

CAPÍTULO
1

Sinopsis

INDICE

Valoración general	37
Dictamen	37
El 2010 en perspectiva	38
Tiempo de inflexión	29
Una salida política	40
Sinopsis	41
Equidad e integración social	41
Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas	48
Armonía con la naturaleza	53
Fortalecimiento de la democracia	59
Cuarto Informe Estado de la Región	63
Aporte especial: Desafíos de la educación preuniversitaria en ciencia y tecnología	67

VALORACIÓN GENERAL

Deseo que el Estado sea feliz por la paz, fuerte por la unión
y que sus hijos corten cada día una espiga más
y lloren una lágrima menos.

Juan Mora Fernández

MENSAJE AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 1828.

El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza. Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado...

ARTÍCULO 50 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA.

Dictamen

Cuando se lo examina de cerca, el 2010, un año sin acontecimientos dramáticos, en apariencia calmo, revela la gravedad de los problemas que experimenta el desarrollo humano en Costa Rica. A primera vista fue un año caracterizado por la normalidad económica, social y política: la economía creció moderadamente, aunque con déficits de importancia; no hubo conflictos sociales de gran magnitud, se incrementó la inversión social y, además, la ciudadanía eligió al gobierno nacional y a las autoridades locales en dos elecciones libres y limpias, sin incidentes o cuestionamientos a los resultados. Aun con una situación de seguridad ciudadana deteriorada, muy influida por la geopolítica regional del narcotráfico, el país sigue siendo el más seguro de Centroamérica y atrae un considerable flujo de inversión externa directa. Además, se superó la crisis económica de 2008-2009 sin graves retrocesos.

Debajo de la calma, sin embargo, se incuban tempestades. Al iniciar la segunda década del siglo XXI, el país vive un tiempo de inflexión en su desarrollo, marcado por el deterioro institucional

y por la falta de adaptación del sistema político para responder a la población con entregas efectivas de un mayor y más equitativo bienestar social, económico y ambiental. Es inocultable que el ritmo del desarrollo humano de Costa Rica ha perdido el paso, no solo en relación con las sociedades más avanzadas sino, aun más preocupante, en relación con naciones emergentes, algunas situadas en América Latina, como Brasil o Chile. Dependerá de la manera en que se enfrenten los problemas, que el país entre en una fase de nuevo progreso, o en una de estancamiento prolongado e incluso, decadencia.

El 2010 fue, además, un año paradójico. No fue estridente, pero hubo crispación social en Costa Rica. El tiempo de inflexión se manifiesta como una acumulación de problemas sin resolver, algunos de ellos son tan puntuales como la célebre "platina" de la autopista General Cañas (pero sus consecuencias adquieren gravedad por la reiteración hasta el hastío); otros tienen dimensiones estructuralmente serias. Todos, sin embargo, contribuyen a un clima de ansiedad, agresividad y pesimismo que domina al país.

VALORACIÓN GENERAL

Mirado desde esta perspectiva, el 2010 confirma evidencias -las más preocupantes desde que el Programa Estado de la Nación iniciara el análisis del desempeño nacional a mediados de la década tras anterior- de que, en términos estratégicos, el país entró en una nueva y más peligrosa fase, la de un claro desgaste de varias de las más preciadas ventajas históricas de su desarrollo humano. En esta situación, como se verá más adelante, no se trata de "patear el tarro" hacia adelante de cualquier forma, continuar y, con cierto desenfado, dar el siguiente paso. El problema nuestro, nuestra gran cuestión nacional, es cómo encontrar de nuevo nuestro rumbo, el rumbo costarricense.

El 2010 en perspectiva

Esta valoración general del 2010 no puede sustraerse del imperativo de informar sobre el desempeño del país en ese año y, a la vez, incorporar en el análisis una perspectiva de más largo aliento. Esto permite calibrar las profundas implicaciones que tienen los acontecimientos de la coyuntura en el rumbo nacional, en su orientación al desarrollo humano. Un breve recorrido por la situación cercana se efectúa en este acápite.

La recuperación económica de 2010 fue moderada (el PIB creció un 4,2% y el consumo privado un 3,4%) pero frágil, comprometida por un rápido deterioro de las finanzas públicas y por la desaceleración de la producción hacia el final del año. La estabilidad económica -en especial la baja inflación (5,8% en 2010) y el flujo de inversión externa directa- sigue dependiendo en buena medida de factores externos volátiles, como los precios internacionales del petróleo y los alimentos, y de la recuperación de la economía internacional, cada vez más incierta. Como en otros países, la moneda nacional se apreció, impulsada por variables fuera del control de nuestras autoridades.

Esta recuperación fue, además, desigual. Si bien todos los sectores económicos tuvieron resultados positivos -excepto la construcción-, la generación de empleos no mejoró de manera significativa y se concentró en el sector exportador y los nuevos servicios, que no son los principales empleadores; paralelamente, no hubo estímulos adecuados en áreas estratégicas de la producción, intensivas en mano de obra, que dan trabajo a importantes segmentos de la población. El Sistema de Banca para el Desarrollo

tuvo un desempeño débil, muy distante de las expectativas creadas al aprobarse su ley constitutiva. Todos estos resultados profundizaron la polarización que enfrenta a los "ganadores" con los "perdedores" de la modernización económica.

En 2010 los principales indicadores de educación y salud mejoraron, y la inversión social pública siguió aumentando, aunque a menor ritmo que en el período 2007-2008, cuando el Gobierno Central aplicó su supe-rávit a la expansión del gasto y el sector descentralizado siguió la misma línea. Ello impidió que la crisis económica golpeará de manera frontal a los sectores más vulnerables, contrario a lo sucedido en décadas pasadas. Sin embargo, esa expansión del gasto se orientó, fundamentalmente, a un incremento del gasto recurrente y no a la inversión, lo que acrecentó la inflexibilidad de las finanzas públicas. Al final de 2010 fueron evidentes las dificultades del Estado para sostener el esfuerzo previo y surgió con claridad un nuevo problema: el poco margen para mantener y fortalecer el régimen de bienestar social, si el país no consigue nuevos recursos y no efectúa cambios drásticos en su gestión. Este régimen es clave para la equidad social, para impulsar la productividad laboral y ampliar el bienestar social. Al mismo tiempo, una medición más precisa de la nueva Encuesta Nacional de Hogares logró determinar que la desigualdad en la distribución de los ingresos en el país es sustancialmente mayor de lo que se creía.

En cuanto a la gestión ambiental, el 2010 fue un año crítico. Costa Rica registró su mayor deuda ecológica en una década, la más alta cifra histórica en importación de plaguicidas y el mayor nivel de protesta social ambiental en catorce años. Los patrones insostenibles en el uso del territorio y la conflictividad que ello acarrea son insoslayables. La huella ecológica no es compensada por el amplio sistema de áreas protegidas. El Informe constató un debilitamiento de las instituciones e instrumentos de regulación, y una más profunda y evidente falta de prioridad política real del tema, ejemplificada por su bajo perfil dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014. La falta de ordenamiento territorial continuó generando vulnerabilidades graves, entre ellas altos niveles de riesgo de desastre. Como consecuencia, los eventos de 2010 nuevamente afectaron la infraestructura y a las poblaciones más pobres, y se reportó la tercera mayor cifra de muertes por esta causa en cuarenta años. La actividad productiva, en un marco desordenado, ejerce presión sobre las fuentes de agua y ocasiona

cambios inadecuados en el uso del suelo, en especial en zonas urbanas, agrícolas y costeras.

En el ámbito político, el 2010 no fue "un año más". Ciertamente reeditó tendencias problemáticas surgidas a finales de la década de los noventa, como la debilidad del sistema de partidos, altos niveles de abstencionismo y la desalienación partidaria de la ciudadanía; las elecciones municipales extendieron el predominio de gobiernos locales divididos, lo que podría complicar su labor. Pero también se produjo un evento no visto en décadas: las tempranas fricciones y fracturas en el PLN, partido oficialista, debilitaron a la nueva Administración desde el inicio mismo de su gestión. Se generó un *impasse* político en el Ejecutivo y en el Legislativo, con tempranos cambios en el Gabinete, una fracción oficialista dividida y un Gobierno constantemente obligado a buscar el apoyo de su partido y de fuerzas opositoras fragmentadas. Este *impasse* se prolongó hasta bien entrado el 2011, un período fuera del análisis de este Informe, y fue exacerbado por la pérdida de la Presidencia del Congreso a manos de una alianza de partidos de oposición.

El sustrato institucional de la política, que ya venía seriamente comprometido, se debilitó aun más en 2010. Algunas situaciones eran previsibles: en el Congreso continuó el entramamiento para generar legislación prioritaria para el país, a pesar de la cantidad de leyes promulgadas, y se mantuvo la tendencia a aprobar normativa que amplía derechos sin dotar de contenido económico a los responsables de su cumplimiento. Sin embargo, no todo son malas noticias: el acatamiento de las sentencias de la Sala Cuarta mejoró de manera notable en relación con lo reportado en la anterior entrega de este Informe y el Tribunal Supremo de Elecciones amplió su capacidad de fiscalización de manera sustantiva.

No obstante, en lo fundamental el año bajo análisis trajo novedades adversas en áreas cruciales de la gestión pública. Por una parte, los esfuerzos de modernización del Poder Judicial parecen haber perdido dinamismo, pues los recursos inyectados no se reflejaron en una mejoría de los indicadores de desempeño, e incluso en ámbitos clave, como la justicia penal, se observó un deterioro. Por otra parte, los problemas en la administración pública se multiplicaron inusualmente, tal como demuestran, entre otros los siguientes ejemplos:

VALORACIÓN GENERAL

- Viejos y nuevos problemas en la red vial han develado, cada vez más, serias deficiencias en la ejecución o supervisión de obras por parte del Conavi.
- El mal diseño institucional del Sistema de Banca para el Desarrollo, aprobado en 2008, y su fallido inicio operativo, han hecho que decaiga la esperanza entre los emprendedores.
- La crisis financiera del seguro de salud, la controversia sobre la sostenibilidad del régimen de pensiones y la crisis de gestión en la CCSS, cuyas primeras señales emergieron en 2010 y estallaron definitivamente en 2011, han generado alarma en amplios sectores de la población.

En resumen, el 2010, además de **fundir** historia, es decir, de resumir las tendencias que marcaron esa década en Costa Rica, sentó nuevas y preocupantes premisas, es decir, **fundó** historia también.

Tiempo de inflexión

No es que en 2010 emergieran todas las situaciones comentadas. De muchas de ellas se ha dado cuenta en anteriores Informes. Lo novedoso es que, siendo un año con una normalidad propia de un período de salida de la crisis, en realidad sea una coyuntura de retrocesos en temas clave para el desarrollo nacional. Estos todavía no impactan de forma sistemática y evidente los indicadores sociales, económicos y políticos más agregados, pero restringen las posibilidades futuras. Esta acumulación de señales preocupantes y sus sinergias, como se planteó, llama a una reflexión de largo alcance sobre el significado del 2010. Esta coyuntura es la que aquí se califica como un “tiempo de inflexión”, y algunos de sus principales síntomas evidencian el cambio de estatus de los problemas en áreas sensibles para el país:

- En el ámbito de la política social: el paso del problema de gestión al de la sostenibilidad del Estado de bienestar como dificultad fundamental.
- En la gestión ambiental: el paso de la inconsistencia entre un discurso público ambientalista y el desempeño real, al abandono explícito de su prioridad política en momentos de serio compromiso para la sostenibilidad.

- En lo económico: el paso de una recuperación frágil y de la confianza en que la promoción de exportaciones era suficiente para apalancar el desarrollo, a la constatación de las incertidumbres de corto y largo plazo que rodean el futuro económico de Costa Rica.
- En el plano político: el paso de un esquema bipartidista en transición a uno multipartidista, que demanda mayor negociación -tanto a nivel nacional como local- y calidad en los liderazgos.

Desde hace años el país viene acumulando rezagos en temas relacionados con la mejora de las capacidades para el desarrollo humano de la población. Ello ha generado un forcejeo -a ratos silencioso, en ocasiones destemplado- entre las orientaciones reales de la vida social y de las políticas, por una parte, y los fundamentos nacionales, expresados en sus tradiciones, leyes, Constitución Política y las obligaciones que estas generan -lo que este Informe ha llamado la **promesa democrática-**, por otra.

Por ello, más que señalar desafíos inmediatos, es necesario advertir que el país está desorientado, pues la dirección en la cual algunos grupos lo han llevado no permite reconocer instrumentos y cauces para enfrentar sus problemas y reorientar su desarrollo. Así, en asuntos clave se han hecho apuestas equivocadas, lejanas al objetivo del bienestar de la población. En los años ochenta, además de descuidar la educación, se abandonaron áreas estratégicas que anteriormente habían sido fuentes de ventajas notables, como el hecho de tener una de las redes viales más densas de América Latina. Luego se desatendió la seguridad ciudadana, pues se deprimió la inversión social y por tres décadas se mantuvo el mismo esfuerzo público en esta materia, si se mide con el indicador del número de policías; se dejó de construir y reparar carreteras y caminos, puertos y aeropuertos. Los esquemas privados que se fomentaron han sido claramente insuficientes o disfuncionales.

En el *Sexto Informe Estado de la Nación* (2000) se dijo que Costa Rica era un país “descoyuntado”. Diez años después, con matices, esta caracterización se mantiene. Se dismantelaron las políticas de fomento de la “vieja economía”, sin generar equidad a cambio de crear ganadores netos en la “nueva economía”. En esta última los sectores reciben amplio apoyo, crecen en sus actividades, disfrutan de exenciones de impuestos y aprovechan la mano de obra

calificada en cuya formación el país ha invertido cuantiosos recursos públicos. Sin embargo, no son afectados por las reformas propuestas en materia fiscal, no retribuyen de manera proporcional los beneficios que han recibido. Los sectores “perdedores” quedan por fuera de la política pública, no mejoran sus ingresos ni sus capacidades, pese a sus aportes en materia de empleo e ingresos. En suma, en el reparto de beneficios y responsabilidades de la nueva estructura y dinámica económicas “no son todos los que están, ni están todos los que son”.

Un sistema político que optó por sustituir la entrega efectiva de bienestar por la generación de más **promesa democrática**, como ya lo señaló el *Décimo Informe Estado de la Nación* (2004), ha gestado una sociedad crispada. La creación de normas y entidades para reconocer y tutelar derechos se ha realizado sin proveer los recursos necesarios ni mejorar la calidad de la gestión pública, mientras el acceso a nuevos derechos exigibles ha ido modificando las expectativas de la ciudadanía. La falta de previsión política acerca de la presión adicional que esta situación ejerce sobre el sistema político e institucional no se arregla con respuestas parciales -y a veces inoperantes- y es probable que tenga, a no muy largo plazo, efectos sobre la estabilidad social, económica y ambiental del país.

Esta situación tiene como telón de fondo un problema complejo que socava la capacidad de gestión del Estado: la corrupción. Como se indicó en el *Undécimo Informe Estado de la Nación* (2005) y se le ha dado seguimiento en posteriores ediciones, pese a que en los últimos años se ha promulgado legislación para combatir este flagelo, la principal debilidad no está en el plano normativo, sino en el hecho de que no ha habido un esfuerzo paralelo orientado a fortalecer las capacidades institucionales para ejercer control sobre las acciones del sector público, mediante la dotación de mayores recursos y personal calificado. Esta deficiencia adquiere mayores dimensiones en el nivel local, pues las municipalidades son el eslabón más débil y propenso a casos de corrupción, tal como se reseña en este Informe.

El malestar ciudadano, estudiado a profundidad en la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia* (Proyecto Estado de la Nación, 2001) ha dado lugar a una profunda desafección hacia los partidos, lo que apunta a

VALORACIÓN GENERAL

la reconsideración de los pilares sobre los cuales se funda la práctica política. Detrás del malestar ciudadano lo que existe no es solo apatía, sino también el efecto acumulado de percepciones negativas sobre el sistema político y sus actores, que encuentran explicación en la evidencia de corrupción, la persistencia de los niveles de pobreza y la desigualdad creciente por más de quince años, un estilo de hacer política basado en el fracaso del que gobierna (lo cual genera una situación en la que nadie gana y el país no avanza) y un entramado en la toma de decisiones. Apatía, malestar y hasta enojo.

Una salida política

En la actualidad ninguna fuerza social y política puede imponer un rumbo al país, pero varias poseen capacidad para obtener victorias de corto plazo y servirse con cuchara grande tanto en el plano electoral como en la distribución de beneficios del crecimiento económico e, incluso, sacar ventaja de la inacción. El uso recurrente de esta capacidad, con desmedro del resto de la sociedad, ha galvanizado resistencias y elevado de manera paulatina el precio de esas victorias de corto plazo. Como resultado, la política activamente ha contribuido al tiempo de inflexión que vivimos, al malestar que padecemos, a la desconianza que nos atenaza y al acontecer errático que atiza la incertidumbre.

Ante tal acumulación de señales preocupantes, una respuesta posible sería dejar que los problemas se agraven, a fin de crear las condiciones propicias para forzar un cambio de rumbo. Una estrategia así sería jugar con fuego. Por una parte, pondría en riesgo avances sociales y económicos de los que disfruta una gran parte de la población. Por otra, iniciaría una época de turbulencia que podría generar costos impredecibles. Una segunda respuesta, surgida de la incapacidad, es seguir igual, esperando que por algún golpe de suerte “en el camino se arreglen las cargas”. Los milagros son, por naturaleza, extremadamen-

te ocasionales y, por tanto, no aconsejables como guías para enrumbar una sociedad. El resultado más probable sería, al igual que en la primera alternativa, la profundización de los problemas actuales y la amenaza de llegar a puntos sin retorno. Por último, una tercera vía es posible: tratar de imponer un rumbo a la sociedad para “arreglar las cosas”, embistiendo a muchas fuerzas sociales. Ello provocaría fuertes e inmediatas resistencias.

Ni agravar las contradicciones, ni seguir en lo mismo, ni un golpe de mano: el presente Informe llama a replantear un desafío ya señalado en años anteriores: recuperar la fe en la política y las instituciones y forjar un camino común, un norte nacional fundado en diálogos y acuerdos. ¿Cómo hacerlo cuando en el pasado cercano se procuró el engaño en nombre de la concertación, cuando se experimenta una crisis de representación política y muchos no sienten, pues, qué partidos y organizaciones los representan? ¿Cómo hacerlo cuando se ha usado reiteradamente la demanda de diálogo como táctica para obstaculizar las decisiones, cuando algunos se benefician, a corto plazo, de la situación imperante? y, en todo caso, ¿diálogo entre quienes?

No hay respuestas fáciles a estas preguntas, aunque es imperativo buscarlas. En la institucionalidad política del país, especialmente en el Parlamento, hay espacios propicios para que los partidos y las fuerzas sociales emprendan diálogos y lleguen a acuerdos sustantivos. Lo que se requiere son gestos audaces para establecer una agenda común de interés para una mayoría política y, especialmente, capacidad para implementarla, así como sensatez por parte de las oposiciones. Temas urgentes los hay (como la reforma fiscal), que por años han languidecido bloqueados en el Congreso, y sobre los cuales es posible una decisión. El sistema político puede reactivar el diálogo para enviar a la sociedad una clara señal de que la política importa.

Por otra parte, una avenida importante del diálogo necesario es el diálogo social entre empresarios, trabajadores, ambientalistas, cooperativistas, entre otros, que impulse la deliberación continua sobre

temas estratégicos para el desarrollo humano que implican fuertes conflictos y que requieren cierta maduración a fin de encontrar equilibrios razonables, antes de adoptar decisiones políticas. Entre esos temas se encuentran, por ejemplo, el ordenamiento territorial, las políticas de empleo y organización laboral, el impulso de la ciencia y la tecnología y la estrategia energética del país. Este diálogo social es, hoy en día, inerte, y carece de espacios institucionalizados que lo faciliten. Ambas situaciones deben ser remediadas para evitar su instrumentalización y que sus acuerdos sean ignorados o, peor aún, distorsionados. Y paralelamente se requiere construir iniciativas a nivel local, que permitan a las comunidades reconocer sus fortalezas y limitaciones para enfrentar estos retos.

Diálogo político y diálogo social son avenidas distintas que pueden reforzarse mutuamente si ninguna reclama exclusividad y cada una cumple una función. Una señal inicial por parte de poderosos pero silenciosos actores -los “ganadores” de los últimos veinticinco años- de que estarían dispuestos a entrar en procesos de diálogo social y a ofrecer alguna concesión importante, podría contribuir a crear un mejor ambiente para que el país entre en un nuevo clima político.

En síntesis, el Informe llama a impulsar sistemáticamente el diálogo para arribar a acuerdos respaldados por mayorías sociales y políticas, acuerdos capaces de reforzar, en tiempos difíciles, los fundamentos de la República plasmados en la Constitución Política, como la búsqueda del mayor bienestar para toda la población, en el marco de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Un norte que coincida con la aspiración articulada por nuestro primer Jefe de Estado hace casi dos siglos: “lograr que la felicidad provenga de la paz, la fuerza de la unión y que sus hijos corten cada día una espiga más y lloren una lágrima menos”.

CAPÍTULO
1

Sinopsis

Por decimoséptima ocasión, el *Informe Estado de la Nación* presenta al país una serie de análisis para la evaluación del desempeño nacional en desarrollo humano sostenible. El Informe es un sistema de seguimiento y, a su vez, una herramienta de información ciudadana de fácil acceso, para conocer la evolución de la sociedad costarricense, crear instancias de rendición de cuentas, fortalecer mecanismos de participación y contribuir a la formación de consensos nacionales, ejercicios imprescindibles en una sociedad democrática. Abarca tanto una revisión específica del año bajo estudio (en este caso el 2010), como la referencia a tendencias de mediano y largo alcance que permiten identificar los principales desafíos nacionales. Este esfuerzo se lleva a cabo desde el marco institucional del Consejo Nacional de Rectores y la Defensoría de los Habitantes, con apoyo en la información generada en las universidades públicas, otros centros de investigación y entidades públicas y privadas.

El 2010 se presenta para este Informe como un año singular. Aunque a primera vista parece un año sin acontecimientos dramáticos, aparentemente calmo, revela la innegable gravedad de los problemas que experimenta el desarrollo humano en Costa Rica. Como se planteó en la “Valoración general”, el país vive una situación límite, un tiempo de inflexión en su desarrollo humano sostenible, marcado por el deterioro institucional y por la imposi-

bilidad del sistema político para adaptarse y responder a la población con entregas efectivas de un mayor y más equitativo bienestar social, económico y ambiental. Por lo anterior, en este Informe es importante la observación de tendencias de más largo alcance que las incidencias del 2010 en particular.

Como se ha visto en sus primeras páginas, este capítulo ofrece una valoración del avance del país en materia de desarrollo humano sostenible desde una perspectiva general y con una visión de mayor alcance que el año objeto de estudio. En los siguientes apartados brinda una síntesis de los principales hallazgos de los diversos capítulos del Informe, así como un breve recuento de otros productos que se incluyen en esta edición. El objetivo de esta “Sinopsis” es delinear un panorama global, que permita al lector una visión de conjunto sobre el contenido del documento y lo estimule a aproximarse a los análisis amplios y detallados que se presentan en los capítulos.

Los primeros cuatro capítulos conforman la Parte I del Informe, titulada “Seguimiento del desarrollo humano sostenible”, en la cual se analiza el desempeño nacional desde cuatro aristas: la social, la económica, la ambiental y la política, en ese orden. En la Parte II, “Debates para el desarrollo”, se incluyen dos secciones: i) una sinopsis del recién publicado *Cuarto Informe Estado de la Región*, con una valoración del desempeño centroamericano en desarrollo humano sostenible, y ii) un apor-

te especial sobre los desafíos de la educación científica y tecnológica en Costa Rica. Este último se nutre de algunos insumos que se prepararon para el *Tercer Informe Estado de la Educación*, publicado a inicios de 2011, y es a la vez una contribución al proceso de elaboración, para la edición de 2012, de un capítulo especial sobre el estado de la ciencia y la tecnología en Costa Rica; se trata de una iniciativa que se encuentra ya en su etapa de diseño, y que llevará a cabo el Programa Estado de la Nación en conjunto con la Estrategia Siglo XXI, el Micit y otras entidades.

Finalmente, en la Parte III del Informe se presenta el Anexo Metodológico, en el cual se describen cambios o novedades en las bases teóricas y los procedimientos técnicos que se utilizaron para el estudio de algunos temas. También se encuentra en esa sección el Compendio Estadístico, que reúne más de 280 variables, las series históricas de los últimos diez años -en los casos en que la información lo permite- y una serie de indicadores internacionales que ayudan a ubicar a Costa Rica en el contexto regional y mundial.

Equidad e integración social

El año 2010 puso en evidencia el comportamiento inercial del país en materia de equidad e integración social. Se siguió avanzando, aunque lentamente, en aquellos aspectos que ya mostraban saldos positivos desde años anteriores -alta esperanza de vida, mayores coberturas en salud y educación, y prioridad

de la inversión social, pese a la crisis económica-, pero en los ámbitos rezagados los problemas persistieron -pobreza estancada y niveles crecientes de desigualdad y violencia social-. Esta inercia es una mala noticia para Costa Rica, y trae consigo repercusiones negativas: la acumulación de rezagos relativos, con respecto a otros países y de cara a las necesidades estratégicas internas, así como el surgimiento de tensiones sociales.

El desempeño del 2010 llama la atención acerca de la fortaleza institucional

que ha caracterizado al país. Por un lado, esta es una ventaja que permite sostener los logros sociales (es decir, posibilita la inercia) al tener una sólida base de políticas universales. Pero a la vez plantea retos importantes, pues emerge la posibilidad de una erosión del Estado de bienestar, con el peligro creciente de que se pase de una situación de avances lentos, pero que logra mantener los resultados, a otra en la que empiezan a manifestarse los retrocesos. Aunque la institucionalidad aún no está en una condición crítica,

el desgaste se combina con un entorno económico y político crecientemente complicado y difícil de predecir.

Crisis financiera y problemas de gestión en el seguro de salud de la CCSS

En lo que concierne a la aspiración de acceso a una vida sana, el país mostró resultados dispares en el año 2010, aunque mantiene los logros que lo ubican en las mejores posiciones de América Latina

Equidad e integración social en esta edición

Principales hallazgos

- La inversión social pública logró crecer en el 2010, a pesar de las restricciones fiscales del Gobierno. Si bien el crecimiento real fue limitado (0,8%) y menor que en los tres años previos (7% anual), resulta significativo a la luz del contexto vivido.
- La desescolarización intra-anual en secundaria mantuvo su tendencia decreciente y alcanzó el 10,2% pero con brechas que oscilan entre 8,3% en los colegios diurnos y 24% en los nocturnos.
- El seguro de salud de la CCSS enfrentó una situación financiera compleja en el 2010. Su déficit financiero ascendió a 94.931 millones de colones, un 7,2% del gasto total. En estos resultados confluyen elementos estructurales de largo plazo, factores de corto plazo y decisiones de índole administrativa relacionadas con contrataciones y aumentos salariales.
- Según la Encuesta Nacional de Hogares 2010, la pobreza afectó al 21,3% de los hogares, mientras un 6,0% se encontraba en pobreza extrema.
- Nueva medición de la desigualdad en la distribución del ingreso arrojó un coeficiente de Gini de 0,508 para el 2010.
- Un 12,3% de los jóvenes de entre 12 y 24 años no estudia ni trabaja. Este grupo está conformado principalmente por mujeres (73%) y residentes de la zona rural (50%), con bajos niveles educativos y porcentajes de pobreza superiores al promedio nacional.
- En el 2010 la tasa de desempleo abierto se redujo para todos los trabajadores, pero los descensos más significativos se dieron en los quintiles de mayor ingreso. De esta forma, la relación entre el desempleo del primero y el del quinto quintil aumentó, de 7,9 veces en 2008 a 9,2 veces en 2010.
- Los homicidios causados por problemas de drogas, presunción de "sicariato" y venganzas asociadas al narcotráfico, pasaron de representar el 15% del total de personas asesinadas a mediados de los noventa, al 40% en 2010.
- Aproximadamente un 35% de las viviendas de las clases obreras son alquiladas o prestadas, en tanto que en las clases alta y de medianos empresarios y expertos la cifra es inferior al 23%.
- Se estudian los factores financieros y no financieros que han ejercido presión sobre las finanzas de la CCSS.
- Complementando el esfuerzo iniciado en el Informe anterior, se presenta un perfil socioeconómico de la población costarricense que vive con alguna discapacidad, a partir de la información proporcionada por la nueva Encuesta Nacional de Hogares (Enaho 2010).
- A partir de los resultados de la Enaho, se desagrega el análisis de los "otros ingresos" de la población, lo que permite medir la importancia que tienen los componentes de este rubro en el ingreso de los hogares.
- Se introducen cambios metodológicos significativos en la estimación de la desigualdad en la distribución de los ingresos a través del coeficiente de Gini, con el objetivo de dar más precisión al cálculo y su respectivo análisis.
- Se presenta una actualización de indicadores para monitorear el avance de la Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género, luego de cuatro años de su puesta en ejecución.
- Se incorpora un perfil de los jóvenes que no estudian y no trabajan, conocidos como "nini".

Novedades del capítulo

- El análisis con enfoque de clases sociales se amplía a los temas de acceso y calidad de la vivienda, así como a la desagregación de los ingresos de los hogares.

en esta materia. Entre los aspectos positivos destacan las altas coberturas de la seguridad social, pues un 70% de la PEA cotiza en el seguro de salud de la CCSS y el 92% de la población total está cubierto por este seguro (directo, familiar o por el Estado). Además, Costa Rica sigue ocupando el primer lugar a nivel latinoamericano en esperanza de vida, aunque el indicador ha dado señales de estancamiento en los últimos años. Asimismo, por segundo año consecutivo disminuyeron la mortalidad materna y la incidencia de la malaria. No obstante, otros indicadores exhibieron comportamientos negativos. La mortalidad infantil creció luego de varios años de reducción progresiva, el dengue tuvo un aumento importante y siguió pendiente el reto de lograr coberturas del 100% en vacunación de niños y niñas.

Un factor que se torna amenazante para esta aspiración es la situación financiera del seguro de salud de la CCSS. Con un déficit de 94.931 millones de colones al cerrar el 2010, la entidad proyecta otro año en números rojos en este seguro. El problema, sin embargo, parece ir más allá de un mero faltante presupuestario. Como lo señaló el *Decimoquinto Informe Estado de la Nación*, a pesar de los logros de la seguridad social costarricense, que la distinguen como una de las más exitosas de América Latina, el sistema arrastra una serie de problemas y debilidades, cuya atención es importante no solo para mantener su liderazgo, sino, sobre todo, para enfrentar los nuevos desafíos en salud que tendrá la población nacional en el siglo XXI.

Esta situación muestra un panorama complejo, en el cual confluyen varios elementos. En primer lugar, existen tendencias estructurales, de largo plazo, que de modo paulatino han incidido en que los costos por paciente hayan crecido. El envejecimiento de la población, las variaciones del perfil epidemiológico y el progreso tecnológico (incluyendo el desarrollo de nuevos medicamentos) son aspectos que destacan en esta línea. En segundo lugar, hay factores de corto plazo asociados a la recurrencia de ciertos fenómenos financieros que afectan a

los seguros sociales durante épocas de crisis, y que se manifiestan particularmente en la caída de los ingresos por cotizaciones. Si bien estos aportes ya venían perdiendo participación dentro de la estructura de ingresos, durante la crisis económica reciente esa tendencia se profundizó de manera significativa. Finalmente, decisiones de índole administrativa relacionadas con aumentos salariales y contrataciones completan la tríada de elementos que condujeron al desbalance financiero de la CCSS.

Desescolarización en secundaria a la baja desde el 2007

En el acceso al sistema educativo la evolución en el 2010 fue positiva, pues se mantuvieron las tendencias creciente en escolaridad y decreciente en desescolarización. Pero en materia de calidad del servicio el balance sigue siendo negativo, debido a la persistencia de desigualdades en la distribución de la oferta educativa que generan brechas entre zonas y regiones del país.

Las tasas de escolaridad¹ indican que en la enseñanza primaria la cobertura es casi universal. Los retos se muestran con más fuerza en el ciclo Interactivo II de preescolar (4 y 5 años), cuya cobertura es de 56,9%, y en la educación diversificada (46,3%), que corresponde a la etapa final de la enseñanza secundaria.

El indicador de desescolarización o exclusión² del sistema educativo muestra que este problema es leve en primaria y en preescolar, pero en secundaria duplica y hasta triplica las tasas de los niveles previos. En 2010 se alcanzó la menor tasa de la década en secundaria (10,2%), pero con brechas que oscilan entre 8,3% en los colegios diurnos y 24% en los nocturnos.

Dos valoraciones relevantes del *Tercer Informe Estado de la Educación* incorporadas en el capítulo se refieren a la titulación del personal docente y a las brechas educativas. En el primer caso, más del 95% de los docentes de primaria y secundaria son titulados; sin embargo, la mayor parte de ellos se gradúa de carreras de Educación que no están acreditadas por el Sinaes, por lo que se desconoce la calidad de su formación. En segundo lugar, dentro del

sistema persisten brechas en materia de infraestructura y oferta educativa que afectan de modo negativo a zonas rurales, a centros públicos y a ciertas direcciones regionales, principalmente aquellas que se ubican en zonas costeras y fronterizas.

Los jóvenes que no estudian ni trabajan³, conocidos como “nini”, constituyen un grupo doblemente excluido, pues no tienen acceso al conocimiento ni a la posibilidad de generar un ingreso digno. En 2010 se encontraban en esta situación 140.686 personas, que representan el 12,3% de la población en el rango etario de 12 a 24 años. De ellas, 44.922 tenían entre 12 y 17 años, y 95.764 entre 18 y 24, lo que indica que el problema se agudiza con la edad. El fenómeno se distingue por ser más pronunciado en las zonas rurales, en hogares con bajo clima educativo y en condiciones de pobreza; además es mucho más frecuente entre las mujeres (siete de cada diez “ninis”).

Ingresos no laborales representan el 20% de los ingresos de los hogares

En materia de ingreso digno, uno de los principales hallazgos es que, en el 2010, los ingresos no laborales representaron en promedio casi el 20% de los ingresos totales de los hogares. No obstante, hay diferencias entre clases sociales y deciles, pues los rubros que componen esos ingresos, y su importancia relativa, varían entre grupos. Las transferencias sociales y las ayudas del Estado son particularmente relevantes en los hogares más pobres y en las clases de obreros, en especial los agrícolas, así como en el grupo de “otros trabajadores”⁴. Los alquileres, los intereses y los dividendos, por su parte, son importantes en los hogares de mayores ingresos y en las clases alta y de medianos empresarios y expertos.

Aunque lo deseen, no todas las personas tienen igual acceso al mercado de trabajo y a un nivel de ingresos que les permita vivir dignamente. En el 2010 la tasa de desempleo abierto⁵ disminuyó en 0,5 puntos porcentuales con respecto al 2009 (registró un 7,3%), luego del aumento sufrido a raíz de la

crisis económica, cuando pasó de 4,9% en 2008, a 7,8% en 2009. La reducción se dio tanto en el área urbana como en la rural, aunque en esta última la tasa se mantuvo en un nivel ligeramente superior (7,7% frente a 7,1%).

Como se documentó en el Decimosexto Informe, la caída del empleo registrada en 2009 afectó con mayor fuerza a los hogares más pobres. En el 2010 la tasa de desempleo abierto disminuyó para los trabajadores de todos los quintiles de ingreso, pero las reducciones más significativas se dieron en los dos quintiles de mayores ingresos. De esta forma, la relación entre el desempleo del quintil más pobre y el del más rico pasó de 7,9 veces en 2008, a 8,6 veces en 2009 y a 9,2 veces en 2010.

Región Huetar Atlántica y obreros agrícolas con menor calidad en sus viviendas

La evolución reciente en el acceso a vivienda digna muestra que el país enfrenta grandes retos en lo que concierne a la calidad de la infraestructura, la reducción de brechas entre grupos socioeconómicos y el acceso al crédito. Nuevas estimaciones para el 2010 indican, por ejemplo, que alrededor de la mitad de las residencias presenta al menos un problema físico o de hacinamiento. Además, esos problemas se concentran con mayor intensidad en los habitantes de la región Huetar Atlántica y en los obreros agrícolas, lo cual acentúa las condiciones de pobreza que experimentan muchos de estos hogares.

Un análisis complementario que incorpora el presente Informe es el relativo a la tenencia de vivienda por clase social. Dos elementos resaltan en esta materia. En primer lugar, más de tres cuartas partes de las residencias de los grupos de mayores ingresos (clases alta, medianos empresarios y expertos, clases intermedias y pequeños propietarios) son propias, ya sea canceladas o en proceso de pago. Para los demás grupos esta proporción se reduce al 66,5%. Aproximadamente el 35% de las viviendas de las clases obreras son alquiladas o prestadas. En segundo lugar, existen amplias disparidades en

cuanto a calidad de las residencias. Las viviendas de los obreros agrícolas poseen las peores condiciones del *stock* habitacional. En total, un 9,1% vive con hacinamiento, un 40% tiene servicios básicos deficientes o carece de ellos, y dos de cada tres casas presentan un estado físico malo o regular, todo lo cual redundó en un 27,3% de viviendas consideradas inaceptables o deficientes para habitar.

Los esfuerzos por erradicar tugurios y dotar de casa propia a la clase media siguen siendo insuficientes y han topado con barreras de financiamiento, no obstante la creación del llamado “impuesto solidario” y el surgimiento de programas bancarios que financian la totalidad de la vivienda. Cerca del 30% de las familias costarricenses no posee casa propia. En el 2010 la banca comercial dio a conocer nuevas iniciativas (programas de financiamiento al 100%) y el Banhvi lanzó el bono diferenciado, pero sus efectos aún están por verse. Los rígidos requisitos para optar por un crédito y los bajos montos a los que el grueso de la población tiene derecho (dados sus ingresos y el valor de los bienes raíces) parecen frenar el ímpetu por solicitar préstamos para vivienda, y se constituyen en barreras institucionales para el acceso a este bien.

Tasa de homicidios se mantiene elevada

En la aspiración de acceso a una vida libre de amenazas, la situación vivida en el 2010 confirma el cambio en los patrones de violencia que el país ha venido registrando en años recientes. En 2010 se cometieron en Costa Rica 235.195 delitos, un 1,7% más que en 2009. La tasa de homicidios se mantuvo prácticamente inalterada en los máximos niveles históricos. El número de víctimas de homicidio ascendió a 527, dos personas más que en 2009, para una tasa de 11,5 por cada 100.000 habitantes (0,3 puntos porcentuales menos que en 2009). La tasa trienal del período 2008-2010 fue un 46,3% mayor que la del trienio 2005-2007.

Las tasas prevalecientes en el trienio 2008-2010 en delitos contra la vida

y femicidios están por encima de las experimentadas en períodos anteriores. La violencia contra las mujeres, la infancia y adolescencia ha venido en ascenso, a través de los homicidios de tipo sexual y la violencia doméstica. En 2010 los delitos contra la propiedad aumentaron a 1.825 casos por 100.000 habitantes, con lo que Costa Rica llegó a la mayor tasa de las últimas décadas. Resulta preocupante el crecimiento acelerado en los homicidios causados por problemas de drogas, presunción de “sicariato” y venganzas asociadas al narcotráfico, los cuales pasaron de representar el 15% del total de personas asesinadas a mediados de los noventa, al 40% en 2010.

Continúa en aumento la incidencia de la pobreza

En 2010 se inició un nuevo ciclo del programa de encuestas de hogares en el país, al sustituirse la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) por la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), que incluye variaciones metodológicas importantes. Entre los principales cambios están el uso de un nuevo marco muestral y un nuevo cuestionario para indagar los temas de interés. Adicionalmente, el INEC actualizó la metodología para el cálculo de la pobreza, con un ajuste en los parámetros de medición (recuadro 1.1).

La pobreza afectó a un 21,3% de los hogares en el 2010. Tanto este resultado como los indicadores que dan cuenta de la pobreza extrema, la intensidad (o brecha) y la severidad de la pobreza, superan los niveles reportados en las últimas encuestas de hogares. Además, un 13,4% de los hogares no pobres se encuentra en condición de vulnerabilidad ante la pobreza, de modo que, al sumar esta cifra a la de hogares pobres, se obtiene un 35% de las familias costarricenses. Las brechas entre zonas y entre regiones se mantuvieron elevadas, en detrimento de la zona rural y las regiones periféricas, en especial la Brunca y la Chorotega.

En términos absolutos, mientras en 2009 había 236.800 hogares pobres, en 2010 el número aumentó a 274.616 hogares, de los cuales 77.365 vivían

en pobreza extrema. Esto representa un aproximado de 1.103.522 personas en pobreza total y 311.031 en pobreza extrema (24,2% y 6,8% de la población total). Estas cifras son las más altas de la década, lo cual tiene implicaciones importantes para la ejecución de las políticas sociales dirigidas a la población pobre, pues sus metas deben ser ampliadas (Sauma, 2011).

Los cambios metodológicos aplicados en el 2010 generan un efecto sobre la distribución de los hogares pobres. La diferencia en la pobreza total por zona pasó de cuatro a ocho puntos porcentuales entre 2009 y 2010. La ampliación de la brecha es producto de una disminución en la incidencia de la pobreza urbana (de 19% a 18,3%) y un aumento en la rural (de 23% a 26,3%). Estos

resultados indican que el sector rural es el que más sufre las consecuencias del frágil desempeño macroeconómico del país, caracterizado por un bajo o moderado crecimiento, débil generación de empleo y reducida expansión en los ingresos reales.

Niveles de desigualdad mayores a los reportados en los últimos años

En materia de desigualdad de ingresos, las últimas ediciones de este Informe evidenciaron que Costa Rica pasó de una situación que la acercaba a las naciones desarrolladas, a una más semejante a la de los países latinoamericanos, pues en la primera década del siglo XXI la desigualdad medida por el coeficiente de Gini mostró niveles claramente ascendentes y superiores a

los observados en la década previa. Los cálculos realizados a partir de la Enaho 2010 no solo confirman las tendencias reportadas, sino que además revelan que la concentración del ingreso prevaleciente en el país es mucho mayor de lo que se creía.

El gráfico 1.1 ilustra la evolución del coeficiente de Gini calculado a nivel de personas y de hogares, a partir del ingreso per cápita del hogar para el período 1987-2010, así como el coeficiente de Gini de la serie “antigua”, que corresponde al publicado en ediciones anteriores. La principal diferencia recae en la cifra del índice, pues la metodología actual estima el coeficiente en un rango que va de 0,460 a 0,510. El dato de 2010 alcanzó un valor de 0,508. Como muestra el gráfico, el

RECUADRO 1.1

Cambios metodológicos en la Encuesta de Hogares a partir del 2010

La encuesta de hogares que realiza el INEC en julio de cada año constituye la principal fuente de información estadística integrada de que dispone el país sobre las viviendas, los hogares y la población. Proporciona datos sobre las características demográficas y sociales de las personas, su participación en el mercado laboral y las actividades productivas a las que se dedican, los ingresos que perciben, la incidencia de la pobreza, las condiciones de las viviendas y sus servicios, los programas y transferencias sociales, así como otros temas que se investigan periódicamente.

En el año 2010 se inició un nuevo ciclo del programa de la encuesta de hogares, que sustituyó la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) que se realizó durante el período 1987-2009, por la nueva Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual incorpora mejoras metodológicas importantes. Entre los principales cambios está un nuevo marco muestral y el mejoramiento en el diseño de la muestra, el uso de las últimas proyecciones de población, así como un nuevo cuestionario para indagar los temas de

interés, que amplía los contenidos y conlleva mejoras conceptuales. Adicionalmente, el INEC actualizó la metodología para el cálculo de la pobreza, con un ajuste en los parámetros de medición que empezó a regir en el 2010 (INEC, 2010).

Las mejoras conceptuales y operativas afectan las mediciones del empleo, los ingresos, la pobreza y la desigualdad. Algunos ejemplos de los cambios introducidos en la Enaho son: i) el procedimiento para determinar la condición de actividad y la posición en el empleo, que ahora se realiza mediante una batería de preguntas, ii) mayor indagación de los ingresos percibidos por las personas, tanto laborales como no laborales, para lo cual se solicita información más detallada sobre las deducciones de los ingresos de los asalariados, los salarios en especie y los ingresos de los trabajadores independientes. El INEC también actualizó los parámetros para el cálculo de la incidencia de la pobreza, así como las líneas de la pobreza total y extrema y los ingresos de los hogares.

Los cambios señalados limitan la comparación de las cifras de la Enaho 2010 con las obtenidas con la EHPM de años previos, debido a que no es posible distinguir entre los

efectos atribuibles a las modificaciones realizadas y los cambios “reales” de la situación socioeconómica del país, lo que impide conocer con certeza la magnitud del cambio coyuntural del 2010, y dificulta el análisis de tendencia efectuado en este Informe.

En el 2009 el INEC realizó, en forma paralela con la EHPM 2009, la denominada Encuesta Experimental de la Enaho, con el fin de mostrar los cambios en los principales indicadores. Junto con los datos del 2010 se publicaron algunos resultados para las variables de empleo, pero no para los ingresos, pues se consideraron no comparables por diferencias en la metodología de la encuesta experimental. Además, al cierre de edición de este Informe no estaba disponible la base de datos de esa encuesta, lo cual limitó las posibilidades de análisis. El INEC prepara una serie de datos “enlazada” para los principales indicadores, pero esta tampoco había sido publicada al momento de redactarse este Informe.

Fuente: Elaboración propia con base en INEC, 2010 y 2011.

comportamiento de las tres series es similar, por lo que se mantiene el análisis de Informes previos, en los que se afirmó que los máximos históricos de desigualdad se alcanzaron en los años 2001 y 2009 y, más importante aun, que persiste la necesidad de implementar medidas de política pública más agresivas, para revertir la tendencia creciente que se observa desde mediados de la pasada década.

Avances selectivos, lentos e insuficientes en el cierre de las brechas de género

Otro tema de interés es el acceso desigual a las oportunidades por razones de género. Luego de cuatro años de la puesta en ejecución de la Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género (PIEG), se actualizó una serie de indicadores que sirvieron como insumo para monitorear su avance y realizar un ejercicio de rendición de cuentas al país (Román y Morales, 2011).

La evolución de los indicadores de seguimiento para el período 2007-2010 revela que, si bien se registraron progresos en algunos ámbitos, estos fueron

selectivos y lentos. Además se constata un desarrollo muy desigual entre objetivos, pues los logros y los desafíos pendientes muestran una alta variabilidad. Los mayores rezagos se observan en materia de empleo, cuidado y violencia contra las mujeres.

Entre los principales avances en el plano normativo destacan la promulgación, en 2009, del nuevo Código Electoral -que establece el principio de paridad de género en todas las nóminas de elección popular-, el decreto ejecutivo 36020, del 2010, que crea la “Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil”, la entrada en vigencia de la “Ley de creación del sistema nacional de atención y prevención de la violencia intrafamiliar y violencia contra las mujeres” en 2008, y la restitución de los artículos 22 y 25 de la “Ley de penalización de la violencia contra las mujeres”.

Desventajas socioeconómicas de las personas con discapacidad

Las condiciones económicas, sociales, educativas y laborales de las personas con discapacidad en Costa Rica

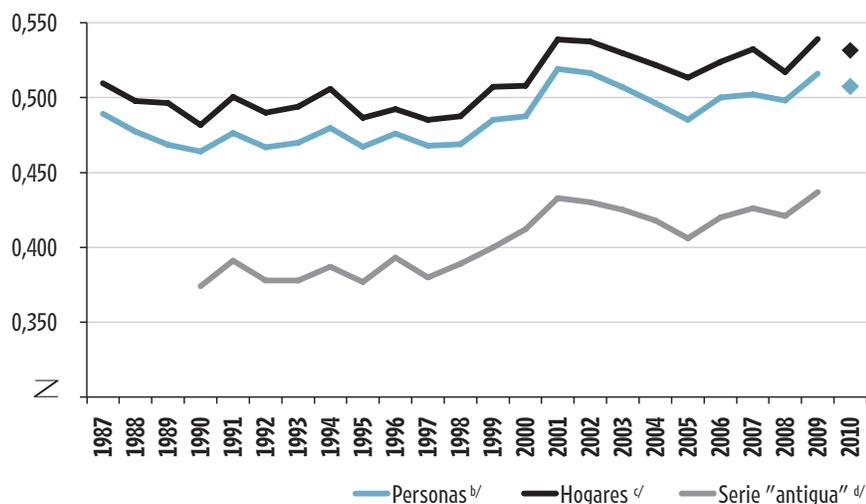
las colocan en una clara desventaja frente al resto de la ciudadanía. Desde que se realizó el Censo 2000, el país no contaba con información cuantitativa actualizada sobre las condiciones individuales, familiares y socioeconómicas de esta población. Ese vacío fue llenado de manera temporal por la Enaho 2010, en la cual se incorporó una pregunta específica⁶ que aportó insumos para elaborar un perfil de los grupos con necesidades especiales.

En 2010 la proporción de costarricenses que declararon vivir con al menos una discapacidad alcanzó el 4,2% de la población nacional (cifra inferior al 5,3% captado por el Censo 2000), lo que equivale a un total de 190.338 personas. En este sentido sobresalen dos limitaciones que afectan a seis de cada diez personas con discapacidad: la dificultad para caminar y subir gradas, y el impedimento para ver aun usando lentes. Asimismo, un 28% de los integrantes de este grupo experimenta una segunda discapacidad.

Algunas características de esta población son: i) la proporción de hombres (53,1%) es mayor que la de mujeres, ii) los segmentos de mayor edad dominan la pirámide poblacional del grupo con discapacidad, iii) las regiones Central y Brunca muestran tasas de discapacidad superiores a la media nacional, contrario a la Pacífico Central y la Huetar Norte, que se ubican por debajo de ese promedio, iv) la incidencia de la pobreza es mayor: un 22,1% de las personas con una discapacidad y un 26,6% de las personas con dos discapacidades son pobres, en contraste con un 17,2% del resto de la población, v) la escolaridad es menor (en promedio tres años menos); el 56% de esta población tan solo aprobó la enseñanza primaria, vi) el 63,7% de las personas con discapacidad se encuentran inactivas laboralmente y, entre quienes están dentro de la PEA, un 8,9% está desempleado.

GRAFICO 1.1

Evolución del coeficiente de Gini^{a/}



a/ Los cálculos del 2010 se realizaron con el ingreso neto ajustado.

b/ Se ordenan y se acumulan las personas a partir del ingreso per cápita.

c/ Se ordenan y se acumulan los hogares a partir del ingreso per cápita.

d/ Se ordenan los hogares a partir del ingreso per cápita, pero se acumula el ingreso total del hogar.

Fuente: Elaboración propia con datos de las EHPM y la Enaho 2010, INEC.

Pese al deterioro de las finanzas públicas, la inversión social se mantiene

La inversión social pública (ISP), entendida como los recursos que el Estado destina a acciones que

buscan mejorar la calidad de vida de la población, logró crecer en el 2010, a pesar de las restricciones económicas experimentadas en el país (gráfico 1.2). Si bien el incremento real fue limitado (0,8%) y menor que en los tres años previos (cuando la ISP se expandió en alrededor del 7% anual), sigue siendo significativo por el contexto vivido y representa un crecimiento acumulado del 26% en el período 2006-2010, lo que implica un aumento medio anual del 4,7%.

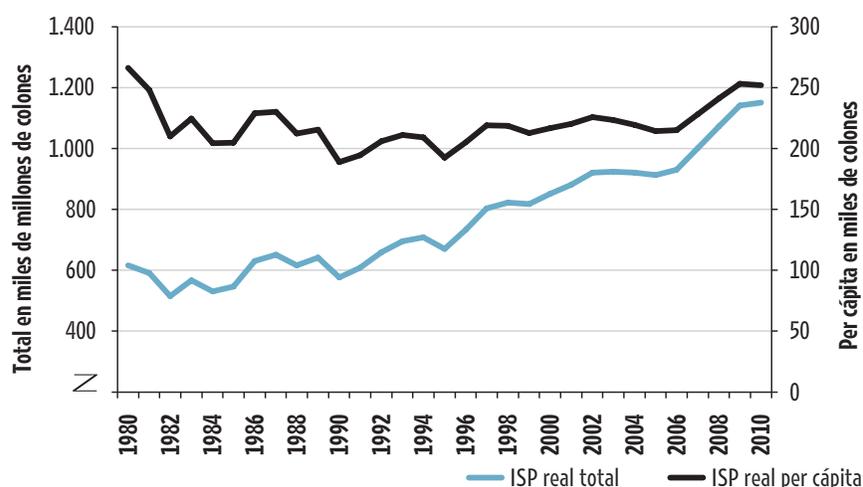
Para precisar el comportamiento de la ISP en la última década, detallada a nivel de sectores o funciones y por tipos de programas, se trabajó con los datos de la STAP del Ministerio de Hacienda, los cuales fueron depurados y desagregados utilizando información de las instituciones involucradas⁷. El análisis por sectores revela que el de educación fue el que tuvo la mayor expansión dentro del gasto social durante el 2010, en particular la educación general o básica. Además, por segundo año consecutivo se alcanzó y superó la norma constitucional de destinar a este sector el 6% del PIB, incluso sin considerar la participación del INA.

El sector salud sufrió una leve contracción real de sus recursos por habitante durante el 2010, generada en los servicios curativos de la CCSS y en los Cen-Cinai. El resto del Ministerio de Salud y sus órganos desconcentrados (salud pública) mostraron una amplia expansión. En conjunto, el segmento de seguridad social experimentó un crecimiento real de sus recursos, aunque limitado, y los programas de mayor dinamismo fueron los relacionados con el apoyo a los grupos vulnerables por pobreza, exclusión o discriminación, favorecidos por las reformas al Fodesaf que se aprobaron al final de 2009 y comenzaron a ejecutarse en 2010. Las pensiones no contributivas también tuvieron una expansión real durante ese año, pero más modesta.

El sector de vivienda y territorio, por el contrario, exhibió un comportamiento desfavorable, ya que por segundo año consecutivo se contrajo en términos reales. En el 2010 la reducción fue cercana al 2% de la ISP total y el 3%

GRAFICO 1.2

Evolución de la inversión social pública real, total y per cápita (colones del año 2000)



Fuente: Trejos, 2011, con información de la STAP, Corec II, instituciones involucradas, BCCR, CGR, INEC y CCP-UCR.

de la ISP por habitante. Igualmente, los servicios culturales y recreativos -que no llegan a representar el 1% de la ISP- mostraron una contracción real.

También es posible clasificar los programas sociales según los criterios que se aplican para que las personas accedan a sus beneficios. Los programas universales, aquellos dirigidos a toda la población, se expandieron en el 2010 con respecto al 2009 (6,4% y 5,1% en términos per cápita), especialmente los servicios educativos y el suministro de agua. Representaron el 58% de la ISP total y el 12,6% del PIB. Estas cifras muestran la alta prioridad que tiene, dentro de la inversión social, la creación y protección de las capacidades de las personas.

La inversión en programas restrictivos -los que demandan el cumplimiento de ciertos requisitos (como la educación superior)- tuvo una contracción real del 2,2% en términos globales y de 3,3% en términos per cápita. Los servicios contributivos, cuyo acceso pasa por un aporte previo que otorga el derecho a disfrutar del beneficio en el futuro, mostraron una expansión real total limitada (0,4%) producto de la evolución de los regímenes con cargo al Presupuesto Nacional, mientras que los pagos de

pensiones del régimen de invalidez, vejez y muerte de la CCSS tuvieron un aumento real (3,2%). Finalmente, los programas sociales selectivos, aquellos dirigidos a grupos de menores recursos, vulnerables o que sufren situaciones de exclusión o discriminación, exhibieron la mayor expansión en el 2010, después de los servicios universales (3,3% total y 2,1% per cápita).

En los últimos años, el *Informe Estado de la Nación* ha dado seguimiento a dos programas sociales que transfieren dinero en efectivo a las familias pobres: las pensiones del régimen no contributivo (RNC) y el programa "Avancemos", y ha valorado su impacto en la mitigación de la pobreza⁸. Los resultados indican que en 2010 el RNC logró reducciones de -1,7 puntos porcentuales en la pobreza total y de -1,9 puntos porcentuales en la extrema. El impacto de "Avancemos" se estima en una reducción de 0,5 puntos porcentuales, tanto en la pobreza total como en la extrema. Este resultado es ligeramente superior al que se reportó para el período 2007-2009, lo cual es consistente con los mayores niveles de pobreza observados en esos años. En otras palabras, ante la recesión económica y la lenta recuperación del empleo y los ingresos, la transferencia

monetaria cobró mayor importancia para los hogares de menores ingresos (Sauma, 2011).

Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas

La recuperación de la economía costarricense que comenzó hacia el segundo trimestre de 2009 se mantuvo en el primer semestre de 2010. Sin embargo, bajó su ritmo a partir del segundo trimestre. Este comportamiento de la actividad económica, por tanto, fue insuficiente para impactar la equidad y la creación de oportunidades en procura de mejorar la calidad de vida de la población.

En 2010 la producción creció en términos reales un 4,2%, impulsada principalmente por las exportaciones, el turismo y los flujos de inversión extranjera directa. El empleo en el

sector privado registró una muy débil recuperación, mientras que el sector público generó 16.400 nuevos empleos, que beneficiaron sobre todo a la clase intermedia y no a los grupos laborales más vulnerables. El empleo formal se expandió en los sectores de la “nueva economía”⁹ y los “servicios de apoyo”, no así en las actividades de la “vieja economía”, sobre las cuales la capacidad de arrastre de las políticas de promoción de exportaciones y atracción de inversiones es limitada.

En lo que respecta a la estabilidad y la solvencia económicas, el país obtuvo resultados positivos en 2010, pero en un horizonte no muy lejano se divisan situaciones de vulnerabilidad. La inflación se mantuvo baja por segundo año consecutivo, pero en un nivel relativamente alto si se compara con lo observado en otros países de América

Latina. En los últimos años, la rigidez a la baja en el precio de ciertos productos importados ha limitado la caída que cabría esperar en ese indicador, por efecto de la apreciación del colón. Además, ciertas presiones al alza en los precios de productos no transables y la dinámica de los precios regulados, han restado competitividad al país por la vía del tipo de cambio real.

Recuperación no alcanza para paliar los efectos de la crisis

En el 2010 la economía siguió la ruta de crecimiento que se comenzó a gestar en la segunda mitad de 2009. La producción creció en términos reales un 4,2%, y solo la construcción se mantuvo contraída. El impulso provino de las exportaciones, el turismo y los flujos de inversión extranjera directa. También el consumo privado sirvió como un

Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas en esta edición

Principales hallazgos

- En 2010 el PIB mostró una tasa de crecimiento positiva (4,2%), luego de la contracción de 1,3% experimentada en 2009, como resultado de la crisis internacional. Sin embargo, la expansión alcanzada se mantiene por debajo del promedio de América Latina (6,0%) y está muy lejos del promedio alcanzado en el período de auge registrado antes de la crisis (6,7%).
- Los canales de transmisión de la crisis también mostraron signos de recuperación. El sector exportador fue el más dinámico, pues creció un 6,8% (-7,6% en el 2009). Las inversiones también mejoraron notablemente, al pasar de una caída del 9,8% en 2009, a una expansión del 2,6% en 2010, aunque siguió estando muy por debajo del promedio de los cinco años previos al 2009 (8,7%). Finalmente, las divisas por concepto de turismo aumentaron un 15,6% (9,2% la entrada de turistas).
- El tipo de cambio mantuvo la tendencia de apreciación que inició alrededor de septiembre de 2009. Al final del año se

ubicó cerca del límite inferior de la banda y, en consecuencia, el colón se apreció un 8,3% como promedio anual.

- La inflación aumentó 1,8 puntos porcentuales con respecto al 2009 (5,8% versus 4,0%), pero siguió siendo muy inferior al promedio registrado en la última década (10,6%). La relativa estabilidad en los precios del petróleo y los alimentos favoreció este resultado.
- Continuó el deterioro de las finanzas públicas. El déficit fiscal del Gobierno Central pasó de 3,4% del PIB en 2009, a 5,2% en 2010. Esta situación es el resultado combinado de una lenta recuperación de la recaudación (7,0%) y un importante aumento de los gastos (26,8%), en especial de aquellos que históricamente presentan una dinámica inercial de crecimiento.

Novedades de este capítulo

- Este año el capítulo se apartó de su marco temporal de estudio (el año inmediato anterior y las tendencias del último decenio) e introdujo algunas cifras de los primeros meses del año 2011, con el objetivo

de profundizar el análisis de acontecimientos como la recuperación de la crisis internacional y la actual discusión sobre las finanzas públicas.

- Los ejes de investigación se enfocan a nivel de empresa, con el fin de explorar la dinámica del sector exportador y el desempeño de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme). Para ello se utilizaron como insumos una encuesta efectuada por Unimer y un aporte especial sobre la “semiformalidad” de las Mipyme costarricenses, realizado por el Observatorio de Mipymes.
- Se realiza un análisis sobre la inversión extranjera directa en zonas de bajo desarrollo relativo, y se explora la situación, vulnerabilidades y perspectivas fiscales del país. Además se aborda el tema del “emprendedurismo”, gracias a un aporte de la Asociación Incubadora Parque Tec.
- Como tema especial, se incluye un mapeo político del proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria.

motor, favorecido por un segundo año consecutivo de expansión de los salarios reales, así como por la apreciación cambiaria y la estabilidad en los términos de intercambio (gráfico 1.3).

A partir del segundo trimestre de 2010, la economía comenzó a desacelerarse, en buena medida por el comportamiento de la manufactura proveniente de las zonas francas y por el sector de la construcción, en el cual se acentuó la contracción de años previos. La agricultura y la electricidad también colaboraron con esta pérdida de dinamismo. Por el contrario, los servicios empresariales, el comercio y el turismo mantuvieron una actividad creciente y, hacia mediados del año, el sector financiero incluso revirtió la tendencia de desaceleración que había mostrado en los meses anteriores.

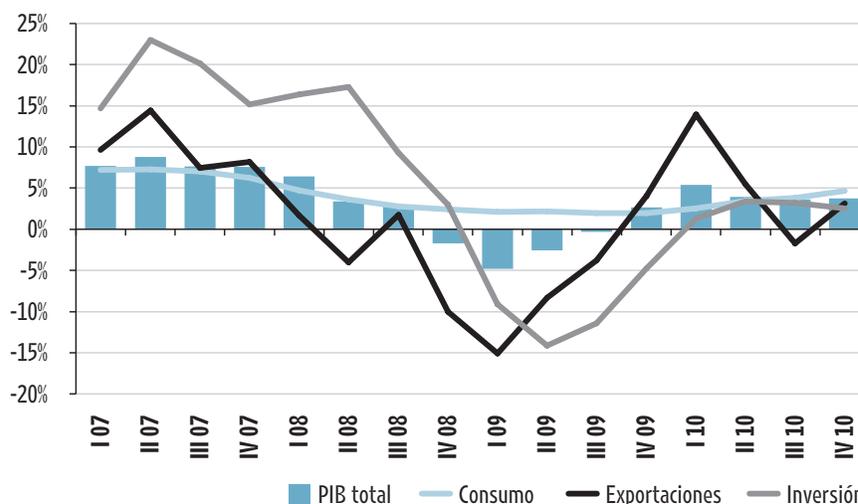
En términos comparativos, el ritmo de recuperación de la economía costarricense fue menor que el mundial (5%) y que el del grupo de países en desarrollo y emergentes (3% y 7,3%, respectivamente). Incluso fue inferior a la expansión observada en América Latina y el Caribe, donde el crecimiento alcanzó un 6,1% en el 2010, sobre todo por el dinamismo que mostraron Argentina (9,2%), Brasil (7,5%), Perú (8,8%) y Uruguay (8,5%), cuyas tasas fueron superiores al 7%. También contribuyó la expansión que se dio en República Dominicana (7,8%) y Panamá (7,5%).

De acuerdo con los resultados de la Enaho, el aumento del empleo registrado en el 2010 no fue suficiente para absorber el crecimiento de la población en edad de trabajar (personas de 15 años y más), lo que derivó en una tasa de ocupación inferior a la de 2009 (INEC, 2010). Por sector institucional, de los 23.106 nuevos puestos generados, 16.400 (siete de cada diez) correspondieron al sector público. En el sector privado el crecimiento fue de apenas un 0,4% (5.611 empleos), una cifra muy inferior al promedio registrado durante el período de expansión 2004-2007 (4,1%) y al promedio de la última década (3,3%).

El empleo público favoreció la contratación masculina (10.075 hombres

GRAFICO 1.3

Crecimiento real del PIB, el consumo, las exportaciones y la inversión (tasa de variación interanual por trimestres)



Fuente: Rosales, 2011, con datos del BCCR.

versus 6.325 mujeres; INEC, 2010), mientras que la población femenina fue la más beneficiada por el crecimiento del empleo privado. No obstante, las mujeres siguen mostrando tasas de participación y ocupación menores que las de los hombres; su tasa de desempleo en 2010 fue 3,5 puntos porcentuales superior a la de los hombres, y su inserción no necesariamente se dio en cargos profesionales, sino que correspondió en su mayoría a servicios domésticos.

La generación de empleos en el 2010 fue positiva tanto en el área urbana como en la rural, así como en todas las regiones, excepto la Chorotega, donde más bien se perdieron puestos de trabajo (-5,2% del total de ocupados de la región).

Las cifras del 2010 revelan que el empleo en las clases intermedias, cuyos niveles de escolaridad e ingresos son relativamente superiores, se incrementó por segundo año consecutivo, producto en buena medida de la activa política de contrataciones que siguió en ese año el sector público, para apoyar la recuperación económica. En cambio, para los obreros industriales, el grupo más afectado por la reciente crisis, la reactivación del 2010 no generó oportunidades de empleo. En 2009 estos

habían sido notablemente perjudicados por la caída de la construcción, donde se perdieron 24.059 puestos de trabajo. En el 2010 esta actividad se volvió a contraer, y como resultado hubo una pérdida adicional de 11.556 empleos. Como se sabe, estos obreros se caracterizan por sus bajos niveles de escolaridad e ingreso. Por el contrario, el sector de intermediación financiera (que pertenece a la “nueva economía”) registró el mayor aumento del empleo en 2010.

Como se mencionó, la recuperación ha sido mayormente impulsada por los sectores exportadores, con lo cual la generación de empleo en la “nueva economía” ha sido mayor. Además, el empleo en los “servicios de apoyo” se debió en buena medida a las contrataciones públicas, las cuales se encuentran muy vinculadas con las clases medias y muy poco con los grupos laborales más afectados por la crisis (gráfico 1.4).

Características de la “vieja economía” limitan la competitividad y el progreso social

Los rezagos de la “vieja economía” tienen implicaciones relevantes en la distribución del ingreso y en la productividad del país. Las actividades que

componen este segmento, aunque han perdido importancia relativa a lo largo del tiempo, generan una parte considerable del empleo total: a la fecha, brindan trabajo a una cuarta parte de los ocupados o, en términos absolutos, a unas 460.000 personas. Esta situación repercute fuertemente en los niveles de pobreza, puesto que una proporción significativa de la mano de obra menos calificada se ubica en la “vieja economía” y ésta posee menores niveles de productividad. Esto ayuda a explicar el bajo crecimiento relativo que ha registrado la productividad total de los factores de la economía costarricense en la última década, a pesar de que en la “nueva economía” existen actividades muy dinámicas, favorecidas por las políticas de promoción de exportaciones y de atracción de inversiones directas, que han tenido resultados macroeconómicos positivos. Queda claro, entonces, que la capacidad de estas políticas para generar encadenamientos productivos con los sectores que constituyen la “vieja economía”, sigue siendo limitada.

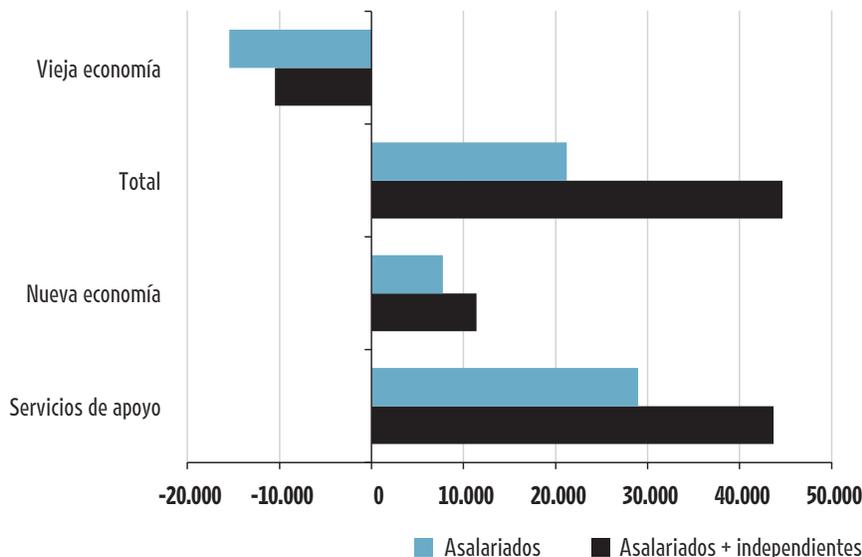
Aumenta número de Mipyme exportadoras, pero su desempeño exportador se deteriora

En el 2010 las exportaciones de bienes del país se recuperaron, y alcanzaron un nivel similar al del año previo a la crisis (2007). En efecto, las ventas externas se expandieron un 8%, luego de haber caído casi un 10% en el 2009. Prácticamente todos los sectores mostraron aumentos, en especial el pecuario y de pesca (35,1%) y el agrícola (17,4%). Algo similar ocurrió con los mercados de destino; solo el Caribe y China redujeron sus importaciones desde Costa Rica.

El número de destinos aumentó a 145, luego de haberse contraído en el 2009. Por su parte, la cantidad de productos exportados continuó por la senda de crecimiento sostenido que se observó a lo largo de la década, toda vez que la crisis no generó cambios en ese sentido. Se mantuvo la concentración en los establecimientos más grandes (de más de cien empleados), situación que prácticamente no ha variado desde el 2007.

GRAFICO 1.4

Crecimiento absoluto del empleo por tipo de economía. 2010 (período de julio a julio de cada año)



Fuente: Rosales, 2011.

Sin embargo, en el año bajo análisis continuó la tendencia a la baja en el número de empresas exportadoras grandes y aumentó el de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme), las cuales registraron una cantidad superior a la de años previos a la crisis.

A pesar de estos resultados, el índice de desempeño exportador que calcula Procomer¹⁰ muestra un deterioro para las Mipyme. Entre 2007 y 2010 se registró una reducción significativa en las empresas de este sector calificadas como altamente exitosas y un aumento en las poco exitosas. Una investigación reciente detectó importantes debilidades en el esfuerzo exportador de las pequeñas y medianas empresas (PYME), sobre todo en lo relativo a su continuidad. A partir del estimador Kaplan-Meier y con cifras de la última década, Umaña (2011) encontró que la probabilidad de supervivencia de las empresas pequeñas es de apenas un 20%, en tanto que en las grandes esta proporción supera el 80%. Es decir, las PYME son más inestables en los mercados internacionales, su probabilidad de exportar por periodos prolongados es mucho menor. Además, el estudio revela que la tasa de reincidencia de las

empresas exportadoras (porcentaje de las empresas que salen y luego vuelven a entrar) es baja, en promedio un 6,1%.

Los datos anteriores evidencian que el desempeño de las Mipyme está siendo afectado por el deterioro del clima de negocios. Enfrentar los obstáculos que se presentan en sus actividades implica para estas empresas la inversión de una proporción considerable de sus recursos, en comparación con las empresas grandes, y puede ser la diferencia entre ser o no más productivas y tener la capacidad para exportar o no. En este contexto el marco institucional juega un papel crucial. El exceso de regulaciones, leyes, requisitos y controles para invertir y realizar actividades productivas, así como la calidad de los servicios que proveen las entidades públicas, inciden directamente en el crecimiento económico del país en general, y en el desempeño de las empresas en particular.

El clima de negocios es un tema que requiere especial atención, ya que Costa Rica ocupa una posición desventajosa en el índice “Doing Business” que elabora el Banco Mundial. En 2011 el país experimentó un descenso importante en casi todas las variables

que componen este índice y se ubicó en la posición 125, lo que significa que perdió cuatro posiciones con respecto a la medición del 2010. Esto reafirma lo dicho por el último *Reporte Mundial de Competitividad (2011-2012)*, en el sentido de que la competitividad relativa de Costa Rica se deterioró por segundo año consecutivo, debido a que otras naciones avanzan con más celeridad, como es el caso de Panamá.

Con el fin de analizar los factores que inciden en el desempeño y la capacidad empresarial de exportar (además de los relacionados con el clima de negocios), Unimer realizó una encuesta de campo que incluyó a doscientas Mipyme. Los resultados indican que un 15% de las empresas nació como firma exportadora, mientras que más de la mitad realizó su primera exportación cinco años después de haber iniciado operaciones.

La encuesta revela que los principales factores internos que influyen la capacidad de exportar son el uso de tecnologías de información y comunicaciones, la gestión empresarial, el proceso productivo, la innovación, la capacitación y la asistencia técnica. Entre los factores externos se mencionan las variaciones y el bajo nivel del tipo de cambio, así como la infraestructura vial. Sin embargo, al preguntar si las empresas tienen alguna estrategia para manejar las variaciones del tipo de cambio, el 73,5% respondió negativamente y la proporción fue mayor cuanto más pequeñas eran las empresas consultadas.

La informalidad y la falta de emprendimientos profundizan las disparidades económicas

Sin considerar al sector agropecuario, un tercio de la población ocupada del país labora en el mercado informal, entendido éste como el conjunto de actividades productivas no agropecuarias cuyo rasgo distintivo es una baja relación capital/trabajo. A nivel sectorial, la construcción y el comercio presentan los mayores niveles de informalidad.

En una investigación realizada por el Observatorio de Mipymes, se comparó la cantidad de patentes otorgadas por las municipalidades con el número de patronos inscritos en la CCSS y, de

este modo, se identificó un conjunto de Mipyme denominadas “semiformales”. En el 2007 había en el país aproximadamente 3,5 patentes por cada patrono; tres años después la cifra reflejó una leve reducción, pues alcanzó un valor de 3,0 en el 2010. De acuerdo con los resultados por provincias, en este último año Limón presentó el mayor nivel de semiformalidad, seguido por Guanacaste. Por el contrario, San José registró la menor relación de patentes por patrono.

Las actividades informales están estrechamente relacionadas con bajos niveles de educación. En promedio, los trabajadores que las realizan tienen cuatro años menos de escolaridad que los ocupados formales. A esto se suma una baja relación capital/trabajo, que actúa en contra de la productividad de estas actividades y el ingreso percibido por quienes las desempeñan. Todo esto genera el círculo vicioso que contribuye a ensanchar las diferencias económicas y priva a parte de la población de los beneficios de la inserción internacional.

Por el contrario, la promoción de emprendimientos es un mecanismo valioso para generar inclusión social, oportunidades laborales, innovación y desarrollo, pero las condiciones del entorno costarricense, así como los riesgos económicos y culturales de “ser empresario”, dificultan el desarrollo del proceso emprendedor. Una encuesta realizada entre 2.000 personas por la Asociación Incubadora Parque Tec muestra que el 13,5% de la población de entre 18 y 64 años se percibe como emprendedor en etapas iniciales, en tanto que un 4,8% se cataloga como emprendedor con una actividad consolidada. Al comparar estos resultados con los obtenidos en otros países de la región, Costa Rica se ubica en una posición desventajosa, incluso por debajo del promedio, especialmente en lo que se refiere a los emprendedores ya establecidos.

Inflación se mantiene baja, pero con rigideces que repercuten en el tipo de cambio real

En el 2010, por segundo año consecutivo, la inflación en Costa Rica se mantuvo en niveles históricamente

bajos, dentro del rango del 4% al 6% proyectado por el Banco Central. El comportamiento de los precios internacionales de los combustibles y los alimentos repercutió de manera notable en este resultado; en 2010 estos se incrementaron en 4,9% y 9,0%, respectivamente, menos de la mitad de las tasas observadas en 2008.

Si los precios de los alimentos y los combustibles hubieran presentado el mismo crecimiento que se dio en el 2008, la inflación habría sido de 9,7% pero, aun así, ésta habría sido más baja que la de dos años antes, como resultado de la apreciación del tipo de cambio, el estancamiento del crédito al sector privado y el mayor control que ejerció el Banco Central sobre el crecimiento de la liquidez.

La menor inflación de los últimos años no es exclusiva de Costa Rica; otros países de Latinoamérica han obtenido resultados similares, e incluso mayores. De hecho, pese a la apreciable reducción experimentada en 2009 y 2010, la inflación costarricense se mantuvo entre las más altas de la región. Esto se asocia a inercias propias del mercado nacional, como lo son las metodologías de fijación de precios de bienes regulados, el aumento en los precios de los bienes no transables determinados en el mercado local y la estabilidad de precios en los bienes transables, que responde al uso de mecanismos de protección cambiaria rudimentarios.

Todo esto ha producido un encarecimiento relativo del país y ha contribuido a la importante apreciación que muestra el tipo de cambio real, que en el 2010 fue de 9,9%. Por su parte, la apreciación que ha tenido el tipo de cambio nominal tiene que ver principalmente con las acciones de los inversionistas para protegerse de los efectos de la crisis financiera, los cambios en la tenencia de dólares y colones de los agentes económicos residentes y los egresos de divisas asociados a variaciones en los precios internacionales de las materias primas. Así, la apreciación reciente del tipo de cambio nominal constituye, en parte, una corrección de la depreciación previa.

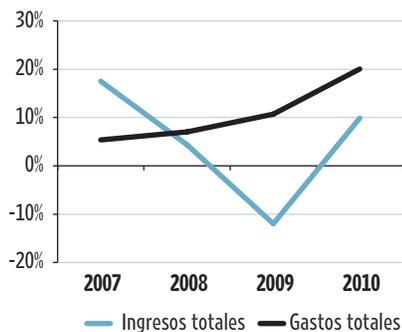
Presiones fiscales aumentan y demandan recursos frescos

El déficit financiero del sector público global alcanzó un 5,4% del PIB en el 2010, situación que resulta preocupante no solo por lo elevado del monto, sino también porque buena parte de él se explica por la expansión de gastos que son rígidos a la baja. Los gastos del Gobierno Central crecieron un 26,8%, en tanto que los ingresos lo hicieron en 15,5%, impulsados por el fuerte aumento que registraron las transferencias corrientes entre 2009 y 2010. Si se consideran solo los ingresos tributarios, la tasa de crecimiento asciende a 9,7%. Además, por segundo año consecutivo el resultado primario, determinante en la dinámica de la deuda, fue negativo, y alcanzó la cifra histórica de -3,1% del PIB. Esto significa que los gastos sin considerar los intereses superaron los ingresos (gráfico 1.5), lo que acrecienta la necesidad de mayor endeudamiento, a menos que se aplique un ajuste significativo en los egresos o bien se produzcan nuevos ingresos.

En este contexto, recientemente se ha dado un mayor interés por analizar el nivel de la carga tributaria y su correspondencia con las aspiraciones de la sociedad costarricense en relación con la cobertura y calidad de los servicios públicos.

GRAFICO 1.5

Crecimiento real interanual de ingresos y gastos del Gobierno Central



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

Si se compara la carga tributaria de Costa Rica con la de países con un PIB per cápita similar¹¹, se obtiene una cifra inferior en un 3,3% del PIB, tomando como base cifras de 2007. Mientras en las naciones consideradas la recaudación promedio por ciudadano ascendió a 1.868 dólares, en Costa Rica fue de 1.529 dólares. Para ser consistente con estos resultados, el país requeriría elevar su recaudación al 18,2% del PIB. Para el 2009, la brecha de la carga tributaria costarricense se incrementó a 4,4% del PIB.

La diferencia es mucho mayor si la comparación se realiza con los países que tienen un índice de desarrollo humano (IDH) alto, grupo al cual pertenece Costa Rica. En 2007 la recaudación promedio por persona en esas naciones ascendió a 2.310 dólares, en tanto que en Costa Rica, como se señaló anteriormente, fue de 1.529 dólares. Debido a ello, en este caso la brecha en la carga tributaria alcanza el 7,6% del PIB.

En un informe reciente, la Contraloría General de la República señala que el ajuste fiscal es un elemento necesario de la estrategia de desarrollo de mediano plazo, pero la ejecución de importantes proyectos de inversión agravaría el déficit si no se realizan acciones

correctivas de las finanzas públicas. Se proponen entonces, como acciones decisivas, el control del gasto primario y el aumento de la recaudación tributaria (CGR, 2011).

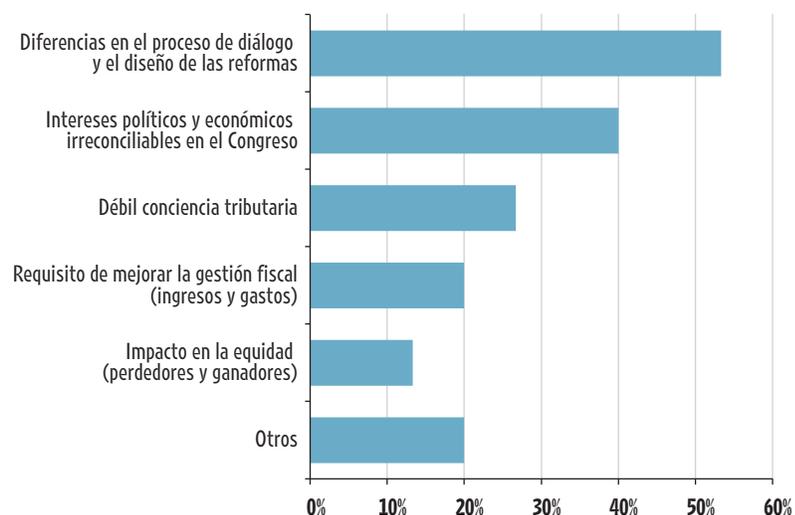
Debilidades en la negociación de la reforma tributaria

Una ronda de entrevistas a diferentes actores clave involucrados en la discusión del proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria (conocido “Plan Fiscal”), que el Gobierno presentó al Congreso en 2010, indica que si bien pueden ser varias las razones que dificultan la aprobación de reformas fiscales en el país, en esta oportunidad hay un amplio consenso en cuanto a las deficiencias en el proceso de diálogo y en el diseño de las propuestas, a lo que se agrega la presencia de intereses políticos y económicos irreconciliables en el Poder Legislativo (gráfico 1.6).

En el primer trimestre del 2011 se presentó un texto sustitutivo del proyecto inicial, con diferencias menores entre ambos, salvo algunas concesiones dadas a ciertos sectores. En la propuesta original se reduce la cantidad de rubros de la canasta básica alimentaria (CBA) que quedan exentos del impuesto de ventas (el cual se propone elevar del 13% al 14%) y no se detalla la composición

GRAFICO 1.6

Aspectos que inciden en la aprobación de reformas fiscales en el país



Fuente: Gómez y Meneses, 2011.

de la misma. En el texto sustitutivo sí se menciona de forma explícita los bienes y servicios incluidos en la CBA, y los rubros exentos aumentan de 93 a 236, aunque la cifra sigue siendo menor que la vigente en la actualidad.

Con el fin de medir el impacto de ambas propuestas, para este Informe se realizaron dos ejercicios de simulación. El primero es un cálculo basado en el proyecto original, aumentando la tasa del impuesto de ventas de 13% a 14%, en tanto en el segundo se toman en cuenta los 236 bienes y servicios de la canasta básica que quedan exentos según el texto sustitutivo, pero manteniendo la tasa del 13%.

En el caso de la equidad, con la primera propuesta el aumento del gasto

alcanza un 6% del ingreso de los hogares del primer decil, y solo el 2,9% para los del último decil. Con el texto sustitutivo el gasto adicional representa un 1,4% del ingreso para el primer decil y un 1,8% para el decil de mayores ingresos.

En lo que respecta a la inflación y la pobreza, con la propuesta original la primera aumenta un 4,2% y la segunda en 1,6 puntos porcentuales, mientras que con el texto sustitutivo los resultados son de 1,3% y 0,6 puntos porcentuales, respectivamente. Por último, el impacto en la recaudación es positivo en ambos proyectos. Con el original el incremento anual en términos del PIB alcanza un 2,2%, en tanto que con el nuevo el aumento es de casi la mitad (1,2%).

Armonía con la naturaleza

Costa Rica vive una paradoja: tiene protegida la cuarta parte de su superficie y la mitad bajo cobertura forestal, pero mantiene a la vez una huella ecológica negativa y una alta conflictividad ambiental. Esta contradicción solo puede indicar la gravedad del uso insostenible que hace del resto del territorio, la persistencia de prácticas irresponsables y la débil gestión ambiental que realiza. El 2010 evidenció la tensión entre la realidad y la acción de las autoridades políticas; se trató de un año récord en temas preocupantes: la mayor brecha negativa en la huella ecológica desde 2002 (13,4%), la cifra histórica más alta de importación de plaguicidas, el tercer número más alto

Armonía con la naturaleza en esta edición

Principales hallazgos

- La medición de la “huella ecológica” del país arrojó un balance negativo: en 2010 cada habitante requirió un 13,4% más del territorio disponible para satisfacer su patrón de uso de los recursos naturales. Se trata de la mayor brecha registrada desde que el indicador fue incorporado en este Informe, en 2002.
- Un inventario realizado en 2010 en 31 cantones de la Gran Área Metropolitana determinó que el 56% de las emisiones de sustancias contaminantes proviene del transporte, el 21% de la industria y el 23% de establecimientos comerciales.
- El área sembrada de productos orgánicos certificados creció en más de 3.000 hectáreas entre 2009 y 2010. Es su mayor extensión de los últimos cinco años, aunque sigue representando un porcentaje pequeño del área agrícola total (2,3%).
- En 2010 la importación de plaguicidas fue la más alta en la historia (catorce millones de toneladas métricas), lo mismo que el uso por habitante.
- El área sometida a conservación privada ha crecido sostenidamente desde 1995: pasó de 32.895 a 81.429 hectáreas

protegidas en 2010. Casi la mitad de las reservas privadas son usufructuadas para conservación, ecoturismo y fomento de la investigación.

- Solo el 8% de los humedales tiene actualmente un plan de manejo. Desde 1998 el Sinac no realiza un inventario de estos ecosistemas ni evalúa su estado.
- En el año bajo análisis 41 personas murieron en desastres: 36 en deslizamientos, cuatro en tormentas eléctricas y una en una inundación. Es el tercer mayor número registrado en los últimos cuarenta años.
- En el 2010 Costa Rica alcanzó el primer lugar de América Latina en población con acceso a agua de calidad potable (89,5%).
- En el 2010 se registró el mayor número de acciones colectivas sobre asuntos ambientales en los últimos trece años.

Novedades del capítulo

- Este año se retoma el análisis de la huella de carbono, como parte de la usual medición de la huella ecológica del país, desagregada en cuanto al uso del territorio y los recursos.
- Nueva información generada en el país permitió profundizar el estudio sobre las

fuentes de contaminación y los tipos emergentes de sustancias tóxicas agrícolas, así como sobre los factores determinantes de la calidad del aire y el agua en la Gran Área Metropolitana.

- Se aborda el tema del ordenamiento territorial y se describen los principales desafíos nacionales en este campo, en especial en cuanto al marco legal que lo sustenta.
- Se analizan los problemas para el cumplimiento de la normativa ambiental y el seguimiento de las sentencias y resoluciones de las entidades encargadas de recibir denuncias.
- Se hizo una búsqueda no exhaustiva para recopilar buenas prácticas ambientales que realizan diferentes actores, tanto públicos como privados, y se identificaron los principales obstáculos para su expansión.
- Se efectuó una primera indagación sobre el tema de ambiente y educación: su presencia en el sistema educativo formal y no formal, las iniciativas existentes a nivel local y las que desarrollan diversas organizaciones, y los desafíos de investigación que se debe profundizar en posteriores ediciones de este Informe.

de muertes por desastres en cuarenta años y el registro más alto de protesta social sobre asuntos ambientales desde 1997. En este contexto, en sus primeros meses de gestión el nuevo Gobierno pareció bajar aun más la prioridad política del tema, al plantear metas limitadas y mostrar pocas acciones.

Esta situación explica por qué las fortalezas logradas no alcanzan para construir un desarrollo que no comprometa la capacidad natural y el equilibrio ecológico. Costa Rica enfrenta hoy la urgencia de debatir con amplitud y decidir con firmeza cómo retomar el camino de la sostenibilidad; cómo planificar y producir con criterios ambientales, sociales y económicos. La ausencia de esta claridad compromete la calidad de vida de la población, la equidad social en el acceso a los recursos naturales, la seguridad ante las amenazas climáticas, la salud de los ecosistemas y, aun más, arriesga los importantes logros en conservación que dieron al país parte de su imagen y riqueza actuales. Aunque el panorama que presenta este capítulo es preocupante, es cierto que el país tiene herramientas para enfrentarlo. Nuevamente se dieron esfuerzos por mejorar la protección formal del territorio y se concretaron modalidades y herramientas prometedoras para la protección de la biodiversidad marina, un desafío señalado desde hace varios años.

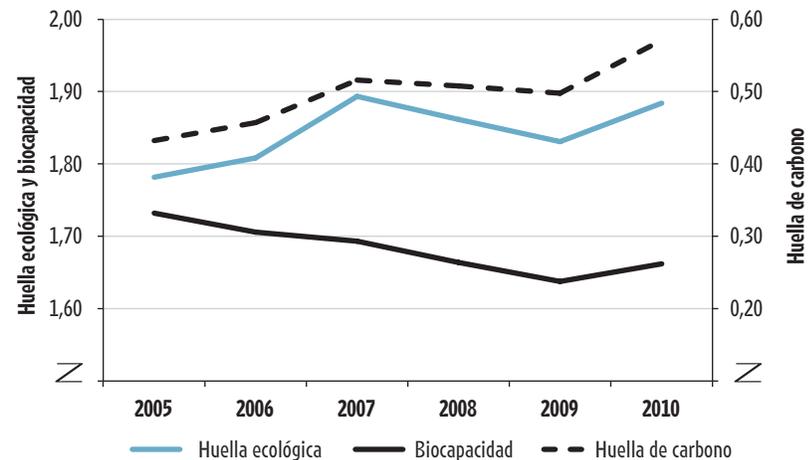
Hidrocarburos sustentan la huella de carbono e inciden en la calidad del aire

El país sigue manteniendo una huella ecológica negativa: la brecha entre el uso real de los recursos y la capacidad del territorio para satisfacer esa demanda creció tres veces en la década pasada, evidenciando así que los patrones existentes no son sostenibles. En el 2010 este indicador mostró la diferencia más alta del período: cada habitante requiere un 13,4% más del territorio disponible, o biocapacidad (gráfico 1.7). Los principales impulsores de esta deuda siguen siendo las emisiones de gases contaminantes y la falta de ordenamiento territorial.

A pesar de las limitaciones económicas y la dependencia de fuentes energéticas

GRAFICO 1.7

Huella ecológica, biocapacidad y huella de carbono (hectáreas globales por persona)



caras, inestables y contaminantes, en el 2010 el país retomó (en forma paralela a su recuperación económica) la tendencia al alza en su patrón de uso de la energía, dominado por los hidrocarburos. El consumo final de energía secundaria creció un 2%, en contraste con un decrecimiento de -1,7% en el 2009 (cuando, por efecto de la crisis económica internacional, por primera vez en varios años se registró una reducción en la demanda). Por su parte, la demanda eléctrica se incrementó en 3,1%, movida principalmente por los sectores productivos. El sector general impulsó las ventas de las distribuidoras, al crecer un 5,2% anual; el sector industrial lo hizo en un 3,0% y el residencial en apenas un 1,3%, con un efecto neutro.

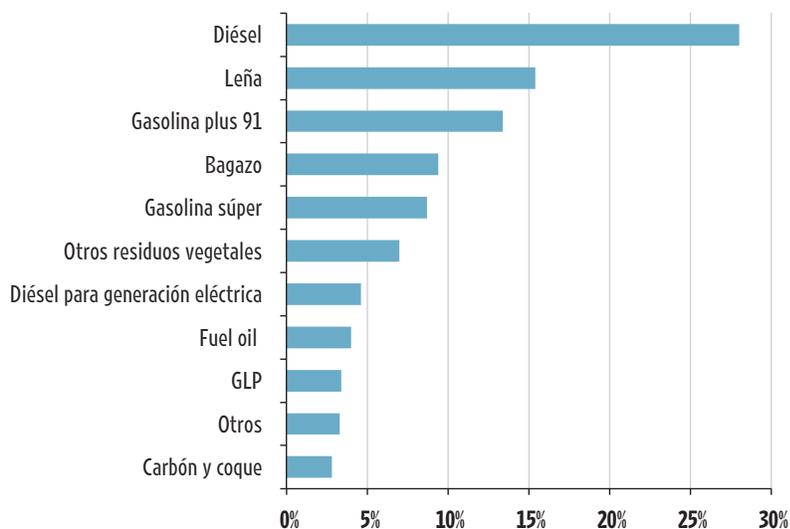
Una recuperación en los sectores turismo, construcción, comercial e industrial, podría ejercer presión sobre el Sistema Eléctrico Nacional, ante la necesidad de agregar más potencia. La capacidad para atender esta demanda muestra cierta vulnerabilidad y estancamiento –tanto por el retraso en inversiones en este campo, como por la conflictividad y la necesidad de incorporar consideraciones sociales y ambientales en la elaboración de los proyectos– y se estima que si el país vuelve a tasas de crecimiento económico superiores al 6%, podría haber desabastecimiento. Por el lado de los hidrocarburos,

la importación estuvo marcada por la demanda de combustible para un nuevo proyecto de generación térmica, el cual logró suplir un leve incremento en el consumo eléctrico, pero aumentó las emisiones contaminantes. La venta de derivados de petróleo, ligada a la expansión de la economía, tuvo una baja importante en el 2009 y una recuperación de 4,4% en el 2010, aunque sin considerar las ventas para generación térmica el incremento sería solo de un 0,8%.

Con datos de la Dirección Sectorial de Energía del Minaet, un cálculo realizado para este Informe arrojó una disminución del 3,8% en las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) entre 2009 y 2010, debido principalmente al comportamiento de la demanda energética. En el último año, estas emisiones sumaron un total de 10.027.724 toneladas métricas equivalentes de dióxido de carbono (CO₂); el 58,1% es atribuible a los hidrocarburos, seguidos por la biomasa comercial con un 16,8%, la leña con 16,0% y la generación de electricidad con un 6,3% (aunque con un alza del 48,9% por la entrada en operación de la planta térmica Garabito). El 98% de estos GEI corresponde a CO₂, un 1% a metano (CH₄) y un 1% a óxido nitroso (N₂O). Entre las emisiones de CO₂, la más representativas en 2010 siguieron siendo las provenientes del diésel (gráfico 1.8).

GRAFICO 1.8

Composición estimada de las emisiones de CO₂ en Costa Rica, por fuente. 2010



Fuente: Martínez, 2011, con datos preliminares del Balance Energético Nacional.

Si el país quiere alcanzar la meta de la neutralidad en emisiones de carbono, necesita avanzar significativamente hacia una generación eléctrica más limpia, la reducción del consumo de leña y, sobre todo, la intervención del sector transporte. Una de las principales consecuencias del desorden en el transporte y los patrones de uso energético es la contaminación del aire urbano sobre la salud de las personas. Un monitoreo realizado en el período 2007-2009, sobre la calidad del aire en cinco sitios de la Gran Área Metropolitana (Catedral Metropolitana, Junta de Educación de San José, Rectoría de la UNA en Heredia, La Ribera y La Asunción en Belén), muestra una tendencia a la disminución del material particulado (PM₁₀).

La reducción sostenida del contenido de azufre en el diésel (de 2.500 a 100 ppm), ejecutada por Recope, ha generado un descenso anual de PM₁₀, de 6,3% y 6,6% en la Catedral Metropolitana y en La Ribera, respectivamente, y de 14,3% en la UNA. La contaminación en esos sitios está relacionada con fuentes móviles como autobuses y vehículos de carga pesada. Por su parte, las emisiones de dióxido de nitrógeno (NO₂) son producto del alto flujo vehicular

en las zonas comerciales de las ciudades, y mostraron tasas de crecimiento cercanas al 10% entre 2004 y 2008. El incremento fue casi el doble en Heredia con respecto a San José, lo que podría explicarse por el efecto positivo de la restricción vehicular impuesta en esta última provincia desde el 2005 (con algunas interrupciones).

Mejora cobertura del agua potable y se reduce el uso (registrado) de aguas subterráneas

La gestión de la demanda y el uso del recurso hídrico requieren un registro continuo y lo más completo posible de las concesiones otorgadas, con datos precisos del usuario, el volumen y la cuenca hidrográfica, información que, junto con el conocimiento de la oferta potencial, permite tomar las decisiones para su aprovechamiento sostenible. Los registros de la Dirección de Aguas del Minaet indican un volumen total concesionado de 14.901 millones de metros cúbicos: 93,4% para uso hidráulico, 5,9% para uso superficial y 0,7% para aprovechamiento de aguas subterráneas. Seis cuencas en conjunto representan el 71% del total del agua concesionada: Reventazón-Parismina (29%), Bebedero (26%), San Carlos

(22%), Grande de Tárcoles (14%), Sarapiquí (4%) y Tempisque (2%). Los usos varían según las diversas actividades productivas presentes en cada cuenca.

En cuanto al agua subterránea, el total de pozos legales perforados sigue en aumento; sin embargo, el número anual de pozos tramitados ante el Senara entre 2006 y 2010 muestra una tendencia a la baja. Esta reducción se puede explicar por tres razones: i) en 2007 la Contraloría General de la República dispuso que el Minaet debe instruir al Senara para que deniegue las solicitudes de nuevos permisos de perforación de pozos y concesiones de agua, que no estén respaldadas con información técnica suficiente que garantice la disponibilidad del recurso para el consumo humano, actual y futuro (Informe DFOE-PGAA-42-2007), ii) la crisis financiera mundial, al afectar los sectores de construcción y turismo, provocó una disminución de las solicitudes de perforación de pozos, y iii) es probable que, ante la exigencia de los estudios hidrogeológicos, se haya dado un aumento importante en la perforación ilegal, sin que las instituciones del Estado cuenten con los recursos necesarios para controlarla (E¹²: Romero, 2011). El volumen de extracción autorizado en 2010 fue de alrededor de 18,3 millones de m³/año; de ese total, un 37,4% corresponde a uso doméstico.

En lo que concierne a la cobertura de agua potable, el avance que ha venido mostrando el país en los últimos años culminó con un aumento de 87,3% a 89,5% entre 2009 y 2010, un valor histórico que coloca a Costa Rica en el primer lugar de América Latina en este ámbito (Sancho, 2010; Mora et al., 2011). De especial relevancia son los incrementos en la calidad del agua suministrada por los municipios (en diez puntos porcentuales) y en los ya altos índices de potabilidad del ICAA y la ESPH. Del total de la población cubierta, el 98,7% recibe agua intradomiciliar de acueductos, y el restante 1,3% obtiene agua de pozos, nacientes propias o acueductos privados.

El ICAA cubre a la mitad de la población y administra 180 acueductos, de

los cuales veintidós son abastecidos con agua no potable. La ESPH sufre al 3,5% del territorio nacional con agua 100% potable. Las asociaciones administradoras de acueductos rurales (Asada), que tienen a su cargo la mayoría de los acueductos del país, tienen aún muy pocas plantas de tratamiento y apenas poseen tecnología básica para la potabilización. En 2010 se evaluaron 1.067 Asada, y se determinó que 465 (un 43,6%) suministran agua no potable. Arias-Zúñiga (2010) señala que existen limitaciones para medir la calidad del agua, pues los parámetros utilizados no consideran algunas fuentes de contaminación. A la fecha no se conocen estudios que certifiquen la potabilidad del agua en función de la presencia o no de metales pesados, hidrocarburos, agroquímicos u otros indicadores; estos parámetros se miden únicamente en caso de problemas puntuales (Mora et al., 2011).

Las tendencias de un uso del suelo poco planificado y débilmente regulado (en especial en las actividades agrícolas y el desarrollo urbano) han generado una creciente vulnerabilidad y contaminación de los cuerpos de agua. Parte de este problema tiene que ver con la limitada infraestructura de saneamiento de aguas residuales disponible en el país. De acuerdo con la Enaho 2010, solo el 24,1% de la población cuenta con alcantarillado, mientras el 72,3% utiliza tanque séptico y el 3,1% letrinas. La meta del ICAA para el 2015 es eliminar el uso de letrinas y sustituirlo por alcantarillado u otras formas de tratamiento individual de excretas, así como incrementar la proporción de aguas residuales tratadas vía alcantarillado sanitario, de 3,6% a 28%.

Agroquímicos siguen impactando la calidad ambiental

Una de las dimensiones más preocupantes de la huella ecológica y los patrones de uso del territorio tiene que ver con las actividades agrícolas y pecuarias. Esto se debe a la lentitud y complejidad de las transformaciones que se requieren para potenciar las alternativas amigables con el ambiente, en contraposición a las prácticas tra-

dicionales, altamente dependientes de los agroquímicos y de tecnologías que son más rentables en el corto plazo, pero tienen importantes implicaciones ambientales. En 2010 Costa Rica contaba con 486.602 hectáreas de cultivos, un 3% más que en 2009. Se incrementaron las áreas de cultivo de frijol, piña y arroz en 32,6%, 14,4% y 4,9%, respectivamente. El café sigue siendo el cultivo dominante, con una extensión de 98.681 hectáreas, seguido por el arroz (66.415), la palma aceitera (57.000) y la piña (45.000)¹³.

El 50% de la piña se siembra en la zona norte, un 33% en el Caribe y un 17% en la zona pacífica. Según Canapep, este producto genera 27.500 empleos directos y es exportado por 170 empresas (Canapep, 2011). Debido a la demanda creciente en los mercados europeo y estadounidense, se ha iniciado el cultivo en el Pacífico Central, con mayores costos de producción (requiere irrigación en la época seca y toldos para proteger la fruta del sol), así como de traslado hasta el puerto de Moín (Alfaro, 2010). La actividad piñera sigue sobresaliendo por su crecimiento y alto grado de conflictividad, como se ha reportado en anteriores ediciones de este Informe. Los sectores académico y ecologista han advertido sobre las severas implicaciones ambientales de su desarrollo en el país.

En el 2009 el Tribunal Ambiental Administrativo (TAA) tenía en trámite 36 denuncias contra empresas piñeras en San Carlos, Los Chiles, Miramar, Buenos Aires, Guápiles, Siquirres y Guácimo. Pese a que en 2004 el Instituto Regional de Estudios en Sustancias Tóxicas (IRET-UNA) había llamado la atención sobre la alta vulnerabilidad de las fuentes de agua cercanas a los cultivos en Siquirres, en 2009 se presentaron casos de contaminación en acuíferos y acueductos rurales en El Cairo y Milano. Ese mismo año el TAA intervino veinticinco plantaciones denunciadas; la planta empacadora de la compañía Del Monte fue clausurada temporalmente y se ordenó la instalación de una planta de tratamiento, para evitar la contaminación del río El Destierro y quebradas tribu-

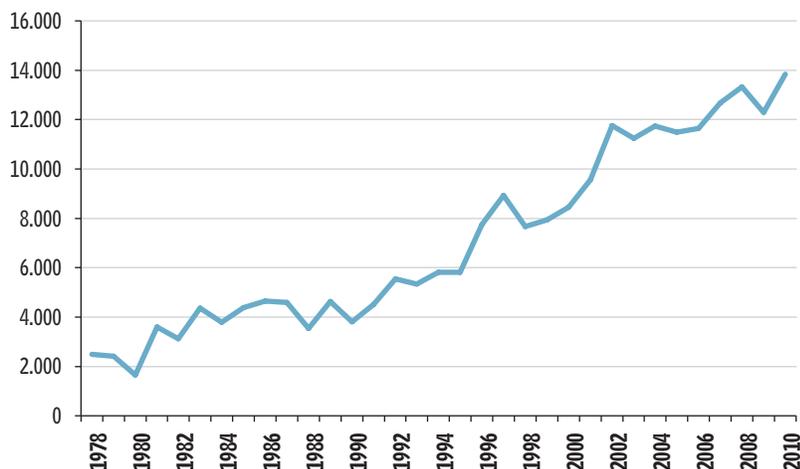
tarias. En 2010 se inició el proyecto de creación de una plataforma nacional de producción y comercio responsable de piña, implementado por acuerdo entre el PNUD y la Vicepresidencia de la República, con el apoyo de la Organización Intereclesiástica para la Cooperación al Desarrollo (ICCO), del Reino de los Países Bajos. La iniciativa tendrá una duración de dos años, y su objetivo es generar espacios de diálogo entre los diversos actores involucrados con esta actividad, en torno a sus impactos sociales y ambientales.

No obstante la necesidad de impulsar una agricultura más sostenible, la dependencia de agroquímicos sigue teniendo fuertes impactos sobre el ambiente. Según el IRET, la cantidad de estos productos que el país importó en el 2010 fue la más alta en la historia (gráfico 1.9), lo mismo que el uso por habitante¹⁴. En el último trienio, la cantidad de plaguicidas importados osciló entre 12.000 y 14.000 toneladas métricas anuales (Ruepert, 2011). Sesenta plaguicidas dan cuenta del 96,5% de las importaciones en este rubro. La lista es encabezada por el fungicida mancozeb, que representa el 36% del volumen total importado y cuyo uso se duplicó en los últimos diez años; le siguen los herbicidas glifosato, 2,4-D y paraquat. Los plaguicidas pueden llegar al agua superficial por deriva aérea, escorrentía o descarga de aguas residuales en sitios donde se preparan las mezclas de aplicación o se lavan los equipos.

Otro aspecto en el cual el país debe mejorar es el aprovechamiento de opciones más amigables con el ambiente en la producción agrícola, pecuaria y forestal. En 2010, el área sembrada de productos orgánicos certificados creció en más de 3.000 hectáreas con respecto al 2009. Es su mayor extensión de los últimos cinco años, aunque sigue representando un porcentaje pequeño del área agrícola total (2,3%); además cabe mencionar que la Ley de Agricultura Orgánica, promulgada en 2007, aún está lejos de obtener resultados verdaderamente significativos. Es necesario ampliar no solo la producción orgánica, sino también otras alternativas de combinación agroforestal. Por ejemplo,

GRAFICO 1.9

Importación de plaguicidas. 1978-2010 (toneladas métricas)



Fuente: Ramírez et al, 2011 con datos del IRET-UNA.

la integración de los árboles al paisaje agrícola trae probados beneficios para la fertilización de suelos y equilibra la productividad con el manejo sostenible de los recursos naturales. También mejora el suministro de servicios ambientales relacionados con el agua, la captura de carbono y la biodiversidad (World Agroforestry Center, 2011).

Humedales y biodiversidad marina, desafíos para la conservación

En forma reiterada los esfuerzos de conservación han sido señalados como la principal fortaleza ambiental de Costa Rica. Para consolidar ese importante logro, es fundamental valorar los bienes y servicios que brindan las áreas protegidas y algunos recursos específicos, y que en muchos casos representan aportes significativos para la economía, aún poco considerados en la gestión ambiental.

En términos generales, la conservación en el país se expande, a la vez que mantiene y suma nuevos desafíos y amenazas. En el ámbito público, a inicios del 2011 se creó la primera área marina de manejo de montes submarinos (decreto 36452-Minaet), con una extensión de 9.640 km² y cercana al Parque Nacional Isla del Coco. Se promueve así el resguardo del ecosistema característico de la cordillera submarina

de Cocos, en la zona económica exclusiva (ZEE). Además el humedal Maquenque, de 59.692 hectáreas, fue declarado sitio Ramsar, con lo cual se incrementó a doce el número de humedales de importancia internacional en el país, para un total de 569.742 hectáreas (11,2% del territorio).

En el ámbito privado la conservación también se ha extendido. La Red Costarricense de Reservas Naturales, creada en 1996, ha crecido de manera sostenida en los últimos quince años, hasta contar en la actualidad con 199 áreas protegidas en 81.429 hectáreas, el 65,5% de ellas en la provincia de Puntarenas (Red Costarricense de Reservas Naturales, 2011). El 91% de estas áreas tiene menos de quinientas hectáreas, y el 56% menos de cien. Alrededor de la mitad (52%) son administradas por organizaciones sin fines de lucro, y el resto es usufructuado por sociedades anónimas dedicadas a la conservación, el ecoturismo o la investigación.

En lo que concierne al esfuerzo por conocer mejor la rica biodiversidad del país, en 2010 se reportó un total de 88.711 especies identificadas, de las cuales 366 son nuevas para la ciencia (Sinac-Minaet, 2009). No obstante, persiste la vulnerabilidad de un importante grupo de especies. En 2010, la “Lista

Roja” de la UICN -que registra a nivel internacional las especies en riesgo¹⁵- reportó para Costa Rica 2.292 especies de fauna y 194 de flora bajo alguna categoría de riesgo.

Por otra parte, en materia de recursos marino-costeros este Informe documenta que el impacto ambiental de la pesca ha sido subestimado, porque a menudo en los registros oficiales no se toma en cuenta la fauna de acompañamiento. Muchas veces esta última incluye especies de interés comercial que se eliminan debido a su insuficiente talla, así como tiburones y otras especies de importancia para el equilibrio de los ecosistemas. La extracción masiva de fauna de acompañamiento tiene graves efectos sobre muchas poblaciones de organismos marinos, a la vez que representa un gran desperdicio de valiosos recursos pesqueros. Un estudio reconstruyó las capturas efectuadas en la ZEE entre 1950 y 2008, y complementó las estadísticas pesqueras de la FAO con datos de esta fauna de acompañamiento, así como de la pesca incidental, deportiva y de subsistencia. Durante el período considerado, la captura total reconstruida fue alrededor de 2,3 veces mayor que la reportada por Costa Rica a la FAO: un total de 1,7 millones de toneladas métricas, o 30.000 toneladas métricas en promedio por año (Cisneros, 2011).

A su vez, la pesca de arrastre sobreexplotó las poblaciones de camarones de aguas someras en los años cincuenta y sesenta, las de aguas intermedias en los setenta, para llegar a la última frontera, el camarón de aguas profundas, durante los ochenta y los noventa. Este método de pesca ha causado daño a la diversidad de especies del fondo marino capturadas incidentalmente (en estadios juveniles y antes de la edad reproductiva), al desarrollo de la pesca de escama y deportiva, y al ecoturismo. El tema de la fauna de acompañamiento en los arrastres de camarón es alarmante: esa actividad es la que registra la mayor incidencia de capturas no reportadas (de las cuales casi el 50% se tira por la borda). En busca de alternativas a la sobreexplotación pesquera y de nuevas opciones para las

poblaciones costeras, en años recientes se han desarrollado nuevas modalidades, como la maricultura.

No se logra reducir el impacto de los desastres

La gestión del riesgo es uno de los temas en los que el país muestra grandes debilidades. En 2010 los impactos de eventos naturales provocaron destrucción de infraestructura y generaron el tercer mayor número registrado de víctimas mortales. Los desastres asociados a fenómenos hidrometeorológicos siguen predominando en este escenario: las inundaciones y los deslizamientos representaron el 91% del total de eventos en el 2010, un 20% más que lo reportado el año anterior. Si bien en este ámbito hay avances institucionales y de índole conceptual, en la práctica el impacto recurrente de los eventos naturales sigue causando severos daños a la población.

Puntarenas y Golfito son los cantones con mayor recurrencia de eventos por lluvias, inundaciones y deslizamientos. A diferencia de otros años, cuando los sitios más afectados se localizaban en la Gran Área Metropolitana, en 2010 tres distritos del Pacífico Central y Sur (Quepos, Golfito y Guaycará) registraron más de veinticinco incidentes de diversa magnitud. La suma de los efectos de numerosos eventos menores puede ser tan dañina como los fenómenos de lluvias intensas con alto potencial destructor.

Ordenamiento del territorio, la principal deuda ambiental del país

Desde hace varios años, este capítulo ha señalado el ordenamiento del territorio como la principal deuda y el mayor desafío ambiental que enfrenta Costa Rica. La variable ambiental no es aún un componente básico en los instrumentos de planificación territorial, y el ejemplo más claro de ello es el crecimiento desordenado de la Gran Área Metropolitana (GAM). En la anterior edición de este Informe se hizo un primer acercamiento a este tema desde la perspectiva normativa e institucional (véase Programa Estado de la Nación, 2010 y Ramírez et al., 2011). Sus

resultados evidenciaron un marco legal y organizativo complejo y fragmentado, constituido por más de setenta normas y treinta entidades relacionadas, lo que genera dispersión, conflictos, traslapes de competencias y, en general, falta de claridad sobre las tareas y sus responsables. Pese a la existencia de toda esa normativa, no se cuenta con una definición precisa de cuál es el ente rector en materia de ordenamiento territorial, tanto en las zonas urbanas como en las rurales.

Las tendencias en los procesos de urbanización y sus efectos ambientales muestran la urgencia de ordenar el uso del territorio. Cerca del 60% de la población nacional se asienta en la GAM, que abarca el 3,8% del territorio. Cuando entró a regir el Plan GAM de 1982, las zonas urbanizadas en esta región se ubicaban dentro del llamado “anillo de contención”, fuera del cual solo se podría dar desarrollo urbano en las cabeceras cantonales; el resto del territorio debía dejarse libre, para efectos de protección. En el 2004, veintidós años después de promulgado ese plan, las áreas urbanas desbordaron el anillo de contención sin orden ni planificación. Se estima que las zonas urbanizadas fuera de los límites establecidos abarcan una superficie de 102 kilómetros cuadrados, una extensión similar a la del cantón de Desamparados. La expansión fuera del anillo ocupó muchos terrenos no aptos e incluso altamente vulnerables a amenazas naturales como deslizamientos, inundaciones y fallas geológicas activas, entre otros.

A partir de la publicación del *Manual de instrumentos técnicos para el proceso de evaluación de impacto ambiental* (decreto ejecutivo 32967-Minae), en 2006, algunos gobiernos locales comenzaron a introducir la variable ambiental en sus planes reguladores. Se estima que en 2010 unos cincuenta municipios trabajaron en ese sentido, y que lo mismo se ha hecho en la elaboración de algunos planes reguladores regionales de la zona marítimo-terrestre, de manejo de áreas protegidas y de desarrollo de proyectos específicos. Se han generado algunos mapas de zonificación de fragilidad ambiental,

y la Setena certificado la viabilidad ambiental de varios planes reguladores costeros. Un caso fue la inclusión de la variable ambiental en el proyecto de Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana (Prugam), cuando se realizó el ejercicio de superponer el mapa de desarrollo urbano de 2004 sobre las “zonas de fragilidad ambiental” identificadas; se determinó así que algunas áreas ubicadas en las categorías de alta y muy alta fragilidad ambiental fueron urbanizadas con poco criterio técnico, pese a la existencia de zonas con mejor potencial de desarrollo urbano dentro del anillo de contención. Resulta paradójico que, precisamente allí donde está la mayor concentración de población, no haya una efectiva planificación territorial y los problemas, lejos de resolverse, parecen estar agravándose (Astorga, 2011).

Un año récord en protestas por temas ambientales

La ausencia de un diálogo participativo e informado en materia ambiental, la baja prioridad del tema entre las autoridades políticas y el debilitamiento de la capacidad del Estado para ejercer sus potestades regulatorias, han derivado en serios impactos ambientales que comprometen la sostenibilidad del desarrollo nacional. En este marco, de manera creciente los actores sociales utilizan las instancias judiciales como canal para dirimir los conflictos ambientales, dado que estos surgen cada vez más de las decisiones sin consulta y las omisiones en el ejercicio regulatorio. Las tendencias descritas se mantuvieron en el 2010. La emisión de nuevos instrumentos jurídicos generó cuestionamientos por la falta de sustento técnico y por su posible impacto negativo en el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y hubo deficiencias estatales para fiscalizar el cumplimiento de la legislación vigente. En sus primeros meses de gestión el nuevo Gobierno pareció bajar aun más la prioridad política de los asuntos ambientales, pues el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 incluye el tema solo tangencialmente y no se observaron pasos concretos para

alcanzar las pocas metas específicas que establece (entre ellas la de una política de ordenamiento territorial). Tampoco se fortalecieron las entidades reguladoras, y más bien algunas se ven amenazadas por recortes presupuestarios o de competencias.

Todo esto dio pie a una serie de conflictos que, como se dijo, en muchos casos fueron canalizados por vía judicial. Según la base de datos sobre acciones colectivas que administran el Instituto de Investigaciones Sociales de la UCR y el Programa Estado de la Nación (Ramírez-Alfaro, 2011), en el año bajo análisis se presentaron 34 movimientos de protesta sobre asuntos ambientales¹⁶, el mayor número reportado en los trece años de existencia de este registro. Durante todo ese período, la protección y conservación del ambiente y la lucha contra la contaminación motivaron la mayor cantidad de movilizaciones (gráfico 1.10). A partir de 2007, el sector ambientalista ha sido el más activo en la realización de este tipo de manifestaciones. El Gobierno Central, las instituciones descentralizadas, las municipalidades y la empresa privada son los principales destinatarios de las demandas ciudadanas. Esa tendencia hace resaltar la conflictividad del tema y refuerza la idea de que el Estado -por acción u omisión- actúa como generador del problema.

Mientras la vía legal se muestra como el principal canal para tramitar los conflictos ambientales, no se logra que las entidades judiciales ejerzan una gestión preventiva. En 2010 el TAA recibió 549 denuncias (alrededor de 1,5 por día), y en 2009 la Oficina del Contralor Ambiental del Minaet tramitó 190 casos presentados de manera directa por particulares o instituciones, por violación a la legislación ambiental. Por su parte, las causas iniciadas en el Ministerio Público por delitos ambientales sumaron un total de 2.346 en el 2010. Pese a este número de denuncias, no existe un sistema permanente de seguimiento y análisis de la efectividad de los mecanismos utilizados para su atención (Cabrera, 2011).

Fortalecimiento de la democracia

El 2010 estuvo marcado por acontecimientos que reflejaron una profunda erosión en las bases políticas del sistema de partidos y de la gestión del Estado, tanto en el plano nacional como en el local. En el sistema de partidos esta situación se manifestó, por un lado, en el ámbito electoral, esto es, en los bajos niveles de participación en los dos comicios organizados durante el 2010 y en una clara desalineación de la ciudadanía con las agrupaciones políticas. Por otro lado, la erosión se evidenció en el ámbito político, concretamente en las

señales de resquebrajamiento a lo interno del Partido Liberación Nacional, ganador de los comicios presidenciales, que dificultaron la gestión del nuevo Gobierno durante su primer año.

Por su parte, la erosión en la gestión del Estado se manifestó en el entramado legislativo, la pérdida de dinamismo de los principales indicadores de desempeño del Poder Judicial y, a nivel municipal, el predominio de gobiernos divididos, que dificulta la gobernabilidad y podría reducir la capacidad de gestión política si los alcaldes y líderes representados no optan por la negociación y la articulación de intereses.

Lo sucedido durante el 2010 retrata, como se dijo, el proceso de erosión política y la incapacidad de acción del Estado, tendencias que no son nuevas y que el *Informe Estado de la Nación* ha venido reportando en anteriores entregas. Sin embargo, en otro sentido este fue también un año atípico, pues resulta inusual que, tan temprano en una nueva administración, problemas políticos como los mencionados emerjan con tanta fuerza. Tradicionalmente el primer año es más calmo, y el Gobierno tiene más espacio para “acomodarse” e implementar sus principales líneas de trabajo. Este no fue el caso del año bajo estudio.

Aunque la erosión política aún no pone en riesgo los fundamentos de la democracia costarricense, de persistir, el sistema político acumulará fragilidades y desgastes que pueden vulnerar sus fundamentos. De ahí la necesidad impostergable de buscar alternativas para reducir la brecha que separa al electorado de los partidos políticos, mejorar el ejercicio del poder para tener una gestión pública eficiente y más sensible a las demandas de la población, y ampliar la participación de la ciudadanía en el control y gestión de los asuntos públicos.

Resultados electorales confirman desalineación partidaria y fragilidad del sistema de partidos

En 2010 se realizaron elecciones nacionales en febrero y municipales en diciembre. En ambos casos se confirmó la tendencia a la desalineación partidaria y la fragilidad del sistema de partidos. Aunque el abstencionismo se

GRAFICO 1.10

Acciones colectivas sobre medioambiente, según tipo de demanda. Acumulado 1997-2010



Fuente: Ramírez-Alfaro, 2011.

Fortalecimiento de la democracia en esta edición

Principales hallazgos

- Año de doble jornada electoral: comicios generales en febrero y municipales en diciembre. En ambos procesos se registró una reducción del abstencionismo: en las presidenciales de 34,8% en 2006 a 30,9% en 2010, y en las municipales de 76% en 2006 a 72% en 2010.
- Se dieron inusitadas divisiones a lo interno del Partido Liberación Nacional. Desde muy temprano se perfiló un precandidato presidencial para las elecciones de 2014 y hubo diferencias de criterio, tanto en el Congreso como en el Poder Ejecutivo, sobre temas relevantes como la reforma fiscal.
- Creció la oferta de partidos cantonales y se fortaleció su participación en las elecciones municipales. Los resultados muestran una dinámica política cada vez más activa y variada.
- Mejoró el acatamiento de las órdenes de la Sala Constitucional con respecto a lo reportado en el Decimosexto Informe. El nivel promedio de cumplimiento es del 79%, y destacan la CCSS y el MEP -las dos instituciones más recurridas- con cifras superiores al 80%.
- El conflicto con Nicaragua por la invasión en la zona de isla Portillo/Isla Calero acaparó la agenda de política exterior durante el primer año de la administración Chinchilla y desplazó otras iniciativas en ese campo.

Novedades del capítulo

- Se analizan a fondo los dos procesos electorales celebrados en el 2010. En el caso de los comicios nacionales, se hace además una reflexión sobre la nueva normativa en materia de financiamiento y, en especial, sobre los efectos negativos de los certificados de cesión (los llamados "bonos de deuda política") para el sistema político. En el plano municipal se hace un recuento de la conformación política de los gobiernos locales, así como de los resultados obtenidos en los 81 cantones del país al aplicar el principio de paridad de género
- En el ámbito electoral también se presenta un análisis de los mercados electorales, a través del cual se determinó que el comportamiento de los votantes varía considerablemente según sus niveles de desarrollo social y de urbanismo.
- Se efectuó un mapeo político de la propuesta de "Plan Fiscal" que se discute en el Congreso, con el fin de indagar acerca de su viabilidad y las posiciones en torno a los temas críticos incluidos en ella.
- Se actualizaron al 2010 los registros sobre acciones colectivas y además se amplió la base de datos con información de tres años hacia atrás: 1997, 1998 y 1999. Con ello, la serie de tiempo sobre la protesta social abarca catorce años, lo que permite nuevos procesamientos estadísticos y otros estudios de tipo cualitativo.
- En materia judicial, luego de una revisión de la información generada por el sistema de seguimiento de sentencias de la Sala Constitucional, se presentan datos actualizados con base en veintiún meses de registros disponibles.
- Se analiza la participación del Poder Judicial como un actor político más en conflictos sociales, lo que lo lleva a trascender su clásica función de mediador, tal como sucedió en abril de 2010, con la controversia que se suscitó entre esa entidad y la Universidad de Costa Rica.

redujo con respecto a procesos anteriores, tanto en los comicios presidenciales (30,9%) como en los locales (72%) los niveles se mantuvieron altos, situación que refleja la distancia entre la ciudadanía y los partidos políticos.

Para este Informe, el análisis de los resultados electorales tuvo como base la distribución de los 81 cantones del país en seis estratos sociales, definidos de acuerdo con sus niveles de desarrollo humano y de urbanismo. De esta manera se constató que, a diferencia de 2006, el desenlace de los comicios presidenciales de 2010 configuró un sistema de partidos con una agrupación política dominante frente a un grupo de partidos de oposición con apoyos reducidos. En los seis estratos considerados fue evidente la amplia distancia que existe entre el Partido Liberación Nacional (PLN) y los otros partidos que son sus seguidores inmediatos.

En efecto, al observar el desempeño de las principales agrupaciones políticas, es claro que el PLN se fortaleció como el partido predominante en todos los segmentos sociales analizados, y el Partido Acción Ciudadana (PAC), por el contrario, perdió apoyo en todos ellos. Aunque en términos generales este último siguió siendo la segunda fuerza política por cantidad de votos, el Movimiento Libertario (ML) obtuvo un incremento notable en todos los estratos, e incluso desplazó al PAC como el segundo partido más votado en los tres sectores más pobres y rurales (cuadro 1.1).

También hay diferencias en lo que concierne a la participación electoral: cuanto mayores son los niveles de desarrollo humano y urbanismo, mayor es la presencia en las urnas. De acuerdo con la evidencia de las últimas dos elecciones, los sectores más pobres y rurales son los más reacios a votar.

En el caso de las elecciones municipales, los principales resultados fueron, por una parte, la ratificación de la hegemonía del PLN en las alcaldías, las cuales se encuentran bajo su mando desde 2006 y, por otra, la ausencia de un claro control partidario en los concejos municipales, debido a la alta pluralidad de agrupaciones que los conforman. El predominio del PLN es evidente, pues el oficialismo ganó 59 de las 81 alcaldías en disputa, que representan el 73% de los gobiernos locales. Muy por debajo le siguieron el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), con solo nueve alcaldías, y el PAC, con seis. En estas dos agrupaciones hubo cambios con respecto a los comicios anteriores: el PUSC perdió control, pues pasó de once alcaldes en 2006, a nueve en 2010, mientras que el PAC más bien recuperó terreno, al pasar de cuatro a seis alcaldes.

CUADRO 1.1

Participación electoral y apoyo partidario, según segmento del mercado electoral. 2006 y 2010 (porcentajes)

		Porcentaje del padrón electoral		Participación electoral		Apoyo partidario					
						PLN		PAC		ML	
		2006	2010	2006	2010	2006	2010	2006	2010	2006	2010
Estratos sociales ^{a/}											
Mayor rezago	Estrato I	17,2	13,1	56,8	64,4	44	45	31	20	8	24
	Estrato II	23,0	8,3	68,8	58,2	45	48	36	15	7	26
	Estrato III	8,5	20,4	56,6	66,3	47	47	30	20	8	22
Mayor desarrollo	Estrato IV	5,6	19,9	71,6	73,3	41	48	43	23	6	20
	Estrato V	36,0	28,7	67,9	73,1	39	46	40	27	10	19
	Estrato VI	9,6	9,5	71,4	74,7	39	48	42	28	8	17
Total		100,0	100,0	65,2	69,0	43	47	36	22	8	21

a/ Con base en datos por cantón del índice de desarrollo humano, el porcentaje de urbanismo y el promedio de participación política, se generaron seis segmentos de mercado utilizando el procedimiento estadístico de análisis de conglomerado en dos fases.

Fuente: Fernández y Chacón, 2011.

CUADRO 1.2

Cantones según control partidario de la alcaldía y el concejo municipal. Elecciones de 2002, 2006 y 2010

Tipo de control partidario	2002		2006		2010	
	Cantones	Porcentaje	Cantones	Porcentaje	Cantones	Porcentaje
Unido	6	7,4	22	27,2	10	12,3
Dividido con primera minoría	54	66,7	41	50,6	54	66,7
Dividido moderado	16	19,8	13	16,0	13	16,0
Altamente dividido	4	4,9	5	6,2	2	2,5
Fragmentado	1	1,2	0	0,0	2	2,5
Total	81	100,0	81	100,0	81	100,0

Fuente: Elaboración propia con datos del TSE.

Por último, es claro que la conformación de los gobiernos locales plantea un panorama político complejo para los próximos cuatro años. Solo en diez cantones (12%) una misma agrupación controla la alcaldía y posee mayoría en el concejo municipal. El otro extremo lo constituyen dos cantones que tienen alcaldes de una agrupación y concejos municipales integrados por partidos que cuentan con cantidades iguales de regidores. El escenario más complicado, en términos de gestión política, son los cantones guanacastecos de Hojancha y Nandayure, cuyos gobiernos locales se encuentran altamente divididos, con alcaldías dirigidas por el PAC, en el

primero, y por el ML, en el segundo. Y los 67 cantones restantes (83%) resultaron en gobiernos divididos con distintos niveles de intensidad: 54 presentan gobiernos divididos con primera minoría (ningún partido tiene mayoría de regidores, pero un mismo partido ocupa la alcaldía y posee la primera minoría del concejo) y trece tienen gobierno dividido moderado (el alcalde pertenece a un partido, y la primera minoría de regidores a otro; cuadro 1.2).

Esta distribución del poder puede dificultar, de manera significativa, la gestión de los alcaldes durante los poco más de cinco años que estarán en sus puestos. En los gobiernos divididos, estos jerarcas

estarán obligados a realizar mayores esfuerzos de negociación y apertura para lograr acuerdos. Si esto no prospera, existe el riesgo de que los alcaldes sean incapaces de ejecutar sus programas políticos, por el obstruccionismo de la oposición en el concejo. A pesar de estas amenazas, la existencia de gobiernos divididos no puede considerarse negativa para la democracia. La división partidaria y la necesidad de construir acuerdos también pueden generar dinámicas políticas más abiertas y transparentes, con concejos de oposición que piden cuentas y vigilan la labor del alcalde más de cerca que en los casos en que un mismo partido controla ambos órganos.

Congreso entrabado en temas centrales para el país

Las estadísticas de producción legislativa indican que, en el período bajo análisis, el Congreso fue efectivo en la aprobación de convenios y tratados internacionales (35% del total de leyes aprobadas), pero en asuntos clave para el desarrollo del país se mostró incapaz de articular intereses y sacar adelante los proyectos requeridos. El tema fiscal es un buen ejemplo de esta tendencia. A pesar de la urgencia y el reconocimiento general de la necesidad de reformas en este ámbito, los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa no han logrado la convergencia de sus intereses en torno a ellas.

Un análisis general de la legislatura 2010-2011 reveló que solo un 38% de las leyes aprobadas tiene un grado significativo de importancia para el desarrollo nacional. No obstante, este dato dice poco acerca del alcance real de la normativa promulgada durante el año. Para una mejor comprensión de este punto, se realizó un análisis a fondo de esa legislación, como parte del seguimiento de la oferta y la demanda legislativas que se hace en este capítulo desde el Decimocuarto Informe (2008). Para ello, se toma la “agenda de legislación potencial”, y se compara con las leyes finalmente aprobadas.

La agenda de legislación potencial corresponde a los asuntos y proyectos que se consideran prioritarios para el desarrollo humano del país, de acuerdo con las opiniones editoriales de los principales medios escritos de circulación nacional. Cabe señalar que el contenido de esta agenda coincide casi en su totalidad con los temas clave identificados por diferentes líderes y expertos, con los proyectos incluidos en el “Pacto de Gobernabilidad” suscrito entre el oficialismo y el ML en el 2010, y con las principales propuestas recibidas en la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa. Varios de esos temas además fueron prioritarios para el Poder Ejecutivo durante esta primera legislatura, lo cual comprueba que la agenda potencial definida para este análisis en efecto recoge cuestiones medulares para el desarrollo de Costa

Rica y, en esa medida, es válido y útil compararla con la legislación aprobada.

Mediante el procedimiento indicado se determinó que, de 60 proyectos definidos en la agenda de legislación potencial, solamente 14 fueron aprobados. Los 46 restantes representan un 77% de iniciativas prioritarias que no fue posible implementar. Cuanto más grande es la brecha entre una y otra agendas, mayor es el grado de entrabamiento en el Congreso. En términos comparativos se observa que, en general, el entrabamiento en la Asamblea Legislativa ha sido la tónica durante los últimos años. Las últimas tres legislaturas de la administración Arias Sánchez (del 2007 al 2010) registraron brechas de entre el 74% y el 77%, muy similares a la actual.

Otro tema importante es la duración del trámite de las leyes. El proceso de aprobación de la legislación sustantiva es tan largo (32 meses en promedio), que dificulta la gestión política del Ejecutivo cuando ésta depende de decisiones parlamentarias. Y hay otro aspecto que subyace a esta realidad: la gestión política no logra ir más allá de “la promesa democrática”, esa que consiste en ampliar las obligaciones del Estado sin dotarlo de los medios adecuados para cumplir con ellas. La mayor parte de la legislación que se promulga crea nuevos derechos o amplía los ya existentes, pero no provee las fuentes de financiamiento necesarias para su efectiva tutela. Las normas que amplían derechos ya reconocidos y no asignan recursos correspondieron al 51% en 2009 y al 82,4% en 2010; en el caso de las que conceden nuevos derechos los porcentajes fueron del 66,7% y el 63,6%, respectivamente. En cuanto a las leyes que generan obligaciones, en 2008 casi la mitad del todo no proveyó los medios para su cumplimiento, y en 2010 esa proporción alcanzó el 77,8%. Esta forma de hacer política está esculpiendo un Estado lleno de leyes, pero con poca capacidad para actuar y para atender los problemas del país.

Síntomas de agotamiento en el proceso de modernización judicial

El Poder Judicial ha puesto gran empeño en modernizar y mejorar sus

servicios, con el fin de brindar una justicia pronta y cumplida. Como se ha reportado en anteriores Informes (2009 y 2010), el sistema presenta avances en áreas como mayor transparencia, nueva legislación y procedimientos internos, mayor inversión en recursos humanos y físicos, y un significativo esfuerzo por incluir la tecnología en su quehacer. Pero también hay retrocesos palpables, sobre todo en algunos de los indicadores de evaluación del desempeño disponibles. El análisis general indica que el proceso de modernización del sistema de administración de justicia muestra síntomas de agotamiento. Hay desafíos de tipo funcional, e incluso estructural, que deben ser examinados con mayor detalle.

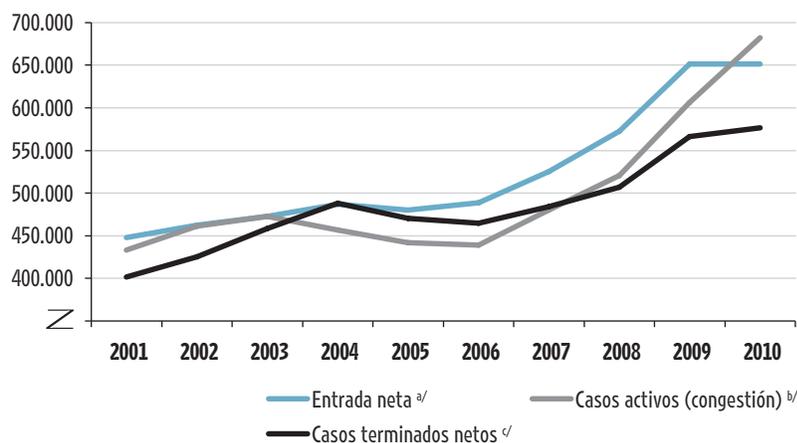
Durante el 2010 destacó el avance en los tribunales de flagrancia, que utilizan mecanismos y procedimientos más expeditos para impartir justicia; cada vez son más los casos penales resueltos por esta vía (14% en el 2010). También es evidente la mejora en el cumplimiento de las sentencias de la Sala Constitucional con respecto a lo reportado en el Informe anterior: con base en veintiún meses de información es posible indicar que, en promedio, se cumple el 79% de las órdenes del tribunal constitucional.

No obstante, hay un deterioro de los principales indicadores del desempeño judicial. Se registra un aumento en la congestión de casos (el 2010 marcó el punto más alto, con 682.000 asuntos pendientes) y una reducción en la productividad de los operadores judiciales con respecto a lo ocurrido a mitad de la década (599 casos terminados por juez por año en 2010, frente a 754 en 2004). Ello demuestra que en los últimos años el Poder Judicial no ha podido resolver los casos al mismo ritmo en que ingresan, lo que deja un saldo de circulante cada vez mayor (gráfico 1.11).

Además, en un sentido más amplio, la presencia del crimen organizado, el lavado de dinero y el narcotráfico ponen a discusión la estructura bajo la cual funciona el Ministerio Público y sus capacidades reales para hacer frente a esas amenazas. Son imperativas una mayor capacitación y especialización

GRAFICO 1.11

Congestión en el Poder Judicial y brechas entre casos entrados y terminados por año. 2001-2010



a/ La entrada neta se calcula restando a la entrada total, las incompetencias, las infracciones sin oposición y las diligencias en tránsito.

b/ Son los casos que se encuentran en trámite, más los que están en la etapa de ejecución.

c/ Casos salidos o terminados, menos incompetencias.

Fuente: Elaboración propia con base en Solana, 2011.

de las áreas judiciales relacionadas con esos temas, y una revisión de la forma en que trabajan algunas instancias clave para la consecución del principio de justicia pronta y cumplida.

Varios son los desafíos que enfrenta el Poder Judicial frente a esta realidad. Uno de ellos está relacionado con la alta litigiosidad, que acrecienta la presión sobre el sistema: en el país es cada vez más común que las personas acudan a los tribunales para resolver sus problemas. La lentitud de los procesos también es un reto importante, sobre todo al considerar que durante el 2010 la Contraloría de Servicios del Poder Judicial atendió un total de 5.249 gestiones, de las cuales más del 50% (2.667) fueron motivadas por “retardo judicial”, seguidas por 334 quejas por “retardo administrativo” (Poder Judicial, 2011).

Por último, cabe un comentario sobre la participación del Poder Judicial como protagonista de conflictos sociales, y ya no como mediador en los mismos. Para este Informe se analizó el ejemplo del incidente que se presentó en abril de 2010, cuando agentes del OIJ y autoridades de tránsito tuvieron un enfrentamiento con profesores y

estudiantes de la Universidad de Costa Rica. El caso refleja que, en ciertas circunstancias, el Poder Judicial puede desligarse del rol formal clásico que desempeñan los tribunales de justicia en el sistema democrático, y asumir un papel como actor político, lo que puede colocarlo en una posición vulnerable.

Política exterior de bajo perfil y marcada por el conflicto con Nicaragua

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2011-2014, principal instrumento que marca las prioridades de la administración Chinchilla Miranda, demuestra que la política exterior no está entre las más importantes: a lo largo de sus 256 páginas, el documento menciona el tema solo en dos oportunidades, y luego lo retoma en sus anexos, como parte de tres metas sectoriales. Esto contrasta con lo observado en la administración Arias Sánchez (2006-2010), en la cual la política exterior se planteó como uno de los cinco ejes fundamentales de la acción del Gobierno y fue ampliamente desarrollada en un capítulo independiente del PND.

Por otra parte, aunque en los foros

internacionales la paz, la democracia y los derechos humanos siguen siendo las cartas de presentación de Costa Rica, en las relaciones binacionales ese discurso se ha visto moderado por los vínculos comerciales que existen con distintos países, en particular con China.

Finalmente, en 2010 el conflicto fronterizo con Nicaragua acaparó la agenda de política exterior del país y desplazó otras iniciativas en esta materia. Se entorpecieron, por ejemplo, los planes de acercamiento a Centroamérica que la presidenta Chinchilla definió como una de las prioridades de su plan de gobierno. La estrategia adoptada por la Cancillería para enfrentar el problema generó críticas y dio lugar a un proceso que culminó, a lo externo, con una demanda contra Nicaragua ante la Corte Interamericana de Justicia y, a lo interno, con un cambio de jerarca en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Cuarto Informe Estado de la Región

En octubre de 2011 se publicó el *Cuarto Informe Estado de la Región*, que da cuenta de los avances y retrocesos en el desarrollo humano de Centroamérica en los tres años transcurridos desde la anterior entrega, en 2008. Gracias al auspicio de la Asistencia Danesa para el Desarrollo Internacional (Danida), a través de su Programa Regional de Democracia y Derechos Humanos en Centroamérica (Prodemocracia), fue posible encadenar los procesos de preparación y difusión de dos informes consecutivos. También se contó con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid), la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), la Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA) y Transparencia Internacional.

Como se dijo, al Cuarto Informe le correspondió analizar el trienio 2008-2011, un período turbulento en el que, sin embargo, no se cumplieron las peores previsiones para el Istmo. Pese a los retrocesos en varios frentes y a las

adversas e inciertas condiciones del entorno internacional, ningún país centroamericano, ni el área en su conjunto, revivieron los escenarios de crisis política y económica experimentados en los años ochenta. Esto es, por sí mismo, un importante logro en una región con una historia cargada de vulnerabilidades e inestabilidad.

Sin llegar a esos extremos críticos, desde la fecha de publicación del *Informe Estado de la Región (2008)*, Centroamérica experimentó preocupantes retrocesos económicos, ambientales, sociales y políticos, así como la ampliación de las brechas socioeconómicas y políticas, especialmente entre las naciones del sur (Costa Rica y Panamá) y las del centro-norte. Asimismo, el proceso de integración regional se vio sometido a fuertes presiones debido a las crisis políticas dentro y entre países. Esta evolución ha provocado una peligrosa convergencia de riesgos de intensidad considerable, que amenazan con desencadenar una fractura en el Istmo, entendida ésta como la falta de disposición generalizada de los Estados a actuar en forma conjunta ante retos comunes.

En este trienio destacan hechos que reflejan con claridad la exposición de Centroamérica a amenazas globales, que se conjugan con vulnerabilidades socialmente construidas a lo largo de décadas. Al tiempo que arrastra déficits históricos como los altos niveles de exclusión social y desigualdad, el Istmo se ha convertido en el territorio más violento de América Latina y en una de las zonas más inseguras del mundo, con actores del crimen organizado cada vez más fuertes, diversificados y amenazantes. En 2009 y 2010, la tasa regional de homicidios por cada 100.000 habitantes se situó por encima de 40, con aumentos durante la pasada década en todos los países, aunque con una notable concentración en el llamado Triángulo Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras; gráfico 1.12). Asimismo, con preocupación se advierte que, entre 2008 y 2010, las tasas de homicidios de mujeres siguieron incrementándose y lo hicieron a un ritmo mucho mayor que las de los hombres, sin que los Estados

parezcan otorgarle una atención adecuada al problema¹⁷. Al mismo tiempo, Centroamérica es la región más expuesta al impacto del cambio climático. Y por último, la alta sensibilidad de la región a los *shocks* económicos externos ha consumido esfuerzos e incluso anulado varios logros alcanzados en años previos y, como saldo, ha quedado comprometida la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Unido a lo anterior, las involuciones democráticas ocurridas en Nicaragua y Honduras, y los episodios de crisis en Guatemala cuestionan el supuesto de que la democratización electoral lleva de manera inexorable a la democratización del Estado y del ejercicio del poder.

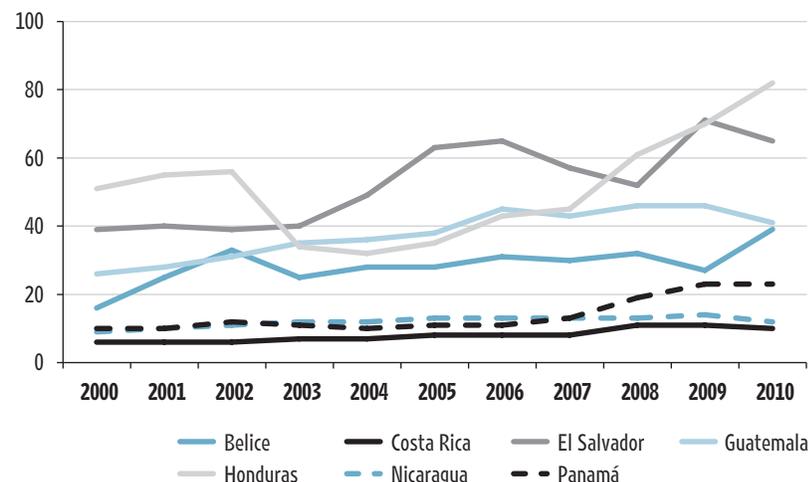
Las difíciles condiciones enfrentadas en el período 2008-2010, sin embargo, no revirtieron del todo el progreso experimentado por Centroamérica en los primeros años del siglo XXI. Pese a los tiempos difíciles, la región no tuvo otra “década perdida” como la de los ochenta del siglo pasado. El Informe identifica progresos en áreas clave para el desarrollo humano sostenible, aunque ciertamente a ritmos más lentos, en magnitudes todavía insuficientes y desde puntos de partida muy disímiles. La región exhibió cierta capacidad de

respuesta ante amenazas que presagiaban impactos más dramáticos, y todavía cuenta con márgenes de maniobra para la acción nacional y regional en favor del desarrollo humano.

Junto a las severas dificultades que enfrenta, Centroamérica ha perdido importancia relativa en el mundo. Aunque en el 2009 firmó un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, que le brinda una oportunidad para afianzar vínculos con esa región en el futuro, la crisis económica en Europa y Estados Unidos ha afectado los flujos de cooperación, que históricamente han sido claves para la inversión social en los países menos desarrollados del Istmo. Por otra parte, a diferencia de Sudamérica, la región no tiene vínculos robustos con el sudeste asiático -la zona de mayor dinamismo económico del planeta- al no ser productora de *commodities* de alta cotización en los mercados internacionales. Esta situación compromete más a los centroamericanos a buscar soluciones propias para neutralizar las amenazas y, a partir de ahí, complementar esfuerzos con la ahora más escasa cooperación externa. En este sentido, el hecho de que, pese a las circunstancias descritas, la institucionalidad regional siguiera

GRAFICO 1.12

Centroamérica: tasa de homicidios por 100.000 habitantes. 2000-2010



Fuente: Elaboración propia con datos de los organismos encargados de asuntos policiales y/o judiciales en cada país.

funcionando y exhibiera algunos logros en este trienio es una noticia importante. Si los Estados se disciplinan, honran sus compromisos y propician una modernización de esas instituciones, se podría potenciar la integración como una valiosa herramienta para atender los desafíos regionales.

Dentro de este panorama, el Informe destaca la convergencia de tres riesgos estratégicos, a los cuales dedica especial atención por su importancia para el futuro de Centroamérica. El primer riesgo es institucional: hay un tipo de Estado, presente en varios países de la región, particularmente hostil a la democracia. Son Estados con aparatos institucionales pequeños, redes institucionales precarias, Ejecutivos dominantes, sin contrapesos, esquivos a la transparencia y penetrados por intereses particulares. Esta configuración converge con una acentuada debilidad infraestructural: una reducida base fiscal, que impide la tutela de derechos humanos básicos -como el derecho a la vida- y una magra dotación de recursos y personal, que dificulta la presencia estatal en los territorios de los países. Estos Estados pequeños y débiles no solo son incapaces de apalancar la democracia, sino que desde su seno atentan contra ella y limitan la capacidad de anticipación y de respuesta a los problemas que los acucian (*Cuarto Informe Estado de la Región*, capítulo 8).

El segundo riesgo es el derivado del cambio climático. Aun los pronósticos más optimistas -con contrastes entre subregiones y países- señalan que el Istmo tendrá que convivir con el aumento de las temperaturas y con una mayor frecuencia e intensidad de fenómenos hidrometeorológicos, situación que agravará los problemas que ya de por sí experimenta la región. Estas nuevas condiciones, combinadas con la vulnerabilidad social y la ampliación de la “huella ecológica”, se convierten en disparadores del riesgo para la infraestructura, la producción y la supervivencia misma de las personas y especies, en particular de las que habitan los ecosistemas más frágiles. Es por ello que la gestión ambiental, principalmente en los ámbitos de la adaptación

y la mitigación, constituye una tarea de primer orden. Si bien hay una mayor deliberación política regional sobre el tema, una posición común en el contexto global, así como estrategias, planes y adecuaciones normativas e institucionales, queda mucho camino por recorrer para lograr una efectiva gestión del riesgo (*Cuarto Informe Estado de la Región*, capítulos 5 y 9).

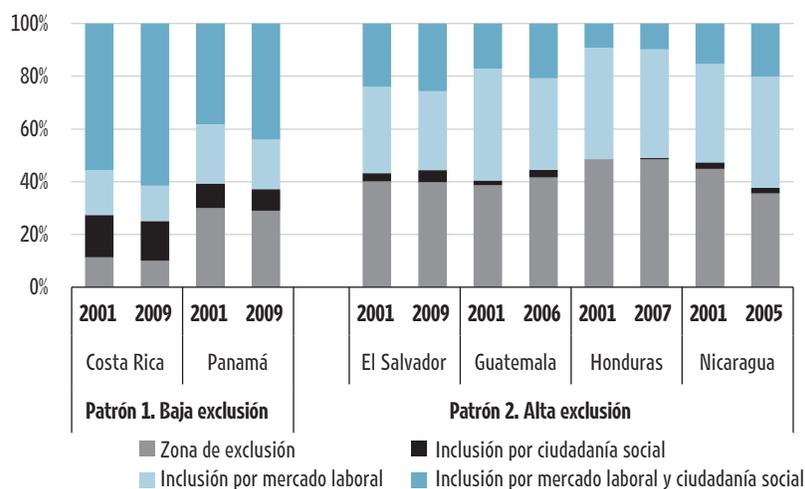
El tercer riesgo se relaciona con el bloqueo político que impide combatir la exclusión social. El Informe realizó un cálculo para determinar la prevalencia de esta situación, entendida como la que sufren los hogares en los que ninguno de los mecanismos de inclusión social -la inserción en el mercado de trabajo y el acceso a educación y salud, o “ciudadanía social”- tiene la fuerza suficiente para alejarlos de su condición. Sus resultados arrojan que más de una tercera parte de las y los centroamericanos vive en exclusión social, es decir, con una inserción laboral precaria y sin acceso a programas sociales (gráfico 1.13). Este problema es más acentuado en los países del centro y el norte del Istmo, donde además se presentan fuertes barreras a la aplicación de políticas públicas tendientes a reducirlo. Al interactuar con otras variables como

la alta violencia social, la debilidad de las instituciones, la transición demográfica y el estilo de desarrollo, estos bloqueos ponen en riesgo la estabilidad futura de la región (*Cuarto Informe Estado de la Región*, capítulo 10).

A la convergencia de estos riesgos estratégicos se suma la incertidumbre generada por la cambiante situación económica internacional. Las naciones del Istmo, en diversos grados, están muy abiertas a la economía mundial y son importadoras de petróleo y alimentos básicos. Durante el período de fuerte expansión global (2004-2007), la región se vio muy perjudicada por el deterioro de los términos de intercambio debido al alza de los precios de esos productos, lo que ocasionó presiones inflacionarias y afectó las balanzas de pagos. La crisis financiera mundial, con epicentro en el 2009, redujo o contrajo el crecimiento económico (gráfico 1.14), como resultado de la disminución de los flujos de capital, la caída de las exportaciones y el debilitamiento de sectores como el turismo y la construcción. Aunque los efectos fueron diferenciados según las condiciones particulares de cada país, ello marcó el curso de las políticas económicas y sociales de los últimos tres años. En 2010, pasada la

GRAFICO 1.13

Centroamérica: hogares en condición de exclusión y zonas de inclusión social durante la primera década del siglo XXI



Fuente: Elaboración propia con base en Pérez-Sáinz et al., 2010.

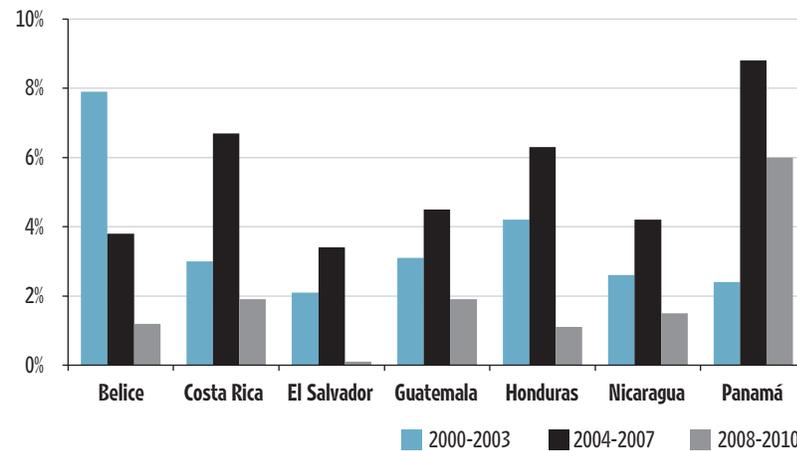
etapa más crítica, casi todas las naciones del Istmo, salvo Panamá, muestran agregados macroeconómicos comprometidos. La lenta y volátil recuperación a nivel global ha dado lugar a nuevas alzas en el petróleo y los alimentos, que podrían recrear el difícil escenario de 2007, con el problema adicional de que, excepto Panamá, los países en los cuales Centroamérica concentra sus intercambios comerciales y financieros están experimentando serias dificultades (*Cuarto Informe Estado de la Región*, capítulo 4).

Luego de pasar por un período muy difícil entre 2008 y 2010, Centroamérica enfrenta amenazas internas y otras derivadas de su situación geopolítica, que demandan un golpe de timón. Más de lo mismo llevará a situaciones aun más complejas. Hay tiempo, capacidad y visión para hacer algo distinto. Vale destacar que, contrario a otros episodios de crisis económica internacional, esta vez los gobiernos dispusieron de mayor capacidad de maniobra para paliar ciertos efectos del ciclo recesivo. En lo sustancial, como se dijo, hay márgenes para la acción política nacional y regional.

Si se mira a Centroamérica en el contexto latinoamericano, también se observan indicios de pocos vínculos y alineamientos con lo que sucede en el resto del subcontinente. En la región coexisten buena parte de los países que muestran los peores desempeños latinoamericanos, con dos que se ubican en la cima en ciertos indicadores de desarrollo. A diferencia de Sudamérica -con el caso brasileño, por ejemplo-, las dos naciones centroamericanas con mayor desarrollo son relativamente pequeñas y no han mostrado la capacidad ni la disposición de apalancar el avance del resto. Además el Istmo presenta una situación más compleja y riesgosa que cualquier otra región latinoamericana: está constituido por naciones que, en general, no tienen una oferta abundante de *commodities* estratégicos, como petróleo, gas o alimentos (y por ende, carecen de los márgenes de maniobra económica con que cuentan los países sudamericanos), están atrapadas por la expansión de la violencia social y la

GRAFICO 1.14

Centroamérica: crecimiento promedio del PIB real, por país. 2000-2010



Fuente: Rosales, 2010, con cifras de los bancos centrales de los países.

geopolítica del narcotráfico y, a la vez, se encuentran enclavadas en una zona altamente expuesta a eventos naturales extremos.

A la luz del análisis que presenta el *Cuarto Informe Estado de la Región*, un avance sostenido en los niveles de desarrollo humano requiere una combinación entre tareas nacionales, como el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los Estados y la remoción de los bloqueos políticos para combatir los problemas sociales, por una parte, y la habilitación de mecanismos que favorezcan la acción conjunta entre los países, por otra. En el plano nacional, acuerdos duraderos e inclusivos ayudarían a dar pasos significativos hacia la reducción de la exclusión social. En el plano regional, es menester identificar y aprovechar espacios potenciales para la acción colectiva interestatal. Existen al menos tres áreas de oportunidad para la articulación de esfuerzos: la reversión de los climas de inseguridad ciudadana que se expanden en el Istmo, la gestión del riesgo ante el cambio climático y la construcción de una plataforma común en infraestructura y logística que facilite la interconexión regional¹⁸.

El desafío planteado llama a los gobiernos a impulsar y poner en práctica una estrategia que, desde una lógica

solidaria y al mismo tiempo pragmática, se concentre en los principales retos sobre los cuales la integración, mediante la producción de bienes públicos regionales, puede aportar un valor agregado. Estos pueden ser los casos de la gestión ambiental, la logística para el desarrollo económico, la seguridad alimentaria y las acciones para enfrentar el clima de inseguridad por medios democráticos.

La probabilidad de tener procesos e instituciones de integración significativamente más robustos y dinámicos se ve afectada por la existencia, en la mayoría de los países, de Estados endebles y asimétricos. El punto no es que haya diferencias de poder y capacidad entre los Estados, pues estas se presentan en cualquier esquema de integración regional. La comunidad europea es un buen ejemplo de ello: baste recordar la distancia que hay entre la fortaleza de Alemania y la crónica debilidad de Grecia.

En Centroamérica el problema estratégico de la integración es otro. Varios de sus Estados, los de los países más grandes y poblados, son institucional y económicamente muy débiles, incapaces de garantizar la plena vigencia de un Estado democrático de derecho y de suplir bienes como la seguridad ciudadana, el orden público, la educación

o la salud para la mayoría de la población. Sin Estados que cumplan con estos mínimos, con sociedades desarticuladas en su interior, saltos cualitativos en la integración regional no son posibles. En estas condiciones es factible perfeccionar el abordaje conjunto de ciertos temas, pero no lograr cambios fundamentales en el curso y la profundidad de la integración. Después de todo, ningún edificio se sostiene si sus bases son endebladas: la integración centroamericana es un segundo piso que descansa sobre los fundamentos de Estados muy frágiles.

Instituciones públicas nacionales más fuertes y eficientes constituirían una mejor plataforma para la integración centroamericana. Desde esta perspectiva, el desbloqueo, en varios países centroamericanos, de reformas fiscales progresivas y cambios institucionales, así como el fortalecimiento de la capacidad de los Estados para impulsar políticas favorables al desarrollo humano, tiene implicaciones regionales. No hay recetas para lograr estos objetivos, y ciertamente la estatización de la economía no es un camino viable ni correcto. Estados más vigorosos pueden apalancar mercados más dinámicos y regulados. Antes que prescribir “recetas” de política pública, el *Estado de la Región* documenta las condiciones políticas que harían viable el desarrollo de Estados que cumplan -al menos- con los mínimos requeridos para promover tanto un mayor crecimiento económico como un nivel básico de bienestar social, permitir el establecimiento pleno de la democracia y evitar mayores erosiones en el orden público y la seguridad de los habitantes.

El Informe plantea la necesidad de alcanzar acuerdos políticos duraderos, que abran paso al aumento en los ingresos públicos y al fortalecimiento de las capacidades técnicas y de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, sobre todo en los Estados más aquejados por la convergencia de amenazas y riesgos comentada en los párrafos anteriores. Un acuerdo político duradero es una coalición incluyente y horizontal de actores políticos (partidos, movimientos sociales y organiza-

ciones gremiales) configurada a partir de un convenio que establece objetivos, conductas aceptables -o al menos toleradas-, sanciones para incumplimientos y una distribución equitativa de los costos y beneficios de las acciones convenidas.

Los acuerdos nacionales no serán fáciles ni estarán libres de costos. Sin embargo, constituyen una alternativa frente al deterioro político e institucional que experimentan varios países del Istmo. Asimismo, estos acuerdos resultan necesarios para lograr avances en el manejo integrado de bienes públicos regionales, como el patrimonio natural, la estabilidad y la seguridad. En lugar de la inmovilidad, las acciones aisladas o las “salidas en falso”, en la actual encrucijada parece más sensato reforzar los lazos recíprocos entre la acción política nacional y la regional.

Aporte especial: Desafíos de la educación preuniversitaria en ciencia y tecnología

El marco conceptual del *Informe Estado de la Educación*, que publicó su tercera edición a inicios del 2011, plantea entre sus aspiraciones que la educación debe servir para que las y los jóvenes costarricenses logren desarrollar una serie de actitudes, competencias y destrezas que les permitan participar en una sociedad basada en el conocimiento y aprovechar las oportunidades de empleo para mejorar su calidad de vida. Con ese enfoque se realizó este aporte especial, que parte de la exploración de tres estudios efectuados recientemente por el Programa Estado de la Nación. Dos de ellos, titulados “Perfil de la educación científica de Costa Rica” y “Avances y desafíos de la educación técnica y la formación profesional”, fueron parte de capítulos del *Tercer Informe Estado de la Educación*, y el tercero corresponde a la definición de principios orientadores para la elaboración y ejecución de un Plan Nacional de Empleo Juvenil.

La inserción del país en la “nueva economía” y los “servicios de apoyo” ha implicado la diversificación de su base productiva, la expansión de las industrias de alta tecnología y la pro-

fundización de su apertura al comercio internacional. Si bien esta dinámica ha ofrecido más empleo juvenil en los últimos años, depende de sectores que demandan mayores niveles de educación y destrezas. En este contexto, el desempeño de Costa Rica como una economía del conocimiento dependerá en gran medida de cómo desarrolle las capacidades científicas y tecnológicas de su fuerza laboral, para asegurar el crecimiento económico y un nivel de vida superior. Con este norte, la educación nacional en Ciencia y Tecnología muestra logros relativos, pues ha generado un reducido contingente de egresados “bien calificados” que han suplido la demanda de los sectores de mayor productividad, pero a la vez muestra un limitado desempeño en las disciplinas científicas, un estancamiento en la cobertura de la educación técnica -a pesar de los innegables avances logrados- y deficiencias en la calidad de la formación docente, así como en la pertinencia de la educación para el estudiantado en general. Para asegurar un crecimiento sostenido en la productividad y en el tipo de desarrollo humano que desea el país, es clave lograr la universalidad de la enseñanza secundaria -como ha insistido el *Informe Estado de la Educación*- y aumentar, con equidad de género, la cantidad y las destrezas de científicos, ingenieros y técnicos medios y superiores.

Por todo lo anterior, elevar la calidad de la educación científica costarricense implica atender varios retos: mejorar la formación docente, solventar la insuficiente dotación de infraestructura, fortalecer iniciativas que han sido exitosas e incrementar la calidad general de la enseñanza en esta materia. Tomando como punto de partida la situación y tendencias actuales de la educación nacional en Ciencia y Tecnología en el nivel preuniversitario, así como las experiencias de otros países para abordar problemas similares, el aporte especial identifica diez desafíos para el mejoramiento en el corto plazo de la enseñanza de las Ciencias en el sistema educativo y la formación técnico-vocacional en Costa Rica (cuadro 1.3).

CUADRO 1.3

Diez desafíos de corto plazo para la educación técnico-científica en Costa Rica

Área	Desafío
En educación científica	Mejorar y acreditar los programas de formación inicial del cuerpo de docentes en primaria y secundaria.
	Articular la oferta de formación para los profesores en servicio.
	Aumentar y mejorar la distribución de infraestructura para la enseñanza de las Ciencias.
	Fortalecer los colegios científicos como opción para el mejoramiento de la enseñanza de las Ciencias.
	Mejorar la enseñanza de las Ciencias como estrategia para fomentar las vocaciones científico-tecnológicas.
En educación técnica	Formación técnico-vocacional en secundaria: colegios técnicos profesionales (CTP) del MEP
	Aumentar la cobertura de los colegios técnicos del MEP, una opción que evidencia aciertos.
	Garantizar la pertinencia de la oferta de la educación técnica en secundaria.
	Formación técnico-vocacional postsecundaria: INA
	Fortalecer los nexos de la formación técnico-vocacional postsecundaria en el INA y el sector empresarial.
Reorientar la oferta de modo que la educación técnica y la formación profesional apoyen las áreas estratégicas para aumentar la productividad del país.	
Fortalecer los programas de fomento del “emprendedurismo”, como mecanismo para contribuir a elevar la productividad.	

Entre los desafíos fundamentales por asumir está la renovación y acreditación de los programas de formación inicial de las y los educadores; los estudiantes que se preparan para la docencia en primero y segundo ciclos tienen poco contacto con el quehacer científico, lo cual les dificulta incorporar dinámicas apropiadas para su enseñanza en las aulas. En cuanto al profesorado para el tercer ciclo y el ciclo diversificado, se requieren estudios para identificar las áreas en que se debe profundizar, así como las necesidades de infraestructura y posibles ajustes en el tiempo dedicado a talleres, trabajo en laboratorios y visitas de campo, para favorecer la formación integral en las disciplinas científicas. Aunque los datos evidencian un significativo aumento en la titulación de los docentes en esta área, ello no necesariamente implica una mejora en la calidad de la preparación, debido a que las carreras no están acreditadas y a que el MEP no cuenta con un perfil de contratación que la garantice. Además, pese a la importancia estratégica de la formación de educadores en servicio, se considera que la oferta es dispersa, no siempre responde a las necesidades de los docentes y los centros educativos y carece de controles de calidad. Los expertos insisten en que hace falta un registro oficial que sistematice la oferta, así como una estrategia definida que la dirija.

Para mejorar la calidad de la educación científica costarricense este Informe propone afianzar los programas exitosos, como los colegios científicos y las iniciativas relacionadas con la metodología de enseñanza de las Ciencias basada en la indagación. Ese enfoque pedagógico, que ya ha cosechado buenas experiencias a nivel internacional, apenas se empieza a implementar en el país, en el marco del programa “Aprende Ciencia haciendo Ciencia”. También se señala en esta publicación la necesidad de contar con una política nacional que establezca lineamientos para el desarrollo y seguimiento de la formación científica en todo el sistema educativo. Esa política ha de plantear programas que reviertan la fuerte fragmentación entre las disciplinas científicas y su actual énfasis en el desarrollo de contenidos conceptuales de fácil evaluación, y en su lugar promuevan la comprensión de los procesos de la Ciencia y los valores y destrezas relacionados con el pensamiento científico—como la observación, la indagación y la resolución de problemas—y fomenten las vocaciones científico-tecnológicas desde las etapas tempranas del proceso educativo.

Por su parte, los principales desafíos que enfrenta el país en relación con el mejoramiento de la calidad y pertinencia de la formación técnico-

vocacional en secundaria (colegios técnicos del MEP) y postsecundaria (INA) se sintetizan en los siguientes puntos: i) aumentar la cobertura, ii) garantizar la pertinencia de la oferta, iii) fortalecer los nexos con el sector empresarial, iv) reorientar la oferta de manera que se vincule más estrechamente con las áreas estratégicas para el desarrollo nacional y v) fomentar programas de “emprendedurismo”. Proveer técnicos medios y superiores en la cantidad y con las competencias y destrezas que demanda el sector productivo, es uno de los requerimientos más urgentes de la educación técnico-vocacional en el corto y mediano plazos. Contar con una robusta capa de técnicos medios y superiores con conocimientos técnicos certificados, contribuirá a ofrecer más y mejores opciones de inserción laboral a los y las jóvenes costarricenses.

Se han realizado ejercicios meritorios en procura de monitorear la demanda laboral del país, entre ellas las “Mesas Empresariales” organizadas por el MEP, estudios de seguimiento de los graduados de los colegios técnicos, investigaciones sobre necesidades específicas de los sectores productivos efectuadas por el INA, y la creación del Sistema Nacional de Intermediación, Orientación e Información de Empleo. No obstante, como ha señalado la Uccaep y ha reiterado el *Informe Estado*

de la Educación, es preciso contar con un sistema permanente y articulado, que de manera prospectiva dé seguimiento a las necesidades de capacitación del sector productivo. La falta de planificación de la oferta a mediano y largo plazos restringe una toma de decisiones oportuna, que asegure las con-

diciones de infraestructura, personal docente y equipamiento que se requieren para potenciar la contribución de la educación técnica y la formación profesional al mejoramiento de la productividad nacional y a la ampliación de las oportunidades de empleos de calidad para la población joven.

Este capítulo estuvo a cargo de Miguel Gutiérrez, Jorge Vargas Cullell y Leonardo Merino. Los resúmenes de los capítulos fueron elaborados por Amanda Chaves, Steffan Gómez, Jennifer León, Karla Meneses, Alberto Mora, Natalia Morales, Susan Rodríguez y María Santos.

La versión final del capítulo se discutió y aprobó en reunión del Consejo Consultivo, celebrada el 29 de septiembre de 2011.

NOTAS

1 En el 2010 el Departamento de Análisis Estadístico del MEP efectuó ajustes en el cálculo de las tasas de escolaridad. Los cambios se relacionan con las edades oficiales y utilizan las estimaciones de población realizadas por el Centro Centroamericano de Población de la UCR y el INEC en agosto del 2008. Las cifras analizadas en esta sección son totalmente comparables, pues el citado Departamento realizó los ajustes para todo el período.

2 La desescolarización o exclusión de los estudiantes del sistema educativo, antes de finalizar el año lectivo, se analiza con el indicador de tasa de deserción intra-anual en la educación regular, que calcula el Departamento de Análisis Estadístico del MEP para la educación preescolar, primaria y secundaria.

3 Se refiere a los jóvenes que no asisten a la educación formal y que no tienen trabajo ni lo buscan (están fuera de la PEA).

4 El grupo de “otros trabajadores” está conformado principalmente por servidores domésticos y vendedores ambulantes, entre otros trabajadores de servicios no incluidos en las clases de obreros.

5 La nueva Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) cambió el límite de edad de la población en edad de trabajar, de 12 a 15 años. Sin embargo, en esta sección se mantiene ese límite a partir de los 12 años.

6 La pregunta formulada en la encuesta es la siguiente: ¿presenta alguna limitación que le dificulte o impida permanentemente: ver aun usando lentes; oír aun usando audífonos; hablar, caminar o subir gradas; utilizar brazos y manos; relacionarse con otras personas por alguna condición mental; aprender y aplicar lo aprendido? Los resultados de esta sección deben tomarse con cautela, dado que el porcentaje de personas con discapacidad captado por la Enaho 2010 es menor que el reportado por el Censo 2000. Además, para algunas variables, al realizar los cruces de las personas con discapacidad, no se capturaron casos, por lo que la muestra no permite obtener estimaciones estadísticamente confiables en algunos temas. Los datos del Censo de Población del 2011, en el cual se incorporó la misma pregunta, son más fiables y estarán disponibles en el futuro cercano.

7 Se depuran los datos de la STAP del Ministerio de Hacienda y se desagregan utilizando información de las instituciones involucradas.

8 Para estimar el impacto de los programas de transferencias sobre la pobreza, se realiza una simulación de los hogares haciendo comparaciones “sin pensión-con pensión”. Debe considerarse que los cambios en la encuesta generan problemas de comparabilidad entre el 2010 y los años previos.

9 La denominada “vieja economía” comprende las actividades agrícolas e industriales orientadas al mercado interno y la producción exportable que el país consolidó a finales de la década de los setenta del siglo XX. La “nueva economía” se asocia al dinamismo exportador de productos no tradicionales, la creación y consolidación de zonas francas y los nuevos servicios surgidos principalmente a partir de la última década del siglo XX. Existe además un tercer sector, el de “servicios de apoyo”, conformado por actividades que brindan soporte tanto a la “vieja” como a la “nueva” economía, y que a la vez son afectadas por la evolución de estas, como por ejemplo el sector financiero.

10 Este índice se calcula con base en el promedio ponderado de los siguientes indicadores: continuidad exportadora, dinamismo exportador, diversificación de mercados y condiciones de acceso a los mercados de exportación, para un período de cuatro años (entre 2007 y 2010). A partir de ello se definen cuatro categorías de desempeño: altamente exitosa, regularmente exitosa, medianamente exitosa y poco exitosa. La metodología completa de este índice puede consultarse en Procomer, 2011.

11 Ajustado por el poder de paridad de compra.

12 Las referencias que aparecen anteceditas por la letra “E” corresponden a entrevistas o comunicaciones personales realizadas durante el proceso de elaboración de este Informe. La información respectiva se presenta en la sección “Entrevistas”, de la bibliografía de este capítulo.

13 Los datos sobre el área de cultivo muestran algunas disparidades. Ello obedece a la debilidad general de las estadísticas agrícolas, que se basan en estimaciones de los productores, y no en registros administrativos oficiales.

14 Un *ranking* elaborado y difundido internacionalmente por el World Resources Institute (WRI, 2011) cataloga a Costa Rica como el principal consumidor de plaguicidas del mundo en relación con su superficie: 51 kilogramos por hectárea (el país que le sigue, Colombia, reporta 16 kilogramos por hectárea). Cabe mencionar que los datos utilizados para esa clasificación tienen diez años de antigüedad, y no coinciden con las estimaciones actualizadas del IRET-UNA, por lo cual la información debe tomarse con cautela.

15 Esta lista incluye categorías con mayores y menores niveles de amenaza. Se trata de las siguientes: extinta, extinta en estado silvestre, en peligro crítico, en peligro, vulnerable, menor riesgo/dependiente de la conservación, casi amenazada (incluye las de bajo riesgo/casi amenazada, las de datos insuficientes y las de menos preocupación). Se debe tener en cuenta que muchas especies aún no han sido evaluadas, por lo que su estado se desconoce.

16 La metodología para el análisis de las acciones colectivas fue desarrollada en el año 2001 por el Programa Estado de la Nación, en conjunto con el IIS-UCR. Consiste en una base de datos, alimentada con los reportes de acciones colectivas publicadas en distintos medios de prensa escrita de circulación nacional (*La Nación*, *Diario Extra* y *Semanario Universidad*). Los detalles metodológicos y criterios de selección y codificación pueden consultarse en Franceschi, 2002. Es importante aclarar que existe una limitación en la fuente (registros de prensa) y probablemente no se registran todos los casos. Sin embargo, como el tipo de fuente ha sido el mismo, sí permite al menos llegar a algunas conclusiones básicas sobre el comportamiento de la protesta social.

17 Existen serias limitaciones de información sobre la violencia contra las mujeres, tanto en lo que concierne a la cantidad de casos como a su calificación. Los homicidios son un tipo de violencia extrema que, cuando se cometen en contra de las mujeres a causa de su género, se conocen como femicidios. En la región solo Guatemala, Costa Rica y El Salvador cuentan con instrumentos normativos que contemplan esta figura. En todo caso, el Istmo registró un aumento de los homicidios de mujeres durante la pasada década, con un repunte importante en los últimos tres años en Guatemala, Honduras y El Salvador. Un factor que dificulta la atención del problema es la impunidad, ligada a los deficientes desempeños de los órganos de investigación criminal (Cefemina, 2010).

18 La competitividad de la región se ve afectada por las deficiencias y altos costos en materia de transportes, energía y telecomunicaciones. Se estima que en Centroamérica los costos logísticos pueden representar hasta el 50% del precio final que paga el consumidor de un producto (siendo el transporte uno de los componentes más altos), en tanto que el promedio latinoamericano es de aproximadamente un 25%, y el de los países de la OCDE no supera el 9%. En el caso de la energía, el promedio regional es de dieciocho centavos de dólar por kilovatio/hora, mientras que en Colombia y México se aproxima a seis centavos de dólar. Asimismo, el rezago en todos los países centroamericanos en el desarrollo de las telecomunicaciones es pronunciado, sobre todo en la conectividad de banda ancha, que se considera esencial para el aumento de la competitividad (Whyte, 2010).