuentran en riesgo de ser abusadas por agentes, coyotes o autoridades, en tanto las segundas se encuentran en riesgo de experimentar acoso sexual, violencia u otro tipo de abusos (ONU Mujeres).

Las mujeres migrantes, por desconocimiento de sus derechos ven limitado su acceso a la justicia y si se encuentran en una situación de migración irregular pueden no denunciar por temor a ser deportadas. Entre las recomendaciones realizadas por el Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer en el marco de la CEDAW (2011), que el Estado adopte medidas para proteger a las trabajadoras domésticas migrantes, así como prevenir las actividades de agencias ilegales de empleo, asegurar que las mujeres reciban información adecuada sobre la migración segura antes de salir del país, y firmar acuerdos bilaterales con los países receptores.

En general se puede apreciar que aunque la sociedad costarricense experimenta un proceso de transformación en cuanto a los roles de género, existen aún patrones y estereotipos sociales que atentan contra la igualdad de género en distintos ámbitos. Se requiere intensificar los esfuerzos para realizar campañas de sensibilización y educación públicas dirigidas a toda la población y en particular a líderes políticos y religiosos así como a funcionarios públicos, así como otras dirigidas a educadoras y educadores con para buscar cambiar las actitudes tradicionales asociados a los roles de género discriminatorios en la familia y en la sociedad y erradicar los estereotipos de género de los planes de estudios académicos y no académicos (Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer, 2011).

1.3.2 La población afrodescendiente

La discriminación por motivos raciales y étnicos que se presenta en la sociedad costarricense tiene raíces históricas. Entre estas se encuentra la concepción de país como “una sociedad blanca”, que fue ideada por políticos e intelectuales liberales en los 1880s y 1890s. La llegada a Costa Rica de afrocaribeños, chinos, judíos y nicaragüenses originó manifestaciones discriminatorias y discursos en favor de la pureza racial de Costa Rica. A estos grupos se concibió como los “otros” asociados con enfermedades, prostitución, violencia y crimen. Así lo expresa la Política Nacional para una Sociedad Libre de Racismo, Discriminación Racial y Xenofobia, 2014-2025.

Algunos estudiosos opinan que la población afrodescendiente aun en años recientes no había logrado una plena inclusión en la sociedad costarricense, ya que esta supone reconocimiento y aceptación de la diversidad, pero se les ha negado sus aportes culturales y sociales a la sociedad costarricense (Sandoval Carvajal, Solano Acuña, Minott, 2010). Un estudio realizado en el 2008 por la CEPAL sobre las organizaciones y articulaciones de los afrodescendientes en América Latina y el Caribe señala que en Panamá y Costa Rica esta población no había recibido reconocimiento cultural de parte del Estado y que eso provoca dificultades para dirigir sus demandas de empoderamiento cultural. En dicho estudio se dice que “los Estados han visto a los negros como foráneos en la nación y a los indígenas como los “otros” dentro de ella” (Rangel, 2008, citado por Sandoval Carvajal, Solano Acuña, Minott, 2010).

Hasta hace pocos años había un vacío de investigaciones sobre las condiciones de vida de la población afrodescendiente. Sin embargo, un estudio de la situación socioeconómica de la población afrodescendiente en Costa Rica con base en los datos del X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda del año 2011 vino a solventar parcialmente este vacío. Este señala que la mayor concentración de la población afrodescendiente se encuentra en la provincia de Limón, aunque fuera de esta provincia también habitan afrodescendientes y en los cantones donde más lo hace son: San José, Alajuela, Heredia, Desamparados, el cantón de Puntarenas en la costa pacífica y San Carlos en la zona limítrofe con Nicaragua (López y Delgado, 2013).

En la medida en la que esta población ha sido históricamente discriminada y excluida, puede esperarse que presente indicadores socioeconómicos menos favorables que la población blanca y mestiza. Esto se evidencia en indicadores menos favorables en varios ámbitos. En materia de salud un ejercicio en el que se estimó la mortalidad infantil para la población afrodescendiente entre el año 1999 y el 2007 fue de alrededor de 16 defunciones por cada 1.000 personas, mientras que en el caso de las personas blancas y mestiza la estimación comparable fue de 16, revelando una brecha de 3 muertes más para la población afrodescendiente. En cuanto a la esperanza de vida al nacer de las mujeres afrodescendientes esta se estimó en 79 años, mientras que la de las mujeres blancas y mestizas era de 78 años, revelando una brecha de un año. En el caso de los hombres también se presenta una brecha similar, siendo la esperanza de vida de los afrodescendientes de 74 años y de los blancos mestizos de 74 años (López y Delgado, 2013).

En el ámbito educativo, la población blanca y mestiza habitante del medio rural tiene una escolaridad promedio de 6,5 años de estudio, mientras que la población afrodescendiente residente en áreas rurales tiene una escolaridad de 5,9 años. La brecha también se presenta en la escolaridad en áreas urbanas en las que los blancos y mestizos tienen una escolaridad promedio de 9,3 años mientras que la de la población afrodescendiente es de 8,3 años. Los niveles de escolaridad muestran el resultado de muchos años de asistencia a la educación, pero los datos de asistencia muestra lo que ocurre actualmente con las y los muchachos en edad escolar. En el caso de los afrodescendientes hombres estos tienen una tasa de asistencia de 66,8%, lo cual se compara con la tasa de los blancos y mestizos de un 71%. En el caso de las mujeres la asistencia de las afrodescendientes es del 69,3% y de las blancas y mestizas es del 73,6%. En ambos casos se puede ver que las mujeres asisten en mayor medida y que las poblaciones blancas y mestizas cuentan con una mayor asistencia a la educación (López y Delgado, 2013).

Los bajos niveles educativos que presenta en promedio la población afrodescendiente, tienen como contrapartida que gran parte de esta población se dedique a ocupaciones elementales o no calificadas (27,5%); el cual es más alto en comparación con los blancos y mestizos (20,5%). Este porcentaje para la población afrodescendiente en áreas rurales es de 47,9% versus 21,8% en zonas urbanas. Por su parte el porcentaje de afrodescendientes en posiciones de nivel directivo público y privado es de 0,8% en comparación a 1,6% en el caso de la población blanca y mestiza; no se ven grandes diferencias entre hombres y mujeres. En el nivel profesional y científicos la brecha es mucho mayor entre etnias, siendo 8,1% las y los afrodescendientes que laboran en este ámbito y un 15% de la población blanca y mestiza. En esta categoría sí se ven fuertes diferencias por género, ya que en esta se ubican un 13,8% de los hombres en comparación al 5,4% de las mujeres (López y Delgado, 2013).

En cuanto a la incidencia de pobreza medida por necesidades básicas insatisfechas, la población afrodescendiente urbana que se encuentra en condiciones de pobreza no extrema es del 18,3%, en comparación al 16,5% de la población urbana blanca y mestiza. En el caso de la pobreza rural, los números análogos son de 30% y 26,1%, respectivamente, mostrando nuevamente una brecha en la que la población blanca y mestiza se encuentra en una mejor situación. Si vemos lo que ocurre con la pobreza extrema, en el caso de la población afrodescendiente rural esta llega al 17%, mientras que la población blanca y mestiza rural es del 10,8%. El caso de la pobreza extrema en la población urbana es de 5,6% para la población afrodescendiente y 2,8% para la población blanca y mestiza (López y Delgado, 2013).

La población afrodescendiente tiene uno de los mayores porcentajes de no aseguramiento (18,7%), lo que se compara con el 13,8% de la población blanca y mestiza. El no aseguramiento en el caso de la población afrodescendiente es mayor para el caso de las áreas rurales (22,6%) en comparación con un 17,4 % para quienes viven en zonas urbanas. Un mayor porcentaje de hombres carecen de seguro social (20,0 %) en comparación con las mujeres que no cuentan con este tipo de seguro (17,3 %). Esto se explica porque las mujeres se encuentran cubiertas en mayor medida por el seguro familiar (46,9% en caso de las mujeres, versus 26,8 % en el caso de los hombres) (López y Delgado, 2013).

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial en sus observaciones realizadas en el 2015 recomienda al país la implementación de la Política Nacional para una Sociedad Libre de Racismo, Discriminación Racial y Xenofobia, 2014-2025 así como su Plan de Acción 2015-2018; recomienda la adopción de medidas de acción afirmativa considerando que existe discriminación estructural racial hacia afrodescendientes, en materia de acceso a la salud, a la vivienda, al empleo, a la seguridad social, y a la representación en instancias de decisión del Estado. También exhorta a tomar medidas para que se difunda el conocimiento de las prácticas culturales propias de estas poblaciones y sus aportes a la historia y cultura costarricense, así como el establecimiento de una política escolar que busque eliminar todos los elementos discriminatorios de los reglamentos y normas internas de las escuelas, la ampliación de las iniciativas de educación bilingüe para que sean accesibles a ambos grupos.

1.3.3 La población indígena

La mayoría de los costarricenses conoce muy poco sobre la población indígena del país, sobre su cultura y sus realidades. La percepción sobre esta población se encuentra marcada por estereotipos. Una encuesta sobre los conocimientos y percepciones sobre los pueblos indígenas en Costa Rica, realizado en el año 2007, revela que “en el imaginario costarricense predomina la imagen de la persona indígena reconocida por sus costumbres principalmente; así lo consideró el 28% de las personas entrevistadas en abril 2007, en segundo lugar se les asocia con personas humildes y tímidas (20%) y en tercer lugar se les asocia directamente con la pobreza (13%).” (Sandoval Chavaría y Pernudi Carvajal, 2007). Más de dos tercios de las personas entrevistadas dicen que las personas indígenas son un grupo de población excluido, sin oportunidades. Y cuando se les preguntó cuánto creen conocer las costumbres, valores y visión de mundo de las personas indígenas, el 73% opinó que cree conocer muy poco de estas (Sandoval Chavaría y Pernudi Carvajal, 2007). Las respuestas apuntan a una falta de integración de la cultura indígena en el país y a una visión del colectivo indígena como un grupo vulnerable y al margen de las oportunidades que se presentan en el país.

Esta falta de integración de las poblaciones – y de los territorios – indígenas en el proceso de desarrollo nacional se refleja con claridad en términos de las carencias enfrentadas. Mientras que en promedio, un 24,6% de los hogares costarricenses presentaban al menos una necesidad básica insatisfecha (NBI) en 2011, esta condición afectaba al 70,1% de los hogares en los territorios indígenas. Más aún, solamente el 5,8% de los hogares del país tenían más de una necesidad insatisfecha, condición que para los hogares indígenas se eleva al 42,3% (INEC, 2013).

Aun si el país ha adoptado normativas jurídicas internacionales para proteger los derechos de las poblaciones indígenas, todavía se presenta una distancia entre la normativa y la puesta en práctica.

En materia de salud, por ejemplo, ha habido grandes dificultades para brindar una atención respetuosa de la cultura indígena, por lo que surge la necesidad de desarrollar una oferta de salud que sea intercultural que permita evitar las barreras étnicas y culturales que pueden ocurrir en el acceso y la atención (Sandoval Chavarría y Pernudi Carvajal, 2007). Considerando el poco reconocimiento de la especificidad indígena por parte de la institucionalidad estatal, en el año 2003, el Ministerio de Salud estableció la Política Nacional de Salud Indígena, en la cual se expresa la importancia de: “dar garantía de acceso a la población indígena e indígena migrante a una atención en salud con criterios de calidad que respondan a las particularidades económicas, geográficas, sociales y culturales”. Esta política ha permitido iniciar un lento proceso en el que las instituciones del sector Salud buscan un acercamiento más integral e intercultural en la atención de las poblaciones indígenas, de manera que se integren los avances de la medicina occidental con la visión holística de la cultura indígena según la cual la enfermedad no debe tratarse de forma fragmentada y la salud es considerada como un estado holístico de bienestar físico, mental, social, moral y espiritual (UNICEF, 2006: p. 44). Sin embargo, prevalecen las críticas que exigen – con razón – servicios de salud respetuosos y orientados a satisfacer las necesidades particulares de los usuarios, y, en particular, sensibles a las características propias de las culturas indígenas que atienden.

En materia educativa – como se verá en el capítulo respectivo – el país arrastra una larga deuda con las comunidades indígenas, como se refleja en el hecho de que la tasa de alfabetismo en los territorios indígenas se mantiene en 89,6% mientras el promedio nacional es de 97,6% o en la disparidad existente en términos del nivel de escolaridad promedio de la población, que es de solo 5,7 años en los territorios indígenas mientras que llega a 8,7 en el promedio nacional (INEC, 2013). Como respuesta a estas carencias, durante la última década se realizaron esfuerzos significativos por revertir esta situación. Esto se refleja tanto en los avances de inversión en infraestructura educativa en comunidades indígenas como en la reforma del Subsistema de Educación Indígena que reconoce y refuerza los derechos de los pueblos indígenas a una educación que respete la cultura, el lenguaje y la cosmovisión de estos pueblos al tiempo que les brinde oportunidades de acceder a una educación de calidad.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial en sus observaciones realizadas en el 2015 recomienda al país la implementación de esta política así como su Plan de Acción 2015-2018 exhorta a profundizar los esfuerzos para garantizar acceso a pueblos indígenas acceso igualitario a la justicia, y enmendar la legislación penal para que sea coherente con la lucha contra el discurso de odio racista, en el sentido de que se tipifiquen como delitos los actos de discriminación y se establezcan penas proporcionales a la gravedad de los hechos. Asimismo insta al Estado a que desarrolle mecanismos prácticos para implementar el derecho a la consulta previa, libre e informada a los pueblos indígenas.

1.3.4 La población sexualmente diversa

La discriminación por la orientación sexual e identidad de género se presenta en varios ámbitos. El “Análisis de Situación; Propósito, Enfoques, Asuntos Críticos y Áreas de Intervención de la Política de Sexualidad” realizado por el Ministerio de Salud en el 2011, indica que en el caso de la población LGTBI, se identifica una estigmatización y discriminación, que se manifiesta entre otras cosas en una atención a la salud sexual que no considera las especificidades de la población, y la ausencia de una estrategia integral e intersectorial de educación de la sexualidad (Sexual Rights Initiative y Mulabi,

Sin fecha y CIPAC y Brot, 2015). Un avance en esta materia se presentó en el año 2014 con la modificación al Reglamento del Seguro de Salud en el que se permite el aseguramiento social y visitas hospitalarias como derecho para las parejas del mismo sexo, lo que representa un paso más hacia la igualdad en el reconocimiento de derechos de esta población (INAMU, 2015).

Algunas poblaciones se ven más afectadas que otras por la discriminación. Según un sondeo de percepción de los derechos humanos de las Poblaciones LGTBI en Costa Rica realizado en el 2012 las mujeres lesbianas experimentan una mayor discriminación en los ámbitos recreativos y las personas trans lo experimentan en los ámbitos laborales (Sexual Rights Initiative y Mulabi).

Con respecto al acceso a la justicia, esta población enfrenta problemas debido a que “las denuncias por discriminación por orientación sexual e identidad de género no llegan a término ya que en la mayoría de los casos el proceso es extremadamente complejo y en ocasiones simplemente no se da seguimiento por la ineficiencia estatal.” (Sexual Rights Initiative y Mulabi).

El Comité de derechos humanos en sus Observaciones al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos a Costa Rica realizadas en el 2016 menciona la denuncia de casos de abuso y violencia, en algunas ocasiones por agentes de autoridad, contra la población LGTBI y apunta a la carencia de una política que aborde de manera integral la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género. Recomienda al Estado tomar medidas para poner fin a la discriminación y estigmatización.

Un estudio sobre la población adulta mayor LGTBI en Costa Rica, El Salvador y Panamá encuentra que no existen ofertas respetuosas que permitan la convivencia de personas del mismo sexo en residencias para personas de tercera edad. Algunos centros afirman que expulsarían a personas si desarrollaran vínculos de pareja no heterosexuales, por lo que requiere de capacitación y sensibilización en este tema (CIPAC, 2015).

El Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal (EPU) del 2014 insta al Estado a diseñar políticas y programas para sensibilizar y fomentar la prevención de la discriminación de las personas LGBT y garantizar la igualdad de derechos de estas. En línea con esta recomendación señala la necesidad de mejorar el acceso a la justicia a las personas cuyos derechos han sido vulnerados por motivos de identidad de género, expresión de género u orientación sexual. Además recomienda permitir que las parejas del mismo sexo puedan celebrar contratos de cohabitación que implica eliminar las desigualdades relativas a la herencia, la atención de la salud y la seguridad social; y, derogar las disposiciones discriminatorias del Código Penal y de otras leyes y reglamentos.

I.3.5 La población con VIH/SIDA

En Costa Rica, en el periodo 2002-2014 se diagnosticaron 7.344 casos de VIH, lo cual corresponde a 164,9 por cada 100.000 habitantes, y 2.321 casos de sida (52,1/100.000 habitantes). En ese periodo se observa una tendencia creciente en las tasas de VIH, mientras que en el caso del Sida se observa una tendencia decreciente. La mayor parte de los nuevos casos detectados de infección por VIH se presenta en el sexo masculino (80,1% de los nuevos), y el rango de edad más afectado fue el de 20 a 44 años (72% de los nuevos casos). Por provincia, se registraron tasas más altas en San José (232,9/100.000 habitantes), Heredia (159,8/100.000 habitantes) y Puntarenas (136,3 /100.000 habitantes) (Ministerio de Salud y CONASIDA, 2016).

La mortalidad por sida muestra una tendencia decreciente a partir del año 1998, debido a la introducción de la terapia antirretroviral y el aumento en su cobertura. En el periodo 2002-2014 se

registraron 1.728 defunciones por sida, de las cuales el 81,1% fueron del sexo masculino (Ministerio de Salud y CONASIDA, 2016).

Según datos cascada a partir de estimación Spectrum (2013) hay 8.500 personas con VIH-Sida, de las cuales 6.606 conocen su diagnóstico y 5.965 que se encuentran ligadas a cuidado (Ministerio de Salud y CONASIDA, 2016).

Los resultados del Modelo Modos de Transmisión del VIH (2013) muestran que una población en alto riesgo de contraer el VIH son los hombres que tienen sexo con hombres (HSH). Los resultados del modelo indican que el 80,2% de las nuevas infecciones de VIH se encuentran en esta población. Un Estudio de Prevalencia de VIH, sífilis y comportamiento de riesgo en hombres que tienen sexo con hombres (HSH) de la Gran Área Metropolitana de Costa Rica efectuado en el año 2010 reporta una prevalencia del VIH del 10,9% y de sífilis del 13,7% en la población HSH. Un gran porcentaje de esta población reportaron no usar el condón en su última relación sexual (44,2%). Y el 14,1% reportó tener su primera relación sexual forzada o por debajo de la edad de consentimiento. El 43,6% dijo tener pareja estable pero el 71,5% respondió haber tenido relaciones sexuales con parejas ocasionales. Una tercera parte de quienes manifestaron haber tenido sexo con parejas ocasionales dijo no haber usado el condón en la última relación sexual con este tipo de pareja. Entre las situaciones que incrementan el riesgo se encontró que el 77,8% de los encuestados reportaron consumo de alcohol y el 68,7% el uso de algún tipo de droga y más de la mitad manifestó haber sostenido relaciones sexuales bajo los efectos del alcohol y las drogas. Asimismo, el 74,8% de los encuestados no buscó ayuda médica después de que aparecieron los síntomas de ITS (Ministerio de Salud y CONASIDA, 2016).

En el país se han dado avances para ofrecer atención médica, prueba y tratamiento para el VIH a personas aun si carecen de seguro de salud, mediante la Directriz No. 037-S para la atención Integral por Enfermedades de Transmisión Sexual, incluido el VIH-Sida. Esta da instrucciones a las instituciones públicas, centralizadas y descentralizadas para la atención integral de este tipo de enfermedades, tanto a población nacional como extranjera que estén en condición de pobreza extrema e indigencia médica. También establece que deben continuar brindando tratamiento y atención integral a las personas con este tipo de enfermedades aun si han sido cesadas de trabajo y no tienen capacidad contributiva al seguro de salud. Sin embargo, todavía existen barreras administrativas y jurídicas que impiden el acceso a la atención integral, tales como actitudes estigmatizantes o discriminatorias contra migrantes, indígenas, trabajadoras sexuales o transexuales. Asimismo, se ha identificado que se requiere mejorar la detección temprana, pues cada vez más pacientes llegan en etapas avanzadas de sida y debilidades en el sistema de registro que hagan que no se conozca con exactitud el número y porcentaje de personas que conocen su diagnóstico, estuvieron ligadas a cuidados pero los abandonaron (pacientes inactivos). También se han identificado necesidades particulares para que los programas tendientes a prevenir el VIH puedan desarrollar acciones orientadas a las características específicas de poblaciones de diversidad sexual y a los jóvenes y adolescentes (Ministerio de Salud y CONASIDA, 2016).

Un estudio sobre el estigma y la discriminación que sufren las personas con VIH Sida encontró altos niveles de desempleo entre las personas con VIH. Entre quienes tienen 40 años y más el desempleo alcanza 53,6%, y entre quienes tienen menos de 40 años llega al 43%. De las personas con VIH que reconocen haber perdido su empleo al menos una vez durante el último año, más del 55% reportan que esto fue resultado de tener VIH (Ministerio de Salud y CONASIDA, 2016).

La respuesta política y programática del país ha sido comprehensiva. El Consejo Nacional de Atención Integral al VIH-SIDA, agrupa 15 organizaciones que participan activamente y deben presentar un informe de labores ante este Consejo cada año. Como parte de los esfuerzos de

planificación se actualizó el Plan Estratégico Nacional 2011-2015, y luego el Plan Estratégico Nacional 2016-2021 y se realizaron planes operativos intersectoriales en distintos años. Asimismo se realizó el Plan Nacional de respuesta a la epidemia de VIH e ITS entre gais, HSH y poblaciones transgénero, Costa Rica 2014-2016. También en materia de vigilancia, monitoreo e investigación se llevaron a cabo estudios sobre las formas de transmisión del VIH y sus determinantes y se han realizado foros para analizar la problemática. Se ha dado respuesta a la demanda de las ONGs y personas con VIH en temas como acceso a condones. En el marco de la Política Nacional de Sexualidad se establece la Estrategia de Acceso Universal a Condones femeninos y masculinos y se conforma un manual para elaborar planes que promuevan una sexualidad íntegra y el uso correcto y sistemático del condón en poblaciones específicas. Se generaron alianzas con empresas privadas para la formulación de políticas en el lugar de trabajo. Con la ayuda de la Asociación Empresarial para el Desarrollo (AED) y USAID-PASCA se realizó una política interna de VIH en las empresas, un mapeo institucional en acciones de prevención y atención al VIH, materiales para capacitar sobre el VIH en el mundo empresarial. Además se implementaron acciones para fortalecer las capacidades de la sociedad civil en distintos temas relativos a abogacía y diálogo político sobre VIH, con la asistencia técnica de USAID/PASCA/LMG y la Universidad Hispanoamericana, y para capacitar a instituciones del Estado para que puedan participar como potenciales receptores de fondos de financiamiento del Fondo Mundial con la ayuda de la UCR. También se trabajó en la eliminación de una serie de barreras legales: se oficializó normativa para la atención íntegra a pacientes con VIH y sida, se elaboró un protocolo interinstitucional para la atención íntegra de víctimas de violación sexual en edad joven y adulta, se realizó un Plan Piloto de Equipos de Respuesta Rápida para la Atención a Víctimas de Violación, se desarrollaron políticas para eliminar el estigma y discriminación por orientación sexual en instituciones del Estado y Universidades Públicas. Además, se conformó un Equipo Técnico intersectorial de Monitoreo y Evaluación de VIH, entre otras medidas (Ministerio de Salud y CONASIDA, 2016).

Como puede apreciarse a partir de la información provista, el país ha realizado grandes esfuerzos por contener la epidemia del VIH-Sida y por promover el acceso a derechos de la población con esta condición. La reducción de la tendencia del Sida parece ser el resultado de algunos de estos esfuerzos, particularmente del acceso a tratamiento. Sin embargo, la tendencia al aumento del VIH indica que se requiere mejorar la efectividad de las iniciativas tendientes a prevenir el contagio y que una clave está en los HSH, en donde se identifican la mayor cantidad de nuevos casos. El Comité de derechos humanos en sus Observaciones al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos a Costa Rica realizadas en el año 2016, señala que aún existe discriminación, y dificultad de acceder a empleos, a servicios de salud y tratamientos médicos el caso de las personas con VIH/Sida. En especial apunta a que esta problemática afecta a personas pertenecientes a grupos desfavorecidos como las personas privadas de libertad, personas LGTI y migrantes en condición irregular. Este Comité recomienda al Estado tomar medidas para sensibilizar y combatir prejuicios y estereotipos hacia esta población y a aumentar los esfuerzos por garantizarles tratamiento.

1.3.6 La población migrante

El Censo 2011 revela que Costa Rica acoge a una población migrante que representa casi el 9% de la población costarricense, es decir, unos 386.000 migrantes en 2011 y aproximadamente unos 430.000 en 2016. La fuerza de trabajo migrante representa el 12,3% de la fuerza laboral del país. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Inmigración y Emigración en Costa Rica (ENIE 2016) el 82% de estos migrantes son nicaragüenses, con un ligero predominio masculino: 54% son hombres y 46% son mujeres (ENIE, 2016).

Según esta encuesta, la mayoría de los migrantes tiene un nivel educativo bajo, y solamente un 14% tiene alguna educación superior. Los motivos de estas migraciones son fundamentalmente socio-económicos, ya que casi un 50% dice haber migrado en busca de un mejor empleo o una mejor oportunidad de empleo y escogieron Costa Rica por la cercanía (40%) o por tener un familiar o un contacto previo (34%) (ENIE, 2016).

En cuanto a su situación laboral previa, hay diferencias por género: el 52% de los hombres pero solo el 35% de las mujeres tenían un trabajo remunerado en su país de origen; un 39% de los hombres y un 60% de las mujeres no trabajaban ni buscaban empleo en su país de origen. En Costa Rica, su situación es distinta: el 84% de los hombres y el 49% de las mujeres tienen un empleo remunerado; pero solamente el 11% de los hombres no trabaja ni busca trabajo, mientras que esa es la condición del 43% de las mujeres. Antes de venir a Costa Rica, un 30% de los hombres y un 22% de las mujeres trabajaban por cuenta propia. En Costa Rica, esta condición es menor pues solamente el 23% de los hombres y el 17% de las mujeres trabaja por cuenta propia. La mayor parte – 51% de los hombres y 39% de las mujeres – tenían un trabajo remunerado en una empresa privada en su país de origen, situación que aumenta significativamente para los hombres una vez que están en Costa Rica, abarcando al 70%; mientras que se mantiene muy similar para las mujeres, en 42%. Donde hay una diferencia para las mujeres es en el trabajo doméstico, que ocupaba al 22% de las mujeres migrantes cuando estaban en su país de origen para llegar a un 35% cuando están en Costa Rica (ENIE, 2016).

El cambio en las condiciones laborales en Costa Rica se combina con las políticas de seguridad social para mostrar una significativa elevación en la condición de asegurados de los migrantes. Mientras que en su país de origen un 54% de los migrantes no tenía seguro, ese porcentaje se reduce al 34% en Costa Rica, con porcentajes muy similares para hombres y mujeres. En cuanto al acceso a los servicios de salud, la encuesta revela que la mitad de los migrantes ha asistido al menos una vez a un centro de salud y quienes no lo han hecho exponen como principal razón (en más de un 90%) el no haberlo necesitado (ENIE, 2016). Del total de los 330.706 egresos de hospitales y clínicas de la Caja Costarricense del Seguro Social en el año 2011, el 90,6% de los atendidos constituyó población nacida en Costa Rica, el 7% de nacionalidad nicaragüense y el 2% restante de todas las demás nacionalidades, lo que corresponde grosso modo con su peso en el total de la población (DGME, 2012).

Un 31% de los migrantes entre 5 y 24 años asisten a programas educativos. Las razones para no hacerlo son diferentes para hombres y mujeres: el 71% de los hombres aducen que tienen que trabajar y prefieren el trabajo al estudio, mientras que las mujeres aducen su responsabilidad en el cuidado de otras personas (24,7%) y los oficios domésticos (18%) como la principal razón para no estudiar (ENIE, 2016).

En términos de acceso a vivienda digna, el Censo 2011 refleja una diferencia clara según origen de la familia, ya que un 63% de la población nacida en Costa Rica ocupan viviendas que están en buenas condiciones, pero solamente el 48,6% de los nacidos en otro país están en esas condiciones (DGME, 2012).

Llama la atención que, de acuerdo con los datos de la Encuesta, solamente el 32% de los migrantes dice enviar remesas a su país (ENIE, 2016), pues de acuerdo con los datos de las investigaciones sobre “Aspectos socioeconómicos de las remesas familiares en Costa Rica”, de la División Económica, Banco Central de Costa Rica, un 68% de los migrantes enviaba remesas a sus países en 2010. En el caso de los migrantes nicaragüenses, el Banco Central identifica un aumento del porcentaje que envía remesas, que pasa del 64% en 2008 al 73% en 2010 (DGME, 2012).

A pesar de los esfuerzos por integrar la población migrante – en término de acceso a los principales servicios públicos – lo cierto es que se siguen presentando problemas de discriminación con los migrantes que viven en Costa Rica. El Comité de derechos humanos en sus Observaciones al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos a Costa Rica (2016) recomienda tomar medidas para asegurar condiciones de trabajo dignas para todos los trabajadores, mediante inspecciones laborales, para facilitar que sean asegurados ante la Caja Costarricense de Seguro Social, y así asegurar condiciones de igualdad en el acceso a los servicios de salud.

Finalmente, cabe mencionar que en los años 2015 y 2016, se presentaron en Costa Rica varias crisis de migrantes transitorios que buscan pasar por el país en su camino hacia los Estados Unidos de América, lo cual presenta situaciones inéditas y de alta vulnerabilidad para estas personas, y han puesto a prueba la capacidad del país de brindar ayuda humanitaria.

Una primera crisis involucró cerca de ocho mil migrantes cubanos que buscaban recibir los beneficios migratorios de la Ley de Ajuste Cubano y que se quedaron varados en Costa Rica tras el cierre de la frontera por parte de Nicaragua. En ese caso, la mayor parte de migrantes cubanos terminó saliendo del país por un corredor humanitario aéreo, mientras otros optaron por las redes de tráfico de personas (El País, 8 de marzo, 2016). El tránsito, sin embargo, no se detuvo y se identificó a más de mil migrantes cubanos intentando atravesar el país. El problema de los migrantes en transición se amplió con grupos de migrantes africanos que entraron al país procedentes – aparentemente – de Brasil y que buscaban también dirigirse a los Estados Unidos. Costa Rica estableció albergues para atender a estas personas pero se evidenció la falta de capacidad de respuesta nacional ante flujos grandes e inesperados de inmigrantes, incluyendo los limitados recursos con los que encuentra el gobierno nacional para atenderlos y asegurar que tengan acceso a abrigo, alimento, acceso a servicios salud, mientras se encuentren en el país. Esta debilidad institucional deja abierto el portillo para que estas poblaciones vean violados sus derechos y sean víctimas de grupos inescrupulosos (los así llamados “coyotes”) que lucran con sus necesidades.

I.3.7 La población refugiada

Costa Rica es el segundo país receptor de población refugiada en América Latina después de Ecuador. El país ratificó la Convención de 1951 sobre el Estado de los Refugiados y su Protocolo de 1967 y ha brindado protección a miles de personas víctimas del desplazamiento forzoso. La protección internacional que un país como Costa Rica suscrita a la citada Convención, consiste en garantizar su admisión al territorio, garantizar acceso al proceso de elegibilidad para determinar la condición de refugiado, asegurar respeto a los derechos fundamentales, incluyendo el no obligar a la persona a regresar al país de donde huye por temor a su integridad personal (ACNUR, 2016).

La población refugiada es heterogénea en términos de origen, escolaridad, grupo etario, condición socioeconómica y perfil laboral. Sin embargo, se carece de datos precisos para una caracterización exacta de esta población.

Las personas solicitantes de la condición de refugiada o refugiado enfrentan una serie de problemas. Al solicitar refugio estas personas reciben un documento que los identifica como solicitantes de refugio, el cual es desconocido por en diversos sectores e instituciones. Si bien el carnet de refugiado sí es bien reconocido, para obtenerlo se requiere de tiempo. La mora en la tramitación de los procesos de elegibilidad es un problema, ya que la duración excesiva genera una situación de vulnerabilidad al ver denegada una solicitud luego de años de vivir en el país. De acuerdo con un estudio realizado por ACAI y ACNUR, del total de personas solicitantes que estaban en espera de una primera resolución sobre su solicitud (26 casos), un 43% han esperado entre uno y

seis meses, y un 61% entre siete y doce meses. Mediante la colaboración del ACNUR se ha mejorado la situación y se esperaba terminar el 2016 prácticamente sin mora, sin embargo si el Estado no toma sus propias medidas en el 2017 volvería a tener los mismos retos. Algo similar ocurre con la resolución a los recursos de revocatoria (41 casos), el 61% ha tardado entre los siete y doce meses pero en los casos extremos se ha tardado más de tres e inclusive casi cinco años (ACNUR, 2016). Esto genera una condición de incertidumbre extendida por parte de la población refugiada sobre su estancia en el país. Otro problema es el costo de la documentación (\$68) ya que en virtud de la situación especial de vulnerabilidad en la que se encuentran las personas refugiadas que tiene implicaciones directas en su capacidad adquisitiva el costo de la emisión y renovación del documento genera un cuello de botella en el acceso a la documentación. Los altos costos y el requisito de afiliación a la CCSS para la renovación del carné de refugiado, está afectando especialmente a un grupo de personas en mayor condición de vulnerabilidad económica (entre éstos las personas menores de edad). Esta situación trae implicaciones negativas tanto para la población refugiada como para el Estado costarricense, ya que por un lado las y los refugiados ven afectados derechos como el empleo y el acceso a servicios nacionales; y por otra parte, la Administración e instituciones nacionales pierden el contacto con personas por quienes deberían velar por su protección internacional. Las dificultades para un acceso efectivo a la documentación pueden conllevar a que las personas refugiadas caigan en una situación de subempleo y desempleo, y a que éstas estén invisibilizadas ante las instituciones y programas nacionales.

Las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado con permiso laboral cuentan con los mismos derechos y deberes laborales que cualquier costarricense. Es decir, esta población tiene pleno derecho a trabajar con un patrono, de manera independiente o incluso crear su propia empresa. Esto se estipula tanto en las normas internacionales como nacionales. A pesar de lo anterior en un estudio realizado por ACAI y ACNUR (2015) la población refugiada experimenta problemas de desempleo. De la población participante en el estudio un 57% indicó tener un empleo u ocupación remunerada y un 43% estaban desempleadas. También expresaron que barreras como las siguientes a la hora de buscar un empleo:

- Desconocimiento del sector patronal. Existe un amplio desconocimiento acerca de quién es una persona refugiada y cuáles son los derechos de esta población. En las empresas no suele haber claridad sobre su derecho a trabajar y la documentación que portan.
- Dudas sobre el procedimiento para solicitar el número de asegurado ante la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS). Comúnmente las personas refugiadas y solicitantes, al igual que el sector patronal, desconocen cuál es el proceso a seguir para solicitar por primera vez el número de asegurado de la CCSS. Si bien esto se puede solucionar de manera sencilla, la falta de información de ambas partes puede colocar en una situación de desventaja a la población refugiada en un proceso de reclutamiento.
- Posibles actitudes discriminatorias en los lugares de trabajo. A pesar de que hoy en día muchas empresas cuentan con políticas de respeto a la diversidad y promoción de la interculturalidad, las personas refugiadas y solicitantes aún pueden enfrentarse con actitudes discriminatorias. Estas actitudes suelen vincularse con estereotipos relacionados a la nacionalidad.
- Barreras para acceder a servicios bancarios. Si bien, tanto las personas refugiadas, como las solicitantes de esta condición, portan documentación válida para acceder a los servicios bancarios, en muchas ocasiones quienes prestan el servicio no conocen su documentación y sus derechos. Esto puede representar una barrera en un proceso de contratación.

- Dificultades para convalidar nivel educativo de país de origen. En la gran mayoría de ocasiones las personas refugiadas deben dejar su país de manera abrupta, por esto muchas veces no traen consigo documentos como títulos académicos legalizados. Además, por la misma situación de riesgo, las personas refugiadas no pueden regresar ni entrar en contacto con las autoridades de su país de origen (embajada o consulado), por lo que enfrentan graves dificultades para poder demostrar su formación académica en procesos de reclutamiento.
- El acceso al cuidado de dependientes.
- Barreras idiomáticas.
- Dificultad para mantener el documento de estatus de refugiado a día.

Los participantes en el estudio realizado por ACNUR (2016) señalan como retos para convalidar los títulos la dificultad para tramitar los documentos en su país de origen, la imposibilidad de cubrir los costos y el desconocimiento del procedimiento. La convalidación de títulos en Costa Rica, ha venido en leve crecimiento durante los últimos años. En especial se nota un aumento en el número de personas que acceden a cursos vocacionales cortos impartidos por el INA en las instalaciones de organizaciones socias del ACNUR como es ACAI. Lo anterior, es resultado de los esfuerzos de cabildeo de últimos años, y el acuerdo firmado con dicha institución de educación técnica. Ahora bien, el acceso a la educación universitaria y la equiparación de títulos y estudios profesionales sigue siendo muy limitado. Esta situación obstaculiza el desarrollo profesional que potencialmente podrían tener las personas refugiadas en el país.

En cuanto al derecho a la atención en servicios de salud, se identifica como barrera la no afiliación a la CCSS por parte de algunas personas refugiadas. Hay personas refugiadas y solicitantes que han tenido un acceso efectivo a los programas del sector social selectivo, aunque se considera que aun este es insuficiente. En una muestra no representativa de la población 8% personas reportaron tener acceso a subsidios del IMAS, 9% a servicio de cuidado de menores de edad o adultos mayores y 11% a becas estudiantiles. Para el uso más extensivo de estos, existe la barrera del desconocimiento de la oferta de instituciones y programas con los que cuenta el Estado, y el desconocimiento que parece presentarse por parte de los prestadores de servicio con relación a la documentación y derechos de la población refugiada. Es de suma importancia realizar esfuerzos para que las personas refugiadas se vinculen con la institucionalidad nacional y tengan un acceso efectivo a sus servicios (ACNUR, 2016).

Además de los retos apuntados, personal de ACNUR señala que también existe la necesidad de valorar las capacidades instaladas de los centros de acogida y la necesidad de contemplar una atención integral de las personas.

I.3.8 La población con alguna discapacidad

En el caso de las personas con discapacidad, estas enfrentan barreras para una inclusión real en distintas actividades tales como la participación en el ámbito laboral, el acceso a la educación, al transporte público, a la cultura, al deporte, a la recreación, a la información y a la justicia. En educación con base en la ENaho Las barreras en el acceso a la educación afectan el perfil de empleabilidad y, junto con otros factores como (los estereotipos) y la ausencia de ajustes razonables en el lugar de trabajo, dificultan las posibilidades de inserción laboral y esto a su vez tiene como efecto el empobrecimiento de las PcD. La falta de acceso a la información también tiene consecuencias en otros ámbitos ya que constituye una barrera para su participación política. En materia de acceso a la justicia, aunque se han presentado avances en cuanto a la accesibilidad

física, persisten dificultades ya que los procesos penales en los que participan PcD no cuentan con garantías de un debido proceso adaptados según las condiciones de la discapacidad y a la existencia de escasa e incompleta formación de operadores de justicia en los derechos de las PCD. También persiste aun el uso de terminología inadecuada y peyorativa en algunas leyes, y aún no se ha realizado una armonización legislativa tras la ratificación de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (CNREE, 2011, y Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad, 2014).

Las personas con discapacidad, experimentan violaciones de sus derechos a la libertad, seguridad y la justicia. Una de las formas en las que esto ocurre es su institucionalización por motivo de su discapacidad. El Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad en el 2014 señaló que el Estado no tenía una estrategia tendiente a desinstitucionalizar a las - personas con discapacidad. Sin embargo, en el 2016 se presentó un avance, ya que el Hospital Nacional Psiquiátrico eliminó el sistema de asilo para personas con discapacidad y se instauró una nueva modalidad en la que se reubican en comunidades y los pacientes que experimentan alguna crisis tengan una estancia máxima de 30 días (La Nación, 26 de julio 2016). El Comité también expresó preocupación por la ausencia de medidas y protocolos para la protección de mujeres y niñas con discapacidad, contra la explotación, la violencia y el abuso, y recomienda promover campañas masivas de toma de conciencia fortaleciendo la imagen de personas con discapacidad como titulares de derechos humanos.

I.3.9 Las niñas, los niños y la población adolescente

La Agenda 2030, incorpora una preocupación por atender las distintas necesidades que tienen las personas durante las diferentes etapas de la vida. En esta línea el ODS 3 busca *“Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades”*.

De acuerdo con las estimaciones de la población en el año 2016, en Costa Rica habitan 739.942 niñas y niños entre los 0 y los 9 años de edad, y 612.074 niñas, niños y jóvenes entre los 10 y los 17 años de edad, de los cuales la mitad en ambos rangos de edad son del sexo femenino (CCP e INEC, 2011).

En materia de salud, se ha venido reduciendo la mortalidad infantil, como se retomará más adelante en el capítulo 4. En el 2014, se alcanzó un promedio nacional de 1,8 decesos de niños menores de 5 años por cada mil niños en esas edades (Mideplan y PNUD, 2015). La tasa de mortalidad en niños menores de un año fue de 7,74 en el año 2015; en dos provincias la mortalidad infantil superó las 9 defunciones por cada mil nacidos vivos fueron: Cartago (9,46), y Limón (10,60) (INEC, 2015 b). Aunque no se tienen los datos más recientes por cantones, mediciones para periodos anteriores muestran que en los cantones que tienen más población indígena (Talamanca, Coto Brus, Corredores, Turrialba, y Buenos Aires), la mortalidad infantil supera ampliamente el promedio nacional, siendo esta de 9,2 para el país durante el año medido y en promedio de 13,1 para los cantones indígenas (Unicef, 2006). El Comité de los Derechos de los Derechos del Niño en sus observaciones a los informes presentados por el Estado a la luz de la Convención sobre los derechos de las niñas y los niños (2011) reconoce la tendencia positiva la reducción de las tasas de mortalidad infantil. Y como retos identifica la ampliación del acceso a la atención médica primaria a niños y madres en zonas rurales y costeras y el acceso efectivo a indígenas y migrantes. Señala que un factor que afecta el acceso a los servicios de salud es la falta de documentos de identidad. Asimismo, subraya la necesidad de ampliar servicios para niños y adolescentes con discapacidad en zonas rurales para acceso a material especializado, subsidios, atención médica, transporte, servicios sociales y espacios de rehabilitación y la necesidad de desarrollar servicios de diagnóstico para prevenir y detectar tempranamente discapacidad. Recomienda fomentar la lactancia materna.

También en materia de salud, señala como problema la carencia de información sobre los problemas de salud mental relacionados con niños y niñas y adolescentes, la elevada tasa de embarazos precoces, alta defunción materna entre adolescentes, falta de aborto legal y elevada tasa de abortos practicados en condiciones de riesgo y falta de atención después de un aborto, la no disponibilidad de anticonceptivos de urgencia, el bajo uso del preservativo, el aumento consumo de estupefacientes y sustancias tóxicas por niños y adolescentes y el uso de estos para venta de drogas.

En relación al derecho a la educación, en el Capítulo III se presenta un panorama muy completo de la evolución de este derecho en el país. El Comité de los Derechos del Niño en sus observaciones (2011) presentadas en el marco de la Convención sobre los derechos de las niñas y los niños, identifica el reto de mejorar la insuficiente calidad de la educación, de ampliar la cobertura de clases sobre el idioma y cultura indígena, aumentar las tasas bajas de asistencia en particular en niños indígenas y migrantes en educación secundaria y mejorar la precariedad infraestructura escolar en zonas rurales; e incorporar a los de niños con discapacidad en la educación regular no en centros especializados.

En materia de violencia las niñas y los niños, los registros del Patronato Nacional de la Infancia, reportan que en el año 2013 hubo un total de 12.935 atenciones a menores de edad. Los principales motivos por los que el PANI atendió a niñas y niños fue por conflictos familiares (40,6%), negligencia (26%), maltrato físico (10,6%). Y es que esta población se encuentra en riesgo de experimentar la violencia en el plano familiar y en contextos cercanos. En este sentido, se han dado avances en materia normativa y en el año 2008 se enmendó el Código de Familia de 1974, art. 143: “La autoridad parental confiere los derechos e impone los deberes de orientar, educar, cuidar, vigilar y disciplinar a los hijos y las hijas; esto no autoriza, en ningún caso, el uso del castigo corporal ni ninguna otra forma de trato humillante contra las personas menores de edad...”. Sin embargo, de acuerdo con la Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados realizada en el año 2011, un 46% de las niñas y los niños entre los 2 y 14 años ha experimentado algún método de disciplina violenta. Esto se diferencia por sexo, ya que estos fueron ejercidos en 52% de los hombres y 39% de las mujeres (UNICEF, 2015). En este tema, el Comité de los Derechos del Niño (2011) recomienda tomar medidas para sensibilizar a la población y a las niñas y los niños sobre el tema y educar sobre formas alternativas no violentas de castigo, y a instaurar programas de prevención y concientización de la población sobre la violencia doméstica y sexual así como programas de orientación a padres para prevenirla. Asimismo, señala que solo existe en el país un Centro Nacional de Atención Integral para dar servicios de evaluación y seguimiento y consultas intensivas y acogida a niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia, con lo cual se denota la necesidad de expandir este tipo de servicios.

El Hospital Nacional de Niños reporta un crecimiento en la tendencia de que las manifestaciones al abuso físico y maltrato hacia las niñas y los niños sean violentas y comprometan su vida; según sus estadísticas se presentaron 1.540 casos en el 2013. Asimismo, reporta un incremento en los casos de abuso sexual, los cuales llegaron a 223 entre el año 2000 y el 2013 (UNICEF, 2015). En este tema el Comité de los Derechos del Niño (2011) llama la atención sobre la inexistencia y en algunos casos el ineficaz funcionamiento de los sistemas locales de protección señalando que los programas para proteger a la niñez en relación con la violencia, la explotación sexual comercial, el trabajo infantil no suelen aplicarse a nivel local ni llegar a comunidades vulnerables. Asimismo, apunta a la existencia de explotación y abuso sexual de niñas y niños en situación de calle, víctimas de abuso sexual y la falta de coordinación para darles apoyo, servicios de rehabilitación y reintegración. Señala como avance el que el Estado promulgó Ley sobre incentivo de la responsabilidad social corporativa turística para promover responsabilidad social empresarial en el

turismo y erradicar la explotación sexual de los niños y niñas en este ámbito pero considera que se deben hacer esfuerzos similares en otros ámbitos. Como aspecto positivo apunta a la aprobación en 2007 de Ley No 8571 que modifica el Código de Familia y el Código Civil y prohíbe el matrimonio de las personas menores de 15 años. Sin embargo, recomienda elevar a 18 años la edad mínima para contraer matrimonio (15 con consentimiento de los padres) y la edad de consentimiento sexual de 13 porque considera que esta es muy baja y que por ello aumenta el riesgo de que sufran abusos sexuales y ocurran embarazos en adolescentes. El país ha avanzado desde que se dio esta recomendación, ya que recientemente, en enero del 2017, se aprobó una reforma al artículo 259 del Código Penal en la que se aumenta la edad de consentimiento sexual a los 18 años, y además prohíbe a personas menores de edad contraer matrimonio, y se da protección especial a adolescentes mayores de 13 años y menores de 18 años frente a relaciones de pareja o convivencia.

Otras observaciones del Comité (2011) visibilizan las denuncias de malos tratos a niños detenidos y recluidos en centros penales aun si existe legislación contra ello. Y expresa su preocupación la tendencia de medios de comunicación y legisladores de fomentar medidas de “mano dura” para prevenir la delincuencia entre niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad. En respuesta insta al Estado a aplicar planes para prevenir la violencia y desalentar acciones represivas contra los niños y adolescentes. También recomienda que la administración de justicia juvenil, y que la privación de libertad sea la excepción y no la regla contra menores infractores.

En cuanto a los niños privados de un entorno familiar, el Comité (2011) recomienda que esta sea una como medida tomada como último recurso y que dure el menor tiempo posible. Asimismo sugiere que se adopten las medidas para tenerlos en centros de acogimiento familiar y que puedan regresar a sus familias, siempre que sea posible.

En materia de adopciones el Comité (2011) identifica como un problema la insuficiente regulación y debilidad de mecanismos de control y seguimiento pueda dar paso a la trata de niños; insta a que se prohíba las adopciones directas entre padres biológicos y adoptivos en la que no media la intervención del PANI.

Sobre el tema del trabajo infantil, el Comité (2011) señala que existe un vacío en la disponibilidad de datos actualizados para poder cuantificar el problema.

En términos de la institucionalidad, el Comité (2011) llama la atención a mejorar la coordinación interinstitucional que trabajan con la niñez e insta al Estado a proveer de financiamiento al Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA) y al Patronato Nacional de la Infancia para garantizar la coordinación y el seguimiento de la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia (PNNA) porque identifica como limitación la falta persistente de presupuesto adecuado y estable para que las instituciones públicas encargadas de la promoción y protección de los derechos de la niñez. Señala como aspecto positivo el fortalecimiento del Sistema de Información Estadística de Derechos de la Niñez y Adolescencia, pero indica que requiere aun de recopilar datos sobre el disfrute efectivo del derecho de los niños, que permita dar cuenta de la situación, en especial los niños con discapacidad, indígenas y los migrantes. Apunta que se requiere mejorar los datos por edad, sexo, ubicación geográfica, nacionalidad, educación y condición socioeconómica. Identifica como aspecto positivo la aprobación de la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia (PNNA, 2009-2021) e incorporación en el Plan Nacional de Desarrollo, y el hecho de que esta incluya directrices para que los sistemas locales de protección de la niñez evalúen y apliquen y den seguimiento a un plan de acción, y que consideren a niños pertenecientes a minorías tales como indígenas, afrodescendientes y migrantes.

En los siguientes capítulos se retomarán temas aquí identificados tales como los relativos a la educación y la salud.

I.3.10 La personas adultas mayores

Según las proyecciones de población actualizadas en el 2011 por el Centro Centroamericano de Población (CCP) y el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) para el periodo 2011-2050, en el país en el 2016 viven alrededor de 372.000 personas adultas mayores (de 65 años y más) en el país. El 47% de esta población son hombres y 53% mujeres. Se estima que esta población estará creciendo y en el 2030 se la población de personas adultas mayores llegará a ser 724.000 personas (CCP, INEC 2016). El crecimiento de la población adulta mayor implica retos para la sociedad con el fin de poder satisfacer adecuadamente sus necesidades.

Sus necesidades económicas están condicionadas por su vinculación con el mercado laboral. El que gran parte de esta población haya tenido niveles de escolaridad muy baja y una vinculación con el mercado de trabajo desfavorable, implica que tuvieron escasas posibilidades de ahorro. Tan solo un 41% de las personas adultas mayores tienen una pensión contributiva, y en las mujeres esta cifra es aún menor. Esto hace que se gran parte se encuentren en condiciones de pobreza, pues quienes tienen una pensión contributiva se encuentran menos vulnerables a caer en la pobreza que quienes tienen una pensión no contributiva (Fernández, Robles, 2008).

El crecimiento de la población de personas adultas mayores supone un reto para el sistema de salud, ya que estas personas corren mayores riesgos de desarrollar enfermedades crónicas (entre la que destacan la diabetes y la hipertensión arterial) y experimentar la pérdida de funciones. Los centros de atención a la salud se enfrentan al reto de fortalecer sus protocolos para considerar la detección y atención de las enfermedades crónicas como los problemas de funcionalidad, entre otros que experimenta la población adulta mayor (Fernández, Robles, 2008).

Otro reto que enfrenta la sociedad costarricense al aumentar la población mayor de 80 años de edad, es el de contar con más posibilidades de servicios formales para el cuidado y apoyo que requiere esta población, ya que con mayor frecuencia de necesita ayuda para sus actividades. En la actualidad esta proviene principalmente de redes informales, en especial de su familia y entre estas de las mujeres. Sin embargo, un 10% de personas adultas mayores declararon requerir ayuda en sus actividades diarias pero no recibirla. Este problema se puede agravar por el hecho de que las familias tienden a ser cada vez más pequeñas y el cuidado de esta población se puede concentrar cada vez en una menor cantidad de personas (Fernández, Robles, 2008).

Un desafío adicional es el de posibilitar que las personas adultas mayores se mantengan activas y participen de distintos ámbitos de la sociedad. Existen grupos de personas adultas mayores que se unen para organizar actividades, estos en su mayor parte son autofinanciados, y es necesario ponerlos al alcance de poblaciones que no pueden contribuir a su financiamiento (Fernández, Robles, 2008).

Desde la década de 1970 se evidenció la existencia de maltrato y agresión a la población adulta mayor, pero la información existente tiene limitaciones para estudiar el tema en profundidad. Entre las distintas instituciones estatales que ofrecen atención a las personas adultas mayores víctimas de agresión, solamente el Hospital Nacional de Geriátrica y Gerontología Dr. Raúl Blanco Cervantes tiene protocolos estandarizados que permitan una adecuada detección, prevención y atención de

situaciones de violencia en esta población. El I Informe estado de situación de la persona adulta mayor señala que al momento de su publicación (2008) no se tenía un registro único de víctimas de abuso o abandono por lo que no es posible hacer una estimación adecuada del número de víctimas; y que se requería aplicar instrumentos estandarizados con el fin de fortalecer la identificación y detección de estas situaciones.

I.3.11 La población privada de libertad

Al igual que lo que ha ocurrido en otros países de América Latina y el Caribe, en Costa Rica, la situación penitenciaria es problemática, y en esta hay violencia, muertes en el interior de los presidios y violaciones a las personas privadas de libertad y a quienes trabajan en los centros penitenciarios. La situación ha venido empeorando desde la década de los años 80s (Carranza, 2012).

En Costa Rica el sistema penitenciario consta de cuatro programas: el institucional, el semiabierto, el abierto y el penal juvenil. De acuerdo con el Ministerio de Justicia y Paz, en enero del 2016 este atendía a 35.543 personas, de las cuales 13.390 se encontraba en centros penitenciarios (37,6%). Las personas que cumplen penas privativas de la libertad se encuentran detenidas en 13 Centros de Atención Institucional (Rivero, 2016).

En cuanto a las mujeres que se encuentran privadas de libertad, el Comité contra la Tortura (CAT), en sus observaciones al informe presentado en virtud de la Convención en el 2008 propone al Instituto Nacional de Criminología implementar una política penitenciaria específica para mujeres privadas de libertad desde una perspectiva de género, y continuar con la regionalización de los centros penitenciarios para mujeres para evitar el desarraigo de las mujeres privadas de libertad. Asimismo reconoció como positivo la creación del centro Casa Cuna para las hijas y los hijos menores de 3 años de edad de las privadas de libertad, y recomienda hacer lo mismo en otros centros regionales (CAT, 2008). Las mujeres privadas de libertad representan aproximadamente el 5% de la población carcelaria. Más del 60% de los casos de mujeres detenidas se encuentran asociados a delitos relacionados con drogas y principalmente con la introducción de drogas en centros penales.. Un elevado número de mujeres condenadas por este tipo de delitos eran madres solteras y las únicas que respondían por sus hijas e hijos. Considerando esta situación se incorporó una perspectiva de género en la Ley 9161 y se modificó el artículo 77 de la Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo (Ley 8204) para aplicar medidas alternativas medidas a prisión que cometieran por primera vez el delito de introducción de drogas en recintos penales y tienen alguna condición de vulnerabilidad establecida por la Ley. También se redujeron las penas para esta sancionar esta conducta. Para atender las condiciones especiales de estas mujeres, la Defensa Pública y el INAMU, han establecido una red que las atiende en forma prioritaria e integral, buscando satisfacer tanto sus necesidades como las de sus familiares o dependientes, especialmente en el momento en que ingresan a prisión (Rivero, 2016).

Las Observaciones al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en Costa Rica, denuncia las malas condiciones de detención de las personas privadas de libertad, incluyendo la persistencia de altos niveles de hacinamiento y malas condiciones en lugares de detención. En el año 2008 el Comité contra la tortura ya había recomendado a Costa Rica asegurarse de proveer los recursos financieros necesarios para asegurar unas condiciones de detención conformes a las normas y

principios internacionales en materia de derechos de las personas privadas de libertad. Y es que los centros de detención institucional experimentan un nivel de hacinamiento de un 44,1%. La CIDH, señaló que existen centros en condiciones críticas de hacinamiento: el CAI Gerardo Rodríguez, el CAI San Carlos, y el CAI San José (Rivero, 2016). En el año 2016 el Comité de Derechos Humanos nuevamente realizó recomendaciones en esta materia, y exhortó al Estado a “mejorar condiciones, recurrir al uso de medidas alternativas a la privación de libertad velando porque prisión preventiva solo sea una medida excepcional.” También abogó por mejorar las condiciones de vida en centros de detención para migrantes, en los que se señalan problemas de hacinamiento, deficiencia de condiciones sanitarias y servicios de salud; y recomendó mejorar estas condiciones y utilizar la detención administrativa de migrantes en condiciones de ilegalidad solamente como último recurso y por un plazo breve (Comité de Derechos Humanos, abril 2016).

Parte de las causas del aumento en la población privada de libertad se encuentra la influencia ideológica que ha recibido el país de una corriente mundial que se denomina “populismo punitivo”. Este paradigma propone que los problemas sociales de seguridad ciudadana deben solucionarse tomando medidas represivas contra la delincuencia, que incluyen: mayor presencia policial, mayores facultades para el cuerpo policial, el aumento de las penas privativas de libertad, la reducción penal para la edad de juzgar a menores de edad, mayores restricciones penitenciarias, medidas de acción inmediata ante la problemática de inseguridad, entre otras (Amaya, 2006, citado por Vargas Ramírez, 2011). Entre las medidas tomadas para expedir las sanciones a las personas que cometan un delito, se establecieron en el 2008 los Tribunales de Flagrancia, los que permiten condenar de forma rápida a una persona que fue encontrada mientras cometía un delito. También en abril del 2009, se incluyó en el Código Penal nuevas penas privativas de la libertad de las llamadas “contravenciones” o conductas menores, que anteriormente eran sancionadas con multas, se aumentó el monto de las penas de ciertos delitos y eliminaron la posibilidad de la aplicación de beneficio de ejecución condicional de la pena en algunos casos. Como consecuencia de este tipo de medidas se dio un aumento en la cantidad de personas privadas de libertad en centros penitenciarios (Rivero, 2016).

Para abordar el problema de la sobre población penitenciaria el gobierno está invirtiendo en nueva infraestructura penitenciaria, está contratando más personal para estos centros y ha puesto en marcha programas para trasladar a personas privadas de libertad de un sistema penitenciario cerrado a uno semi-institucional o abierto (Ministerio de Justicia y Paz, 2015). En el periodo 2010-2014 se beneficiaron de programas de reubicación de personas privadas de libertad del régimen institucional al programa semiinstitucional o semiabierto un total de 9,422 personas. Según datos del Ministerio de Justicia un 2,1% del total de personas beneficiadas por este tipo de programa ingresaron a un centro penitenciario por una conducta ilícita (Rivero, 2016). Como medida adicional para encarar el problema de sobre población penitenciaria se estableció en el país una Comisión de Reforma Penal, en la cual participan autoridades de los tres poderes de la República y otras instituciones competentes para revisar el Código Penal y el sistema de sanciones (Ministerio de Justicia y Paz, 2016). La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, recomienda al Estado costarricense incorporar el uso excepcional de la prisión preventiva como eje de las políticas criminales y evitar el endurecimiento de los sistemas penales que inciden en la restricción de libertad durante el proceso penal (Rivero, 2016).

Las medidas señaladas atienden el problema en el corto y mediano plazo, sin embargo, en el largo plazo es necesario trabajar en mejorar las oportunidades de todos los grupos sociales y otros factores que inciden en que se presenten conductas delictivas.

Principales retos en para la Agenda 2030 con relación a poblaciones vulnerables

En línea con la Agenda 2030 y el compromiso de “no dejar a nadie atrás”, Costa Rica debe tomar medidas para continuar con su trayectoria histórica de impulsar un estilo de desarrollo que sea económicamente dinámico, socialmente inclusivo y ambientalmente sostenible, en un entorno de respeto a los derechos humanos y de combate a la discriminación y exclusión. Entre las barreras principales que se identifican para poder avanzar hacia una sociedad más inclusiva se encuentran: barreras normativas, barreras culturales o actitudinales, barreras organizacionales, barreras de conocimiento y barreras de financiamiento.

Aún quedan rastros de discriminación en materia normativa que se requiere abordar, con el fin de que el marco normativo del país sea inclusivo, no discriminatorio y pluralista; entre estas: la legislación penal que no guarda coherencia con el abordaje de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial y no establece penas proporcionales a la gravedad de los hechos en relación a los delitos de discriminación; también existen disposiciones discriminatorias hacia la población LGTBI existentes en el Código Penal y otras leyes y reglamentos; y se presenta un uso de terminología inadecuada y peyorativa en algunas leyes contra las personas con discapacidad.

También en materia normativa es posible no solamente deshacerse de características que no se encuentran en línea con el respeto a los derechos humanos, sino que también es posible establecer medidas temporales de discriminación positiva, en la que se brinde mayores oportunidades a grupos que han sido sistemáticamente discriminados para ocupar ciertas posiciones. Por ejemplo, en línea con las recomendaciones que emanan del seguimiento a la CEDAW, se podría aplicar medidas especiales de carácter temporal para acelerar la participación plena e igualitaria de las mujeres de los grupos favorecidos como son las mujeres con discapacidad, las mujeres indígenas y las mujeres afrodescendientes en puestos de toma de decisiones políticas.

Las barreras culturales se manifiestan en las actitudes asociados a los roles tradicionales de género discriminatorios en la familia y en la sociedad; en los estereotipos asociados a características raciales, nacionalidad, preferencia sexual, condición de tener alguna discapacidad, o condición de ser VIH positivo. Se requiere ampliar y profundizar los procesos de educación y sensibilización que permitan eliminar este tipo de estereotipos y la discriminación y estigmatización asociada a estos en múltiples ámbitos incluyendo en el ámbito educativo, todos los servicios provistos por el sector público, en el sector privado, y también en los medios de comunicación masiva.

Las barreras organizacionales incluyen la ausencia de incentivos y el vacío o la limitada aplicación de modelos y prácticas en las organizaciones que apunten a la atención respetuosa de la diversidad. Es necesario evaluar la efectividad que han tenido las distintas medidas tomadas en favor de hacer modelos de provisión de servicios públicos que consideren las necesidades específicas de los distintos grupos en condición de vulnerabilidad de manera que se pueda aprender y continuar mejorando.

En línea con lo anterior, se encuentran las barreras de conocimiento. En algunos campos, tales como el combate al VIH-Sida, los esfuerzos realizados han sido de gran magnitud, pero no se ha logrado reducir el número de contagios. En este ámbito si bien se ha logrado realizar estudios que ayudan a entender qué poblaciones son las más afectadas y sus prácticas de riesgo, se requiere

mejorar el conocimiento específico sobre qué tipos de intervención son más efectivos para cambiar este tipo de prácticas y así reducir de forma efectiva las tasas de transmisión del VIH. Asimismo, se ha avanzado en conocer algunas características de discriminación estructural de poblaciones vulnerables, como las bajas tasas de escolaridad de la población afro costarricense e indígena; pero se debe continuar avanzando en identificar intervenciones efectivas para lograr mejorar su escolaridad, calidad educativa y así mejorar la calidad de su inserción laboral. Un vacío particularmente grave es el que tiene que ver con la educación técnica, que podría constituir una herramienta de gran importancia para lograr una mejor incorporación al mercado laboral de las generaciones de hombres y mujeres que se vieron afectados por muy bajos niveles de escolaridad y que, como se analiza en el capítulo 2, no tienen acceso a empleos de alta productividad y remuneración creciente.

Finalmente, se encuentran las barreras de financiamiento. Muchas de las medidas para lograr una sociedad más inclusiva requieren de recursos para ser implementadas. Es por ello que resulta sumamente relevante abordar el tema de cómo obtener y asignar recursos que permitan impulsar los cambios necesarios para continuar avanzando en la agenda de derechos humanos y en un desarrollo dinámico, inclusivo y sostenible. En un contexto en el cual la institucionalidad pública se encuentra descoordinada, es necesario construir sinergias para atender este tipo de problemas. Asimismo, el país enfrenta un gran déficit fiscal que amenaza con más bien recortar recursos dedicados a mejorar las condiciones de las poblaciones en condición de vulnerabilidad y encarecer los procesos de inversión. En este contexto es de suma importancia ver cómo se resuelven los problemas institucionales y el déficit fiscal de forma que no se desmejoren las condiciones de estos grupos y que más bien se identifiquen recursos para continuar mejorando su situación. Las barreras relativas a la institucionalidad y al déficit fiscal serán abordadas en el capítulo 6 de este informe.

Capítulo II. El reto del empleo decente y el acceso a condiciones de vida dignas

II.1. El derecho a un trabajo y un ingreso decente: el reto del desempleo

El octavo Objetivo para el Desarrollo Sostenible se refiere a la necesidad de promover un crecimiento económico que genere no solamente “empleo”, sino que genere lo que la OIT ha llamado “trabajo decente” en el que se cumplan las condiciones necesarias para que las relaciones laborales sean tales que el trabajo se realice en forma libre, igualitaria, segura y humanamente digna. De acuerdo con la OIT esto significa: “la oportunidad de acceder a un empleo productivo que genere un ingreso justo, la seguridad en el lugar de trabajo y la protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad para que los individuos expresen sus opiniones, se organicen y participen en las decisiones que afectan sus vidas, y la igualdad de oportunidades y trato para todos, mujeres y hombres” (OIT, 2016).

Como resultado del aumento en la producción que se vivió en Costa Rica luego de la crisis de principios de los años ochenta (A.I. del Anexo), los salarios se recuperaron y se han mantenido aumentando en términos reales. Sin embargo, como veremos, ese crecimiento de la producción ha sido desigual, fruto de una transición incompleta hacia una economía de alta productividad.

Tal y como se destaca en el más reciente Informe del Estado de la Nación, en las últimas décadas el empleo que ha crecido es el que se asocia con actividades especializadas o calificadas y con las actividades administrativas y de dirección, mientras que los empleos asociados con actividades manuales genéricas más bien se contrajeron (PEN, 2015: P. 37). En efecto, mientras que los sectores más productivos y dinámicos sí han aumentado su demanda laboral, los sectores menos dinámicos de la economía (agricultura y construcción) se mantienen estancados y no generan una demanda por mano de obra genérica o no calificada que es abundante. Una alta oferta y baja demanda por el trabajo genérico implica que hay un exceso de oferta – o más exactamente, un faltante de demanda – lo que significa que se generan menos puestos de trabajo no calificados porque los salarios vigentes para ese tipo de trabajo podrían aparecer demasiado altos en términos del exceso de oferta y, también, en términos internacionales.

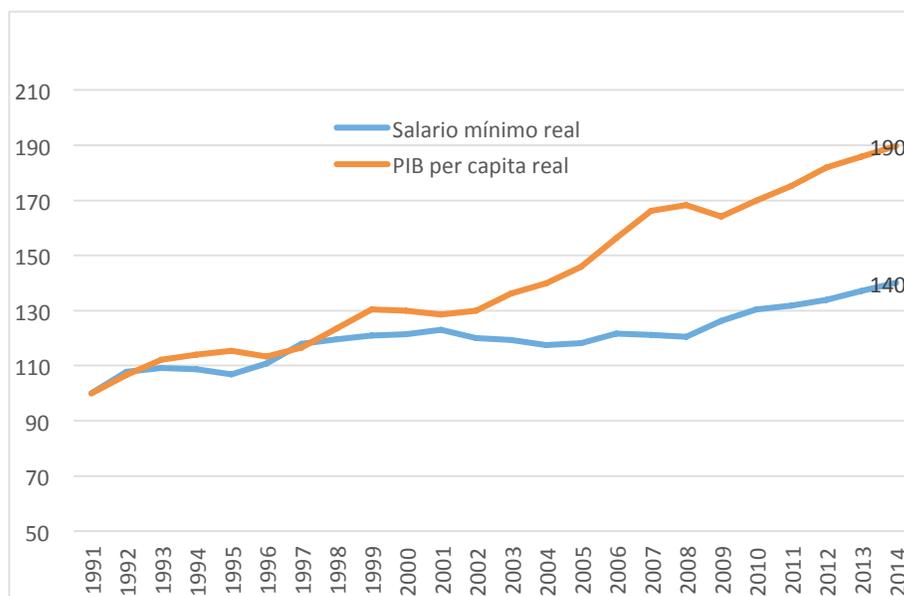
Por el contrario, los cambios en la estructura de la inversión y el comercio (A.I. del Anexo) han generado excesos de demanda por mano de obra calificada que, en el contexto (que veremos más adelante) de una insuficiente existencia de recursos humanos calificados, pone una fuerte presión al alza de los salarios de los trabajadores más calificados (Banco Mundial, 2015: p. 81).

De esta forma, tienden a surgir en Costa Rica “dos economías” vinculadas, respectivamente, con la “vieja economía” que caracterizó al país antes de la crisis de fines de los años setenta y con la “nueva economía” que surge a partir de la superación de esa crisis. Costa Rica enfrenta así un problema similar al tradicional dilema del “dualismo económico” señalado originalmente por Sir Arthur Lewis en su clásico ensayo “Economic Development with Unlimited Supplies of Labour”, donde analiza precisamente las dificultades que un país podía enfrentar al intentar una transición de una economía de baja productividad y bajos salarios hacia una economía moderna, de alta productividad y altos salarios.

De acuerdo con el último informe de El Estado de la Nación, “los datos de 2014 indican que la vieja economía representa un 21% del empleo total y está integrada principalmente por obreros industriales, pequeños propietarios y obreros agrícolas. La nueva economía, que absorbe al 23% de los ocupados, tiene una composición muy diversa: clases intermedias, obreros en servicios, pequeños propietarios, obreros industriales y medianos empresarios y profesionales. En los servicios de apoyo, que generan el 56% del empleo, participan sobre todo las clases intermedias, medianos empresarios y profesionales, pequeños propietarios, otros trabajadores y obreros en servicios.” (PEN 2015, p. 40).

Como resultado de esta evolución, si bien los salarios reales han mejorado en general en las últimas décadas, lo cierto es que lo han hecho en forma desigual: los salarios básicos, asociados con las ocupaciones menos calificadas vinculadas con los sectores más tradicionales de la vieja economía, crecen menos que los salarios de las ocupaciones técnicas, calificadas o de dirección, más vinculados con la nueva economía. En particular, podemos ver que los salarios mínimos reales han crecido significativamente menos que el PIB real per cápita: un 40% frente a un 90% de 1991 a 2014 (Gráfico 2).

Gráfico 2. Índice del PIB real per cápita y salario mínimo real. 1991=100



Fuente: Estado de la Nación – Compendio Económico, 2016

Tal y como preveía Lewis, esto ha provocado problemas en ambos sectores de la economía. Los salarios promedio relativamente altos que prevalecen en Costa Rica se convierten en un obstáculo para la generación de empleo accesible a los trabajadores menos calificados, mientras que la menor oferta de trabajo calificado – resultado en parte del impacto de la crisis sobre el sector educativo – resulta en una presión aún mayor para la elevación de los salarios del segmento más calificado del mercado laboral, como ha sido enfatizado en los distintos análisis recientes de la economía costarricense. De acuerdo con el Banco Mundial, por ejemplo, se considera que “los salarios relativamente altos han hecho Costa Rica menos viable en sectores de bajo valor añadido,

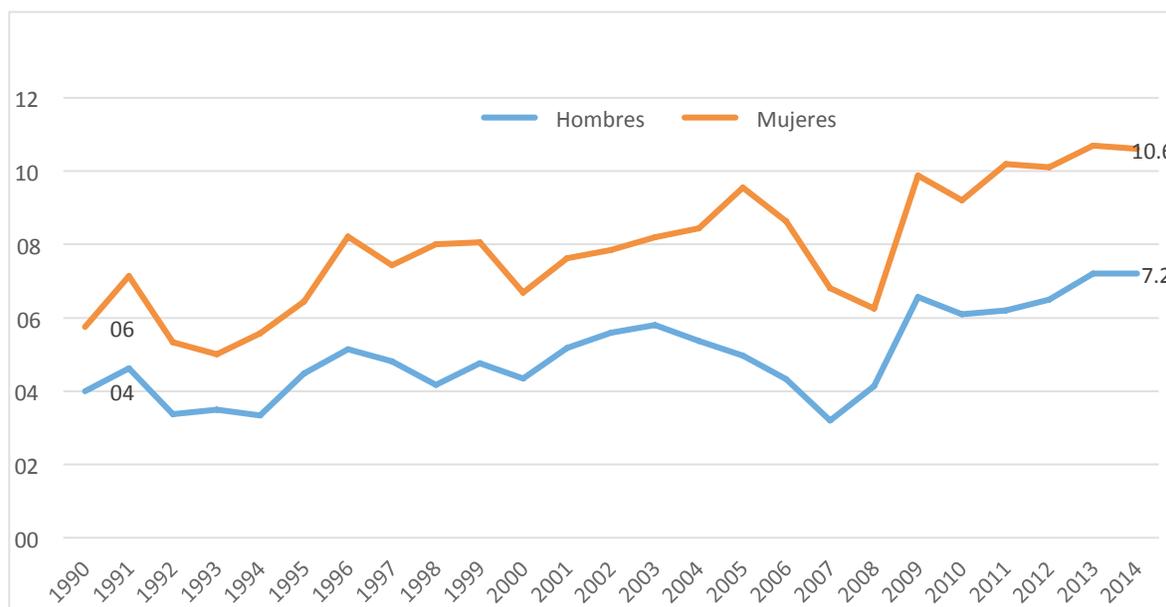
mientras que el insuficiente suministro de trabajo calificado frena la competitividad en los sectores de alto valor añadido” (Banco Mundial, 2015: p. 7).

En lo que respecta al papel de la mano de obra extranjera o migrante, el Censo del 2011 establece que los extranjeros constituyen más del 12% de la población ocupada del país, este porcentaje sobrepasa en más de tres puntos su representatividad demográfica en el país. Es clara la mayor participación de la población extranjera en actividades agrícolas, construcción, alojamiento y servicios de comida y servicios doméstico (Dirección General de Migración y Extranjería, 2012: p. 43-45). Sus niveles educativos son menores al nivel educativo promedio de la fuerza laboral costarricense y – como vemos – participan en el mercado laboral en las actividades de menor productividad, es decir, en la “vieja economía”.

Ahora bien, en términos del derecho a un trabajo decente, no se trata solamente de la creciente desigualdad entre los salarios de las dos economías, se trata también de que el desempleo y el empleo informal aumentan mucho más rápidamente en los sectores más tradicionales de la vieja economía que en los sectores más dinámicos. En consecuencia, la tasa de desempleo no solo es alta en general, sino que es mucho mayor para el segmento más tradicional del mercado laboral.

En general, el desempleo ha venido aumentando desde inicios de los años noventa, cuando rondaba el 5% hasta superar el 10% en 2014 y 2015. La tasa de desempleo muestra – para empezar – una clara distinción en términos de género, ya que ha aumentado más para las mujeres que para los hombres: utilizando los datos de la Encuesta de Hogares, se aprecia en el gráfico cómo, mientras que el desempleo masculino se ubica en el 7,2% en 2014, el femenino está en 10,6% (Gráfico 3).

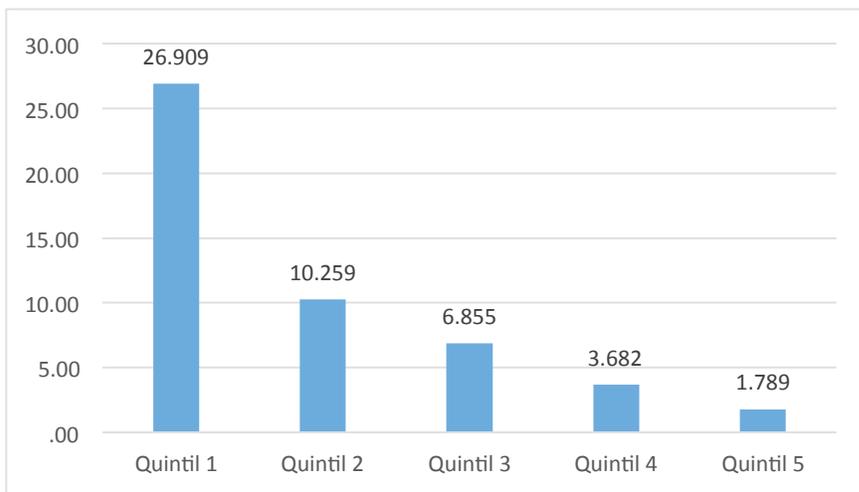
Gráfico 3. Tasa de desempleo por sexo. 1990-2014



Fuente: Estado de la Nación – Compendio Social 2016

La evolución del desempleo – y del empleo informal – reflejan también la evolución dispar de la economía costarricense, ya que se concentran principalmente en las actividades y sectores menos dinámicos que emplean a los trabajadores con menores niveles de calificación o, dicho en otras palabras, en desempleo y el empleo informal se concentran en las personas en condición de pobreza. En efecto, tal y como se aprecia en el gráfico, el desempleo alcanza niveles dramáticos en el quintil más pobre de la población, donde alcanza el 26,9% y es alto en el segundo quintil, con un desempleo del 10,3%, mientras que la tasa de desempleo en los dos quintiles superiores es apenas del 3,7% y del 1,8% (Gráfico 4).

Gráfico 4. Tasa de desempleo abierto por quintil. 2015



Fuente: INEC: ENAHO 2015

Finalmente, el predominio de empleos cada vez más informales y la amenaza del desempleo están teniendo un impacto severo en el cumplimiento de los derechos laborales de un segmento importante de la población económicamente activa de manera que, en lugar de mejorar, Costa Rica parece estar empeorando en este campo fundamental expresado en el octavo Objetivo para el Desarrollo Sostenible, referido al derecho a un trabajo decente y al cumplimiento de los derechos laborales básicos. En el 21 Informe del Estado de la Nación se analizó el cumplimiento de seis derechos laborales:

- Aguinaldo
- Seguro de salud
- Vacaciones
- Días por enfermedad
- Seguro de riesgos del trabajo
- Pago de horas extra

De acuerdo al informe, para un 23% de los asalariados costarricenses no se cumple ninguno de estos derechos y solamente el 62% disfruta de cinco o seis de ellos. Más específicamente, el informe indica que “de cada diez empleados, dos no reciben aguinaldo, a tres no se les paga el seguro de salud, ni disfrutaban de vacaciones ni días por enfermedad, cuatro no tienen seguro de riesgos del trabajo y a cinco no se les reconocen horas extra” (PEN, 2015 p. 110).

Todo esto significa, como veremos en el próximo acápite, que la pobreza en Costa Rica no se explica solamente por los bajos salarios que puedan prevalecer en ciertos sectores de la economía sino, sobre todo, por la creciente falta de empleo – y, sobre todo, por el aumento del empleo informal.

II.2. Pobreza y Desigualdad

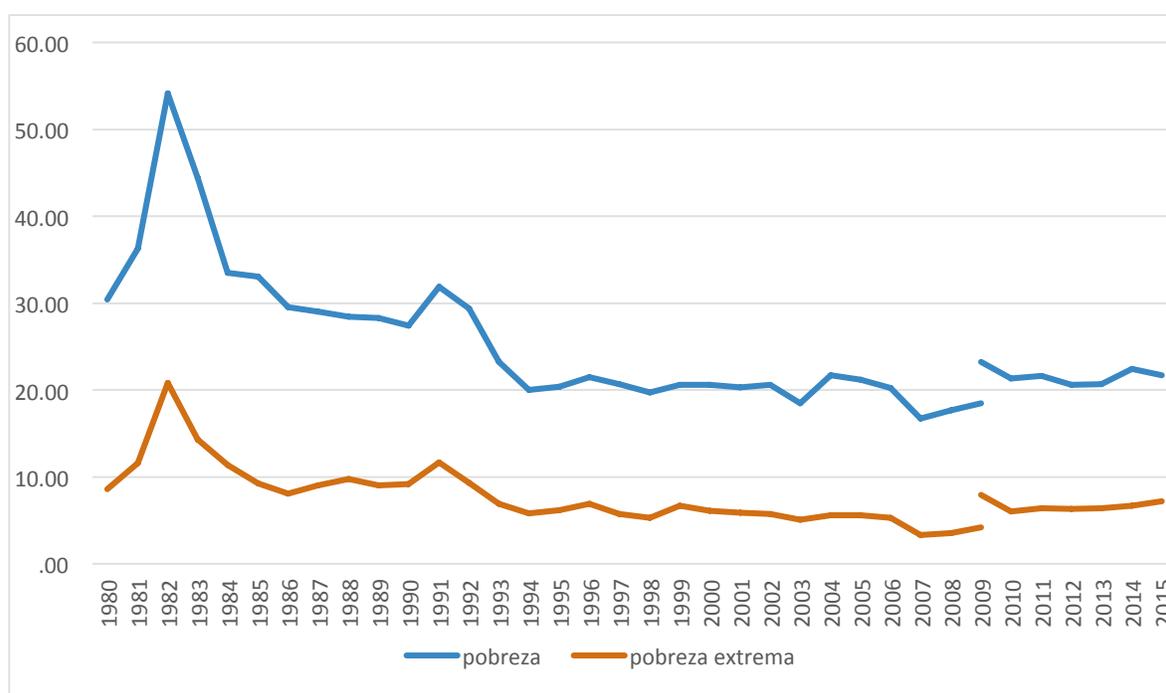
I.2.1 Se estanca la pobreza y afecta a los sectores más vulnerables

El primero de los Objetivos del Desarrollo Sostenible es el referido a poner fin a la pobreza y este constituye, sin duda, un reto pendiente en Costa Rica que, si bien mantiene tasas de pobreza inferiores a las que caracterizan a la mayor parte de los países latinoamericanos, no ha logrado eliminar la pobreza ni reducirla en forma significativa en las últimas décadas.

En efecto, en el contexto de la recuperación del crecimiento y la diversificación de la producción, la evolución de la pobreza por ingresos en Costa Rica muestra una sorprendente resistencia a bajar que se asocia con la creciente dualidad de la economía costarricense y con las dificultades para generar empleos formales en las actividades de la economía tradicional, a las que podrían acceder los trabajadores con menor calificación.

La pobreza aumentó dramáticamente como resultado de la crisis de principios de los años ochenta, cuando llegó a afectar a más de la mitad de la población. La recuperación del crecimiento, del empleo y de los salarios que se vivieron durante los años de estabilización y ajuste, permitieron reducir la pobreza por ingreso, regresando rápidamente a sus niveles previos a la crisis e inferiores al 30% y siguió bajando hasta llegar al 20% en 1994. A partir de ese momento – y a pesar de que la economía continuó creciendo – el nivel de pobreza y de pobreza extrema por ingresos se estanca y oscilará alrededor de ese nivel hasta el día de hoy, como se aprecia en el Gráfico 5.

Gráfico 5. Incidencia de la pobreza total y extrema en los hogares. 1980-2015

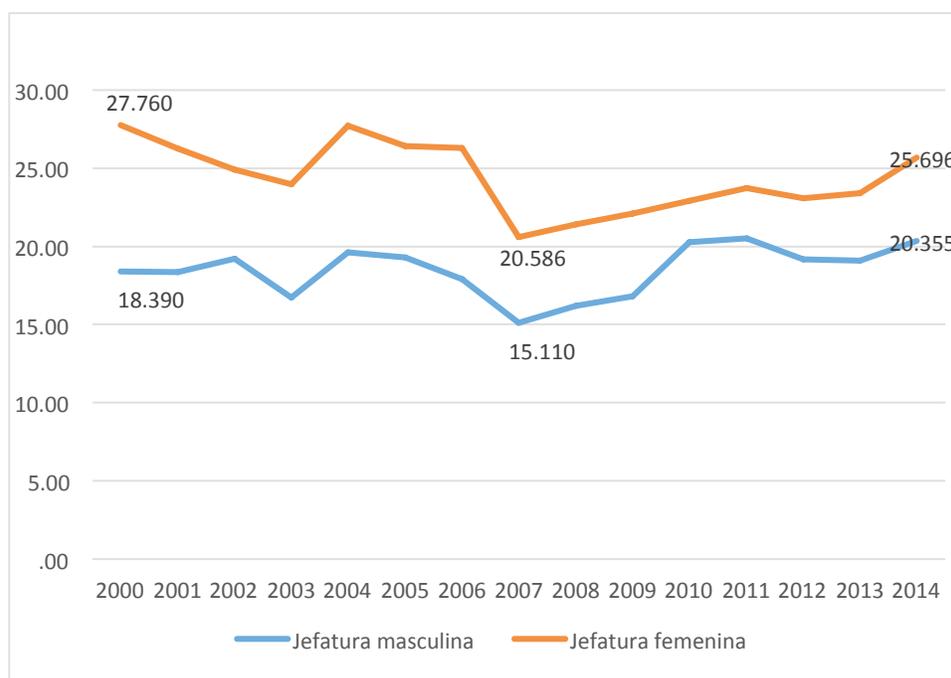


Fuente: Estado de la Nación

La pobreza afecta en forma diferencial a distintos segmentos de la población costarricense y a las distintas regiones del país. En primer lugar, si bien la mayoría de las personas y familias en condición de pobreza viven en zonas urbanas – ya que estas concentran a la mayor parte de la población – lo cierto es que la incidencia de la pobreza es mucho mayor en las zonas rurales. En los últimos cinco años, la pobreza ha afectado entre un 18% y 19% del total de los hogares urbanos mientras que la incidencia en los hogares rurales ha sido del 27%. Lo mismo ocurre con la pobreza extrema rural, cuya incidencia de casi un 11% duplica la urbana. Este peso desigual de la pobreza se refleja lógicamente en las distintas regiones del país, con la región Brunca y la Chorotega mostrando la mayor incidencia de la pobreza – con un 36,2% y un 33,2% respectivamente – seguidas por la Huetar Norte con un 26,8% (PEN 2015, p. 92).

También las características de los hogares revelan diferencias significativas entre los hogares que viven en condiciones de pobreza o pobreza extrema y los hogares no pobres. En primer lugar – como reflejo de la transición hacia la modernidad – los hogares que califican como más pobres tienen un mayor número de miembros que los hogares no pobres: 3,7 comparado con 3,2, lo cual significa que la incidencia de la pobreza en términos de personas es mayor que la incidencia que reflejan las cifras por hogar. En segundo lugar, en los hogares en condición de pobreza hay una mayor prevalencia de la jefatura femenina: mientras que un 36,1% de los hogares no pobres reportan jefatura femenina, esto ocurre con un 43,3% de los hogares que califican como pobres (PEN 2015, p. 93). Esto puede apreciarse también en los datos de pobreza pues, como muestra el Gráfico 6 mientras que la incidencia de la pobreza en los hogares de jefatura masculina es del 20,4%, es significativamente mayor en los hogares caracterizados por jefatura femenina, en los que la incidencia de la pobreza es del 25,7%.

Gráfico 6. Porcentaje de pobreza según jefatura. 2000-2014



Fuente: Estado de la Nación – Compendio Social, 2016

En tercer lugar, el nivel educativo de las personas que conforman los hogares en condición de pobreza es menor que el de los no pobres: mientras que la escolaridad promedio de las personas mayores de 15 años es de 9,5 años en los hogares no pobres, es de apenas 6,5 años en los hogares que califican como pobres; y el rezago escolar de la población entre 7 y 17 años es del 22,7% en los hogares no pobres pero llega al 33,5% en los hogares en condición de pobreza. Finalmente – y en parte como resultado de su menor nivel educativo – los hogares que califican como pobres revelan una relación muy precaria con los mercados laborales y ponen en evidencia la creciente segmentación de los mismos y el poco dinamismo de los sectores que podrían ofrecer empleo a la población más joven y menos educada, como se aprecia en varios indicadores: el desempleo, como ya vimos al analizarlo por quintiles de ingreso, es un problema mucho más grave para la población de los hogares que califican como pobres, que muestran una tasa de desempleo abierto del 23,9% frente a solo un 5,7% en los hogares no pobres; la tasa de ocupación es de apenas un 33,3% en los hogares que viven en condición de pobreza, pero es casi el doble en los hogares no pobres: un 60,1%; y no solo la tasa de ocupación es baja y el desempleo es mayor, sino que el tipo de empleo que prevalece entre los miembros de los hogares que califican como pobres, es fundamentalmente informal, con tasas de informalidad del 72,3% - casi tres cuartas partes del empleo de los hogares en pobreza – comparado con un 35% en los hogares no pobres. Una consecuencia de esta inserción débil y predominantemente informal en los mercados laborales es que mientras solamente un 11,5% de la población de los hogares no pobres no se reporta como asegurada, esta situación afecta al 23,8% de la población de los hogares que viven en condición de pobreza, reflejando y consolidando su vulnerabilidad (PEN 2015, p. 93).

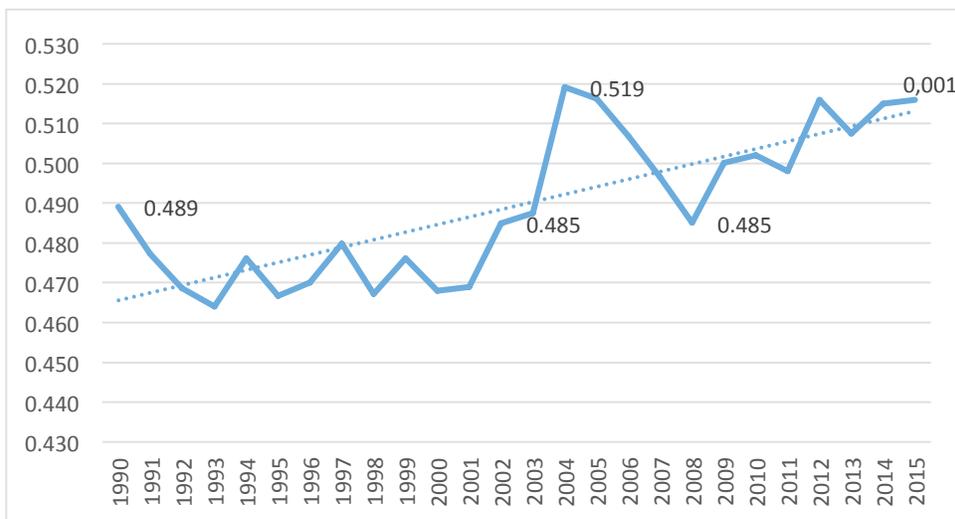
El papel de la educación – o más exactamente, de la falta de educación – parece ser determinante. De acuerdo con el análisis de clases sociales presentado en el 21 Informe del Estado de la Nación, hay un ciclo que se auto-perpetúa: son las clases sociales más altas y con mayor educación las que más avanzaron en términos de su escolaridad. En efecto, entre 1987 y 2014, la clase alta, los medianos empresarios y los profesionales ganaron tres años de educación, mientras que las clases intermedias, los obreros industriales, quienes trabajan en servicios y la categoría de “otros trabajadores” solamente obtuvieron un año más de escolaridad. El grupo más pobre de trabajadores, constituido por los obreros agrícolas, tenía en 2014 la misma escolaridad que en 1987: primaria incompleta (PEN 2015, p. 111).

Finalmente, cabe mencionar que, con respecto al segundo Objetivo de Desarrollo Social que apunta a la eliminación total del hambre, Costa Rica muestra un buen desempeño pues si bien no es posible decir que ya se encuentra en un nivel de “hambre cero” – como establece el objetivo – sí ha logrado niveles particularmente bajos de pobreza extrema (que afecta a un 7% de los hogares) y, en especial, a niveles también muy bajos de desnutrición. De acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional de Nutrición, solamente un 1% de los niños menores de cinco años muestran desnutrición en término de peso por talla, un 1,1% en términos de peso por edad y un 5,6% en términos de talla por edad. Mientras que un 6,1% de los niños de 5 a 12 años muestran un índice de masa corporal que los califica como “delgados”, un 21,4% ya califican como “obesos” o “con sobrepeso”, indicando el doble reto de la mala nutrición que combina desnutrición con obesidad (Ministerio de Salud/OPS, 2009).

II.2.2 Aumenta la desigualdad

El décimo Objetivo de Desarrollo Sostenible se refiere a la reducción de las desigualdades. Históricamente, Costa Rica fue uno de los países menos desiguales de América Latina, sin embargo, uno de los rasgos más preocupantes de la evolución socioeconómica costarricense de la última década – y destacado prácticamente en todos los estudios recientes – ha sido el aumento de la desigualdad. Esto se refleja con claridad en la evolución del índice de Gini que pasa del nivel de 0,485 en 2008 a 0,515 en 2014 (Gráfico 7).

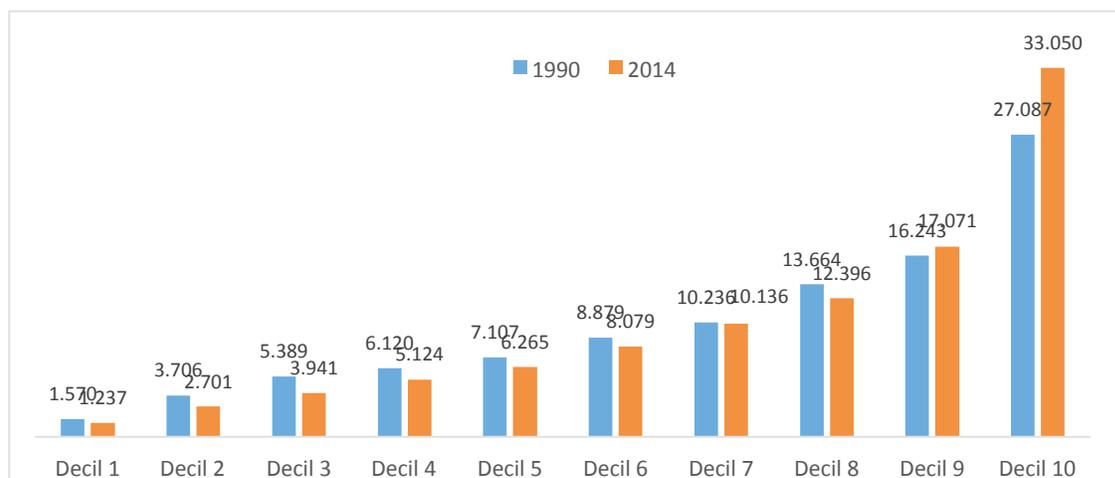
Gráfico 7. Índice de Gini. 1990-2015



Fuente: Estado de la Nación, Compendio Social 2016

Si bien el índice de Gini nos da una medición agregada de la creciente desigualdad, un análisis por deciles nos permite apreciar con más claridad cómo ha evolucionado la desigualdad a lo largo de las últimas décadas en que Costa Rica ha vivido un intenso proceso de transformación económica y social. Como se aprecia en el gráfico, en los últimos 25 años se experimenta una reducción en la participación en el ingreso de los ocho deciles más pobres. En su conjunto, este 80% más pobre de la población, pasa de recibir el 56,7% del ingreso total en 1990 a recibir el 49,9% en 2014. Por el contrario, aumenta la participación en el ingreso de los dos deciles más ricos, que pasaron de percibir un 43,3% del ingreso total en 1990 a percibir un 50,1% en 2014 – es decir, el 20% de la población concentra más de la mitad del ingreso total. El aumento de la desigualdad se concentra en la cima: la mayor ganancia la ha tenido el decil más rico que, como se aprecia en el gráfico, pasa de recibir un 27,1% del ingreso total en 1990 a tener un 33,1% en 2014 (Gráfico 8).

Gráfico 8. Distribución porcentual del ingreso total de los hogares por decil. 1990 y 2014



Fuente: Estado de la Nación, Compendio Social 2015

Este aumento de la desigualdad no tiene una, sino varias explicaciones. Por un lado, como hemos dicho, los salarios han crecido menos que el producto, mientras que las rentas del capital crecen más que el producto y que los salarios. Esto último, sin embargo, no llega a reflejarse adecuadamente en el índice de Gini ya que las rentas del capital no son adecuadamente capturadas por las Encuestas de Hogares.

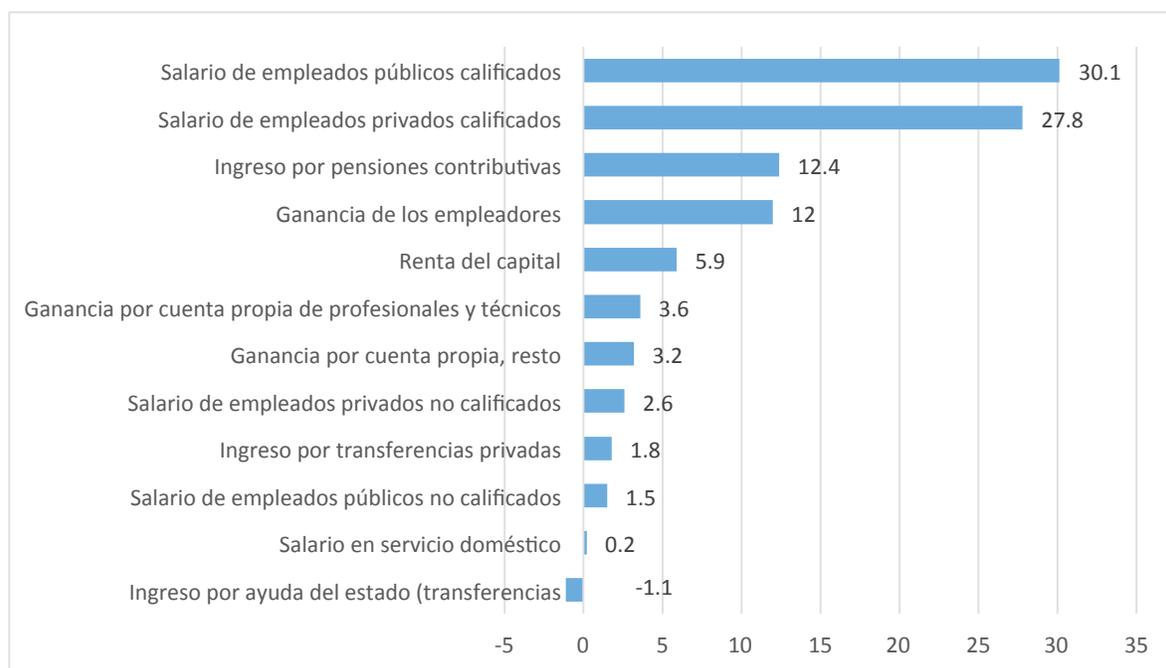
En segundo lugar, hay una creciente desigualdad al interior de los salarios – que es la desigualdad mejor capturada por el índice de Gini. Los salarios más altos crecen mucho más que el producto: el crecimiento de la nueva economía dinamiza la demanda por mano de obra calificada y profesional y esto choca con un déficit educacional que, como veremos más adelante, se generó en las décadas de los años ochenta y noventa. Esto hace que los salarios de los puestos de dirección, profesionales y técnicos se eleven por encima de su productividad y contribuyan fuertemente con la desigualdad.

En tercer lugar, los salarios mínimos crecen menos que el producto como resultado de una dinámica inversa a la que encontramos en los sectores más dinámicos del mercado laboral. Aquí, frente a una sobreabundancia de mano de obra no calificada (sin educación secundaria) una demanda muy escuálida de este tipo de mano de obra resulta no solo en tasas de desempleo muy altas sino en una presión a mantener bajos los salarios. En el contexto costarricense, se argumenta incluso que los salarios prevalecientes – y las contribuciones a la seguridad social – se convierten en un desestímulo para la generación de empleo no-calificado. De nuevo, esto incide en el aumento del desempleo y de la informalidad, golpeando además al sistema de seguridad social.

En el 21 Informe del Estado de la Nación se presenta un análisis de la contribución relativa de las distintas fuentes de ingreso a la desigualdad total (medida por el índice de Gini). Como se aprecia en el Gráfico 1, de los ingresos reflejados en la encuesta de hogares, se desprende que la principal explicación de la creciente desigualdad está en los salarios de los empleados más calificados – públicos y privados – los que explicarían casi el 58% de la desigualdad existente, en proporciones muy similares (entre público y privado). En segundo lugar está el impacto de los ingresos por pensiones contributivas – que se vincula, lógicamente, con el punto anterior, pero agravado por las características de algunos regímenes de privilegio: este rubro contribuye más de un 12% a la

desigualdad actual. Con casi un 18% encontramos el impacto de la ganancia de los empleadores y las rentas del capital, aunque el impacto de estas rentas en la desigualdad está probablemente subestimado por la imposibilidad de captar estos ingresos con un instrumento como el de la Encuesta de Hogares. Aún así, en las encuestas se percibe un peso creciente de las rentas del capital en la explicación de la desigualdad.

Gráfico 1. Contribución relativa de cada Fuente de ingreso a la desigualdad total medida por el coeficiente de Gini. 2014



Fuente: PEN, 2015: p. 90

A estas desigualdades se agregan otras de signo particular, dentro de las que destaca no solo la menor remuneración del trabajo femenino – cuyo ingreso promedio mensual es equivalente al 84,1% del ingreso masculino; sino la baja participación laboral de las mujeres. Esta desigualdad afecta particularmente a las mujeres jefas de hogar que viven en condición de pobreza. En términos de la tasa de participación femenina, si bien ha venido aumentando, sigue estando por debajo de la masculina: mientras que la tasa de participación laboral de los hombres alcanza el 75%, la de las mujeres apenas llega al 45%, que es una de las más bajas de América Latina (PEN, 2015).

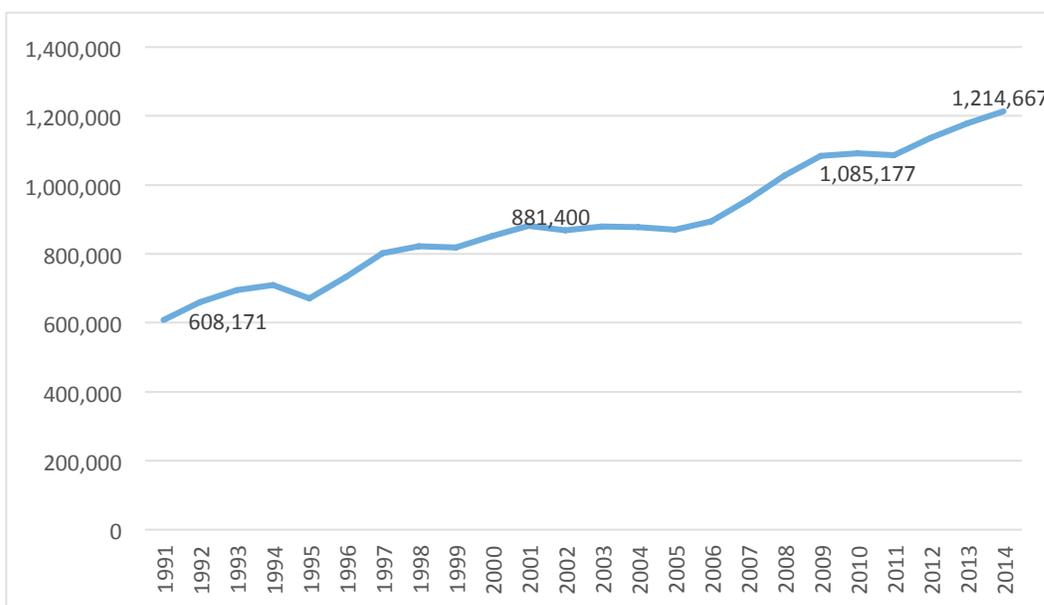
Por último, cabe agregar que el sistema tributario costarricense no logra provocar efectos redistributivos que reviertan estas crecientes desigualdades de ingresos. Al comparar la diferencia entre la desigualdad en los ingresos de mercado y la en los ingresos disponibles, un estudio de la OECD encuentra que el sistema costarricense de impuestos y transferencias solo reduce la desigualdad de ingresos en un 4%, comparado con un 26% para el promedio de los países de la OECD donde los esquemas fiscales son mucho más progresivos. Por el contrario, el impacto de las transferencias en especie que resultan de los servicios de educación y salud prestados por el Estado en Costa Rica sí resultan altamente efectivos al reducir la desigualdad en un 23%,

porcentaje mayor del logrado por cualquier país latinoamericano (OECD, 2016 p. 68), lo que evidencia la importancia que tiene la política social en Costa Rica.

II.2.3. La importancia de la política social

Una de las características más importantes del desarrollo costarricense de las últimas décadas es que ha habido un esfuerzo consistente y sistemático por proteger y promover la inversión social, tanto mediante los programas universales tradicionales – salud, educación, agua y saneamiento, entre otros – como mediante la ampliación y fortalecimiento de diversos programas selectivos dirigidos a poblaciones pobres, vulnerables o en riesgo. Como se aprecia en el Gráfico 9, la inversión social real ha subido sistemáticamente a pesar de las dificultades fiscales que se han enfrentado.

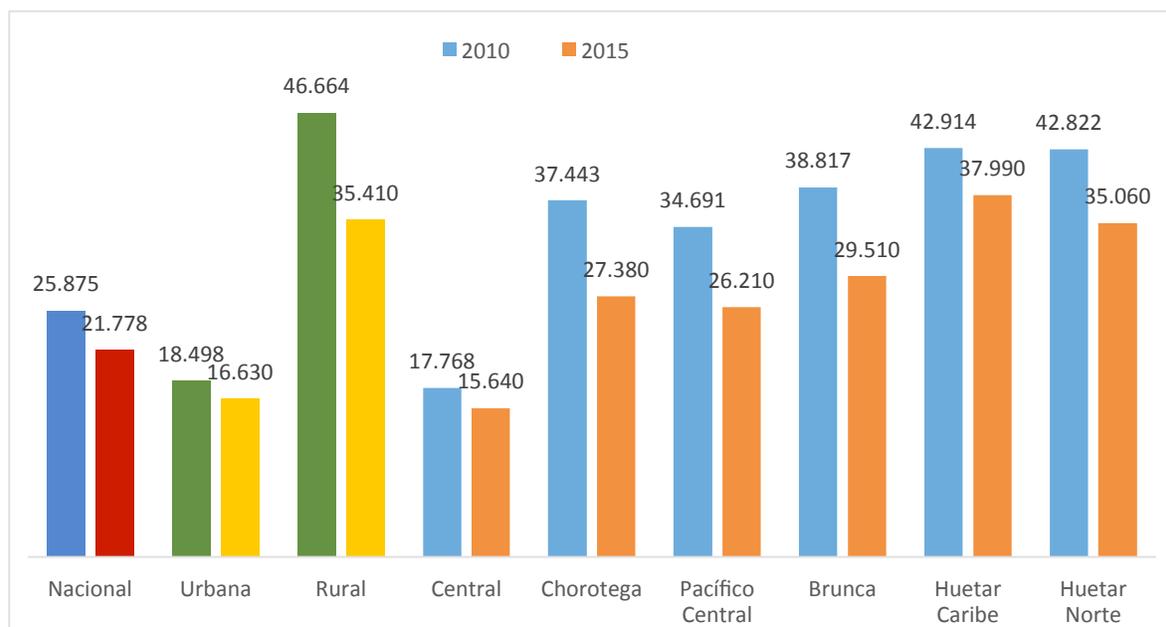
Gráfico 9. Inversión social real (millones de colones de 2000). 1991-2014



Fuente: Estado de la Nación, Compendio Económico 2016

Como se verá más adelante, esto ha permitido no solo mantener sino expandir la cobertura y sofisticación de los principales servicios sociales, mejorando el acceso de la población – particularmente la población más pobre – a estas oportunidades y a la construcción de capacidades. A pesar de que la pobreza por ingresos se ha mantenido estancada por varias décadas, como resultado de las carencias que ya mencionamos en términos del acceso de los trabajadores con menor nivel educativo al empleo – y a empleos mejor remunerados – esta continua expansión de la política social ha permitido reducir la pobreza en términos de las necesidades básicas insatisfechas, tal y como se refleja en el nuevo índice de pobreza multidimensional.

Gráfico 10. Incidencia de la pobreza multidimensional. 2010 y 2015



Fuente: INEC

Como se aprecia en el Gráfico 10, la pobreza multidimensional se redujo de un 25,9% en 2010 a un 21,8% en 2015. La mayor parte de esta reducción de la pobreza se vivió en las zonas rurales, donde la pobreza se redujo de un 46,7% en 2010 a un 35,4 en 2015. El gráfico muestra, además, cómo esta mejora se distribuyó en las distintas regiones del país. De acuerdo a las valoraciones realizadas por el INEC, fueron las dimensiones de educación y vivienda las que más aportaron en la reducción del promedio de carencias en los hogares pobres y, en particular, en la reducción que se dio en las zonas rurales. De nuevo, queda claro el problema crítico del empleo y los ingresos.

II.2. Las condiciones para el crecimiento económico

El octavo ODS se relaciona con el fomento del crecimiento económico sostenido, mientras que el noveno ODS tiene que ver con la industria, la innovación y la infraestructura. Un desarrollo dinámico y sostenible solo es posible sobre la base de una productividad creciente o, dicho de otra forma, de una inserción internacional que no dependa del bajo precio de los recursos naturales o la baja remuneración de los recursos humanos, sino de la eficiencia y la alta productividad con que se utilicen estos recursos. Solo así es compatible en el largo plazo el dinamismo económico con la equidad social. Además, es preciso que los recursos se utilicen de tal manera que su relación con el ambiente sea sostenible. En otras palabras, se busca un crecimiento económico que sea consistente con la equidad social y la sostenibilidad ambiental, tal es el sentido del octavo y noveno ODS.

Costa Rica ha destacado históricamente tanto en lograr indicadores de desarrollo social que se encuentran por encima de los que corresponderían con el nivel de su producto per cápita, como en impulsar un tipo de desarrollo ambientalmente responsable. Sin embargo – como hemos visto – el desarrollo costarricense sigue mostrando importantes elementos de fragilidad y vulnerabilidad en

tanto no alcanza los niveles ni el tipo de productividad que puedan consolidar un desarrollo socialmente, inclusivo y ambientalmente sostenible.

En particular, los aumentos de productividad siguen siendo modestos, lo que se refleja en el hecho de que la mayor parte del aumento de la producción en las últimas décadas se explica por la mayor utilización de fuerza de trabajo que por su creciente productividad, fruto del peso que siguen teniendo las actividades tradicionales de baja productividad. De acuerdo con un reciente diagnóstico realizado por la OECD, el crecimiento de la productividad total de factores de 1990 a 2014 ha sido menor que en el promedio de la OECD, lo cual ha reducido la tasa potencial de crecimiento real de un 5% hacia el 2000 a un 4% en la actualidad (OECD, 2016: p. 102).

De acuerdo con la OECD, el aumento de la productividad en Costa Rica depende de que se promueva la innovación y la incorporación de las tecnologías más avanzadas y se facilite su adopción en diversos sectores de la economía, dándoles también acceso al financiamiento; si se reduce la mala asignación en los recursos y, en particular, la que resulta del dualismo del mercado laboral y de la insuficiente oferta de mano de obra calificada; y si se enfrentan las carencias evidentes en la infraestructura de transporte. Esas reformas debieran ir de la mano – dice el informe – con hacer de Costa Rica una sociedad más inclusiva, especialmente para las mujeres, con mejorar la calidad de la educación y elevar la efectividad de las políticas de combate a la pobreza, de manera que las oportunidades y los beneficios del crecimiento puedan ser ampliamente compartidos (OECD, 2016: p. 10 y p. 106).

Más adelante analizaremos los temas de inclusión social y desarrollo sostenible; sin embargo, desde un punto de vista económico, mejorar la educación de la población, promover la innovación y resolver el problema de la infraestructura, resultan elementos críticos para lograr un desarrollo inclusivo y sostenible.

II.2.1 El problema de la infraestructura

La inversión en infraestructura y la innovación son motores fundamentales del tipo de crecimiento y el desarrollo económico al que se aspira, tanto en términos de su dinamismo – al que debe contribuir la innovación – como de su sostenibilidad social y ambiental. Por otro lado, el séptimo Objetivo de Desarrollo Sostenible se refiere a un tema claramente vinculado con el de la infraestructura: la necesidad de contar con fuentes de energía asequible y no contaminante lo cual, a su vez, puede estimular el crecimiento y a la vez ayudar al medio ambiente.

Se reconocen los esfuerzos históricos de Costa Rica para construir una amplia red de infraestructura en casi todas las áreas de servicios productivos (agua, saneamiento, transporte, electricidad y telecomunicaciones), cuyos resultados se aprecian en el stock de infraestructura existente: el país tiene dos veces las carreteras y tres veces la densidad de vías férreas del promedio de los países de ingresos medios; el acceso a la electricidad es casi universal; y la penetración de la telefonía móvil es superior a la media de la OCDE. La red vial del país tiene casi 43.000 km. de longitud y representa una densidad de 84 km. por cada 100 km. cuadrados de territorio, que es cuatro veces el promedio para América Latina (OECD, 2016).

Sin embargo, los informes más recientes advierten sobre la baja calidad de la red vial existente y de los puertos, fruto de la casi congelación de la inversión de infraestructura pública que se dio hasta la década de 1990, así como las restricciones fiscales y la deficiente planificación estratégica, las

que han hecho mella en la capacidad del país para mejorar y mantener su infraestructura. Un señalamiento particular en este campo tiene que ver con la institucionalidad altamente fragmentada que caracteriza a los sectores gubernamentales vinculados con la infraestructura (Banco Mundial, 2015 p. 12). Como resultado de estas debilidades, un 62% de los caminos están en condiciones deficientes o muy deficientes, un 33% está en condiciones regulares, un 5% está en buenas condiciones y no hay caminos o carreteras que estén en óptimas condiciones. La mayoría de los puentes presentan riesgos estructurales (OECD, 2016: p. 123).

De acuerdo con sendos informes de la OCDE y del Banco Mundial, reducir el déficit de infraestructura es importante en diversos sentidos, ya que resolverlo contribuiría a aumentar la competitividad, el crecimiento y la sostenibilidad ambiental. También incidiría en mejorar la calidad de vida de la población, tema será retomado en el capítulo que trata sobre el derecho a un ambiente sano.

II.2.2 El reto de la innovación

Como se ha dicho, uno de los retos más importantes que enfrenta el desarrollo costarricense es el de garantizar su sostenibilidad y eso requiere elevar los niveles de productividad ya que no es posible aspirar a niveles mayores de inclusión social – incluyendo la eliminación de la pobreza y la reducción de la desigualdad – y a un desarrollo ambientalmente sostenible, sin una estructura productiva diversa, capaz de hacer un uso sofisticado del conocimiento y altamente productiva.

Costa Rica ha logrado un avance significativo en las últimas tres décadas, avanzando de ser una economía fuertemente dependiente de unos pocos productos agrícolas tradicionales a ser una economía con una inserción internacional mucho más diversificada en la que destacan actividades industriales y de servicios de creciente productividad. Sin embargo, como señalan recientes evaluaciones del desarrollo costarricense, el dinamismo de la productividad sigue siendo bajo.

Este resultado paradójico de una inserción cada vez más sofisticada en los flujos comerciales internacionales y un lento aumento de la productividad se relaciona con el hecho de que los encadenamientos entre las firmas internacionales que producen y exportan desde Costa Rica y las firmas nacionales que les pueden suplir de insumos, son débiles. Las compras locales de insumos por parte de las empresas internacionales que trabajan en Costa Rica se limitan a bienes y servicios poco sofisticados como materiales de empaque o suministros de oficinas, alimentos y servicios de seguridad. Promover estos encadenamientos va a depender de mejoras en la calidad de los productos ofrecidos por las firmas locales, lo cual a su vez requiere de mejoras tecnológicas y de diseño así como en aumentos de la productividad que les permitan ofrecer estos bienes a costos competitivos (OECD, 2016: pp. 47-49).

Esto plantea un importante reto de innovación a la economía costarricense que no solo tiene que ver con la propia capacidad del sector empresarial, que debe hacer mayores esfuerzos de investigación y desarrollo para mejorar su capacidad productiva y la calidad de sus productos; sino también con las barreras que enfrenta para desarrollar su productividad por medio de la innovación. En este sentido, urge corregir las barreras al desarrollo de pequeñas y medianas empresas, los requisitos burocráticos para obtener permisos y licencias, el acceso al financiamiento, etc. Los esfuerzos por facilitar la transferencia tecnológica son también críticos, incluyendo el papel de las instituciones públicas – las universidades en particular – en vincularse con los procesos productivos.

II.3 La economía y los retos para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible

En este capítulo se destaca la importancia de lograr una adecuada combinación de políticas económicas y sociales capaces de garantizar no solo un buen ritmo de crecimiento sino, sobre todo, un tipo de crecimiento inclusivo, sostenible y centrado en la innovación y la productividad creciente – tal y como se indica en el ODS8 – y, en particular, un crecimiento capaz de generar empleos decentes y superar la creciente segmentación del mercado de trabajo que, como vimos, es uno de los elementos que perpetúa la pobreza y agrava la desigualdad. Solo si Costa Rica logra enfrentar con éxito este reto será capaz de avanzar en el cumplimiento de varios de los objetivos para el desarrollo sostenible, empezando por el de poner fin a la pobreza (ODS 1) que requiere tanto de la incorporación productiva de la población laboral a empleos decentes y bien remunerados, como la consolidación de una política social que complemente el esfuerzo productivo con instrumentos de inclusión y compensación social.

Lógicamente, la combinación de un crecimiento inclusivo y dinámico con una política social sólida son indispensables tanto para alcanzar la reducción de la desigualdad (ODS 10) como para garantizar la eliminación del hambre, pero se requiere además un esfuerzo particular que garantice la seguridad alimentaria (ODS 2).

Hemos puesto particular énfasis en evidenciar las brechas de género que todavía caracterizan a la economía y al mercado de trabajo costarricense, de manera que sigue pendiente el reto de alcanzar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres (ODS 5). Como vimos, esto enfrenta un doble reto: por un lado, el de la desigualdad de las remuneraciones por el mismo tipo de trabajo y, por otro, el del acceso a los mismos trabajos. Más específicamente, Costa Rica enfrenta un reto particular en términos de garantizar las oportunidades (sobre todo de cuidado) que permitan elevar la participación laboral de las mujeres.

Para avanzar en la dirección planteada, Costa Rica debe superar los cuellos de botella existentes para el desarrollo sostenible, que busca construir infraestructuras adecuadas y resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación (ODS 9).

Finalmente, el país debe mantener y extender sus esfuerzos por promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y marítimos (ODS 10). Costa Rica ha destacado en su protección de los bosques y la biodiversidad – la agenda verde – pero enfrenta problemas serios en el manejo de aguas y cuencas – la agenda azul – y en el manejo y gestión de los desechos – la agenda café. A esto debiera agregarse el compromiso impulsar modalidades de consumo y producción sostenibles (ODS 12).

Capítulo III. El derecho a la educación

El ODS número 4 busca garantizar una educación de calidad e inclusiva para todos. Como vimos en el capítulo anterior, uno de los problemas más serios que enfrenta Costa Rica – y que se manifiesta en la dualidad o segmentación de su mercado laboral – es el que resulta de un largo período en que las oportunidades educativas estuvieron fuertemente restringidas. Desde hace muchas décadas Costa Rica había logrado una cobertura prácticamente universal en la educación primaria, pero muy insuficiente en secundaria. Si bien Costa Rica hizo un gran esfuerzo en el pasado, elevando la cobertura en secundaria de menos del 20% en los años cincuenta a un 60% a fines de

los años setenta, la crisis de principios de los años ochenta provocó un impacto dramático y profundo: entre 1980 y 1985 la cobertura de la educación secundaria cayó del 60% al 50% y tardaría quince años más en volver a ubicarse en el 60%.

Esto significa que, por casi veinte años, prácticamente la mitad de los jóvenes costarricenses no estuvieron en el colegio. Hoy, esto se traduce en un hecho tan evidente como grave: más de la mitad de la fuerza laboral costarricense no cuenta con educación secundaria y por tanto, como vimos, no tiene acceso a los empleos más calificados y mejor pagados que se generan en los sectores más dinámicos de la economía, sino que quedan atrapados en los empleos más tradicionales cuyo número, además, crece muy lentamente. El resultado como se analizó más arriba es una combinación de desempleo, empleo informal y empleo de bajos salarios para un porcentaje importante de la población que, de esta forma, se mantiene en una situación de pobreza o vulnerabilidad.

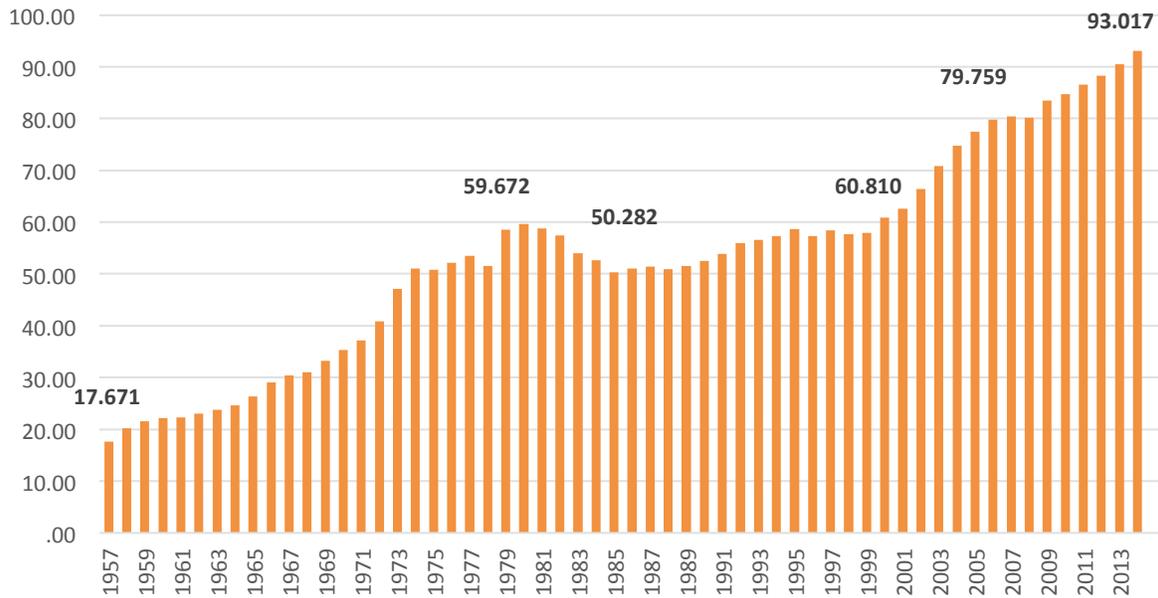
Como es de esperar, este rezago educativo no afecta por igual a toda la población: las brechas en las oportunidades educativas son mucho más marcadas en la población rural que en la urbana, en las familias de menores ingresos y en las familias de más bajo nivel educativo, con lo que tiende a limitarse la movilidad social y a reproducirse el patrón de pobreza entre generaciones.

III.1 Luego de dos décadas: avances en la cobertura

Esta situación empieza a cambiar en los primeros años del siglo XXI. Tal y como se señala en el V Informe del Estado de la Educación: “En el tiempo transcurrido desde la publicación del Primer Informe del Estado de la Educación (2006), Costa Rica consolidó la educación como su mayor prioridad de política pública. Durante estos años el sistema educativo se desentabó, luego de décadas de retrocesos y recuperaciones parciales: se amplió de manera significativa la inversión en este sector y por vía constitucional se le asignó el 8% del PIB; se declaró la obligatoriedad del ciclo diversificado; los salarios de los docentes tuvieron una notable mejora y se renovó sustancialmente la oferta educativa, mediante la promulgación de nuevos programas de estudio.” (PEN, 2015b: p. 31).

Efectivamente, ya desde el año 2000 se había retomado el rumbo de elevar la cobertura en secundaria y, como se aprecia en el Gráfico 11, Costa Rica ha logrado avanzar desde una cobertura bruta de apenas un 60% en el 2000 a una que supera el 93% en 2014.

Gráfico 11. Tasa bruta de cobertura en educación secundaria. 1957-2014

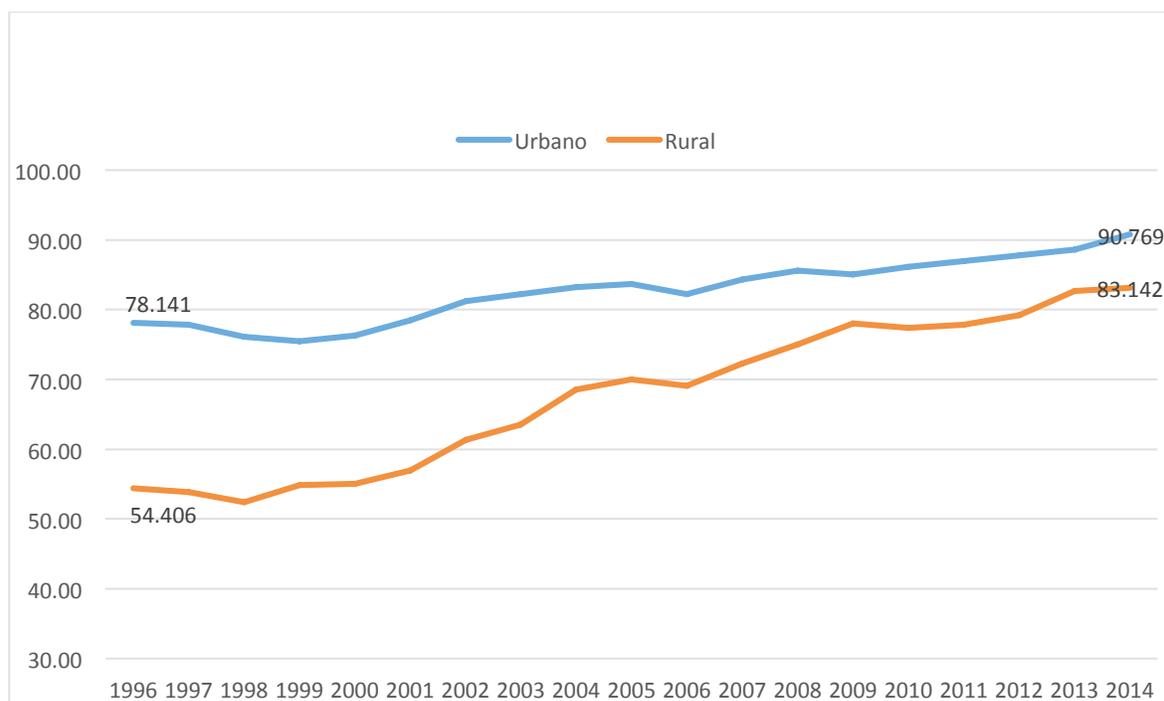


Fuente: Dirección de Planificación, MEP

Esta notable mejora de la cobertura en secundaria ha permitido reducir – aunque no eliminar – las principales brechas del sistema educativo costarricense, ampliando así el cumplimiento del derecho a la educación.

En primer lugar, la expansión educativa reciente ha tenido un importante sesgo pro-rural, con la apertura de centros educativos en zonas alejadas – incluyendo la apertura de colegios técnicos – y con el apoyo de programas de becas, transferencias y transporte. Esto ha permitido que la cobertura educativa en zonas rurales aumente a un ritmo muy superior que el de la cobertura urbana (Gráfico 12). A mediados de los años noventa, la cobertura de la educación rural para jóvenes de 13 a 17 años era de apenas un 54,4% comparada con un 78,1% en zonas urbanas; veinte años después, la cobertura urbana supera el 90% pero la rural ya se encuentra mucho más cerca, con un 83% de cobertura. La diferencia entre la cobertura urbana y la rural para la población en edad colegial, que era de un 43% en 1996, se redujo a apenas un 9,3% en 2014.

Gráfico 12. Asistencia a la educación regular: 13 a 17 años Urbano y rural (porcentajes)



Fuente: PEN, 2015b

Aun con estos avances y si bien prácticamente toda la población urbana y rural completa la educación primaria, solamente un 57,7% completa la secundaria y todavía hay una brecha importante entre los jóvenes urbanos y rurales que logran completar este nivel educativo: vemos en el gráfico que, para 2014, mientras que un 63% de los jóvenes de 20 a 24 años de zonas urbanas completaron la secundaria, eso solo es cierto para el 42% de los jóvenes de zonas rurales.

Un elemento valioso en estos esfuerzos por reducir las desigualdades que padecen las zonas rurales y en particular las zonas rurales dispersas, tiene que ver con el papel de las escuelas unidocentes y, en particular, con los esfuerzos por consolidar la educación secundaria en estas zonas, ejemplificado por la transformación de las viejas “telesecundarias” en los actuales Liceos Rurales, con una mayor dotación de docentes, una mejor infraestructura y un modelo educativo adecuado para las particularidades de estas poblaciones y que incluye tres grandes áreas de aprendizaje: el área intelectual, el área personal-social y el área socio-productiva, lo que permite combinar los esquemas tradicionales de aprendizaje con el trabajo por proyecto y en talleres (MEP 2014b. p. 328).

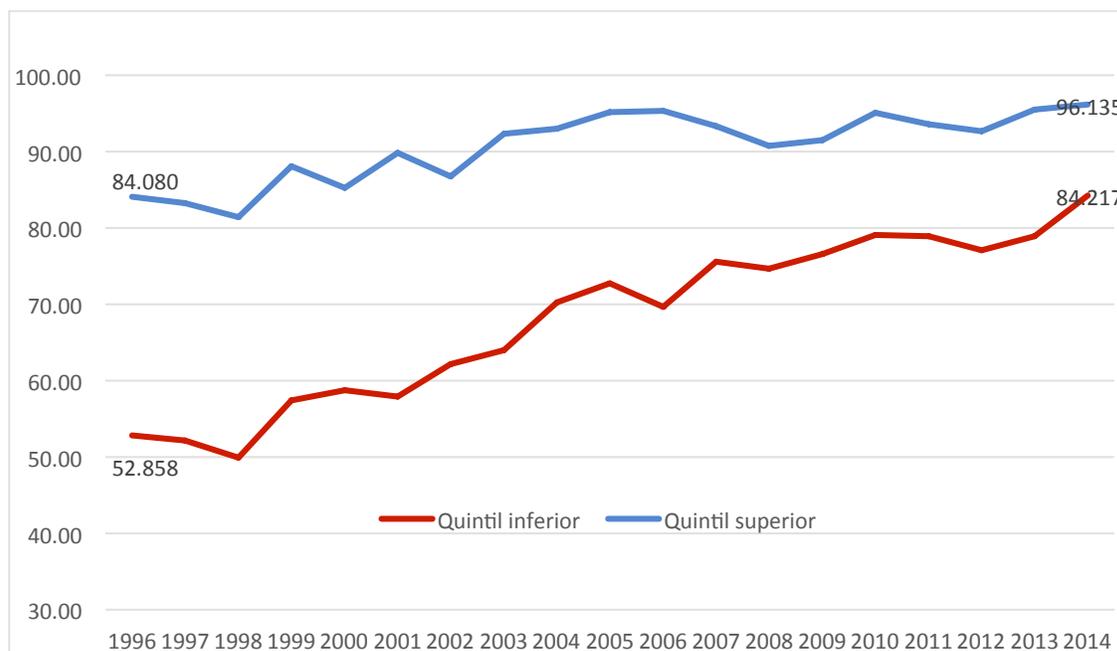
En este mismo sentido, destaca el esfuerzo por aumentar las oportunidades educativas de la población indígena, tanto en términos de expansión de la infraestructura escolar y colegial, en la participación de las comunidades indígenas en la selección de sus docentes y en el mayor respeto a su cultura y su lengua – tal y como se desprende del Decreto que crea el subsistema de educación indígena. Mediante el préstamo 7284-CR del Banco Mundial, se destinaron \$30 millones para el fortalecimiento de la educación indígena, con el que se construyeron 65 escuelas y 13 liceos de secundaria en diversas comunidades indígenas del país en un proceso que involucró a las

poblaciones indígenas y cuyo diseño respetó las particularidades de la cultura indígena. Un ejemplo de esto es el Colegio de Sepecue, que ganó la Bienal Centroamericana de Arquitectura en 2012 precisamente por lograr armonizar el contexto cultural y ambiental propio del colegio (MEP 2014b p. 373).

En términos de equidad de género, las oportunidades educativas muestran una evolución interesante ya que, si bien hay una brecha de género en el logro de completar la secundaria, esta brecha favorece a las mujeres, un 62% de las cuales completan la secundaria, por encima del 54% de los hombres. Destaca en este sentido el creciente apoyo para retener en el sistema educativo a las madres adolescentes – incluyendo becas específicas para quienes enfrenten esta situación – superando así la vieja práctica que tendía a excluirlas del colegio.

Al igual que la brecha urbana/rural, la expansión de la inversión educativa y los esfuerzos por lograr una educación más inclusiva han tenido un importante impacto en la brecha por ingreso. Como se aprecia en el gráfico, a mediados de los años noventa la cobertura de la educación secundaria era mucho más alta para los hijos de las familias de mayores ingresos, con una asistencia del 84%, mientras que los hijos de las familias más pobres apenas alcanzaban una asistencia del 53%, de manera que la brecha entre ellos era de un 59%. En los últimos quince años, la escolaridad aumentó mucho más rápidamente para los más pobres, de manera que ya para 2014 la escolaridad para los jóvenes de familias del quintil más pobre era de más del 84% que, si bien sigue estando por debajo del 94% que caracteriza a los jóvenes de mayor ingreso, evidencia una reducción notable de la brecha que cayó del 59% al 14% (Gráfico 13).

Gráfico 13. Asistencia a la educación regular: 13 a 17 años del quintil más pobre y más rico (porcentajes)



Fuente: Estado de la Educación: 2015

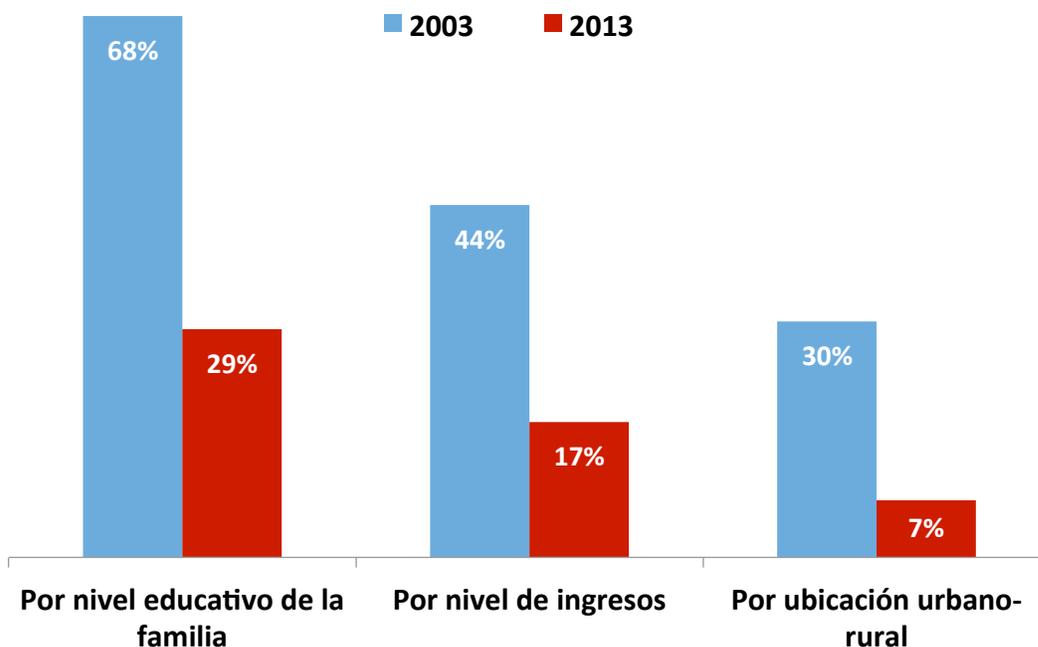
Finalmente, está la distancia más fuerte y más difícil de cerrar: la brecha que separa a los hijos de las familias que tienen mayor y menor nivel educativo. Tal y como se aprecia en el gráfico, a mediados de los años noventa la diferencia en asistencia a la educación regular de la población en edad colegial, entre las familias de mayor y las de menor nivel educativo, era superior al 100%: los hijos de las familias más educadas alcanzaban el doble de cobertura educativa que los hijos de las familias con menor nivel educativo.

Al igual que ocurrió con las brechas urbana/rural y por ingresos, también en este caso la evolución de los últimos años es favorable: mientras que la cobertura educativa para los hijos de las familias con mayor nivel educativo se mantiene en niveles cercanos al 97%, con una ligera mejora, aumentan más rápido para las familias de nivel educativo medio – cuya asistencia aumenta del 77% al 89% - y mucho más rápido para las familias de menor nivel educativo, donde la escolaridad de sus hijos aumenta de apenas un 47% en 1996 a un 81% en 2014, lo que representa una brecha de apenas un 20% respecto a la cobertura educativa en las familias más educadas.

En síntesis, el esfuerzo educativo reciente ha sido eficaz no solo en elevar la cobertura del sistema educativo en general, sino en reducir estas tres brechas críticas en las oportunidades educativas, tal y como se refleja en los datos de asistencia escolar a nivel de secundaria. Esta reducción de las brechas educativas se aprecia también con claridad cuando vemos los datos de nivel de escolaridad alcanzada por los jóvenes de 13 a 17 años.

Como se aprecia en el gráfico siguiente (Gráfico 14), la brecha de escolaridad que separaba a los jóvenes de zonas urbanas y zonas rurales era del 30% en 2003 y se redujo a un 7% en 2013. De la misma forma, la brecha de escolaridad entre los jóvenes de familias de mayores y de menores ingresos era de 44% en 2003 y se redujo a 14% en 2013. Finalmente, la más dura de las brechas, la que separa a los jóvenes de las familias de mayor y menor nivel educativo, y que era de un 68% en 2003, se redujo a un 29% en 2013.

Gráfico 14. Brechas de escolaridad por zona, ingreso y nivel educativo de la familia (Jóvenes entre 13 y 17 años de edad)



Fuente: PEN 2015b e INEC: ENAHO (años varios)

Esto debe ser interpretado en un doble sentido: por un lado, refleja una evolución muy positiva del sistema educativo costarricense, en la medida en que luego de un largo período de estancamiento tanto en los niveles educativos como en las brechas existentes, logra en pocos años aumentar los niveles de cobertura y, sobre todo, reducir significativamente las brechas de inequidad educativa, aumentando los niveles de exclusión.

Por otro lado, sin embargo, tanto los niveles de cobertura alcanzados como las brechas educativas, siguen siendo insuficientes desde la óptica del pleno cumplimiento del derecho a la educación y desde la óptica de un desarrollo dinámico, solidario y sostenible. Cerrar definitivamente estas brechas enfrenta al sistema educativo costarricense con retos muy difíciles, ya que las poblaciones excluidas suelen serlo por la suma de diversas carencias y exclusiones que no son fáciles de superar. Cada paso en el aumento de la cobertura educativa es más difícil que los pasos anteriores.

Esto se hace evidente cuando se trata de las poblaciones rurales dispersas – y en particular las comunidades indígenas – a las que no solo es difícil llegarles con una oferta educativa adecuada, sino que suelen enfrentar vulnerabilidades muy altas en términos de la pobreza que les afecta, del nivel educativo y cultural de las familias y de sus dificultades para mantener a los hijos en el sistema educativo – en particular en los niveles de preescolar y secundaria. A esto se agrega el problema de los niños y jóvenes de padres migrantes, cuya permanencia en el país – o en determinadas regiones del país – es inestable y hace particularmente complicada su inserción educativa. Un tercer problema se encuentra en determinadas barriadas urbano-marginales, donde los niveles de vulnerabilidad, delincuencia (en particular vinculada al tráfico de drogas) y violencia son

particularmente altos y, de nuevo, constituyen una barrera muy difícil de superar para la inclusión educativa.

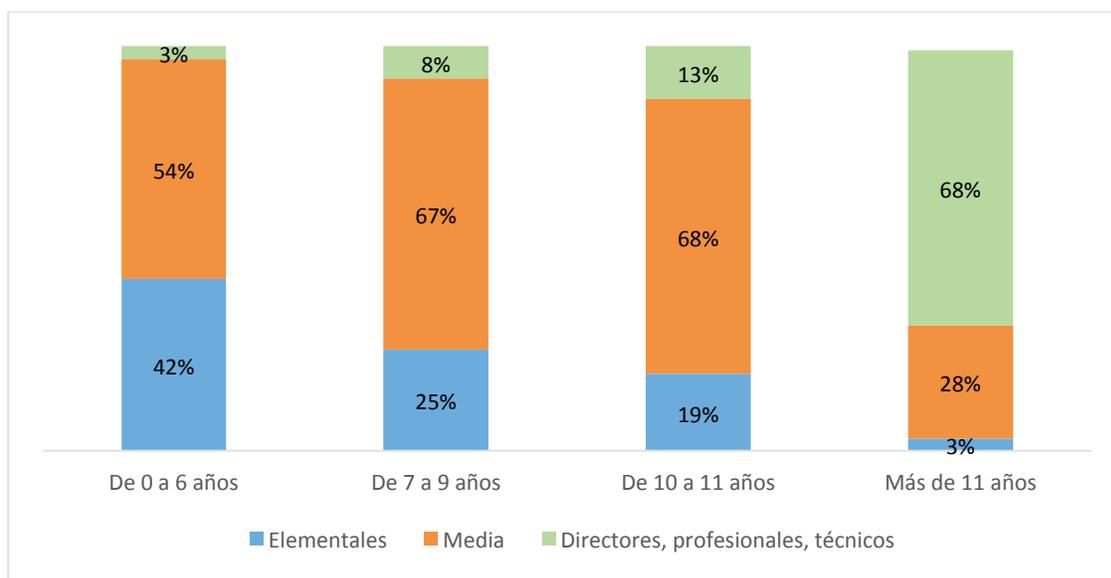
Finalmente, el sistema educativo enfrenta el reto de integrar a las personas que tienen distintos tipos de discapacidad, de manera que puedan tener acceso a una verdadera oportunidad educativa y no simplemente a un espacio de cuidado.

Costa Rica, a partir de la aprobación de la Ley 7600 en 1996, inició la integración de las personas con discapacidad al sistema educativo. Con la visión de la inclusión se ha pretendido ir un paso más allá y que los centros de educación especial sean más bien mecanismos de apoyo para aquellas personas que requieran ciertos apoyos profundos o prolongados. La incorporación de la población con discapacidad a los centros educativos regulares pasa por realizar diferentes adecuaciones (de acceso, no significativas o significativas). El balance hasta ahora es mixto, ya que de un lado se ha logrado una incorporación importante de personas con discapacidad con el apoyo de adecuaciones pero, por otro lado, ha habido una tendencia a desvirtuar la utilización de las adecuaciones curriculares para solventar con ellas diversas situaciones sociales o de aprendizaje que no están realmente relacionadas con problemas reales de discapacidad (PEN, 2012). Si bien ha aumentado la inclusión de niñas, niños y jóvenes con problemas de discapacidad en el sistema educativo – y esta inclusión se da en forma creciente dentro de la educación regular y no en “aulas diferenciadas”, aún se mantiene una brecha importante en términos de acceso real y de calidad, ya que según datos del Censo del 2011, del total los niños, niñas y adolescentes con discapacidad, cerca de un 18.52% no tiene acceso real a la educación, al punto que muchas personas con discapacidad se “gradúan” con niveles ocultos de analfabetismo (tal vez leen, pero no comprenden lo que leen) o con bajos niveles de logro educativo (Segunda Vicepresidencia, 2014). En consecuencia, eliminar la discriminación y exclusión a la población con discapacidad en la educación sigue siendo un tema urgente para lograr una verdadera equidad e inclusión educativa.

III.2. El reto educativo y el mercado laboral

En el capítulo anterior vimos, desde la óptica económica, la fuerte relación que hay entre el mercado laboral y la formación educativa de las personas. Esta relación se aprecia con claridad en el siguiente gráfico que distingue las ocupaciones elementales y las medias de las ocupaciones de mayor calificación técnica, profesional o directiva. Más de dos terceras partes de los trabajadores que tienen más de once años de educación – es decir, que tienen algo más que una educación secundaria – están ocupados en esta última categoría, mientras que dos terceras partes de los que tienen alguna educación secundaria se ubican en las ocupaciones medias. En el caso de quienes solamente tienen educación primaria, se distribuyen entre las ocupaciones elementales y las de calificación media (Gráfico 15).

Gráfico 15. Tipo de ocupación por años de educación. 2014



Fuente: PEN, 2016

Es de esperar que los avances en la escolaridad y en la cobertura en secundaria tengan un impacto en el mediano plazo, reduciendo el desencuentro que actualmente caracterizan al mercado laboral, donde la mayor oferta de trabajo es muy poco calificada y la mayor demanda de trabajo busca una mano de obra con formación técnica y profesional.

Uno de los retos más importantes que enfrenta el sistema educativo costarricense, de cara a los problemas ya mencionados del mercado laboral, radica en la formación de personal técnico de diversas especialidades y de los distintos niveles de calificación requerida.

Según se desprende de la revisión realizada por la OCDE sobre la Educación Técnica y la Formación Profesional en Costa Rica, hay coincidencia tanto entre empleadores como en fuentes del gobierno en el sentido de que los graduados en especialidades técnicas son insuficientes para satisfacer la creciente demanda del mercado laboral. El sector empresarial considera que las funciones técnicas de nivel medio son las más difíciles de llenar. Se estima que actualmente hay un déficit de 1800 técnicos, y que se necesitarán 17 mil técnicos adicionales en los próximos años (Álvarez Galván: p. 23).

Esto hace que la pirámide de la educación técnica en Costa Rica esté lejos de la distribución que se considera adecuada: mientras que hay un gran contingente de operarios calificados – más del 80% de quienes tienen algún tipo de formación técnica – es mucho menor la oferta de técnicos medios, técnicos superiores e ingenieros (PEN 2011: Cap. 5).

Esta carencia de técnicos medios se confirma al apreciar que el nivel que está aportando mayor cantidad de egresados es el de trabajadores calificados. Además, la matrícula en los diversos programas del INA está altamente concentrada en las especialidades del sector Comercio y Servicios, que absorbe casi las tres cuartas partes de la matrícula (PEN 2011: p. 260).

En Costa Rica, la formación técnica se apoya en dos modalidades principales: por un lado, mediante los colegios técnico-profesionales del Ministerio de Educación Pública, que forman tanto académica

como técnicamente a sus estudiantes, preparándolos para obtener el bachillerato y, además, les brinda formación teórica y práctica en una especialidad técnica, graduándolos con un título de técnico medio; y, por otro, mediante la formación profesional “no formal”, que brinda el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), cuyos programas se han caracterizado por ofrecerse a jóvenes que, en su mayoría, no han completado la educación secundaria. El INA es, además, la institución en Costa Rica que diseña y aplica pruebas de reconocimiento y certificación de los trabajadores y reconocer oficialmente su capacidad productiva. La certificación se brinda con base en un proceso de evaluación del desempeño de la persona en circunstancias laborales, que permite verificar si cumple con las especificaciones establecidas.

En 2014, el INA ofrecía 246 programas en diversos sectores tales como: industria; sector agropecuario y comercio y servicios, con diversos niveles de calificación: trabajador calificado, técnico y técnico especializado. Alrededor del 28% de los programas del INA incluyen una práctica de formación supervisada y el 2% formación dual (Álvarez Galván: p. 23). En el caso de los Colegios Técnicos Profesionales del MEP, del 2006 al 2014 se actualizaron los programas de estudio correspondientes a las 42 especialidades técnicas existentes y se crearon 13 especialidades nuevas, incluyendo la versión bilingüe de algunas especialidades existentes, en virtud de la demanda planteada por el sector empresarial. Los estudiantes de los Colegios Técnicos Profesionales pueden optar por pasar 320 horas en un lugar de trabajo el último período de sus estudios, como un requisito de graduación.

A partir del 2006, en el sistema de educación técnica del MEP se actualizaron los programas de estudio correspondientes a todas las especialidades técnicas existentes y se crearon nuevas especialidades más acordes con la evolución de la demanda laboral, incluyendo versiones bilingües de varios programas, de manera que hoy se cuenta con un total de 55 especialidades que se ofrecen en todo el país. Tanto las especialidades existentes como las nuevas se adecuaron a un enfoque educativo basado en competencias y más acorde con lo que debe ser la educación técnica.

La fuerte expansión vivida en los últimos años por el sistema de colegios técnicos-profesionales del Ministerio de Educación Pública constituye uno de los esfuerzos más importantes para mejorar la relación entre el sistema educativo y el mercado laboral. Los colegios técnicos-profesionales pasaron de 71 en 2006 a 132 en 2014, a lo que se agrega la creación de 83 secciones técnicas nocturnas que abren la oportunidad de adquirir educación secundaria técnica a personas que no pueden estudiar en un esquema diurno. La mayor parte de esta expansión se realizó en zonas rurales y en comunidades urbano-marginales lo que – junto con la creación de las secciones nocturnas – abrió la oportunidad de acceder a la educación técnica a una población estudiantil que difícilmente podría haberlo hecho de otra forma. Esto permitió que el número de estudiantes atendidos por colegios técnicos aumentara de 58.500 jóvenes que representaban un 18,4% de la población estudiantil correspondiente en 2010, a un total de 97.300 estudiantes en 2014, representando un 26,3% del total de estudiantes de su nivel (Ministerio de Educación Pública, 2015). Cabe destacar que, en términos de equidad de género, los colegios técnicos muestran una matrícula en la que aproximadamente la mitad de sus estudiantes – el 50,7% - son mujeres (MEP: Sistema de indicadores educativos).

En términos del desarrollo de la educación técnica superior, cabe destacar, por su importancia, la creación de la Universidad Técnica Nacional, a partir de la fusión de varios “colegios universitarios” que brindaban educación para universitaria y que, a partir de 2008 se integraron en esta nueva

universidad dirigida a ampliar y profundizar la formación en áreas técnicas e ingenierías. Finalmente, como parte del Proyecto Alfa-Puentes, apoyado por la Comisión Europea, el Consejo Superior Universitario Centroamericano ha impulsado la creación del Marco de Cualificaciones para la Educación Superior Centroamericana, incluyendo la educación superior técnica.

A pesar de estos avances, sin embargo, hay que destacar que la formación técnica sigue siendo uno de los retos más urgentes en Costa Rica, dado el rezago de varias décadas en la cobertura en secundaria resultó en que hoy Costa Rica cuente con una fuerza laboral muy pobremente calificada e incapaz de integrarse a los segmentos más dinámicos del mercado laboral. Esto, como vimos más arriba, está resultando en altos niveles de desempleo e informalidad para los trabajadores menos calificados y, en consecuencia, más pobres. La expansión y fortalecimiento de los Colegios Técnicos deben complementarse con un renovado papel por parte del INA y con el surgimiento de opciones innovadoras como las de educación dual, para permitir que la fuerza de trabajo pueda contar con las calificaciones necesarias para romper el dualismo del mercado laboral y del crecimiento costarricense. Para enfrentar los retos de la inclusión educativa en todas estas poblaciones, no basta la expansión de la oferta educativa, sino que se requieren políticas específicas dirigidas a superar las vulnerabilidades educativas de cada grupo particular.

III.3 Educación para la vida, educación para la convivencia

La educación es fundamental como “formación para el trabajo” pero la educación debe ser mucho más que eso. Desde una óptica centrada en los derechos humanos y, sobre todo, desde la visión que engloba los ODS, es evidente que una buena educación debe formar para la vida y para la convivencia, debe formar para la solidaridad, debe formar para la ciudadanía, debe formar para el ejercicio responsable de la libertad y debe formar para un verdadero desarrollo sostenible.

Los conocimientos, la sensibilidad y las competencias o destrezas asociadas con una educación para la vida y para la convivencia suelen menospreciarse frente a los objetivos más “duros” de la educación académica y la formación para el trabajo. Es fundamental que los países – siendo consecuentes con la visión de los ODS – revaloren el sentido de prioridades de sus sistemas educativos. En el caso de Costa Rica, ha habido avances importantes en estas áreas, algunos de los cuales se destacan a continuación como una muestra de cómo es posible combinar los retos de una educación genuinamente orientada a los objetivos de un desarrollo humano sostenible (Ministerio de Educación Pública, 2014a).

En el contexto de un “Proyecto de educación para la ética, la estética y la ciudadanía”, se impulsaron reformas curriculares y extra-curriculares relacionadas con los aprendizajes que conducen a saber vivir y saber convivir. Dentro de estas reformas curriculares, destacan las vinculadas a la Educación Cívica, que incluye aprendizajes relacionados con los temas de identidad, de respeto y tolerancia, de aprecio de las diferencias y la diversidad, de ejercicio de la ciudadanía y, en particular, del desarrollo de criterios éticos que sirvan de base al ejercicio responsable de la libertad.

Tal y como se plantea en el Programa de Educación Cívica, se trata de lograr la construcción de las capacidades necesarias para que las y los estudiantes puedan vivir colectivamente en democracia. Para ello, se busca desarrollar una persona ciudadana crítica e integrada. Crítica en el sentido de que busca informarse y formarse para construir criterios propios, una persona que sabe expresar sus opiniones pero que también escucha y valora las ajenas, una persona que hace respetar sus

derechos y los de los demás, una persona que posee competencias ciudadanas y demanda una democracia más inclusiva. Integrada en el sentido de que ante la insatisfacción busca promover soluciones colectivas e institucionales.

De esta manera el programa busca formar desde la dimensión cognitiva, que entiende y valora la democracia como un régimen histórico y perfectible contraponiéndolo con sistemas autoritarios y analizando las características de la democracia costarricense; desde la dimensión de las competencias, que busca desarrollar en las y los estudiantes la capacidad de funcionar eficazmente como personas ciudadanas; y la formativa, que incluye valores actitudes y prácticas vinculadas con el aprecio y respeto por la libertad, la igualdad política, los derechos humanos, la solidaridad y equidad, el disfrute de la diversidad y la práctica democrática. Tal y como se especifica en el Programa, esto incluye un aprendizaje sobre el ejercicio responsable de la libertad, la promoción de acciones afirmativas hacia grupos discriminados, la construcción equitativa del género, el rechazo al racismo, sexismo y xenofobia, la participación social y política, entre otros. (MEP 2009)

Esta visión se profundiza en otros procesos, como los relativos a la promoción de una visión inclusiva de la interculturalidad y al desarrollo de una cultura y una práctica de la convivencia que trascienda los estereotipos y contribuya a fomentar un aprendizaje de la vida en común como una vida que asume, respeta y, más que tolerar, disfruta y se enriquece por las diferencias, por la diversidad en todas sus formas. Los protocolos del Programa Convivir sirvieron de marco – entre otras cosas – a los esfuerzos por confrontar el matonismo o *bullying* que se presenta con frecuencia en los centros educativos.

Un caso particularmente importante del “Proyecto de educación para la ética, la estética y la ciudadanía” fue la incorporación al currículo de un programa de educación para la afectividad y la sexualidad donde se enfatizan los aprendizajes para un disfrute responsable de la sexualidad, entendiendo que la sexualidad – y el placer sexual – es un elemento consustancial y valioso del ser humano, pero que su vivencia implica riesgos: desde riesgos de embarazo no deseado o enfermedades de transmisión sexual, hasta riesgo de dominación, humillación, acoso y agresión. De ahí que el programa pone énfasis en la construcción de una vida afectiva y sexual placentera, saludable y responsable, centrada en el respeto propio y el respeto al otro.

Tanto el enfoque general como varios de los ejes específicos del nuevo programa apuntan a romper con muchos de los patrones y estereotipos que suelen caracterizar la práctica sexual y afectiva en nuestras sociedades. Desde el eje de “cultura y poder” se estudia y discute lo que la cultura o la sociedad ha definido con respecto a lo que son “los hombres” y “las mujeres”, incluyendo los diversos estigmas, prejuicios y arquetipos. Se trabaja explícitamente el placer como fuente de bienestar tanto de manera corporal, como afectiva y espiritual, y se busca el aprendizaje del disfrute responsable y respetuoso de la sexualidad distinguiéndolo del abuso sexual, la coacción o la explotación. En términos del enfoque de género, se parte de la comprensión de la identidad de género, referida a lo imaginario y simbólico – la construcción social – de lo que significa ser hombre o mujer; se analiza el grado en que cada persona se identifica como masculina y femenina; se estudia críticamente el rol del género y las actitudes y conductas que se consideran normales y apropiadas en una cultura para los individuos de determinado sexo. Se busca una mayor comprensión y reeducación de aquellas conductas que hacen daño a las relaciones, buscando generar mayor equidad, justicia y satisfacción para todas las personas. De acuerdo con el programa, la conceptualización de identidad no se reduce a lo biológico, sino que abarca las dimensiones

cognitiva, social, ética y emocional, enfatizando la importancia de comunicarse adecuadamente, estableciendo niveles de respeto, empatía, aceptación y diálogo. Se plantea que el sentido recíproco de la sexualidad – conmigo y con el otro o la otra – es fundamental y, en este contexto, se estudian y discuten los miedos, los rechazos, la sensación de repulsión, que puedan existir alrededor de la sexualidad. Se busca promover conductas de protección y denuncia en caso de enfrentar situaciones de violencia y abuso en los niveles psicológicos, sociales, sexuales entre otros. El programa contribuye a que las personas se sientan cómodas, confiadas y competentes con su sexualidad, al igual que con la sexualidad de los y las otras, superando las ideas preconcebidas acerca del comportamiento que deben tener o no tener los hombres y mujeres (MEP, 2012).

Si bien estos programas fueron diseñados para los niveles de séptimo, octavo y noveno año de Secundaria, la actual administración del MEP indicó el interés de continuar avanzando en este campo llevando la educación en sexualidad y afectividad a las y los estudiantes de Primaria. Esto se ve reforzado por los resultados de la II Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, que revela que el 85% de las personas considera que se debe enseñar educación sexual desde la escuela primaria. Más aún, la encuesta evidencia el impacto que ya ha tenido la introducción de la educación sexual en los colegios, ya que en el grupo de 15 a 19 años aumenta significativamente la mención de los profesores como fuente de aprendizaje sobre sexualidad (Ministerio de salud et al., 2016).

De forma creciente, el sistema educativo ha incorporado una visión de “interculturalidad” que busca evidenciar y aprovechar educativamente la gran diversidad cultural que caracteriza a los centros educativos del país. Como parte de ese proceso, en julio de 2013 – y luego de una extensa consulta con las comunidades indígenas – se aprobó el Decreto Ejecutivo 37801-MEP que contempla la reforma y fortalecimiento del Subsistema de Educación Indígena, que promueve la articulación armónica de la cosmovisión y las aspiraciones de los pueblos indígenas – incluyendo la preservación de los idiomas indígenas que aún existen – con el currículo nacional. Esto se vio reforzado, como vimos, con una significativa inversión en infraestructura y equipamiento de los centros educativos de las comunidades indígenas.

Cabe destacar también el papel de la Comisión Nacional de Estudios Afrocostarricenses del Ministerio de Educación Pública, que ha impulsado diversas actividades dirigidas a incorporar dentro del sistema educativo una nueva visión histórica sobre la presencia de los africanos y sus descendientes en Costa Rica. Un ejemplo de esto fue la publicación de una edición especial de la revista virtual Conexiones, con el aporte de connotados articulistas e investigadores (MEP 2013).

Estos esfuerzos se ven consolidados mediante la reforma constitucional de agosto de 2015, que declara al Estado costarricense como un Estado multiétnico y pluricultural.

En el contexto de la propuesta de “aprender a vivir y aprender a convivir” como parte de las destrezas o *soft skills* indispensables en el mundo actual, cabe mencionar un conjunto de actividades curriculares y extra-curriculares dirigidas a fomentar tanto la convivencia como el disfrute y la expresión artística de los estudiantes. Esto incluyó reformas curriculares en las asignaturas artísticas en todos los niveles, centrados en cuatro objetivos: que los estudiantes aprendan a disfrutar, apreciar, y comprender las manifestaciones artísticas; y que sean capaces de expresarse artísticamente. Esto se complementó con el desarrollo de actividades artísticas y de

convivencia como el Festival Estudiantil de las Artes, en el que participan decenas de miles de estudiantes de todo el país.

Un tema de particular importancia es el que tiene que ver con la educación para la salud y, en particular, la educación nutricional – dado el grave problema que esto constituye en la población joven. En este caso se combinaron reformas curriculares – la incorporación de los temas de cuidado de la salud y buena nutrición en el programa de Educación para la Vida Cotidiana – con reformas extra-curriculares, como el Reglamento de Sodas Escolares que reguló la presencia de comida chatarra: alimentos con exceso de grasas, azúcares, sal, calorías y bebidas carbonatadas.

Finalmente, el Ministerio de Educación Pública presentó recientemente el Programa Integral de Educación para el Desarrollo Sostenible y la Gestión Institucional Ambiental. Este programa incorpora las mejores prácticas y tendencias mundiales en materia de sostenibilidad ambiental y busca consolidar el tema del desarrollo sostenible como elemento central de los procesos de aprendizaje. Esto es consistente con varios de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS).

El reto pendiente es el de consolidar las reformas realizadas y de lograr que todo el cuerpo docente se encuentre adecuadamente capacitado para implementar los nuevos programas curriculares, como se verá en el siguiente acápite.

III.4 La formación y evaluación docente: el talón de Aquiles del sistema educativo

Si bien el sistema educativo costarricense ha logrado revertir su estancamiento en términos de cobertura y reducción de las brechas educativas y mediante una significativa reforma curricular – tanto en las asignaturas académicas y técnicas como en la formación para la vida y la convivencia – sigue enfrentando un serio reto en términos de calidad. Tanto los resultados de las pruebas nacionales de tercero, de noveno año y de bachillerato, como las pruebas internacionales en las que Costa Rica participa – las pruebas del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa (LLECE) y pruebas PISA – evidencian el problema de la baja calidad de los aprendizajes logrados.

Aunque ha habido un intenso proceso de reformas curriculares que han actualizado tanto los contenidos como la visión de los procesos de mediación pedagógica, la mejora efectiva de la calidad educativa está indisolublemente ligada con la calidad del cuerpo docente.

Como parte de un esfuerzo por generar estímulos que atraigan a los mejores candidatos a las carreras de formación docente, las remuneraciones docentes experimentaron mejoras notables durante la última década, de manera que son salarios competitivos con los de otro tipo de profesionales en el país. Además, se ha constatado la creciente calificación formal que muestran los docentes en Costa Rica. En efecto, de acuerdo con el V Informe del Estado de la Educación, más del 95% de los docentes están titulados profesionalmente e incluso hay un rápido aumento de los docentes con títulos de posgrado (PEN 2015b.: p. 141). Esto, sin embargo – como bien señala el Informe – no es sinónimo de calidad ya que en Costa Rica “persisten graves deficiencias en la formación inicial de las y los educadores, pues la mayoría de las carreras universitarias están desactualizadas, no se alinean con los planteamientos de los nuevos currículos y no están acreditadas” (PEN 2015b.: p. 32). Más grave aún es el problema que surge de la baja calidad de algunas de las universidades que gradúan mayor cantidad de docentes.

Esto se relaciona con una de las más importantes debilidades del sistema educativo costarricense, que es la ausencia de indicadores sistemáticos que permitan relacionar los procesos educativos y los recursos asignados con los logros de aprendizaje alcanzados. Peor aún, el Ministerio de Educación no cuenta con las herramientas legales ni administrativas para garantizar procesos de selección y reclutamiento idóneos ni, mucho menos, para evaluar permanentemente a sus docentes con el propósito de garantizar la calidad del proceso educativo y organizar procesos de formación y capacitación que respondan tanto a las necesidades curriculares como a las características de los docentes.

En ausencia de instrumentos de evaluación y gestión de los recursos humanos adecuados, no ha sido posible desarrollar incentivos adecuados para promover el rendimiento educativo del cuerpo docente. Los incentivos existentes se relacionan más con categorías formales – tiempo servido, zona de trabajo, recargos – que con el rendimiento o los resultados alcanzados. De la misma forma, el Ministerio de Educación no cuenta con herramientas legales para discriminar – en los procesos de contratación – de acuerdo con el tipo de universidad en que los docentes se han titulado.

Aprovechar los instrumentos de evaluación existentes a nivel del rendimiento educativo para promover mejoras en los procesos de aprendizaje; y desarrollar herramientas de evaluación a nivel docente y a nivel de centro educativo que sirvan de base a procesos más rigurosos de contratación y estímulo, son algunos de los retos más importantes que enfrenta el sistema educativo costarricense.

III.5 La educación y los retos para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible

Directa o indirectamente, la educación se relaciona prácticamente con todos los objetivos de desarrollo sostenible, pero destacamos aquí aquellos ámbitos en los que la relación es más inmediata y que suponen retos importantes para Costa Rica.

Para empezar, estos objetivos plantean de forma explícita la meta de garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos (ODS 4). A su vez, es evidente que una educación de calidad realmente inclusiva, capaz de brindar oportunidades educativas a las hijas e hijos de las familias más pobres y vulnerables, es un requisito indispensable para poner fin a la pobreza en todas sus formas (ODS 1). En particular, hemos visto cómo en Costa Rica la principal dificultad para reducir la pobreza tiene que ver con el bajo nivel educativo del 40% más pobre de la población que, en consecuencia, no logra acceder al segmento más dinámico del mercado laboral. Esto se relaciona también con objetivo de poner fin al hambre (ODS 2). Es urgente consolidar la universalidad del sistema educativo costarricense, en particular en los niveles preescolar y secundario donde todavía hay un porcentaje importante que no accede o completa estos niveles educativos.

La educación también es una de las herramientas más poderosas – y Costa Rica ha avanzado en este sentido – para garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades (ODS 3). De la misma forma, una educación realmente inclusiva y que rompa con los estereotipos de género vinculados a la cultura patriarcal es fundamental para lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas (ODS 5). Los avances en estos campos deben consolidarse y, en particular, la educación para la sexualidad y la afectividad debe extenderse cuanto antes a la educación primaria.

Si Costa Rica pretende superar el creciente dualismo de su desarrollo, es necesario promover un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos (ODS 8) y, para ello – como se ha dicho – es indispensable el aporte de un sólido e incluyente sistema educativo. En particular, el país debe enfrentar el reto de brindar educación técnica a toda esa fuerza laboral joven – de 18 a 40 años – que no tuvo acceso a ningún tipo de educación secundaria ni técnica y que tiene cerrado el acceso a los empleos de mayor productividad. Solo enfrentando este problema se logrará que la educación y un desarrollo productivo dinámico contribuyan a la reducción de las brechas de desigualdad (ODS 10).

Finalmente, la educación es también una pieza clave en la construcción de sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas (ODS 16). Una educación para la ciudadanía, una educación para la convivencia, son parte inseparable de este objetivo del desarrollo sostenible.

Capítulo IV. La salud y la seguridad social

El ODS 3 busca garantizar una vida saludable y promover el bienestar para todas y todos. En Costa Rica, el derecho a la salud y la seguridad social ha ocupado un lugar central del contrato social, haciendo parte de la Constitución Política y constituyéndose en una preocupación central del Estado costarricense. En 1941 se fundó la Caja Costarricense de Seguro Social con el fin de administrar los seguros sociales del país para la población trabajadora y sus familias, como producto de un acuerdo posibilitado por una alianza entre el gobierno, el Partido Comunista y la Iglesia Católica (Molina y Palmer, 2005). En 1961 mediante una reforma constitucional se modifica el concepto de universalidad para incluir a la población en su totalidad, y no solo la población trabajadora y sus familias (Muiser, 2013). En décadas más recientes se refuerza el objetivo de asegurar a la población en condición de pobreza, que no tiene recursos para pagar las cuotas del seguro, por medio del pago de seguro parte del Estado.⁴ Los esfuerzos históricos por aumentar la cobertura de la seguridad social y los servicios de salud, así como la cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento, y la más reciente expansión de la atención primaria por medio de los Equipos Básicos de Atención Integral en Salud (EBAIS), impulsada en los años noventa, han sido factores que han permitido mejorar salud de la población, incluyendo la población que vive en condiciones de pobreza.

El éxito de las medidas tomadas se evidencia en la evolución de indicadores de salud, tales como la expectativa de vida y la mortalidad infantil. En ambos se han logrado niveles superiores a los de países con ingresos similares y que se asemejan más al de los países de altos ingresos, lo cual se mantiene hasta el presente y continúa su tendencia positiva. La expectativa vida al nacer en el 2014 fue de 79 años en Costa Rica, mientras que el promedio de los países de ingreso medio alto era de

⁴ La Ley No. 5349 de 1973 “Universalización del Seguro de Enfermedad y Maternidad”, el Decreto Ejecutivo No. 17898-S de 1987 “Reglamento del régimen de asegurados por cuenta del Estado establecen que los asegurados por cuenta del Estado son personas que junto a sus familias adquieren condición de asegurados debido a que no pueden cubrir las cotizaciones del seguro de salud por carecer de ingresos suficientes y por estar en condición de pobreza. La Ley No. 7374 de 1994 “Contrato de préstamo para el mejoramiento de servicios de salud” establece que el costo de atención de la población indigente debe ser cubierto con recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Carrillo Lara, et. al., 2011).

74 años y para los países de altos ingresos era de 81. La tasa de mortalidad infantil por cada 1000 nacidos niños fue 9 en el 2015 en Costa Rica, siendo el promedio para los países de ingresos medios altos de 15 y para los países de altos ingresos de 9 (Banco Mundial, 2016).

Costa Rica no se ha detenido en sus esfuerzos por mejorar la salud de la población y se propuso varias metas en salud en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Entre los logros alcanzados se encuentran: la reducción de la mortalidad de niños de menores de 5 años y la tasa de mortalidad infantil (las muertes por cada mil nacidos vivos pasaron de 10,2 en el 2010 a 8,0 en el 2014), la reducción y práctica eliminación de la incidencia de malaria (en la década de 1990s presentaba características endémicas y en el 2014 solo se presentó un caso endémico); la reducción de la incidencia de tuberculosis⁵; la atención del 99,2% de los partos del país en hospitales. Se avanzó también en la meta de acceso universal a la salud reproductiva, reduciéndose los nacimientos de mujeres menores de los 20 años. Según las cifras del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), del 2011 al 2015 el número de nacimientos por madre adolescente (menor de 20 años) cayó en un 16,53% por ciento, al pasar de 13.869 en el 2011 a 11.609 en el 2015.

La tasa de incidencia por VIH, muestra un aumento entre los años 2009 a 2014 de 3,2 puntos, pasando de 10,4 al 13,6 por cada cien mil habitantes. El 82,7% de los 435 casos registrados en 2013 afectaron a varones, solamente un 17,3% afectó a mujeres; en términos de edad, el 72,9% de los casos pertenece al grupo etario entre 25 y 49 años. Por otro lado, hay una reducción en la incidencia del SIDA, que baja del 5,9 al 1,8 por cien mil habitantes en los hombres, y de 1,3 a 0,6 en las mujeres (Mideplan y SNU, 2015).

Con respecto a la salud sexual y reproductiva, es notable no solo la caída en la fecundidad sino la notable reducción en el número promedio de hijos deseados por las mujeres en edad reproductiva, ya que mientras que en 1976 las mujeres de 15 a 49 años decían querer 4,8 hijos en promedio, para 1992 el número deseado de hijos había bajado a 3,4 y para 2015 fue de solamente 2,2 hijos en promedio (Ministerio de Salud et al., 2016).

Entre las áreas en las que las metas no fueron alcanzadas se incluyen: la reducción de la mortalidad materna;⁶ la reducción de la incidencia del virus VIH⁷; la reducción de la incidencia del dengue⁸ (Mideplan y SNU, 2014).

Un importante reto para continuar mejorando la salud consiste en lograr un abordaje adecuado de las enfermedades crónicas. Conforme se reduce la incidencia y el impacto de otras enfermedades, el peso de las enfermedades crónicas en la salud de la población viene aumentando desde hace varias décadas, tanto en Costa Rica como en las Américas (Ministerio de Salud, 2014). Entre las enfermedades que más pérdidas de años de vida (YLLs por sus siglas en inglés) provocaron en el

⁵ La incidencia de tuberculosos pasó de 13,0 por cada 100,000 en el año 2000 a 9,9 en el 2014 (Mideplan y SNU, 2015).

⁶ En cuanto a mortalidad materna la meta establecía que las muertes no fueran ser superiores a 2 por cada diez mil nacidos vivos, pero en el 2014 estas fueron 2,9 por cada diez mil nacidos vivos.

⁷ La incidencia del virus VIH más bien aumentó pasando de 8,6 en el 2002 a 14,8 por cada 100 mil habitantes en el 2013, afectando más a los hombres (24,3 en hombres versus 4,9 en mujeres) (Mideplan y SNU, 2015).

⁸ La incidencia del dengue fue 23,7 por cada 10 mil habitantes en el 2014, y la meta era una tasa máxima de 10.

2013 se encuentran las enfermedades isquémicas del corazón y enfermedades congénitas. A estas enfermedades debe agregarse otro importante factor que provocó la pérdida de años de vida: los accidentes de tránsito. Por su parte, las causas de riesgo que ese año influyeron en mayor medida en la pérdida de años de vida ajustados por discapacidad (DALYs por sus siglas en inglés), fueron: la dieta, el alto índice de masa corporal, y la alta presión sanguínea (University of Washington).

El sistema de salud y seguridad social del país debe encontrar soluciones a los nuevos retos. Entre estos se encuentra un perfil epidemiológico distinto del que lo vio nacer, en el que el peso de las enfermedades crónicas no transmisibles es mayor y requiere de un abordaje distinto al de las enfermedades transmisibles. El cambio en el perfil epidemiológico se encuentra asociado a la transición demográfica que atraviesa el país en la que se presenta tanto una reducción en los nacimientos como un aumento en las expectativas de vida de la población. Todo esto resulta en una tendencia al aumento de la proporción de personas adultas mayores y un descenso en la población joven.⁹ De acuerdo con el Duodécimo Informe Estado de la Nación en la actualidad hay cerca de 44 personas dependientes por cada cien personas en edad activa y se proyecta que esta relación llegará a su punto mínimo en el 2017, y que después de este año aumentará, pero con la diferencia de que el aumento estará impulsado por la población de 65 años y más. Se espera que en el 2040 la dependencia empezará a ser predominada por personas de 65 años y más (PEN, 2014).

En este contexto, a continuación se presentan los hallazgos acerca del cumplimiento efectivo del derecho a la salud y la seguridad social en Costa Rica y los factores que influyen en este.

IV.1 El cumplimiento del derecho al acceso a servicios de salud

De acuerdo con las estadísticas de la CCSS este seguro cubre al 94,7% de la población, y el restante 5,3% representa a personas no aseguradas pero que tienen capacidad de pago. Dentro del 94,7% se incluye a las personas que en principio se encuentran aseguradas por cuenta del Estado. Sin embargo, existen evidencias diversas que indican que no todas las personas tienen acceso real a los servicios de salud, y de que el porcentaje de personas no aseguradas es mayor al de las estadísticas oficiales (y no necesariamente las personas no aseguradas tienen la capacidad de pago para estar aseguradas).

Según datos del INEC, el porcentaje de personas no aseguradas era del 14,5% en el 2014 (12,1% de las mujeres y 17,0% de los hombres). Estos datos provenientes de encuestas contrastan con las cifras más bajas que reporta la CCSS. Entre las personas ocupadas, el problema del no aseguramiento se concentra en cuatro ramas de actividad: agricultura, construcción, comercio y servicio doméstico (PEN, 2014).

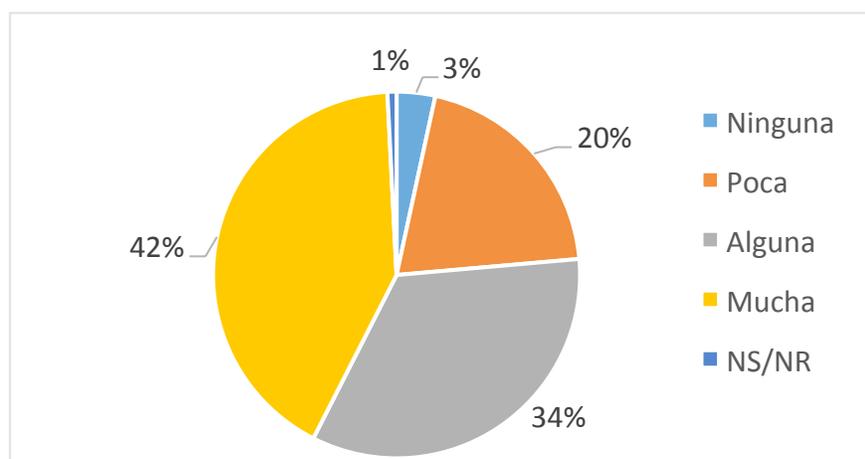
Hace algunos años el Ministerio de Salud realizó encuestas para identificar utilización de servicios primarios y grupos con necesidades de salud no satisfechas y estas encuentran que: en el año 2004 el 6% o 250.000 personas no fueron atendidas en los EBAIS cuando buscaban atención médica, 1,9% (80.000) dijeron que no fueron atendidas porque no estaban asegurados; en el 2006, el 3,5% de las personas consultadas dijeron no ser atendidas y un 0,2% no ser atendidas porque no estaban asegurados. Sin embargo, estos números no contemplan a la población que por no tener el seguro de salud ni siquiera buscaron ser atendidos por miedo a ser rechazados, por lo cual es de esperar

⁹ La razón de dependencia de los menores de 15 años pasó de 0,60 en 1990 a 0,34 en el 2014. En este mismo periodo la razón de dependencia de los mayores de 64 años pasó de 0,08 a 0,10 (Fuente: PEN, 2015).

que la población descubierta por estos servicios sea mayor. Un estudio realizado para el Programa Estado de la Nación señaló que no existe un monitoreo sobre la cobertura efectiva de la población vulnerable en relación de los servicios de salud, y por lo tanto existe un desconocimiento de los bolsones de exclusión (Muiser, 2013).

La Comisión de Notables en el 2011 señaló que desde el 2004 la CCSS intentaba atender una solicitud realizada por la Contraloría General de la República en el año 2002 de conformar una base de datos identificando cuáles familias estaban siendo aseguradas por el Estado. Esta Comisión reporta que en el 2010 se conformó una Unidad con este propósito (entre otros) y que la CCSS reportó que tenía ya la base de datos solicitada. Sin embargo, la Comisión señaló que esta base de datos carece de criterios de transparencia ya que no se sabía con claridad los procedimientos para conformarla y determinar quiénes calificaban como asegurados por concepto de “indigencia médica” (Carrillo-Lara, et. al., 2011). Para poder garantizar el acceso efectivo de la población en condiciones de pobreza a los servicios de salud resulta urgente contar con una base de datos que identifique adecuadamente las familias que tienen seguro por el Estado así como darle a cada familia la información y documentación necesarias para que conozcan que en efecto, se encuentran aseguradas y sepan cómo utilizar esos servicios.

Gráfico 16. Percepción de oportunidades que le brinda el país para usar servicios públicos en salud. 2015



Fuente: EPEDES, 2015.

Esta discrepancia entre los datos oficiales de cobertura de los servicios de salud y el acceso real a los mismos se refleja también en una encuesta consultó a la población del país sobre su percepción acerca de las oportunidades que brinda el país en distintos ámbitos. Entre sus resultados se encuentra que el 23% de la población cree que tiene ninguna o pocas oportunidades de usar los servicios públicos en salud (Gráfico 16) (UCR y PNUD, 2015).

En conclusión, distintas fuentes de información apuntan a que aún prevalecen importantes brechas en el acceso a los servicios de salud.

IV.1.1 Barreras de acceso a la salud identificadas en la Consulta Post 2015

A través de talleres realizados en el marco de la Consulta Nacional Post 2015 como parte del proceso efectuado para la Conformación internacional de la Agenda 2030, se recabó información cualitativa sobre los problemas que enfrentan distintas poblaciones. Entre los problemas relativos al derecho a la protección de la salud identificados por la población migrante y refugiada consultada se encuentran las dificultades para regularizar su estancia en el país y la tramitología, lo que se convierte en una barrera para poder acceder a los servicios de salud. Otro problema identificado por personas migrantes que vienen a trabajar en labores agrícolas por temporadas es que, aunque coticen para el seguro de salud, enfermedad y maternidad, la CCSS no les entrega oportunamente la orden patronal, por lo que, se les niegan citas con especialistas, cuando se presentan a los centros de salud, algo que debiera corregirse con la reciente decisión de no solicitar más este documento para tener acceso a los servicios de la CCSS. La carencia de un documento de identidad también constituye una barrera para poder acceder a los servicios de salud, que afecta especialmente a poblaciones indígenas y migrantes (SNU, 2014).

La población con discapacidad (PcD) consultada identificó como obstáculos para un acceso efectivo a los servicios de salud la escasez de equipo médico, de instalaciones y de mobiliario adecuado para personas con distintos tipos de discapacidad, así como la carencia de intérpretes de LESCO. También señalaron que hay una falta de sensibilización de los médicos y el personal de salud con respecto a las necesidades de las PcD, incluyendo las necesidades en materia de salud sexual y reproductiva, y denuncian la reproducción médica de estigmas y vocablos que afectan negativamente a las PcD (MIDEPLAN Y SNU, 2014).

En los talleres realizados con personas adultas mayores se señaló la falta de centros especializados para la población que sufre de patologías tales como el Alzheimer; también se denunciaron malos tratos en la atención, se apuntó como una barrera la lejanía de los servicios médicos especializados y se identificó la necesidad no atendida de la atención domiciliar para los adultos mayores que se encuentran en cama (MIDEPLAN Y SNU, 2014).

Personas en condición de pobreza o vulnerabilidad consultadas identificaron como problemas la lejanía de los especialistas (los que habitan en las áreas rurales), los trámites para obtener el seguro universal, las citas que se dan para varios años después y el que los Ebais abren una vez al mes o a la semana en algunas comunidades (MIDEPLAN Y SNU, 2014).

Entre las barreras para un acceso a los servicios de salud señaladas por personas indígenas consultadas se encuentran la ausencia de transportes para trasladar de forma oportuna a las personas enfermas a los centros médicos (algunas comunidades no tienen ni un solo vehículo automotor), la no atención por parte en los servicios de salud por carecer de seguro, y la escasez de medicinas (MIDEPLAN Y SNU, 2014). Un tema que también se ha destacado es la ausencia de servicios culturalmente sensibles.

Entre los problemas señalados por personas afrodescendientes consultadas se encuentran: la falta de resolución para atender al poco espacio del hospital de Limón, la carencia de posibilidades para hacerse exámenes médicos tales como TAC y rayos X, y la falta de especialistas tales como hematólogos (MIDEPLAN Y SNU, 2014).

Entre las mujeres consultadas se señaló como problemas la falta de un adecuado acceso a seguros por exceso de trámites, la insuficiente disponibilidad de información y educación sobre salud sexual y reproductiva, la carencia de acceso a métodos modernos de anticoncepción (MIDEPLAN Y SNU, 2014).

La consulta a niños y niñas identificó como barreras: la falta de medicamentos, especialistas, equipos en mal estado, servicios de salud malos y escasos, vacíos de programas en materia de nutrición saludable, y escasez de profesionales en salud dental en las áreas rurales (Mideplan y SNU; 2014).

La consulta a jóvenes, principalmente señaló la falta de información y necesidad de más educación sobre salud sexual y reproductiva (algunos dijeron que debía ser obligatorio en los colegios y que se debía hacer sin pedir permiso a madres, padres o personas encargadas) (Mideplan y SNU; 2014). Cabe destacar que – como vimos en el acápite anterior – fue solo a partir de 2012 que se introdujo oficialmente la educación para la afectividad y sexualidad en la educación secundaria.

Un avance significativo en términos del respeto a los derechos humanos se dio a mediados de 2014 cuando la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) acordó modificar sus reglamentos para permitir que las parejas del mismo sexo pudieran asegurarse siempre que tuvieran más de un año de convivencia en unión libre.

La consulta con especialistas en salud señaló como problemas: la pérdida del enfoque sobre los determinantes de la salud; la carencia de potestad del Ministerio de Salud de reunir y pedir cuentas a las instituciones que tienen responsabilidades de proveer condiciones para la salud; la prevalencia del enfoque biomédico en el que el personal ve a la gente como enfermos y no como personas; la falta de seguimiento de las personas posterior a su hospitalización, y la judicialización de la medicina (los fallos de la Sala IV implican una priorización de la atención con base en criterios judiciales por sobre los criterios médicos) (Mideplan y SNU, 2014).

En cuanto a los servicios de salud sexual y reproductiva que presta la CCSS, cabe destacar que, si bien son en términos de la atención del parto y su seguimiento tienen una amplia cobertura, es necesario abordar el tema de la violencia obstétrica (mencionado en el capítulo 1), y además dejan muchos vacíos en términos de la prevención del embarazo. En particular, hay un gran rezago en la revisión de la canasta de anticonceptivos que ofrece la CCSS, de manera que no se han incorporado los avances existentes en tecnología anticonceptiva desde una perspectiva de derechos humanos, limitando el número de opciones disponibles y su adaptación a las necesidades y circunstancias de las personas. Sí se ha dado un avance en términos de la inclusión del condón femenino, pero Costa Rica es uno de los pocos países que aún no ha registrado la anticoncepción oral de emergencia, fruto de que aún persiste la falsa creencia de que es una técnica abortiva, a pesar de la evidencia científica que muestra lo contrario. Esto se refleja en el patrón de uso de los diversos métodos anticonceptivos en Costa Rica; de acuerdo con la II Encuesta de Salud Sexual y Salud Reproductiva, el 35% de las mujeres usa métodos anticonceptivos modernos (principalmente orales o inyectables), el 30,6% recurre a la esterilización, solamente un 9,2% utiliza el condón y un 2,7% utiliza métodos tradicionales (como el ritmo) (Ministerio de Salud et al. 2016).

Por otro lado, vale recordar que fue solo gracias a la intervención de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que finalmente – y luego de más de quince años de atraso – se volvió a autorizar la Fertilización in Vitro (FIV).

IV.1.2 Barreras estructurales

La institución encargada de proveer los servicios de salud es la Caja Costarricense de Seguro Social, mientras la rectoría en materia de salud la tiene el Ministerio de Salud. En la práctica estas dos organizaciones no realizan una efectiva coordinación y el Ministerio de Salud ejerce una débil rectoría. La fragmentación en la planificación y rectoría en el ámbito de la salud, constituye un cuello de botella para que se mejore la calidad, la eficiencia, y la sostenibilidad financiera del sistema de salud (Muiser, 2013).

Entre las limitantes para mejorar la gestión de la Información de la CCSS se encuentra el uso de un sistema de información fragmentado, que no permite el flujo adecuado de información entre las distintas partes y dificulta el eficiente manejo y la transparencia y la rendición de cuentas del sistema de salud en su conjunto. Además del inadecuado sistema de información, el Banco Mundial identificó: un aumento en el gasto que sin que se traduzca en mejoras en productividad; que la asignación de los recursos destinados a la salud pública no considera factores demográficos ni cambios en la demanda, sino que se realiza con base en anteriores asignaciones; que existe una desconexión entre las situaciones locales demográficas y de morbilidad y los recursos destinados a cada centro afectando las capacidades para dar servicios de salud. También señala el problema del estado deficiente de la infraestructura, que no refleja el elevado gasto público que se dedica a la salud: Costa Rica está por debajo de países similares en cuanto a la densidad de camas de hospital y personal médico y solo el 26% de los hospitales y clínicas se encuentran en buenas condiciones. Asimismo, el Banco Mundial señala que se requiere hacer ajustes al modelo de provisión de salud, ya que el primer nivel de atención (los EBASIS) no está preparado para el aumento en enfermedades crónicas, y por lo tanto, remiten a los pacientes al segundo y tercer nivel los que, en consecuencia, reciben más referencias por enfermedades crónicas pero también deben atender otros casos más complejos. Como resultado se presentan largas listas de espera y frustración de los pacientes (Banco Mundial, 2016).

Un estudio sobre funciones esenciales de salud pública realizado por el Ministerio de Salud Pública en conjunto con la OPS/OMS en el 2014 encontró que el país tiene diversos niveles de desempeño dependiendo de la función que se evaluó y por lo tanto identifica las áreas a mejorar. El estudio encuentra un desempeño:

- Óptimo: en la función de vigilancia de la salud pública.
- Medio superior: en el monitoreo, la evaluación y el análisis de situación de la salud; en la investigación en Salud Pública; y en la reducción de impacto de emergencias y desastres.
- Inferior: en la promoción de la salud; en la evaluación y promoción del acceso equitativo a los servicios de salud necesarios; y en la capacitación y desarrollo de los recursos humanos en salud pública.
- Medio inferior: en la formulación de políticas y capacidad institucional de reglamentación y control del cumplimiento de la salud pública; en el fortalecimiento de la capacidad institucional de planificación y conducción en salud pública; en el aseguramiento de la calidad en los servicios de salud individuales y colectivos y en el aseguramiento de la participación social en salud.

La Comisión de Especialistas Notables que analizaron la CCSS en 2011 señaló, entre los problemas de gobernanza y gestión: la falta de transparencia en el nombramiento de la alta dirección de la CCSS su ocupación es durante periodos prolongados; el rápido aumento de gerencias y jefaturas con evidente duplicación de funciones; gran cantidad de médicos en funciones administrativas,

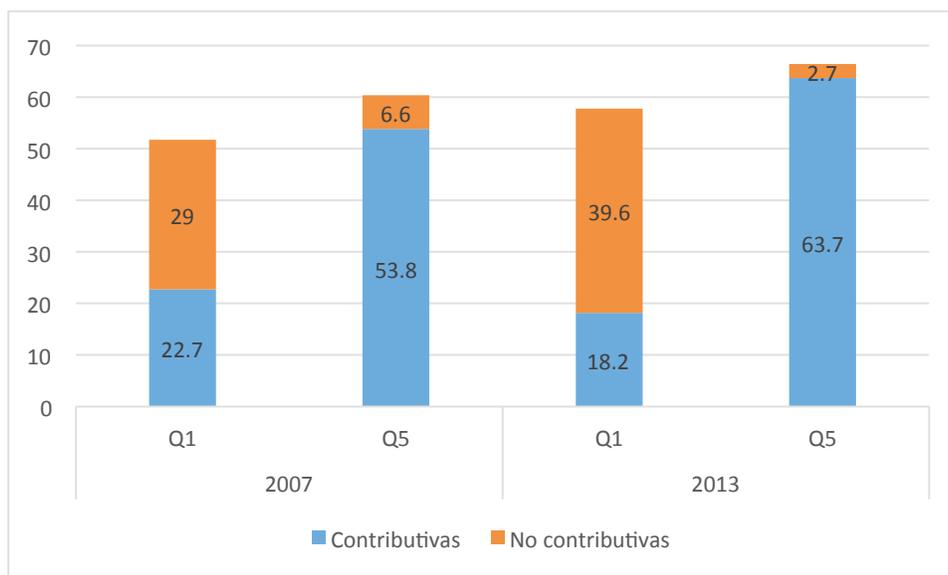
ausencia de rendición de cuentas, incumplimiento de horarios, etc.; la débil coordinación interna, compartimentación del trabajo a nivel central en áreas claves como la planificación y administración; la poca transparencia y desorden en la gestión de compras y manejo de inventarios; los salarios y beneficios desproporcionados en relación con la capacidad de pago de la CCSS y del país; los abusos con las incapacidades, entre otros. La Comisión también recomendó una serie de medidas para sanear las finanzas de la institución. De las 91 recomendaciones, la CCSS implementó a inicios del 2015 unas 39 recomendaciones y 42 están en proceso. De las recomendaciones implementadas se ha avanzado en lo siguiente: “contra la evasión, morosidad y deuda del sector privado; uso de un presupuesto conservador de las contribuciones obrero patronal; pago oportuno y completo de los aportes estatales y de la deuda del Estado; y reducción de los costos innecesarios en las compras de bienes y servicios. Por otra parte, las recomendaciones relacionadas con la contención del incremento en las remuneraciones es el rubro en el que menos se ha avanzado de las recomendaciones acatadas, y a su vez es el rubro del cual por criterio técnico se rechazó una parte importante de las recomendaciones (4 de 24 recomendaciones)” (Valdés, 2014).

IV.2 El reto de un régimen de pensiones sostenible, equitativo y que llegue a toda la población

La cobertura de pensiones entre los adultos mayores es alta en comparación con otros países de América Latina y el Caribe. Un 58% de las personas adultas mayores ubicadas en el quintil más bajo de ingresos y un 67% de quienes se encuentran en el quintil más alto reciben algún tipo de pensión (Banco Mundial, 2015).

Si bien la cobertura es relativamente alta, el sistema es altamente regresivo. Las pensiones y otras transferencias públicas son el segundo factor que alimenta las desigualdades en los ingresos, después de los ingresos por trabajo. La regresividad de este gasto no se logra contrarrestar mediante las transferencias a las personas pobres por lo que el efecto neto es un aumento en la desigualdad. El 20% más pobre recibe en mayor medida pensiones no contributivas, que son más bajas, mientras que el 20% más rico recibe en mayor medida pensiones contributivas (Gráfico 17, Banco Mundial, 2015).

Gráfico 17. Personas adultas mayores cubiertas por tipo de pensiones, según quintil de ingresos (%). 2007 y 2013



Fuente: BM, 2015.

Un avance importante en términos de derechos humanos se dio a mediados de 2016 cuando la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) aprobó la extensión del beneficio de pensión por muerte a las parejas del mismo sexo.

Los retos en materia de pensiones incluyen el proteger al tercio de la población adulta mayor que aún se encuentra desprotegida; reducir la regresividad del gasto en pensiones; elevar los montos para las pensiones del régimen no contributivo, que en 2014 eran de tan solo 80.332 colones; y resolver el tema de la sostenibilidad futura de los regímenes de cara al creciente peso de la población de adultos mayores en el país.

En conclusión, el país ha tenido importantes logros en materia de salud pública y seguridad social, mostrando indicadores que se encuentran por encima de su nivel de ingresos. Sin embargo, información estadística indica que persiste una parte importante de personas excluidas tanto del derecho a la salud como el de la seguridad social. Mediante información cualitativa se identifican algunas de las barreras que enfrentan poblaciones específicas; entre los obstáculos comúnmente mencionados se encuentran la tramitología, el mal trato, la carencia de especialistas locales o la lejanía de los servicios especializados, la dificultad para conseguir citas oportunas y realizarse exámenes médicos, y la falta de adecuación o respuesta de los servicios a las necesidades específicas de cada población. Una situación que puede estar excluyendo a parte de la población en condición de pobreza es el no tener un documento que respalde que está asegurado por parte del Estado.

El sistema de salud y seguridad social se encuentra bajo una mayor presión para atender de forma adecuada las enfermedades crónicas no transmisibles y a una población cada vez más envejecida. El bono demográfico se está agotando, mientras que el déficit fiscal sigue aumentando y representa un riesgo de retroceder en todo lo que se ha ganado hasta ahora.

Y aun si se han realizado algunos avances para mejorar las barreras estructurales identificadas por la Comisión de notables, el país aún sufre por la falta de coordinación entre la CCSS y el Ministerio de salud y la débil rectoría ejercida por este último así como por la debilidad de la gestión de la CCSS en múltiples ámbitos.

IV.3 Salud, Seguridad Social y los retos de los objetivos de desarrollo sostenible

En términos del objetivo de garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades (ODS 3), es importante reconocer la importancia de que Costa Rica haya desarrollado una cultura y una institucionalidad de salud pública y seguridad social asentadas en el enfoque de derechos. Al mismo tiempo, urge vigilar la sostenibilidad de estas instituciones de cara a los cambios demográficos, socio-económicos y epidemiológicos, de manera que se preserven y fortalezcan los derechos a la salud y la seguridad social de todos los habitantes del país. Esto refiere no solo a la importancia de la salud y la seguridad social en sí mismas, sino en lo que respecta a su papel en la promoción de la paz, la inclusión y la justicia social, tal y como se expresa en el ODS 16.

En este sentido, un reto particularmente importante de cara a la transición demográfica es el de garantizar la sostenibilidad financiera tanto de los seguros de salud como de la seguridad social propiamente dicha, de manera que las nuevas generaciones puedan tener certeza de que sus derechos en estos campos están garantizados. Esto incluye enfrentar el reto de la eficiencia institucional, de manera que de optimice el balance costo-calidad-cobertura de estos servicios.

Es importante profundizar los esfuerzos por eliminar todo rastro de discriminación en el acceso a la salud y la seguridad social. En particular, hay que lograr la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres (ODS 5) tanto en términos de su acceso como de la idoneidad de estos servicios para sus necesidades específicas. De la misma forma, hay que enfrentar la discriminación por etnia, por orientación sexual, por discapacidad, por ubicación en el territorio o por cualquier otro tipo de vulnerabilidad, de manera que se reduzcan las desigualdades en estos campos y su impacto sobre la reproducción de otras desigualdades (ODS 10). Esto no solo se refiera al acceso a la salud, sino también al acceso al agua y al saneamiento (ODS 6).

Capítulo V. El derecho a un ambiente sano

La Agenda 2030 refuerza el compromiso internacional para proteger el ambiente en reconocimiento de que este es un pilar fundamental para lograr el desarrollo sostenible. En esta agenda los líderes mundiales reunidos en la Asamblea de las Naciones Unidas en setiembre del 2015 expresaron: *“Estamos decididos a proteger el planeta contra la degradación, incluso mediante el consumo y la producción sostenibles, la gestión sostenible de sus recursos naturales y medidas urgentes para hacer frente al cambio climático, de manera que pueda satisfacer las necesidades de las generaciones presentes y futuras.”* En consecuencia con este compromiso, la Agenda 2030 cuenta con varios objetivos que buscan mejorar el ambiente mediante el uso y conservación de los recursos naturales, y de mejorar la forma en que los seres humanos cuidamos del Planeta. Es así como en esta agenda se establecen los objetivos de *“Poner fin al hambre, conseguir la seguridad*

alimentaria y una mejor nutrición y promover la agricultura sostenible” (ODS 2), “Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos” (ODS 6), “Asegurar el acceso a energías asequibles, fiables, sostenibles, y modernas para todos (ODS 7)”, “Desarrollar infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible, y fomentar la innovación” (ODS 9); “Conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” (ODS 11), “Garantizar las pautas de consumo y producción sostenibles” (ODS 12), “Tomar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos” (ODS 13), “Conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, mares y recursos marinos para lograr el desarrollo sostenible” (ODS 14), “Proteger, restaurar y promover la utilización sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar de manera sostenible los bosques, combatir la desertificación y detener y revertir la degradación de la tierra, y frenar la pérdida de diversidad biológica” (ODS 15).

Está claro que los objetivos apuntados no solamente tratan sobre ambiente, sino que están cercanamente relacionados con el acceso a todos a condiciones básicas para vivir, con la pobreza, con la producción y consumo, con el bienestar, y con la gobernanza, de forma que están relacionados con los demás ODS. Por ejemplo, las medidas para lograr un ambiente sano afectan la salud, la posibilidad de salir de la pobreza, la afectación de distintas poblaciones ante los eventos naturales extremos. Asimismo, las mejoras institucionales y la educación ambiental pueden ayudar a lograr un ambiente más sano. Este capítulo da cuenta de los avances y retos del país para lograr un mejor uso y conservación de los recursos naturales y un ambiente sano e intenta relacionar esto con los otros ODS, que se tratan con mayor énfasis en otros capítulos.

En términos generales puede decirse que Costa Rica ha realizado importantes esfuerzos en favor de la conservación ambiental, lo que le ha generado un posicionamiento internacional como país amante de la naturaleza. En Costa Rica existe un reconocimiento explícito (en el artículo 50 constitucional) al derecho a un ambiente sano. La decisión visionaria de establecer áreas de conservación el país, así como prácticas positivas en favor de la conservación tales como el canje de deuda por naturaleza (durante la crisis económica de los años 80), y el pago por servicios ambientales han ayudado a posicionar el país como un país ambientalista. Este posicionamiento ha sido fundamental para fomentar el ecoturismo como un eje del desarrollo nacional. El ecoturismo ha sido particularmente importante para generar empleo y dinamizar la economía de las zonas rurales.

Sin embargo, los aciertos en materia de la conformación de la amplia red de áreas protegidas contrasta con la inadecuada gestión del territorio y con los patrones de uso poco amigables con el ambiente de los recursos naturales que prevalecen en gran parte del territorio no protegido. Este capítulo comienza exponiendo los avances y retos que enfrenta el país en materia de gestión del territorio y gestión de riesgo. Y luego realiza un recorrido por temas relevantes a la Agenda 2030 como son el uso energético, la mitigación del cambio climático, el manejo del recurso hídrico, la disposición de los desechos, la gestión de las áreas protegidas y la gobernanza en materia ambiental.

V.1 El desordenado crecimiento urbano

Costa Rica ha experimentado un crecimiento urbano no planificado durante más de tres décadas lo cual ha tenido como consecuencia una metropolización con altos efectos ambientales, sociales y económicos. El país pasó a ser mayoritariamente urbano (un 72% de la población vive en áreas

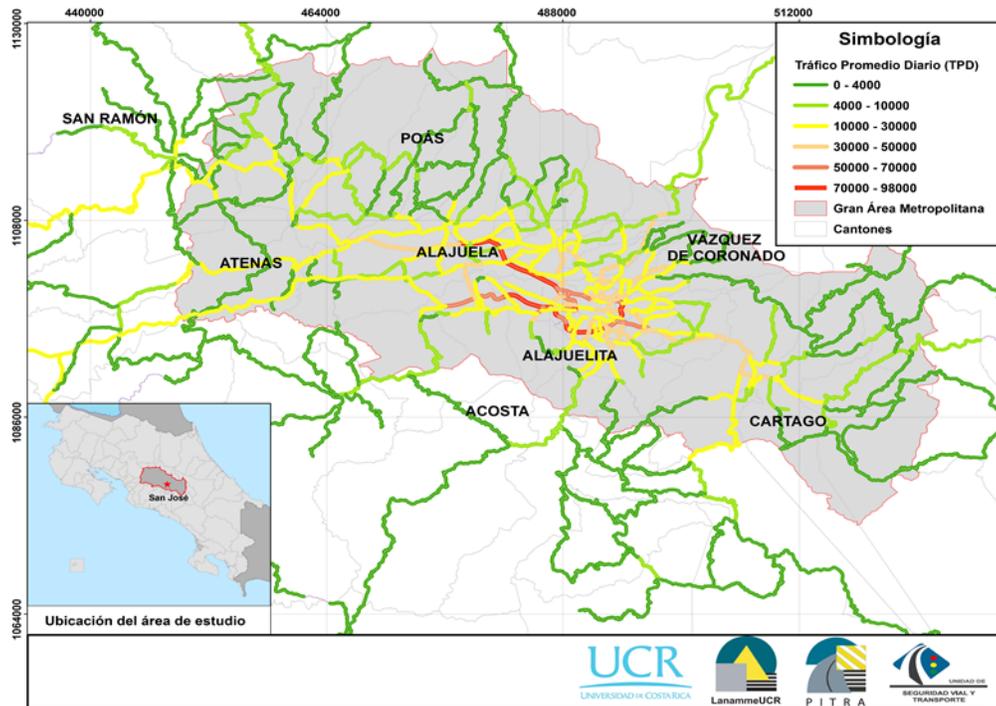
urbanas) y este proceso de urbanización ocurrió sin mediar criterios científicos ni técnicos; más bien fue llevado de la mano principalmente del mercado inmobiliario (PEN, 2015).

El impacto del tipo de crecimiento que ha experimentado la Gran Área Metropolitana (GAM) es notorio en diversos aspectos y representa un desarrollo que va en la dirección contraria a la que plantea la Agenda 2030. Varios estudios sobre ordenamiento territorial en la Gran Área Metropolitana (GAM) (PEN, 2015; Román y Pujol, 2004; Román, 2007; Miranda, 2007; Pujol, 2009; Ramírez y Mora, 2010; Astorga, 2011; Alfaro, 2012; Pujol y Pérez, 2012; Miranda, 2013; Alfaro, 2013 y 2014) permitieron identificar el tipo de crecimiento que vivió esta zona en 30 años: horizontal, disperso, a lo largo de las redes de carreteras, que tuvo como efecto la reducción de la cobertura de zonas de recarga acuífera, la ubicación de población con pocos criterios de ordenamiento urbano, la segregación residencial, el riesgo de desastre, la necesidad de movilización de trabajadores entre ciudades, contaminación y muchos otros. La planificación realizada en los años ochenta, no fue respetada, como lo demuestra el análisis del cumplimiento de las restricciones establecidas por un anillo de contención urbana (el área urbana que estaba fuera de ese anillo pasó de 1% al 27% entre 1982 y 2012), y el incumplimiento de la ubicación de zonas industriales.

La GAM es la única gran zona que según los datos del Plan GAM (1982 y 2013) perdió cobertura forestal en ese período y según datos de SINAC, se cubrieron importantes áreas de recarga acuífera. La concentración de población sin tratamiento de aguas residuales generó alta contaminación de la principal cuenca de la zona (Tárcoles), se erosionaron suelos y se desarrollaron poblaciones con alta densidad urbana que quedaron expuestas a riesgo de desastre, como se verá adelante. Y, con mucha intensidad, los problemas de movilidad urbana causaron y continúan haciéndolo altos costos en la competitividad, en la economía, en el ambiente, en la salud y en la calidad de vida de las personas. Lo que ocurre en la GAM, donde vive la mayor parte de la población del país, refleja prácticas poco coherentes con el discurso ambientalista del país.

Según datos del INEC, entre 2000 y 2011 se evidenció una movilización de población del centro de San José (-5%) hacia los cantones periféricos (+15%). Hoy en día se traslada más de medio millón de personas a trabajar diariamente, con mayores distancias, una red colapsada, muchos vehículos y un transporte público ineficiente, con rutas duplicadas y malos tiempos de traslado (Mapa 1. Tráfico promedio diario en las principales vías de la GAM. 2013, Laname-UCR, 2015). Según la CGR (2015), el 25% de las personas en esta zona duran dos horas diarias en traslado a sus trabajos. Con datos censales se pueden trazar las rutas que más personas movilizan diariamente al cantón central de San José, considerando además que casi todas las rutas de buses de los cantones periféricos llegan a dicho cantón y existen apenas esfuerzos incipientes de rutas interconectadas o planes de sectorización.

Mapa 1. Tráfico promedio diario en las principales vías de la GAM. 2013



Fuente: Laname-UCR.

Ante un sistema de transporte público que no logra proveer buenas soluciones para movilizarse, se ha presentado un aumento en el uso de vehículos privados lo cual genera una gran carga vehicular para las condiciones de infraestructura. Mezger (2016) señala que las personas que más se movilizan son aquellas que deben trasladarse a sus lugares de trabajo o a centros educativos. Así pues, en horas “pico” un 60% de las personas se dirigen a su trabajo y un 28% a centros educativos (LCR logística, 2007). Existen dos burbujas de aglomeraciones. La primera –altamente densa- se concentra en el centro norte de San José, Montes de Oca, Moravia, Tibás y La Uruca. La segunda –menos densa- se dispersa hacia el oeste, fundamentalmente sobre la autopista General Cañas. La ubicación de estos aglomerados, no coincide con las localidades donde se encuentran las mayores densidades habitacionales. Se tiene entonces que un alto porcentaje vive y trabaja en lugares distintos. Por tanto, producto de la fragmentación que esta situación genera existe una gran demanda de movilidad.

El fenómeno de fragmentación funcional en la ciudad ha generado cantones dormitorio. Un 73% de los habitantes de San Pablo de Heredia y un 67% de los habitantes de Alajuelita salen diariamente de su cantón para ir a sus trabajos. En los casos de San José y Alajuela esta proporción es del 34% (Mezger, 2016). Esta dinámica tiene efectos directos sobre el uso del transporte.

El alto flujo vehicular incide en la calidad del aire y en la emisión de gases de efecto invernadero, lo cual compromete el derecho a un ambiente sano, y a la salud en algunas zonas del área metropolitana. El Laboratorio de Análisis Ambiental de la UNA en su monitoreo anual encontró que en el cantón de San José los valores de contaminación son muy distintos en las áreas industriales y comerciales de alto flujo vehicular de aquellos que se registran en zonas residenciales y comerciales

de bajo flujo vehicular. Si bien entre 2010 y 2014 la concentración de partículas PM₁₀ mostró una reducción, los valores superaron las normas establecidas por la OMS y la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos (UNA, et al., 2014).

Aparte de los efectos en contaminación que tiene este esquema urbano, las tendencias con que se desarrolló reproducen desigualdades sociales, expresadas tanto en los precios de la tierra, la vivienda y el riesgo de desastre. Ya en el *Décimo Informe Estado de la Nación* el Programa Estado de la Nación había señalado que la segregación social en la GAM tiene una raíz económica, puesto que la pobreza y la riqueza son sus determinantes principales (PEN, 2014).

Fortalecer la planificación urbana especialmente en la GAM, así como en el resto del país, es un reto de la mayor importancia para poder lograr una mayor protección de los recursos naturales, lograr una mayor equidad, salud, oportunidades de empleo y en general calidad de vida, todos coherentes con la Agenda 2030.

V.2 La construcción social del riesgo de desastre

Costa Rica se encuentra en una de las regiones más importantes del mundo en materia de riesgo y de vulnerabilidad al cambio climático. Pero esto va más allá de su situación geográfica, o de las amenazas propias de la zona en materia de eventos hidrometeorológicos o sísmicos. Esto se relaciona con la construcción social de riesgos, sustentada en la pobreza, la desigualdad, el deterioro ambiental, la falta de ordenamiento del territorio, el crecimiento urbano desordenado y por tanto, la vulnerabilidad creciente de mayor cantidad de población a los impactos de estos eventos. Esto se agrava debido a que el cambio climático está produciendo una mayor variabilidad climática y una mayor frecuencia de fenómenos extremos.

Aunque no hay un ODS específico para la reducción de riesgo, hay referencias al fortalecimiento de la resiliencia en varios de ellos (ODS 1, 2, 11,13): construir infraestructuras resilientes, reducir la desigualdad, eliminar la pobreza, conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos, entre otros. El tema es tan integrador, que los expertos (E: Lavell, 2016) plantean que debe ser tratado de manera transversal en la agenda del desarrollo, tal como también lo establece el Marco de SENDAI. En este tema la información actualmente disponible no permite realizar un análisis con enfoque de género, sin embargo, en distintos ámbitos las Naciones Unidas ha venido señalando la importancia de incorporar este enfoque en materia de gestión de riesgo (Recuadro 3).

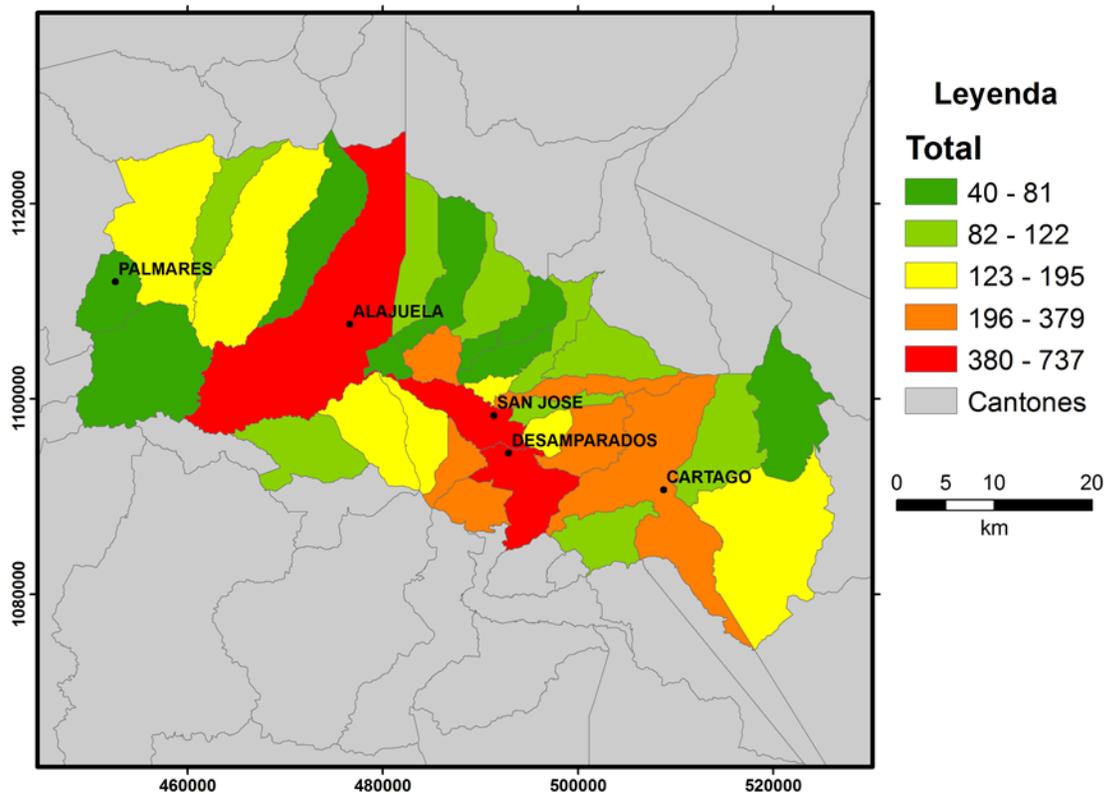
Recuadro 3. La incorporación del género en materia de gestión del riesgo

En distintos espacios y convenios internacionales se ha señalado la importancia de incorporar el enfoque de género en la gestión del riesgo. En 2014, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la resolución 69/243 sobre Cooperación internacional para la asistencia humanitaria en los casos de desastre natural, desde el socorro hasta el desarrollo, que destaca la importancia de que las mujeres participen plenamente y en condiciones de igualdad en la adopción de decisiones y de que las cuestiones de género se incorporen en la elaboración y aplicación de estrategias de reducción del riesgo, preparación, respuesta y recuperación. Diversos convenios internacionales mencionan la

igualdad de género en la reducción del riesgo de desastres, en concreto, las resoluciones 56/2 y 58/2 de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer sobre Igualdad entre los géneros y empoderamiento de la mujer en los desastres naturales; la Declaración de Hyogo y el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015, y el documento final resultante de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en Río de Janeiro (Brasil) en junio de 2012 y titulado El futuro que queremos. El Marco de Sendai incluye lenguaje en relación con la participación y el liderazgo igualitarios de las mujeres, el fomento de la recopilación y el uso de datos desglosados por sexo y edad, el análisis comparativo entre los sexos y objetivos e indicadores sensibles al género como prioridades fundamentales en el marco para la reducción del riesgo de desastres posterior a 2015.

En Costa Rica más allá del número de eventos naturales extremos, la población expuesta a estos es creciente. En la Región Central, en la cual se reporta la mayoría de eventos hidrometeorológicos y geológicos, cada año, la cantidad de personas pobres creció marcadamente. Y a nivel nacional, esa tendencia se reproduce generando un grueso de población expuesta por razones de pobreza y desigualdad, más de medio millón más que a finales de la década de los ochenta.

Mapa 2. Cantones con la mayor cantidad de desastres en el Valle Central. 1985-2013



Fuente: Orozco, 2015 con datos de DesInventar, 2015.

Los datos de la base DesInventar con más de tres décadas de registro de desastres en el país, demuestran que los cantones con mayor incidencia son, precisamente, los más poblados y con mayor densidad urbana (Mapa 2), mayoritariamente con sectores de menores ingresos y problemas de calidad de vivienda. Por eso, en las cifras generales de impacto de los desastres deben entenderse con una importante relación con la segregación social-espacial, y a falta de ordenamiento territorial y de políticas preventivas y prospectivas sobre el riesgo.

En el período 1985-2014, solo en la Región Central 133 personas perdieron la vida en desastres de origen hidrometeorológico o sísmico. Además, 20.251 viviendas fueron afectadas durante la ocurrencia de eventos dañinos y 2.077 quedaron inhabitables (Cuadro 1). A nivel nacional, entre 2010 y 2015 se presentaron un total de 4.315 fenómenos de los cuales el 57% correspondió a inundaciones, lluvias y tempestad. Los costos de estos eventos son elevados. El informe Sistematización de la información de impacto de los fenómenos naturales en Costa Rica señala que, entre 2005 y 2011, las pérdidas ocasionadas por fenómenos hidrometeorológicos en la red vial representaron 367 millones de dólares, equivalentes al 53% del monto total reportado para ese período (Flores, 2013). Es importante resaltar que las pérdidas en el caso de Costa Rica nos son tan fuertes en materia de vidas humanas, en especial si se compara con el altísimo impacto del Huracán Mitch en Centroamérica: pero sí hay un impacto relevante tanto en infraestructura y de medios de vida que tiene impacto en el desarrollo humano.

Cuadro 1. Eventos según tipo e impacto social en la Región Central. 1985-2014

Tipo de evento	Personas fallecidas	Personas desaparecidas	Viviendas afectadas	Viviendas destruidas
Inundación	13	5	10.757	475
Sismo	4	0	3.322	1.221
Deslizamiento	92	4	2.880	198
Vendaval	2	0	1.729	38
Lluvia	0	0	1.099	23
Tempestad	0	0	298	109
Avenida torrencial (cabeza de agua)	17	0	165	12
Tormenta eléctrica	5	0	1	1
Total	133	9	20.251	2.077

Fuente: DesInventar, 2015.

Cabe destacar que los cantones (Desamparados, San José y Alajuela) que más desastres reportaron en estas tres décadas, según el Censo Nacional de Población 2011, registran en conjunto una población mínima de alrededor de 750.000 personas. Además, en los tres casos: más del 30% de las viviendas está en mal estado, el 50% la población en edad de trabajar (de 15 años o más) está fuera

de la fuerza laboral y un 8% de los hogares tienen insuficiencia de recursos (materiales y económicos, PEN, 2013).

En materia de gestión de riesgo, el país ha mostrado avances normativos e institucionales para incorporar esta visión de construcción social de riesgos, pero ha avanzado poco en su capacidad de reducirlos, o incorporar una visión preventiva y prospectiva en los procesos que terminan generándolos. Esto implica esfuerzos en generación de información, pero ante todo, toma de decisiones sobre la forma en que se construyen los asentamientos humanos, se mejora la equidad social, y se gestiona el riesgo cuando existen conocidos factores de vulnerabilidad. En el futuro, con el fin de fortalecer la perspectiva de género, será importante poder reportar los datos de impacto social de los eventos por sexo.

A lo anterior se suma el panorama del cambio climático, como una profundización de las amenazas ya existentes y un fenómeno que pone a Centroamérica de cara a sus rezagos en desarrollo humano (ERCA, 2011). El análisis del Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por su sigla en inglés) estimó que la región experimentará aumentos en la temperatura que rondan entre +1,6 °C y +4 °C. En cuanto a las precipitaciones, la variación en el descenso para Centroamérica fluctúa entre -22% y +7% en 2100 (IPCC, 2014).

El tema del cambio climático fue asumido en el país con un énfasis centrado en la mitigación, el que será abordado en la siguiente sección. Sin embargo, más allá de ese aspecto, desde la perspectiva de la equidad social, la reducción de las desigualdades y la resiliencia, la prevención del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático es el reto central en Costa Rica. Toda la región aporta menos del 0,5% de las emisiones del planeta (IPCC, 2007; Cepal, 2009). El esfuerzo es fundamental, pero la posición geográfica y la situación de vulnerabilidad climática hacen de la adaptación la tarea central, y esta es también una meta de carácter estructural: implica la reducción de la pobreza y la desigualdad, la mejora en el acceso a vivienda de calidad (en Costa Rica, 130.587 viviendas (9% del total) están en mal estado, sobre todo entre población pobre), el ordenamiento y la regulación efectiva del territorio, detener el deterioro de los suelos, mejorar la tecnología agrícola y garantizar la seguridad alimentaria, gestionar adecuadamente las fuentes de energía limpia, sobre todo ante una menor o menos predecible disponibilidad de recursos hídricos, entre otras tareas. Más allá del tema de desastres, el país apenas comienza a esbozar algunos esfuerzos en materia de adaptación en el plano de la agricultura, y del sector de biodiversidad, con el levantamiento de algunos datos y estudios, y el lanzamiento de algunas iniciativas aun incipientes para su análisis.

V.3 La mitigación del cambio climático

Costa Rica se comprometió ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático fundamentalmente a realizar esfuerzos en materia de mitigación con el propósito de mantener la temperatura media mundial por debajo de los dos grados centígrados con respecto a los niveles de la era preindustrial. Para alcanzar esa meta se deben reducir 170.500 toneladas de gases efecto invernadero al año hasta el 2030 (Minae, 2015). Según datos del Informe Bienal de Actualización ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, en 2012 las emisiones per cápita fueron de 2,4 toneladas de CO₂, y el transporte fue responsable del 69% de las emisiones que generó el sector energético a la atmósfera (IMN-Minae, 2015).

El país se ha matriculado en la aplicación de medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos (ODS 13). Apostó por una agresiva agenda forestal y a la noción de que la protección y la recuperación de cobertura permitiría ser efectivos en mitigación. También el Minae a través de la Dirección de Cambio Climático inició en 2011 el proceso de certificación de la “carbono-neutralidad”; al 2014 se habían certificado 36 empresas. Esto permitió determinar que entre 2011 y 2014 sus emisiones fueron de 591.383 toneladas de CO2 equivalente, e identificar medidas para su disminución (DCC-Minae, 2016).

Sin embargo, para la reducción efectiva de emisiones brutas, aun no se han logrado atacar los problemas estructurales de mayor peso, principalmente la estructura del transporte, su participación en el consumo energético y en las emisiones contaminantes. Para lograr una meta de reducción, el énfasis, paralelamente a reforzar los logros forestales, deberá ponerse en atacar el crecimiento de la huella de carbono. Debido a que la reducción en la huella forestal no compensa el aumento en las emisiones, sin cambios sustanciales en materia de transporte y de matriz energética, las tendencias son crecientes en cuando a emisión de GEI. No es posible de evaluar aun el planteamiento del Plan Nacional de Energía 2015-2030, pero se ha reconocido en diversos estudios las dificultades para la transformación de los temas estructurales que generan emisiones (PEN, 2015).

V.4 El uso y acceso a energías limpias

El objetivo de garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos (ODS 7), tiene vínculos con el derecho a la salud y al desarrollo, con la sostenibilidad de las ciudades, con los patrones de consumo responsable, con el crecimiento económico, con el combate al cambio climático, entre otros objetivos.

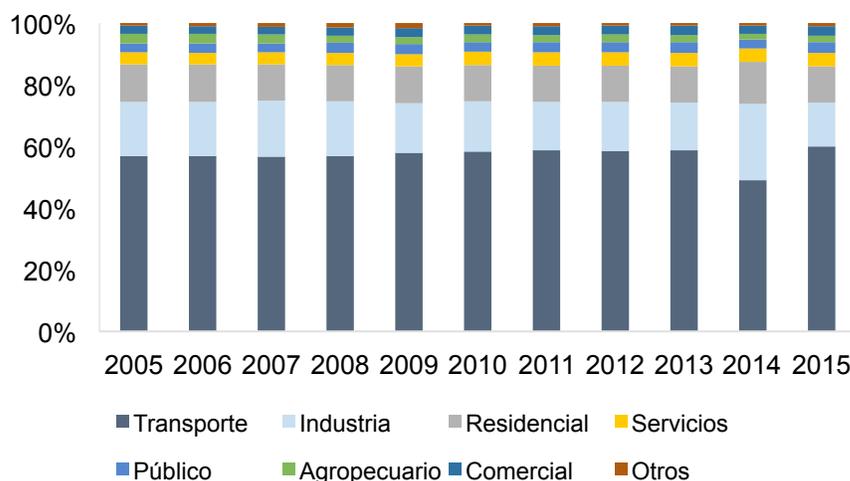
En cuanto al acceso a la electricidad, el país tiene una fortaleza, ya que un 99,3% de la población tiene cobertura. Al 2015 hay 37 cantones con una cobertura de 100%, ubicados principalmente en la denominada Gran Área Metropolitana. El cantón con menor cobertura eléctrica es Talamanca, con un índice de 87,4%. De los 481 distritos, el 71% tiene un 100% de cobertura eléctrica. Estos distritos corresponden a zonas de alta concentración de población. El distrito Telire, Talamanca, presenta la menor cobertura, con 38,5% (ICE, 2015). La baja densidad poblacional, la dificultad de los accesos y la empinada topografía han incidido en la baja cobertura eléctrica de este distrito.

En cuanto a producción de energía eléctrica, en el primer semestre de 2015 se generó en un 99% con fuentes limpias, lo cual constituye también otro punto de gran fortaleza. Se habían reportado algunos años con cifras comparativamente altas de producción térmica (de alto impacto ambiental), que varió entre un 9% y un 11% (con hidrocarburos) entre el 2012 y 2014. En el 2012, las hidroeléctricas generaron el 72% de la electricidad, pero el 16% de las emisiones del sector; mientras las plantas térmicas dieron cuenta del 9% de la electricidad, pero del 72% de las emisiones (Montero, 2013). En este ámbito se debe de aprovechar el potencial del país para utilizar más fuentes de energía limpias, ya que según las estimaciones del ICE, en el país se utiliza menos de un 25% del potencial de fuentes limpias (ICE, 2014).

Pero el reto central del país está en su matriz energética en su conjunto. El consumo energético final está centrado en un 66% en hidrocarburos, 72% si se considera solamente energía secundaria. Esta es una situación muy similar a países latinoamericanos, en que el país no sobresale como lo

hace en otros aspectos o en consumos específicos como la electricidad. Siendo un importador de petróleo, esto tiene importantes implicaciones sociales y económicas, con una factura petrolera que en 2015 fue de 1.214 millones de dólares (Recope, 2016). No se trata entonces de un consumo energético sostenible, ni limpio, ni seguro, y está centrado en una situación compleja y estructural que tiene que ver con el crecimiento urbano, y con la situación del transporte y la movilidad en Costa Rica, mencionadas arriba. Un 60% del consumo energético tiene que ver con el sector transporte (Gráfico 18), que como se apuntó anteriormente, tiene en la Gran Área Metropolitana una ecuación compleja de saturación de la red vial, gran cantidad de vehículos y un sistema de transporte público que no resuelve adecuadamente.

Gráfico 18. Consumo de energía secundaria, por sector. 2005-2015



Fuente: Elaboración propia con datos de la DSE-Minae, 2016.

En 2009 el congestionamiento vial en la GAM registró pérdidas estimadas en un 3% del PIB. El gasto adicional de combustible cuesta cerca de 53 millones de dólares y la atención de los problemas de contaminación del aire 65 millones de dólares (Pichardo y Otoyá, 2012). Es importante entender que la mayor carga del problema ambiental derivado de esta matriz energética está en la modalidad del vehículo privado como principal apuesta. En 15 años, mientras la población creció un 23%, la flota vehicular se duplicó (PEN, 2015). De 1.490.000 vehículos existentes, 905.000 son automóviles privados. Esto es parte central de la creciente huella de carbono, porque según los datos del último Inventario Nacional de Emisiones, el 71% de las emisiones de carbono está precisamente en los vehículos privados (automóviles, motocicletas y carga pesada), mientras el transporte público en su totalidad emite el 15% de ellas (IMN-Minae, 2014). Esto demuestra la relevancia que puede tener tomar medidas para mejorar el transporte público en materia ambiental, pero también en la calidad de vida.

En materia de normativa, un análisis de las 117 leyes en materia de energía desde 1951 permitió observar que el mayor peso de la normativa está centrado en la producción y la transmisión de energía, pero que aún no existen grandes avances en controlar el consumo, o en estimular

adecuadamente nuevas tecnologías (solo 4 artículos de un total de 530 mencionan las energías no convencionales como la solar o la eólica; Betrano, 2015). En esto, se comienzan a dar algunos pasos, por ejemplo, con el reglamento de generación distribuida para autoconsumo con fuentes renovables (decreto 39220-Minae). El mejorar la normativa en este ámbito es un reto para avanzar hacia el ODS 12 “Garantizar las pautas de consumo y de producción sostenibles”.

V.5 El acceso al agua, saneamiento y la protección del recurso hídrico

El “garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos” (ODS 6) es otro de los objetivos de la Agenda 2030. En esta materia Costa Rica tiene aciertos y retos importantes.

En términos de acceso, el panorama es comparativamente positivo en el marco latinoamericano (PEN, 2014). Un 91,2% recibe agua de calidad potable, lo cual muestra un acceso, bastante extendido. Sin embargo se tienen importantes disparidades regionales (Mora, et al., 2016). Cerca de 302.000 personas no tiene acceso al agua potable, la mayoría de ellas en zonas de pobreza extrema y en territorios indígenas. Visto con relación a la línea de pobreza, hay una diferencia de 4,6 puntos porcentuales entre la población en pobreza extrema que recibe el agua por tubería en la vivienda, y en la población no pobre (Cuadro 2). La relación en quintiles de ingreso es similar, en el quintil más pobre es de un 95,4%, mientras en el más rico es de un 99,4% (con datos de INEC, 2015). También pueden verse diferencias sociales en cuanto a la fuente de abastecimiento. Según datos de la ENAHO 2015, un 6% de la población en pobreza extrema toma el agua de pozos y 4,2% de ríos, quebradas o nacientes. Eso porcentajes son (2,3% y 1,7%) en la población no pobre, según datos de INEC (2015). Es notorio que, si bien hay diferencias sociales, en Costa Rica el acceso al agua ha sido relativamente bien resuelto, aunque deben mejorar en la población más vulnerable.

Cuadro 2. Abastecimiento de agua de la vivienda por nivel de pobreza. 2015

Forma de abastecimiento	Nivel de pobreza			Total
	Pobreza extrema	Pobreza no extrema	No pobre	
No tiene por tubería	1,8	0,7	0,3	0,5
Tubería dentro de la vivienda	93,8	96,9	98,4	97,8
Tubería fuera de la vivienda pero dentro del lote o edificio	3,5	1,8	1,2	1,5
Tubería fuera del lote o edificio	0,9	0,6	0,1	0,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia con datos de la Enaho 2015 del Inec.

Aunque el país tiene una extensa cobertura de agua, esto puede cambiar ante una reducción de la disponibilidad, o una alteración en la calidad, ambos riesgos que enfrenta el país, como se verá a continuación.

En materia de la protección a la calidad del recurso hídrico, el país tiene enormes retrasos en materia de tratamiento de aguas residuales. Solamente un 4,2% de la población tiene alcantarillado sanitario con tratamiento de aguas residuales (en 2012 este porcentaje era de 3,6%). La mayoría de

la población tiene el tanque séptico como mecanismo de canalización de aguas residuales, y en esto no se encuentran grandes diferencias entre sectores sociales, pero sí se nota una diferencia significativa en la población que utiliza huecos, pozo negro o letrina: un 7% entre los pobres extremos, 2,9% de los pobres y solo 0,7% en el resto de la población (Cuadro 3).

Cuadro 3. Tipo de servicio sanitario de la vivienda por nivel de pobreza. 2015

Servicio sanitario	Nivel de pobreza			Total
	Pobreza extrema	Pobreza no extrema	No pobre	
No tiene	1,4	0,7	0,3	0,4
Conectado a alcantarilla o cloaca	15,0	16,9	22,6	21,1
Conectado a tanque séptico común	76,3	79,0	75,0	75,7
Conectado a tanque séptico con tratamiento	0,2	0,4	1,4	1,2
De hueco, de pozo negro o letrina	7,0	2,9	0,7	1,6
Otro sistema	0,1	0,1	0,0	0,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia con datos de la Enaho 2015 del Inec.

Uno de los retos centrales para garantizar la disponibilidad del recursos hídrico es la protección de sus fuentes. Costa Rica no ha logrado emular en esta materia lo que ha conseguido en relación a la conservación de ecosistemas. Ciertos cuerpos de agua no tienen protección efectiva, pese a lo que define la normativa. Hay tomas de agua para consumo humano o los ríos de cuencas sometidas a presión urbana en que la contaminación es extendida y en que la construcción o la actividad productiva invadió los márgenes. Asimismo, los manglares en 34 años se redujeron en un 42,0%.

En materia de contaminación de cuerpos de agua investigaciones recientes determinaron, a partir de análisis en las microcuencas del Río Virilla, que en el período 2006-2015, la contribución antropogénica a la contaminación de los cuerpos de agua superficial incidió en el aumento de la concentración de contaminantes (Herrera, et al., 2015). Así pues, pese a la existencia de un modelo regulatorio de descarga de aguas residuales, la baja cobertura de sistemas de tratamiento interconectados con los alcantarillados sanitarios así como las características propias del marco regulatorio no han permitido una recuperación de la calidad de estos cuerpos de agua superficial (Herrera, 2016). Otro estudio señala que la presencia de sustancias de uso doméstico, medicamentos y otros componentes, poco conocidos y controlados, afectan la calidad del agua y agravan los riesgos asociados a las debilidades en la canalización y el tratamiento de las aguas residuales (PEN, 2012). Esta situación compromete el derecho a la salud y puede afectar también el acceso futuro, no solo por cantidad sino por calidad del recurso hídrico. El país ha creado instrumentos, por ejemplo un canon de vertidos, pero que no ha logrado permitir buen control ni aprovechamiento de los recursos para reducir la contaminación.

Uno de los aspectos difíciles de conocer es el impacto en la salud del estado de los recursos hídricos. Hay rezagos en cuanto al monitoreo de la calidad de aguas, y entre la población que recibe agua de la entidad central (el ICAA) y aquella que es abastecida por acueductos comunales hay una diferencia de fondo. En este último caso, solo el 72,9% trata y depura las aguas antes de entregarlas a la población. En este aspecto se observa una diferencia importante entre la zona urbana y la rural (82,7% versus 70,3%). Un dato positivo es que cerca del 91% mantiene un control periódico en variables físicas, químicas y microbiológicas (Astorga et al., 2014; Astorga y Angulo, 2014). Para casos específicos, se han realizado monitoreos sobre la presencia de contaminantes como arsénico, hidrocarburos y plaguicidas en cuerpos de agua, por lo general ante denuncias de contaminación por parte de comunidades. Casos relacionados con ellos (como los referidos a la contaminación de acuíferos en Siquirres por Bromacil), y otros, demuestran que el país tiene una deuda importante en la protección de fuentes y zonas de recarga hídricas, que permita el ciclo hidrológico (ej. asentamientos urbanos en zonas de recarga inhiben infiltración).

Para una adecuada gestión del recurso hídrico se requiere información sobre su disponibilidad. En el caso del agua subterránea, el país no cuenta con mecanismos adecuados científicos y técnicos para la definición de sus permisos de extracción y se tiene poco conocimiento sobre su capacidad de carga, por lo cual se pueden dar situaciones de sobreexplotación sin que se tenga claro que esto se esté dando (PEN, 2012). No se tiene mucha información para conocer la disponibilidad futura del recurso hídrico. Sin embargo un estudio internacional estimó, en el año 2011, la huella hídrica, registrando un sobreuso de un 31,2%, es decir, que el ritmo de uso del agua supera un 31,2% la capacidad del territorio de reponerla (Mekonnen y Hoekstra, 2011).

Un reto adicional para garantizar que en el futuro todas y todos tengan acceso a agua potable, es que el cambio climático puede exacerbar el riesgo de desabastecimiento del recurso hídrico. Según Echeverría (2011) la vulnerabilidad futura de los recursos hídricos ante el cambio climático exhibe patrones bien definidos por regiones climáticas. Así por ejemplo, los cantones del Valle Central con alta densidad de población, limitada disponibilidad hídrica y sin áreas protegidas en su territorio son más vulnerables que localidades de la zona norte o el Pacífico Sur, pues si bien son poblaciones de bajos ingresos, la baja cantidad de habitantes, el agua disponible así como la presencia de áreas protegidas reduce los efectos del cambio climático (PEN, 2012). Ya en el 2015 se registraron problemas de abastecimiento. Algunos cantones han paralizado actividades de construcción por dificultades para garantizar el suministro del líquido (Murillo, 2014).

V.6 El reto de la producción sostenible

El garantizar pautas de producción sostenibles forma parte del ODS 12 de la Agenda 2030. El país ha avanzado en el diseño de políticas e iniciativas ambientales para fomentar la sostenibilidad de la producción. La Dirección de Gestión de Calidad Ambiental (Digeca), en años recientes se implementó varios acuerdos voluntarios de producción más limpia y se conformó el Sistema de Reconocimientos Ambientales (Sirea). Bajo la coordinación de esta misma dirección se elaboró la Política Nacional de Producción y Consumo Sostenibles (al cierre de este documento política aún no se había oficializado). Como se mencionó arriba, también el país cuenta con un proceso de certificación de la “carbono-neutralidad” que certifica empresas para la reducción de emisiones de carbono. Aun tras estos avances se mantiene el reto de continuar transitando hacia patrones de producción más sostenibles,

que no estén asociados a la degradación de los recursos naturales y al deterioro de los bienes y servicios ecosistémicos.

El sector agrícola enfrenta retos para incrementar la productividad de los cultivos, ganado, acuicultura y la pesca, de manera sostenible y de adaptación al cambio climático, así como evitar la pérdida y los desperdicios de los alimentos. Particularmente, el reto cambiar una situación de alto uso de agroquímicos, lo cual afecta no solo el ambiente sino la salud de las personas. El crecimiento de algunos cultivos ha sido señalado como de mayor efecto negativo. El control efectivo del Estado en materia de cumplimiento de ciertas normativas (por ejemplo, de protección de cuerpos de agua o de invasión de áreas protegidas) es limitado. En particular, la contaminación de fuentes de agua por cultivos de piña representó una situación seria desde el año 2003 cuando los acuíferos de El Cairo, Luisiana y Milano de Siquirres fueron contaminados con Bromacil. Este cultivo ha generado varios conflictos socioambientales en los últimos años (PEN, 2012; PEN 2013; PEN, 2014)

En Costa Rica, el uso de plaguicidas por hectárea experimentó un descenso entre el 2008 y el 2013. El remanente de ingrediente activo (i.a.) de plaguicidas que se quedan en Costa Rica se calcula al sumar a las importaciones la fabricación nacional y a este monto restar las exportaciones. Al dividir este remanente en el país entre el área de producción agrícola y ganadera, se obtiene una cifra del uso estimado por hectárea, y este pasó de 20,1 (kg i.a./ha) en el 2008 a 9,1 (kg i.a./ha) en el 2013 (Bach, 2013). El sector es generador de 1.191 gigagramos de CO₂e, un 11% del total (IMN-Minae, 2015).

Pese a la existencia desde 2007 de una Ley de fomento a la actividad agropecuaria orgánica (Ley 8591), el área dedicada a ese tipo de producción es de solo el 2% del área agrícola del país (7.832 hectáreas). Es importante reforzar la investigación en materia del impacto de agroquímicos en la salud, un aspecto en el que solo se han registrado casos concretos y ya de bastante antigüedad.

V.7 La gestión de recursos sólidos

Un ámbito en el que se vienen registrando esfuerzos significativos es en la gestión de los residuos sólidos. Al 2016 un 70% de las municipalidades y concejos municipales de distrito cuentan con un plan municipal de gestión de residuos sólidos. Además, un 52,6% dispone de un reglamento para la gestión integral de residuos y, más de un 70% realiza labores de recolección selectiva, campañas de reciclaje y campañas de educación a la comunidad (UNED – IFAM, 2016). Desde el sector privado también se impulsan acciones. Así, por ejemplo, en el marco de la Alianza para el Reciclaje en Costa Rica (alianza-público privada) entre 2014 y 2015 se recuperaron más de 185.000 toneladas de residuos. Por su parte, la campaña AmbientaDOS, durante los siete años que ha estado en vigencia el programa, ha logrado recoger más de 16.500 toneladas de material para reciclar (ProDus-UCR, 2016).

Sin embargo, aunque el uso de sistemas de eliminación de la basura alcanza un importante porcentaje de la población costarricense, en cuanto a servicio de recolección, muchos municipios mantiene bajos niveles de recolección: 46 cantones tienen coberturas superiores al 77% de los hogares, 23 están entre 47% y 77% y 12 tienen coberturas menores al 47%: los de menor recolección son Guatuso, Upala, León Cortés, Nandayure, Los Chiles, Talamanca y Turubares (ProDUS-UCR, 2016 con datos de la CGR). En 2015 un 23% de las personas en pobreza extrema y un

15% en pobreza no extrema quemaron su basura (Cuadro 4). Si además se considera el porcentaje de personas que botan o entierran la basura, el porcentaje de personas que realiza prácticas insostenibles alcanza el 31% y el 19%, respectivamente. Este es un tema en cual el país aún tiene retos importantes.

Cuadro 4. Uso de sistemas de eliminación de la basura, por nivel de pobreza. 2015 (porcentaje)

Sistema	Nivel de pobreza			Total
	Pobreza extrema	Pobreza no extrema	No pobre	
Camión recolector	68,4	80,1	90,2	86,9
La botan en hueco o entierran	7,8	4,2	2,3	3,0
La queman	23,0	15,2	7,2	9,7
La botan en lote baldío	0,6	0,5	0,2	0,3
La botan en río, quebrada o mar	0,1	0,0	0,0	0,0
Otro	0,3	0,0	0,1	0,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia con datos de la Enaho 2015, del Inec.

En forma paralela a las acciones convencionales en este campo, es cada vez más común que las personas incorporen entre sus prácticas la separación de residuos, pero esto no es algo fácil de medir y depende especialmente de encuestas y no de datos sobre cantidades recolectadas en realidad. Según la Encuesta de Hogares, más de un 35% de las personas –independientemente de su condición socioeconómica- reporta separar basura orgánica, y entre un 29% y un 44% separa plástico (INEC, 2015).

V.8 El uso y la conservación de los ecosistemas terrestres

La conservación no solo es la fortaleza mayor de la agenda ambiental en Costa Rica, sino, como fue apuntado arriba una fuente importante del desarrollo económico, del empleo y de la equidad social, y es la principal base sólida en cuanto al disfrute de los derechos humanos relacionados a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, salud e incluso derechos sociales y culturales que impliquen el disfrute de diversidad biológica. El país tiene logros importantes en materia de proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, efectuar una ordenación sostenible de los bosques, aunque es un poco más débil en detener y revertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de diversidad biológica (ODS 15).

A nivel internacional Costa Rica ha designado diferentes áreas del territorio terrestre y marino bajo Gráficos de conservación, que ilustran el compromiso del país por la conservación ambiental de su patrimonio natural y cultural (Recuadro 4).

Recuadro 4. Sitios denominados patrimonio mundial, cultural y natural

En el marco de la Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural de UNESCO (1972) Costa Rica tiene inscritos cuatro bienes Patrimonio de la Humanidad, sitios con un Valor Universal Excepcional reconocido por esta convención. En Costa Rica son 3 sitios naturales y uno cultural (UNESCO a, 2017) :

- Montañas de Talamanca-Reserva La Amistad / Parque Nacional La Amistad (1983, ampliado en 1990) (570,045 ha). Sitio Patrimonio Natural compartido entre Costa Rica y Panamá.
- Parque Nacional de la Isla del Coco (1997, ampliado en 2002) (199,790 ha). Sitio Patrimonio Natural.
- Área de Conservación Guanacaste (1999, ampliado en 2004) (147,000 ha). Sitio Patrimonio Natural
- Los asentamientos precolombinos con esferas de piedra del Diquís (2014) (24 ha, 143 ha zona de amortiguamiento). Sitio Patrimonio Cultural.

El Programa la Biósfera y el ser humano de UNESCO define las Reservas de Biosfera como áreas del territorio en las que la conservación de la biodiversidad y del paisaje; las actividades económicas, la sociedad y su cultura mantienen un equilibrio y el nivel de vida de la población, mostrando que es posible alcanzar un modelo de desarrollo sostenible en el territorio. Hay tres Reservas de Biósfera en Costa Rica (UNESCO b, 2017):

- Reserva de Biósfera La Amistad (1982) (612,570 ha)
- Reserva de Biósfera de la Cordillera Volcánica Central (1998) (650,918 ha)
- Reserva de Biósfera Agua y Paz (2007) (916,119 ha)

Costa Rica tiene designados 12 Humedales de Importancia Internacional, bajo el auspicio de la Convención Mundial de Humedales (1975), con una superficie de 569,742 hectáreas (RAMSAR, 2017):

- Palo Verde (1991)
- Caño Negro (1991)
- Tamarindo (1993)
- Terraba-Sierpe (1995)
- Gandoca-Manzanillo (1995)
- Humedal Caribe Noreste (1996)
- Isla del Coco (1998)
- Laguna Respringue (1999)
- Manglar de Potrero Grande (1999)
- Cuenca Embalse Arenal (2000)
- Turberas de Talamanca (2003)
- Humedal Maquenque (2010)

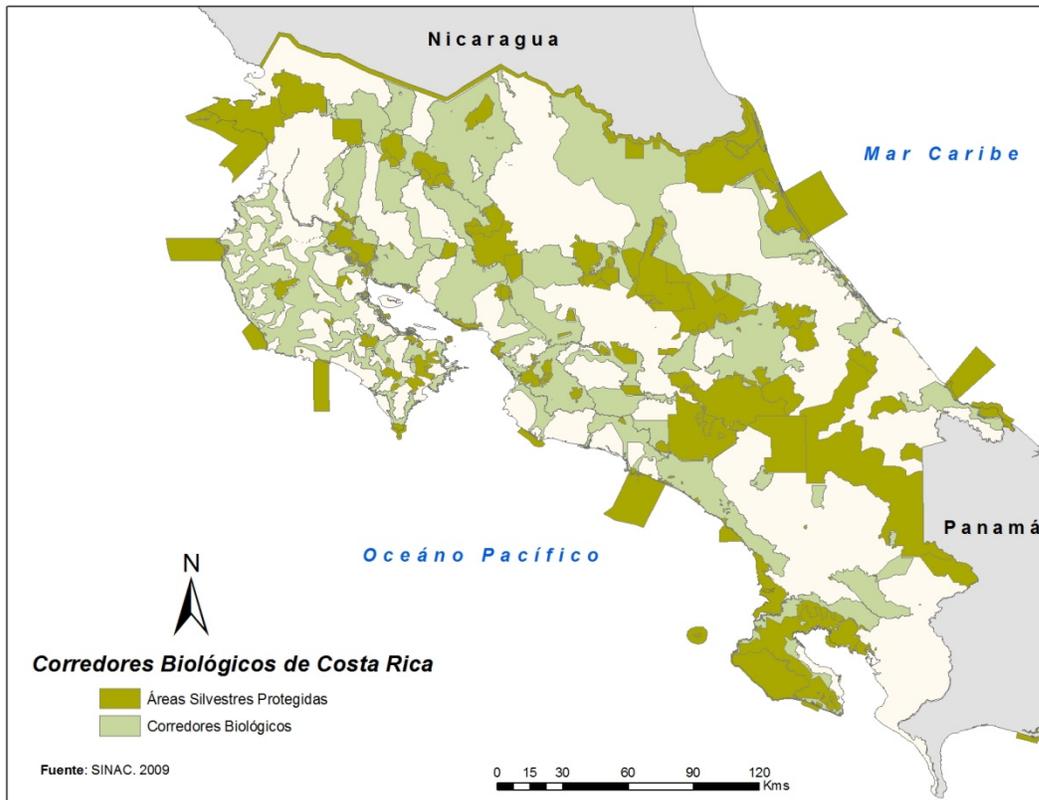
Para Costa Rica, la existencia de una extendida red de áreas protegidas significa ingresos financieros importantes. Según la última estimación conocida, las áreas silvestres protegidas generaron en 2009 cerca de 778 millones de colones (el 70% provino del turismo y un 26% de la generación hidroeléctrica), una cifra que representaba casi el tamaño de la factura petrolera (Cinpe-UNA, 2010). Un estudio del Catie identificó que en las poblaciones cercanas a las áreas protegidas se percibía una mejora en los ingresos de las familias y una mejor situación de empleo. Así, por ejemplo, los trabajadores que viven cerca de las entradas de los parques nacionales reciben, en

promedio, un salario que es alrededor de un 8% mayor que el de trabajadores con características similares que viven lejos de los parques (Robalino y Villalobos, 2014).

Sin embargo, en algunas localidades, han existido conflictos socioambientales relacionados con la tensión entre protección y conservación, particularmente en algunas de las zonas con altos porcentajes de áreas bajo resguardo (como Osa), en áreas marinas donde las necesidades de expansión han chocado con la problemática social y económica de poblaciones pesqueras que demandan el derecho al uso de los recursos. El Programa Estado de la Nación ha reportado una cantidad creciente de conflictos relacionados con el uso o situación legal de las áreas protegidas (cerca de 15 por año; PEN, 2013).

El país cuenta con un 26,5% de áreas protegidas en la parte continental, y considerando los corredores biológicos abarca aproximadamente un 37,3% (Mapa 3). Los proyectos Grúas II han identificado que aún existen vacíos de conservación en cerca de un 5% del territorio, para cumplir con la tarea de proteger una representación importante de todos los tipos de ecosistemas terrestres (Sinac-Minae, 2007). También existen rezagos en materia de protección de humedales y cuerpos de agua, algunos de ellos con esquemas de protección poco controlados o de un débil resguardo, o fuera de las áreas de conservación y muy vulnerables. Estos juegan un papel importante en cuanto a la protección del recurso hídrico y la adaptación frente al cambio climático.

Mapa 3. Áreas protegidas y corredores biológicos



Fuente: Elaboración propia con datos del Sinac y Astorga, 2010.

El logro más importante del país, particularmente desde la década de los años noventa, es la recuperación de cobertura forestal. Los factores detrás de dicha cobertura son diversos. Algunos tienen que ver con la política y la normativa de esa década, y particularmente con dos aspectos: la creación del instrumento de pagos por servicios ambientales, y la Ley Forestal (Ley 7575), que prohibió el cambio de uso del suelo en los bosques (PEN, 2015). También responde a aspectos de mercado, como los cambios en los precios de la carne, que transformaron la presión por la ganadería en Guanacaste, una de las zonas con mayor recuperación de bosque secundario (Inisefor, 2015).

En el caso del PSA, este pasó de financiar 88.830 a 43.321 hectáreas entre 1997 y 2014 en la modalidad de protección de bosques (Fonafifo, 2015). Eso significa hoy un 18% del territorio nacional. La recuperación se consolida recientemente: pasó de un 47% en el 2000 a un 52% en 2013 (Sinac-Minae y Fonafifo, 2014). Según el último mapa disponible, un 31% es bosque maduro, y la principal recuperación responde al bosque secundario (que es un 14% de la cobertura actual).

Pese a la protección formal del territorio, la biodiversidad enfrenta vulnerabilidades y problemas de coordinación institucional para su cuidado. El número de especies amenazadas creció en los últimos años. Entre 2011 y 2015 se dio un incremento del 12,03% en las especies registradas en la “Lista Roja” de la UICN, que ascendieron a 326. Además, se reportó que de 73 especies endémicas el 54,8% se encuentran amenazadas. Los anfibios son el grupo taxonómico que reúne el mayor número de especies endémicas bajo amenaza (UICN, 2016).

Además hay erosión y pérdida de diversidad genética de las poblaciones cuyo hábitat pudo ser destruido o deteriorado, como reflejan análisis como el Estado de los recursos filogenéticos forestales (CONAGEBIO, 2013), y en pérdida de parientes silvestres de especies importantes para la agricultura y alimentación, tema vinculado con seguridad alimentaria.

V.9 El uso y la conservación de los ecosistemas marinos

En el plano de los ecosistemas marinos, y del territorio marino costero, la tarea muestra más rezagos. El territorio protegido es proporcionalmente bajo, solamente un 3% del total, lo cual dificulta la tarea de conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible (ODS 14).

Diversas zonas han asumido algunas modalidades de manejo, que han permitido trabajar en las prácticas de pesca, como las áreas marinas de pesca responsable (actualmente existen seis AMPR; CoopeSoliDar, 2013). El SINAC-MINAE a través de iniciativas como el Proyecto Consolidación de las Áreas Marinas Protegidas (SINAC, PNUD, FMAM), así como el Proyecto Manejo Integrado de Recursos Marino Costeros en Puntarenas (Mar Viva, BID, FMAM) han explorado distintos modelos de gobernanza para el uso sostenible de los recursos marino costeros a través de procesos de planificación multisectorial (pesca, turismo, academia, gubernamental, civil, etc.) en los Sitios de Importancia para la Conservación Marina en Barra de Colorado, Pacífico sur, Cabo Blanco y Bahía Santa Elena y en las Áreas Marinas de Uso Múltiple de Golfo de Nicoya y Pacífico sur. Además, por primera vez en el país se han creado Consejos Locales y otros mecanismos de gobernanza que desde su esencia buscan el manejo sostenible de los recursos marinos costeros.

Sin embargo, se puede decir que en términos generales el país carece de esquemas sólidos de resguardo, comparativamente con la zona continental. Existe el problema de que hay áreas de amplia biodiversidad marina que no se encuentran bajo modalidades de conservación o adecuado manejo de su sostenibilidad, como es el caso de importantes golfos tales como el de Nicoya, Dulce o Papagayo (Sinac-Minae, 2007). Estas zonas han sido de una importante conflictividad social. En la parte costera, la regulación territorial es fragmentada, y existen serios problemas de cumplimiento de las normativas que ordenan el territorio. El cumplimiento de la ley ha creado tensiones, dado que en algunos casos se trata del desalojo de poblaciones que tiene muchos años viviendo en zonas con regímenes especiales. Esto ha llevado a cambios normativos, que intentan resolver parte de estas discrepancias, como fue el caso de la Ley de Reconocimiento de los Derechos de los Habitantes del Caribe Sur (Ley 9223). Al respecto cabe destacar que a inicios de 2016 se publicó la Ley de Refugio de Vida Silvestre Ostional (Ley 9348) que reconoce el derecho a concesionar dentro de áreas protegidas.

V. 10 La gobernanza ambiental

En Costa Rica, la normativa e institucionalidad ambientales han sido fructíferas en cuanto a la cantidad de normas y la creación de instrumentos para la gestión ambiental. Esta producción ha sido amplia y ha generado importantes herramientas formales para la gestión ambiental, en casi todos los ámbitos relacionados con la conservación, uso y manejo de los recursos naturales, así como con el control de ciertos impactos de la actividad productiva. Sin embargo, sus principales retos han estado en la capacidad de regulación efectiva, de control ambiental, y de cumplimiento de la legislación.

El sector institucional, por su parte, tuvo cambios en su estructura (Cuadro 10 del Anexo), más que en la creación de nuevas entidades, entre 2005 y 2015. La composición actual (decreto 38536-MP-PLAN) y sus reformas crea el sector de Ambiente, energía, mares y ordenamiento territorial, y da la rectoría al Ministro de ambiente. La institucionalidad mostró nuevas competencias aunque no necesariamente mejoró la capacidad de hacer en las entidades.

También en la década se aprobaron y oficializaron muchas políticas (Cuadro 9 del Anexo), las cuales son de las que más dificultades muestran para su concreción e implementación, como han señalado en algunas fiscalizaciones la Contraloría General de la República (por ejemplo, la Estrategia Nacional de Cambio Climático). O como se ha indicado en estudios, el avance en algunos planes como el PRESOL, en materia de residuos sólidos, que desde el año 2008 ha tenido logros en alguna materias pero no se ha podido cumplir a cabalidad en aspectos técnicos y financieros (PRODUS, 2016).

En Costa Rica, las entidades ambientales han sido señaladas como débiles en cuanto a su gestión institucional, y la conflictividad ambiental señala en parte las dificultades para el cumplimiento de sus tareas y de un efectivo control y regulación. En los últimos cinco años, han ocupado bajas posiciones en el índice de gestión institucional que realiza la CGR, sin cambios significativos en esa situación (Cuadro 5). El gasto de las entidades centrales (como el Minae o Sinac)ⁱⁱ representa apenas el 0,4% del PIB en el 2015.

Cuadro 5. Posición de las principales entidades ambientales en el IGI. 2010-2015

Entidad	2011	2012	2013	2014	2015
Sinac	141	155	157	140	123
Minae	144	146	94	129	108
Setena	96	131	144	143	142
Incopesca	95	116	142	105	80
ONF	137	143	138	131	130
Fonafifo	86	58	19	9	3
Conagebio	120	144	137	153	120

Fuente: Elaboración propia con datos de la CGR.

Lo que no es fácil es registrar sistemáticamente son los efectos de esa debilidad institucional. Los expertos señalan que “la información permite inferir que la administración activa no cumple adecuadamente con una parte sustantiva de sus mandatos: tiene problemas para hacer de la evaluación de impacto ambiental una herramienta efectiva, muestra débiles capacidades preventivas y fiscalizadores, de tal manera que se producen daños que son tratados solo a posteriori (y cuando son denunciados); además concreta poco las metas establecidas en los múltiples documentos de política pública que genera casi anualmente” (Cabrera, 2016). Todo lo anterior ayuda a que el tema ambiental sea cada vez más conflictivo. Además, se suma que el uso de los instrumentos existentes es limitado, por ejemplo con las herramientas propuestas por la legislación para el ordenamiento territorial. Por ejemplo en la GAM, no se lograron consolidar procesos regionales de planificación urbana, y eso en parte se da en todo el territorio por no haberse implementado la creación de planes reguladores cantonales que la legislación de los años sesenta obligaba crear en cada municipio. En el país en su conjunto, solamente el 38% de los cantones tiene planes reguladores (que son obligatorios desde la Ley de Planificación Urbana en los años sesenta). En la zona del Valle Central, 16 de los 36 municipios no tienen tampoco dichos planes al 2015.

V. 11 Principales retos en materia ambiental para la Agenda 2030

A continuación se presenta una lista de los principales retos en materia ambiental para lograr avanzar en los Objetivos de Desarrollo Sostenible que propone la Agenda 2030:

- Para conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” (ODS 11), es necesario mejorar la planificación urbana y el uso del territorio, que actualmente genera riesgo a pérdidas provocadas por eventos naturales, afectando así la posibilidad de mitigar los efectos del cambio climático (ODS 13), y generando degradación de tierras y pérdida de biodiversidad y ecosistemas (ODS 15), cubriendo con construcciones fuentes de recarga hídrica (ODS 6), provocando contaminación y afectación de la salud (ODS 3), segregación social (ODS 10), problemas de movilidad y de competitividad con sus consecuentes efectos en el empleo (ODS 8), y en general, restando calidad de vida a la población.
- Para asegurar el acceso a energías sostenibles (ODS 7), se requiere mejorar la matriz energética, actualmente altamente dependiente de los hidrocarburos que contribuyen al cambio climático. Ello requiere de reducir las emisiones del sector transporte, principal emisor de gases que provocan el efecto invernadero en el país. Entre las medidas que se han identificado como relevantes se encuentra el promover el uso de transporte público y

mejorar la planificación urbana para reducir el congestionamiento vial y con ello lograr reducir la contaminación del aire, así como ayudar a mitigar el cambio climático. Asimismo, se identifica la necesidad de mejorar la normativa para garantizar las pautas de consumo y producción sostenible, incluyendo la promoción del uso de energías limpias.

- Para avanzar en el ODS 6 relacionado con garantizar la disponibilidad y la gestión del agua y saneamiento para todos se requiere avanzar en los esfuerzos por elevar la cobertura de agua potable a la población especialmente en territorios indígenas y rurales. Asimismo, se requiere proteger las zonas de recarga de ser cubiertas por construcciones para lo cual se requiere poder implementar nuevamente medidas de planificación urbana coherentes con el desarrollo sostenible. También se necesita producir más información sobre la disponibilidad y uso del recurso hídrico, así como el estado de las fuentes de agua y mejorar el tratamiento de aguas residuales, que actualmente tiene una bajísima cobertura. En áreas rurales es especialmente importante tomar medidas para evitar la contaminación de fuentes de agua derivada del uso de agroquímicos, de los cuales el país hace un alto uso.
- Como parte del reto para conservar los océanos, mares y recursos marinos (ODS 14), y promover la utilización sostenible de los ecosistemas terrestres (ODS 15), así como tener un ambiente que propicie la salud y bienestar (ODS 3) se requiere mejorar la gestión de residuos sólidos. Este implica fortalecer las capacidades de los municipios para la recolección y tratamiento de los residuos y continuar trabajando con la población y empresas para mejorar las prácticas de consumo y producción en favor de la generación de una menor cantidad de desechos y de una gestión de residuos.
- Asimismo el reto de proteger los ecosistemas y la biodiversidad terrestre y marina (ODS 15 y ODS 14), requiere una mayor protección de los hábitats naturales. Destaca la necesidad de aumentar la protección de humedales, los que juegan un papel importante en el resguardo del recurso hídrico y la adaptación frente al cambio climático. Asimismo, se requiere mejorar la gestión y protección de áreas de biodiversidad marina que no se encuentran bajo modalidades de conservación o adecuado manejo de su sostenibilidad, tales como el Golfo de Nicoya, el Golfo Dulce, y el Golfo de Papagayo.
- El lograr abordar con éxito los anteriores retos requiere de reforzar las capacidades institucionales para implementar la normativa y políticas existentes en materia ambiental, ya que el país cuenta con amplia normativa y políticas y programas, pero poca capacidad para su implementación. Esta situación no se limita únicamente al ámbito ambiental sino que también se replica en otros ámbitos. Por ello, es necesario levantar las barreras que hacen que el Estado costarricense sea poco eficaz en implementar sus planes y normativas, de lo cual trata el capítulo VI sobre la gobernabilidad y efectividad del sector público.

Capítulo VI. La gobernanza

A lo largo de los anteriores capítulos se ha puesto de manifiesto el problema que tiene el sector público costarricense para hacer una implementación ágil, efectiva y eficiente de políticas y normativa en favor del cumplimiento de la Agenda 2030. Este capítulo indaga las causas de los problemas estructurales que dificultan la entrega eficaz y eficiente de servicios públicos para el cumplimiento de la Agenda 2030. Particularmente, esto se hace en el marco del ODS 16 y el ODS 17. El ODS 16 insta a *“crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”*, a *“crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas”*, *“garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades”*. Y el ODS 17 busca *“fortalecer los medios de ejecución”* incluyendo *“la movilización de recursos internos, ... con el fin de mejorar la capacidad nacional para recaudar ingresos fiscales y de otra índole”*.

En las últimas décadas, se han generado nuevos espacios, aunque aún incipientes, para aumentar la participación de la ciudadanía en el ámbito de la política pública. Entre estos se encuentran la instauración del referendo a escala nacional, la aprobación del mecanismo de iniciativa popular en la formulación de leyes y la formulación local de presupuestos participativos (que fue implementada en Alajuela en el 2004). A nivel local también existen mecanismos de participación directa como son el plebiscito o pronunciamiento ciudadano en temas relevantes a la región donde habita; el referendo para aprobar, modificar o derogar normativa municipal, y el cabildeo, en el que la población se reúne públicamente con el concejo municipal para dialogar sobre asuntos de importancia en su comunidad. Sin embargo, estos también han sido poco utilizados por la población (PEN, 2014) y si bien tienen el potencial de permitir una participación más directa de los ciudadanos en la toma de decisiones, tienen la limitación de reducir el margen de negociación política para la construcción de acuerdos, porque suelen operar con una lógica binaria: se vota sí o se vota no, pero no hay margen de elaborar acuerdos razonados con posiciones que cambien por medio de la negociación. La democracia plebiscitaria corre el riesgo de empobrecer el carácter deliberativo de la democracia y fortalecer las opciones excluyentes, generando una mayor polarización de la sociedad.

En materia de participación política de las mujeres, a través de la instauración de cuotas por género (PEN, 2015), se ha aumentado el acceso femenino a los cargos políticos, aunque como se expuso en el capítulo I aún hay mucho que avanzar, lo que quedó manifiesto en las últimas elecciones en las que no se logró la paridad por género en la Asamblea Legislativa ni en los puestos de alcaldes(as).

Para ser exitosa, una democracia, además de celebrar elecciones libres y transparentes, como lo ha hecho el país durante un periodo de 64 años, debe lograr los procesos de diálogo y negociación necesarios para construir respuestas efectivas a las necesidades de las poblaciones que viven en el país. De lo contrario sufre el riesgo de debilitarse y dar paso a otros tipos de regímenes que se alejan del respeto a los derechos humanos. En este sentido es que, a pesar de sus fortalezas, la democracia en Costa Rica ha venido experimentando a lo largo del tiempo un menor apoyo de la población. El índice de apoyo al sistema político calculado con base en el Barómetro de las Américas del Proyecto de Opinión Política de América Latina (LAPOP), muestra una tendencia al descenso desde la década de los años 80s, en el 2015 registró el segundo punto más bajo de la serie

histórica¹⁰ (el menor ocurrió en el 2012) (PEN, 2016). Esto no solo se asocia con un complejo proceso de transición en el sistema de partidos políticos costarricense en su capacidad representativa – a lo que nos referimos más adelante – sino también con una serie de trabas que complican la labor del sector público.

Y es que el sector público costarricense se encuentra crecientemente condicionado por una estructura institucional, reglas y procesos complejos que dificultan la gestión pública. Ante las dificultades para comprender y enfrentar la crisis de representatividad, se ha recargado al Estado y sus instituciones de controles y trabas para el ejercicio de sus funciones, las que se han agregado al desgaste propio de cualquier acuerdo institucional.

La dificultad de la gestión pública para satisfacer de forma efectiva y eficiente las necesidades de las poblaciones se manifiesta en múltiples ámbitos y de diferentes maneras. Se encuentra presente: en el rezago en infraestructura vial¹¹ y el colapso en el sistema de transporte urbano; en el desordenado crecimiento urbano y deficiente gestión del territorio; en las largas listas de espera para que las y los ciudadanos sean atendidos en el sistema de salud; en la dificultad para tomar medidas necesarias para elevar la calidad de la educación; en la tramitología que dificulta a los grupos vulnerables acceder a programas sociales¹² y a los emprendedores establecer nuevos negocios;¹³ en la dificultad para implementar las políticas tendientes a proteger el ambiente (mencionada en el capítulo V); en los esfuerzos infructuosos por detener el creciente déficit fiscal; entre otros.

Este capítulo identifica una serie de barreras institucionales, de gobernanza y de gestión pública que inciden en la posibilidad de atender exitosamente las necesidades de las poblaciones que habitan en el país y de avanzar de forma decidida en la Agenda 2030.

VI.1 La dispersión institucional, y las debilidades en la conducción

Diversos diagnósticos señalan que existe una fragmentación en el sector público costarricense (Banco Mundial, 2016, Academia de Centroamérica, 2016, PEN, 2014; OECD, 2015), la cual complica la conducción del aparato público y con ella la efectividad y eficiencia en la entrega de bienes y servicios públicos. Una de las formas en las que se manifiesta fragmentación o dispersión institucional es en la creciente importancia del sector público descentralizado con pocos mecanismos de dirección y de coordinación (OECD, 2015).

Una parte del sector público descentralizado está constituido por instituciones autónomas del Estado, creadas a partir de la Constitución Política de 1949. Estas gozan de independencia administrativa, están sujetas a la ley en materia de gobierno y cuentan con un cuerpo directivo que

¹⁰ El puntaje en el 2015 del índice de apoyo al sistema político fue de 59 puntos en una escala de 100, y en el 2012 había registrado un valor de 55,8, que representa el menor apoyo registrado (PEN, 2016).

¹¹ El 64% de la red vial requiere de mantenimiento o reconstrucción y según estudios de LANAMME 1000 puentes están fuera de servicio o pendientes (UNOPS).

¹² Durante la consulta Post 2015, en diagnósticos participativos diversos grupos sociales señalaron que la complejidad en los trámites que son requisito para acceder a distintos servicios sociales como una barrera para el acceso efectivo a programas sociales, a pensiones, seguros de salud, entre otros (SNU, 2013).

¹³ En los Indicadores relativos a la facilidad para hacer negocios (*Doing business indicators*), Costa Rica obtiene el puesto 83 de 189 países en el 2015, debido a la tramitología requerida por instituciones públicas (Banco Mundial, 2016).

es el responsable de su gestión. En la actualidad existen 35 entidades autónomas, la mayor parte fueron constituidas en los años cincuentas y sesentas, e incluyen instituciones que tienen un peso significativo en el país tales como la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), el Instituto Nacional de Seguros (INS), el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA), las universidades estatales y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), entre otras (Academia de Centroamérica, 2016).

Al sector público se han venido adicionando múltiples entidades en un proceso de creación de instituciones, caracterizado por la tendencia a sumar nuevas instituciones a las ya establecidas sin eliminar o adecuar las existentes, y sin una estrategia ni un modelo de organización definido. En el 2015 había un total de 332 instituciones públicas registradas; entre estas se contabilizan 18 Ministerios y cerca de cien órganos adscritos o desconcentrados (84 órganos adscritos a Ministerios, 13 órganos adscritos a Instituciones Autónomas, y 3 a la Presidencia), 35 instituciones autónomas, 21 empresas públicas estatales, 48 entes públicos no estatales, entre otras (Academia de Centroamérica, 2016).

La creación de órganos adscritos o desconcentrados se ha convertido en una práctica frecuente debido a las ventajas que estas ofrecen, incluyendo:

- Aumentan la agilidad para actuar en un contexto de rigideces operativas, legales y financieras que enfrenta el Gobierno Central para ejecutar programas y proyectos. Las instituciones de desconcentración máxima, permiten establecer un presupuesto independiente del ente al que se encuentran adscritos. Este no se encuentra sujeto a aprobación por la Asamblea Legislativa, sino solamente de la CGR, lo que permite agilizar los tiempos y procesos para la aprobación del presupuesto.
- Permiten acumular superávits ya que los ministerios pueden transferir a las instituciones adscritas sus superávits, posibilitando así utilizar los recursos que no se pudieron ejecutar en el periodo actual, en periodos posteriores.
- Facilitan atender los intereses de sectores particulares o gremios en las decisiones de la entidad, mediante el nombramiento de sus representantes en la Junta Directiva de la entidad.
- Permiten la especialización funcional, la cual puede ser una ventaja para atender áreas tales como el teatro, museos, ferrocarriles, etc. (Academia de Centroamérica, 2016).

Entre las consecuencias del crecimiento institucional del sector público de forma desordenada se encuentra la superposición de competencias y duplicación de funciones, lo cual ocurre por la práctica que existe de crear nuevas instituciones pero dejar otras que no se adecuan a las nuevas necesidades y coexisten las nuevas y las anteriores (ej.: INVU, el MIVAH, y el BANHVI), lo cual tiene claras consecuencias en la eficiencia en el uso de recursos públicos.

También como resultado de la dispersión institucional se presentan dificultades para coordinar y orientar la planificación y el accionar de las instituciones públicas. Esto, a su vez, se agrava por la falta de claridad y debilidad de las rectorías sectoriales (ej.: se identificó una débil rectoría en el sector infraestructura y transportes y rectorías difusas y atomizadas en el sector social). Otro ejemplo, ya mencionado en este documento es el caso de la conducción del sector salud, que por normativa la tiene el Ministerio de Salud, pero que en la práctica no logra una efectiva rectoría y coordinación con el ente encargado de proveer los servicios de salud (CCSS), lo cual termina

afectando la entrega en los servicios de salud, así como la salud financiera del sistema de salud (Muiser, 2013).

Finalmente, esta situación de fragmentación institucional aunada a débiles mecanismos de rendición de cuentas (tratados más adelante), facilita el predominio de determinados intereses sectoriales por encima del interés público o social, y posibilita la captura institucional por parte de determinados sectores.

Más adelante también se abordarán otras consecuencias de la dispersión institucional en materia de empleo público y de finanzas públicas.

VI.2 Barreras normativas, procedimentales, financieras y en capacidades

Existen diversos factores que se convierten en obstáculos para una efectiva entrega de bienes y servicios por parte del sector público. Entre estos se encuentran normativas inadecuadas, procesos complejos para poder ejecutar obra pública, limitaciones financieras y en capacidades, así como la cogestión del aparato público.

El rezago en infraestructura sirve de ejemplo para ilustrar el tipo de factores que dificultan la eficaz entrega de bienes y servicios públicos a las poblaciones que habitan en el país. Entre los factores que inciden en este rezago se han detectado procesos complicados asociados a la Ley de Contratación Administrativa, deficiencias en el marco regulatorio ambiental y en la Ley de Expropiaciones, así como el poco margen de acción para inversión que dejan la gran cantidad de obligaciones financieras inflexibles que se le han impuesto al Gobierno Central (PEN, 2015). Un diagnóstico realizado sobre la provisión de infraestructura en el país también señala como barreras: las capacidades técnicas del sector, la poca coordinación entre las entidades involucradas, el que el planeamiento de los proyectos pueda ser obstruido por decisiones de la Sala Constitucional, la complejidad y subjetividad de los procesos de selección de contratistas, entre otras (UNOPS, 2015).

Como se puede apreciar, las barreras que dificultan la gestión eficaz y eficiente se relacionan con deficiencias de la normativa, en los procesos, en la arquitectura institucional; además se relaciona con el efecto que ha tenido la intervención de la Sala Cuarta en aspectos operativos de la gestión pública, y con las capacidades técnicas del personal de las instituciones.

VI.3 Problemas en la gestión de los recursos humanos del sector público

En materia de gestión de recursos humanos el reciente diagnóstico realizado por la OCDE señala como puntos positivos que el país cuenta con uno de los rankings más altos de la región en cuanto a indicadores de servicio civil. Pero también señala que debe remozar el manejo de recursos humanos de cara a las necesidades futuras. Identifica varios problemas en este ámbito, incluyendo: la falta de una base de datos precisa que contenga información para conocer las características y la organización del empleo público; la dispersión salarial, la falta de alineación de la compensación por los méritos y el desempeño, y la carencia de herramientas para gestionar los recursos humanos de forma tal que estos se encuentren alineados con los objetivos de largo plazo del sector público.

La carencia de una base de datos centralizada con información sobre el recurso humano que labora en el sector público se convierte en una barrera para la transparencia y para la toma de decisiones informada que permita optimizar el uso del recurso humano para alcanzar los objetivos del gobierno, incluyendo gestionar los costos del empleo público (OECD, 2015).

Un segundo reto que señala la OECD en esta materia es el de mejorar la compensación de los empleados públicos basados en el mérito y reducir la dispersión salarial. Actualmente existen grandes dificultades para gestionar las compensaciones, lo cual se debe a: la falta de los datos consolidados sobre el empleo público, a la inexistencia de límites fiscales para el pago de salarios, a la complejidad de las combinaciones de pluses y salarios base, y a la intrincada red de convenciones colectivas¹⁴ y legislación que vinculan algunas compensaciones con otras (OECD, 2015). Lógicamente, detrás de estos problemas técnicos hay también un trasfondo político, ya que muchas de las características de los actuales sistemas de gestión y remuneración de los recursos humanos dentro del sector público costarricense fueron resultado de acuerdos políticos que, en su momento, reflejaban los balances de fuerzas existentes y las relaciones de diversos sectores sindicales con los partidos políticos – relación que ha ido cambiando a lo largo del tiempo y que hoy hace mucho más difícil la aprobación de las reformas necesarias.

Este sistema hace que haya amplias diferencias entre personas que hacen los mismos trabajos, lo cual ni es eficiente ni está en línea con un sistema basado en mérito. Esto puede generar desmotivación entre las personas que reciben menores salarios. También afecta la posibilidad de atraer y retener talento (OECD, 2015).

El diagnóstico de la OECD también encuentra que el Servicio Civil carece de herramientas para realizar una gestión efectiva de los recursos humanos, aunque la situación es desigual en las distintas entidades. Algunas organizaciones que se encuentran bajo el Régimen del Servicio Civil, tales como el Ministerio de Salud y el de Hacienda, tienen estrategias de manejo de competencias como parte de la gestión de recursos humanos, mientras que muchas otras no tienen un buen manejo del personal para intentar alcanzar objetivos de largo plazo (OECD, 2015).

Otro problema encontrado es la complejidad y la inflación de resultados que presenta el sistema de desempeño implementado por el Servicio Civil (OECD, 2015). Un 99,9% de los 33.558 empleados públicos bajo el régimen del Servicio Civil recibió en el 2015 fueron calificados como “excelentes”, “muy buenos” y “buenos” (La Nación, 2016).

Con base en el diagnóstico de la situación actual de la gestión de recursos humanos en el sector público costarricense, la OECD realiza las siguientes recomendaciones: construir una base de datos oportunos y precisos sobre los recursos humanos; desarrollar un sistema de compensación transparente, financieramente sostenible y basado en el mérito; introducir un marco coherente de competencias; mejorar el sistema de gestión alineada al desempeño; y desarrollar el liderazgo a nivel institucional e individual (OCDE, 2015). Si bien este tipo de propuestas de reformas técnicas a los esquemas de gestión y remuneración de los recursos humanos son importantes, es necesario enfrentar también las dificultades políticas para generar los cambios requeridos, identificando con transparencia los ganadores y perdedores potenciales y negociando los procesos de transición que hagan viables las reformas.

¹⁴ Como consecuencia de la dispersión institucional y la fragmentación, que se presenta una gran heterogeneidad en el empleo público y la política salarial, ya que el Régimen del Servicio Civil solamente aplica al gobierno Central y los entes autónomos y las empresas del Estado son regidas por sus propias convenciones colectivas en materia de empleo y remuneraciones (los entes autónomos y empresas del Estado tienen a cerca de dos tercios del empleo público) (Academia de Centroamérica, 2016).

En las reformas relativas la gestión de recursos humanos en el sector público es importante además que los cambios se orienten a mejorar los servicios públicos que reciben los usuarios, ya que como fue mencionado en capítulos anteriores, existen múltiples denuncias en distintos ámbitos en las que las y los usuarios, se sienten maltratados por los proveedores de servicios públicos. En este sentido, desde la perspectiva de lograr un mayor respeto a los derechos humanos, se considera importante propiciar una cultura de servicio a las personas como sujetos de derechos, y trabajar en la sensibilización así como en procedimientos específicos que permitan ofrecer bienes y servicios públicos adecuados a las diferentes características de las poblaciones que habitan en el país.

VI.4 Debilidades en monitoreo, evaluación y rendición de cuentas

La OCDE realizó un análisis del uso por parte del gobierno de herramientas de monitoreo y evaluación. Este apunta a que el país cuenta con un sistema nacional de monitoreo y evaluación (SINE) desde hace cerca de dos décadas, que incluye un marco legal integral para el monitoreo y la evaluación, una clara organización institucional con este propósito, y el programa FOCEVAL, el que con colaboración del gobierno alemán busca promover una cultura de evaluación y transparencia como base para tomar decisiones de política pública (OECD, 2015).

Sin embargo, como debilidades la OECD encuentra que el país no ha logrado que el sistema de monitoreo y evaluación esté orientado a los resultados y que más bien se ha enfocado más en la evaluación de procesos. Entre las áreas que identifica como las que el país debe mejorar se encuentran: lograr que todos los ministerios cuenten con un plan estratégico (según datos de MIDEPLAN solo 60% lo tienen) y que todos realicen el monitoreo y evaluación de sus resultados; utilizar los datos que genera el SINE para la investigación y el análisis estratégico sobre el desempeño; ajustar los procesos de monitoreo a las políticas públicas y al presupuesto; mejorar las capacidades en materia de monitoreo y evaluación y utilizar las habilidades adquiridas en las prácticas cotidianas de gestión; promover una cultura de monitoreo y evaluación en el sector público; desarrollar un enfoque equilibrado entre la rendición de cuentas y el aprendizaje con el fin de poder tener la oportunidad de equivocarse y aprender de las equivocaciones; promover la participación ciudadana en el proceso de evaluación (OECD, 2015). El Banco Mundial también recomienda mejorar el uso de sistemas de información, especialmente el lograr sistemas comunes para distintos actores del gobierno y modernizar los sistemas de monitoreo y evaluación en los sectores sociales (Banco Mundial, 2016).

En materia de coordinación y planificación, es importante avanzar hacia un estilo más flexible de planificación, con líneas estratégicas, metas de largo plazo y rutas críticas que con unos pocos indicadores permitan saber si se avanza en la dirección planteada y al ritmo esperado. También hace falta tener una contabilidad de costos mucho más precisa, de manera que se pueda racionalizar la utilización de los recursos y avanzar sistemáticamente hacia el aumento de productividad en los servicios públicos.

En términos de mejorar la rendición de cuentas, la OECD apunta a la existencia de una limitada transparencia presupuestaria “en términos de la legibilidad de los documentos disponibles”. Esto se debe a la existencia de inconsistencias en las clasificaciones de las instituciones utilizadas en los distintos ministerios, lo cual dificulta verificar la coherencia entre los objetivos, metas, indicadores y recursos. El mejorar la transparencia presupuestaria es otra recomendación que hace esta organización (OCDE, 2015).

Además de lo anterior, desde la perspectiva de derechos humanos, como fue mencionado en capítulos anteriores, es relevante que los datos y el seguimiento a las políticas públicas dé cuenta de los avances y retrocesos en resultados e impactos para los distintos poblacionales. Por ello, es relevante que los datos permitan visualizar las realidades y la evolución de la situación de los distintos grupos vulnerables, y que se pueda tener la información por sexo, etnia, región, edades, nacionalidad, y condición de discapacidad.

VI.5 El desequilibrio fiscal

La restauración de la sostenibilidad fiscal es apuntado por los diversos diagnósticos como uno de los problemas más importantes y urgentes que enfrenta el país, ya que representa una amenaza a los importantes logros que ha tenido el país en el cumplimiento de los derechos humanos y de desarrollo sostenible.

El déficit público y la deuda han aumentado desde la crisis global ocurrida en el 2009 (OECD, 2016 y Banco Mundial, 2016). En el año 2013 el déficit del gobierno central llegaba al 5,6% del PIB, y para el 2015 ya había alcanzado un 6,6%. Por su parte, la deuda pública ha aumentado a un ritmo de 12 puntos porcentuales en cinco años, llegando a 37% en el año 2013 y se estima que si no se implementan medidas para reducir el déficit y la deuda, esta llegará a representar un 63% del PIB en el año 2019 (Banco Mundial, 2016). En el 2014, el 29,1% del Presupuesto Nacional estaba dedicado al servicio de la deuda (PEN, 2015).

Entre las causas más inmediatas del déficit se encuentran tanto algunas de las medidas anti-cíclicas que el gobierno implementó como respuesta a la crisis económica internacional del año 2009, como algunas decisiones previas que se tomaron en un contexto de expansión económica y mejora de los ingresos fiscales que no se mantuvo con la crisis ni en los años siguientes. Entre ellas se encuentra el significativo aumento en los salarios públicos en el periodo 2008-2010, cuyo objetivo era el de reducir las brechas que se habían generado entre los profesionales del gobierno central – cuyos salarios habían crecido muy lentamente – y los profesionales de muchas instituciones autónomas que los superaban ampliamente. Como resultado de esta equiparación salarial, que llevó los salarios de los profesionales del gobierno central al percentil 50 del sector público (excluyendo los salarios del sector financiero), el rubro de salarios del gobierno central pasó de un 5.5% del PIB en el 2008 a un 7,4% en el 2014. Mientras esto ocurría, los ingresos de gobierno, que venían aumentando desde un 13,3% del PIB en 2005 hasta un 15,3% en 2008, más bien se redujeron a 13,4% y 13,1% del PIB en los dos años siguientes, y se han mantenido en esos niveles desde entonces. De esta forma, el aumento salarial no contó con los recursos para financiarlo y más bien contribuyó al aumento del déficit fiscal.

El país también, como parte de su estilo de desarrollo, ha venido progresivamente apostando a la ampliación del reconocimiento de derechos y libertades. Esto ha significado una creciente presión para las finanzas del gobierno, porque esta ampliación de derechos no ha venido acompañada de ingresos fiscales adicionales suficientes para su cumplimiento. A lo largo de décadas, se ha venido dando la aprobación de leyes y creación de nuevas instituciones que implican nuevas obligaciones financieras para el Estado pero que no estipulan de dónde provendrán los recursos para financiarlas. A esta situación el Estado de la Nación ha venido llamando la “promesa democrática” que amplía las expectativas de la población sobre lo que debe esperar del Estado, pero es

sistemáticamente incumplida (Para más detalles sobre la creación de legislación versus la asignación de recursos ver Cuadro 12 del Anexo) (PEN, 2014).

Una limitación adicional que dificulta a los gobiernos reducir el déficit fiscal es la presencia de lo que se ha dado en llamar los “disparadores del gasto” que están constituidos por distintos tipos de acuerdos, normas y prácticas que aumentan en forma automática los presupuestos públicos – y sin relación con la cantidad o calidad de los servicios públicos prestados.

Por un lado, están las diversas reglas de “enganche” salarial, o situaciones en los que los salarios de un grupo están atados a lo que ocurre en los salarios de otro grupo¹⁵, existentes en diversas instituciones autónomas, que generan aumentos automáticos en ciertas instituciones cuando se dan aumentos en otras. Gracias a este tipo de “enganches”, por ejemplo, los aumentos que se hicieron en el gobierno central con el objetivo de reducir la brecha respecto a otras instituciones públicas, provocaron aumentos en esas otras instituciones, destinados a reestablecer la brecha. La brecha entre las remuneraciones del gobierno central y otras instituciones autónomas crece aún más por la presencia de otro tipo de disparador, constituido por esquemas de aumentos automáticos en esas entidades autónomas, como el de las “anualidades” o pago por antigüedad de un 5,5% real por año que predominan en instituciones como la Caja Costarricense de Seguro Social y algunas universidades estatales, lo que redundará en aumentos de la planilla cercanos al 8% real anual.

A esto se agrega un problema que surge del establecimiento de mandatos para destinar ciertos montos – o porcentajes del PIB – a determinados rubros presupuestarios, sin definir al mismo tiempo de dónde saldrán los recursos para financiar estos gastos. En algunos diagnósticos esto se interpreta como un problema de inflexibilidad del gasto, sin embargo, tal enfoque no comprende la importancia – sobre todo desde la óptica de los derechos humanos – de que las inversiones dirigidas a garantizar estos derechos, estén debidamente protegidas en el presupuesto. El ejemplo más claro es el de la inversión educativa: a fines de los años setenta, como resultado de la crisis que se vivió, se procedió a recortar severamente la inversión educativa, reduciendo el año escolar en un mes y con una reducción de la cobertura educativa. Todavía hoy Costa Rica está pagando el impacto de este recorte de la inversión educativa, tanto en términos de la ausencia de suficiente mano de obra calificada como en términos de la creciente desigualdad del ingreso. Eso no habría ocurrido de estar constitucionalmente protegida la inversión educativa – como lo está en la actualidad¹⁶. Sin embargo, esto no significa que se puedan definir aumentos en el gasto sin establecer también los aumentos en los ingresos que serán necesarios para financiarlos. Por esto fue grave que mientras se aprobó la reforma constitucional que elevó del 6% al 8% la inversión educativa, no se pudiera consolidar la reforma tributaria presentada en esos mismos años y que, si bien fue aprobada por la Asamblea Legislativa, fue anulada por la Sala IV por razones de procedimiento.

Esta disparidad entre la velocidad a la que vienen creciendo los gastos y la velocidad a la que crecen los ingresos es la que ha resultado en un déficit creciente que, a su vez, provoca un endeudamiento crónico que – lógicamente – termina por aumentar el gasto público por la creciente atención a la

¹⁵ Un ejemplo de “enganche salarial” es que cuando los trabajadores no profesionales del gobierno central reciben aumento en salarios, a los médicos se les debe dar un aumento igual.

¹⁶ En 1997 se aprobó una reforma constitucional que estableció que el Estado debe dedicar el 6% del PIB a la educación.

deuda. De los egresos presupuestados por el Gobierno Central en el 2014, 34,4% estaban dirigidos al cumplimiento parcial de los mandatos constitucionales y el 22,5% a los mandatos legales. La suma de estas obligaciones resulta en un monto similar al de los ingresos fiscales, evidenciando la insuficiencia de los ingresos para cubrir los gastos: en los últimos años, los ingresos tributarios han oscilado entre 13% y 14% del PIB mientras que los gastos rondan el 20%, lo que evidencia un déficit estructural cercano al 6% del PIB (Cuadro 14 del Anexo). Como dijimos, dentro de los gastos ya hay que dedicar casi un 30% al servicio de la deuda.

Cuando se habla de la necesidad de recortar gastos, esto no debiera surgir de una decisión administrativa o meramente hacendaria, sino que debiera pasar por un acuerdo político: identificar cuáles gastos se quieren cortar, y hacerlo. Sin embargo, cuando se recorta el gasto sin ese tipo de acuerdo político, los resultados pueden ser miopes y hasta fatales, como ocurrió con el desmantelamiento del MOPT que hoy se refleja en la crisis de infraestructura. Es por eso que la discusión presupuestaria debe abordarse desde la óptica de la planificación estratégica: también para frenar el gasto hay que planificar, no es una decisión operativa. Desde esta óptica, el énfasis debiera ponerse no tanto en el nivel del gasto – ni el peso de los salarios en el gasto público, que es un componente normal en el sector servicios – sino en el ritmo de crecimiento del gasto y, en particular, en los “disparadores del gasto” mencionados más arriba. En este sentido, resulta urgente que el país se aboque a la discusión del empleo público y sus remuneraciones, de manera que se pueda resolver este problema.

A la fragmentación y automatismo del proceso de presupuestación y las rigideces que impiden que el gobierno central pueda tomar medidas mayores para controlar el aumento en el gasto, se le suma también el problema de que el país no cuenta con mecanismos efectivos para implementar la disciplina fiscal en el presupuesto por parte del gobierno central. Aunque la Constitución Política establece que las finanzas públicas deben estar balanceadas y ser sostenibles y prohíba al Congreso aumentar el presupuesto sin nuevos ingresos para financiar los gastos, en la práctica esto no se cumple (OCDE, 2016).

Desde la perspectiva de los ingresos, según la OCDE, el ingreso del gobierno proveniente de los impuestos es bajo como porcentaje del PIB, cuando se compara con los países de la OCDE, así como otros países de América Latina (OCDE, 2015). Parte de las razones por la que esto ocurre es porque el impuesto de la renta tiene un carácter cédular y territorial con tasas distintas para distintos tipos de renta, según su origen. La dispersión en las tarifas y el carácter territorial da paso al arbitraje¹⁷ y da paso a la posibilidad de la elusión fiscal¹⁸. También, la base imponible es reducida en razón de la existencia de múltiples exoneraciones fiscales, como las que tiene la mayor parte del sector de servicios en cuanto al impuesto general de ventas (excepción de hoteles y restaurantes), que es uno de los sectores más dinámicos de la economía (PEN, 2015). La tasa del impuesto de ventas o de valor agregado también está por debajo de las tasas prevaletentes en los países de la OCDE)

A partir de diagnósticos recientes el Banco Mundial y la OECD han realizado varias sugerencias para mejorar el balance fiscal, entre éstas: aumentar los ingresos fiscales y contener el gasto o, dicho de

¹⁷ “El arbitraje es la ganancia que se consigue al reportar rentas con distintas fuentes de origen, aprovechando que el carácter cédular del impuesto permite obtener bajas tasas impositivas.” (PEN, 2015)

¹⁸ La elusión fiscal en este caso se da al fraccionar la empresa “madre” en partes para que ninguna sobrepase en utilidades los primeros tramos de la escala impositiva y así se pague menos impuestos.

otra forma, aumentar el ritmo al que crecen los ingresos y reducir el ritmo al que crecen los gastos; aumentar la transparencia y predictibilidad al marco fiscal, y reforzar el control del gobierno central sobre las finanzas públicas. Para aumentar los ingresos fiscales recomiendan reducir las exenciones de impuestos, haciendo que no haya sectores importantes de la economía que no contribuyen con el financiamiento del gasto y la inversión pública. Para contener el gasto, como dijimos, sugieren enfrentar los disparadores automáticos de los salarios públicos y la revisión de la sostenibilidad de los regímenes de pensiones. También proponen adoptar procedimientos y herramientas para examinar de forma más rigurosa los costos fiscales de largo plazo de la adopción de nuevas leyes con el fin de que se tome en cuenta cuando son votados en la Asamblea Legislativa. En materia de control del gobierno central sobre las finanzas públicas, proponen un presupuesto más consolidado que permita más control sobre el gasto de las instituciones autónomas (Banco Mundial, 2016; OECD, 2015; OECD, 2016).

El Ministerio de Hacienda convocó a un diálogo nacional abierto al público sobre la reforma fiscal. En el 2014 esta entidad publicó un documento con recomendaciones para una hoja de ruta para lograr el gradual restablecimiento del equilibrio fiscal y entre sus principales recomendaciones se encuentran: la contención del gasto vía la racionalización de los regímenes de pensiones existentes de manera que se mejore sus sostenibilidad y se logre una mayor convergencia hacia las condiciones del régimen de invalidez, vejez y muerte de la CCSS; limitar las exoneraciones a los impuestos de ventas y renta, ampliando la base de ventas; la sustitución del impuesto general de ventas por un impuesto al valor agregado (IVA), con tasas preferenciales para algunos servicios y para la canasta básica; sustituir el impuesto de renta cedular por el de renta global; elevar las escalas del impuesto de renta para que sean más progresivas que las actuales (PEN, 2015). Como puede verse, muchas de estas recomendaciones son coherentes con las que emanan de los diagnósticos realizados por el Banco Mundial y la OECD. Sin embargo, las soluciones compartidas entre “técnicos” no siempre tienen viabilidad política en un país que con grandes dificultades para llegar a acuerdos políticos.

Desde la perspectiva de derechos humanos, es importante llamar la atención para que las distintas soluciones propuestas al déficit fiscal eviten impactos en los grupos que se encuentran en condición de pobreza y vulnerabilidad. Para ello, las medidas a tomar deben considerar los efectos que tienen los impuestos y las transferencias directas e indirectas en la pobreza y la desigualdad. Un estudio que realizó un ejercicio en el 2010 sobre el efecto de los impuestos y las transferencias en la pobreza y la desigualdad, que después de contabilizar los efectos de la reducción de impuestos directos, indirectos y las transferencias directas, el coeficiente de Gini, se reduce de 0,508 a 0,486, mostrando una disminución de la desigualdad. La reducción en la desigualdad se hace más significativo cuando se contabilizan las transferencias en especie (salud y educación), pues cuando este efecto se suma a anteriores, este indicador llega 0,393. Por el contrario encuentra que la pobreza, medida a través de la línea de pobreza, aumenta al contabilizar el impacto de los impuestos, y que este no logra compensarse por las transferencias directas (PNUD, 2014) (y las transferencias indirectas en salud y educación no se consideran al medir la línea de pobreza, aunque sí en otras mediciones de pobreza mostradas en el capítulo 2). Estos datos muestran la gran importancia de la inversión social en los resultados sobre la equidad en el país y la necesidad de sanear las finanzas públicas para poder seguir invirtiendo en programas universales y selectivos que benefician a las poblaciones más vulnerables del país.

VI.6 El desgaste de los partidos políticos y la dificultad para llegar a acuerdos

El sistema político costarricense ha experimentado importantes transformaciones en las últimas décadas, las cuales han resultado en un debilitamiento de las estructuras tradicionales, una reconfiguración de la cantidad de actores que participan en la arena política y cambios en la forma de hacer política. Uno de los resultados ha sido una mayor dificultad para llegar a acuerdos y hasta de saber a qué acuerdos se quería llegar.

Encuestas realizadas por el Proyecto Opinión Pública de América Latina (Lapop) y el Programa Estado de la Nación sobre el sistema político muestran que la ciudadanía ha perdido confianza en “los políticos”. Hay un constante desprestigio de la clase política y como se mencionó arriba, se han registrado inclusive bajos niveles de apoyo y satisfacción con la democracia. El Proyecto Estado de la Nación ha construido un indicador de las personas que se encuentran insatisfechas con el sistema político por partida triple: debido a que muestran bajos puntajes en su apoyo a los principios democráticos, respaldo a la institucionalidad política y el desempeño del gobierno. Este indicador muestra que con respecto al periodo comprendido entre el 2004 y el 2015, ha crecido significativamente la razón de las personas “triplemente insatisfechas” con respecto a las “triplemente satisfechas”, ya que en el 2004 esta razón no llegaba al 0,1 y en el 2015 superó el 0,4. Esta razón mostró su punto más alto en el 2012, cuando esta llegó a más del 0,6. Según investigaciones realizadas por el Programa Estado de la Nación, las personas se muestran insatisfechas con el rumbo del país, la dificultad para conseguir empleo y la situación en comparación a la época de sus progenitores, temas en los que en una escala del 0 al 10 en la que el 10 significa “muy descontento” y el 0 “nada descontento”, el promedio de insatisfacción es superior a 7,5. La insatisfacción es relativamente generalizada pues no se concentra en grupos particulares. El malestar es mayor con la situación económica del país, seguida de las instituciones de la democracia representativa (la Asamblea y los partidos políticos) y el desempeño gubernamental (PEN, 2016). Este descontento se puede interpretar como una respuesta al incumplimiento real o percibido de las promesas electorales y a los episodios también reales o percibidos de corrupción protagonizados por políticos.

Un ejercicio realizado durante el más reciente periodo electoral en el cual se dio seguimiento a la opinión de un grupo de electores en distintos momentos en el tiempo, revela que los partidos políticos ya no cuentan con bases electorales sólidas y más bien se presentan situaciones de apoyos volátiles, y que los electores inclusive pasaban de apoyar partidos de izquierda a partidos de derecha o viceversa en un periodo muy corto (PEN, 2015). Esto se puede interpretar como una señal del debilitamiento de los partidos como mecanismos para representar propuestas políticas definidas y para facilitar la canalización de las demandas ciudadanas al gobierno.

También es importante mencionar que, ante la reducción en el apoyo a los partidos tradicionales, han surgido nuevas fuerzas que han transformado el sistema político costarricense de un sistema bipartidista, a uno multipartidista. En el 2014, el multipartidismo se profundizó y la Asamblea Legislativa quedó conformada por diputados de nueve partidos; el número más alto en la historia costarricense y ningún partido logró tener una mayoría calificada en el Congreso. Con el multipartidismo se expanden las oportunidades para que una pluralidad de intereses intervenga en los procesos políticos, lo que puede enriquecer la democracia. Pero también se dificulta la gestión política, debido a la mayor fragmentación partidaria que se presenta en el Congreso, la cual aumenta los costos de transacción para llegar a acuerdos políticos (PEN, 2015). Además se dificulta

la toma de decisiones en la Asamblea debido a que el reglamento que la rige fue diseñado para épocas de bipartidismo y en un contexto multipartidista las reglas del pasado permiten que se entrase el proceso de toma de decisiones.

En este contexto de dificultades para alcanzar acuerdos políticos y canalizar las demandas por las vías tradicionales, se está presentando también un crecimiento en las acciones colectivas. El Estado de la Nación ha venido dando seguimiento en el tiempo a este tipo de acciones y encontró que en las últimas dos décadas la protesta ciudadana ha aumentado en cada administración de gobierno. Las protestas ciudadanas por distintos motivos pueden ocurrir por la falta de atención o respuesta efectiva por parte del Estado a demandas específicas de grupos de ciudadanos y también pueden ocurrir como efecto contagio, al ver algunos grupos que este mecanismo ha resultado ser más efectivo que otros para lograr los objetivos deseados.

Este no es un simple fenómeno cuantitativo sino que refleja – junto al multipartidismo – un hecho político importante: a partir de la crisis de inicios de los años ochenta y del complejo proceso de estabilización y ajuste que le siguió, se fueron redefiniendo las relaciones entre las organizaciones gremiales y sindicales y los partidos políticos. Dos hitos importantes en esta redefinición estuvieron dados, en primer lugar, por la huelga del Magisterio para enfrentar la reforma de su régimen de pensiones en el año 1996, donde si bien el gobierno logró aprobar la reforma, el Partido Liberación Nacional perdió su vinculación histórica con las organizaciones magisteriales; y en segundo lugar, por el llamado “combo del ICE” en el que tanto los sindicatos del sector público como diversas organizaciones estudiantiles y sociales se enfrentaron al gobierno en 2002, frenando su intento por privatizar el ICE, resultando también en un alejamiento del movimiento sindical de los partidos políticos tradicionales.

Pero esto no solamente ha sido cierto en lo que respecta a las organizaciones populares, sino que también se han desdibujado las lealtades y comunidad de intereses que por varias décadas caracterizaron la relación entre diversos sectores de la clase empresarial y los partidos políticos tradicionales. Esta identidad había empezado a romperse ya a fines de los años setenta pero fue durante los años ochenta que, conforme se redefinía la estructura productiva del país, se redefinían también sus sectores y clases sociales y la vinculación de sus líderes y organizaciones con el sistema político.

Una de las consecuencias de este debilitamiento de los partidos políticos como canales de comunicación con las instituciones de gobierno o legislativas, es el de haber contribuido a que los diversos sectores busquen otras vías para canalizar sus demandas o defender sus intereses (PEN, 2015). Esta es una transformación que todavía parece estar en proceso y que se refleja en el elevado y creciente porcentaje de la población – y de sus sectores – que no parecen sentirse representados por las organizaciones políticas (los partidos) existentes.

VI.7 Principales retos en materia de gobernanza para avanzar en la Agenda 2030

En conclusión, la institucionalidad costarricense requiere remozarse para estar a la altura de los retos actuales que enfrenta el país. La arquitectura institucional del Estado costarricense, que en el pasado mostró gran robustez para avanzar con una impresionante eficacia en la resolución de problemas sociales y económicos, se ha desdibujado y se ha debilitado. La incapacidad de las distintas administraciones para resolver problemas conocidos y persistentes como el déficit de infraestructura y el déficit fiscal son prueba de ello.

Se podría decir que el problema más urgente del Estado costarricense es el desequilibrio fiscal, porque no hacerlo implicaría el riesgo de grandes retrocesos para el país en materia social, económica, y ambiental. Pero se podría también decir que el problema más importante del país en el largo plazo, es el reformular la arquitectura institucional y las reglas con las que opera el Estado, para que este pueda responder de forma eficaz y eficiente a las necesidades de la población. Esto es, arreglar los problemas de fondo y dejar de inclinarse por las rutas más fáciles para esquivarlos, lo cual en el corto plazo permite apagar incendios pero en el largo plazo complica aún más la solución.

Este capítulo ha repasado las conclusiones de diagnósticos realizados recientemente en torno a temas específicos a abordar, tales como la dispersión institucional, las fallas en normativa, los problemas en la gestión del recurso humano, el rol de la Sala Cuarta, las debilidades en el uso del sistema de evaluación y monitoreo para orientarse a resultados y como estos factores estructurales impiden una fácil solución al problema del déficit.

Una reforma de este tipo supone, necesariamente, un remozamiento de la política: de los canales mediante los cuales los distintos sectores y actores de la sociedad participan en la resolución de conflictos y en la construcción de acuerdos sobre la dirección del desarrollo costarricense. Para desamarrar los nudos más complejos y profundos que tienen al Estado costarricense amarrado, se requieren acuerdos políticos relevantes; se requiere renovar el Contrato Social. Esto es decidir como sociedad sobre el rumbo del país que queremos en el largo plazo, cómo vamos a distribuir entre los distintos sectores tanto los frutos como los costos del desarrollo, y cómo vamos a lograrlo, lo cual implica hacer acuerdos sobre lo que los distintos grupos sociales están dispuestos a aportar, y qué están dispuestos a ceder. Implica que los representantes de cada sector puedan pensar más allá de sus intereses particulares y que entiendan que, como sociedad estamos atrapados en un problema tal como el “dilema del prisionero”, en el que si todos nos preocupamos solo por nosotros mismos o nuestro pequeño grupo, todos como sociedad sufriremos más que si logramos acuerdos colectivos razonables. Para todo esto la Agenda 2030 puede servir de punto focal en torno al que se busque impulsar a acuerdos y planes de mediano y largo plazo.

Capítulo VII. El Posicionamiento Estratégico de las Naciones Unidas

Después de realizar un análisis de la situación del desarrollo del país y los principales desafíos que este encara, el presente capítulo realiza un recorrido por las áreas en las que el Sistema de Naciones Unidas en Costa Rica se encuentra mejor posicionado para colaborar con el Estado costarricense. Comienza por exponer el rol de las Naciones Unidas en el mundo con base en su mandato. Luego expone el posicionamiento internacional del SNU y finalmente realiza una discusión en torno a posibles roles de cooperación que el Sistema de Naciones Unidas en Costa Rica puede ejercer con ventaja comparativa.

VII.1 EL Mandato de las Naciones Unidas

El rol de las Naciones Unidas en el mundo comprende mantener la paz y la seguridad, proteger los derechos humanos, promover el derecho internacional, fomentar el desarrollo sostenible, y brindar asistencia humanitaria.

En términos de la agenda de trabajo, tal y como fue mencionado en la introducción de este informe, los países miembros de las Naciones Unidas adoptaron la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, la cual incorpora los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS). A la luz de esta Agenda, se comprometen a trabajar unidos para lograr un desarrollo social y crecimiento económico inclusivo y la protección del ambiente. Por lo tanto Agenda 2030 y los ODS constituyen referentes ineludibles para enmarcar el trabajo del SNU en los países en el periodo 2015-2030.

Mientras que la Agenda 2030 y los ODS constituyen el referente sustantivo del quehacer del SNU en los próximos años, también se han establecido lineamientos estratégicos organizacionales. En este sentido, los países miembros de las Naciones Unidas han enfatizado la necesidad de promover un sistema integrado y coherente de planificación estratégica, implementación y reporte. En consecuencia la organización ha determinado acciones estratégicas para guiar su trabajo, las que incluyen: 1) lograr una mayor coherencia entre las agendas de las Naciones Unidas sobre el desarrollo, ayuda humanitaria, derechos humanos y construcción de paz; 2) adoptar prácticas basada en información de riesgo y evidencia; 3) fortalecer la coordinación, la coherencia del sistema y la integración; 4) adoptar prácticas operativas comunes y de alto desempeño; 5) fomentar el desarrollo de alianzas y financiamiento compartido; 6) alimentar el liderazgo como un acelerado para mejorar la efectividad del SNU; 7) establecer el MAPS19 (*Mainstreaming, acceleration and policy support*) como el abordaje común para el apoyo a las políticas a los Estados Miembros en relación a los ODS; 8) comprometerse a rendir cuentas en todos los niveles en relación a los acuerdos y abordajes interagenciales; y 9) alinear la programación de las agencias y las operación

¹⁹ “Mainstreaming” o transvesalización se refiere a aterrizar la Agenda 2030 en los planes de desarrollo nacionales y locales y buscar que se le asignen recursos. Y ver como la asistencia al desarrollo brindada por el SNU pueden apoyar estos planes. Por “acceleration” o aceleración se busca enfocar los recursos en áreas prioritarias, poniendo atención en las sinergias, intercambios, cuellos de botella, financiamiento, alianzas y monitoreo. “Policy support” o apoyo a las políticas públicas se refiere a asegurar que el expertise del SNU se haga disponible y al menor costo disponible (UNDG, sin fecha).

con los principios del UNDG y la Junta Directiva para la Coordinación (Chief Executives Board for Coordination-CEB) (UNDG, 2016).

Cabe destacar que los cuatro principios programáticos centrales del Sistema de Naciones Unidas son: derechos humanos, sostenibilidad, no dejar a nadie atrás, y la rendición de cuentas (UNDG, 2016). Estos deben ser referentes importantes para la definición de la agenda de cooperación específica del SNU con los gobiernos.

VII.2 Las ventajas comparativas de las Naciones Unidas

El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas en el 2015 realizó una encuesta a los gobiernos de países que ejecutan programas y a las y los coordinadores residentes, equipos de gestión de operaciones y las sedes de las entidades del Sistema. Se les pidió a los países que seleccionaran los dos proveedores preferentes de apoyo externo para abordar los distintos temas. Entre la lista de temas se encontraban: Dificultades de ámbito mundial que exigen la adopción de medidas colectivas; paz, seguridad y asistencia humanitaria; asesoramiento en materia de políticas sobre estrategias y planes nacionales; desarrollo de la capacidad institucional; facilitación de la participación de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales en los procesos nacionales de desarrollo; asesoramiento sobre programación sectorial y asistencia técnica; apoyo a la cooperación Sur-Sur y triangular; movilización de recursos externos para el desarrollo; apoyo a la cooperación regional o subregional, y aporte de equipo y servicios.

Entre los organismos a seleccionar se encontraban: Sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo (fondos, programas y organismos especializados), Instituciones de Bretton Woods (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, etc.), Otras instituciones multilaterales y regionales que no forman parte de las Naciones Unidas, Asociados del CAD/OCDE (donantes bilaterales tradicionales), Asociados del Sur, Asociados temáticos o en virtud de alianzas (como el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA). En total 128 países respondieron y en las áreas en las que más países eligieron al SNU fueron: en primer lugar, “dificultades de ámbito mundial que exigen la adopción de medidas colectivas” seguido de “paz, seguridad y asistencia humanitaria”, “asesoramiento en materia de políticas sobre estrategias y planes nacionales” y “desarrollo de la capacidad institucional”. Además, el SNU obtuvo una mayor puntuación que otras organizaciones respecto de la “facilitación de la participación de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales en los procesos nacionales de desarrollo”. En el área de la “movilización de recursos externos para el desarrollo”, las instituciones de Bretton Woods tuvieron la mejor posición, y el SNU resultó de segundo (Cuadro 15 del Anexo, Naciones Unidas, 2016).

En encuestas realizadas en el 2012, 2014 y 2015 se consultó a los países sobre los temas en los que la contribución del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo había sido “especialmente importante”. En el ámbito temático sobresalen la cooperación en materia de: la salud, la igualdad de género, el medio ambiente y la gobernanza como los temas en los que con mayor frecuencia señalaron la contribución del SNU como relevante. En cuanto los temas en los que se señala con menos frecuencia su contribución se encuentran: la transferencia de conocimientos y tecnología, la descentralización y la industria, el comercio y las inversiones (Cuadro 16 del Anexo, Naciones Unidas, 2016).

En cuanto a los temas señalados por los países que ejecutan programas como los temas en los que posiblemente necesitaran la asistencia del SNU para el desarrollo en los próximos 4 años, el medio ambiente y los recursos naturales ocuparon la primera posición de la lista, seguidos de las políticas de desarrollo sostenible, la agricultura y el desarrollo rural, el crecimiento económico y el empleo, y la salud (Cuadro 17 del Anexo, Naciones Unidas, 2016).

En los ejercicios de análisis para alimentar la planificación que realizan las oficinas de país de las Naciones Unidas, los países típicamente identifican en las siguientes ventajas comparativas de las Naciones Unidas:

- Mejorar las capacidades nacionales a todos los niveles propiciando la apropiación nacional.
- Apoyar la implementación y el seguimiento a los compromisos, normas y estándares internacionales, incluyendo la Agenda 2030, el Acuerdo de París en materia de cambio climático; el Marco Sendai en la reducción de desastres, los acuerdos ambientales multilaterales (MEAS por sus siglas en inglés), los tratados internacionales y regionales sobre derechos humanos y los acuerdo, entre otros.
- Convocar una amplia gama de actores nacionales e internacionales.
- Brindar expertise técnica de alta calidad en áreas específicas.
- Evaluar y dar seguimiento de manera objetiva al marco de desarrollo nacional.
- Brindar apoyo técnico imparcial en la elaboración de políticas, basada en la experiencia internacional, y las buenas prácticas.
- Proveer un espacio neutral en el que asuntos políticos sensibles puedan ser tratados y resueltos (UNDG, 2016).

Con esta información sobre el posicionamiento internacional del Sistema de Naciones Unidas como referente, a continuación se aborda este tema en el ámbito de Costa Rica.

VII.3 Las ventajas comparativas de las Naciones Unidas en Costa Rica

Para Costa Rica no existen encuestas específicas que permitan conocer la opinión de las contrapartes y el funcionariado sobre las áreas temáticas y mecanismos en los que las Naciones Unidas pueden hacer contribuciones significativas al desarrollo sostenible del país y en las que tienen ventajas en relación a otras organizaciones de cooperación.

Sin embargo, hay alguna información cualitativa disponible, recabada a partir de un taller con funcionarias y funcionarios del SNU en Costa Rica, y los resultados de grupos focales y entrevistas realizadas en el marco de la Evaluación del MANUD en los que participaron contrapartes, colaboradoras(es), y funcionarias(os). En estos ejercicios se tocó el tema, aunque de manera marginal, pues no era su foco principal. También se cuenta con un documento en el que la coordinadora residente reflexiona sobre las ventajas comparativas del SNU en el país.

Como fuente de información adicional tiene información recabada también en el marco de la Evaluación del MANUD sobre lo que ha hecho el SNU en Costa Rica en los últimos años, lo que permite identificar las áreas temáticas y tipos de cooperación que ha estado utilizando el SNU en el país (Cuadros del Anexo). Lamentablemente, es escasa la información sistemática disponible que permita dar un panorama general y un análisis exhaustivo sobre el grado de impacto que ha tenido

el SNU en las distintas áreas, pero la información existente aporta algunos elementos que pueden ayudar a dar luces sobre las áreas de ventaja comparativa del SNU.

El análisis de las ventajas comparativas del SNU en Costa Rica se debe hacer a la luz de su coyuntura actual, en la que el país, en razón del incremento en su PIB per cápita, se encuentra en un proceso de reducción acelerada de los recursos provenientes de la cooperación internacional con los que usualmente contaba para operar. Como consecuencia el personal de las agencias en el país se ha reducido drásticamente, así como los recursos que se reciben del exterior para apoyar la ejecución de programas. En este marco, el valor agregado de los distintos roles de cooperación de las Naciones Unidas definirá la anuencia del país a financiar sus distintas actividades.

A continuación se realiza un análisis de las potencialidades y limitaciones sobre lo que el SNU en Costa Rica está posicionado para hacer mejor en el país.

VII.3.1 Dar seguimiento al cumplimiento de los derechos humanos, acuerdos y compromisos internacionales

Un tipo de cooperación del SNU consiste en dar seguimiento al cumplimiento de los derechos humanos, acuerdos y compromisos internacionales. Esta es un área en la que el SNU tiene mandato, experiencia internacional y capacidad de acción.

El SNU ha venido apoyando al Estado costarricense en la elaboración de estadísticas y de estudios de monitoreo del cumplimiento a los compromisos internacionales ambientales y en derechos humanos, así como acuerdos internacionales. Por ejemplo, en los últimos años el SNU brindó apoyo al país para realizar los informes de seguimiento al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el Informe nacional de Biodiversidad 2015, la Tercera Comunicación ante la Convención Marco de Naciones Unidas sobre cambio climático, entre otros.

El Sistema de Naciones Unidas en Costa Rica también ha realizado aportes importantes en el apoyo y la producción de información en áreas en las que se presentaban vacíos. Un área en la que ha jugado un rol importante es en la generación de datos desagregados y diagnósticos que visibilizan la situación de poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, exclusión y que experimentan distintos tipos de carencias el cumplimiento de sus derechos (estadísticas en materia de salud sexual y reproductiva, de género y violencia, de salud desagregadas por género, la situación de la cultura, o de poblaciones como la niñez, la adolescencia, la población afrodescendiente, la población indígena, etc.). En este ámbito la ventaja del SNU emana del trabajo constante y enfocado que realiza en algunos temas (tales como género, salud, salud sexual y reproductiva, educación, ambiente, la prevención del delito y el tratamiento del delincuente) y con poblaciones determinadas tales como la población migrante, la población refugiada, la niñez y adolescencia, la población con VIH-Sida, la población indígena, la población afrodescendiente, la población con alguna discapacidad).

El SNU también ha trabajado en llenar vacíos de información en temas particulares de gran relevancia en materia ambiental. Por ejemplo, apoyó al gobierno en generar información relevante a la protección del recurso agua, a través del apoyo que PNUD y UNOPS han dado para el desarrollo de un sistema de información sobre la disponibilidad de los recursos hídrico en zonas de escasez o de estrés hídrico. En este ámbito es posible que su ventaja comparativa se derive de la agilidad (en

relación con la del gobierno) y su amplio trabajo en temas ambientales en el país (en relación a otros organismos de cooperación).

VII.3.2 Ejercer abogacía a favor de los DDHH y el cumplimiento de acuerdos y compromisos internacionales

Un importante rol del SNU es abogar para que se cumplan los derechos humanos y para que otros compromisos internacionales se eleven en las prioridades de la agenda política nacional, de manera que se tomen decisiones en favor de estos derechos y compromisos. En este tema la ventaja del SNU surge a partir de su mandato y valor simbólico, así como su experiencia internacional y nacional en estos temas.

Algunos ejemplos del trabajo del SNU en posicionar el respeto a los derechos humanos incluye los esfuerzos de cabildeo para que se tomen medidas para reducir: el hostigamiento sexual, las relaciones impropias, los obstáculos que limitan los derechos reproductivos, la violencia contra las mujeres, la sobrepoblación penitenciaria en las cárceles, las trabas para el acceso efectivo a la condición de refugiado de sobrevivientes de trata humana, las barreras para el tratamiento y medicación antiretroviral para personas con VIH, entre otros. También ha realizado abogacía en el ámbito ambiental, como lo hizo para que el gobierno costarricense se suscribiera al convenio de Minamata, que regula los usos de mercurio.

VII.3.1 Brindar asistencia técnica en el desarrollo de políticas, planes y programas y de las capacidades institucionales

Una función del SNU en el país es la brindar asistencia técnica para el desarrollo de políticas y programas y el fortalecimiento de capacidades institucionales en temas del expertise de sus funcionarias y funcionarios, o mediante la contratación de terceros para dar esta asistencia.

Algunos ejemplos del trabajo del SNU en apoyar el desarrollo de políticas, planes e iniciativas para mejorar el cumplimiento de los derechos humanos y el ambiente natural incluyen la cooperación del SNU en la elaboración de:

- La Política de igualdad y equidad de género
- La Política nacional de salud
- La Política pública de la persona joven
- La Política nacional de sexualidad
- El Plan regional de manejo Integral de amenazas múltiples
- El Plan de acción de la política migratoria Integral
- La Estrategia “Yo me apunto” para la continuidad, reintegración y éxito académico de la población adolescente
- El Plan y la Estrategia para la prevención de las enfermedades crónicas no transmisibles y sus factores de riesgo
- La Estrategia nacional para el envejecimiento activo y saludable
- 59 Planes cantonales de desarrollo local
- La Agenda nacional para la niñez y la adolescencia 2015-2021
- La Política nacional de energía
- El Plan nacional de adaptación al cambio climático
- La Política nacional de gestión de riesgo (PNGR 2016-2030)

- El Plan nacional de gestión del riesgo
- El Plan sectorial plan sectorial para el cambio climático y la gestión agroambiental 2011-2014
- El Plan de acción para la producción y comercio responsable de la piña
- La Política de estado para el sector agroalimentario y el desarrollo rural costarricense 2010 - 2021
- El Plan nacional de inserción laboral para la población con discapacidad en Costa Rica (2012-2015)

Cabe señalar, que la disminución del financiamiento internacional del SNU en el país hace que cada vez se vuelva más difícil hacer lo que el SNU hacía en el pasado, que era traer expertos internacionales que apoyaran las labores de cooperación técnica en labores tales como el diseño de políticas, planes, estrategias y programas. Ante esta situación el SNU cuenta con algunas opciones para brindar este tipo de cooperación. En primer lugar el SNU puede ayudar al gobierno a contratar expertos nacionales; en el contexto de que el país pase a ser financiador neto del SNU, la única ventaja que quedaría por la cual el gobierno no contrate directamente a los expertos nacionales y contrate al SNU sería la mayor flexibilidad y agilidad con la que el SNU pueda contratar los expertos. En este sentido, se tiene como ejemplo el rol del SNU en apoyar la reforma educativa “Ética, estética y ciudadanía”, en la que se señala que el apoyo provisto fue muy importante para poder acelerar la reforma. Aun si el SNU aportaba pocos recursos en comparación a los que tenía el MEP, el hecho de que no hubiera que esperar un año o más por asuntos de programación presupuestaria y procesos de contratación pública para poder lograr contratar a los expertos requeridos para impulsar la reforma, fue de gran importancia.

Una segunda forma en la que el SNU pueda continuar brindando asistencia técnica con expertos internacionales, es si el país está dispuesto a financiarlos, siendo el aporte principal del SNU su identificación y la realización de gestiones para traerlos. La ventaja que el SNU pudiera desarrollar para realizar este tipo de cooperación depende mucho de que el SNU logre que el personal de la oficina país pueda tener acceso al conocimiento más reciente y a la red de expertos globales en los temas en los que se enfoque, tal como fue mencionado arriba.

VII.3.2 Participación para acelerar la implementación de proyectos que faciliten la provisión de bienes y servicios públicos

A pesar de sus fortalezas, el sector público costarricense ha mostrado tener grandes deficiencias en la efectividad para la entrega oportuna de algunos bienes y servicios de interés público. Las Naciones Unidas cada vez más están ejerciendo el rol de apoyar la implementación de proyectos y de servicios públicos.

El SNU ha venido apoyando al gobierno en la implementación de proyectos e inclusive en escalas pequeñas y con efectos demostrativos, la entrega de servicios en el ámbito de derechos humanos. Por ejemplo, a través de la Iniciativa Conjunta sobre Migración y Desarrollo, el SNU apoyó al establecimiento de una Casa de Derechos de las Mujeres en Upala, para la atención a las mujeres víctimas de violencia y el desarrollo de un modelo de gestión de movilidad transfronteriza. En la Región de los Santos apoyó la capacitación de mujeres nicaragüenses, panameñas y costarricenses para participar en ferias de artesanías, la conformación de una red de jóvenes con enfoque de interculturalidad, y la puesta en marcha de programas de sensibilización sobre derechos humanos y

servicios para migrantes y población indígena dirigidos a instituciones públicas, sociedad civil y sector privado. También mediante otro proyecto el SNU colaboró con la implementación del Plan de Inserción Laboral para la Población con Discapacidad en Costa Rica, en el que se mejoró el perfil de empleabilidad de 1.653 jóvenes con discapacidad, se expandió la red de empleadores inclusivos, se conformaron redes locales de intermediación de empleo en cinco cantones y se aumentó la contratación de personas con discapacidad a través del servicio de intermediación de empleo del Programa Empléate Inclusivo del MTSS.

Otro ámbito en el que el SNU ha incursionado en los últimos años es en la aceleración de la implementación de proyectos para acelerar la provisión de bienes y servicios públicos en materia de infraestructura vial, en la que el país tiene un atraso de varias décadas. Las Naciones Unidas está jugando el rol de acelerar la construcción de obras urgentes, mediante una gestión directa de los procesos de construcción de obra pública y con recursos del Estado. Este trabajo está siendo realizado por UNOPS con la ventaja comparativa en relación al Estado, de tener un mayor acceso a prácticas internacionales, producto de su presencia en 80 países. Este rol del SNU debe ser temporal para no terminar reemplazando de forma permanente a la institucionalidad pública. Por lo tanto, mientras se acelera la obra pública, es necesario apoyar al Estado a resolver los cuellos de botella institucionales. En este sentido UNOPS también se ha abocado a la tarea del fortalecimiento institucional.

VII.3.3 Impulsor de alianzas para aprovechar las fortalezas de las y los actores del desarrollo

Una ventaja de las Naciones Unidas se basa en su alto poder de convocatoria. Este le permite reunir a actores de distintos sectores y filiaciones, y facilitar la conformación de alianzas estratégicas para lograr objetivos comunes.

En el marco de una contracción de recursos de cooperación internacional en el país, resulta de gran importancia unir fuerzas con otros actores para impulsar el desarrollo. Una de las formas en las que se han materializado las alianzas para apoyar el desarrollo del país, es entre este y países de renta baja de la región para la conformación de proyectos regionales. Por ejemplo, FAO, a través de acciones regionales (América Latina y Mesoamérica) moviliza recursos que benefician a los países de renta baja y a la vez propician el desarrollo nacional en el ámbito de la reducción del hambre, sistemas agrícolas eficientes, reducción de pobreza rural, y la gestión ambiental en materia del cambio climático.

Las alianzas con las comunidades también son una vía para que el SNU promueva el cumplimiento de los ODS y los DDHH. Lejos de considerarlos agentes pasivos del desarrollo es posible empoderar a comunidades locales para que gestionen soluciones utilizando recursos del Estado. El SNU puede servir como catalizador para que las asociaciones de desarrollo y gobiernos locales tengan un rol más protagónico en el impulso del desarrollo local. Por ejemplo, UNICEF ha logrado posicionar los derechos de la niñez mediante su programa Cantones Amigos de la Infancia y PNUD ha logrado la participación de la población local en la conformación de Planes cantonales para el desarrollo humano. También, mediante ayudas brindadas a través del Programa Pequeñas Donaciones, se ha impulsado iniciativas productivas e iniciativas en pro del ambiente protagonizadas por grupos locales, entre otros.

Las alianzas con el sector privado también pueden resultar muy exitosas. El sector privado puede aportar su experticia en ciertas áreas de gestión, sus organizaciones para realizar cambios

coherentes con los ODS y el respeto a los DDHH, y además pueden apoyar el logro de metas comunes con recursos financieros. Una alianza exitosa entre el SNU, liderado por PNUD y OIT, el gobierno, la sociedad civil y la empresa privada es la realizada en torno al objetivo de lograr una mayor inserción laboral a las personas con alguna discapacidad. Asimismo, el SNU logró promover la conformación en Costa Rica de la Red del Pacto Global, una alianza entre el sector privado, público y sociedad civil para trabajar en línea con principios coherentes con los derechos humanos y el desarrollo sostenible.

VII.3.4 Facilitar acceso a información y conocimiento global actualizado y oportuno sobre la efectividad de distintos tipos de intervenciones para lograr acelerar los cambios deseados

Una función del SNU de gran valor agregado para los gobiernos, es el facilitar acceso a información y conocimiento global actualizado y oportuno sobre la efectividad de intervenciones de política pública. Su valor radica en que les ofrece una ventana a las buenas y malas prácticas de distintas partes del mundo y les ayuda a contar con información para la toma de decisiones informada.

En virtud de la presencia global del Sistema de Naciones Unidas y de la gran cantidad de intervenciones para el desarrollo que realiza en distintos países y regiones, el SNU tiene un gran acceso a experiencias propias y de otras organizaciones, así como a investigaciones y expertos de todo el mundo. Si esta situación es bien aprovechada el SNU puede potenciar su rol de facilitar a los gobiernos el acceso y el intercambio de información y conocimiento relevante, de manera que estos reduzcan los costos de aprendizaje y logren una mayor efectividad de las intervenciones en favor del cumplimiento de los derechos humanos, la implementación de la Agenda 2030 y otros convenios internacionales.

Las contrapartes y funcionarias(os) consultadas en el marco de la evaluación del Manud 2013-2017, identificaron contribuciones del SNU en facilitar el acceso a conocimientos y metodologías usadas en otros países y conectar con expertos y experiencias exitosas. Por ejemplo la FAO ayudó al país a con metodologías específicas para definir tipologías de fincas con la ayuda de FAO Chile y Panamá. La OPS/OMS apoya sistemáticamente al Ministerio de Salud en lo que respecta a las mejores estrategias para enfrentar los retos en este campo, como ha ocurrido en el caso del Zika, del dengue y del chikungunya. UNICEF, por su parte facilitó la visita de un alto funcionario costarricense a Finlandia para aprender más de su sistema educativo y ayudó a identificar una consultora internacional en lectoescritura que asesoró la reforma en esta área. PNUD trajo al país a una persona que conoce de primera mano reformas en relación a la prohibición del uso de bolsas plásticas para compartir su experiencia con el país. UNFPA brindó asistencia técnica a través de su oficina regional para que la CCSS introduzca anticonceptivos modernos.

Cabe destacar que otros organismos internacionales, tales como el Banco Mundial, realizan revisiones sistemáticas en distintos temas de política pública, incluyendo temas en los que trabaja el Sistema de Naciones Unidas, tales como la reducción de la mortalidad infantil, o intervenciones de primera infancia, entre otras, con el fin de identificar las más efectivas para que los gobiernos tengan apoyo en este ámbito. Por su parte la OECD, realiza también estudios en los que compara las prácticas de países e intenta identificar buenas prácticas para poder apoyar a los países para mejorar temas tales como su gestión pública o las políticas educativas (vinculadas con las pruebas PISA).

Para fortalecer su posicionamiento es necesario que las Naciones Unidas se enfoque en algunos temas de interés en línea con su trayectoria en el país y con la implementación de la Agenda 2030 (tales como intervenciones efectivas para mejorar condiciones y el respeto de los derechos humanos de los grupos vulnerables y la protección ambiental). En estos temas deberá fortalecer la sistematización de las experiencias propias y de otros a nivel global y regional, identificando buenas y malas prácticas. También es necesario fortalecer las plataformas para facilitar el intercambio de conocimiento, incluyendo formas de facilitar el intercambio de experiencias específicas entre países que han logrado cambios exitosos (cooperación sur-sur, cooperación triangular, cooperación nortesur). En esta misma línea se debe fortalecer la conformación de redes nacionales e internacionales de expertos.

VII.3.5 Apoyar la evaluación de intervenciones para el desarrollo realizadas en el país con el fin de retroalimentar a los tomadores de decisión

Tal y como fue señalado en el Capítulo 6, un área en la que la gestión pública muestra debilidad en Costa Rica es en la evaluación de los resultados de las intervenciones de política pública (políticas, normativa, programas, etc.) (OECD, 2015 y Banco Mundial, 2016). Esto constituye una barrera para la mejora continua y facilita que ante cambios de gobierno se pierdan lecciones aprendidas de proyectos anteriores, y se pierda la continuidad de los esfuerzos.

En este ámbito se tienen escasos ejemplos recientes del apoyo del SNU al gobierno en el periodo 2013-2017. Un ejemplo identificado es el apoyo por parte de UNICEF al gobierno en realizar una evaluación del programa de transferencias monetarias condicionadas Avancemos. También el PNUD realizó un análisis de la gestión y los procesos del programa del régimen no contributivo de pensiones para elaborar recomendaciones para aumentar la cobertura.

Si bien la colaboración del SNU podría ser importante para el país en este ámbito, debido a las debilidades del Estado costarricense en esta materia, actualmente el SNU cuenta con una escasez de personal con formación en evaluación y monitoreo. Para poder brindar cooperación de elevada calidad en este ámbito el SNU en el país debe fortalecer su capacidad en esta área contando con una mayor cantidad de expertos en monitoreo y evaluación. Esto también es muy importante para el funcionamiento interno del SNU, de manera que se pueda poder poner en práctica la estrategia de “adoptar prácticas basadas en información de riesgo y evidencia” mencionada arriba e inclusive ayudaría a gestionar el conocimiento proveniente de otros países, incluyendo la identificación de las mejores prácticas.

VII.3.6 Brindar espacio neutral para el dialogo en torno a asuntos políticamente sensibles

En situaciones de polarización en el que el país encuentra dificultad en que actores con posiciones opuestas se sienten a dialogar, las Naciones Unidas pueden proveer un espacio neutral para ello. Un ejemplo en este sentido es el diálogo generado en torno a la producción de piña en el país por parte del PNUD, donde lograron sentar a dialogar a actores que se encuentran en polos ideológicos opuestos, otro ejemplo reciente fue el referido a los conflictos en las comunidades indígenas de la zona sur.

Como fue señalado en capítulos previos, en el país hay áreas en las que es necesario llegar a acuerdos políticos importantes con el fin de salvaguardar los logros que el país ha alcanzado y tener la posibilidad de continuar avanzando en mejorar las condiciones de vida de las poblaciones, como por ejemplo la necesidad de acordar medidas para asegurar la sostenibilidad en materia de pensiones con el fin de garantizar ingresos mínimos a toda la población durante su vejez; tomar

decisiones colectivas para fortalecer y darle sostenibilidad en el tiempo a la provisión universal de servicios salud; llegar a acuerdos para sanear las finanzas públicas de manera que se puedan continuar financiando los programas sociales selectivos así como servicios universales como en el ámbito de la educación y la salud, entre otras. Todo esto requiere de que distintas partes cedan en sus intereses particulares en favor del bienestar colectivo, lo cual no es una tarea fácil. Por ello, en este ámbito para poder apoyar procesos de diálogo políticamente sensibles, el SNU, debe contar con personal que posea destrezas en negociación de manera que pueda facilitar el diálogo y la toma de decisiones.

VII.3.7 Apoyar al país para conseguir apoyo para brindar asistencia humanitaria a migrantes

A diferencia de los países que se encuentran inmersos en conflictos bélicos y los países de bajos ingresos, donde el rol de mantener la paz y la seguridad y la ayuda humanitaria son cruciales, en un país de renta media con vocación pacífica, como Costa Rica, las Naciones Unidas juegan un mayor rol en la protección de los derechos humanos, la promoción del respeto del derecho internacional y del desarrollo dinámico, inclusivo y sostenible.

Sin embargo, eventos recientes que se han presentado en el país, que superan las capacidades de respuesta para dar una buena atención a las grandes cantidades de migrantes que buscan pasar por el país en camino hacia otros destinos, reavivan la necesidad de contar con asistencia humanitaria. En este sentido Naciones Unidas podría jugar un rol de apoyo para conseguir recursos que permitan al país dar una mejor asistencia humanitaria ante este nuevo fenómeno.

Capítulo VIII: Análisis y recomendaciones finales para la elaboración del MANUD 2018-2023

Contexto crucial

El MANUD 2018-2023 se elabora en un contexto crucial para la humanidad, para el Sistema de Naciones Unidas y para Costa Rica. De cara a los importantes retos que enfrenta la humanidad tales como el cambio climático, el aumento en la desigualdad de ingresos, las migraciones forzadas, los conflictos y las crisis humanitarias, la prevalencia de corrupción y las deficiencias en gobernanza, el desempleo y la falta de oportunidades de trabajos dignos, y las múltiples violaciones a los derechos humanos que se presentan a lo largo y ancho del planeta, el Sistema de Naciones Unidas lideró una respuesta internacional conjunta que busca nuevamente unir recursos y esfuerzos mundiales para abordar en forma colectiva estos retos. Después de una amplia consulta a las poblaciones del mundo sobre sus prioridades para vivir mejor en los próximos 15 años, los líderes del mundo representados en la Asamblea General de Naciones Unidas acordaron en setiembre del 2015 la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Esta Agenda establece el norte que define hacia donde deberán apuntarse los recursos de la cooperación internacional en los próximos 15 años por lo que se convierte en un marco fundamental en el cual basar las iniciativas para impulsar el desarrollo de los países durante este periodo. Entre los mensajes principales detrás de esta se encuentra el mantener la paz, la libertad, la protección del planeta y la erradicación de la pobreza y la exclusión (no dejar a nadie atrás). También la nueva agenda destaca las interrelaciones entre los distintos temas y problemas del desarrollo y la necesidad de convocar distintos agentes de cambio incluyendo a los gobiernos, la cooperación internacional, el sector privado y otras organizaciones de la sociedad civil (ONU, 2015).

En paralelo a este proceso de liderazgo político para establecer una agenda consensuada para el desarrollo internacional, desde hace varios años el Sistema de Naciones Unidas se encuentra en un proceso de auto revisión y de búsqueda de cómo aprovechar su potencial para utilizar de forma óptima sus recursos en el cumplimiento de su mandato. Para ello ha buscado el mejoramiento organizacional y ha impulsado la iniciativa “Unidos en la acción” con el fin de que las distintas organizaciones que componen el Sistema de Naciones Unidas armonicen sus acciones para que trabajen como una sola entidad. En este sentido, el Sistema de Naciones Unidas ha venido realizando esfuerzos importantes para armonizar los ciclos de planificación estratégica y presupuestación, y aunque se han dado avances, aún no se ha logrado completar la armonización y existen aún desfases en los ciclos de planificación y presupuestación entre varias de las agencias (ONU, 2016).

En este contexto es que se ha propiciado la elaboración del MANUD en distintos países, el cual tiene por objetivo garantizar que las actividades de las Naciones Unidas sean coherentes entre ellas y con los planes y estrategias nacionales de desarrollo. Según encuestas realizadas por UNDESA, el 79% de los países que ejecutan programas están muy de acuerdo o parcialmente de acuerdo en que el MANUD u otro marco común de planificación de las Naciones Unidas le han facilitado lograr mejores resultados que un escenario en el que cada una de las agencias lo hubiera hecho por separado (ONU, 2016).

En un contexto en el que Costa Rica se encuentra entrando en el grupo de países de renta media, clasificación que implica la reducción de su acceso a recursos de cooperación internacional para el desarrollo, es de gran importancia revisar el rol de las Naciones Unidas en el país. De un posicionamiento estratégico adecuado en esta coyuntura de inflexión dependerá el rol y la presencia que podrá tener el Sistema de Naciones Unidas en Costa Rica.

Recomendaciones a partir de la experiencia

La elaboración del MANUD que regirá en el país en los años 2013-2017 se realiza en el contexto de un país que ya cuenta con la experiencia de haber realizado dos procesos de elaboración del MANUD y en el que se tiene una reciente evaluación del MANUD vigente.

A la luz del proceso en marcha de redacción del MANUD 2018-2022 se considera importante tomar en cuenta las siguientes lecciones aprendidas del MANUD vigente con el fin de evitar cometer los mismos errores y de aprender de los aciertos. Se clasifican las lecciones aprendidas en tres categorías: las relacionadas al ámbito de la percepción, las relativas al diseño y las que conciernen a la implementación del MANUD.

Percepción

En el ámbito de la percepción, algo importante es aclarar la forma en que el MANUD es entendido por los actores relevantes. Una debilidad detectada en este ámbito es que distintos funcionarios de las Agencias del SNU en el país tienen ideas distintas de lo que es el MANUD.

Con el fin de que el MANUD sea un instrumento de planificación compartida, es importante que tanto las y los líderes de las agencias como las y los oficiales del programa y otro personal se pongan de acuerdo en cuanto a la naturaleza del MANUD y su rol en el proceso de planificación. Entre las preguntas relevantes a consensuar se encuentran: ¿qué es?, ¿para qué sirve? ¿cómo se relaciona con otros instrumentos de planificación (de las agencias y las contrapartes)? y ¿quién y cómo lo van a utilizar?

A la luz de los múltiples procesos de planificación estratégica que agobian a los equipos de trabajo pequeños que actualmente tiene el SNU, para lograr un MANUD que sea de utilidad se considera importante enfatizar en el valor agregado que puede tener un marco de este tipo. Este valor puede encontrarse en la oportunidad de impulsar un accionar conjunto estratégico, de unir las fortalezas de las distintas agencias para tener una mayor incidencia. Esto se puede materializar en la selección estratégica de temas en los que confluya naturalmente la colaboración de las Agencias y que hagan que las propuestas de cambio se fortalezcan. El desarrollo de este sentimiento de unión para lograr más puede ser manejado con altas dosis de liderazgo e ingenio necesarias para contrarrestar el sentimiento de competencia por recursos que se presenta en un contexto en el que las Agencias se encuentran cada vez más desfinanciadas y las que en la práctica terminan compitiendo por recursos para financiar sus operaciones en el país.

Diseño

Entre las fortalezas del CCA/MANUD 2013 tiene se aprecia la presencia del enfoque basado en los derechos humanos, la igualdad de género y la sostenibilidad ambiental, lo cual es importante dado

que son principios operativos del Sistema de Naciones Unidas y en ellos descansan algunas de sus principales ventajas comparativas. El principio de desarrollo de capacidades es extensivo en el MANUD sin embargo.

También se identificaron una serie de debilidades importantes en el ámbito del diseño que es deseable superar en el diseño del próximo MANUD:

- La **ausencia de análisis explícito sobre ventajas comparativas del SNU** para basar sobre estas la selección de áreas de trabajo. Esta tiene implicaciones importantes en el sentido de que no se identificó el rol y posibles mecanismos de cooperación que apuntaran a un accionar más claro de las distintas partes del SNU para alcanzar los objetivos deseados.
- La **ausencia de una teoría de cambio explícita y vinculada con el diagnóstico** realizado en el CCA. En el MANUD 2013-2017 se puede notar un salto analítico en términos de los lineamientos y tipo de metas escogidas y lo que señala el diagnóstico CCA. Tal y como lo apuntan las guías de preparación del MANUD, este debe estar basado en evidencia que articule cómo se piensa que se lograrán los cambios propuestos a partir de la situación del país y las medidas a tomar. Esta debe explicar la forma en la que los distintos factores interactúan y apuntar a las posibles vías de causalidad a las que el Sistema de Naciones Unidas apostará para terminan generando el cambio deseado. Más allá de un requisito para cumplir con las guías el contar con una teoría de cambio compartida e internalizada por las distintas personas que tomarán decisiones estratégicas en las diferentes Agencias es importante porque permite tener un marco conceptual y lenguaje común, que eventualmente puede incidir positivamente en sus decisiones estratégicas y acciones diarias.
- La **ausencia de un vínculo entre las metas planteadas y los recursos presupuestados**. En la elaboración del anterior presupuesto el entendimiento heterogéneo por parte de las agencias sobre su contribución y el rol del MANUD pesó en la forma desigual que indicaron sobre la disponibilidad de recursos. Tampoco hubo estimaciones, ni aun burdas, de lo que costaría realizar las metas planteadas y así las cosas, el presupuesto contenido en el MANUD 2013-2017 no era creíble y por lo tanto no fue utilizado de ninguna forma por las Agencias.
- **Ausencia de responsables específicos con relación a las metas planteadas**. En el MANUD 2013-2017 se presenta un problema de diseño que incide en la rendición de cuentas. Para cada meta se matricularon muchas agencias del SNU e instituciones del gobierno. El resultado de esto fue que todas estaban “en todo” pero ninguna era responsable de los resultados. Ante esta situación, para la elaboración del próximo MANUD se considera importante que cada Agencia busque un nicho en el que consideren tienen ventajas y se comprometan a ser responsables de aportar algo específico en esa labor conjunto de cambio que se quiere realizar. Por ello se recomienda que en el nuevo MANUD se haga la distinción entre las instituciones que van a “contribuir” y las que van a “ser responsables” de alcanzar alguna meta.

- **Inadecuada selección de indicadores y establecimiento de líneas base.** La selección de indicadores para medir el progreso de las metas planteadas en el MANUD 2013-2017 en su mayor parte fue deficiente. Los indicadores establecidos fueron poco claros en cuanto a su definición, en algunos casos no contaban con líneas base, y no eran indicadores fácilmente asequibles. Inclusive algunos indicadores no guardaban correlación con una medición del avance que permitiría saber si se cumplían finalmente los cambios deseados. Por ello para el nuevo ejercicio de elaboración del MANUD se recalca la importancia de mejorar la selección de indicadores para que sean SMART (específicos, mensurables, asequibles, pertinentes, sujetos a plazos). Dada la escasez de personal de las agencias, además se recomienda, el alinear la forma de reporte e indicadores con los de cada agencia, para facilitar la labor del seguimiento a los avances para alcanzar las metas.
- A la luz de los resultados del proceso participativo que ha tenido el actual proceso del MANUD, es pertinente recordar la recomendación surgida del proceso anterior sobre la importancia de encausar los resultados de los procesos participativos, para pasar de una gran amplitud de temas a la definición de lineamientos estratégicos acordes con las ventajas comparativas y las posibilidades del Sistema de Naciones Unidas en Costa Rica. Tal y como fue apuntado en la Evaluación del MANUD 2013-2017: “En los procesos participativos generalmente surgen muchos temas y muy generales. Y estos deben ser acompañados por metodologías para gestionar la información resultante, así como las expectativas de lo que se hará con esta información. Para ello es de gran utilidad contar con criterios explícitos que permitan priorizar entre los temas resultantes, de manera que se evite en terminar con una sumatoria de los aportes de todos en lugar de obtener una selección estratégica de temas. Entre las reglas de priorización se debe considerar la capacidad de respuesta del SNU. Para ello resulta útil identificar las necesidades a las que pueden dar una mejor respuesta las agencias y las formas en que se puede dar esta respuesta, así como los recursos disponibles para hacerlo.”

Entre las recomendaciones puntuales adicionales que surgieron a partir de la experiencia del MANUD vigente es el no replicar los “nombres” específicos de proyectos o planes del gobierno actual en el MANUD, porque es posible que esto genere rechazo por parte del próximo gobierno por encontrarse asociado en términos de forma al anterior.

Implementación

En cuanto a las recomendaciones a partir de lecciones aprendidas sobre la implementación del MANUD se tienen las siguientes:

- La importancia de **designar un equipo responsable para realizar el monitoreo y seguimiento** de la implementación de las metas del MANUD y asignar algo de recursos a esto con el fin de generar un proceso en el que se identifican avances y actividades pendientes.
- La importancia de que **el Equipo país utilice el MANUD como guía y que genere espacios de coordinación** entre los jefes y con el resto del Equipo de Naciones Unidas con el fin de generar sinergias y reducir duplicaciones de esfuerzos.

- En la ejecución de las medidas de cooperación, si se busca propiciar la **sostenibilidad** de las intervenciones se debe apuntar al desarrollo de **capacidades que logren quedar instaladas en la institución** que se está apoyando, para ello es recomendable incluir a personal de la institución y no solamente a consultores o personal de confianza de los jerarcas que posiblemente se irán de la institución una vez termine el periodo de gobierno. En cada proyecto se deben hacer las provisiones junto a la institución de cómo será sostenible una vez que se el apoyo de la cooperación se haya retirado.

Conclusión

Debido a la actual coyuntura se considera importante lograr un MANUD 2018-2022 estratégico. Esto es un MANUD que logre vincularse con la Agenda 2030, que considere la coyuntura específica en la que se encuentra el país con relación a la cooperación internacional (país de renta media) y que logre aprovechar el proceso de elaboración para generar una comprensión compartida de las ventajas comparativas de las Naciones Unidas en el país y plantear la forma de generar sinergias estratégicas que permitan un accionar más efectivo. También sería deseable un MANUD que logre la articulación estratégica con otros esfuerzos de la sociedad civil, del gobierno, del sector privado y de la cooperación internacional que tienen objetivos similares y coherentes con el mandato de las Naciones Unidas.

Asimismo, se insta a no desaprovechar las lecciones aprendidas en materia de percepción, de diseño y de ejecución que resultaron de la evaluación última del MANUD, las que a su vez contemplan las voces de distintas funcionarias y funcionarios que laboran en las organizaciones que componen el Sistema de Naciones Unidas en Costa Rica.