

ESTADO DE LA NACION EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

*Un análisis amplio y objetivo
sobre la Costa Rica que tenemos
a partir de los indicadores más actuales
(2011)*

PROGRAMA ESTADO DE LA NACION
APDO. 1174-1200 PAVAS, COSTA RICA

www.estadonacion.or.cr

303.447.286

P964d17

Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (Costa Rica)
Decimoséptimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible/
Programa Estado de la Nación.- 17. ed.- San José C.R : El Programa. 2010
430 p. : il, Col. ; 28 cm. (Algunas Colecciones).

ISBN 978-9968-806-60-2

1. DESARROLLO HUMANO. 2. EQUIDAD SOCIAL. 3. EDUCACIÓN. 4. POBREZA.
5. ECONOMÍA. 6. DEMOCRACIA. 7. ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA.
8. PARTICIPACIÓN CIUDADANA. 9. EDUCACIÓN. 10. GESTIÓN AMBIENTAL.
11. COSTA RICA. 12. FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA. I. Título.

Primera edición: Noviembre, 2012.

Diseño y diagramación: Erick Valdelomar / Insignia / ng.

Cubierta: Erick Valdelomar / Insignia / ng

Litografía e imprenta: Lil, S.A.

DECIMOCTAVO INFORME

Equipo responsable

Consejo Consultivo

Rodrigo Aguilar, Mayi Antillón,
Rolando Barrantes, Margarita Bolaños,
Wilson Campos, Rafael Carrillo, Alejandro Cruz,
Helio Fallas, Clotilde Fonseca, Rodrigo Gámez,
Leonardo Garnier, Milena Grillo, Pedro León,
Gabriel Macaya, Guido Miranda, Sandra Piszcz,
Samuel Rovinski, Marco Vinicio Ruiz, Pablo Sauma,
Eduardo Ulibarri, Constantino Urcuyo,
Juan Manuel Villasuso, Saúl Weisleder,
Samuel Yankelewitz, Fernando Zumbado,
Joyce Zürcher.

Consejo Directivo

Sandra León Coto, Ofelia Taitelbaum,
José Andrés Masís.

Convenios marco de cooperación

Consejo Nacional de Rectores, Defensoría de los
Habitantes de la República.

Director del Programa

Miguel Gutiérrez Saxe.

Director a.i y Subdirector

Jorge Vargas Cullell

Coordinador general de investigación

Leonardo Merino

Investigadores principales

Steffan Gómez, María Luisa Fournier,
Karla Meneses, José Francisco Pacheco.

Equipo técnico

Ronald Alfaro, Karen Chacón, Fraya Corrales,
Diego Fernández, Steffan Gómez, Jennifer León,
Karla Meneses, Leonardo Merino, Alberto Mora,
Natalia Morales, Dagoberto Murillo,
Juan Guillermo Murillo, Susan Rodríguez,
Isabel Román, Jorge Vargas Cullell, Evelyn Villarreal.

Área de Estadística

Natalia Morales, Diego Fernández, Jennifer León,
Antonella Mazzei, Karla Meneses,
Dagoberto Murillo y Rafael Segura.

Área de Difusión

Vera Brenes, Manuel Alfaro, Guido Barrientos,
María Laura Brenes y Arlene Méndez.

Área de administrativa

Susan Rodríguez, Susan Navarro, Karol Arroyo,
Arlene Méndez, José Jorge Montero, Giselle Rojas y
Joani Valverde.

Editor

Programa Estado de la Nación.

Edición de textos y corrección

Alexandra Steinmetz, Ana Lucía Lizano.

Diseño y diagramación

Erick Valdelomar | Insignia | ng

Reconocimientos

Este Informe es el resultado de un extenso proceso de investigación y consulta en el que ha participado un amplio y diverso grupo de instituciones, organizaciones y personas de todos los ámbitos de la sociedad costarricense, quienes mediante su asistencia a reuniones y talleres de consulta, el suministro de información, la lectura crítica de documentos, o la vinculación directa en la preparación de ponencias y la coordinación de capítulos, potenciaron los objetivos de esta iniciativa. Aun a riesgo de cometer alguna omisión, en un apartado especial incluido al final de cada capítulo, el Programa Estado de la Nación y sus auspiciados dejan constancia de su agradecimiento a quienes se involucraron directamente en la preparación, análisis y lectura sobre temas específicos y, en estas líneas, a quienes colaboraron en tareas de orden general.

Se agradece al Consejo Nacional de Rectores (Conare) por las facilidades brindadas al Programa, tanto en espacio físico como en los servicios administrativos, de soporte técnico, de red y de Internet. En especial a José Andrés Masís, Director de OPES/Conare, por su valioso respaldo. Además se reconoce el apoyo brindado y la vocación de servicio de las divisiones de OPES/Conare: académica, de sistemas, de coordinación, UCAF, Cetic y la sección administrativa.

Especial reconocimiento merecen las numerosas instituciones y organizaciones que suministraron información o facilitaron el acceso a bases de

datos y otros registros durante el proceso de investigación para este y todos los Informes anteriores. Asimismo, muchas entidades brindaron valiosa información, tanto para los estudios en las diversas áreas que analiza el Informe, como para la actualización del Compendio Estadístico, entre ellas: Academia de Centroamérica, Asamblea Legislativa, Aresep, Banco de Costa Rica, Banco Nacional de Costa Rica, Banhvi, BCCR, Benemérito Cuerpo de Bomberos, Cámara Costarricense de la Construcción, Cámara Costarricense Forestal, Cámara de Industrias de Costa Rica, Cámara de Insumos Agropecuarios, Centro de Investigación y Conservación del Patrimonio Cultural, Casa Presidencial, Catie, CCP (UCR), CCSS, Cicad, CFIA, CIEM (UCR), Cinpe (UNA), Cites (Minae), CMCA, CNP, Comex, Comisión Nacional del Consumidor (MEIC), CNE, Comisión para la Promoción de la Competencia (MEIC), CNFL, Conai, Conare, Conavi, Conesup, Contraloría General de la República, Cosevi, Defensoría de los Habitantes, Dirección de Aguas (Minaet), Dinadeco, Dirección General de Adaptación Social (MJG), Dirección Sectorial de Energía (Minaet), Fiscalía Ambiental (Poder Judicial), Fodesaf, Fonabe, Fonafifo, Fundación Omar Dengo, Fuprovi, Gerencia de Biotecnología (MAG), Gerencia Técnica de Acreditación y Registro en Agricultura Orgánica (MAG), IAFA, ICAA, Icafe, ICE, ICT, IDA, Idespo, IFAM, IIICE (UCR), IIS (UCR),

IMAS, INA, INBio, Incae, Incop, Incopesca, Infocoop, Inisa (UCR), INS, IMN, INEC, Inamu, INVU, IRET (UNA), ITCR, Laboratorio de Aguas (ICAA), Laboratorio de Hidrología (UNA), Laboratorio de Química de la Atmósfera y de Calidad del Aire (UNA), Lanamme (UCR), MEIC, MEP, Micyt, Mideplan, MAG, Ministerio de Cultura y Juventud, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Justicia y Gracia, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Ministerio de Salud, Ministerio de Seguridad Pública, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Minaet, Mivah, MOPT, Movimiento Solidarista Costarricense, Municipalidad de San José, Observatorio del Desarrollo (UCR), Oficina Costarricense de Implementación Conjunta, Oficina ISBN Costa Rica, Oficina Nacional Forestal (MAG), PANI, PNUD, Poder Judicial, Procomer, Procuraduría General de la República, Programa del Corredor Mesoamericano, Pronamype, Recope, Red Costarricense de Reservas Privadas, Registro Nacional, Riteve, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, Senara, Sepsa, Setena, SFE (MAG), Sinac, Sistema de Emergencias 9-1-1, Sugef, Sugess, Sugeval, Supen, TSE, Tribunal Ambiental Administrativo (Minaet), Ucaep, UICN, UNED, Unesco, Unión Nacional de Gobiernos Locales, Unimer, Universidad de Costa Rica y Universidad Nacional. La lectura de las fuentes, citas y referencias bibliográficas da cuenta del alcance e importancia de su contribución.

Nuestra gratitud también para las personas que acudieron a las distintas actividades realizadas en el marco de la preparación de este Informe. Las reuniones del Consejo Consultivo, celebradas el 6 de marzo y 26 de septiembre de 2011 con la asistencia de: Laura Arguedas,

Margarita Bolaños, Julio César Calvo, Rafael Carrillo, Helio Fallas, Rodrigo Gámez, Milena Grillo, Bernal Herrera, Pedro León, Gabriel Macaya, Alonso Matamoros, Guido Miranda, Carlos Morera, Yarit Rivera, Shirley Saborío, Verónica Wachong y Joyce Zürcher.

Índices

Índice general

EQUIPO RESPONSABLE	3
RECONOCIMIENTOS	5
PRESENTACIÓN	23
PRÓLOGO AL DECIMOCTAVO INFORME	25
Un método para conocer y pensar el país	25
Este Informe	26
Errores y omisiones	26
Palabras finales	26
CAPÍTULO 1	
SINOPSIS	33
Valoración general	33
Dictamen	33
Tiempo de exigir una deliberación política de calidad	34
Desafíos relacionados con la equidad y la integración social	35
Desafíos relacionados con las oportunidades, la estabilidad y la solvencia	38
Desafíos relacionados con la armonía con la naturaleza	41
Desafíos relacionados con el fortalecimiento de la democracia	43
Resumen de capítulos de seguimiento	47
Equidad e integración social en 2011	49
Síntesis de capítulo	49
Brechas en acceso y logro educativo entre grupos de población	50
Rentabilidad de la educación muestra diferencias entre regiones	51
CCSS adopta medidas para solventar su crisis financiera	52
Mejóro la calidad del parque habitacional en la última década	52
Disminuye tasa de delitos contra la vida por segundo año consecutivo	53
Crecientes desigualdad en el ingreso y mayor número de pobres	53
Perfil de la población pobre en los últimos veinte años	53
Hogares con adultos mayores sufren mayor pobreza	54
Mercado de trabajo incumple garantías laborales	54
Cae inversión social pública real	55
Caída de inversión social para grupos más pobres es menor	55
Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas en 2011	57
Síntesis de capítulo	57
Crece producción pese a la creciente incertidumbre internacional	58
Exportaciones e IED aumentan su ritmo de recuperación	58

<i>Sectores dinámicos están territorialmente concentrados</i>	59
<i>Recuperación insuficiente para revertir el impacto de la crisis en el empleo</i>	59
<i>Falta de reforma fiscal contribuye al deterioro de la solvencia y genera riesgos</i>	60
<i>Se desconoce impacto y conveniencia de las exenciones fiscales</i>	62
<i>Situación fiscal e incertidumbre internacional agregan desafíos a política monetaria</i>	62
<i>Nuevos retos para la política monetaria: manejo de las tensiones políticas</i>	63
Armonía con la naturaleza en 2011	65
<i>Síntesis de capítulo</i>	65
<i>Cambiar la matriz energética mejoraría el balance de huella ecológica</i>	66
<i>Contaminación sónica: alto impacto urbano y escasa protección legal</i>	66
<i>Mayor conocimiento, pero débil protección del recurso hídrico</i>	67
<i>Contaminantes emergentes encienden alarmas</i>	68
<i>Conservación: fortaleza en tierra, rezago en mares y humedales</i>	68
<i>Logro internacional inédito en cobertura forestal</i>	69
<i>Vulnerabilidad social y exposición mantienen alto impacto de desastres</i>	69
<i>Ordenamiento territorial: anillo de contención atenuó peores escenarios de expansión urbana</i>	70
<i>Conflictividad ambiental de nuevo en niveles históricos</i>	71
Fortalecimiento de la democracia en 2011	73
<i>Síntesis del capítulo</i>	73
<i>Desgaste político de los dos Poderes electos por la ciudadanía</i>	74
<i>Amplias disparidades de desarrollo humano en el ámbito local</i>	76
<i>Se agudizan los síntomas del descontento ciudadano</i>	76
<i>Poder Judicial mejora desempeño general pero se afecta su imagen política</i>	77
<i>Política exterior: crisis en Cancillería y dinamismo en la agenda comercial</i>	78
Debates para el desarrollo	79
<i>Producción cultural: nuevos aportes para su conocimiento</i>	79
<i>Reconocimiento y exigibilidad de los derechos de los pueblos indígenas: una aproximación</i>	80

PARTE I: SEGUIMIENTO DEL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE 85

CAPÍTULO 2	
EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL	87
Hallazgos relevantes	87
Valoración general	89
Valoración del Decimoséptimo Informe	90
Aspiraciones	90
Introducción	91
Balance general	91
Acceso a una vida larga y sana	92
<i>Mejoras en los principales indicadores de logro en salud</i>	93
<i>Sobreuso de los Ebais</i>	93
<i>Tratamiento del VIH-sida impone retos institucionales y presupuestarios</i>	93
<i>CCSS adopta medidas para solventar su crisis financiera</i>	95
<i>Nuevas políticas pretenden reducir obesidad infantil</i>	96
Acceso al conocimiento	99
<i>Disminución importante en el analfabetismo y sus brechas</i>	99
<i>Se revierte tendencia a la baja en la desescolarización en secundaria</i>	100
<i>Brechas en acceso y logro educativo entre grupos de población</i>	100
<i>Rentabilidad de la educación muestra diferencias entre regiones</i>	104
<i>Profesores de Matemáticas e Inglés obtienen bajas calificaciones en pruebas de diagnóstico</i>	104
Acceso a vivienda digna	105
<i>Parque habitacional creció menos en la última década</i>	106
<i>Habitantes de la GAM poseen más activos modernos que el resto</i>	108
<i>Se reactiva crédito hipotecario, con perspectivas moderadas para el 2012</i>	108

<i>Ineficiencias en el Banhvi afectan la política de vivienda</i>	109
<i>Bono colectivo: en busca de un mejor entorno en las concentraciones de pobreza</i>	109
Acceso a una vida libre de amenazas	110
Disminuye tasa de homicidios por segundo año consecutivo	110
<i>Persiste violencia contra las mujeres y los menores de edad</i>	111
<i>Cae tasa de victimización, según encuestas de hogares</i>	111
<i>Sector público atiende mayor proporción de personas por adicciones</i>	111
<i>Aumenta presupuesto para seguridad ciudadana, pero disminuye capacidad de ejecución</i>	112
Acceso a ingreso digno	113
<i>Dinamismo del mercado laboral no mejora las condiciones para las mujeres y las personas pobres</i>	113
Igualdad de oportunidades	114
Creciente desigualdad en la distribución del ingreso	114
<i>Región Brunca: la más desigual del país</i>	114
La pobreza se mantiene estancada, por lo que crece el número de personas pobres	115
<i>Se empobrecen las zonas urbanas</i>	116
<i>Brecha y severidad alcanzan valores elevados</i>	117
<i>Menores de 12 años: los más pobres del país</i>	117
Cambios en el perfil de la población pobre en los últimos veinte años	118
Condiciones de vida del adulto mayor	120
<i>Alta proporción de hogares con adultos mayores tiene vivienda propia</i>	121
Gestión de la equidad y la integración social	122
Gestión en los mercados de trabajo	122
<i>Campaña nacional de salarios mínimos logra avances positivos</i>	123
Gestión desde el Estado	124
<i>Cae inversión social pública real</i>	124
Avances en la Red Nacional de Cuido	129
<i>Retos en la extensión y sostenibilidad de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil</i>	130
Rectoría sigue sin fortalecerse	131

CAPÍTULO 3

OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICAS 137

Hallazgos relevantes	137
Valoración general	139
Valoración del Decimoséptimo Informe	140
Aspiraciones	140
Introducción	141
Oportunidades	141
<i>Recuperación liderada por inversión privada y sector externo</i>	143
<i>Los servicios contribuyen al crecimiento, en especial los internacionales y los de reciente apertura</i>	144
<i>Exportaciones se recuperan y los servicios acentúan su posicionamiento</i>	144
<i>Estabilidad externa es vulnerable ante contexto internacional y política monetaria</i>	147
<i>IED retoma récords históricos</i>	148
<i>Persiste el reto de lograr mayores encadenamientos</i>	149
<i>Sectores dinámicos están territorialmente concentrados</i>	153
<i>Recuperación amenazada por incertidumbre internacional y situación fiscal</i>	154
<i>Los servicios son la principal fuente de empleo</i>	155
<i>Recuperación insuficiente para revertir el impacto de la crisis en el empleo</i>	156
<i>Creación de empleo no compensa incremento de la fuerza de trabajo</i>	159
Estabilidad y solvencia económicas	161
<i>Aumento del gasto permanente es la principal fuente de desequilibrio fiscal</i>	161
<i>Buena parte de las fuentes de recuperación de ingresos no es sostenible</i>	162
<i>Desequilibrios fiscales repercuten en estabilidad y limitan crecimiento</i>	163
<i>Sin propuestas robustas para generar nuevas fuentes de ingresos fiscales</i>	166
<i>Instrumentos de política fiscal que requieren revisión: exenciones y gastos con destino específico</i>	166

<i>Se desconoce impacto y conveniencia de las exenciones fiscales</i>	167
<i>Destinos específicos del gasto: en su mayoría carentes de financiamiento</i>	169
La inflación del país es una de las más bajas de América Latina	170
Alzas en tasas de interés locales afectarán estabilidad económica y financiera	171
Política monetaria y cambiaria: un proceso en transición que enfrenta riesgos	172
Nuevos retos para la política monetaria: manejo de las tensiones políticas	174
CAPÍTULO 4	
ARMONÍA CON LA NATURALEZA	179
Hallazgos relevantes	179
Valoración general	181
Valoración del Decimoséptimo Informe	182
Aspiraciones	182
Introducción	183
Resultados de la gestión ambiental	183
<i>Cambiar la matriz energética mejoraría el balance en huella ecológica</i>	183
<i>Iniciativas aisladas para la reducción de emisiones y la "carbono-neutralidad"</i>	186
Debate y polémica sobre fuentes de energía	187
Contaminación sónica: alto impacto urbano y escasa protección legal	189
Mayor conocimiento, pero débil protección del recurso hídrico	192
<i>Amplitud en el acceso, con presión sobre las fuentes</i>	192
<i>Nuevas fuentes agravan riesgo de contaminación hídrica</i>	194
Avances insuficientes en la gestión ambiental agrícola	195
<i>Se mantienen las tendencias en el uso agrícola del territorio</i>	195
<i>Cambio climático y alto uso de agroquímicos requieren atención</i>	196
Contaminantes emergentes encienden alarmas	199
Conservación: fortaleza en tierra, rezago en mares y humedales	201
<i>Persisten rezagos en protección de humedales</i>	201
<i>Costa Rica en posición internacional intermedia en conservación marina</i>	202
<i>Información evidencia presiones sobre biodiversidad</i>	203
Se confirma recuperación de cobertura forestal	204
<i>Logro internacional inédito en cobertura</i>	204
<i>Industria maderera hace uso mayoritario de plantaciones forestales</i>	205
Vulnerabilidad social y exposición mantienen alto impacto de desastres	207
Procesos de la gestión ambiental	210
Políticas de ordenamiento urbano y territorial: fallida continuidad	210
Anillo de contención atenuó peores escenarios de expansión urbana	214
Intenso debate por rechazo del Prugam y presentación del Potgam	215
Normativa ambiental: temas importantes siguen sin resolverse	218
Conflictividad ambiental de nuevo en niveles históricos	220
Vacíos en la custodia de los recursos hídricos	224
Sin progresos en el manejo de residuos sólidos	225
Capacidades para la gestión ambiental	227
CAPÍTULO 5	
FORTELECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA	233
Hallazgos relevantes	233
Valoración del Decimoséptimo Informe	236
Aspiraciones	236
Introducción	237
Sistema electoral y de partidos políticos	238
Revisión del financiamiento político encuentra múltiples irregularidades	238
Calidad de vida y gestión municipal	239
Gestión y representación política responsables	241

Experiencia previa no evitó alta inestabilidad en el Gabinete	243
Congreso dirigido por oposición no mejora en indicadores de desempeño	245
<i>Legislatura activa en la aprobación de leyes</i>	245
<i>Se amplía promesa democrática sin sustento económico</i>	246
<i>Acuerdos legislativos requirieron más tiempo</i>	248
<i>Legislación se distancia de temas destacados por la opinión pública</i>	249
"Alianza por Costa Rica" y demás coaliciones legislativas fueron efímeras	252
Participación ciudadana y rendición de cuentas	253
Aumenta denuncia ciudadana en instituciones de control	253
Un tercio de los casos de corrupción termina en resolución efectiva	254
Aumento de la inversión en instituciones de control de la corrupción	254
Rendición de cuentas y acceso a información son débiles en los órganos de control	255
Convivencia ciudadana	256
Drástica caída del apoyo específico y difuso al sistema político	256
Relación positiva entre opinión de la labor presidencial y la actividad económica	257
Acciones colectivas se disparan en 2011	259
Protestas de empleados públicos asociadas a cambios económicos	260
Administración de la justicia	261
<i>Mejoran los indicadores agregados de desempeño judicial</i>	261
<i>Cambios internos mejoran el flujo de casos judiciales</i>	263
<i>Antigüedad de expedientes da cuenta de dilación en procesos judiciales</i>	263
<i>Justicia penal sigue concentrando gasto judicial</i>	264
<i>Menor uso de medidas alternativas en asuntos penales</i>	264
<i>Aumenta proporción de jueces sometidos a procesos disciplinarios</i>	266
Se requieren mejoras en estadísticas judiciales	266
Leve reducción en el grado de cumplimiento de sentencias de la Sala Cuarta	267
<i>Satisfacción intermedia de los recurrentes con el cumplimiento de sentencias</i>	268
Casos de resonancia política afectan imagen del Poder Judicial ante opinión pública	268
Política exterior	269
Crisis política en aparato de conducción entorpece gestión de la Cancillería	270
Participación de bajo perfil en foros internacionales	271
Se mantiene dinamismo de la política exterior comercial	273
PARTE II: DEBATES PARA EL DESARROLLO	277
CAPÍTULO 6	
PRODUCCIÓN CULTURAL EN COSTA RICA: NUEVOS APORTES PARA SU CONOCIMIENTO	279
Introducción	279
La gestión de la producción cultural en Costa Rica	281
Institucionalidad pública enfocada en actividades artísticas y en el patrimonio	281
Dinámica actividad de grupos y artistas independientes	283
Espacios para la preservación del patrimonio cultural	283
Oferta de museos concentrada territorialmente y con infraestructura inadecuada	284
Débil gestión vulnera el patrimonio arquitectónico y arqueológico	285
Lenta evolución en la sistematización del patrimonio intangible	285
Producción cultural y oferta artística	286
Concentración geográfica de las artes escénicas	286
Fuerte desarrollo de la producción musical	288
Información incipiente en torno a las artes visuales	290
Amplia producción editorial y nuevos canales de comercialización	291
Medios de comunicación, impulsores potenciales de la producción nacional	292
Producción audiovisual se posiciona gradualmente	292
Producción cultural y economía: un abordaje pendiente	294

CAPÍTULO 7	
RECONOCIMIENTO Y EXIGIBILIDAD DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN COSTA RICA:	
UNA APROXIMACIÓN	297
Introducción	297
Perfil de la población indígena en Costa Rica	298
Población indígena en profunda transición demográfica	298
Mujeres indígenas alcanzan fecundidad de reemplazo	299
Acceso a oportunidades y expansión de capacidades	299
<i>Mejora el acceso a vivienda y servicios básicos</i>	299
<i>Acceso a la educación: avances dispares</i>	299
<i>Cambios en la estructura del empleo y el acceso a la seguridad social</i>	301
Persisten brechas entre la población indígena y la no indígena	301
Desigualdad también se percibe entre pueblos y territorios indígenas	302
Amplio marco normativo tutela derechos de los pueblos indígenas	304
Institucionalidad amplia pero dispersa	306
Debilidad en mecanismos de coordinación entre estado y pueblos indígenas	307
Cumplimiento y vulneración de los derechos indígenas: un ejercicio de aproximación	309
Derecho al desarrollo propio	309
<i>Desafíos de investigación</i>	310
Derecho al trabajo	310
<i>Desafíos de investigación</i>	310
Derecho a la protección especial de mujeres, niños, niñas y adolescentes	310
<i>Desafíos de investigación</i>	310
Derecho a los recursos naturales	310
<i>Desafíos de investigación</i>	311
Derecho a la salud	311
<i>Desafíos de investigación</i>	311
Derecho a la educación	311
<i>Desafíos de investigación</i>	312
Derecho a la cultura propia	312
<i>Desafíos de investigación</i>	312
Derecho a la consulta	312
<i>Desafíos de investigación</i>	313
Derecho territorial	313
<i>Desafíos de investigación</i>	313
Reflexiones finales y pasos a seguir	313
Aporte especial: la perspectiva de la Defensoría de los Habitantes	314
Derechos de las personas indígenas: valoraciones identificadas desde la Defensoría de los Habitantes	315
<i>Derecho a la tierra y el territorio</i>	315
<i>Derecho a la consulta</i>	316
<i>Derecho a la organización tradicional</i>	316
<i>Derecho a la salud</i>	317
<i>Derecho a la educación</i>	318
<i>Derechos laborales</i>	318
<i>Derecho a la vivienda</i>	319
<i>Derecho a la cultura propia</i>	320
<i>Derecho al acceso a la justicia</i>	320
A modo de conclusión	321

PARTE III: COMPENDIO ESTADÍSTICO	325
COMPENDIO ESTADÍSTICO	327
Estadísticas sociales	329
Estadísticas económicas	347
Estadísticas ambientales	355
Estadísticas políticas	359
Indicadores internacionales	363
Estadísticas censales	367
Estadísticas electorales	373
FUENTES, DEFINICIONES Y NOTAS TÉCNICAS	375
SIGLAS Y ACRONIMOS	409
BIBLIOGRAFÍA	421

Índice de cuadros

1.1 Valoración de algunos indicadores sociales por su desempeño nacional	49
1.2 Valoración de algunos indicadores económicos por su desempeño nacional	57
1.3 Valoración de algunos temas ambientales por su desempeño nacional	65
1.4 Valoración de algunos indicadores políticos por su desempeño nacional	
1.5 Clasificación de municipios según calidad de vida y desempeño del gobierno municipal	
2.1 Resumen de indicadores sociales. 1990-2011	
2.2 Valoración de algunos indicadores sociales por su desempeño nacional, según posición del país. 2011	
2.3 Tasas de analfabetismo en la población mayor de 10 años, por región	
2.4 Asistencia al sistema educativo en la población de 2 a 24 años, por grupos de edad, según clase social del hogar. 2011	
2.5 Años de escolaridad promedio de la población, por grupos de edad, según características. 2011	
2.6 Rentabilidad de la educación para las personas ocupadas, por nivel de instrucción, según región. 2011	
2.7 Prevalencia de consumo activo de drogas en estudiantes de secundaria	
2.8 Promedio del ingreso real del hogar, por quintil de ingreso per cápita	
2.9 Distribución de las personas pobres, según características seleccionadas	
2.10 Distribución de las personas adultas mayores y las menores de 65 años, según características seleccionadas. 2011	
2.11 Ocupados de 15 a 64 años que disfrutaban del pago de derechos laborales. 2011	
2.12 Inversión social pública real según criterio de acceso y programa. 2011	
2.13 Distribución de la inversión social pública (ISP), por quintil de ingreso familiar per cápita	
2.14 Cobertura efectiva y porcentajes de focalización de los principales programas sociales selectivos	
3.1 Resumen de indicadores económicos. 2007-2011	
3.2 Clasificación de los sectores de la economía costarricense	
3.3 Estructura de las exportaciones totales de bienes, según subsector	
3.4 Evolución de la IED, según sectores productivos	
3.5 Productividad laboral, según sectores productivos	
3.6 Evolución de los ocupados, por clase social. 2010 y 2011	
3.7 Indicadores de calificación y calidad de empleo de los ocupados en las Mipyme, según tipos de economía. 2010	
3.8 Participación de los gastos del Gobierno Central como porcentaje de sus ingresos totales	
3.9 Resultado financiero del sector público	
3.10 Estructura de los gastos totales del sector público general, excluyendo al Gobierno Central	
3.11 Gasto tributario de Costa Rica, según tipo de impuesto. 2011	
3.12 Gasto tributario para un grupo de países	
3.13 Sectores y grupos beneficiarios de las exoneraciones vigentes	
3.14 Riesgos de la política monetaria en el contexto actual	
4.1 Resumen de indicadores ambientales. 2007-2011	
4.2 Potencial energético de fuentes limpias	
4.3 Potencial identificado de generación de energía geotérmica	
4.4 Impacto ambiental potencial de las actividades petroleras	
4.5 Comparación de las emisiones sonoras permitidas en motocicletas y otros vehículos	
4.6 Niveles sonoros continuos equivalentes, por actividad laboral	
4.7 Población abastecida con agua potable desde sistemas operados por el AyA y las Asada, por región. 2011	
4.8 Uso de plaguicidas en algunos cultivos agrícolas. 2010-2011	
4.9 Resumen de estudios y programas de monitoreo de plaguicidas en fuentes hídricas. 2010	

4.10 Importación de productos químicos
4.11 Presencia de nitratos en aguas subterráneas y superficiales
4.12 Calificación de Costa Rica en el índice de salud de los océanos, por meta. 2011
4.13 Algunos datos del Censo Nacional de la Industria Forestal Primaria según tipo de instalación según tipo de instalación. 2011
4.14 Número de eventos registrados en DesInventar, según tipo. 2008-2011
4.15 Impacto por riesgo extensivo, por tipo de evento y período
4.16 Efectos del tratamiento: diferencial introducido en la probabilidad de transformación del suelo de rural a urbano por el límite de crecimiento urbano
4.17 Principales leyes y disposiciones ambientales aprobadas. 2011-2012
4.18 Proyectos de ley pendientes de votación. 2011
4.19 Principales conflictos ambientales. 2011
4.20 Composición de los residuos sólidos
5.1 Resumen de indicadores políticos. 2000-2011
5.2 Investigaciones realizadas por el TSE en materia de financiamiento político, por partido, según tipo de proceso electoral. 2010
5.3 Tipología de municipios según calidad de vida y desempeño del gobierno local
5.4 Puestos previos en la función pública de miembros del Gabinete que iniciaron labores en mayo de 2010
5.5 Cambios en el Gabinete durante los primeros veinticuatro meses de la administración Chinchilla, mayo de 2010 a mayo de 2012
5.6 Leyes aprobadas en los primeros dos años, por administración, según tipo de legislación. 2002-2012
5.7 Promesa democrática: legislación aprobada que reconoce derechos y crea obligaciones estatales, por asignación de recursos
5.8 Comparación entre la oferta y la demanda legislativas. 2011-2012
5.9 Relación entre casos terminados y casos con resolución efectiva en las instituciones de control seleccionadas
5.10 Índice de los presupuestos en las instituciones de control seleccionadas
5.11 Indicadores del desempeño del Poder Judicial
5.12 Proporción del presupuesto total dedicado a la materia penal con respecto al presupuesto total del Poder Judicial
5.13 Satisfacción de los recurrentes, según institución recurrida. 2009-2011
5.14 Objetivos prioritarios y acciones de la política exterior costarricense. 2010-2011
5.15 Principales acciones del Comex durante el 2011, por región
6.1 Fortalezas y retos para la gestión cultural independiente, según provincia
6.2 Museos activos según infraestructura y financiamiento. 2012
6.3 Número de producciones teatrales y asistencia de público, según programa
6.4 Número de producciones y coproducciones de la Compañía Nacional de Danza y público asistente
6.5 Número de editores y de ejemplares publicados, por tipo de entidad. 2003-2011
6.6 Cantidad de títulos publicados, según tema
7.1 Indicadores demográficos de la población indígena
7.2 Acceso a servicios básicos seleccionados en las viviendas indígenas
7.3 Personas que han usado tecnologías de información y comunicación. 2011
7.4 Acceso de la población indígena a la seguridad social
7.5 Indicadores seleccionados de la población indígena y la no indígena. 2011
7.6 Indicadores seleccionados de las personas y las viviendas en territorios indígenas
7.7 Derechos reconocidos a los pueblos indígenas y normativa principal relacionada
7.8 Instituciones relacionadas directa o indirectamente con la población indígena, según ámbito de acción

Índice de recuadros

2.1	Desigualdades en el acceso a los servicios de salud en Costa Rica
2.2	Algunas medidas estructurales para solventar el problema de gestión de la CCSS
2.3	Nuevas opciones para reducir el desempleo juvenil: “Empléate”, “Avancemos más” y “X-Mí”
2.4	Costa Rica en las pruebas PISA
2.5	Avances recientes en materia institucional: el caso de Desaf
3.1	El concepto de estilo de desarrollo
3.2	Débil recuperación del sector turístico
3.3	Tendencias de la IED en América Latina: reactivación y repunte
3.4	Esfuerzos desplegados en respuesta a la nueva Ley de Zonas Francas
3.5	Riesgos para América Latina en un contexto de incertidumbre internacional
3.6	Mejoras en captura de información explican parte del aumento del empleo del sector público
3.7	Nueva fuente de información sobre el mercado laboral: Encuesta Continua de Empleo
3.8	Desventajosa integración de los ocupados de las Mipyme en la economía
3.9	Desigualdades en la capacidad de crecimiento y generación de empleo de la estructura productiva de América Latina
4.1	Los conceptos de huella ecológica y huella de carbono
4.2	Proyecto “Escuelas Carbono Neutral”: una iniciativa público-privada
4.3	Implicaciones jurídicas del debate sobre la explotación geotérmica en parques nacionales
4.4	El ruido en los ambientes laborales
4.5	Concepto y medición de la huella hídrica, y su uso en Costa Rica
4.6	Capacitación y seguimiento sobre uso de plaguicidas en la zona hortícola de Zarcero
4.7	Persisten daños en el humedal Caletas
4.8	Iniciativas de conservación marina en Costa Rica
4.9	PSA Solidario: una herramienta complementaria para detener la deforestación
4.10	Asentamientos en zonas de riesgo en el cantón de Desamparados
4.11	Incipientes vínculos entre planificación territorial y gestión del riesgo
4.12	Auditoría evidencia desfase en ordenamiento territorial
4.13	Sectores ambientalistas exponen preocupaciones en torno al Potgam
4.14	Minería en Crucitas, tras la anulación de los permisos
4.15	Índice de gestión municipal 2011 señala desmejora en la gestión de desarrollo ambiental
5.1	Apuntes sobre irregularidades relacionadas con el financiamiento de los partidos políticos
5.2	Democracia directa: primera revocatoria de mandato en Pérez Zeledón
5.3	Reflexiones sobre el diseño institucional del Estado costarricense
5.4	Adaptación institucional y legitimación de actores políticos en la Asamblea Legislativa
5.5	Potencia de la demanda legislativa
5.6	Una mirada a la organización interna de los partidos políticos
5.7	Efectos de los tribunales de flagrancia
5.8	Política exterior como política de Estado
6.1	Mayor disponibilidad de información cultural
6.2	Limitaciones en el abordaje institucional público en cultura
6.3	Áreas de expansión del mercado para las artes escénicas
6.4	Avances en la construcción de la “cuenta satélite de la cultura”
7.1	Metodología para el análisis del cumplimiento y exigibilidad de los derechos de los pueblos indígenas en Costa Rica
7.2	Ubicación de los territorios y pueblos indígenas
7.3	Metodología para la identificación de instituciones relacionadas con los pueblos y territorios indígenas
7.4	Competencias e instrumentos de la Defensoría de los Habitantes para la protección de los derechos de la población costarricense

Índice de gráficos

1.1 Población de 25 a 39 años que completó la educación secundaria, según clase social del hogar. 2011
1.2 Coeficiente de Gini e incidencia de la pobreza, según región. 2011
1.3 Evolución de las exportaciones e importaciones
1.4 Evolución de las finanzas del Gobierno Central
1.5 Evolución del IMAE, importaciones e índice de producción industrial (IPI) de Estados Unidos
1.6 Leyes aprobadas en segunda legislatura, por administración, según tipo de legislación. 1991-2012
1.7 Proporción del presupuesto del MCJ, por programa presupuestario
1.8 Indicadores seleccionados de la población indígena y no indígena. 2011
2.1 Índice de esfuerzo en programas de VIH, por categoría analítica. 2008-2009
2.2 Prevalencia de sobrepeso y obesidad según el índice de masa corporal, por sexo y edad. 2008-2009
2.3 Tasas de alfabetismo por grupos de edad
2.4 Tasa de deserción intranual en la educación regular, por nivel
2.5 Población de 25 a 39 años que completó la educación secundaria, según clase social del hogar. 2011
2.6 Tasa de víctimas de homicidios dolosos, por sexo
2.7 Presupuesto del Ministerio de Seguridad Pública como porcentaje del PIB
2.8 Tasas de desempleo abierto, por sexo y quintil de ingreso. 2010 y 2011
2.9 Evolución del coeficiente de Gini
2.10 Evolución del coeficiente de Gini, según región
2.11 Incidencia de la pobreza en los hogares
2.12 Incidencia de la pobreza, por región de planificación
2.13 Incidencia de la pobreza, por grupos de edad. 2009 y 2011
2.14 Distribución de las personas pobres por zona de residencia
2.15 Escolaridad promedio de la población de 18 a 60 años, según condición de pobreza
2.16 Incidencia de la pobreza, por tipo de hogar. 2011
2.17 Evolución de la inversión social pública real, total y por habitante
2.18 Inversión social pública por habitante, según región y tipo de programa. 2011
3.1 Variación interanual del IMAE
3.2 Crecimiento de la economía, por sector productivo
3.3 Número de empresas activas en el régimen de zonas francas, por actividad productiva
3.4 Evolución del IMAE, general y de turismo
3.5 Evolución de la cuenta de servicios con y sin el aporte del turismo
3.6 Evolución de la IED, por régimen
3.7 América Latina: distribución de los nuevos proyectos anunciados de inversión extranjera directa, según intensidad tecnológica
3.8 Evolución de la economía de Estados Unidos y Costa Rica
3.9 Cambio en el número de ocupados. 2011
3.10 Variación del empleo, por tipo de economía. 2011
3.11 Distribución de los ocupados por tamaño de empresa, según tipos de economía
3.12 Variación real del ingreso principal, por clase social. 2011
3.13 Aporte al PIB y al empleo de los estratos de productividad de dieciocho países de América Latina. 2009
3.14 Evolución de las finanzas del Gobierno Central
3.15 Crecimiento de los gastos totales del Gobierno Central
3.16 Aporte al crecimiento de los ingresos tributarios, por tipo de impuesto

3.17 Evolución del índice de las finanzas del Gobierno Central y PIB nominal
3.18 Evolución de la deuda del sector público
3.19 Porcentaje del presupuesto subejecutado en Conavi, Fodesaf y las municipalidades
3.20 Evolución del nivel de inflación
3.21 Evolución del IPC, por nivel de ingreso
3.22 Evolución de la inflación en varios países de América Latina
3.23 Inflación observada, inflación esperada y error de pronóstico
3.24 Evolución de la tasa básica pasiva
3.25 Variación interanual del tipo de cambio. 2011
4.1 Huella ecológica y biocapacidad, según absorción de carbono y otros usos. 2011
4.2 Residuos del herbicida bromacil en el acueducto de Milano, Siquirres
4.3 Número de árboles en sistemas agroforestales con PSA
4.4 Importación de plaguicidas según su acción biocida
4.5 Áreas protegidas, por categoría de manejo. 2011
4.6 Visitas a las áreas silvestres protegidas
5.1 Comparación entre legislación sustantiva y el total de leyes aprobadas en segundas legislaturas, por administración
5.2 Duración promedio de leyes aprobadas en segundas legislaturas, según administración. 1991-2012
5.3 Cantidad de denuncias ciudadanas recibidas en las instituciones de control
5.4 Índice de apoyo promedio al sistema político en Costa Rica. 1978-2012
5.5 Promedio en los componentes del apoyo al sistema
5.6 Labor del presidente y acciones colectivas. 1995-2012
5.7 Probabilidades de una buena opinión sobre la labor presidencial, según niveles de actividad económica
5.8 Acciones colectivas registradas por mes
5.9 Acciones colectivas registradas por año, según administración
5.10 Relación entre el ciclo económico y las acciones colectivas. 1995-2011
5.11 Congestión en el Poder Judicial y brecha entre casos entrados y terminados por año. 2001-2011
5.12 Expedientes activos con más de dieciocho meses en tramitación. 2009 y 2011
5.13 Relación entre el total de casos terminados netos en materia penal y casos terminados por sentencia o sobreseimiento definitivo
5.14 Grado de cumplimiento de las sentencias de la Sala Cuarta, por año
6.1 Presupuesto del sector cultura como porcentaje del total del Gobierno Central
6.2 Proporción del presupuesto del MCJ, por programa presupuestario
6.3 Oferta museística, por tipo. 2011
6.4 Número de funciones realizadas en algunos teatros públicos
6.5 Personas ocupadas en ramas de actividad relacionadas con la cultura, según grupo ocupacional
6.6 Población ocupada en actividades culturales, según categoría ocupacional
7.1 Distribución de la población indígena, por sexo y edad
7.2 Distribución de las personas ocupadas por ramas de actividad, según pertenencia o no a un grupo indígena

Índice de mapas

1.1 Porcentaje de población de 20 a 64 años que tiene secundaria completa o más, según cantón. 2011
1.2 Principales territorios generadores de producción
1.3 Contaminación sónica en el Área Metropolitana. 2006-2008
1.4 Afectación de viviendas por eventos hidrometeorológicos, y su relación con hogares con NBI de albergue. 2011
1.5 Cantones que cuentan con planes reguladores. 2011
2.1 Habitantes por Ebais, según cantón. 2011
2.2 Porcentaje de población de 25 a 60 años que tiene algún año de educación universitaria. 2011
2.3 Porcentaje de viviendas en mal estado, por cantón. 2011
2.4 Porcentaje de viviendas con conexión a Internet, por cantón. 2011
3.1 Distribución de las empresas de zonas francas y oferta hotelera. 2011
3.2 Principales territorios generadores de producción
4.1 Contaminación sónica en el Área Metropolitana. 2006-2008
4.2 Costa Rica: cobertura forestal. 2010
4.3 Afectación de viviendas por eventos hidrometeorológicos, y su relación con hogares con NBI de albergue. 2011
4.4 Tenencia de planes reguladores según cantón. 2010
4.5 Crecimiento urbano estimado en la GAM. 1986-2010
4.6 Vulnerabilidad del recurso hídrico actual en Costa Rica. 2011
5.1 Calidad de vida y gestión del gobierno local, según municipio
6.1 Habitantes por biblioteca, según cantón. 2012
7.1 Territorios indígenas

Presentación

Hace dieciocho años, el Consejo Nacional de Rectores (Conare) y las cuatro universidades públicas del momento (UCR, ITCR, UNA y UNED), conjuntamente con la Defensoría de los Habitantes -que entonces daba sus primeros pasos- y con el respaldo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se atrevieron a iniciar una aventura inédita en Costa Rica: subsanar la gran deficiencia que significaba no tener información confiable y sistematizada que aportara un conocimiento claro sobre la realidad del país. Nació así el *Informe Estado de la Nación*, que este año llega a su decimotercera edición consecutiva, dando a conocer el país que tenemos, para que podamos delinear la Costa Rica que queremos.

En aquel tiempo, el mundo y nuestro país se preparaban para dejar atrás el siglo XX y cruzar el umbral esperanzador del año 2000. En ese período de transición entre dos siglos, esperábamos que el *Estado de la Nación* viniera a llenar ese vacío de información, lo que se consideraba esencial para valorar el avance de Costa Rica en esta era del conocimiento. Ha transcurrido más de una década del nuevo siglo y el Informe ocupa un sitio importante entre los documentos más esperados, año con año, en nuestra sociedad. La información recogida, sistematizada y suministrada a la ciudadanía, constituye la mejor radiografía de la situación del país en cada período estudiado. En la actualidad, es un insumo básico

para orientar y evaluar los procesos decisivos en los distintos campos del acontecer nacional.

En cada una de sus entregas, el *Informe Estado de la Nación* lleva el pulso del país e incluye nuevas investigaciones y hallazgos, aumentando así la plataforma de datos sobre la situación nacional. De este modo, el Informe se amplía y se renueva cada año, de acuerdo con la permanencia y la renovación de las tendencias que van marcando el devenir de la sociedad costarricense. El *Estado de la Nación* se ha adaptado a los cambios experimentados en el entorno, y ello se refleja tanto en su contenido y proyección, como en su estructura institucional.

Asimismo, a partir del Undécimo Informe (2005) dimos un paso adelante para trascender la fase de diagnóstico e incorporar análisis sobre opciones de política pública para atender temas relevantes de la agenda nacional, aportando además una perspectiva comparada con las mejores prácticas observadas en otros sitios del planeta. Creamos entonces la sección “Debates para el desarrollo”, cuyo propósito es retroalimentar más directamente el debate público y los procesos de toma de decisiones en temas clave para el desarrollo de Costa Rica.

Este año, junto al análisis regular en los temas social, económico, ambiental y político, el Informe incorpora dos aportes especiales: uno sobre la producción cultural en el país, que sistematiza la información existente sobre

el tema y compara la situación actual con la reportada hace diez años, en el *Noveno Informe Estado de la Nación*, y otro sobre pueblos indígenas, preparado a solicitud de la Defensoría de los Habitantes, que explora el estado del reconocimiento y tutela de los derechos de esta población. Además, dado que por quinta ocasión el *Estado de la Nación* se publica cuando los partidos se aprestan a iniciar una nueva campaña electoral, se incluye un mecanismo de interrogación a las agrupaciones políticas, que permitirá a la ciudadanía evaluar las promesas partidarias para enfrentar los desafíos del desarrollo humano.

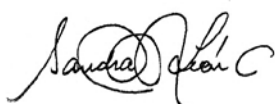
En el plano institucional el Informe también se ha modificado, para consolidarse como un instrumento objetivo y necesario para conocer la realidad costarricense. A partir del año 2003 esta iniciativa pasó a ser un programa permanente del Conare -el Programa Estado de la Nación-, que es dirigido en asocio con la Defensoría de los Habitantes. Se construye con la participación de un numeroso grupo de investigadores -en su mayoría de las universidades estatales- y se financia, principalmente, por medio de los recursos que el país otorga cada año a las universidades públicas.

Al presentar este nuevo Informe, queremos dejar constancia de nuestro reconocimiento a Miguel Gutiérrez Saxe, Director del Programa, y a Jorge Vargas Cullell, quien durante estos meses ha fungido como Director

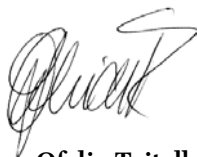
interino, así como al equipo de investigadores y demás colaboradores que, con ellos, han tenido la responsabilidad de realizar de manera ininterrumpida este trabajo; a los miembros del Consejo Consultivo por su orientación y valiosos aportes a lo largo del proceso de elaboración del Informe; al personal de la OPES; a todas las personas que

por distintos medios han nutrido este trabajo con comentarios y sugerencias, y al pueblo de Costa Rica, que espera con anhelo y esperanza la entrega anual del *Informe Estado de la Nación*.

SAN JOSÉ, COSTA RICA.
NOVIEMBRE DE 2012



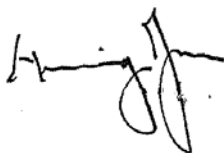
Sandra León Coto
Rectora
UNIVERSIDAD NACIONAL
PRESIDENTA
CONARE



Ofelia Taitelbaum
DEFENSORA DE LOS HABITANTES A.I.
DE LA REPÚBLICA



Julio César Calvo Alvarado
Rector
INSTITUTO TECNOLÓGICO
DE COSTA RICA
PRESIDENTE DEL CONARE



Henning Jensen Pennington
Rector
UNIVERSIDAD DE COSTA RICA



Luis Guillermo Carpio Malavasi
Rector
UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA



José Andrés Masís Bermúdez
Director
OFICINA DE PLANIFICACIÓN DE LA
EDUCACIÓN SUPERIOR (OPES)

Prólogo al Decimoctavo Informe Estado de la Nación

El *Informe Estado de la Nación* es la publicación más antigua y consolidada del Programa Estado de la Nación. Por casi veinte años ha ofrecido a la sociedad costarricense una plataforma de información y análisis sobre sus desafíos, logros y rezagos en materia de desarrollo humano sostenible, con el propósito de facilitar la participación ciudadana informada en los asuntos públicos y la toma de decisiones favorables a la creación de oportunidades y capacidades para los habitantes del país.

El Informe es independiente. Sus contenidos responden a la plena libertad editorial de la que ha gozado el Programa desde sus inicios. Esta independencia está asentada en probados mecanismos de participación social en las distintas etapas de preparación de cada entrega. De esta manera, más que un documento, el Informe es un sistema de seguimiento del desarrollo, basado tanto en procesos de investigación académica como en conversaciones entre expertos, funcionarios, académicos y dirigentes sociales y políticos. De ahí que esta publicación no sea gubernamental, ni tampoco antigubernamental, sino un sitio de encuentro y diálogo entre actores con diversas opiniones y agendas, tendiente a profundizar en el conocimiento de los principales desafíos que enfrenta la sociedad costarricense.

Con el auspicio del Consejo Nacional de Rectores (Conare) y la Defensoría de los Habitantes de la República, el Programa Estado de la Nación se ha constituido en un centro de investiga-

ción y formación sobre desarrollo humano sostenible. Su vocación es de servicio público y todos sus productos son, eventualmente, de libre y gratuito acceso. Su principal fuente presupuestaria es el Conare, y además recibe aportes de otras instituciones, nacionales e internacionales, para dar sustento a las diversas iniciativas que se impulsan.

En la actualidad el Programa tiene una robusta y diversa actividad de investigación. Prepara regularmente el *Informe Estado de la Educación*, cuya cuarta edición se presentará en 2013, y el *Informe Estado de la Región*, de alcance centroamericano, cuya quinta edición está prevista para el 2015. En 2012 se iniciaron los trabajos del *Primer Informe Estado de la Ciencia, Innovación y Tecnología* con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Asociación Estrategia Siglo XXI, y el *Primer Informe Estado de la Justicia en Costa Rica*, mediante convenio con el Poder Judicial. Además se han realizado investigaciones por encargo del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (Infocoop), Transparencia Internacional y Fundar-México (todas estas iniciativas se describen en detalle en las fichas que se presentan más adelante).

Un método para conocer y pensar el país

El *Informe Estado de la Nación* se basa en el concepto de desarrollo humano sostenible propuesto en el *Informe sobre Desarrollo Humano* del Programa de las Naciones Unidas para

el Desarrollo (PNUD) y elaborado teóricamente por Amartya Sen (1999, 2009). Según este enfoque, el desarrollo debe entenderse como un proceso de generación de capacidades y oportunidades de y para la gente, de manera que puedan acrecentarse la libertad y la equidad que disfrutaban las presentes y las futuras generaciones (PNUD, 1994). Se trata de una visión alternativa y contrastante de las corrientes que predominaron en las últimas décadas, que reducían el desarrollo al mero crecimiento económico.

El Informe es una de las tres iniciativas de medición nacional del desarrollo humano más antiguas del planeta, y ciertamente la más persistente. Ningún país ha logrado producir dieciocho informes anuales que evalúan de manera sistemática el desempeño de la sociedad en diversos ámbitos relevantes para ese desarrollo. Esta persistencia ha permitido crear una robusta plataforma de investigaciones, más de 700 en todo el período, sobre temas económicos, demográficos, sociales, políticos, culturales y ambientales (disponibles en www.estadonacion.or.cr/).

El proceso de preparación y difusión del Informe está basado en tres principios: el rigor académico, la legitimidad social y la amplitud en la difusión. La aplicación simultánea de estos principios permitió una innovación metodológica que ha tenido un significativo impacto en la sociedad costarricense. En una época en que asuntos como la pobreza y la equidad social, la gestión ambiental, la sostenibilidad energética

y la democracia eran marginales en el discurso público, el Programa creó un sistema de seguimiento del desarrollo humano sostenible que dio visibilidad a estos temas, y además proveyó un mecanismo que facilita la petición y rendición de cuentas, así como la exigencia de derechos.

El rigor académico implica una metódica revisión de los datos y afirmaciones, en un proceso que se realiza con el apoyo de una extensa red de instituciones y expertos. Este cuidado es necesario para la credibilidad del Informe; su alto perfil público hace que el costo del error sea alto.

La legitimidad social supone la aplicación de una serie de mecanismos de consulta durante la elaboración del Informe. Estos incluyen la identificación participativa de temas por estudiar, la integración de un Consejo Consultivo con personalidades de diversas filosofías y procedencia social, y la constante realización de talleres de trabajo para debatir sobre la marcha de las investigaciones. La legitimidad social es necesaria para asegurar la calidad y la pertinencia del Informe. También lo es para tener respaldo a la hora de tratar temas difíciles.

Finalmente, la amplitud en la difusión demanda esfuerzos para lograr la máxima divulgación de los hallazgos del Informe entre los diversos públicos de la sociedad. Con este fin se emplean diversas estrategias: presentaciones en comunidades y organizaciones sociales y empresariales, elaboración de materiales didácticos para el sistema educativo, actividades de capacitación para funcionarios públicos y personal docente, preparación de materiales para medios de comunicación, la constante alimentación y actualización de los contenidos de la página web y, más recientemente, el lanzamiento del Programa en redes sociales.

Este Informe

El presente Informe conserva la estructura básica de todas las ediciones anteriores, una característica propia de un sistema de seguimiento. La parte medular está compuesta por cuatro capítulos (económico, social, ambiental y político), que analizan los principales acontecimientos del año 2011 a la luz de las tendencias recientes del desarrollo humano y del marco conceptual aprobado por el Consejo Consultivo. Esto permite al lector comparar y contrastar la información que se le ofrece.

Todos los años el Programa se esmera en complementar el seguimiento de tendencias con innovaciones temáticas y metodológicas. Sin atrevimientos, el Informe se volvería predecible y perdería interés. Se utiliza la continuidad como pivote para correr las fronteras del conocimiento, presentar temas polémicos y enfoques teóricos que permiten reevaluar viejas conclusiones. En esta ocasión, las principales novedades son las siguientes:

- Un aporte especial sobre gestión cultural, que sistematiza la información existente sobre el tema y compara la situación actual con la reportada hace diez años, en el *Noveno Informe Estado de la Nación*.
- Un aporte especial sobre pueblos indígenas, preparado a solicitud de la Defensoría de los Habitantes, que explora la situación del reconocimiento y tutela de los derechos de esta población.
- Un mecanismo de interrogación a los partidos políticos, que permitirá a la ciudadanía evaluar las promesas partidarias para enfrentar los desafíos del desarrollo humano.

- Un primer abordaje de la información obtenida por el Censo de Población de 2011, que ha sido aprovechada en los análisis de los diversos capítulos.

Errores y omisiones

Los contenidos del *Informe Estado de la Nación* están para ser debatidos y rebatidos. La crítica es siempre bienvenida. El Programa reconoce como cierto un dato o un planteamiento mientras no hayan sido refutados por nueva y más precisa información. Cuando esto sucede, la práctica ha sido aceptar públicamente el error y efectuar la corrección respectiva a la brevedad posible. En el caso de incurrir en omisiones que afectan las conclusiones del análisis, éstas se consignan en la siguiente entrega del Informe.

Palabras finales

El Programa Estado de la Nación confía en que, como en ocasiones anteriores, los diversos sectores de la sociedad encuentren en este Informe una herramienta para entender los desafíos y logros del desarrollo humano en Costa Rica. A poco tiempo de iniciar una nueva campaña electoral, esperamos que sus contenidos contribuyan a una mayor calidad y profundidad en el debate político, y que ofrezcan a la ciudadanía una herramienta para implicarse en la acción pública.



Jorge Vargas Cullell

Director a.i.

PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN

FICHA 1

Informe Estado de la Región de Centroamérica

Durante el año 2012 ha continuado el proceso de difusión del *Cuarto Informe Estado de la Región*, presentado en octubre de 2011. En este período se han realizado acciones para fortalecer los vínculos con fuentes de información y centros académicos dentro y fuera de Centroamérica, tanto para la actualización anual de las bases de datos regionales y el Compendio Estadístico del Informe, como para la construcción de agendas de investigación para los próximos años.

En este contexto, los hallazgos del Informe se expusieron en 95 conferencias, seminarios y talleres, entre los que cabe destacar el Congreso 2012 de la Latin American Studies Association (LASA), realizado en San Francisco, California, en el que se abordó el tema de la exclusión social; el VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política efectuado en Quito, en el que se presentó el capítulo “Estados de y para la democracia”; el Foro Centroamericano: III Diálogo SICA sobre Integración Regional, celebrado en Tegucigalpa; el Primer Encuentro Multisectorial Centroamericano sobre Seguridad Ciudadana, en Alajuela, Costa Rica, y el XVI Foro de la Función Pública en Centroamérica, Panamá y República Dominicana realizado en Ciudad de Panamá. Además se participó en cuatro videoconferencias organizadas por el Instituto Centroamericano de Estudios Sociales (Icaes) y se asistió a encuentros con diversos grupos y sectores.

Complementariamente, en el marco del proceso de difusión del Cuarto Informe se realizó una gira a los países del Istmo, para iniciar las rondas de consulta tendientes a formular el temario del próximo *Estado de la Región*. Ello permitió visitar y explorar oportunidades de cooperación e intercambio con diversos centros académicos y universidades, cuyos representantes han manifestado interés en incorporar o fortalecer el análisis de temas afines al Informe en sus agendas de investigación futura.

Con el fin de potenciar la utilidad del Informe y sus bases de datos para promover el debate público y la investigación sobre el desarrollo humano sostenible en Centroamérica, se elaboró una serie de “cápsulas estadísticas” con actualizaciones de indicadores clave, las cuales fueron publicadas en la página web del Programa Estado de la Nación y en la red social *Twitter*. También se trabaja en la actualización anual del Compendio Estadístico y las bases de datos de indicadores judiciales, movimientos sociales e instituciones públicas en Centroamérica. En este proceso ha resultado fundamental la realización de talleres y reuniones bilaterales con las fuentes de información en cada país.

Responsables principales del equipo:
Alberto Mora y Evelyn Villareal.

FICHA 2

Informe Estado de la Educación en Costa Rica

El *Informe Estado de la Educación* nació en 2006, por iniciativa del Consejo Nacional de Rectores (Conare). Su principal objetivo es brindar a la ciudadanía información relevante, oportuna y veraz, sobre la situación de la educación y las políticas nacionales en este ámbito. Luego de tres ediciones publicadas, el Informe cuenta con un equipo técnico permanente y numerosos colaboradores que han permitido desarrollar un sistema de seguimiento en esta materia, el que además se nutre con los aportes de las y los académicos de las universidades públicas que reciben el apoyo de un “Fondo Concursable”, creado por el Conare con el fin de incentivar la investigación sobre temas educativos.

En la actualidad se trabaja en la cuarta entrega del Informe, cuya publicación está prevista para el primer semestre de 2013. Para ello, como paso inicial se realizó un amplio proceso de consulta a personas expertas y representantes de diversos sectores sociales, con el propósito de formular la estrategia de investigación. Una vez concertada, ésta fue sometida a consideración del Consejo Consultivo del Informe y aprobada por sus integrantes. Sobre esta base se conformó una red de investigadores que está analizando al menos veinte temas, que serán abordados en los capítulos regulares del Informe. Para discutir los primeros avances de estos trabajos se efectuaron varios talleres de consulta entre septiembre y octubre de 2012.

Adicionalmente, a mediados del 2011 se hizo la convocatoria del Fondo Concursable del Estado de la Nación, en su tercera edición, que tuvo una numerosa participación de investigadores de las universidades públicas. Se conformó un jurado independiente de especialistas, que analizó los proyectos y se aseguró de que cumplieran con los estándares requeridos en términos de innovación, rigurosidad y pertinencia. Se seleccionaron dos propuestas que se encuentran en marcha y finalizarán en diciembre de 2012.

También con el fin de impulsar la investigación en materia educativa, en diciembre de 2011 el Conare firmó un convenio de cooperación con el Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes, para el desarrollo de investigaciones y actividades conjuntas.

El trabajo realizado hasta el momento ha permitido consolidar el *Estado de la Educación* como una fuente de referencia obligada para todas las personas y sectores interesados en la educación costarricense y su fortalecimiento.

Responsable principal del equipo: Isabel Román.

FICHA 3

Primer Informe Estado de la Ciencia, Tecnología e Innovación (Costa Rica)

El Programa Estado de la Nación y la Asociación Estrategia Siglo XXI trabajan en la elaboración del *Primer Informe Estado de la Ciencia, Tecnología e Innovación*. El proyecto cuenta con el apoyo de la División de Ciencia y Tecnología del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el aval y participación del Ministerio de Ciencia y Tecnología (Micit). Su publicación está prevista para finales del año 2013.

Siguiendo la metodología del *Informe Estado de la Nación*, para llevar adelante esta iniciativa se conformó un Consejo Consultivo con personalidades y expertos en el tema de ciencia, tecnología e innovación (CTI), quienes aprobaron una estrategia de investigación. Hasta el momento se ha avanzado en la contratación de una red de investigadores y una vez que se cuente con los primeros resultados se generarán espacios de discusión con representantes de los distintos sectores del sistema nacional de innovación.

Los análisis tienen como punto de partida, por un lado, la formulación de los atributos deseados para la investigación, el desarrollo y la innovación en Costa Rica, como marco de referencia para valorar los avances y retrocesos del país en esos ámbitos. Por otro lado, se apoyan en dos premisas a manera de bases conceptuales. La primera se relaciona con el enfoque sistémico del proceso ciencia-tecnología-innovación, que supone la interacción y articulación de varias comunidades y actores; la segunda es la visión de una CTI que procura el crecimiento económico, un mayor bienestar social y el respeto por el ambiente.

Los temas de estudio se organizarán en tres capítulos y un aporte especial. El primer capítulo se titulará “El conocimiento científico-tecnológico”, y analizará la producción de conocimiento en CTI durante la última década, así como su aplicación en distintos ámbitos del desarrollo nacional. El segundo, “Las comunidades de ciencia y tecnología”, dará cuenta de la composición de las comunidades (personas y redes) dedicadas a la investigación científica y tecnológica. El tercero, “Los sistemas de apoyo a la ciencia, la tecnología y la innovación”, estudiará las políticas y infraestructura que (des)estimulan la CTI en Costa Rica. Finalmente, el aporte especial versará sobre el “Avance en el Plan de Medio Siglo”, planteado en 2005 como parte de la iniciativa denominada “Estrategia Siglo XXI”.

Responsable principal del equipo: María Santos.

FICHA 4

Primer Informe Estado de la Justicia en Costa Rica

En diciembre de 2011, el Poder Judicial y el Conare firmaron un convenio marco para desarrollar el *Informe Estado de la Justicia en Costa Rica*. Su preparación y publicación estarán a cargo del Programa Estado de la Nación, durante un período máximo previsto de veinticuatro meses. Las condiciones específicas de ejecución del proyecto fueron definidas en una carta de entendimiento que se encontraba en trámite al momento de editarse este Informe. El Poder Judicial aportará los fondos para realizar la iniciativa y el Programa Estado de la Nación los recursos intelectuales y técnicos necesarios para las labores de gestión e investigación.

El Informe se preparará siguiendo la metodología del *Estado de la Nación*. Para ello, se conformará un consejo consultivo plural con personalidades y expertos en el tema, quienes generarán el mandato de investigación. Una red de especialistas llevará a cabo los estudios y, como es usual, habrá sucesivas rondas de discusión de los avances y resultados que se vayan obteniendo. Una comisión interinstitucional, integrada por representantes del Poder Judicial y de la dirección del Programa, velará por la buena marcha del proyecto. Como ocurre con todas las publicaciones del Programa Estado de la Nación, el *Primer Informe Estado de la Justicia en Costa Rica* tendrá plena independencia editorial con respecto a las instituciones que lo auspician.

El Informe tiene como objetivo fundamental proveer estudios y datos inéditos sobre el quehacer del sistema de administración de justicia, que vayan más allá de los indicadores promedio que usualmente se emplean para examinar su desempeño. En este sentido complementará los análisis anuales que presenta el *Informe Estado de la Nación*. Un segundo propósito de esta iniciativa es contribuir a sentar las bases técnicas para un debate de mayor calidad sobre los avances y problemas del Poder Judicial para dispensar una justicia independiente, pronta y cumplida para todos los habitantes del país.

Despejar prejuicios, enfrentar temas complejos y aportar nueva y detallada información sobre un tema de crucial importancia para el presente y futuro de la democracia costarricense es el norte del *Primer Informe Estado de la Justicia en Costa Rica*.

Responsable principal del equipo: Jorge Vargas Cullell.

FICHA 5

El Estado de la Nación ante la ciudadanía

Entre noviembre de 2011 y septiembre de 2012 se realizaron 91 actividades a las que asistieron 4.750 personas.

- **Información y formación para funcionarios públicos y organizaciones sociales.** Mediante el convenio entre el Programa Estado de la Nación y el Centro de Capacitación de la Dirección General de Servicio Civil, firmado en noviembre de 2011, se efectuaron en este período nueve actividades en las que participaron 486 servidores públicos, a quienes se les proporcionó información para fundamentar sus opiniones sobre temas de interés público.
- **El Estado de la Nación como recurso educativo en el aula.** En actividades con docentes de diversas regiones educativas del país, se realizó la entrega de materiales didácticos basados en los informes *Estado de la Nación* y *Estado de la Región*, con el fin de complementar el abordaje de objetivos y contenidos de los programas de Estudios Sociales y Educación Cívica, a nivel de secundaria, y de Matemática a nivel del segundo ciclo de la educación primaria. Las regiones educativas atendidas fueron San José, Nicoya, San Carlos, Cartago, Turrialba, Alajuela, Puntarenas, Santa Cruz, Pérez Zeledón y Aguirre. Entre estas actividades destaca la participación en el VIII Festival de Matemática y el XIV Congreso de Ciencia, Tecnología y Sociedad, organizados por la Fundación Cientec, así como en el III Encuentro de Líderes Estudiantiles organizado por la Dirección de Educación Técnica del MEP.
- **El Estado de la Nación en la comunidad universitaria.** Continuó el trabajo de la Subcomisión de Presentación del *Informe Estado de la Nación*, integrada por las y los vicerrectores de Extensión y Acción Social de las universidades estatales. A través de su coordinación con diferentes instancias de esos centros de enseñanza, se generaron veinticuatro espacios de información, formación y debate sobre temas de la realidad nacional y regional centroamericana, en los que participaron 1.894 docentes y estudiantes universitarios, así como miembros de la sociedad civil.
- **Producción de materiales.** Se elaboraron matrices de correlación entre los contenidos del *Decimoséptimo Informe Estado de la Nación* y los programas del MEP para las materias de Estudios Sociales y Educación Cívica en la enseñanza secundaria. Estas matrices son un recurso educativo que sugiere al docente el uso que pueden dar a los capítulos del Informe, complementado así la mediación pedagógica en el aula. Esta misma información de apoyo se incluyó en el material audiovisual que se produce para apoyar el trabajo de las y los educadores.

También se preparó una serie de documentos denominados "Hojas de trabajo", en los que se analizan temas del Informe y se proponen estrategias para su abordaje por parte de la ciudadanía, ya sea en forma grupal o individual. Utiliza los conocimientos y opiniones previas de las personas como punto de partida para la discusión y propicia la reflexión propositiva sobre el aporte que se requiere para enfrentar la problemática analizada.

Estos y otros materiales están disponibles en la página www.estadonacion.or.cr/.

Responsable principal del equipo: Vera Brenes.

FICHA 6

El Estado de la Nación en los medios de comunicación

Cobertura mediática. El Área de Difusión realiza un monitoreo de prensa y un inventario de noticias sobre los productos y actividades del Programa Estado de la Nación, registrando un amplio registro de noticias.

Foros radiofónicos. En coordinación con Radio Universidad de Costa Rica se realizaron nueve foros sobre temas como la situación de la democracia en Centroamérica, el modelo económico del país, gestión ambiental, sistema político, cambio climático y transparencia presupuestaria.

Cápsulas animadas. El Canal 15 de la Universidad de Costa Rica elaboró seis cápsulas televisivas animadas, con una duración de cuarenta segundos, sobre temas relevantes de la realidad nacional, a partir de los hallazgos del *Informe Estado de la Nación*.

Talleres de capacitación para comunicadores. En coordinación con el Sindicato de Periodistas de Costa Rica, se desarrollaron ocho talleres dirigidos a comunicadores, con el fin de orientarlos sobre el uso de las publicaciones, las estadísticas y la página web del Programa, como insumos para su trabajo periodístico.

Concurso de periodismo. Como parte del proceso de difusión del *Informe Estado de la Nación* se realizó el Primer Concurso Regional de Periodismo Investigativo: "El drama humano de la exclusión social en Centroamérica". Como su nombre lo indica, esta iniciativa tiene la finalidad de incentivar el abordaje periodístico de la exclusión social en el Istmo; además busca sensibilizar a las y los comunicadores del área para que amplíen la cobertura de temas relacionados con el desarrollo humano sostenible, e incluso consideren la posibilidad de promover trabajos conjuntos entre periodistas de los distintos países. Se recibieron quince propuestas de reportajes en las categorías de prensa escrita/digital y audiovisual, de las cuales se seleccionaron cuatro: "Educación para incluir" de Amalia Morales (Nicaragua); "Narcocomunidades: las zonas olvidadas de Centroamérica que ven el narcotráfico como una tabla de salvación para su supervivencia" de Juan Manuel Fernández (Costa Rica), Antonio Ordóñez (Guatemala) y Omara Leiva (Nicaragua); "Indígena busca trabajo: desafíos para la plaza digna en Centroamérica" de Catalina Vásquez y René Mena (El Salvador). En la categoría audiovisual se premió la propuesta "Desayuno buffet", de Christian Chaves (Guatemala). Los reportajes estarán disponibles a finales del 2012 y podrán ser consultados en la página www.estadonacion.or.cr.

Responsable principal del equipo: Vera Brenes.

FICHA 7

El Estado de la Nación en los medios digitales

Desde el año 2010 el Programa Estado de la Nación cuenta con un canal en el sitio YouTube, en el cual están disponibles 58 vídeos sobre los principales hallazgos de sus Informes y otras noticias de interés. Desde su apertura, este sitio contabiliza 19.150 visitas. Para el *Decimoséptimo Informe Estado de la Nación* se prepararon siete vídeos, que fueron vistos por 1.729 personas.

También se elaboraron doce notas institucionales, para informar sobre las actividades de difusión en que participan las y los representantes del Programa Estado de la Nación, como giras, foros, mesas de discusión y presentación de estudios, entre otras.

“Cápsulas estadísticas”. Como estrategia innovadora para la divulgación de los informes *Estado de la Nación*, *Estado de la Región* y *Estado de la Educación*, se preparó una serie de “cápsulas” con información estadística que describe brevemente los principales hallazgos de esas publicaciones en materia de desarrollo humano sostenible a nivel nacional y centroamericano. En la sección de estadísticas de la página web y en el perfil de Facebook del Programa se encuentran las cápsulas disponibles hasta el momento.

Página web. Para facilitar la consulta de las publicaciones del Programa se ha modificado la estructura de navegación de su página web. La nueva propuesta permite realizar búsquedas según el índice de capítulos que tienen los Informes en su versión impresa. Además, para cada uno de los capítulos se indica cuáles fueron las investigaciones que sirvieron como insumos para su elaboración y cuáles son las estadísticas que deben consultarse en el Compendio.

Los esfuerzos realizados para actualizar y mejorar la presentación de la página, la inclusión de las “cápsulas estadísticas”, el envío de mensajes con información útil y vinculada a la web, y la publicación de comunicados masivos con enlaces dispuestos estratégicamente han aumentado las visitas. En agosto del 2012 se registraron 9.387 visitantes, la mayor cantidad mensual desde la creación de la página.

Redes sociales. En marzo de 2011 se abrió una cuenta en la red Twitter, desde la que se han enviado 123 mensajes con información sobre las publicaciones del Programa, invitaciones, notas y enlaces al sitio web. Se ha iniciado una interacción más directa y atenta con los 1.573 seguidores con que se cuenta hasta ahora, mediante *retweets* a los comentarios en que se nombra al Estado de la Nación o se citan sus estadísticas.

Recientemente se abrió también un perfil institucional en Facebook, con el cual se pretende extender el acceso a información sobre el desarrollo humano sostenible en Costa Rica y Centroamérica, y llegar a sectores cada vez más amplios de la sociedad, para que conozcan los materiales especializados del Programa y proporcionen retroalimentación crítica sobre ellos.

Responsable principal del equipo: Vera Brenes.

FICHA 8

Censo Cooperativo: información para avanzar

En el marco del convenio de cooperación entre el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (Infocoop) y el Conare -que busca fortalecer el movimiento cooperativo y el sector de la economía social en el país- a finales del 2011 se firmó un acuerdo específico mediante el cual el Instituto encargó al Programa Estado de la Nación la realización del Cuarto Censo Nacional Cooperativo, para recabar información no solo de las cooperativas de adultos, sino también de las cooperativas escolares.

El Censo Cooperativo es una valiosa fuente de información sobre el desarrollo de las cooperativas, pues describe su situación y brinda insumos para la toma de decisiones que fomenten este importante sector de la vida nacional.

Esta iniciativa se desarrolló entre diciembre de 2011 y agosto de 2012, con el apoyo de dos equipos de investigadores que entrevistaron a 376 representantes de cooperativas de adultos y 217 escolares.

Responsable principal del equipo: Guido Barrientos.

FICHA 9

Simposio “Costa Rica a la luz del Censo 2011”

El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) trabaja en la organización de un simposio que se llamará “Costa Rica a la luz del Censo 2011, dedicado a Miguel Gómez Barrantes”, con el objetivo de dar amplia divulgación y utilidad a los resultados del X Censo Nacional de Población y VI Censo de Vivienda. Se busca potenciar el uso de la información censal para el análisis, seguimiento y evaluación de la realidad nacional.

Para llevar adelante esta iniciativa se creó un comité interinstitucional coordinado por el INEC e integrado por representantes de la Caja Costarricense de Seguro Social, el Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica, el Ministerio de Planificación, el Programa Estado de la Nación y la Universidad Nacional. Esta instancia analizó una serie de propuestas y aprobó la realización de 36 ponencias distribuidas en diez grupos temáticos. La etapa de investigación se extendió de mayo a octubre del 2012.

El simposio se realizará en el mes de noviembre, y en él los investigadores presentarán los principales hallazgos de sus trabajos. Uno de los productos esperados es una publicación que recopile todas las ponencias que se expondrán en esa actividad. El Programa es una de las instituciones auspiciadoras de esta actividad.

Responsable principal del equipo: Natalia Morales.

FICHA 10

Funcionamiento y organización de los partidos políticos en Costa Rica

En junio de 2011, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y el Conare, este último representado por el Programa Estado de la Nación, firmaron un convenio específico para desarrollar investigaciones sobre la democracia electoral en Costa Rica. Bajo ese marco, se inició un estudio que busca responder dos preguntas centrales: ¿cómo se organizan los partidos políticos inscritos a escala nacional? y ¿qué recursos tienen y cómo los movilizan para cumplir sus tres funciones básicas en un sistema democrático?

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

A nivel mundial, buena parte de la literatura especializada ha señalado la erosión y los bajos niveles de confianza de la ciudadanía en la institucionalidad partidaria. Las investigaciones se han enfocado, fundamentalmente, en la interacción que tienen los partidos en la dinámica de acceso al poder, y en los arreglos institucionales y normativos que determinan su participación en la política. Bajo ese enfoque subyace la premisa de que todos los partidos son iguales, es decir, que sus diferencias organizativas no son relevantes.

Por el contrario, el estudio del TSE y el Programa Estado de la Nación pretende recuperar el ámbito de análisis que refiere a las especificidades en la organización partidaria. La presunción es que buena parte de los problemas que enfrentan hoy los partidos políticos no se explican solo por el resultado de la interacción entre ellos sino, esencialmente, por la forma en que se organizan, operan y proyectan a la sociedad. Esta aproximación permitirá conocer el perfil de los líderes partidarios, la relación del partido con sus militantes y las prioridades de acción en períodos no electorales, entre otros aspectos.

Los resultados de esta investigación serán un novedoso insumo, tanto para la academia como para el TSE en su interacción con los partidos políticos, en el nuevo marco normativo establecido por el Código Electoral de 2009.

Responsable principal del equipo: Steffan Gómez.

FICHA 11

Índice latinoamericano de transparencia presupuestaria 2011

El *Índice latinoamericano de transparencia presupuestaria* es una investigación de alcance latinoamericano coordinada por la organización Fundar México, que se elabora cada dos años desde 2001. La entrega de 2011 correspondió a su sexta edición e incluyó a cinco países; fue la quinta ocasión en que participó Costa Rica. Se evaluaron los aspectos legales y prácticos del ciclo presupuestario costarricense, mediante una encuesta aplicada a 49 expertos y usuarios de información en esta materia, además de una revisión a profundidad del marco normativo existente. Las organizaciones encargadas del estudio fueron el Programa Estado de la Nación y el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica.

Los datos comparados muestran a Costa Rica como la nación más transparente en el campo presupuestario, con una calificación de 59 puntos en una escala de 1 a 100. Este valor representa una caída de 10 puntos con respecto a la medición de 2009. Ecuador ocupó el segundo lugar, con un puntaje de 52, seguido por México (45) y Guatemala (44). En el último lugar se ubicó Venezuela, con tan solo 22 puntos.

Los resultados para el caso costarricense indican que las fortalezas del ciclo presupuestario son la confianza en la información sobre el tema, las capacidades de la Contraloría General de la República y las atribuciones y participación del Poder Legislativo.

Por el contrario, los principales desafíos del país son la baja participación ciudadana en el ciclo presupuestario, la escasa evaluación de la eficiencia y el impacto del gasto público, y la poca información sobre los cambios que se realizan en el presupuesto en ejecución. Esto señala la necesidad de fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas y de análisis de desempeño, con el fin de velar por la correcta utilización de los recursos públicos.

Con base en lo anterior, el estudio plantea una serie de recomendaciones, entre ellas mejorar los informes de evaluación y ejecución presupuestaria, facilitar el acceso de la ciudadanía a la información en esta materia, mejorar el control ciudadano sobre los tomadores de decisiones y propiciar una mayor vinculación entre el presupuesto y las políticas de largo plazo.

Responsable principal del equipo: Steffan Gómez.

FICHA 12

Nueva publicación en la serie “Aportes para el análisis del desarrollo humano sostenible”

En el contexto de la preparación del *Decimoséptimo Informe Estado de la Nación*, presentado en noviembre de 2011, los economistas Jorge Martínez Piva y René Hernández Calderón realizaron una investigación sobre los factores que determinan los flujos de inversión extranjera directa (IED) y los efectos que ésta ha tenido sobre el desarrollo nacional y regional.

Dado que este es un tema estratégico para Costa Rica, el Programa Estado de la Nación decidió publicar este trabajo por separado, como un nuevo número de su serie “Aportes para el análisis del desarrollo humano sostenible”.

Los autores demuestran que la implantación, en la década de los ochenta, de un estilo de desarrollo basado en la promoción de las exportaciones y la apertura al comercio exterior, convirtió a la IED en un factor medular no solo para la transformación productiva de Costa Rica, sino también para el equilibrio en la balanza de pagos y la generación de nuevas oportunidades laborales y empresariales. Sin embargo, en forma paralela la IED acentuó la heterogeneidad estructural de la economía y la segmentación del mercado de trabajo, lo que probablemente ha incidido en el incremento de las desigualdades sociales. Quienes laboran en zonas francas y otros regímenes tienen ingresos superiores al resto de los trabajadores, pero el impacto de la inversión extranjera sobre la oferta laboral y los encadenamientos productivos ha sido menor al previsto.

Un aspecto que recibe particular atención es la paradoja que en este contexto enfrenta Costa Rica. En las últimas décadas se utilizó de manera prominente la política fiscal (exenciones, incentivos) para atraer la IED, en especial aquella que se caracteriza por su alta intensidad tecnológica. Con vista en los resultados obtenidos puede decirse que la estrategia fue exitosa en este cometido. Sin embargo, ha tenido (y sigue teniendo) fuertes impactos sobre las finanzas públicas. Trajo consigo una tensión que no ha podido resolverse: los sectores más dinámicos de la economía generan comparativamente pocos ingresos tributarios, pese a que la atracción de IED supone una exigencia para el erario público, pues parte de las condiciones que hacen atractivo al país implican cuantiosas inversiones en educación, capacitación e infraestructura. Por otra parte, la pretensión de eliminar los incentivos fiscales a la IED, como ha ocurrido en algunos países, requiere el desarrollo de una oferta de incentivos alternativos que demandan la movilización de recursos frescos -de los que el Estado carece- especialmente hacia zonas de bajo desarrollo a las que no ha llegado la inversión extranjera.

La investigación se presentó a mediados de octubre de 2012.

Responsable principal del equipo: Jorge Vargas Cullell.

FICHA 13

“Transparencia para la Seguridad Ciudadana en América Central”

En febrero de 2012, la organización Transparencia Internacional y el Programa Estado de la Nación firmaron un convenio para ejecutar el proyecto “Transparencia para la seguridad ciudadana en Centroamérica”, con el apoyo de la Asociación Costa Rica Íntegra. La iniciativa se realizará con recursos de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y se estima que tendrá una duración de ocho meses.

El proyecto consiste en llevar a cabo una investigación de alcance sectorial para evaluar la calidad del gasto en materia de seguridad ciudadana, por medio de un análisis del ciclo presupuestario y casos de estudio sobre eficacia y eficiencia del gasto. El principal objetivo es proveer información que permita a la sociedad civil incidir de alguna manera en las instituciones encargadas de la seguridad pública en Centroamérica, de modo tal que se fortalezca la transparencia en su quehacer y en la definición de sus estrategias.

El estudio está estructurado en dos grandes secciones. En primer lugar, se utilizará una matriz común para Guatemala y Costa Rica, para construir un mapa o índice de riesgos de corrupción en las instancias responsables de la seguridad ciudadana. En segundo lugar, en el caso costarricense, se analizarán los presupuestos de esas instituciones en términos de su transparencia, a la luz de los criterios técnicos y los procedimientos que guían la asignación de recursos y su ejecución. La metodología para medir la calidad del gasto se basará en las distintas etapas del ciclo presupuestario (planeación, aprobación, fiscalización) y se aplicará a dos entidades muy importantes en el sector de seguridad pública.

Responsables principales del equipo:
Evelyn Villarreal y Sonia Contreras.

CAPÍTULO
1

Sinopsis

INDICE

Valoración general

Dictamen
Tiempo de exigir una deliberación política de calidad

Resumen de capítulos de seguimiento

Equidad e integración social en 2011
Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas en 2011
Armonía con la naturaleza en 2011
Fortalecimiento de la democracia en 2011

Debates para el desarrollo

Producción cultural: nuevos aportes para su conocimiento
Reconocimiento y exigibilidad de los derechos de los pueblos indígenas: una aproximación

VALORACIÓN GENERAL

Dictamen

Moderado crecimiento y estabilidad monetaria¹, pero una gestión ambiental, una sociedad y un sistema político en serios problemas: tal es, en síntesis, la historia del 2011. Un año más en el que el estilo de desarrollo y la democracia costarricenses no lograron avances firmes en el desarrollo humano de la población.

Continuó la recuperación de la actividad económica que venía experimentando el país desde el 2010, e incluso se aceleró el ritmo de crecimiento en los primeros meses del 2012. Hubo una reducida volatilidad del tipo de cambio, una baja inflación no vista en las últimas décadas, un buen desempeño de los sectores que mantienen estrecha relación con la actividad exportadora y atraen inversión extranjera directa, y un aumento en los ingresos promedio de la población. Se amplió la superficie con alguna protección ambiental y los indicadores de violencia delictiva declinaron por segundo año consecutivo. Además, para el período 2000-2011 el Censo de Población evidenció mejoras en el acceso a la educación, la salud y la vivienda, así como en la difusión de las tecnologías de información.

Estas buenas noticias no alcanzan para emitir un dictamen positivo sobre el desempeño del país, pues fueron contrapuestas por malos resultados en ámbitos estratégicos para el desarrollo humano. En 2011 la solvencia económica se erosionó debido al alto déficit fiscal. Esta situación, además, obligó a recortar la inversión social pública, poniendo fin a la expansión iniciada en 2006. Las buenas oportunidades generadas por el crecimiento económico se distribuyeron de manera desigual: nuevamente se registró un crecimiento de la desigualdad de ingresos, su concentración en sectores minoritarios y su deterioro en los grupos vulnerables; aumentó la población en situación de pobreza y persistieron

altos niveles de desempleo e informalidad. La profundización de patrones insostenibles en el uso de los recursos naturales compromete cada vez más el bienestar de las futuras generaciones, como lo reflejan las huellas ecológica y de carbono más altas de la década. Por último, el año pasado se reportó un dato preocupante: el más bajo nivel de apoyo al sistema político democrático en treinta años.

¿Es la coexistencia de buenos y malos resultados un resultado atribuible a coyunturas desafortunadas? De ninguna manera. En ediciones anteriores de este Informe se han identificado los factores que explican esta situación: el surgimiento de una economía dual que ocasiona brechas de productividad y crecientes desigualdades sociales; un sistema político que ha sustituido la entrega efectiva de bienestar a la población por la generación de más promesa democrática sin contenido económico, mandatos constitucionales y legales que crean expectativas de derecho que el Estado no tiene capacidad de cumplir; una gestión pública que no presta servicios de manera eficiente en ámbitos clave de la vida nacional, y las recurrentes dificultades para prevenir y sancionar la corrupción en el manejo de los asuntos públicos. Mientras estos factores persistan, los avances en desarrollo humano seguirán siendo inconsistentes y, en promedio, insuficientes.

En el 2011 se evidenció un agotamiento -señalado desde hace varios años- de las políticas de promoción de exportaciones basadas en exoneraciones y subsidios como estrategia general para el desarrollo del país. Continuar con esta como única apuesta alcanza para generar crecimiento económico, diversificar el sector exportador y crear enclaves de modernidad en sectores y territorios específicos. No alcanza, sin

VALORACIÓN GENERAL » CONTINUACIÓN

embargo, para resolver los problemas estratégicos que enfrenta Costa Rica, cuya naturaleza y complejidad desbordan las posibilidades de las políticas de apertura económica.

Junto a los problemas indicados, han surgido graves dificultades que también exceden los alcances de la apertura económica, como la falta de sostenibilidad del Estado de bienestar, el abandono explícito de la prioridad ambiental en la gestión del desarrollo y la desinstitucionalización de un sistema de partidos conformado por organizaciones débiles, que muestran serios problemas para representar las demandas ciudadanas. Y el panorama se complica aun más con la aparición de nuevos dilemas: la pronta finalización del “bono demográfico” hará cada vez más difícil lograr crecimiento económico sin mejorar la productividad; la matriz energética, no sostenible, tiene grandes limitaciones para apalancar un crecimiento económico acelerado, y es poco factible continuar otorgando subsidios y exenciones como medio para que nuevas actividades se incorporen al sector moderno de la economía.

El país se adentra en una época en la que se acabaron las ganancias fáciles en desarrollo humano, a costa los avances logrados a lo largo de la segunda mitad del siglo XX. La discusión no es si la modernización de las últimas tres décadas transformó o no al país, si generó o no nuevas oportunidades económicas y sociales. Es evidente que lo hizo. El retorno a la economía agroexportadora previa a 1980 es imposible e inconveniente. El punto es que, de ahora en adelante, mejoras significativas en el desarrollo humano, basadas en la productividad económica y la equidad social, dependen de profundas reformas

que van mucho más allá de la apertura económica. Los parches no alcanzan.

Años de entorpecer y posponer decisiones han llevado al país a una situación en la que los desgastes en ámbitos clave son imposibles de disimular. De no corregir el rumbo, se corre el riesgo de ahogar los motores del desarrollo. Como se ha señalado en anteriores Informes, esta corrección implica un amplio diálogo social y político, crucial para arribar a acuerdos, respaldados por mayorías, que refuercen los fundamentos de la República plasmados en la Constitución Política. Es indispensable romper la inercia de los acontecimientos. Es la hora de las reformas a favor del desarrollo humano.

Tiempo de exigir una deliberación política de calidad

Por quinta ocasión, el *Informe Estado de la Nación* se publica cuando los partidos se aprestan a iniciar una nueva campaña electoral. Al calor de la competencia, prometerán resolver desafíos del desarrollo humano como la disminución de la pobreza o la generación de oportunidades para todos. Son promesas de difícil concreción, que implican costos acerca de los cuales los partidos y candidatos rara vez hablan. Además, el próximo gobierno presidirá, como se dijo, sobre un sistema político deteriorado, con graves problemas de gestión y representación que provocan niveles inéditos de malestar ciudadano.

No es tiempo de lanzar promesas al viento. Hace veinte años la falta de estudios podía excusar la poca viabilidad de las ofertas políticas. Pero en la actualidad, el conocimiento producido por diversos centros de estudio, entre ellos el Programa Estado de la Nación, es una herramienta en manos de la ciudadanía y sus organizaciones para exigir a los partidos ofertas electorales de mayor calidad. Hoy en día es inexcusable

que estos se limiten a prometer mejores horizontes.

Este año el Informe formula preguntas a las agrupaciones políticas que en su plataforma electoral propongan enfrentar los principales desafíos del desarrollo humano. Estas preguntas se originan en las investigaciones realizadas para este y anteriores Informes, que han permitido identificar con precisión las fortalezas, debilidades, riesgos y amenazas del curso de evolución seguido por Costa Rica en las dos últimas décadas. No son ni pretenden ser todas las que pueden plantearse, pero sí apuntan a problemas esenciales. Apremian respuestas ligadas no tanto al “qué”, sino al “cómo”: la especificación de las estrategias y acciones para remover trabas y procurar el progreso tomando en cuenta las difíciles circunstancias fiscales y la incertidumbre internacional que vive el país. Respuestas que puedan ser evaluadas por la ciudadanía durante el proceso electoral -en términos de su viabilidad y costos- y posteriormente exigidas al Poder Ejecutivo y al Congreso.

Esta interrogación es un llamado a la responsabilidad política y un mensaje de que no basta -ni debe permitirse- que las campañas electorales se reduzcan a concursos de mercadotecnia, en los que se pintan horizontes venturosos sin hablar de los medios y los sacrificios que se requieren para alcanzarlos. Las elecciones del 2014 serán un proceso ordinario que se celebrará en tiempos nada ordinarios. Mucho del futuro depende de la implicación ciudadana para idear nuevas formas de encarar los desafíos del país, pues si bien las preguntas están dirigidas a partidos políticos, la participación de las y los costarricenses es indispensable para pensar y exigir nuevas respuestas.

PREGUNTAS PARA LA DELIBERACIÓN POLÍTICA

DESAFÍOS RELACIONADOS CON LA EQUIDAD Y LA INTEGRACIÓN SOCIAL

⊙ Reducir la desigualdad de ingreso

La desigualdad en la distribución del ingreso, cualquiera que sea la forma de medirla, continúa incrementándose y mostrando una clara concentración en los grupos más adinerados. La relación entre los ingresos de los hogares del primer quintil (el 20% más pobre) y el quinto (el 20% más rico) pasó de 10,9 veces en 2010 a 11,8 veces en 2011. Cuando hay crecimiento económico, los aumentos reales de los ingresos no se distribuyen de manera equitativa: los hogares más ricos (clases alta y de medianos empresarios, profesionales y técnicos) concentran los beneficios, mientras que los más pobres (los obreros y los trabajadores no calificados) no necesariamente ven mejorada su situación. Es decir, en términos comparativos, vastos segmentos de la población y del territorio han recibido pocos frutos del estilo de desarrollo, mientras que otros sectores y regiones han sido grandes ganadores.

PREGUNTAS

- ¿Cuáles mecanismos de inspección laboral se fortalecerán para garantizar a los trabajadores el cumplimiento de sus derechos laborales?
- ¿Se impulsará una política de salarios mínimos crecientes, que beneficie a las personas ocupadas de bajos ingresos? ¿Bajo qué condiciones?
- ¿Se aumentará la carga tributaria de los sectores de mayores ingresos? De ser así, ¿qué medidas se aplicarán?

⊙ Reducir la pobreza

En los últimos veinte años el país no ha sido capaz de lograr reducciones sostenidas en la pobreza, que sigue afectando a uno de cada cinco hogares. Como la población sigue creciendo, el estancamiento en la incidencia de este flagelo se traduce en un aumento en el número de personas pobres. En el 2011, un total de 287.367 hogares vivían en pobreza total y 85.557 en pobreza extrema, es decir, no podían satisfacer siquiera sus necesidades alimentarias.

En esta materia cada cuatro años los gobiernos anuncian, como gran novedad, un nuevo programa con el que -aseguran- lograrán reducir la pobreza. Los programas "novedosos" suelen dejar sin efecto los esfuerzos que se venían haciendo y obligan a las instituciones sociales a trabajar con nuevos objetivos, nuevas prioridades, nuevas poblaciones meta y nuevas zonas de atención. En las dos últimas décadas Costa Rica no ha podido construir una estrategia de combate a la pobreza con visión de largo plazo y financiamiento sostenido.

PREGUNTAS

- ¿Quién debe ser la autoridad máxima en los programas de combate a la pobreza y cuáles reformas legales a sus competencias se harán?
- ¿Cómo remediar la incapacidad demostrada para consolidar un sistema de información del sector social unificado y coordinado, que centralice los datos de la población pobre?
- ¿Qué mecanismos de control y rendición de cuentas, adicionales a los existentes, se activarán para garantizar que los recursos dirigidos a las familias de escasos recursos efectivamente lleguen a ellas?
- ¿Qué cambios institucionales y en las fuentes de financiamiento se realizarán para que el programa de la "Red de Cuido" pase a ser un programa universal para todos los hogares que lo necesiten?

PREGUNTAS PARA LA DELIBERACIÓN POLÍTICA

DESAFÍOS RELACIONADOS CON LA EQUIDAD Y LA INTEGRACIÓN SOCIAL

⊙ Mejorar la cantidad y calidad de la inversión social pública

Durante el 2011 la inversión social pública real sufrió una contracción global, que puso fin a la expansión registrada durante el período 2006-2010. Esta caída se explica por los problemas que empezaron a mostrar las finanzas públicas en 2009 y que se agudizaron en 2010 y 2011, cuando se redujeron los ingresos tributarios y fracasaron los intentos por aprobar una reforma fiscal. El 2011 marcó nuevamente el inicio de un período de “vacas flacas” en la gestión de la equidad social, una etapa signada por un Estado que se está quedando “sin gasolina” para atender los problemas que afectan al régimen de bienestar social. Esta situación se agrava por el comportamiento de los mercados de empleo y producción, generadores de crecientes desigualdades sociales.

PREGUNTAS

- ¿Qué medidas se tomarán para evitar que la contención del gasto público se traduzca en recortes de la inversión social y, por esa vía, afecte a los grupos pobres y vulnerables?
- ¿Cómo se alcanzará la asignación del 8% del PIB a la educación y se garantizará que esos recursos adicionales no se convertirán en gasto recurrente?
- ¿Cuáles medidas concretas se tomarán para avanzar hacia la universalización de la cobertura del cuarto ciclo de la educación general básica, que actualmente es de un 46%?

⊙ Asegurar la sostenibilidad del sistema de seguridad social

La crisis política generada en el 2011 por la noticia del déficit financiero en el seguro de salud de la CCSS -hasta ese momento considerado el más estable de la institución- y las denuncias por despido de recursos, mala administración y favorecimiento de grupos privados, plantea retos sobre la posible erosión del Estado de bienestar. Las medidas adoptadas por la CCSS en el último año se han orientado al saneamiento de las finanzas, lo cual es positivo si se entiende como un primer paso. No obstante, el esfuerzo es insuficiente. Está pendiente el desafío de reformar los sistemas de gestión clínica y administrativa para responder eficazmente a las demandas de los usuarios, mejorar la calidad de los servicios, evitar la creciente segmentación de los mercados públicos y privados de salud, y enfrentar con éxito el proceso de transición demográfica que vive la sociedad costarricense.

PREGUNTAS

- ¿Cuáles medidas se aplicarán para ordenar la gestión del recurso humano de la CCSS y reformar los incentivos salariales actuales?
- ¿Qué mecanismos de evaluación del desempeño y de rendición de cuentas permitirán mejorar la gestión de los gerentes y mandos medios de la CCSS?
- ¿Se ampliarán las fuentes de ingresos de la CCSS, pasando del modelo actual de contribuciones de los asegurados que se basa en los ingresos por trabajo, hacia un financiamiento basado en rentas (por ejemplo alquileres, beneficios e intereses como partidas gravables)?
- ¿Cuáles reformas al régimen de invalidez, vejez y muerte, paramétricas y no paramétricas, son necesarias para mejorar su sostenibilidad financiera en el largo plazo?
- ¿Qué reformas se harán al régimen de aseguramiento de los trabajadores por cuenta propia, tanto en lo que concierne a su operación como a su financiamiento?

PREGUNTAS PARA LA DELIBERACIÓN POLÍTICA

DESAFÍOS RELACIONADOS CON LA EQUIDAD Y LA INTEGRACIÓN SOCIAL

⊙ Reducir la inseguridad ciudadana

En poco más de una década, en Costa Rica se duplicó la tasa de homicidios y se triplicaron los robos y hurtos con violencia. En 1997 un 14% de los hogares reportaba que al menos uno de sus miembros había sido víctima de un delito en los doce meses previos; esa proporción sobrepasó el 20% en las mediciones de 2008 y 2011. La inseguridad percibida por las personas es de las más intensas de Centroamérica, pese a que los niveles objetivos de violencia delictiva son los más bajos del Istmo. En los últimos dos años hay evidencia de cierta contención en el crecimiento del delito y de un fortalecimiento de las fuerzas policiales, que han sido poco reconocidos por la población, pero el país sigue profundamente afectado por la dinámica regional. Una de las consecuencias ha sido un fuerte crecimiento de la tasa de encarcelamiento, que es hoy una de las más altas de América Latina.

PREGUNTAS

- ¿Se ampliará la cooperación, cómo y en qué niveles, con otros Estados centroamericanos en materia de seguridad ciudadana?
- ¿Qué se mantendrá y que se cambiará en las políticas de fortalecimiento policial impulsadas por la presente Administración?
- ¿Qué propuestas se harán para fortalecer las políticas de prevención del delito y quién será la autoridad a cargo?
- ¿Cómo se reducirá la elevada tasa de encarcelamiento del país y se frenará el crecimiento de la sobrepoblación carcelaria?
- ¿Cuáles acciones, y con qué recursos, se aplicarán para reducir la violencia intrafamiliar, contra las mujeres y contra los menores de edad?

PREGUNTAS PARA LA DELIBERACIÓN POLÍTICA

DESAFÍOS RELACIONADOS CON LAS OPORTUNIDADES, LA ESTABILIDAD Y LA SOLVENCIA ECONÓMICAS

🎯 Ampliar las políticas públicas de fomento a la productividad y el empleo

En los últimos treinta años en Costa Rica se impuso un estilo de desarrollo económico basado en la promoción de las exportaciones, la atracción de inversión extranjera directa (IED) y la apertura comercial y de la cuenta de capitales. Como resultado de ello, hoy el país cuenta con un dinámico sector exportador y de nuevos servicios, asociado a la IED, que se ha fortalecido con el respaldo activo y creciente de una política pública basada en una sólida plataforma de apoyo institucional (Comex, Procomer, Cinde), considerables exenciones de impuestos y trato diferenciado en precios. Este sector tiene, sin embargo, pocos encadenamientos productivos, sociales y fiscales con el resto de la economía. Por otra parte, existen vastos sectores de la industria y la agricultura tradicionales, así como servicios de apoyo, que tienen bajos niveles de productividad y están desvinculados del sector dinámico de la nueva economía, pero son los principales generadores de empleo del país (absorben al 59% de los ocupados²). Para ellos la política pública es débil y dispersa en una amplia gama de instituciones con pocas capacidades técnicas y financieras (MAG, MEIC, CNP). Todo esto ha creado una debilidad estratégica en materia de desarrollo humano sostenible, al consolidar una situación caracterizada por la presencia de una economía dual y escasos encadenamientos, que limitan las oportunidades empresariales y laborales.

PREGUNTAS

- ¿Cómo reorganizar la estructura institucional responsable del diseño e implementación de las políticas públicas de fomento productivo, para apoyar a los sectores menos dinámicos que tienen potencial de crecimiento?
- ¿Qué políticas se requieren para que las empresas que no cumplen con los estándares requeridos por las compañías extranjeras, tengan otras alternativas para expandir sus negocios?
- ¿A cargo de quién estará y mediante cuáles políticas se fomentará la innovación en los sectores menos dinámicos de la economía, para lograr incrementos de su productividad?
- ¿Cuáles alternativas de formación y generación de capacidades se impulsarán para la población laboral que no logró terminar la secundaria y no califica para ingresar a los programas del INA?
- ¿Cuáles cambios se impulsarán en la red de apoyo a las Mipyme y en el Sistema de Banca para el Desarrollo, para facilitar la creación de nuevas empresas o lograr el escalamiento de las ya existentes?
- ¿Cómo formalizar las empresas informales y vulnerables ante la CCSS, Tributación Directa y el MEIC?

PREGUNTAS PARA LA DELIBERACIÓN POLÍTICA

DESAFÍOS RELACIONADOS CON LAS OPORTUNIDADES, LA ESTABILIDAD Y LA SOLVENCIA ECONÓMICAS

🎯 Mejorar la solvencia y la eficiencia del Estado

La presencia de un Estado con crecientes problemas fiscales y de gestión es una segunda debilidad que muestra el estilo de desarrollo seguido por el país. La estructura de gastos del Gobierno Central es inflexible, debido a las presiones originadas en los egresos por tres rubros: salarios, pensiones e intereses de la deuda, que representan poco más del 50% de los gastos totales. Sin nuevos y significativos ingresos, el desequilibrio de las finanzas públicas afectará la inversión pública y la prestación de servicios. Aunque una parte del déficit fiscal podría ser compensada con un mejor uso de los recursos, ello no es suficiente. Por el lado del gasto, serán inevitables recortes adicionales en rubros inflexibles de gasto corriente, o en líneas de inversión pública estratégicas para el desarrollo económico, como la inversión social y en infraestructura. Por el lado de los ingresos, varios de los sectores productivos y sociales más dinámicos tienen a su alcance amplios mecanismos de evasión o elusión, o bien gozan de exenciones, las cuales -por cierto- equivalen a un 5,8% del PIB. Además, la ineficiencia pública y la falta de rendición de cuentas han generado malestar en la población, lo que afecta negativamente los esfuerzos por allegar nuevos recursos al Estado.

PREGUNTAS

- ¿Cómo sanear las finanzas públicas y, a la vez, garantizar mayores niveles de inversión social y en infraestructura?
- ¿Qué medidas son necesarias para evaluar la pertinencia del sistema actual de exenciones y reformar la legislación vigente, en procura de generar nuevas fuentes de ingresos tributarios?
- ¿Cómo lograr mayores contribuciones fiscales de los sectores más dinámicos de la economía?
- ¿Qué reformas al régimen de empleo público se impulsarán para mejorar la eficacia institucional, corregir los desequilibrios salariales y atraer personal calificado, sin generar incrementos automáticos de incentivos en el resto de la planilla?
- ¿Qué mecanismos deben aplicarse para fortalecer la supervisión oportuna y la rendición de cuentas en los sistemas de contratación y concesión de obra pública, de manera que se garantice la calidad en las obras ejecutadas?

PREGUNTAS PARA LA DELIBERACIÓN POLÍTICA

DESAFÍOS RELACIONADOS CON LAS OPORTUNIDADES, LA ESTABILIDAD Y LA SOLVENCIA ECONÓMICAS

🎯 Manejar los riesgos económicos con el actual régimen cambiario

Si bien el actual régimen cambiario ha logrado atemperar la inflación, opera en un entorno de creciente incertidumbre y vulnera la estabilidad externa, pues al combinarse con el crecimiento de las importaciones incrementa el déficit en la cuenta comercial. Al igual que con los desafíos fiscales, atender estos problemas implica enfrentar complejas realidades y a poderosos actores. Sin embargo, es una tarea ineludible. El carácter bimonetario de la economía y la apertura en la cuenta de capitales generan riesgos para la política monetaria y hacen que el Banco Central deba concentrar esfuerzos en sostener el tipo de cambio. Además, el régimen de bandas demanda mayor preparación en el manejo de riesgo por parte de los empresarios, en especial aquellos que administran negocios de menor tamaño, así como transparencia en las señales y orientaciones de la autoridad monetaria. Asimismo, propicia efectos distributivos desiguales entre los diferentes actores de la economía.

PREGUNTAS

- ¿Qué instrumentos de política monetaria adicionales son necesarios para reducir los riesgos asociados a los mercados de dos monedas (dólares y colones) que circulan en la economía y a la entrada o salida de capitales?
- ¿Mediante cuáles instrumentos y políticas complementarias se balancearán los efectos distributivos desiguales que genera el actual régimen cambiario entre los diferentes actores (exportadores, importadores, consumidores, sector financiero)?
- ¿Qué iniciativas se requieren para apoyar la administración del riesgo cambiario en las empresas de menor tamaño y para garantizar su acceso a los instrumentos del sistema financiero?

PREGUNTAS PARA LA DELIBERACIÓN POLÍTICA

DESAFÍOS RELACIONADOS CON LA ARMONÍA CON LA NATURALEZA

⦿ Modificar los patrones insostenibles de uso de los recursos

Costa Rica tiene una deuda ecológica: en la última década, sus habitantes usaron entre un 3% y un 13% más de los recursos naturales que el territorio está en capacidad de darles. Esto es paradójico en un país con una gran extensión de áreas protegidas y cobertura forestal, y responde a patrones insostenibles en el uso de esos recursos a lo largo del territorio no protegido. La principal causa de esta deuda es la huella de carbono, originada a su vez en una matriz energética altamente dependiente de los hidrocarburos y marcada por el comportamiento del mayor consumidor de energía del país: el sector transporte. Además en 2011 el país utilizó la mayor proporción de petróleo para generación eléctrica en quince años. El tema de energético no ha sido objeto de políticas claras para reducir el consumo de combustibles fósiles y sus emisiones, del mismo modo que no lo han sido otras áreas que requieren atención urgente, como el empleo intensivo de agroquímicos en la agricultura o la falta de tratamiento de las aguas residuales, ambas generadoras de altos impactos ambientales.

PREGUNTAS

- ¿Qué acciones se tomarán para transformar la matriz energética nacional y reducir la dependencia de combustibles fósiles?
- ¿Qué medidas concretas se adoptarán para que el transporte -principal consumidor de energía del país- se transforme en un sector más eficiente, de menor consumo de hidrocarburos y, por ende, de menor huella de carbono?
- ¿Con qué acciones y con cuáles fuentes energéticas se resolverá el estancamiento en la capacidad instalada para generar electricidad limpia?
- ¿Qué límites y regulaciones concretas se deben establecer sobre el alto uso de agroquímicos y la expansión de cultivos de alto impacto ambiental?

⦿ Proteger el agua y la riqueza marina

Las tareas y competencias relacionadas con la gestión del agua están dispersas en decenas de leyes que otorgan atribuciones diversas a una importante cantidad de instituciones, tanto nacionales como locales; estas últimas, sin embargo, no tienen capacidad para reducir el alto impacto de las actividades económicas sobre la calidad y disponibilidad del recurso hídrico. Como resultado de esta situación, los esfuerzos de conservación no logran proteger espacios como fuentes de agua superficial y subterránea, zonas de recarga, humedales y la zona marino-costera. En esta materia uno de los problemas centrales del país es el casi nulo tratamiento de las aguas residuales.

PREGUNTAS

- ¿Cómo se debe gestionar y proteger el territorio marino y marino-costero que actualmente no tiene ningún tipo de resguardo?
- ¿Cuál debe ser la estructura del Incopesca, a fin de mejorar su efectividad y resolver los conflictos de intereses que se han observado en su gestión?
- ¿Qué acciones son necesarias para proteger los mantos acuíferos y las zonas de recarga hídrica ante la presión constructiva en las zonas periféricas de la Gran Área Metropolitana?
- ¿Cómo se resolverán la falta de tratamiento y canalización de las aguas residuales y el retraso en la construcción del alcantarillado sanitario metropolitano?

PREGUNTAS PARA LA DELIBERACIÓN POLÍTICA

DESAFÍOS RELACIONADOS CON LA ARMONÍA CON LA NATURALEZA

⦿ Ordenar el caos en el uso del territorio

El tema del ordenamiento territorial ha estado presente en la legislación y en el discurso político desde los años sesenta del siglo XX. Sin embargo, la puesta en marcha de acciones concretas ha sido casi nula y el marco normativo e institucional no permite el ejercicio de competencias claras. Las municipalidades, actores centrales en este ámbito, no han asumido de manera generalizada la tarea, y la ausencia de instrumentos para ordenar el uso del territorio facilita el deterioro de mantos acuíferos y suelos, e incrementa el riesgo de desastre, entre otros impactos. A esto se suman el crecimiento de una población cada vez más urbana y los escenarios de cambio climático. Este es un campo en que cualquier acción ya es paliativa y, por tanto, urgente.

PREGUNTAS

- ¿Se establecerán límites y regulaciones fuertes a la propiedad en aras del ordenamiento territorial? ¿Cuáles y en qué condiciones?
- ¿Qué instrumentos deben utilizarse para la planificación regional del Gran Área Metropolitana (sean los vigentes, las propuestas en debate u otros nuevos)?
- ¿Cómo se resolverá la movilización de poblaciones ubicadas en zonas de riesgo de desastre y el impedimento de crear nuevos asentamientos?
- ¿Qué acciones se tomarán para la adaptación al cambio climático y la reducción de los riesgos asociados?

⦿ Contener la creciente conflictividad ambiental

El país vive un momento crítico, por el constante y creciente surgimiento de conflictos derivados de la tensión entre protección ambiental y actividad productiva. No existe un mecanismo definido que permita resolver esta disyuntiva, con información de base y participación social, ni un diseño institucional capaz de aplicar regulaciones adecuadas y prevenir los daños al ambiente y las pugnas entre sectores. Además el Estado, antes mediador en las disputas, ha pasado a ser generador de los conflictos, por omisiones, acciones incoherentes o decisiones que conllevan altos impactos ambientales.

PREGUNTAS

- ¿Cómo se definirá la tarea y se mejorarán las capacidades de la Setena, como ente evaluador del impacto ambiental de las actividades productivas?
- ¿Cuáles entidades de regulación ambiental se reforzarán, en qué áreas y con qué recursos?
- ¿Cómo se resolverán los conflictos por el uso de la tierra en áreas protegidas y la presencia de población dentro de ellas?

PREGUNTAS PARA LA DELIBERACIÓN POLÍTICA

DESAFÍOS RELACIONADOS CON EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

🕒 Fortalecer la rendición de cuentas sobre el financiamiento político

Los estudios muestran que aún ocurren irregularidades en el financiamiento público y privado de los partidos políticos. En el caso del financiamiento público, los certificados de cesión (también llamados bonos de deuda política) siguen siendo un mecanismo que genera inequidad en la contienda electoral y además constituyen un portillo abierto para que dinero de fuentes ilegales entre en la actividad política. El Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) ha sugerido eliminarlos. Y en el caso del financiamiento privado, son pocos los mecanismos disponibles para rastrear contribuciones cuando se sospecha que tienen un origen ilícito.

PREGUNTAS

- ¿Se apoyará el criterio del TSE de eliminar los certificados de cesión? ¿Qué otras medidas se requieren para mejorar la equidad en el acceso al financiamiento público para todos los partidos?
- ¿Se aprueba la eliminación del secreto bancario en los casos en que existen sospechas fundadas de que las contribuciones a los partidos provienen de fuentes ilegales?
- ¿Qué otras reformas se impulsarán para impedir el ingreso de dinero proveniente del crimen organizado en la política?

🕒 Mejorar la calidad de la representación política

Existe acuerdo general entre especialistas y actores políticos sobre la pérdida de representatividad política y la importancia de introducir cambios en el sistema electoral, que permitan corregir deficiencias en ese ámbito. Buena parte de las normas que regulan el sistema están desfasadas con respecto a la nueva realidad del país: por ejemplo, las circunscripciones electorales son las provincias, que fueron definidas a finales del siglo XIX y principios del XX, y la cantidad de diputados fijada en 57 data de 1962, cuando la población rondaba 1,2 millones de personas. En aras de mejorar la proporcionalidad, garantizar la equidad para todas las regiones y mejorar la rendición de cuentas:

PREGUNTAS

- ¿Se apoyarán cambios al sistema electoral para modificar el tamaño de las circunscripciones electorales y variar la cantidad de diputados?
- ¿Se apoyará la carrera parlamentaria con reelección continua de diputados? ¿En qué términos?
- ¿Se apoyará la instauración del voto nominal en la Asamblea Legislativa, para determinar cómo votan las y los diputados?
- ¿Qué otras medidas son necesarias para mejorar la función de representación que cumplen los legisladores?

PREGUNTAS PARA LA DELIBERACIÓN POLÍTICA

DESAFÍOS RELACIONADOS CON EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

⊙ Combatir la corrupción en la función pública

En los últimos años el sistema de administración de justicia ha experimentado un proceso de modernización que ha propiciado, entre otras cosas, un endurecimiento de las sanciones y la agilización de los procedimientos para perseguir la delincuencia, sobre todo en materia penal. No obstante, las sanciones y procedimientos previstos en la legislación aún son débiles cuando se trata de los llamados “delitos de cuello blanco”, relacionados con actos de corrupción. Esta situación ha generado en la ciudadanía el sentimiento de que prevalece la impunidad cuando ocurren irregularidades con fondos públicos en las que participan altos funcionarios del Estado y la empresa privada. Con el fin de ajustar la legislación y mejorar las capacidades institucionales para el control de la corrupción:

PREGUNTAS

- ¿Se asumirá el compromiso de tipificar todos los delitos de corrupción que no figuran en la legislación nacional, pero que forman parte de los instrumentos jurídicos internacionales sobre el control de la corrupción que han sido ratificados por Costa Rica?³
- ¿Cómo se mejorará el régimen de contratación pública, y en particular el sistema de compras directas?
- ¿Qué otros mecanismos deben implementarse para cambiar el régimen de inmunidad que cubre a altos funcionarios públicos, con el fin de evitar casos de corrupción de “cuello blanco”?

⊙ Dar sustento económico a los derechos reconocidos a la población

Una alta proporción de las leyes que se aprueban en el país se caracterizan por ser garantistas, pero vacías de recursos para su implementación, es decir, amplían y reconocen los derechos de la ciudadanía, le asignan nuevas competencias al Estado, pero no identifican las fuentes que proveerán el financiamiento necesario para acatar esos mandatos. En un escenario de déficit fiscal esta situación se torna crítica. Para la población, este fenómeno significa tener expectativas que a la postre el Estado no logra cumplir; para las instituciones públicas significa perder credibilidad y capacidad de satisfacer las demandas de la ciudadanía. En aras de resolver este círculo vicioso de promesa democrática sin sustento financiero:

PREGUNTAS

- ¿Cómo se evitará que la Asamblea Legislativa apruebe legislación sin identificar las respectivas fuentes de financiamiento y los responsables de su cumplimiento?
- ¿Qué otras reformas se requieren para establecer un régimen de responsabilidad sobre las decisiones de los diputados y la calidad de la legislación?

PREGUNTAS PARA LA DELIBERACIÓN POLÍTICA

DESAFÍOS RELACIONADOS CON EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

🕒 Fortalecer la gestión política

A partir de 1998, el sistema político costarricense ha experimentado una creciente volatilidad en las preferencias electorales, la erosión de las lealtades partidarias y un incremento de la fragmentación partidaria. Esta combinación de factores finalmente dio lugar a una fractura del sistema bipartidista y abrió espacio para la participación de nuevos partidos en la disputa por el control del Poder Ejecutivo y por los escaños del Congreso. Este último pasó así a tener una conformación pluripartidista y sin mayorías; de hecho, las últimas cinco administraciones han tenido que gobernar sin mayoría en la Asamblea Legislativa. En este período también ha sido palpable la dificultad para lograr acuerdos de largo plazo sobre temas centrales para el desarrollo humano, como la reforma y el financiamiento del Estado, la distribución de la riqueza y la sostenibilidad del sistema de salud, entre muchos otros. Las iniciativas de diálogo nacional y las comisiones de expertos tampoco han sido la vía para llegar a acuerdos nacionales. El resultado es sombrío: el país se encuentra en un callejón donde no se vislumbra una salida cierta a los principales desafíos del desarrollo humano, pues ninguna fuerza política tiene el poder y la legitimidad para definir el rumbo por sí sola. Considerando lo anterior:

PREGUNTAS

- ¿Se aceptaría conformar una alianza de partidos para gobernar, no solo en el Legislativo, sino también en el Ejecutivo? ¿Bajo cuáles condiciones?
- ¿Cuáles serán los criterios esenciales para la conformación del Gabinete?
- ¿Se nombraría a personas no partidarias, de amplia trayectoria, prestigio y competencia, en el Gabinete y en las instituciones públicas?
- ¿Se aceptaría realizar concursos públicos para escoger a las y los titulares de las presidencias ejecutivas y juntas directivas de las principales instituciones públicas?
- ¿Qué medidas concretas se requieren para mejorar la gestión de los gobiernos locales?

CAPÍTULO
1Resumen de capítulos
de seguimiento

El *Informe Estado de la Nación* es un sistema de seguimiento del desempeño nacional en desarrollo humano sostenible. Es, 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 2011), 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.

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”, este año se incluyen dos aportes

especiales: uno sobre la producción cultural en Costa Rica, y otro sobre el reconocimiento y exigibilidad de los derechos de los pueblos indígenas.

Finalmente, la Parte III contiene 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 un conjunto de indicadores internacionales que ayudan a ubicar a Costa Rica en el contexto regional y mundial. Además, en esta ocasión se presentan dos compendios especiales. Uno de ellos contiene una serie de indicadores electorales que abarca los períodos de elecciones presidenciales, legislativas y municipales, de 1970 a 2010. El otro ofrece datos de los últimos cuatro censos de población y vivienda (1973, 1984, 2000 y 2011), con variables seleccionadas en las áreas demográfica, educación, empleo y servicios básicos de las personas y las viviendas.

Equidad e integración social en 2011

Síntesis del capítulo

Valoración general

En el año 2011 Costa Rica siguió mostrando avances en desarrollo humano para el promedio de su población, sobre todo en las áreas de salud y educación. No obstante, estos logros convergieron con el deterioro de la equidad social y con una contracción real de la inversión social pública, es decir, de los recursos destinados a los programas sociales.

Los hallazgos de este Decimotavo Informe reflejan una ampliación de la brecha entre modernización y crecimiento económico, por un lado, y el acceso a las oportunidades, por el otro. Esto erosiona la integración social del

país, pues la creciente desigualdad en la repartición de los beneficios del desarrollo levanta barreras cada vez más difíciles de superar entre grupos y sectores.

Adicionalmente, el 2011 marcó el inicio de un período de “vacas flacas” en la gestión de la equidad social, una etapa signada por un Estado que se está quedando “sin gasolina” para atender los problemas que afectan al régimen de bienestar social. En una coyuntura de recursos decrecientes, una vía factible para mejorar la gestión es realizar cambios institucionales que introduzcan mayor eficiencia y calidad en la prestación de servicios, e implementar mecanismos de evaluación y rendición de cuentas, en parti-

cular de los jerarcas y mandos medios. Pocas opciones quedan, pues “más de lo mismo” probablemente implicará un debilitamiento de la capacidad de la política pública para impulsar el desarrollo y corregir las inequidades que está generando la economía.

El reto inmediato es evitar que los recortes presupuestarios de los próximos años empujen hacia la pobreza y la vulnerabilidad a amplios sectores de la población. El país necesita integrar a todos sus habitantes al desarrollo, un desafío que se torna más complejo debido a los cambios acelerados en la estructura por edad de la población y el lento avance que muestra la formación de una fuerza laboral altamente calificada.

CUADRO 1.1

Valoración de algunos indicadores sociales por su desempeño^{a/} nacional

Mejora	Se mantiene	Desmejora
■ Esperanza de vida ■ Tasa de mortalidad infantil ■ Viviendas con acceso a Internet ■ Tasa neta de escolaridad en el tercer ciclo ■ Tasa de víctimas de homicidios ■ Población de 12 a 18 años que asiste a la educación ■ Escolaridad promedio ■ Tasa neta de participación laboral femenina ■ Ingreso promedio real del hogar ■ Salario mínimo real ■ Población con secundaria completa o más ■ Tasa de delitos contra la vida ■ Tasa de homicidios ■ Tasa de delitos contra la propiedad	■ Cobertura de la PEA en la seguridad social ■ Incidencia de la pobreza ■ Tasa neta de escolaridad en el ciclo diversificado	■ Tasa de desempleo total y femenina ■ Coeficiente de Gini ■ Cobertura de la PEA asalariada por seguro de salud ■ Inversión social real por persona

a/ El desempeño se valora comparando el valor del indicador registrado en el 2011 con la tendencia observada en el período 2000-2010.

Principales hallazgos

- El X Censo Nacional de Población realizado en 2011 contabilizó 4.301.712 habitantes. En el período intercensal 2000-2011 la población creció a una tasa media anual del 1,1%, muy inferior a los dos registros previos (2,3% entre 1973 y 1984, 2,8% entre 1984 y 2000).
- La incidencia de la pobreza total y extrema no tuvo cambios estadísticamente significativos. En 2011 el 21,6% de los hogares costarricenses estaba en situación de pobreza total y un 6,4% en extrema pobreza, lo que equivale a 1.140.435 personas pobres.
- La brecha entre la pobreza rural y la urbana se acortó en un punto porcentual, como resultado de un aumento en la incidencia urbana (que llegó a 19,1%) y una leve reducción en la rural (a 26,0%).
- La desigualdad en la distribución de los ingresos sigue creciendo. El coeficiente de Gini pasó de 0,508 en 2010, a 0,515 en 2011. La región Brunca es la más desigual del país.
- La Gran Área Metropolitana ostenta las mejores condiciones de vida en materia de acceso a servicios públicos, calidad de la vivienda, tenencia de activos y logro educativo.
- La tasa de desempleo abierto pasó de 7,3% en 2010 a 7,7% en 2011. Los grupos más afectados siguen siendo las mujeres, los trabajadores de la zona urbana y las regiones Pacífico Central y Huetar Atlántica. El desempleo de las personas del primer quintil es diez veces mayor que el de las ubicadas en el quinto quintil: 21,4% versus 2,3%.
- Hay serios incumplimientos de las garantías laborales en el mercado de trabajo. Según la Encuesta Nacional de Hogares de 2011, uno de cada cinco ocupados no recibe aguinaldo, tres de cada diez no disfrutaban de vacaciones pagadas ni tienen cobertura

por enfermedad o riesgos del trabajo, y a cerca de la mitad no se les reconoce el pago de horas extra.

- La inversión social pública real cayó un 0,5% entre 2010 y 2011, lo que en términos per cápita equivale a una disminución de 1,6%. Esta contracción refleja un quiebre en la tendencia alcista que se venía observando desde el año 2006.

Novedades del capítulo

- Se incorporan los resultados del Censo 2011 en el análisis de los temas de analfabetismo, acceso y logro educativo, vivienda, acceso a servicios básicos y uso de tecnologías de información y comunicación.
- Se estudian las condiciones de vida de la población adulta mayor, a partir de la información proporcionada por la Encuesta Nacional de Hogares.
- Se da seguimiento a las medidas adoptadas por la CCSS para solventar su crisis financiera y se resume una serie de propuestas de índole estructural planteadas por múltiples sectores para solucionar los problemas de gestión y calidad de los servicios de salud.
- Se analizan las brechas en el acceso y el logro educativo entre grupos de población, y se comprueba que las personas pobres y los residentes de zonas rurales y regiones periféricas, entre otros, se encuentran en clara desventaja.
- Se presentan estimaciones de la rentabilidad de la educación a nivel de regiones de planificación.
- Se explora el perfil de la población pobre en los últimos veinte años.
- Se examina el grado de cumplimiento de algunas garantías laborales entre los trabajadores asalariados.

Brechas en acceso y logro educativo entre grupos de población

Ediciones anteriores de este Informe han advertido que el nivel educativo de las y los costarricenses no aumenta al ritmo que se requiere, para lograr la aspiración de construir una sociedad en la que el desarrollo tecnológico y la productividad propicien un bienestar creciente para las personas. En el 2011 la escolaridad promedio de la población de 18 a 64 años era de 8,9 años, apenas 1,8 años más que en 1990.

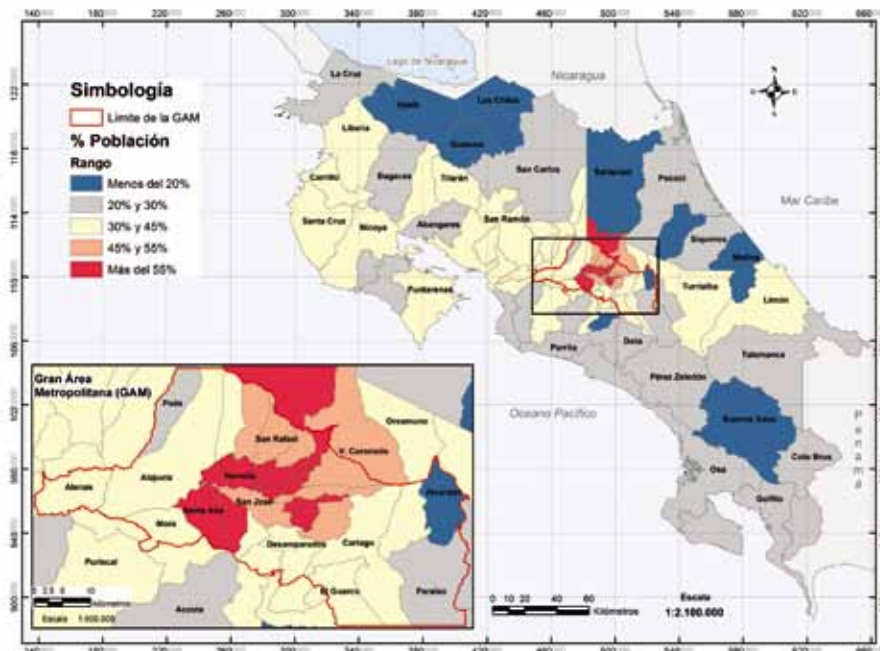
El Censo de Población del 2011 registró una tasa de alfabetización del 97,6% (2,4 puntos porcentuales más que en el Censo del 2000), con mayores aumentos en las personas en desventaja, como los residentes de zonas rurales. Sin embargo, persisten grandes brechas territoriales en el acceso y el logro educativo (mapa 1.1), que se reflejan en la alta concentración de graduados de secundaria y universitarios que residen en la Gran Área Metropolitana (GAM). El Censo 2011 revela que en Moravia, Escazú, Curridabat, San Pablo y Montes de Oca, cuatro o más personas de cada diez cuentan con estudios universitarios. Por el contrario, solo uno de cada diez habitantes logró entrar a la universidad en los cantones fronterizos del norte, las zonas costeras del Caribe y los cantones de Buenos Aires, León Cortés y Alvarado.

Otro hallazgo importante es la lentitud de los avances en las coberturas de preescolar y el ciclo diversificado. Además, la calidad de la educación que reciben los estudiantes en el país es regular, según los puntajes promedio obtenidos en las pruebas del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por su sigla en inglés).

En asistencia a la educación, los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) del 2011 muestran que no hay distancias considerables en la población de 7 a 12 años (la cobertura es cercana al 100%), pero sí en otros segmentos etarios. Entre los niños y niñas de 2 a 4 años solo el 14% asiste al sistema educativo, cifra que se eleva a más del 85% en el grupo de 5 a 6 años. Las brechas son desfavorables para los habitantes de las zonas rurales y las regiones periféricas: mientras la Central ostenta las proporciones

MAPA 1.1

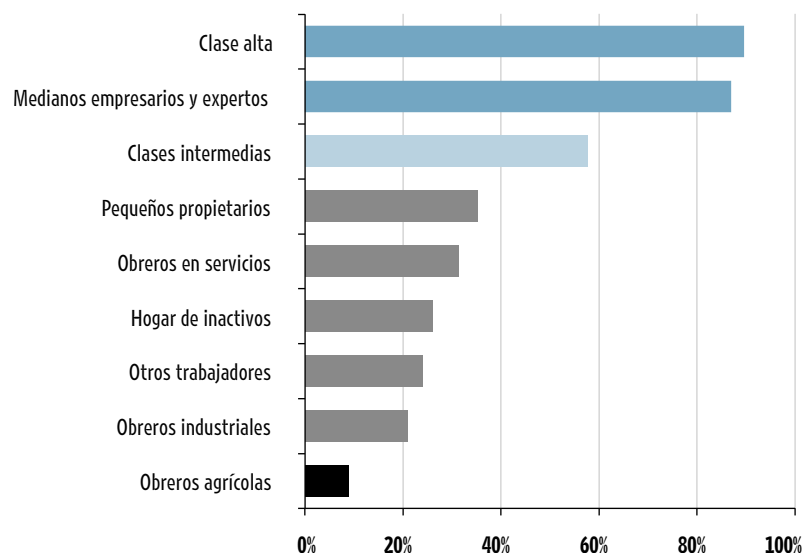
Porcentaje de población de 20 a 64 años que tiene secundaria completa o más, según cantón. 2011



Fuente: Arias y Sánchez, 2012, con base en el Censo de Población y Vivienda del 2011 y ProDUS-UCR.

GRÁFICO 1.1

Población de 25 a 39 años que completó la educación secundaria, según clase social del hogar. 2011



Fuente: Elaboración propia con datos de la Enaho 2011, del INEC.

más altas en todos los grupos de edad, la Huetar Atlántica, la Huetar Norte y la Brunca registran los menores porcentajes.

Al examinar el indicador de logro educativo en la población de 25 a 39 años, se constata que en 2011 solo un 42,1% había completado la secundaria. Pero si además se considera la distribución de ese grupo según clases sociales, afloran grandes diferencias. Las clases alta y de medianos empresarios y expertos registran los mayores porcentajes de personas graduadas de secundaria: 89,6% y 86,9%, respectivamente. En las clases intermedias la cifra llega al 57,7%. Les siguen los pequeños propietarios y los obreros en servicios, y en el extremo inferior se ubican los obreros agrícolas, con un escaso 8,8% de población que logró terminar la secundaria (gráfico 1.1).

Rentabilidad de la educación muestra diferencias entre regiones

Un mayor logro educativo permite aspirar a mejores empleos e ingresos. Conforme aumenta el nivel de instrucción de los trabajadores, mayores son los salarios promedio que reciben. Tal como ha sido documentado en entregas anteriores de este Informe, la población que tiene primaria incompleta o menos es la que percibe los ingresos más bajos del país, y la situación no es muy distinta para quienes completaron la primaria o cursaron algunos años de secundaria, pero sin llegar a graduarse. Las mejoras empiezan a ser evidentes en las personas ocupadas que lograron terminar la secundaria, cuyos ingresos duplican los de aquellas que no tienen instrucción. Y las mayores diferencias se observan en la población que además cursó estudios superiores, pues sus ingresos superan cuatro veces el de las personas con menores niveles educativos.

Para este Informe se estimó la rentabilidad de la educación aplicando la metodología de Mincer a las seis regiones del país⁴. Para la mayoría de las regiones la rentabilidad de la enseñanza primaria no es significativamente distinta a la que obtienen las personas que carecen de instrucción formal; en promedio, ese nivel

educativo no está brindando resultados positivos en términos de ingresos. En cambio, la rentabilidad varía (es decir, es no lineal) conforme se avanza en los niveles de educación. Los rendimientos de la secundaria completa son mayores para las regiones Chorotega, Huetar Norte y Brunca, donde la baja proporción de personas ocupadas con ese nivel de escolaridad o uno superior podría estar impulsando las altas remuneraciones. Finalmente, graduarse de la universidad produce rendimientos mayores en las regiones Chorotega y Brunca, en tanto que los profesionales de la Pacífico Central son los que reciben los menores beneficios.

CCSS adopta medidas para solventar su crisis financiera

En las últimas décadas Costa Rica se ha caracterizado por mantener una tendencia de mejora en sus indicadores de logro en salud, con aumentos en la esperanza de vida y reducciones en las tasas de mortalidad. En este contexto, la crisis institucional en la CCSS es un factor de riesgo que podría incidir negativamente en el mantenimiento de estos logros, si no se toman las medidas correctivas adecuadas. Si bien se reconoce el esfuerzo inicial de la entidad por ordenar sus finanzas, aún está por verse si las acciones desplegadas son suficientes para alcanzar la sostenibilidad.

Durante el 2012 la Junta Directiva de la CCSS ha puesto en marcha una serie de acciones puntuales orientadas a sanear las finanzas de la institución, como la reforma del Reglamento de Incapacidades y la adopción de 45 medidas de austeridad que cubren casi la mitad de las recomendaciones de la Comisión de Especialistas que estudió la problemática de esta entidad. Pese a su indiscutible relevancia, estas medidas no son suficientes para apuntalar la sostenibilidad del sistema de seguridad social. Sigue pendiente lo más importante: realizar ajustes de índole estructural para solucionar los problemas de gestión y de calidad de los servicios que reciben los asegurados. Entre esos ajustes destacan los siguientes: i) actuar sobre el modelo de gestión de la enfer-

medad, ii) redefinir la manera de administrar las listas de espera, iii) poner en marcha del expediente digital único en salud, iv) ordenar la gestión del recurso humano, v) introducir nuevos turnos médicos, vi) estimar las necesidades de equipamiento e infraestructura para los próximos cinco años, y vii) mejorar la gestión de compra.

Junto a los problemas que conlleven el diseño técnico y la implementación de las medidas correctivas, la presencia de fuerzas políticas de muy diversa índole y poder de negociación podría obstaculizar su ejecución. La administración de la CCSS enfrenta la disyuntiva de poner en marcha medidas impopulares que generarán conflictos con diversos grupos de poder, o posponer su aplicación para cuando exista un mejor ambiente político, con el consiguiente y gradual debilitamiento de la entidad, por la permanencia de factores que socavan su sostenibilidad financiera.

Mejóro la calidad del parque habitacional en la última década

El Censo 2011 contabilizó en el país un total de 1.360.055 viviendas, de las cuales 1.359.168 son individuales y 887 colectivas. Con respecto al Censo 2000, se dio un aumento de 325.162 unidades, para un crecimiento promedio anual del 2,5%. Esta tasa es menor a las registradas en anteriores períodos intercensales, de alrededor del 4%, pero supera la tasa de crecimiento anual promedio de la población, que fue de solo 1,1% entre 2000 y 2011.

En el período intercensal 2000-2011, Costa Rica logró mejoras importantes en la provisión de servicios domiciliarios básicos como agua, electricidad y saneamiento. No obstante, estos avances se opacan ante la persistencia de brechas en el acceso a vivienda digna en los cantones fronterizos y del sur del país, donde la infraestructura habitacional de muchos hogares es precaria. Asimismo, la tenencia de artefactos electrónicos modernos en las viviendas, en promedio, es relativamente baja y muestra una distribución desigual. Los mayores porcentajes se registran en las zonas urbanas, en especial de la GAM.

Del total de viviendas individuales, 1.211.964 están ocupadas (89,2%). El promedio de habitantes por vivienda ha decrecido, pues pasó de 5,7 personas en el Censo de 1963, a 4,8 en el de 1984 y a 3,5 en el de 2011. Al indagar acerca de las viviendas individuales ocupadas, el Censo 2011 encontró que las casas independientes constituyen el 92,9%. Han ganado importancia las residencias en condominio y los edificios de apartamentos (1,6% y 3,6% respectivamente, de las viviendas individuales ocupadas). Ambos tipos se concentran en las zonas urbanas, sobre todo de la GAM.

Un 5,2% de las viviendas individuales tiene problemas de hacinamiento⁵. Las zonas rurales y las regiones Huetar Atlántica, Huetar Norte y Pacífico Central son las más afectadas por esta situación. En seis cantones el porcentaje de hacinamiento más que duplica el promedio nacional: Los Chiles, Talamanca, Garabito, La Cruz, Matina y Upala.

A pesar de las altas coberturas nacionales en la provisión de servicios domiciliarios básicos, aún hay zonas -sobre todo rurales y fronterizas- que reciben una atención deficiente. Un ejemplo de ello es la procedencia del agua que consumen los hogares: si bien a nivel nacional los acueductos suplen de este líquido al 93,1% de las viviendas, la cifra baja al 78,5% en el área rural. En más del 15% de las casas de Buenos Aires, Talamanca, Dota y Osa el agua procede de un río o quebrada. El pozo es otro medio importante en Sarapiquí, Talamanca, Pococí, Los Chiles y Matina, ya que abastece a más del 20% de las viviendas.

En cuanto a la conexión del servicio sanitario, el 75,1% de las viviendas del país utiliza tanques sépticos y un 20,5% tiene alcantarillado sanitario. La suma de ambos grupos (95,6%) refleja un aumento de 4,4 puntos porcentuales en relación con el año 2000. El alcantarillado se concentra en la GAM, especialmente en los cantones de San José y Tibás, donde cubre el 80% de las viviendas. El sistema de pozo negro o letrina está presente en el 3% de las viviendas a nivel nacional, lo que representa una notable reducción frente al 8,6% regis-

trado en el 2000. Este tipo de conexión se sigue usando en las zonas rurales fronterizas; así sucede, por ejemplo, en una de cada cuatro viviendas de los cantones de Talamanca, Los Chiles y La Cruz, y en una de cada seis en Buenos Aires y Upala.

Disminuye tasa de delitos contra la vida por segundo año consecutivo

En el 2011 hubo buenas noticias en el acceso a un entorno libre de amenazas a la integridad física y patrimonial de las personas, ya que se redujeron las tasas de delitos y de victimización con respecto al año anterior. La tasa de homicidios dolosos bajó por segundo año consecutivo, al pasar de 11,2 casos por 100.000 habitantes en 2010, a 9,7 casos en 2011. También descendieron los otros delitos contra la vida y contra la propiedad. No obstante, persistieron los elevados índices de violencia intrafamiliar, expresados en la cantidad de femicidios (40 casos en 2011) y de homicidios de padres contra sus hijos (14 casos).

Estos resultados se combinan con un dato preocupante: entre diciembre de 2010 y diciembre de 2011 la población penitenciaria creció en 5.895 personas⁶, de las cuales 1.776 entraron al régimen institucional, es decir, se mantienen recluidas en forma permanente. Estas cifras convierten al 2011 en el año que ha contabilizado la mayor cantidad de personas en esta condición (un total de 25.242, con 12.154 de ellas en el régimen institucional), al mostrar un crecimiento de 15,8% con respecto al 2010.

Las encuestas de hogares de 2008 y 2010 incluyeron un módulo sobre victimización, cuyos resultados fueron publicados por el INEC y el PNUD en 2011. En ellos se observa que la cantidad de hogares que fueron víctimas de algún delito descendió de 28% en 2008, a 20,2% en 2010, aunque estas cifras no son estrictamente comparables. Los delitos más frecuentes -y con menores porcentajes de reducción- siguen siendo el asalto o robo fuera de la vivienda (8,2% de los casos) y el robo en la vivienda (6%). La persistencia de estos eventos podría estar evitando que disminuya la sensación de inseguridad

en los hogares del país. Por su parte, la denuncia ante las autoridades sigue siendo baja: 23,7% de los casos. El robo de automóviles (74,7%) es el evento más reportado y en el extremo opuesto se ubican los delitos de agresión (27,7%).

Crecientes desigualdades en el ingreso y mayor número de pobres

La evolución del coeficiente de Gini⁷ muestra que los máximos históricos de desigualdad se alcanzaron en 2001 y 2009. En 2011 el valor fue de 0,515, la tercera cifra más alta del período. La clara concentración del ingreso en los grupos más ricos se comprueba al observar la relación entre el primer quintil (el 20% más pobre) y el quinto (el 20% más rico), que aumentó de 16,7 veces en 2010 a 18,2 veces en 2011.

El aumento de la desigualdad en el último año ocurrió en las zonas urbanas, donde el coeficiente de Gini pasó de 0,489 en 2010, a 0,501 en el 2011. En el área rural más bien disminuyó, de 0,502 a 0,490. Por regiones, la principal conclusión es que en Costa Rica hay unas claramente más desiguales que otras. La región Brunca destaca como la más desigual del país, seguida por la Chorotega, ambas con niveles superiores al promedio nacional (gráfico 1.2).

En 2011 la pobreza afectó al 21,6% de los hogares y fue similar a la reportada en 2010 (21,3%). En pobreza extrema la tendencia fue la misma, es decir, se registró un porcentaje ligeramente superior en el 2011 que en el año previo (6,4% versus 6,0%). Esto significa que prevalece el estancamiento que se viene observando desde 1994, pues durante diecisiete años, con excepción de 2007 y 2008, la incidencia se ha mantenido en 20%, más o menos 1,5 puntos porcentuales, y la pobreza extrema en 6%, más o menos un punto porcentual. No obstante, por efecto del crecimiento de la población, el total de hogares en situación de pobreza sí ha tenido aumentos considerables en los últimos años. La estimación a partir de la Enaho 2011 mostró que en ese año el número de hogares pobres alcanzó los valores más altos desde 1990: 287.367 en pobreza total y 85.557 en pobreza extrema. En número de habitantes

equivale a 1.140.435 personas pobres y 336.305 pobres extremas.

El 2011 también se caracterizó por un crecimiento sustancial en la pobreza urbana y una leve disminución en la rural. En efecto, luego de registrar un 18,3% en 2010, la pobreza urbana ascendió a 19,1% en el año bajo análisis. En cambio, la pobreza rural cayó del 26,3% al 26% de los hogares. Las regiones Huetar Atlántica y Huetar Norte fueron las más perjudicadas. En ambos casos, la pobreza total y la extrema crecieron de forma simultánea, lo que conllevó un aumento de su participación en el total de hogares pobres. La pobreza mostró reducciones en el 2011 en las regiones Brunca y Chorotega -las más pobres del país-, así como en la Pacífico Central.

Perfil de la población pobre en los últimos veinte años

El perfil de la pobreza no muestra cambios importantes en los últimos veinte años. Este flagelo se concentra un poco más en las personas menores de 18 años, los residentes de la región Central, los inactivos laboralmente, en quienes tienen una escolaridad de primaria incompleta o menos, los pequeños propietarios y los obreros agrícolas con bajo nivel de calificación. Los hogares pobres poseen más miembros que los no pobres y tienen menos personas ocupadas.

Algunas características han ganado peso en el perfil de la pobreza. El principal cambio es que su rostro es cada vez más urbano. Los pobres de hoy tienden a vivir mayoritariamente en zonas urbanas, no rurales, como sucedía en la década de los ochenta. Mientras en los años ochenta y noventa los pobres urbanos representaban una de cada tres personas en situación de pobreza, para el 2011 esa proporción había superado el 55%. Este resultado era previsible dado el intenso proceso de urbanización que experimentó el país durante el período bajo análisis. Otro ámbito en que la pobreza ha crecido de manera rápida y persistente es el de los hogares con jefatura femenina, que pasaron de representar un 19,6% del total de hogares pobres en 1987-1988, a un 36,2% en 2008-2009.

La pobreza está envejeciendo, pero sigue siendo mayoritariamente joven. Aunque la población menor de 18 años aporta el mayor número de personas en pobreza, su participación ha pasado del 53,6% al 45,8% del total de pobres. En cambio, el grupo de mayores de 40 años muestra el mayor crecimiento; mientras en el bienio 1987-1988 uno de cada seis pobres superaba esa edad, hoy la proporción es de uno de cada cuatro. Esta característica podría estar asociada al relativo envejecimiento de los jóvenes que, durante la crisis de inicios de los años ochenta, se vieron obligados a abandonar sus estudios y desde entonces viven en situación de pobreza o alta vulnerabilidad.

Hogares con adultos mayores sufren mayor pobreza

Según la Enaho 2011, la población adulta mayor de Costa Rica está conformada por 367.086 personas (8% de la población). Durante la década del 2000 este grupo creció a un ritmo anual del 3,7%, una tasa 2,5 veces más alta que el crecimiento de la población total. Para el 2050 se proyecta que uno de cada cinco costarricenses será adulto mayor,

en comparación con menos de uno de cada diez en la actualidad. Este aumento se refleja también en la composición de los hogares. Paulatinamente se ha venido elevando la proporción de hogares que tienen un adulto mayor entre sus miembros (uno de cada cinco en el 2010), así como el porcentaje de los que tienen dos o más de estas personas (6,5%). Por otra parte, llama la atención el fuerte y sostenido incremento de los hogares formados solo por el adulto mayor, que pasaron del 3,4% de los hogares en 1990, al 6% en 2010.

La incidencia de la pobreza -entendida como una situación de ingresos insuficientes- ha sido mayor en los hogares que tienen personas adultas mayores que en aquellos que no las tienen, aunque a partir del 2007 la diferencia entre ambos se ha reducido. Entre 2004 y 2006 la pobreza afectó en promedio a un 28,5% de los hogares del primer grupo, y a un 19,4% de los del segundo. En 2011 la situación se revirtió, pues la incidencia de la pobreza fue ligeramente mayor en los hogares sin adultos mayores. Esta disminución se relaciona con el aumento en las pensiones del

régimen no contributivo, así como en el monto mínimo de las pensiones contributivas que otorga la CCSS.

El 87,5% de los adultos mayores de Costa Rica tiene casa propia. Sin embargo, a lo interno de este grupo se observan diferencias, ya que los adultos mayores que viven solos muestran una tasa de tenencia siete puntos porcentuales menor que la de los que viven acompañados. La calidad de los inmuebles es sistemáticamente menor en el grupo de adultos mayores que viven solos; sus casas muestran peores condiciones de techo, piso y paredes exteriores. Por último, la tenencia de activos tecnológicos entre los adultos mayores es muy inferior al resto de la población, sobre todo entre quienes viven solos. Dada la brecha generacional en esta materia, los adultos mayores “viven con lo que se necesita”.

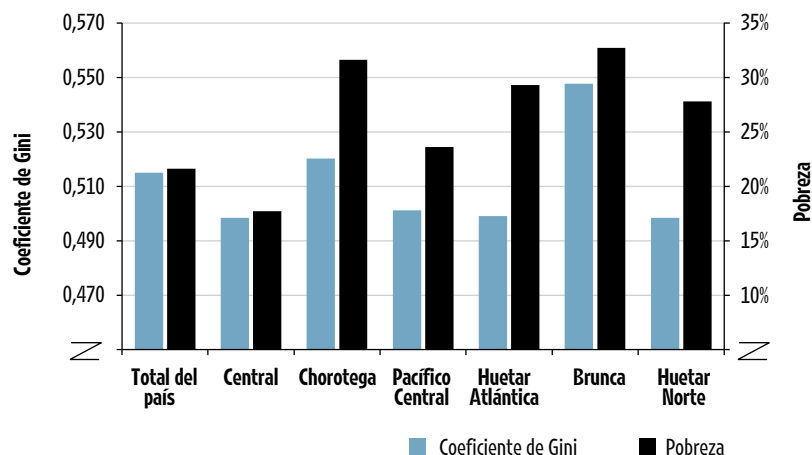
Mercado de trabajo incumple garantías laborales

Según la Enaho 2011, uno de cada cinco empleados de entre 15 y 64 años no tiene aguinaldo, tres de cada diez no reciben pagos por enfermedad, vacaciones o riesgos del trabajo, y a poco menos de la mitad se les reconoce el pago de horas extra. Las diferencias geográficas son amplias, pero la tendencia general es que los ocupados de las regiones Brunca y Chorotega son los más vulnerables a estas situaciones. Ninguno de los indicadores considerados supera el 70% de cumplimiento en esas regiones, y es particularmente bajo el pago de horas extra. En la región Brunca solo uno de cada tres trabajadores recibe pago por jornada extraordinaria. Según sea el indicador analizado, estos datos revelan que entre 288.305 y 682.612 personas no gozan del reconocimiento, en la práctica, de un derecho legalmente concedido.

Estas tendencias están muy relacionadas con la ocupación informal. En la región Brunca, las denominadas “empresas no constituidas en sociedad” representan el 55,6% del total de patrones, en contraste con un 38,7% a nivel nacional o un 33% en la región Central. De los trabajadores de la región Brunca que laboran en ese tipo de empresas, el

GRAFICO 1.2

Coefficiente de Gini^{a/} e incidencia de la pobreza, según región. 2011



a/ Se ordenan y se acumulan las personas a partir del ingreso per cápita neto ajustado. Toma valores entre 0 y 1, donde 0 corresponde a la perfecta igualdad y 1 a la perfecta desigualdad.

75% no recibe aguinaldo, al 86% no le pagan horas extras y el 84,6% no tiene vacaciones pagas. También son propensos a estos problemas los empleados del sector construcción y el trabajo doméstico, así como las personas menores de 20 años o mayores de 55.

Cae inversión social pública real

En el 2011 la inversión social pública (ISP) total se redujo en medio punto porcentual, lo cual significa que el problema fiscal del país finalmente hizo mella en los programas sociales. Si bien esta contracción es leve, sí refleja un quiebre en la tendencia alcista que se venía observando desde 2006. Entre ese año y el 2009 la ISP real creció un 25%, para un promedio anual del 5,7% (Trejos, 2012). Si se relaciona con el crecimiento de la población, la ISP por habitante mostró una contracción de -1,6% en el 2011, cifra que también detiene la expansión sostenida del período 2006-2009, cuando este indicador registró un aumento de 18% en términos per cápita.

El análisis por sectores revela que los programas de educación pública sufrieron la mayor contracción real en el 2011 (-6,3% total y -7,4% por habitante), en particular la educación general o básica, incluyendo los incentivos para estudiar y la formación profesional. El único rubro que logró crecer fue la educación superior. El sector de vivienda y territorio siguió mostrando un compor-

tamiento desfavorable, al contraerse en términos reales por tercer año consecutivo. En el 2011 la caída fue cercana al 3% en términos totales y al 4% per cápita. El resto de sectores (salud, seguridad social y cultura y recreación) crecieron marginalmente.

Los programas universales dirigidos a toda la población mostraron una contracción real del -3,5% en términos totales y del -4,6% per cápita. Los programas restrictivos, como la educación superior, crecieron apenas un 0,5%. Los servicios contributivos, como las pensiones, mostraron una expansión real (2% total y 0,9% per cápita). Por último, los programas sociales selectivos orientados a grupos de menores recursos fueron los que corrieron la peor suerte en el 2011, pues experimentaron la contracción mayor (4,4% total y -5,5% per cápita).

Caída de inversión social para grupos más pobres es menor

Para determinar el impacto de la contracción de la ISP en los hogares más pobres, se estimó la distribución de esos recursos por estratos de ingreso (quintiles). Los resultados obtenidos indican que la ISP tendió a repartirse de manera proporcional a la distribución de los hogares, y que la inversión que recibió el quintil más pobre decreció menos que la dirigida a los demás estratos. Esto significa que si bien los hogares más pobres se vieron afecta-

dos por la contracción de la ISP, para ellos el impacto negativo fue menor. La mayor reducción recayó en el quintil más rico, aunque este, por tener menos población y concentrar los ingresos por pensiones, continuó absorbiendo la mayor ISP por persona.

Con respecto al 2010, en 2011 no se registraron variaciones importantes en el número de beneficiarios ni en la focalización de los principales programas sociales selectivos. De los cuatro programas analizados -Cen-Cinai, comedores estudiantiles, ayudas monetarias para estudiar y pensiones no contributivas- solo en los dos primeros la tasa de cobertura efectiva aumentó.

La focalización del programa Cen-Cinai (el total de beneficiarios de los grupos pobre y vulnerable) se incrementó en un punto porcentual entre 2010 y 2011, como resultado del aumento en la participación del grupo pobre, que pasó del 44,8% al 47,8%. No obstante, aún uno de cada cinco niños atendidos proviene del estrato medio o del más acomodado. Por su parte, los comedores escolares se focalizan en los estratos pobres o vulnerables, pues casi el 70% de sus beneficiarios pertenece a esas categorías, pese a su carácter masivo. En cuanto a las ayudas monetarias para estudiar (becas y el programa "Avancemos"), casi la mitad de las ayudas llegó al 20% de las familias más pobres y casi el 80% se quedó en los dos primeros quintiles de la distribución del ingreso.

Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas en 2011

Síntesis del capítulo

Valoración general

El 2011 fue un año de moderado crecimiento, con estabilidad en los principales componentes monetarios, pero con un fuerte deterioro de la solvencia del sector público.

El crecimiento de la economía y la estabilidad monetaria enfrentan grandes desafíos. En el ámbito externo prevalecen la incertidumbre y las señales de desaceleración en las principales economías del mundo. Y a lo interno existen riesgos en tres frentes: el real, el monetario y el fiscal. En el sector real no se está generando suficiente empleo y, más allá de los éxitos en materia de inserción internacional, no se ha conseguido resolver los problemas estructurales que impiden forjar encadenamientos,

aumentar la productividad y generar oportunidades para grupos de menor calificación laboral. En el sector monetario, el tamaño de la economía, la apertura de la cuenta de capitales y la coexistencia de dos monedas ponen a prueba el buen funcionamiento del régimen cambiario. Finalmente, en lo fiscal, la ineludible contención del gasto está reduciendo las inversiones que impulsarían el crecimiento futuro de la producción. Además se han generado presiones sobre las tasas de interés, lo que resta margen de acción a la política monetaria para actuar en forma contracíclica y mantener el tipo de cambio.

Principales hallazgos

- El 2011 fue un año positivo para la producción costarricense. Su tasa de
- El territorio nacional que tiene una alta capacidad de producción está

crecimiento fue de 4,2%, cifra cercana al 4,7% del 2010 y similar a la expansión promedio de largo plazo. El impulso provino de sectores estrechamente relacionados con las exportaciones de zonas francas, los servicios internacionales, la inversión privada y la inversión extranjera directa. Los sectores de telecomunicaciones y transporte, industria manufacturera y servicios prestados a empresas explican el 69% del crecimiento del PIB. Sin embargo, la recuperación de la economía nacional enfrenta obstáculos externos, relacionados con la desaceleración de las principales economías mundiales, e internos, originados en el desbalance fiscal.

CUADRO 1.2

Valoración de algunos indicadores económicos por su desempeño^{a/} nacional

Mejora	Se mantiene	Desmejora
■ Crecimiento de las exportaciones ■ Atracción de IED ■ Inversión ■ Ingreso de los ocupados en la "nueva economía" ■ Inflación ■ Nivel de la TBP	■ Crecimiento del PIB ■ Crecimiento del IND	■ Tasa de desempleo ■ Crecimiento del crédito privado ■ Ingreso de los ocupados en la "vieja economía" ■ Déficit del sector público ■ Déficit del Gobierno Central ■ Déficit en cuenta corriente ■ Deuda interna del Gobierno Central

a/ El desempeño se valora comparando el valor del indicador registrado en el 2011 con la tendencia observada en el período 2000-2010.

concentrado en un reducido espacio, constituido por la región Central y unas pocas zonas geográficas fuera del área metropolitana.

- El aumento en el número de personas ocupadas (87.366) no fue suficiente para compensar el incremento de la fuerza laboral ni los empleos perdidos en la “vieja economía”. Como consecuencia de ello, el desempleo (7,7%) prácticamente volvió al nivel registrado en 2009 (7,8%).
- El resultado financiero del Gobierno Central no solo fue negativo (-4,1%), sino que además fue el más alto de América Latina. Se buscó reducir el déficit fiscal mediante la contención de rubros estratégicos para el desarrollo. Los gastos de capital y la inversión social cayeron un -35,7% y un -0,5%, respectivamente. A todo esto se sumó el deterioro en las finanzas de las empresas públicas.
- Por tercer año consecutivo se logró mantener baja la inflación. Costa Rica fue uno de los pocos países de la región latinoamericana que mostró una reducción en este indicador entre 2010 y 2011. Esto le permitió ubicarse dentro del conjunto de naciones con niveles de inflación menores al 5%, además de estar por debajo de las tasas registradas en países que tienen economías dolarizadas.
- El tipo de cambio se mantuvo en el límite inferior de la banda, presentó una menor volatilidad y ayudó a mantener baja la inflación. Sin embargo, las presiones que ejercen el contexto internacional y la situación fiscal hacen que esa estabilidad sea vulnerable. Además, el nivel actual del tipo de cambio afecta la solvencia de algunos sectores productivos, en especial los que están conformados por empresas de menor tamaño, y vulnera la estabilidad externa por la vía del aumento del déficit en la cuenta comercial, debido al importante incremento de las importaciones.

Novedades del capítulo

- Se realiza un análisis con enfoque territorial para identificar el nivel de concentración geográfica de los sectores dinámicos vinculados al comercio internacional. El resultado de ese ejercicio demuestra que Costa Rica ha apostado por un sector exportador que está altamente concentrado en un reducido porcentaje del territorio nacional.
- Se da seguimiento a los esfuerzos desplegados en respuesta a la nueva Ley de Zonas Francas, que entró en vigencia en el 2011. Este instrumento contiene nuevos y atractivos beneficios, además de que ha fortalecido la estabilidad jurídica y legal del régimen de zonas francas. Sin embargo, es insuficiente como herramienta para generar desarrollo en regiones periféricas.
- Se profundiza el análisis del mercado de trabajo por tipos de economía y tamaño de empresa. La “vieja economía” y los “servicios de apoyo” no solo son los sectores que generan la mayor cantidad de empleo, sino que además albergan al mayor porcentaje de ocupados de las empresas que no son grandes.
- Se explora el tema de las exenciones fiscales y su impacto en las finanzas públicas.
- Se presentan los resultados de una consulta a actores políticos y empresariales, sobre el manejo y desempeño del actual régimen cambiario.

Crece producción, pese a la creciente incertidumbre internacional

El 2011 fue un año positivo para la producción, pese a la creciente incertidumbre en los mercados internacionales. La economía costarricense recibió un fuerte impulso de la demanda externa, por la vía del aumento en las exportaciones de bienes y servicios y la expansión de las actividades

vinculadas a la reciente apertura de los mercados de telecomunicaciones y seguros, así como por el repunte de ciertos sectores relacionados con la inversión extranjera directa (IED). En gran medida este impulso se explica por el mayor dinamismo registrado por la economía de los Estados Unidos, principal socio comercial de Costa Rica (Rosales, 2012). También ayudó la recuperación de la inversión privada, que es parte de los componentes de la demanda interna. Este buen desempeño de la producción se siguió observando en los primeros meses de 2012. En el primer cuatrimestre de este año, el índice mensual de actividad económica (IMAE) contabilizó variaciones interanuales cercanas al 6,8%.

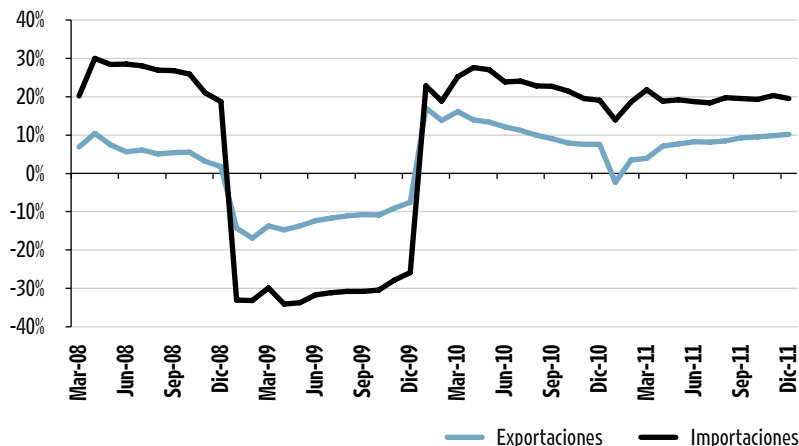
El crecimiento de la economía en el 2011 fue liderado por los sectores de servicios empresariales y de telecomunicaciones. El primero mantuvo el positivo desempeño que ha venido mostrando durante la última década, en tanto que el dinamismo del segundo se explica por la apertura del mercado que empezó regir en el 2010. En conjunto, estas dos actividades contribuyeron con el 47,2%⁸ del crecimiento registrado por el PIB en 2011. En términos de empleo, estos sectores son parte de la “nueva economía” y absorben mano de obra con perfiles de alta calificación. En cambio, los sectores que emplean a los grupos de población más vulnerables por su bajo nivel de calificación, informalidad y condición de pobreza, fueron los menos dinámicos, e incluso frenaron el crecimiento alcanzado en 2010. La agricultura y la construcción, que forman parte de la “vieja economía”, mostraron los resultados más bajos.

Exportaciones e IED aumentan su ritmo de recuperación

En el 2011 el sector exportador continuó por la senda de recuperación que venía transitando desde el año anterior. La tasa de crecimiento de las exportaciones fue de 10,2%⁹, superior al promedio del período 2000-2008 (4,6%). Prácticamente todos los sectores de exportación reanudaron su crecimiento, y con tasas muy similares

GRAFICO 1.3

Evolución de las exportaciones e importaciones (variación interanual)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

a las observadas en la época previa a la crisis. Este comportamiento indica que las ventajas adquiridas por el país en el comercio exterior de sus principales productos ayudaron a reactivar la economía. En términos generales, la participación relativa de los subsectores fue positiva, dado que con pocas excepciones todos aumentaron su aporte a las exportaciones totales, se recuperaron o se mantuvieron constantes.

El positivo crecimiento de las exportaciones de bienes y el superávit de la cuenta de servicios no alcanzaron para reducir las presiones generadas por el creciente déficit en la balanza comercial, que ascendió a un 12,6% en el 2011, cuatro puntos por encima del promedio de la década. Ello impactó el resultado final de la cuenta corriente, que fue de -5,4%, superior en 1,9 puntos al registrado en el 2010. Este deterioro se explica por el marcado contraste entre el crecimiento de las exportaciones (10,2%) y el de las importaciones (19,5%; gráfico 1.3). El incremento de estas últimas se debió principalmente (62,4%) a las compras externas en tres rubros: hidrocarburos, materias primas (por parte de las empresas de zonas francas) y bienes de consumo (impulsadas por la apreciación cambiaria y la reactivación del crédito).

Por su parte, la IED creció 44% en 2011. Con esa notable recuperación este indicador no solo superó la cifra alcanzada en 2008, cuando registró el valor más alto de la década, sino que además se situó muy por encima del incremento reportado para la región latinoamericana (31%). Como se ha mencionado, este comportamiento explica en buena medida el buen desempeño de la economía en el año bajo análisis y además le permitió al país seguir financiando el déficit de la cuenta corriente.

Sectores dinámicos están territorialmente concentrados

Para impulsar el crecimiento de su economía, Costa Rica ha apostado por un sector exportador que está altamente concentrado en un reducido porcentaje del territorio nacional, lo cual acentúa la presencia de brechas de productividad entre las regiones. Esto plantea un reto adicional a la política pública, que ha demostrado ser proclive a estimular el desarrollo de sectores dinámicos, pero que con la misma intensidad requiere definir acciones que, desde lo nacional, impacten en el ámbito local e incrementen las condiciones para el aprovechamiento y absorción de las potenciales ganancias que genera la actividad exportadora (Matarrita, 2012).

Los hallazgos de este Informe confirman que las áreas que registran una alta capacidad de generar producción y están vinculadas al sector exportador se concentran en un reducido espacio territorial de la región Central y en unas pocas zonas geográficas fuera del área metropolitana. Ese espacio incluye a 10 de los 81 cantones y abarca un 22% del territorio nacional¹⁰ (mapa 1.2). Además, hay una alta dependencia de las exportaciones en pocas empresas: un 1,7% de ellas (70 de 4.067 en 2011) representa el 69% del total de ventas externas del país.

De esta forma, el estilo de desarrollo basado en el estímulo al sector exportador, la inversión en zonas francas y el turismo, ha generado beneficios para aquellos territorios en los que predominan esas actividades y donde los niveles de desarrollo permiten que esas ganancias sean aprovechadas por los habitantes, en la medida en que cuenten con la capacitación necesaria.

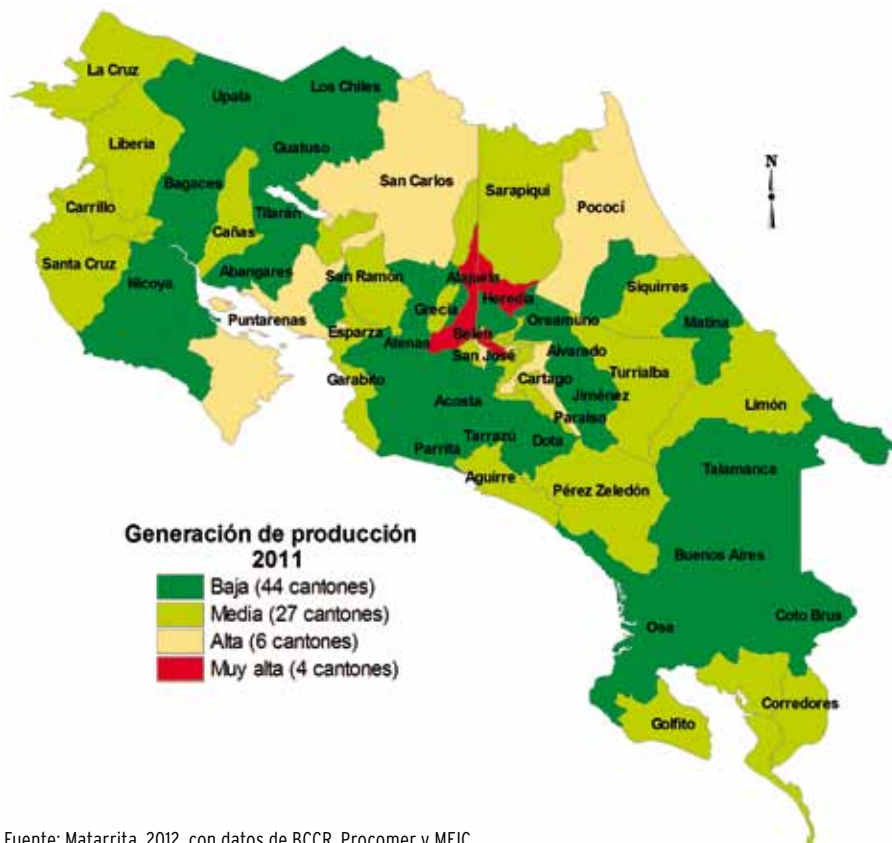
Recuperación insuficiente para revertir el impacto de la crisis en el empleo

Hace casi treinta años Costa Rica inició un fuerte y decidido proceso de inserción internacional, fomentando la reorientación de sus actividades productivas hacia las exportaciones a los mercados mundiales (Alonso, 2012a). Sin embargo, no ha podido resolver, e incluso ha profundizado, problemas estructurales que generan marcadas diferencias de productividad y segmentación del mercado laboral. Esta situación impide alcanzar niveles altos y sostenidos de crecimiento económico, toda vez que no se ha logrado consolidar mecanismos de transmisión que lleven los beneficios de la apertura económica a toda la población.

En las últimas entregas del *Informe Estado de la Nación* se ha indicado que la crisis reciente tuvo efectos diferenciados sobre los ocupados del país. Los más perjudicados fueron los trabajadores informales, los obreros no calificados y las mujeres, quienes se emplean mayoritariamente en la “vieja economía” y en los “servicios de apoyo tradicionales”.

MAPA 1.2

Principales territorios generadores de producción



Fuente: Matarrita, 2012, con datos de BCCR, Procomer y MEIC.

Falta de reforma fiscal contribuye al deterioro de la solvencia y genera riesgos

En 2011 las finanzas del Gobierno Central registraron un déficit de 4,1%, menor en un punto porcentual que el observado en 2010. Lo anterior fue producto de la decisión de contener los gastos, principalmente los destinados a inversión social y en infraestructura, toda vez que siguieron aumentando las erogaciones en los rubros inflexibles a la baja, generadas por el incremento de las remuneraciones en el período 2008-2009 (gráfico 1.4).

Los gastos en planilla más que duplicaron la inflación, mientras que la inversión de capital se contrajo y la social cayó en términos reales. Las remuneraciones aumentaron en 164.242 millones de colones y los gastos de capital se contrajeron en 145.070 millones. En este sentido, la Administración no pudo cumplir su promesa de proteger la inversión social y en infraestructura. Al igual que en el pasado (años ochenta y período 2003-2005), las presiones fiscales provocaron la contención de gastos estratégicos para el desarrollo del país.

Como consecuencia de esta evolución, el déficit del Gobierno Central fue el más alto de América Latina. Esto es preocupante, sobre todo si se considera que en el contexto actual hay varios factores que tienden a dificultar el logro de una solución pronta y eficaz: i) la recuperación económica se ve amenazada por la desaceleración de la economía mundial, ii) la deuda del sector público sigue en aumento (44,6% del PIB), iii) el resultado primario del Gobierno Central revirtió en los últimos tres años su tendencia de superávit y empezó a registrar un déficit cercano al 2% del PIB (promedio 2009-2011), y iv) las favorables condiciones de endeudamiento y tasas de interés son vulnerables ante el panorama de incertidumbre en el plano internacional.

La situación descrita agrava los riesgos sobre los que este Informe ha venido alertando. En el Decimoquinto Informe se planteó que la tendencia de largo plazo de las erogaciones en sueldos, salarios y pensiones ha estado dominada por un efecto de desplaza-

Pese a la recuperación económica de 2010 y 2011, algunos sectores de la “vieja economía” muestran escasos avances en la generación de empleo. En la agricultura no solo no se ha logrado recuperar los casi 11.000 puestos de trabajo que se perdieron en el 2009, sino que en los últimos dos años la cifra consolidada arroja un balance negativo (-769). Por su parte, la construcción apenas ha conseguido reponer cerca de un tercio de los empleos perdidos con la crisis.

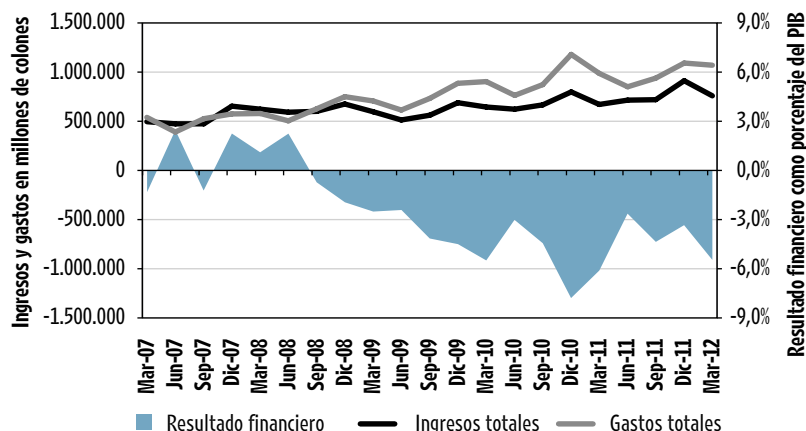
El patrón de desventaja de los grupos vulnerables se observa también al utilizar el enfoque de clase social desarrollado por el Programa Estado de la Nación a partir de su Decimosexto Informe. A nivel de toda la economía, el peor resultado del 2011 lo sufrieron los obreros agrícolas, puesto que casi 10.000 de ellos perdieron su trabajo. En la “vieja economía” sucedió algo

similar, precisamente porque en este grupo se encuentra el 76% de los obreros agrícolas del país. En contraposición, las clases intermedias fueron más favorecidas, con la generación de casi 50.000 nuevos empleos.

Además de los resultados insuficientes en materia de oportunidades para grupos vulnerables, el aumento de 87.366 ocupados en el 2011 tampoco alcanzó para compensar el crecimiento de la fuerza laboral, pues esta última se incrementó en casi 103.000 personas. Debido a esto, alrededor de 15.500 nuevos trabajadores no lograron conseguir empleo, y ello a su vez provocó que la tasa de desempleo pasara de 7,3% en 2010, a 7,7% en 2011. De esta forma, en 2011 la tasa de desempleo prácticamente volvió a su nivel de 2009 (7,8%) y puso en evidencia que este fenómeno sigue siendo un problema para el país.

GRAFICO 1.4

Evolución de las finanzas del Gobierno Central



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

miento de los gastos de capital y las transferencias de tipo social. En la presente coyuntura este problema es aun mayor, puesto que el país acumula más de veinte años de rezago en el área de inversión y debe hacer frente a los problemas de sostenibilidad que atraviesa el sistema de seguridad social, todo ello en un ambiente político en el que parece difícil llegar a acuerdos para poner en marcha reformas sustantivas en materia de ingresos fiscales y eficiencia del gasto público.

El desequilibrio fiscal difícilmente puede ser corregido con el solo manejo de los ingresos y gastos actuales, sin que esto tenga efectos negativos en el desarrollo y el crecimiento económico del país. Las estimaciones obtenidas al analizar varios escenarios así lo evidencian. Por ejemplo, si continúa el ritmo de expansión casi nulo (0,6%) que mostraron los gastos entre febrero y octubre de 2011 (período de contención del gasto) y se mantiene el crecimiento mensual promedio (también de 0,6%) que registraron los ingresos entre 2010 y 2011, el déficit fiscal se lograría corregir a finales del año 2018. En este caso la inversión social y en infraestructura seguiría cayendo progresivamente, dado que los gastos en remuneraciones y pensiones se comportan con inflexibilidad a la baja.

Para atender el desequilibrio fiscal del Gobierno Central y financiero de las empresas públicas se ha tenido que recurrir al endeudamiento, lo que a su vez ha generado nuevas presiones y ha incrementado tanto el riesgo-país como la vulnerabilidad de la estabilidad externa. El seguimiento de la deuda pública es un indicador fundamental para evaluar la sostenibilidad de las finanzas estatales, ya que, conforme aumenta la deuda, el Gobierno pierde grados de libertad en el uso de sus recursos, lo que limita su capacidad para ofrecer los bienes y servicios requeridos por la sociedad (Garita, 2012). Además, altos niveles de deuda impactan el comportamiento de otras variables macroeconómicas; por ejemplo, el aumento del riesgo de impago, o la necesidad de colocar deuda para financiar los desequilibrios fiscales, presionan al alza las tasas de interés. Esta última situación la viene experimentando el país desde los dos últimos meses de 2011 y los primeros de 2012 (fecha de corte a mayo de 2012).

El crecimiento de la deuda del sector público ha llegado a generar preocupación, por el riesgo que supone para la sostenibilidad y la solvencia económicas. La relación deuda/PIB, luego de registrar un fuerte ajuste a la baja entre 2004

y 2008, mostró un crecimiento anual promedio del 4% en los últimos tres años. De mantenerse la tendencia, esta relación, que se situó en 44,6% en el 2011, llegaría al 50% al cierre del 2014, y ya para el 2019 superaría el máximo de 60% alcanzado en 2003. Además se debe tener en cuenta que la tendencia a la baja en los intereses pagados por la deuda puede variar, y de hecho ya en el 2011 se observó un pequeño aumento en ese rubro.

Ante el serio problema fiscal que enfrenta el país, las soluciones que se han planteado no son muy distintas a las aplicadas en las últimas décadas: reformas tributarias parciales, que buscan generar ingresos con carácter de urgencia y que resultan en más endeudamiento y escasos beneficios. Tanto hoy como en el pasado, las propuestas no apuntan al diseño de un plan estratégico de manejo fiscal, ni alcanzan para llevar adelante las inversiones que demanda el desarrollo humano sostenible. Tampoco encuentran un ambiente político que haga viable el diálogo necesario para sugerir reformas más ambiciosas.

En el *Decimoséptimo Informe Estado de la Nación* se indicó que el país tiene un ingreso tributario per cápita inferior al registrado tanto en naciones con el mismo PIB per cápita, como en el conjunto de países que, al igual que Costa Rica, se encuentran en el grupo de alto desarrollo humano. Para acortar esa distancia, se requeriría una carga tributaria de al menos 18,2%, es decir, 4,9 puntos porcentuales adicionales a la actual (13,3%). Un aumento de tal magnitud está muy por encima de las metas planteadas en los proyectos de reforma discutidos recientemente, incluso en sus versiones originales. Como se recuerda, en un inicio el Poder Ejecutivo sometió a discusión legislativa el proyecto de "Solidaridad Tributaria", mediante el cual esperaba una recaudación de 2,5 puntos del PIB. Dada la poca viabilidad política de esa iniciativa, se realizó un largo proceso de negociación que culminó con una nueva propuesta, que generaría recursos equivalentes a 1,5 puntos del PIB. No obstante, la Sala Cuarta emitió una declaratoria de

inconstitucionalidad que dio por terminado cualquier avance en este proyecto. Ante esa situación, el Gobierno anunció una serie de medidas que, en principio, aportarían 0,8 puntos, pero la mitad de ellos estaba sujeta a la reforma rechazada, de modo que solo se espera recaudar 0,4 puntos del PIB (E^U: Prat, 2012).

Se desconoce impacto y conveniencia de las exenciones fiscales

Aunque en el país no ha sido frecuente revisar la legislación en materia de exenciones, en el año 2011 empezaron a gestarse algunas iniciativas para estimar los recursos que el Estado deja de percibir (gasto tributario) por el otorgamiento de estos beneficios. Según la legislación actual, en Costa Rica existen cuatro fuentes principales de exoneraciones: la Ley del Impuesto sobre la Renta, la Ley General de Impuesto sobre las Ventas, las exenciones previstas en otras leyes de impuestos (selectivo de consumo e impuesto único a los combustibles) y las exoneraciones creadas por regímenes especiales (zonas francas). El gasto tributario estimado de estas cuatro fuentes es de un 5,8% del PIB, lo que equivale al 43,3% de los ingresos tributarios del 2011. En orden de importancia el aporte principal proviene del impuesto sobre las ventas (63%) y del impuesto sobre la renta (31%).

No existen estudios sobre los efectos que están teniendo las exenciones en la población y el país en general. Un ejercicio de sistematización de los beneficiarios actuales muestra un conjunto heterogéneo, que no siempre se orienta a grupos de menores ingresos o hacia sectores que tienen rezagos de productividad y necesidades de innovación (Rodríguez, 2012).

El otorgamiento de incentivos fiscales a sectores dinámicos de la economía trajo consigo una tensión que no ha podido resolverse, dado que estos, comparativamente, generan pocos ingresos tributarios. En contraste, el esfuerzo por atraer inversiones extranjeras supone una exigencia para las finanzas públicas, ya que muchas de las condiciones que hacen atractivo al

país demandan cuantiosas inversiones en educación, capacitación, innovación e infraestructura. Por otra parte, la posibilidad de eliminar los incentivos fiscales a la IED, como ha ocurrido en algunos países, requiere el desarrollo de una oferta de incentivos alternativos que, a su vez, implica la movilización de recursos frescos -de los que el Estado costarricense no dispone- especialmente hacia zonas de bajo desarrollo, infraestructura, innovación y tecnología, entre otros (Hernández y Martínez, 2012). Esta es una discusión que el país debe abordar, por ser un tema estratégico que plantea retos tanto en materia fiscal como de fomento productivo.

Dado que las exoneraciones representan un alto porcentaje de los ingresos fiscales, es necesario seguir realizando estudios que, desde el punto de vista de la economía política, den cuenta de la importancia y pertinencia de las exenciones en función de los aportes que están haciendo, o no, para lograr progresividad en el sistema tributario.

Situación fiscal e incertidumbre internacional agregan desafíos a política monetaria

Desde el punto de vista de la estabilidad económica, en el 2011 el país logró una combinación de resultados positivos. La baja inflación se conjugó con la estabilidad en el tipo de cambio, el buen desempeño de los servicios internacionales y la recuperación de la IED, todos ellos factores que ayudaron a financiar el creciente déficit de la balanza comercial.

En el 2011 Costa Rica siguió registrando un nivel bajo de inflación (4,7%) y se mantuvo dentro de los rangos establecidos en las proyecciones del Banco Central. Este resultado trajo consigo dos logros adicionales. Por una parte, disminuyó la dispersión de precios entre los productos transables y no transables, así como entre los regulados y los no regulados; por otra, Costa Rica se distinguió por ser uno de los pocos países que redujeron su tasa de inflación con respecto al año anterior y se ubicó entre las naciones de América Latina con los valores más bajos en este indicador.

Adicionalmente, las tasas de interés se mantuvieron bajas y estables durante la mayor parte del año y el tipo de cambio se mantuvo en el límite inferior de la banda cambiaria (en 505 colones por dólar) y presentó una menor volatilidad.

Sin embargo, el deterioro de la solvencia del Estado para hacer frente a sus obligaciones empezó a generar presiones al punto de comprometer los buenos resultados alcanzados en materia de estabilidad monetaria. Por ejemplo, la estabilidad registrada en la tasas de interés durante los primeros nueve meses del 2011, cambió en el último trimestre, y con mayor fuerza en los primeros meses del 2012, cuando se registró un incremento en las tasas de interés en colones, con repercusiones en el encarecimiento del crédito para la población. Esto se asocia fundamentalmente a las dificultades financieras del Gobierno Central.

La delicada situación fiscal, además de restringir la capacidad de inversión del Estado, limita el margen de acción de la política monetaria, la cual a su vez enfrenta el reto de implementar nuevos instrumentos para mejorar los logros alcanzados -baja inflación, un tipo de cambio menos volátil y bajas tasas de interés- y canalizar las tensiones que están generando los efectos distributivos desiguales del actual régimen cambiario. Esto último se debe a que ciertos sectores, en especial los conformados por empresas pequeñas, no han logrado una adecuada administración de los riesgos y pérdidas cambiarias asociados al nivel y al comportamiento del tipo de cambio.

Junto a los riesgos que impone la situación fiscal, la política monetaria enfrenta otros desafíos, relacionados con las restricciones que imponen una economía en la que circulan dos monedas, la entrada y salida de capitales de corto plazo y el tipo de intervención en el mercado cambiario. Esos desafíos pueden resumirse de la siguiente manera:

- En una economía bimonetaria que funciona bajo un esquema de metas de inflación, el tipo de cambio es la variable que asimila los choques

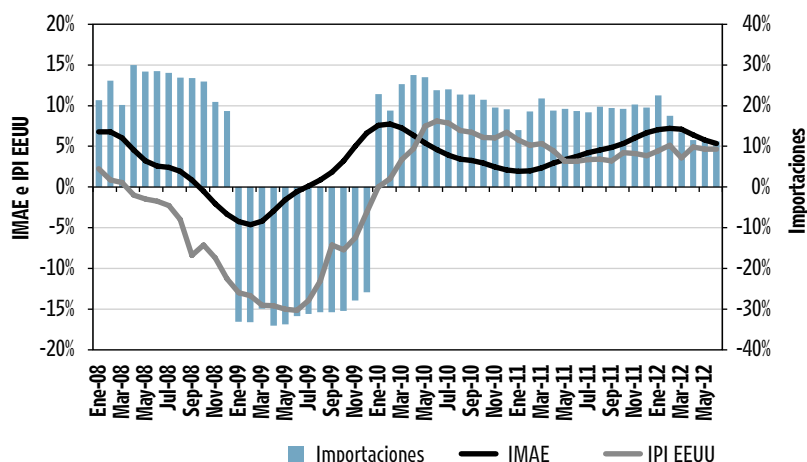
externos derivados de la cantidad de divisas en circulación. Esta situación incide en el comportamiento de las personas, pues tanto el sector privado como el público realizan sus labores de administración en un sistema que no cuenta con herramientas (derivados cambiarios) que les permitan gestionar los riesgos cambiarios.

- Los flujos de capital constituyen un segundo riesgo para el manejo de la política cambiaria. Ante una entrada fuerte de capitales de corto plazo, se podrían dar variaciones en el tipo de cambio con efectos reales en la economía.
- El tercer riesgo tiene que ver con los mecanismos de intervención en el mercado cambiario, específicamente con la definición de reglas explícitas o implícitas por parte de la autoridad monetaria y la rendición de cuentas sobre los procesos de intervención para evitar desconfianza del público.

Finalmente, a los riesgos se suma el contexto de incertidumbre en el plano internacional, que puede poner freno al crecimiento, restar dinamismo a la recuperación de los ingresos tributarios y cambiar las condiciones de financiamiento que han prevalecido en los últimos años. Los riesgos globales provienen sobre todo de Europa, donde se han acrecentado los problemas fiscales y financieros. Además, en los mercados emergentes como China y Brasil se comienzan a presentar indicios de desaceleración. También la economía de Estados Unidos, que ha contribuido en buena medida al positivo desempeño que registran las exportaciones de bienes y servicios, así como los flujos de IED, muestra en meses recientes un debilitamiento en algunos de sus indicadores que ya se han manifestado en un menor ritmo de crecimiento de la producción (gráfico 1.5). Todo esto refleja las interconexiones y potenciales riesgos sistémicos que traería consigo un agravamiento de situación económica europea, tanto en los mercados reales como en los financieros (Rosales, 2012).

GRAFICO 1.5

Evolución del IMAE, importaciones e índice de producción industrial (IPI) de Estados Unidos (variación interanual)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

Nuevos retos para la política monetaria: manejo de las tensiones políticas

El régimen de bandas cambiarias enfrenta nuevos retos relacionados con el impacto redistributivo que el régimen está teniendo en la economía y con el manejo político que se deriva de esa realidad. Alonso (2012b) llevó a cabo una consulta para conocer la opinión de diversos actores sobre estos temas, y obtuvo los resultados que se resumen a continuación.

Con el anterior régimen cambiario de minidevaluaciones, los efectos distributivos desiguales se derivaban de oscilaciones del tipo de cambio que sucedían en un entorno de completa certeza. El riesgo era manejado en su totalidad por la entidad responsable, el Banco Central. Con el régimen actual el panorama es muy distinto, pues el riesgo y la incertidumbre fueron trasladados a los actores de la economía.

En estas circunstancias tres nuevos elementos han adquirido relevancia; el primero es la economía política, que permite entender la posición de los actores involucrados y las presiones que pueden generar; el segundo es la necesidad de discutir la implementación

de instrumentos de política monetaria adicionales a los que se han aplicado tradicionalmente, y el tercero es la urgencia de acelerar los esfuerzos para promover el desarrollo productivo, toda vez que la baja inflación es insuficiente para resolver los problemas estructurales existentes, que se agravan en un contexto de apreciación cambiaria y riesgo de una nueva contracción de la economía global.

De manera generalizada las personas consultadas critican el manejo que se ha hecho de la política cambiaria. No se plantea regresar al régimen anterior, ni migrar a uno distinto; lo que genera dudas es la capacidad de reacción del actual régimen frente a los riesgos, la poco o nula aplicación de instrumentos adicionales de política monetaria que podrían ayudar a obtener mejores resultados, y las dificultades que ese vacío puede generar en el desarrollo productivo, dado que el país muestra un rezago importante en el fomento de mayores niveles de productividad, en un entorno en el que existen grandes brechas entre sectores y entre regiones.

Aunque ninguno de los participantes en la consulta propuso regresar al régimen anterior o sustituir el actual, sus

percepciones evidencian que el régimen cambiario no es un instrumento neutro, sino que afecta y puede verse afectado por las expectativas de los agentes económicos. Esto sugiere la necesidad

de que las autoridades responsables presten atención a esas expectativas al decidir los pasos futuros en la gestión y administración de la política cambiaria.

Armonía con la naturaleza en 2011

Síntesis del capítulo

Valoración general

En los últimos años este capítulo ha venido advirtiendo sobre tendencias preocupantes que se observan en la gestión ambiental del país. Por un lado, cada vez más la agenda de conservación y la creación de áreas protegidas resultan insuficientes, por sí solas, para un manejo sostenible del territorio y para reducir los impactos de las actividades productivas sobre la calidad y disponibilidad de los recursos naturales. Por otro lado, los patrones insostenibles en el uso de esos recursos por parte de la población provocan una deuda ecológica creciente. Y por último, la disputa por el uso del territorio (dentro y fuera de las áreas protegidas) y las tensiones entre conservación y actividad productiva son motivo de una conflicti-

vidad social ascendente. En el contexto de la paradoja nacional que significa tener una amplia extensión protegida y cubierta por bosques, pero con una huella ecológica “en rojo”, el Estado se ha vuelto parte del problema, al abandonar la prioridad política necesaria para abordar los principales desafíos ambientales, y ser el mayor generador de conflictos, por su acción u omisión en esta materia.

El año 2011 no trajo ningún cambio significativo a este escenario. Tanto en los ámbitos que constituyen fortalezas del país como en los desafíos antes señalados, se profundizaron las principales tendencias: se consolidó la recuperación de la cobertura forestal y creció el área protegida marina, pero no se avanzó en la custodia de ecosistemas clave en costas, humedales y cuerpos de agua; aumentó la presión sobre los

recursos, medida por la huella ecológica; persistió la insostenible matriz energética dependiente de hidrocarburos -con el sector transporte como el mayor consumidor (59%) y el registro más alto en el uso de petróleo para generación eléctrica en quince años-; se retrocedió en agricultura orgánica y no hubo variaciones sustanciales que sugieran una reducción en el uso de agroquímicos. Todo esto ocurre en ausencia de planificación del territorio y con niveles históricos de conflictividad, ante los cuales no se vislumbran ni esfuerzos de diálogo ni claridad en el lugar que ocupa el tema ambiental junto a otras dimensiones del desarrollo humano.

Principales hallazgos

- En 2011 el país mantuvo una deuda ecológica: cada costarricense utilizó

CUADRO 1.3

Valoración de algunos temas ambientales por su desempeño^{a/} nacional

Mejora	Se mantiene	Desmejora
■ Protección de la superficie marina ■ Recuperación de la cobertura forestal ■ Conocimiento de la biodiversidad	■ Brecha negativa en la huella ecológica ■ Alta importación y uso de plaguicidas ■ Matriz energética dependiente de hidrocarburos ■ Estancamiento en fuentes limpias de electricidad ■ Alta conflictividad ■ Alto impacto de desastres ■ Ausencia de ordenamiento territorial	■ Falta de tratamiento de aguas residuales ■ Vulnerabilidad del recurso hídrico ■ Área de agricultura orgánica certificada ■ Protección de humedales y cuerpos de agua

a/ El desempeño se valora comparando el valor del indicador registrado en el 2011 con la tendencia observada en el período 2000-2010.

un 8% más del territorio disponible para satisfacer su demanda de recursos naturales.

- Se estima que una reducción de 27% en las emisiones de gases contaminantes permitiría alcanzar el balance en este índice.
- Un 9,5% de la electricidad fue producida con hidrocarburos, el mayor porcentaje en quince años.
- En treinta años, el ruido emitido por la creciente flota vehicular ha quintuplicado los niveles adecuados para permitir la comunicación oral fluida.
- Cada habitante de Costa Rica consume un promedio de 1.490 metros cúbicos de agua al año, un 8% más que el promedio mundial.
- Solo el 0,79% de las aguas residuales del Área Metropolitana de San José es tratado en plantas; el resto se descarga directamente en los ríos Tiribí, María Aguilar, Torres y Rivera, en la cuenca del Tárcoles.
- Se encontró una alta concentración de productos farmacéuticos y de cuidado personal en aguas marinas y superficiales, en especial el antibiótico doxiciclina.
- Solo 18 de los 81 municipios del país cuentan con planes reguladores cantonales; 18 tienen planes urbanos parciales y 12 están incluidos en planes regionales.
- El anillo de contención urbana establecido en el Plan GAM, de 1982, permitió atenuar los peores excesos del crecimiento urbano en las áreas que definió para protección.
- El 2011 fue el año con el mayor número de acciones colectivas sobre asuntos ambientales desde 1997.

Novedades del capítulo

- Con nuevos datos obtenidos del Censo 2011, se calcula la huella

ecológica del país y se hace una estimación de los cambios necesarios para equilibrar ese índice.

- Se reseñan varios estudios sobre el estado del ordenamiento territorial en el país, y sobre el impacto de las regulaciones existentes en el área metropolitana.
- Se realiza un primer acercamiento a la contaminación sónica, un problema que, por falta de regulaciones claras, compromete la calidad de vida de la población metropolitana.
- Se presentan los resultados de estudios e investigaciones que evidencian la débil protección del recurso hídrico. Algunos de ellos reportan la presencia de contaminantes emergentes, que se suman a las fuentes de contaminación analizadas con anterioridad.
- Nueva información permite conocer la cobertura forestal del país, actualizando el estudio del 2005.

Cambiar la matriz energética mejoraría el balance en huella ecológica

La calidad ambiental y la deuda ecológica están ligadas al derrotero energético. El 27% de la huella ecológica total corresponde a la huella de carbono, que se deriva mayoritariamente de la combustión de hidrocarburos (72,2%), de modo que es posible señalar al parque automotor como el principal causante de esta situación. Se calcula que con una rebaja de 27% en las emisiones de carbono actuales, Costa Rica tendría, por primera vez en este siglo, una huella ecológica equilibrada.

Lograr tal reducción no es fácil, dado que casi tres cuartas partes de la matriz energética de Costa Rica dependen de los hidrocarburos. El sector transporte se mantiene como el mayor consumidor de energía (59% del consumo final). El parque automotor comprende 1.213.616 vehículos en circulación, de los cuales aproximadamente 200 son de tipo híbrido (gasolina-electricidad) o eléctrico, lo que refleja la falta de incentivos

para compensar el elevado costo de estos vehículos (DSE, 2011a y 2011b).

Unido a lo anterior, el país sigue careciendo de políticas para mejorar el transporte público en autobuses (en cuanto a su ordenamiento, eficiencia e impacto ambiental). Uno de los avances en este sentido es la ampliación del servicio ferroviario, que se incrementó en un 13% con la inauguración del tramo San José-San Antonio de Belén; en el 2011 se movilizaron por este medio 2,11 millones de pasajeros (Incofer, 2012). Sin embargo, esta cifra resulta marginal en contraste con el uso de autobuses: los viajes en tren representan entre 0,8% y 0,9% del total de los traslados en autobús que se realizan durante el año en la GAM¹² (E: Pujol, 2012).

Costa Rica se ha planteado la meta de alcanzar la “carbono-neutralidad” para el año 2021. En este ámbito el hecho más importante es la publicación de la norma INTE 12-01-06:201, para empresas y organizaciones que se aboquen a medir su huella de carbono y realizar los ajustes necesarios para lograr la meta propuesta (Inteco, 2011), pero hasta ahora no existe una certificación oficial para reconocer la “carbono-neutralidad”, ni una forma de medición para su seguimiento.

Además, en los últimos años ha cobrado relevancia un debate estratégico sobre la mejor manera de atender la demanda energética del país. Ante un relativo estancamiento en la capacidad instalada para generar electricidad con fuentes limpias, y dada la dependencia de hidrocarburos importados, la discusión se centra en alternativas polémicas por sus implicaciones sociales, económicas y ambientales, y por el costo de oportunidad que conlleva realizarlas o no.

Contaminación sónica: alto impacto urbano y escasa protección legal

Por primera vez en este capítulo se presenta información acerca de la contaminación sónica, un tema de gran relevancia para la calidad de vida y motivo de reiteradas denuncias ante la Defensoría de los Habitantes y el Ministerio de Salud. Un vistazo inicial permite observar una estrecha relación

entre el ambiente urbano y el sonido emitido por el sector transporte, el cual figura entonces no solo como fuente de emisiones contaminantes, sino también de ruido.

La contaminación sónica son las emisiones sonoras que afectan la salud o las actividades de las personas. Su magnitud en sitios específicos se determina a partir de los niveles de sonoridad alcanzados, en comparación con los valores de la normativa vigente. En este ámbito, un problema central es el crecimiento del parque automotor y las categorías de los vehículos que tienen permiso de circulación. No hay regulaciones para asegurar que las unidades importadas cumplan las normas internacionales de emisiones sónicas, y se requiere una metodología más adecuada para la vigilancia de los niveles emitidos. Con base en el número de

habitantes y de vehículos en circulación en el país, un ejercicio realizado para este Informe estimó la carga sonora por habitante, que representa el número de veces que las emisiones sonoras pueden sobreponerse a la voz humana. Se encontró que entre 1980 y 2011 se quintuplicó la capacidad de superar el nivel que compromete la comunicación oral.

Como es de suponer, el área urbana recibe la mayor carga de contaminación sónica. En la década del 2000 se hicieron mediciones en “sitios sensibles”, localizados en el exterior de hospitales, parques, centros educativos y edificios del Poder Judicial. En el mapa 1.3 se observa que en la mayoría de ellos la contaminación es “significativa o normalmente inaceptable”, de acuerdo con la clasificación de la Agencia Interinstitucional sobre el Ruido Urbano; los puntos de

“contaminación severa o inaceptable” coinciden con varios centros educativos en Zapote y es probable que ello esté afectando el rendimiento académico de los estudiantes (Araya, 2010). La principal fuente de contaminación es el flujo vehicular.

Mayor conocimiento, pero débil protección del recurso hídrico

Costa Rica destaca por la alta cobertura de agua entre la población, pero tiene grandes debilidades en el tratamiento de aguas residuales y en la vigilancia de los cuerpos de agua, ante amenazas de contaminación por agroquímicos y otras sustancias tóxicas. En 2011 el servicio de agua intradomiciliaria alcanzó a un 98% de la población, y a un 90,1% el de suministro de agua de calidad potable¹³. Estas cifras constituyen uno de los logros más robustos del país en materia de servicios públicos, por su alto impacto en la salud humana.

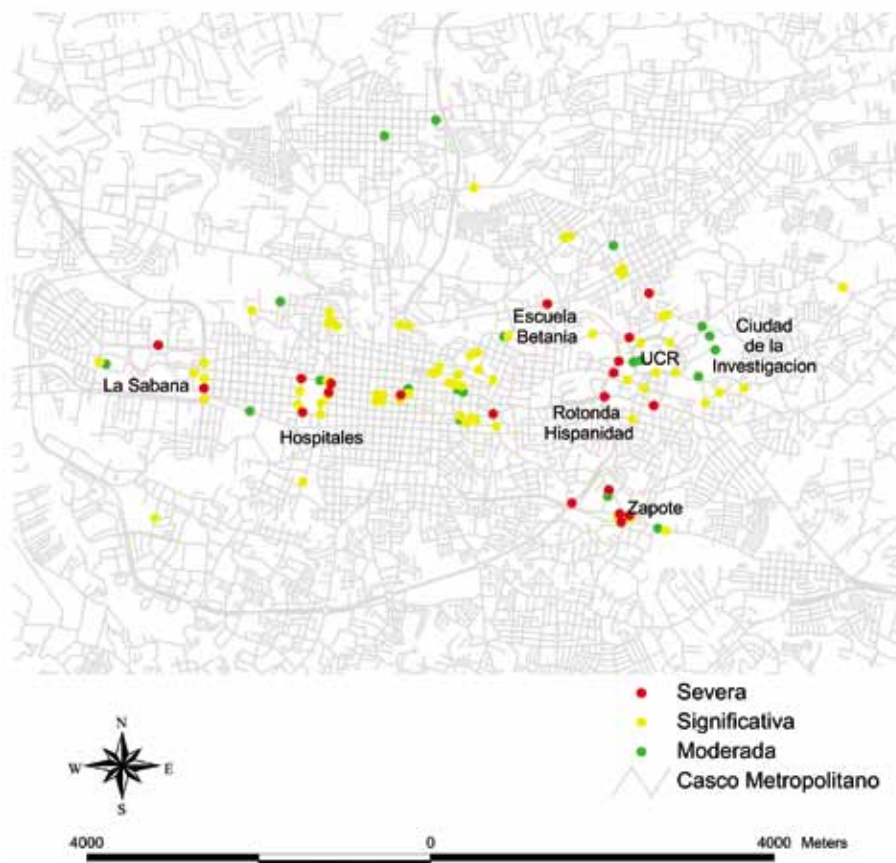
Sin embargo, el consumo humano ejerce una importante presión sobre el recurso. Un estudio encontró que la población utiliza un 31,2% más del agua que les puede dar el territorio. Mientras la huella hídrica promedio per cápita en el planeta es de 1.385 metros cúbicos por año ($m^3/año$), cada costarricense consume en promedio 1.490 $m^3/año$, es decir, un 8% más que el promedio mundial.

Además hay importantes amenazas a la calidad. A las fuentes de contaminación ya conocidas, como las aguas servidas, se han agregado nuevos agentes contaminantes de las aguas costeras, que reciben también el drenaje de las cuencas agrícolas y urbanas con residuos de plaguicidas, compuestos orgánicos, detergentes, metales pesados y otras sustancias denominadas contaminantes emergentes. Sponberg et al. (2011) reportaron la presencia de plaguicidas en las desembocaduras de varios ríos en la costa caribeña. También se detectaron altas concentraciones de productos farmacéuticos y de cuidado personal en ríos, manglares, aguas estuarinas y efluentes de aguas servidas en diversos puntos de todo el país.

Finalmente, no se reportan mayores avances en materia de aguas residuales.

MAPA 1.3

Contaminación sónica en el Área Metropolitana. 2006-2008



Solo un 20,5% de la población costarricense tiene servicio de alcantarillado sanitario, y más del 75% utiliza tanque séptico (Mora et al., 2012). Pese a la gravedad del problema, el proyecto “Mejoramiento ambiental de la GAM”, a cargo del AyA, lleva un año de retraso en la etapa de licitación (CGR, 2011a), mientras la contratación del diseño y construcción de la planta de tratamiento aún se encuentra en proceso de adjudicación. Por ahora en el AMSJ, el volumen de aguas residuales tratado en plantas es de 936 m³/día, y la descarga de la red de alcantarillado hacia los ríos Tiribí, María Aguilar, Torres y Rivera asciende a 105.789,4 m³ diarios (E: López, 2012), cifras que brindan una idea del impacto ambiental que esto está generando en los ecosistemas acuáticos y en la salud de las poblaciones aledañas.

Contaminantes emergentes encienden alarmas

El área total dedicada a la agricultura se ha mantenido relativamente estable en los últimos años. Entre 2010 y 2011 aumentó en 15.495 hectáreas (un 3,2%), como resultado de la expansión de los cultivos de caña de azúcar, palma aceitera, hortalizas, raíces y tubérculos y granos básicos, en especial arroz (Sepsa, 2012). Para el 2011, según datos de la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (Sepsa), no se reporta un incremento en el área de piña¹⁴, luego de varios años de un marcado crecimiento. En el mismo período se dio una disminución del área dedicada a la agricultura orgánica certificada, de 11.115 hectáreas en 2010 a 9.570 en 2011 (SFE, 2012), lo cual se considera un retroceso en materia ambiental.

El sector agropecuario genera emisiones de gases de efecto invernadero ya conocidas. Pero un tema poco analizado es la emisión ligada a la importación de productos agrícolas. Un ejemplo ilustra la magnitud de ese impacto: entre 2010 y 2011 Costa Rica compró a China 51.458 toneladas métricas de frijol (Procomer, 2012). Si se considera la distancia de 15.051 kilómetros entre los puertos de Shangai y Caldera, las

emisiones de carbono ligadas al transporte marítimo (de 10 a 40 g/TM/km) y el volumen de la carga, se obtiene que estas importaciones generaron 30.980 toneladas métricas de dióxido de carbono (CO₂). Esto equivale al total de GEI que producen 154.900 vehículos medianos (con motores de 1.600 cc) al recorrer mil kilómetros (Arauz, 2012).

Una noticia positiva es la disminución gradual en el uso de bromuro de metilo en labores de fumigación, especialmente en el cultivo de melón, donde se aplicaba el 96% del producto importado. La reducción se ha logrado mediante el programa “Alternativas al uso de bromuro de metilo”, que desarrolla el Minaet.

Además de plaguicidas, Costa Rica adquiere en el extranjero un amplio conjunto de sustancias como químicos industriales, aceites y grasas lubricantes, entre otras. Los químicos industriales en muchos casos son potencialmente riesgosos para la salud pública y el ambiente. Pese a ello, la información sobre su efecto contaminante es casi nula. Algunos son usados ampliamente en los sectores residencial, comercial e industrial, como cloro, desinfectantes, tensoactivos y otros, cuya dispersión ambiental podría ser significativa. Los detergentes utilizados en la industria y las viviendas pueden contener sustancias orgánicas persistentes y son liberados a los cuerpos de agua sin un tratamiento adecuado, así como sucede con fármacos, productos de uso personal, subproductos de la desinfección, medicamentos veterinarios, esteroides y hormonas. A estos se les conoce como “contaminantes emergentes” y en general no están regulados.

El uso de plaguicidas es también una práctica frecuente en el ámbito doméstico, ya sea mediante la contratación de compañías fumigadoras o por medio de productos comprados en los supermercados. Para el control de vectores se usan los plaguicidas delta-metrina, cipermetrina y alfa-cipermetrina y temefós. Según el Ministerio de Salud, entre 2008 y 2012 se han aplicado en el país 5.842 kilogramos de ingrediente activo. No hay estudios que permitan determinar si esta es una

cantidad preocupante. Sobre el impacto de los componentes químicos de estos productos, investigaciones recientes han detectado nitratos (NO₃⁻) en aguas superficiales y subterráneas.

Conservación: fortaleza en tierra, rezago en mares y humedales

En 2011 el total de áreas silvestres protegidas ascendió a 2.855.973 hectáreas, de las cuales el 47% corresponde a sistemas terrestres y el 53% a hábitats marinos, neríticos y oceánicos. Como se analizó en la edición anterior de este Informe, con la creación del “Área Marina de Manejo Montes Submarinos” (oficializada en junio de 2011), por primera vez el área marina protegida superó en términos absolutos a la continental. No obstante, el país sigue mostrando debilidades en la protección de humedales. El compromiso internacional asumido para la protección de los doce sitios Ramsar existentes en el territorio nacional (en un total de 569.742 hectáreas) está lejos de cumplirse. Los impactos sobre estos ecosistemas son un problema recurrente y a ellos se han sumado recientemente los humedales Caletas y el Caribe noreste, por la destrucción de 225 hectáreas que causaron los trabajos realizados por el Gobierno de Nicaragua en el área de Isla Calero-Isla Portillo. En 2011, una de cada diez denuncias presentadas al Tribunal Ambiental Administrativo (45) se debió a afectación de humedales (TAA, 2012b). La Contraloría General de la República encontró cultivos de cítricos, piña, caña de azúcar, arroz, raíces y tubérculos en terrenos colindantes con los humedales de Caño Negro y Terraba-Sierpe, con el riesgo asociado de arrastre de plaguicidas, erosión de suelos y transporte de sedimentos (CGR, 2011b). También se encontró contaminación fecal alta en los humedales antes citados, y baja en Palo Verde.

En cuanto al área marina, solo el 3,2% de la zona económica exclusiva tiene algún tipo de resguardo. Recientemente la fundación Conservation International dio a conocer el “índice de salud de los océanos”, que evalúa diez metas representativas de la amplia gama de

beneficios que un océano saludable proporciona a las personas (Halpern et al., 2012). Costa Rica obtuvo un valor total promedio de 61 (sobre 100) y ocupó la posición 38 a nivel global. De las diez metas examinadas, solo cuatro obtuvieron puntuaciones superiores a 70. Las metas peor calificadas fueron provisión de alimentos, turismo y recreación.

Logro internacional inédito en cobertura forestal

La Asamblea General de las Naciones Unidas declaró el 2011 como el “Año Internacional de los Bosques”. En Centroamérica, durante la década de 2000 la tasa de pérdida de bosque fue mayor a los promedios latinoamericano y mundial, según el *Cuarto Informe Estado de la Región* (Programa Estado de la Nación, 2011). En este contexto Costa Rica muestra un logro inédito, contrario a esas tendencias internacionales: desde la década de los noventa registra una notable recuperación de cobertura forestal. En los años setenta y ochenta el país dejó una marca, cuando su cobertura boscosa llegó a ser de entre el 31% y el 21% del territorio nacional. Sin embargo, a partir de los noventa surgieron programas como el certificado de abono forestal (CAF) y el pago por servicios ambientales (PSA), que ayudaron a mantener áreas de bosque y recuperar zonas degradadas. Con estas y otras iniciativas, la cobertura aumentó a 42% en 1997, 47% en 2000, 51,4% en 2005 y, finalmente, 52,3% en 2010¹⁵ (Fonafifo, 2012c). Esto no necesariamente indica que los bosques están desplazando actividades productivas, sino que se han recuperado áreas abandonadas y otras que han sido incluidas en programas de reforestación. Cabe aclarar que aún existe deforestación: se sigue perdiendo bosque (deforestación bruta¹⁶), aunque el balance se torna positivo por la recuperación de cobertura (la deforestación neta¹⁷ es negativa; Minaet, 2010).

Uno de los instrumentos de política pública que han estimulado esta recuperación es el PSA, que ha entregado 129.199 millones de colones en el período 1995-2012¹⁸. Desde su implementación en 1997, este programa ha cubierto

866.685 hectáreas (Fonafifo, 2012a y 2012b).

Paralelamente, en cuanto al uso del recurso forestal, el país tiene varios años de mostrar una tendencia de alto uso de madera proveniente de plantaciones, lo cual ha reducido la presión sobre los bosques. No obstante, se mantienen las prácticas de tala ilegal. En 2011 el Tribunal Ambiental Administrativo recibió 55 denuncias por tala ilegal de árboles (TAA, 2012a) y en las oficinas de las distintas áreas de conservación se atendieron, en este mismo período, 2.165 quejas sobre asuntos forestales (Sinac-Minaet, 2012). También hay modalidades de manejo de bosques que generan críticas de las organizaciones ambientalistas.

Vulnerabilidad social y exposición mantienen alto impacto de desastres

Durante el 2011 ningún evento de origen natural o “antropogénico” motivó un decreto de emergencia nacional; aun así, varios territorios y poblaciones vulnerables sufrieron (nuevamente) el impacto de diversos eventos. Tal como ha reportado este Informe por varios años, los fenómenos hidrometeorológicos siguen predominando en el inventario de desastres. El 97% correspondió a eventos de ese tipo, 1,6 puntos porcentuales menos que en 2010, que fue un año marcado por eventos extremos. El 63% fueron inundaciones y el 27% deslizamientos.

Por otra parte, entre 2000 y 2011 el riesgo extensivo¹⁹ ante fenómenos hidrometeorológicos (muchos eventos de mediana y pequeña intensidad) mostró una tendencia creciente. Los eventos dañinos se incrementaron en un 179%. El total de muertes por deslizamiento creció cinco veces, en su mayoría como resultado de unos pocos eventos súbitos, en los cuales el número de desaparecidos también fue mayor. Asimismo, las viviendas afectadas por inundaciones y lluvias aumentaron en un 242%, hecho que en algunos años del período también estuvo asociado a riesgos intensivos²⁰ (pocos eventos de alta intensidad e impacto, como tormentas tropicales y sistemas de

baja presión). En el 2011, la Comisión Nacional de Emergencias contabilizó un total de 46.695 personas afectadas directamente, de las cuales 9.339 fueron movilizadas por inundaciones, deslizamientos y evacuaciones preventivas en 362 comunidades, distribuidas en 35 cantones de seis provincias. Según el Conavi, 1.250 kilómetros de infraestructura vial en 347 puntos resultaron dañados.

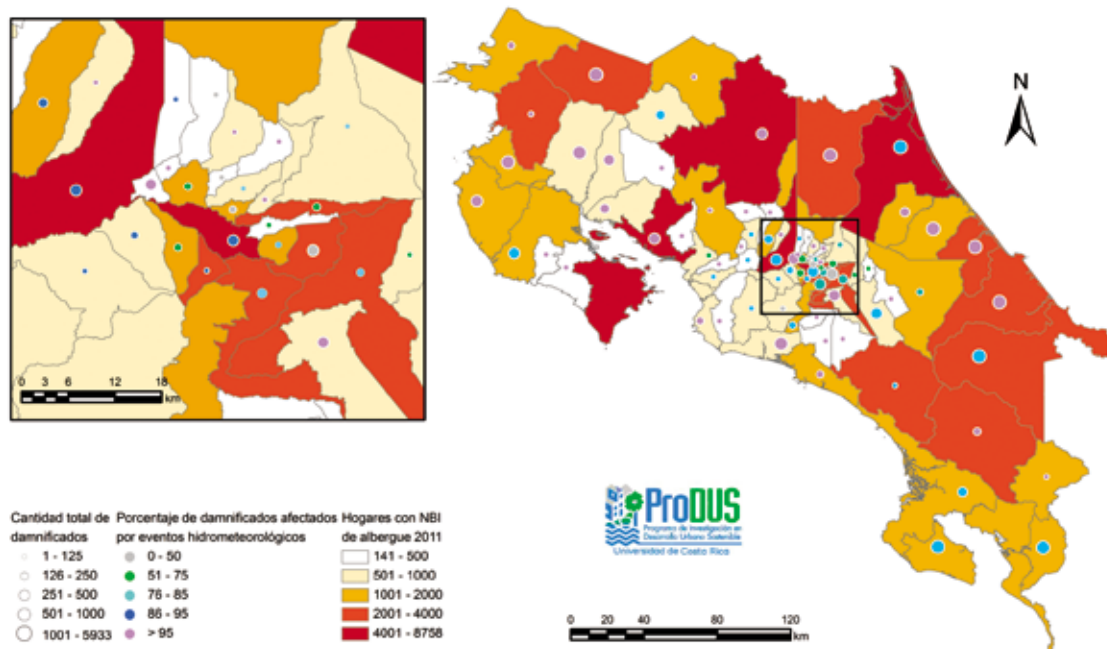
Con el fin de ahondar el análisis sobre los riesgos de desastre en el país, para la presente edición del capítulo se realizó el esfuerzo de elaborar una serie de mapas que permiten visualizar situaciones de vulnerabilidad²¹. En el mapa 1.4 se observa que hay una clara relación entre la concentración de hogares con NBI de albergue (es decir, más pobres) y un mayor impacto de desastres, medido por el número y porcentaje de damnificados por eventos hidrometeorológicos. San José, San Carlos, Alajuela, Puntarenas y Pocosí son los cantones con los valores más altos de esta NBI, lo cual en términos de análisis de riesgo es reflejo de la vulnerabilidad de las poblaciones respectivas, no solo por su concentración, sino también por la cantidad y precariedad de los asentamientos que las albergan. En los últimos once años, en los cantones de Puntarenas, San Carlos y Pocosí, los fenómenos hidrometeorológicos causaron más del 95% de los casos de viviendas dañadas por algún evento. En Alajuela los sismos también tuvieron una incidencia significativa. En todo el país hay comunidades con altos niveles de NBI que se ubican en zonas de alto riesgo y que año tras año, durante la estación lluviosa, sufren el impacto de estos fenómenos.

Ordenamiento territorial: anillo de contención de la GAM atenuó peores escenarios de expansión urbana

El ordenamiento territorial nunca ha sido una prioridad política para los gobiernos de Costa Rica. De manera constante, las iniciativas surgidas en las últimas tres décadas han resultado fallidas o desaprovechadas, y no se ha fortalecido la voluntad política

MAPA 1.4

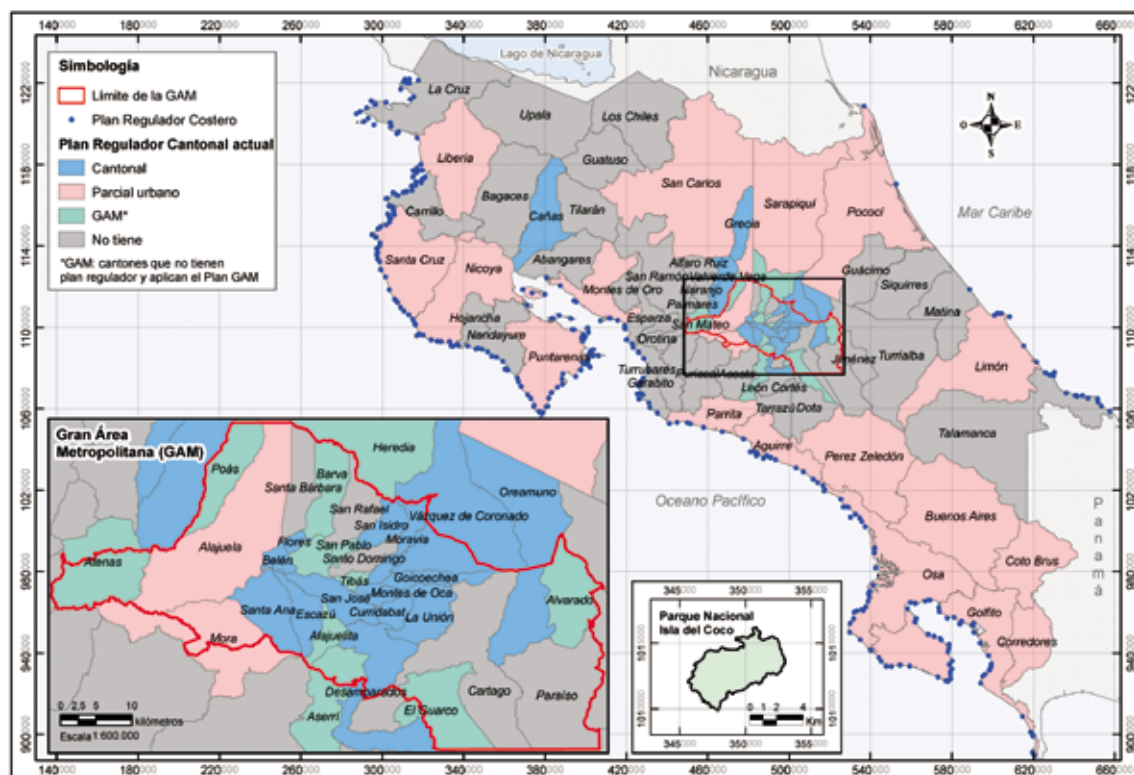
Afectación de viviendas por eventos hidrometeorológicos, y su relación con hogares con NBI de albergue. 2011



Fuente: ProDUS-UCR, 2012a, con datos del Censo 2011 del INEC y DesInventar, 2012.

MAPA 1.5

Tenencia de planes reguladores según cantón. 2010



Fuente: ProDUS UCR, 2012b.

para llevar adelante acciones concretas, ni la institucionalidad y la normativa necesarias. La elaboración de planes reguladores ordenada por la Ley de Planificación Urbana en 1968 ha sido lenta y parcial. En general, y sin cuestionar la precisión, calidad o efectividad de esas regulaciones, es claro que ha sido mínimo el cumplimiento de la Ley de Planificación Urbana en cuanto a la obligación de que los municipios tengan planes reguladores. Como se observa en el mapa 1.5, solo 18 de los 81 cantones poseen ese instrumento. Dieciocho de ellos solo cuentan con planes urbanos parciales (en su mayoría desactualizados) y doce solo son alcanzados por normativa de tipo regional, como el Plan GAM de 1982. Por tanto, hay 33 cantones en los que no existe ninguna disposición en esta materia. Aunque otros planes cantonales se encuentran en proceso de elaboración, todavía gran parte del territorio carece de regulaciones, y a ello se suma la compleja historia de esfuerzos fallidos por cambiar esta situación.

Este tema es de crucial importancia en la GAM. Con solo el 4% del territorio nacional, alberga en sus 31 cantones a más de la mitad de la población y de la actividad económica del país. Por tanto, para el ordenamiento territorial es una zona clave, en la que existen fuertes presiones por el uso del espacio. Hasta el momento, el único esfuerzo claro de planificación de esta área es el Plan GAM de 1982, que estableció un anillo de contención urbana que delimita zonas urbanizables y zonas de protección y uso agrícola; fuera de este anillo, en principio, no podrían otorgarse permisos de construcción en la segunda de estas categorías.

El Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible de la Universidad de Costa Rica (ProDUS-UCR) evaluó los resultados de las regulaciones territoriales vigentes y propuestas, regionales y locales, en la GAM (Pujol y Pérez, 2012). El estudio afirma que el anillo de contención definido en el Plan GAM, aunque no ha contenido totalmente el desarrollo urbano fuera de ese límite, sí ha modificado los posibles patrones de uso del suelo y reducido

de manera significativa los niveles de urbanización. Los datos indican que, en veinticuatro años (1986-2010), el anillo de contención causó un descenso del 13% en la probabilidad de que una localización fuera del límite sea urbana²² (Pujol y Pérez, 2012). Cabe resaltar que la presión por urbanizar fuera del límite de crecimiento ha aumentado, de modo que también se ha incrementado la efectividad de este instrumento para contener esa expansión.

Durante 2010 y 2011 tuvo lugar un intenso debate sobre la planificación urbana en la GAM, motivado no solo por el rechazo del Prugam²³, sino también por una pretendida ampliación del anillo de contención y por la presentación de un proyecto alternativo elaborado por el INVU: el Plan de Ordenamiento Territorial de la Gran Área Metropolitana (Potgam). Aunque este último y el Prugam fueron realizados por entidades del Gobierno Central, la discusión actual se ha ampliado con pronunciamientos de otras entidades y sectores. Expertos de ProDUS-UCR plantean que lo relevante es definir lineamientos claros para el futuro inmediato. Considerando los hallazgos de los estudios reseñados anteriormente, los especialistas señalan que es importante mantener y mejorar el Plan GAM de 1982, el cual -con las limitaciones señaladas- fue efectivo en atenuar los potenciales excesos del desordenado crecimiento urbano (E: Pérez, 2012).

Conflictividad ambiental de nuevo en niveles históricos

En el 2011 los conflictos ambientales tuvieron un perfil similar al de años anteriores: se caracterizaron por tener al Estado como principal destinatario de las protestas, por la alta judicialización de los conflictos y por la persistencia de problemas arrastrados por varios años. Sin embargo, en términos cuantitativos las acciones colectivas sobre asuntos ambientales registraron un nuevo récord: de 34 casos reportados en 2010 (el máximo alcanzado hasta aquel momento) se pasó a 49 (7,8% del total contabilizado en el país para todos los temas). Los vecinos fueron los

principales actores de las protestas y los gobiernos locales, el Gobierno Central y el Poder Ejecutivo, los destinatarios más frecuentes de los reclamos. En el Gobierno Central destaca el Minaet como la institución que debió hacer frente al mayor número de acciones colectivas (16; Ramírez-Alfaro, 2012). A diferencia de otros años, se dio una notable dispersión de estas acciones: no hubo un único foco o tema aglutinador, sino muchos y diversos. Esta tendencia es la misma que se observó a nivel nacional.

En lo que concierne a los conflictos judicializados, es decir, aquellos en que los grupos afectados acuden a la vía judicial en busca de soluciones, los principales motivos de protesta están relacionados con el impacto de las actividades productivas y con la presión por el uso de la tierra y los recursos (incluso en áreas protegidas). Algunos temas son recurrentes. Uno de ellos es la contaminación de aguas causada por el cultivo de piña, que en abril de 2012 llevó a la Municipalidad de Pococí a decretar una moratoria a los permisos para la siembra e industrialización de la fruta. Por otra parte, la ejecución del proyecto hidroeléctrico Diquís, en la zona sur, ha generado conflictos con los pueblos indígenas, que alegan el uso no autorizado de sus tierras y la necesidad de realizar un proceso de consulta sobre el proyecto y sobre posibles beneficios para sus comunidades (Cabrera, 2012). La resolución de esta disputa depende del Tribunal Contencioso Administrativo.

El proyecto de minería en Crucitas fue el principal conflicto judicializado durante 2010 y 2011, y uno de los más complejos y antagónicos de los últimos años. Una vez que el Tribunal Contencioso Administrativo (TCA) emitió el voto 4399-2010, que anuló el permiso ambiental, la concesión minera y el decreto de conveniencia nacional e interés público del proyecto, por ser ilegales, la parte demandada presentó el respectivo recurso de casación. Mientras los magistrados de la Sala Primera daban curso a esa gestión, salió a la luz pública el hecho de que un anteproyecto de sentencia había sido filtrado y entregado a la empresa

minera. En la actualidad el proceso está en la fase de ejecución de sentencia, en la cual la empresa debe compensar los daños ambientales, que los peritos estimaron en 10,4 millones de dólares por pérdida de la biodiversidad y de los servicios ambientales del bosque talado (Sagot, 2012).

Fortalecimiento de la democracia en 2011

Síntesis del capítulo

Valoración general

En el 2011 los tres Poderes de la República -Ejecutivo, Legislativo y Judicial- experimentaron severos y simultáneos problemas de gestión política. Los problemas en el Ejecutivo se resumen en la inestabilidad del Gabinete y en la rápida pérdida de confianza ciudadana. En el Legislativo, aunque la opositora Alianza por Costa Rica asestó un golpe al oficialismo al apropiarse del Directorio, no logró obtener los resultados políticos anunciados, y este Poder continuó con los graves problemas de desempeño analizados en años anteriores. En el Poder Judicial, aunque en menor medida, hubo situaciones que, ventiladas ante la opinión pública, levantaron cuestionamientos sobre la independencia y autonomía judiciales. Simultáneamente, el 2011 registró un aumento significativo de la movilización social, al grado de convertirse en el tercer año de mayor cantidad de protestas sociales desde 1995.

El saldo para el sistema político en general, y el Gobierno en particular, es negativo: se ha reducido la capacidad de conducir el aparato estatal y no se vislumbra un actor o alianza de actores capaces de tomar la iniciativa, lo que no pasa desapercibido para la opinión pública. En efecto, el apoyo al sistema político costarricense nunca antes había estado tan bajo, en tantos indicadores y al mismo tiempo.

Pese a estos serios problemas, la

democracia costarricense no se encuentra al borde del abismo. Su régimen político y su sistema institucional tienen fortalezas que a veces son ignoradas por el clima de incertidumbre prevaleciente, áreas donde se siguen gestando buenos resultados. Al tomar distancia de los hechos particulares del año y ver el escenario en perspectiva, es claro que, bajo las condiciones actuales, el sistema político se está debilitando y transita por una senda donde no se vislumbra una salida cierta a los graves problemas de gestión y representación política.

Principales hallazgos

- La convergencia de una alta inestabilidad en el Gabinete y conflictos de alto perfil ante la opinión pública -crisis de la CCSS, diferendo con Nicaragua y casos de corrupción, entre otros- le restaron al Poder Ejecutivo capacidad de conducción del aparato gubernamental.
- Por primera vez en 42 años el Congreso no fue dirigido por el oficialismo. Una alianza de partidos de oposición controló el Directorio Legislativo en el período 2011-2012. Esto nunca le había sucedido a un gobierno liberacionista.
- Por primera vez desde 1995 hubo un aumento significativo de la movilización social, sin un detonante particular. En 2011 se registró el tercer

punto más alto de acciones colectivas de los últimos diecisiete años.

- El Poder Judicial mostró una mejoría en los principales indicadores que miden su desempeño. No obstante, desde el punto de vista político, algunos hechos acaecidos a lo interno de ese Poder provocaron malestar en la opinión pública y pueden vulnerar la legitimidad de la institucionalidad judicial.

Novedades del capítulo

- Se revisan en forma detallada los indicadores de desempeño legislativo -durante el 2011 y en comparación con las últimas seis administraciones-, en el contexto de un Directorio Legislativo controlado por partidos de oposición, agrupados en la “Alianza por Costa Rica”.
- Con los insumos que aporta el *Barómetro de las Américas*, se estudian las principales variables de cultura política en 2012 y su tendencia histórica.
- Se analiza la estabilidad del Gabinete Presidencial y el grado de experiencia de sus miembros, a la luz de los cambios ocurridos en los ministerios y viceministerios de la actual Administración.
- Se amplía la información disponible en materia de acciones colectivas,

CUADRO 1.4

Valoración de algunos indicadores políticos por su desempeño^{a/} nacional

Mejora	Se mantiene	Desmejora
■ Control del TSE sobre el financiamiento de los partidos políticos ■ Cantidad de legislación en una segunda legislatura ■ Participación ciudadana por medio de acciones colectivas ■ Productividad por Juez ■ Gasto real en justicia por habitante ■ Presupuesto de instituciones de control seleccionadas (Ministerio Público, CGR, PGR, DHR) ■ Denuncias ciudadanas ante instituciones de control seleccionadas ■ Resolución efectiva de casos de corrupción presentados a instituciones de control seleccionadas ■ Se aplican mecanismos de democracia directa (primer plebiscito revocatorio de mandato, en la Alcaldía de Pérez Zeledón)	■ Vulnerabilidad en términos de gestión política y calidad de vida para la mayoría de cantones del país ■ Alta litigiosidad ■ Dinamismo de la política externa en materia de comercio ■ Mayor conflictividad social	■ Transparencia en el financiamiento de partidos políticos ■ Estabilidad del Gabinete ■ Brecha entre oferta y demanda legislativas ■ Promesa democrática sin sustento económico ■ Duración promedio de la legislación aprobada ■ Caída en apoyo ciudadano al sistema político ■ Congestión judicial ■ Costo medio por caso judicial terminado ■ Uso de medidas alternativas en procesos judiciales ■ Antigüedad de expedientes judiciales activos (con más de 18 meses) en las materias Familia, Penal, Civil y Agraria ■ Conducción del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, por crisis política ■ Promoción del país como defensor de los derechos humanos y valores democráticos

a/ El desempeño se valora comparando el valor del indicador registrado en el 2011 con la tendencia observada en el período 2000-2010.

con la actualización de la base de datos al 2011 y la incorporación de dos años “hacia atrás” (1995 y 1996) en la serie histórica.

- Con respecto al tema del Poder Judicial como actor político, se analizan tres hechos que fueron objeto de una amplia cobertura mediática y que le depararon a la Corte Suprema de Justicia severas críticas de la opinión pública.
- Se incluye un apartado sobre el tema de la rendición de cuentas, en el marco del “Mecanismo de seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción” (Mesicio), que evalúa el desempeño de las instituciones de control.

Desgaste político de los dos Poderes electos por la ciudadanía

El desempeño de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, en términos de la gestión y la representación política responsables, arroja un balance negativo. Aunque en general existe apego

a la división de poderes y las políticas públicas se aprueban y ejecutan bajo las reglas de la democracia representativa, varios hechos ocurridos durante el 2011 generaron desgaste en estos Poderes.

El Ejecutivo vio afectada la estabilidad de su Gabinete debido a *shocks* políticos que debilitaron su capacidad de conducción de los asuntos gubernamentales. Aunque inició labores con un Gabinete de amplia experiencia, las salidas de varios funcionarios –en algunos casos precedidas por denuncias de corrupción o mal manejo político– han hecho de este uno de los gobiernos con mayor rotación de ministros. Estas situaciones, sumadas a otros acontecimientos de amplia difusión pública, han socavado la opinión de la ciudadanía con respecto al Gobierno. El rechazo del denominado “Plan Fiscal”, el conflicto con Nicaragua, la pérdida del control del Directorio Legislativo y la crisis en la CCSS son solo cuatro de los eventos con saldo negativo que acompañaron al Ejecutivo durante el período analizado.

Una revisión de los cambios ocurridos en el Gabinete entre mayo de 2010

y mayo de 2012 muestra que, de 54 jerarcas estudiados –21 ministros y 33 viceministros–, la mayoría contaba con amplia experiencia en altos puestos de la función pública. En efecto, el 70% de las y los funcionarios considerados se desempeñaron en el pasado como jerarcas de ministerios y viceministerios, fueron diputados y diputadas, o bien ocuparon los cargos superiores en embajadas, presidencias ejecutivas y juntas directivas. Otro 6% corresponde a personas con experiencia a nivel local, como regidores o alcaldes, así como a ex asesores o asesoras en el Poder Legislativo o en el Ejecutivo. Sobre el restante 24% no se conoce experiencia política previa de relevancia.

Esta amplia experiencia, sin embargo, no evitó la alta rotación del Gabinete, pues una significativa proporción de ellos dejó su puesto al cabo de los primeros veinticuatro meses de la administración Chinchilla. De hecho este Gabinete ha mostrado la mayor inestabilidad de las últimas cuatro administraciones, a pesar de ser un gobierno que da continuidad al anterior. Al considerar los primeros veinticuatro

meses de gestión, quince de los veintinueve ministros y ministras que iniciaron en mayo de 2010 dejaron sus carteras por diferentes motivos. Aunque los cambios de jerarcas pueden ser normales en cualquier gobierno, en este caso han sucedido en un contexto de denuncias de corrupción y mal manejo político que han terminado por afectar la labor del Ejecutivo en su conjunto.

El Gabinete que más se le acerca en inestabilidad es el de la administración Rodríguez Echeverría (1998-2002), que perdió once de sus ministros en los primeros dos años. En el gobierno Pacheco de la Espriella (2002-2006) nueve jerarcas dejaron su cargo, y en el de Arias Sánchez (2006-2010) solo ocho.

Con respecto al Legislativo, el análisis ocurre en un contexto atípico en la historia reciente del país: el Directorio Legislativo fue controlado, por primera vez desde 1969, por una coalición de partidos opositores denominada “Alianza por Costa Rica” y conformada por los partidos Acción Ciudadana, Movimiento Libertario, Unidad Social Cristiana, Accesibilidad sin Exclusión y Frente Amplio.

Con este telón de fondo, el estudio del desempeño legislativo toma en cuenta cuatro variables. La primera es la producción de leyes, un ámbito en el que esta Asamblea Legislativa ha sido bastante prolífica. Los primeros dos años de la administración Chinchilla fueron los más productivos en términos absolutos (206 leyes), si se comparan con los gobiernos anteriores, de Arias (124 leyes) y Pacheco (136 leyes). El comportamiento a lo interno de cada administración se mantuvo igual: la primera legislatura se caracteriza por tener una producción más abundante que la segunda.

Un análisis de más largo plazo se centra en el comportamiento del tipo de legislación aprobada en las segundas legislaturas, a partir del gobierno Calderón Fournier (1991-1992). Los datos reflejan que durante el período 2011-2012 la producción total (93 leyes) e incluso la de legislación sustantiva (33 leyes) fueron buenas en comparación con las otras legislaturas analizadas. El año de mayor producción -total y

sustantiva- fue el de la segunda legislatura de la administración Rodríguez Echeverría, con 124 y 43 leyes, respectivamente. Le siguió el gobierno de Figueres Olsen, con 95 leyes en total y 38 de contenido sustantivo (gráfico 1.6).

El segundo criterio de análisis refiere al alcance y la viabilidad económica de las leyes aprobadas. En el país ha sido una práctica reiterada promulgar legislación que reconoce derechos a la población y asigna nuevas competencias al Estado, pero sin crear las fuentes de financiamiento necesarias para el cumplimiento de las disposiciones. Ese fenómeno es el que este Informe ha llamado “promesa democrática” sin sustento económico, y su consecuencia es un Estado cada vez más expuesto a la crítica y el descontento ciudadanos, por su incapacidad de cumplir adecuadamente los nuevos mandatos.

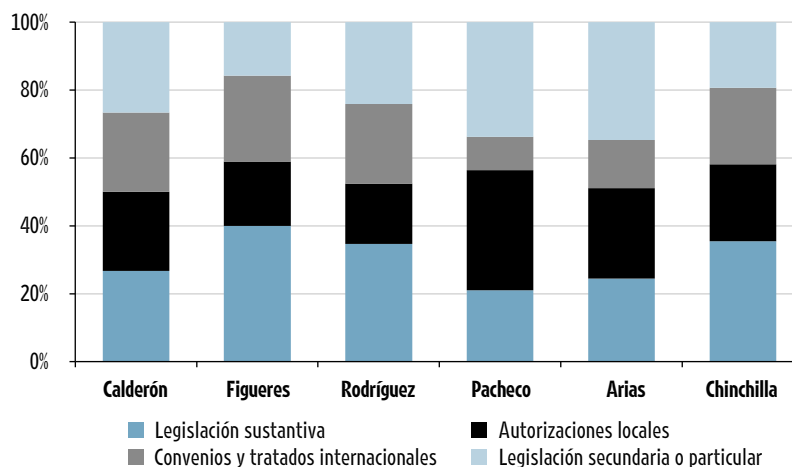
Al examinar las leyes que resultaron en promesa democrática durante las segundas legislaturas de las últimas seis administraciones, se observa que, en promedio, el 55% careció de fuentes de financiamiento. La legislatura 2011-2012 ha sido la menos cuidadosa en este sentido, pues el 68% de la legislación que concedió derechos y amplió las competencias del Estado no asignó

recursos para su cumplimiento.

Un tercer enfoque analítico determina la duración del proceso de producción de leyes. Considerando las segundas legislaturas de las últimas seis administraciones, la de 2011-2012 resultó ser la más lenta. En esta legislatura el tiempo promedio requerido para aprobar la totalidad de las leyes fue de 28,2 meses, muy por encima del segundo período del gobierno Figueres, cuando ese indicador se situó en 21,7 meses. Además, el 2011 fue el único año del período estudiado en que el proceso superó la barrera de los 24 meses. Ello muestra que los tiempos del Ejecutivo y del Legislativo no están coincidiendo, pues la mayoría de acuerdos legislativos provienen de administraciones anteriores. De las 93 leyes sancionadas en el período 2011-2012, el 55% se presentó en la administración Arias Sánchez, un 4% en la Pacheco de la Espriella y un 41% en la actual. Un fenómeno asociado a esta situación es la complejidad del proceso legislativo: leyes que tardan más en ser aprobadas implican, en principio, procesos de discusión y negociación más complicados. Esto puede deberse a muchos factores, entre ellos la diversidad de los partidos representados en el Congreso.

GRÁFICO 1.6

Leyes aprobadas en segunda legislatura, por administración, según tipo de legislación. 1991-2012
(porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en Gómez-Campos y Murillo, 2012.

Cuando la Asamblea Legislativa está conformada por múltiples fuerzas políticas con marcadas diferencias entre sí, los acuerdos pueden demandar mayor esfuerzo y tiempo para concretarse.

Un factor adicional que puede ayudar a explicar estos resultados tiene que ver con el hecho de que la “Alianza por Costa Rica” no tuvo una agenda consensuada de proyectos que guiara su gestión en el Directorio Legislativo. Por tanto, no pudo privilegiar la búsqueda de acuerdos sobre sus propias iniciativas. En este sentido, la conformación de la Alianza fue una excelente oportunidad -poco común en la práctica legislativa- para reducir los costos de transacción²⁴ que implica, para los partidos de oposición, negociar de manera independiente sus iniciativas, sobre todo si se considera que ninguno de ellos se acerca a la mayoría de votos en el Congreso. Pese a esa ventaja singular, la oportunidad fue desaprovechada.

Finalmente, un cuarto indicador mide la relevancia de la legislación aprobada, según las nuevas leyes (oferta legislativa) coincidan o no con los temas que personas expertas y los principales formadores de opinión identifican como prioritarios para el país (demanda legislativa). El desfase entre ambas categorías continuó en el período analizado, pues la brecha se situó en 86%, lo cual significa que casi nueve de cada diez leyes sobre temas considerados prioritarios no fueron aprobadas. En el período 2010-2011 esa proporción fue de 77%.

Amplias disparidades de desarrollo humano en el ámbito local

Para este Informe se realizó un ejercicio que buscó determinar la relación entre el bienestar de la población y la gestión de sus respectivas municipalidades. Para ello, con base en el índice de desarrollo humano cantonal (IDHC), elaborado por el PNUD, y el índice de gestión municipal (IGM), que utiliza la Contraloría General de la República²⁵ para medir el desempeño de los gobiernos locales, se creó una tipología de cuatro categorías de municipios, definidas a partir de los promedios del IDHC (0,77 puntos en una escala de 0 a 1) y del IGM (49,84 en una escala de 0 a 100).

De esta manera se obtuvo la siguiente clasificación:

- Municipios mejor posicionados, cuyos valores en ambos índices están por encima del promedio de todos los cantones.
- Municipios en situación de vulnerabilidad, en los que se combina una alta calidad de vida con una pobre gestión del ayuntamiento. Son vulnerables porque la deficiente gestión municipal pone en riesgo el bienestar de sus habitantes.
- Municipios con posibilidades de progresar, que presentan condiciones de vida por debajo de la media junto con un buen desempeño del gobierno local. En ellos el hecho de tener una gestión por encima de la media cantonal podría, en el mediano y largo plazo, contribuir a mejorar esas condiciones.
- Municipios doblemente rezagados, en los que coinciden las condiciones más desfavorables en materia de calidad de vida y una deficiente labor del ayuntamiento. En estos casos la interacción de los dos indicadores tiende a agravar la situación imperante.

Al aplicar esta tipología se observan grandes disparidades de desarrollo humano en el ámbito local. Un tercio de los municipios del país (25 de 80²⁶) se encuentra doblemente rezagado. Como se mencionó anteriormente, en estos casos la ineficiente gestión municipal puede agudizar las malas condiciones de vida imperantes. Por otra parte, 14 cantones corren el riesgo de experimentar deterioros en su calidad de vida, como consecuencia del pobre desempeño de sus ayuntamientos. En otros 18 cantones, por el contrario, la mejora de la calidad de vida de sus pobladores requiere que sus gobiernos locales apuesten por dar continuidad a su buena gestión. Los 23 cantones restantes se encuentran en una posición ventajosa, al tener mejores niveles de desarrollo humano y una gestión

municipal por encima del promedio (cuadro 1.5).

Se agudizan los síntomas de descontento ciudadano

El 2011 da cuenta de un deterioro en los principales indicadores que se utilizan para medir la adhesión de la ciudadanía costarricense a la democracia y sus instituciones. De acuerdo con el *Barómetro de las Américas* de 2012, el apoyo promedio al sistema político costarricense registró su nivel más bajo desde su primera medición en 1978: 56 puntos en una escala de 0 a 100. Nunca antes la cifra de Costa Rica había sido igual o menor a 60 puntos. Esta caída profundiza una tendencia de largo plazo que muestra un declive en el apoyo al sistema, y que ha coincidido con un período de deterioro y recomposición del sistema de partidos, volatilidad en las preferencias electorales, escándalos de corrupción y menores niveles de participación política. Esta reducción del apoyo al sistema político fue acompañada por una pérdida de apoyo y confianza en otras variables particulares de cultura política. Las caídas más significativas entre 2004 y 2012 son: el orgullo por el sistema político (15 puntos menos en 2012 que en 2004), el apoyo al sistema político y la percepción de que los tribunales de justicia garantizan un juicio justo (ambos con una merma de 12 puntos en el mismo período).

Simultáneamente, se dio un incremento de la protesta ciudadana que marcó el 2011 como el tercer año con mayor número de acciones colectivas desde 1995. Se contabilizaron 632 de estas movilizaciones, muy por encima de las cifras registradas en 2010 (340) y 2009 (394). A diferencia de lo ocurrido en otros “picos” de protesta -1995, 2000, 2004 y 2007- esta vez no hubo un único elemento aglutinador del descontento. Es decir, cada vez más actores de diferentes características están recurriendo a la movilización social para hacer llegar sus demandas al Gobierno. Desde ese punto de vista, la mayor dispersión y el significativo aumento en la cantidad de acciones colectivas reflejan un profundo malestar ciudadano, que no

CUADRO 1.5

Clasificación de municipios según calidad de vida y desempeño del gobierno municipal^{a/}

Municipios mejor posicionados		Municipios en situación de vulnerabilidad	
Atenas	Montes de Oca	Alvarado	Santo Domingo
Barva	Mora	Corredores	Turrubares
Belén	Moravia	Hojancha	
Carrillo	Oreamuno	Liberia	
Cartago	San Isidro	Montes de Oro	
Curridabat	San Pablo	Nandayure	
El Guarco	San Rafael	Nicoya	
Escazú	Santa Ana	Orotina	
Esparza	Santa Cruz	Puntarenas	
Flores	Tibás	Puriscal	
Heredia	Tilarán	San Mateo	
La Unión		Santa Bárbara	
Municipios con posibilidades de progresar		Municipios doblemente rezagados	
Aguirre	San José	Abangares	Limón
Alajuela	San Ramón	Acosta	Los Chiles
Buenos Aires	Sarapiquí	Alajuelita	Matina
Cañas	Tarrazú	Alfaro Ruiz	Naranjo
Coronado	Valverde Vega	Aserrí	Osa
Desamparados		Bagaces	Paraíso
Garabito		Coto Brus	Parrita
Goicoechea		Dota	Pococí
Grecia		Guácimo	Siquirres
Palmares		Guatuso	Talamanca
Pérez Zeledón		Jiménez	Turrialba
Poás		La Cruz	Upala
San Carlos		León Cortes	

a/ No se considera el cantón de Golfito debido a que no registra información en el índice de gestión municipal.

Fuente: Elaboración propia con base en Alfaro-Redondo, 2012.

encuentra medios de canalización en los partidos ni en las instituciones, e incluso tampoco en las organizaciones tradicionales de la sociedad civil.

El comportamiento interanual también reflejó un cambio sustancial con respecto a años anteriores. Considerando el período 1995-2011, en promedio hubo 34 acciones colectivas por mes. Típicamente, el primero y último trimestres del año son más calmos, en tanto que marzo, julio y agosto suelen ser los meses de mayor actividad en esta materia. En cambio, durante el año en estudio la movilización se dio de manera generalizada durante los

últimos siete meses del año, con un significativo incremento en noviembre, mes que suele ser bastante calmo en la serie de tiempo.

Poder Judicial mejora desempeño general, pero su imagen política se deteriora

Al observar los principales indicadores agregados del Poder Judicial, el 2011 marca un punto positivo con respecto a los últimos años. Hubo mejoras en la productividad, que se situó en 618 casos terminados por juez, en contraste con 599 en 2010. De mantenerse esta tendencia, es de esperar que la cantidad de

casos activos disminuya de forma considerable en los próximos años. Además se redujo la presión de casos que ingresan anualmente al sistema: la entrada neta por juez (666) se redujo luego de dos años de estancamiento, y fue la segunda más baja desde 2005.

Igualmente, el proceso de modernización desarrollado en años recientes ha sido complementado con reformas de tipo organizativo que muestran resultados favorables. Los tribunales de flagrancia son un buen ejemplo. Por medio de esas instancias se ha vuelto más expedita la tramitación de casos en que los imputados han sido sorprendidos *in fraganti*. Con ello el sistema de administración de justicia se acerca al principio de justicia pronta, aunque en otras materias todavía se debe avanzar más en la agilización de los procesos.

El acatamiento de las sentencias de la Sala Constitucional sigue siendo alto. Con información para el período de octubre de 2009 a mayo de 2012, se dio seguimiento a 4.298 sentencias, de las cuales 3.248 (el 76%) fueron acatadas en todos sus extremos. Al evaluar el grado de cumplimiento según el año en que la sentencia debió hacerse efectiva, se observa que en el 2011 fueron comparativamente menos las órdenes con cumplimiento pleno. Al 31 de mayo del presente año se había acatado el 69% de las sentencias emitidas por la Sala durante el 2011, el 77% de las dictadas en 2010 y el 94% de las correspondientes a 2009. Aunque se registró un leve descenso con respecto a 2010, en general el país mantiene el respeto al Estado de derecho, en apego al principio de justicia cumplida.

Sin embargo, hay un aspecto en el cual el sistema de administración de justicia no envía un mensaje positivo, y se refiere a sus actuaciones en el plano político. Durante el 2011, al menos tres acontecimientos pusieron en evidencia conflictos internos en el Poder Judicial que trascendieron a la opinión pública, con el riesgo de generar desgaste institucional y pérdida de legitimidad ante la ciudadanía.

El primer caso fue el de un magistrado suplente de la Sala Segunda que, en ejercicio de sus funciones, aceptó

un contrato para asesorar a la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (Jupema), en un proceso judicial que enfrentaba ante la misma Sala. Este evidente conflicto de intereses generó molestia entre las y los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, por el impacto negativo que podía traer a la imagen institucional. El hecho culminó con la renuncia del magistrado suplente, luego de que el asunto fuera ampliamente ventilado en los medios de comunicación y las redes sociales.

El segundo acontecimiento también fue protagonizado por un magistrado suplente, esta vez de la Sala Primera, a quien se responsabilizó por la fuga de un borrador del fallo sobre el caso de la minería a cielo abierto en la zona de Crucitas, en San Carlos²⁷. Aparentemente, este funcionario compartió la información con la empresa involucrada en el proceso judicial. Este es un tema muy conflictivo, que desde el 2010 ha suscitado numerosas acciones colectivas. En ese contexto, la fuga del borrador de la sentencia abrió interrogantes en los medios de comunicación y las redes sociales sobre la neutralidad del Poder Judicial frente a intereses particulares, y generó una discusión pública entre los grupos involucrados en el caso -ambientalistas, académicos y empresarios-, una situación poco conveniente para la imagen del Poder Judicial.

El tercer acontecimiento fue la discusión, en el seno de la Corte Plena, sobre la decisión del Fiscal General de rastrear las comunicaciones de tres magistrados de la Sala Tercera, ante aparentes contactos de estos con políticos implicados en la apelación del caso Caja-Fischel, de conocimiento en ese tribunal. Esta discusión provocó una primera decisión -abrir una investigación contra el Fiscal General-, que generó polémica en la opinión pública y un debate sobre la posibilidad de que la Corte pretendiera vulnerar la

autonomía de la Fiscalía General. El acuerdo de investigar fue anulado posteriormente.

En suma, situaciones como estas no corresponden al rol tradicional -jurídico- de la institución y, de continuar, pueden lastimar la imagen y la legitimidad del Poder Judicial.

Política exterior: crisis en la Cancillería y dinamismo en la agenda comercial

La política exterior costarricense tiene una singularidad: su aparato de conducción es bicéfalo. Por un lado, la responsabilidad del componente diplomático y político de las relaciones internacionales recae en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, conocido como la Cancillería. Por el otro, el componente de comercio exterior es liderado por el Ministerio de Comercio Exterior (Comex) en coordinación con otras instituciones, como la Promotora de Comercio Exterior (Procomer) y la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (Cinde), entre otras.

Con base en ello, la evaluación sobre los componentes de la política exterior durante el 2011 arroja resultados disímiles. En lo que concierne a las competencias de la Cancillería el balance es negativo. En el año bajo análisis no hubo acciones significativas que posicionaran al país como defensor de los derechos humanos y los valores democráticos en el plano internacional, ni que sostuvieran el protagonismo que se logró en la administración anterior (2006-2010). Más aun, en la segunda mitad del 2010 y todo el 2011 dos temas ocuparon gran parte de la atención y del trabajo realizado por este Ministerio: el conflicto con Nicaragua, que resultó en una demanda ante la Corte Internacional de Justicia y sobre la cual aún no hay un resultado definitivo, y las denuncias de irregularidades en los nombramientos del Servicio Exterior. En este contexto se dio un cambio de Canciller, algo

poco común en esta cartera. De manera que, en general, los primeros dos años de la presente Administración mostraron problemas en la conducción del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Las acciones implementadas fueron más reactivas que propositivas, y no hubo evidencia de prioridades y lineamientos claros en esta materia.

En el caso del Ministerio de Comercio Exterior el balance es más bien positivo, pues es un área que sigue mostrando dinamismo y acciones concretas dirigidas a la extensión y el fortalecimiento de la participación del país en los mercados internacionales. Al menos dos grandes áreas de trabajo orientaron los esfuerzos en materia comercial durante el período en estudio: i) relaciones con regiones o países específicos según las prioridades comerciales del país, y ii) acciones en el marco de los foros globales que constituyen la institucionalidad multilateral de comercio exterior.

Destaca el impulso de tratados de libre comercio con regiones estratégicas, ya sea que se tratara de iniciativas que iniciaron en anteriores administraciones, como el tratado de libre comercio con China, o bien de la construcción de nuevas alianzas comerciales, como el estudio de factibilidad para un TLC con Corea. En general, las acciones realizadas en los últimos años, y el 2011 no fue la excepción, se han concentrado en los tres principales socios comerciales del país: Centroamérica, Estados Unidos y Europa. Otros focos de atención son la búsqueda de un acercamiento a la región Asia-Pacífico y la profundización de los vínculos comerciales con otras naciones de América del Sur y el Caribe.

Vale anotar que en términos generales la estrategia comercial de esta administración no se aleja de la implementada en el gobierno anterior, lo cual refleja la voluntad de seguir promoviendo la vinculación de Costa Rica a la economía global.

Debates para el desarrollo

Producción cultural: nuevos aportes para su conocimiento

Este capítulo retoma un esfuerzo por analizar la relación entre cultura y desarrollo humano, que se inició en el año 2002 con la realización de un primer estudio sobre la producción cultural del país, para el *Noveno Informe Estado de la Nación*. En esa ocasión se señaló que la información para explorar ese vínculo era limitada, y en términos generales, el principal hallazgo que se logró reportar con alguna precisión fue que la oferta artística del país mostraba una alta concentración en la zona metropolitana, especialmente en San José.

Una década después, los entes públicos de ese sector han generado un incipiente pero importante proceso de construcción de indicadores. Destacan la creación del Sistema de Información de Cultura en el Ministerio de Cultura y Juventud (MCJ), la aplicación de la primera Encuesta Nacional de Hábitos y Prácticas Culturales y la publicación del *Atlas de infraestructura y patrimonio cultural de las Américas: Costa Rica*. Además una comisión interinstitucional conformada por el BCR, el MCJ, el INEC, el ITCR y el Programa Estado de la Nación, entre otras entidades, trabaja en la inclusión del tema cultural en el Sistema de Cuentas Nacionales.

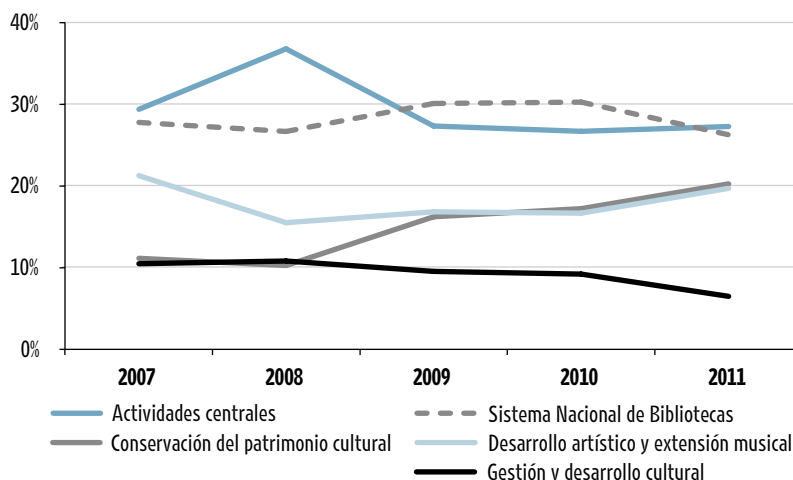
Con este marco, el capítulo examina los espacios de expresión cultural en que el Estado interviene de manera directa o indirecta, así como el quehacer de organizaciones privadas que forman parte o tienen relación con el sector.

Un hallazgo clave es que el entramado institucional (público y privado) en el área de cultura comprende un conjunto diverso de entidades que son relativamente débiles y tienen dificultades para superar su dispersión. Aunque la producción cultural se ha ampliado en los últimos años, esas instituciones tienen dificultades para ejecutar acciones que fortalezcan el impacto de la cultura en diversos ámbitos, especialmente en localidades fuera de la ciudad de San José. El texto ofrece una plataforma de datos y valoraciones que se espera sirvan como punto de partida para el seguimiento sistemático del tema en futuros Informes.

La investigación muestra que las intervenciones públicas se han enfocado en gran parte en la producción de eventos, mientras que la promoción del desarrollo cultural a escala local y regional es apenas incipiente, y es poco el apoyo con que cuentan los grupos y artistas independientes. En términos de los programas y recursos del MCJ, desde 2007 ha venido creciendo el porcentaje dedicado a los rubros de “Conservación del patrimonio” y “Desarrollo artístico y extensión musical”, en detrimento del área de “Gestión y desarrollo cultural” (gráfico 1.7). Además, se observan debilidades en la protección del patrimonio

GRÁFICO 1.7

Proporción del presupuesto del MCJ^{a/}, por programa presupuestario



a/ No incluye los órganos desconcentrados.

Fuente: Elaboración propia con datos del MCJ.

cultural. Pese a eso, se debe reconocer una importante apuesta por ampliar el alcance local de algunos esfuerzos, como es el caso de la educación musical.

El capítulo también da una mirada a la información (limitada) sobre la gestión cultural independiente y da cuenta de que los artistas y grupos de ese sector, en general, enfrentan problemas que no han variado a través del tiempo, como la dificultad para incorporarse a sistemas de patrocinadores y mecenazgos, falta de incentivos o acceso a los recursos públicos, sean estos financieros o no -como sucede con el acceso a la infraestructura cultural, por ejemplo- y situaciones de índole laboral. Como aporte final, el capítulo señala un conjunto de retos de investigación identificados en el análisis.

Reconocimiento y exigibilidad de los derechos de los pueblos indígenas: una aproximación

En el análisis sobre el desarrollo humano se parte de que del acceso a oportunidades y el desarrollo de capacidades de las personas (tal como se definen en el capítulo 2 de este Informe) no se debe ver afectado por desigualdades de ningún tipo. El capítulo 7 de este Decimotavo Informe busca, en ese sentido, ofrecer elementos que permitan aproximar y comprender mejor algunos factores que inciden en la desigualdad de oportunidades que experimentan específicamente los pueblos indígenas. Más que hacer una evaluación detallada y exhaustiva de las condiciones de vida o del grado de cumplimiento de las obligaciones del Estado con esta población, se pretende contribuir en la elaboración de una herramienta de seguimiento que permita valorar avances, problemas y rezagos en el reconocimiento y exigibilidad de sus derechos, así como identificar desafíos de investigación.

El capítulo presenta un perfil (básico) de la población indígena, con base en los resultados del Censo 2011. Si bien estos muestran avances importantes en los últimos diez años, cuando se comparan con el resto de la población afloran importantes y persistentes brechas. En el gráfico 1.8 se observa que en algu-

nos temas las diferencias son menos marcadas que en otros. Hay mejoría en el acceso a servicios básicos como agua y electricidad, pero las coberturas se mantienen por debajo en más de 20 o 30 puntos porcentuales con respecto a la población no indígena. También los problemas de hacinamiento se duplican en la comparación. En materia de derechos fundamentales, como la salud y la educación, la situación es muy contrastante. El analfabetismo ronda el 7,7%, frente a un 2,2% del resto de habitantes. Asimismo, las personas indígenas siguen registrando menos años de estudio que sus contrapartes no indígenas (6,1 versus 7,7) y menor porcentaje de asistencia a la educación (64,9% versus 71,7%). Las brechas en la población con secundaria completa o más es de diez puntos porcentuales: 22,3% contra 35,1%. Cabe resaltar que dada la gran heterogeneidad de los pueblos indígenas del país, también se reportan en diferencias entre ellos en varios indicadores, así como entre la población indígena que vive dentro y fuera de los territorios indígenas.

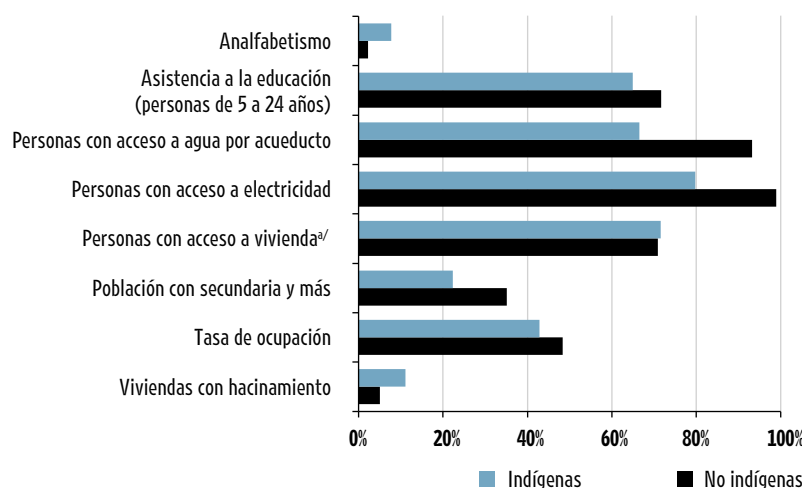
Posteriormente se explora el ámbito normativo e institucional. Utilizando una tipología de derechos basada en la normativa nacional e internacional, se

identifican los instrumentos jurídicos que tutelan esos derechos y las entidades que se relacionan con su aplicación. Además se presentan ejemplos y casos concretos que ilustran los problemas o avances en su cumplimiento. Con base en esos análisis, el capítulo propone una agenda de investigación para seguir profundizando en el tema y aportar elementos que permitan diseñar acciones y políticas orientadas a concretar los derechos de los pueblos indígenas. También se incluye un aporte especial elaborado por la Defensoría de los Habitantes, en torno a su papel particular en esta materia.

El ejercicio realizado, si bien no permite arribar a conclusiones definitivas sobre el tema (en especial sobre el cumplimiento de los derechos), sí ofrece algunos hallazgos interesantes. El primero es que la población indígena experimenta los mismos cambios demográficos que vive el país en su conjunto (destaca el hecho de que las mujeres indígenas han alcanzado la tasa de fecundidad de reemplazo) y que ha mostrado avances sustantivos en indicadores sociales desde el anterior censo de población (2000). Sin embargo, como se dijo antes, sigue mostrando grandes brechas, tanto en relación con

GRAFICO 1.8

Indicadores seleccionados de la población indígena y no indígena. 2011 (porcentajes)



a/ Personas que residen en viviendas propias o que están pagando a plazos.

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población del 2011, del INEC.

el resto de los habitantes como entre los mismos pueblos indígenas. El segundo hallazgo es que el marco jurídico en que se han inscrito los derechos indígenas es amplio y, en su mayor parte, de vieja data; las normas más recientes se han dictado mediante decretos muy específicos. Además, hay problemas de concreción en cuanto a reglamentos e instrumentos que permitan hacer efectivos los mandatos de esa normativa. Y un último hallazgo de relevancia es que el marco institucional no corresponde a entidades especializadas en asuntos

indígenas, sino que es una extensión de las funciones de los entes que prestan servicios sociales a toda la población.

El capítulo señala algunos desafíos que el país tiene ante sí para avanzar en el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas, entre ellos: i) crear la reglamentación interna o realizar los ajustes necesarios en la existente para incrementar la concreción de los derechos reconocidos, ii) fortalecer la capacitación de los funcionarios públicos en el conocimiento del marco normativo vigente en la materia y su aplicación,

iii) mejorar y aumentar el diseño de mecanismos que permitan la participación independiente y directa de los pueblos indígenas en planes, programas y proyectos que podrían afectar sus territorios, iv) diseñar e implementar mecanismos que den especificidad a la atención de los servicios sociales como educación y salud y, v) clarificar y monitorear la aplicación de la normativa relativa a la propiedad, la tierra y el territorio de los pueblos indígenas.

Este capítulo estuvo a cargo de Jorge Vargas-Cullell y Leonardo Merino, con el apoyo de Natalia Morales, Karla Meneses, Steffan Gómez, Juan Guillermo Murillo, Karen Chacón y Fraya Corrales, quienes también elaboraron los resúmenes de capítulos y las preguntas presentadas en la sección “Tiempo de exigir una deliberación política de calidad”.

La versión final del capítulo se discutió y aprobó en reunión del Consejo Consultivo el 26 de septiembre de 2012.

La revisión de cifras estuvo a cargo de Natalia Morales, Antonella Mazzei, Karla Meneses y Juan Guillermo Murillo.

NOTAS

1 La estabilidad monetaria hace referencia al bajo nivel de inflación, la estabilidad en las tasas de interés y la reducida variación del tipo de cambio, el cual se mantuvo adherido al límite inferior de la banda, en niveles similares a los del 2006.

2 Incluye a los sectores de la “vieja economía” (agricultura para el mercado interno, agroexportación e industria tradicionales) y a los servicios de apoyo sin considerar el gobierno y los servicios especializados.

3 A saber, la Convención Interamericana contra la Corrupción, la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción y el Convenio de Lucha contra la Corrupción de la OCDE.

4 Por rentabilidad de la educación se entiende el porcentaje de incremento que cada año adicional de educación formal genera en el ingreso de un ocupado. De forma alternativa se puede utilizar, en lugar del número de años de educación formal, el nivel de instrucción de la persona. En este caso, el resultado muestra el aumento que genera cada nivel adicional de formación, con respecto al rendimiento que obtiene una persona que carece de educación formal. Para detalles de esta metodología véase Mincer, 1974; Heckman et al., 2003 y Sapelli, 2003.

5 Se considera que en una vivienda hay hacinamiento cuando el número de personas por dormitorio es mayor a tres.

6 A diciembre de 2011 la población penitenciaria incluía: 12.154 personas en el programa institucional (encarcelamiento y privación de libertad), 1.475 en el programa semiestitucional (las personas no están recluidas todo el tiempo en un centro cerrado), 11.013 en el programa de comunidad (beneficiados con la suspensión del procedimiento a prueba, medidas alternativas a la prisión o libertad condicional) y 600 en el programa de atención a la población penal juvenil (personas de 12 a 18 años).

7 Medida que se usa para cuantificar la desigualdad en la distribución de los ingresos. Toma valores entre 0 y 1, donde 0 corresponde a la perfecta igualdad (todos los habitantes tienen los mismos ingresos) y 1 corresponde a la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno).

8 Este indicador se obtiene al descomponer el nivel de crecimiento del PIB según sus grandes sectores. El sector de telecomunicaciones y servicios empresariales explica 2 puntos porcentuales del 4,2% del crecimiento de la economía (1,3 y 0,7 puntos, respectivamente).

9 Corresponde al crecimiento en millones de dólares. La tendencia se mantiene si se compara la tasa de crecimiento en términos reales reportada en las estadísticas de cuentas nacionales; en este caso las exportaciones de bienes crecieron 5,5%, cifra superior al promedio del período 2000-2008 (4,4%).

10 Sin tomar en cuenta el territorio de áreas protegidas.

11 Las referencias que aparecen antecedidas 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.

12 Este es un dato preliminar calculado por ProDUS-UCR.

13 Como se ha mencionado en otras ediciones de este Informe, los análisis de agua que se realizan en el país por lo general son de tipo microbiológico y fisicoquímico, que corresponden a los niveles 1 y 2 del Reglamento para la Calidad del Agua Potable (decreto 32324-H). Otras sustancias como plaguicidas, compuestos orgánicos, metales y contaminantes emergentes, no son objeto de análisis periódicos.

14 Este dato ha sido cuestionado. En primer lugar, se basa en información proveniente de una encuesta realizada a productores y, en segundo lugar, las cifras de divisas generadas por la exportación de piña han aumentado a un ritmo significativo, que no parece corresponder con la estabilidad reportada en cuanto al área de cultivo.

15 Según el más reciente estudio de Fonafifo, no se puede afirmar con certeza que la diferencia de 0,94% entre los análisis de 2005 y 2010 corresponda a un incremento neto, dado que las fotografías satelitales empleadas en el último año tienen una mejor resolución. No obstante, sí es posible concluir que el país ha consolidado la recuperación de su cobertura boscosa.

16 La deforestación bruta es la pérdida de cobertura en un período dado; se correlaciona con la pérdida de calidad de la cobertura boscosa. En su cálculo no se considera la regeneración.

17 La deforestación neta es la pérdida de cobertura en un período dado, después de considerar la regeneración. La cobertura recuperada se suma al área de bosque que permanece hasta el final del período.

18 Los datos de 2012 cubren hasta el mes de mayo.

19 El concepto de “riesgo extensivo” refiere a la exposición de poblaciones dispersas a condiciones reiteradas o persistentes de impactos de baja o mediana intensidad.

20 El concepto de “riesgo intensivo” refiere a condiciones de concentración de población o infraestructura que favorecen altos impactos como resultado de un bajo número de eventos, o incluso de uno solo.

21 Se trata de una primera aproximación, que deberá ser profundizada con el tiempo. Se utilizó el método de necesidades básicas insatisfechas (NBI), concebido para identificar grupos de población que no logran satisfacer un conjunto de necesidades que universalmente se consideran indispensables para el bienestar de las personas. En concreto, se trabajó la dimensión de “acceso a albergue digno” (o NBI de albergue), con información del INEC y los datos de damnificados por eventos hidrometeorológicos de la base Desinventar. El acceso a albergue digno es primordial para que los miembros de un hogar se protejan de amenazas de origen natural o humano, de modo que se reduzcan su exposición y su vulnerabilidad frente a ellas.

22 Estas probabilidades de urbanización fueron estimadas para tres períodos (1986, 1997 y 2010) en toda la GAM. Se seleccionaron cuatro localizaciones con características similares de crecimiento urbano, que después fueron agrupadas en dos parejas. La pareja 1 toma la probabilidad de urbanizar un lugar cercano al valor promedio dentro del anillo de contención, y el otro cercano al valor promedio fuera del anillo de contención. La pareja 2 se ubica en las cercanías del límite de contención: uno de sus componentes está 150 metros hacia adentro y el otro 150 metros hacia afuera del anillo. El 13% mencionado se obtiene de restar 0,1565 (el aumento de la probabilidad de ser urbano ocurrido cerca del límite de crecimiento y dentro de este, en el período 1986-2010) a 0,0269 (el mismo aumento de probabilidad para el mismo período, pero fuera del límite de crecimiento).

23 El Plan Regional Urbano de la Gran Área Metropolitana (Prugam) fue el resultado de un proyecto que se desarrolló entre 2004 y 2009, promovido por el Consejo Nacional de Planificación Urbana y su brazo técnico, la Secretaría Técnica del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, con respaldo económico de la Unión Europea. Fue presentado oficialmente en noviembre de 2008 y en abril de 2010 fue rechazado por las autoridades del INVU.

24 El costo de transacción es un término utilizado en Economía para medir los costos que las partes asumen en el proceso de negociación y acuerdo sobre una transacción determinada (Mankiw y Taylor, 2006). En este caso alude a los costos que enfrentan los partidos de oposición, al impulsar propuestas legislativas sin contar con los votos suficientes para su aprobación. En principio, cuanto menor es la cantidad de diputados de un partido, mayores son los costos de transacción que debe asumir para lograr la aprobación de sus iniciativas.

25 Para calcular el índice de desarrollo humano cantonal el PNUD utiliza la misma metodología que mide el índice de desarrollo humano de los países. Para más información consúltense PNUD-Costa Rica y UCR, 2011. En el caso del índice de gestión municipal, la CGR evalúa 61 indicadores agregados en cinco ejes: i) desarrollo y gestión institucional, ii) planificación, participación ciudadana y rendición de cuentas, iii) gestión de desarrollo ambiental, iv) gestión de servicios económicos y v) gestión de servicios sociales. Para más detalles véase CGR, 2012.

26 No se considera el cantón de Golfito debido a que no registra información en el índice de gestión municipal.

27 Cabe recordar que este caso involucró a una empresa privada que inició operaciones para explotar yacimientos de oro en la zona de Crucitas, al amparo de un decreto ejecutivo que declaraba de conveniencia nacional e interés público esa actividad. Ante diversas denuncias por el impacto ambiental del proyecto, una sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo anuló la concesión otorgada a la empresa. La Sala Primera era la encargada de confirmar o anular esa sentencia.

P A R T E



Seguimiento del desarrollo humano sostenible

CAPÍTULO
2Equidad
e integración social

INDICE

Hallazgos relevantes
Valoración general
Valoración del Decimoséptimo Informe
Aspiraciones
Introducción

Balance general

Acceso a una vida larga y sana
 Acceso al conocimiento
 Acceso a vivienda digna
 Acceso a una vida libre de amenazas
 Acceso a ingreso digno

Igualdad de oportunidades

Creciente desigualdad en la distribución del ingreso
 La pobreza se mantiene estancada, por lo que crece el número de personas pobres
 Perfil de la población pobre en los últimos veinte años
 Condiciones de vida del adulto mayor

Gestión de la equidad y la integración social

Gestión en los mercados de trabajo
 Gestión desde el Estado
 Avances en la Red Nacional de Cuido
 Rectoría sigue sin fortalecerse

HALLAZGOS RELEVANTES

>> Entre el 30 de mayo y el 3 de junio se realizó el X Censo Nacional de Población, que contabilizó 4.301.712 habitantes. En el período intercensal 2000-2011 la población creció a una tasa media anual del 1,1%, muy inferior a los dos registros previos (2,3% entre 1973 y 1984, 2,8% entre 1984 y 2000).

>> El VI Censo de Vivienda registró 1.360.046 unidades habitacionales. El 89,1% de ellas corresponde a viviendas individuales ocupadas, un 10,8% a desocupadas (en construcción, para alquilar o vacacionar) y el restante 0,1% a residencias colectivas.

>> En 2011 Costa Rica mejoró en forma simultánea todos los indicadores de logro en materia de salud, incluyendo reducciones en la mortalidad bruta, materna e infantil y aumentos en la esperanza de vida.

>> No hubo avances en la tasa neta de escolaridad en la educación diversificada, que alcanzó un escaso 46,5% (creció 0,2 puntos porcentuales con respecto a 2010).

>> Se aprobó la reforma al artículo 78 de la Constitución Política, para el fortalecimiento del derecho a la educación. La normativa hace obligatorio el ciclo diversificado y establece que la inversión estatal en educación incluya la universitaria, no será inferior al 8% del PIB. Esta disposición comenzará a regir en el 2014.

>> Se promulgó el Decreto de Sodas Estudiantiles, n° 36910-MEP-S, con el objetivo de promover hábitos alimentarios saludables en la población escolar.

>> El número de jóvenes que no estudian ni trabajan, conocidos como “nini”, disminuyó en 20.462 personas entre 2010 y 2011, con lo cual se revirtió el incremento observado en los años 2009 y 2010, y constituye el descenso más significativo desde 2001.

>> La incidencia de la pobreza total y extrema no tuvo cambios estadísticamente significativos. En 2011 el 21,6% de los hogares costarricenses estaba en situación de pobreza total y un 6,4% en extrema pobreza, lo que equivale a 1.140.435 personas pobres.

>> La brecha entre la pobreza rural y la urbana se acortó en un punto porcentual, como resultado de un aumento en la incidencia urbana (que llegó al 19,1%) y una leve reducción en la rural (al 26,0%).

>> La desigualdad en la distribución de los ingresos sigue creciendo. El coeficiente de Gini pasó de 0,508 en 2010, a 0,515 en 2011. La región Brunca es la más desigual del país.

>> La tasa de desempleo abierto creció 0,4 puntos porcentuales: de 7,3% en 2010 a 7,7% en 2011. Los grupos más afectados siguen siendo las mujeres, los trabajadores de la zona urbana y las regiones Pacífico Central y Huetar Atlántica. El desempleo de las personas del primer quintil de ingresos es diez veces mayor que el de los que se ubican en el quinto quintil: 21,4% versus 2,3%.

>> La Gran Área Metropolitana ostenta las mejores condiciones de vida en materia de acceso a servicios públicos, calidad de la vivienda, tenencia de activos y logro educativo.

>> El mercado de trabajo incumple las garantías laborales. Según la Encuesta Nacional de Hogares de 2011, uno de cada cinco ocupados no recibe aguinaldo, tres de cada diez no disfrutan de vacaciones pagadas ni tienen cobertura por enfermedad o riesgos del trabajo y a cerca de la mitad no se les reconoce el pago de horas extra.

>> La inversión social pública real cayó un 0,5% entre 2010 y 2011, lo que en términos per cápita equivale a una disminución de 1,6%. Esta contracción refleja un quiebre en la tendencia alcista que se venía observando desde el año 2006.

CUADRO 2.1

Resumen de indicadores sociales. 1990-2011

Indicador ^{a/}	1990	1995	2000	2005	2010	2011	Diferencia 1990-2011
Expansión de capacidades							
Esperanza de vida al nacer (años)	77,0	76,3	77,7	79,1	79,0	79,3	2,3
Hombres	74,8	74,0	75,4	76,8	76,5	76,9	2,1
Mujeres	79,3	78,7	80,3	81,5	81,7	81,8	2,5
Tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	14,8	13,3	10,2	9,8	9,5	9,1	-5,7
Cobertura de la PEA por seguro de salud ^{b/} (%)	64,7	68,8	64,6	55,0	70,0	69,5	4,8
Asalariados	72,5	70,3	63,7	61,0	68,8	67,4	-5,1
No asalariados	37,0	76,7	35,8	45,3	81,7	84,5	47,5
Cobertura de la PEA por seguro de pensiones ^{b/} (%)	44,6	46,6	48,0	46,8	62,6	61,9	17,3
Escolaridad promedio de las personas de 18 a 64 años ^{b/} (años)	7,2	7,6	8,0	8,5	8,8	8,9	1,8
Población de 25 a 39 años que tiene secundaria completa y más ^{b/} (%)	31,2	33,8	32,8	36,0	40,3	42,2	11,0
Población de 12 a 24 años que no estudia ni trabaja ^{b/} (%)	23,3	19,4	18,6	13,8	14,3	12,2	-11,1
Población de 12 a 18 años que asiste a la educación ^{b/} (%)	58,6	67,0	69,1	79,5	82,4	83,7	25,1
Tasa neta de escolaridad en educación regular ^{c/} (%)							
Primaria	96,0	97,4	99,7	100,0	100,0	100,0	4,0
Tercer ciclo		55,8	60,8	75,0	79,9	81,7	30,7
Educación diversificada		29,5	32,2	40,1	46,3	46,5	16,4
Población de 18 a 24 años que asiste a educación superior ^{b/} (%)		16,0	22,1	23,9	25,2	27,3	11,2
Tasa neta de participación laboral ^{d/}	57,3	57,9	58,0	61,2	59,1	60,7	3,4
Hombres	82,5	81,8	79,2	79,6	75,9	76,8	-5,7
Mujeres	32,5	34,9	37,8	43,6	43,5	45,7	13,2
Tasa de desempleo abierto ^{d/} (%)	4,5	5,1	5,1	6,6	7,3	7,7	3,2
Hombres	4,0	4,5	4,3	5,0	6,0	6,0	2,0
Mujeres	5,8	6,4	6,7	9,6	9,5	10,3	4,5
Índice de salarios mínimos reales, promedio del año (base 1984=100)	100,8	104,4	115,6	113,1	122,3	124	23,2
Ingreso promedio real mensual de los ocupados ^{e/} (julio 2006=100)	168.565	191.492	212.415	195.407	249.613	257.680	89.115
Gasto público social real en relación con el PIB (%)	15,8	15,2	17,3	17,2	22,5	22,4	7,5
Inversión social real per cápita (miles de colones constantes de 2000 por habitante)	178,4	181,6	204,4	204,1	239,4	235,6	57,1
Tasa de delitos contra la vida ^{f/} (por 100.000 habitantes)	229	333	367	385	430	376	146,9
Tasa de delitos contra la propiedad ^{f/} (por 100.000 habitantes)	627	624	1.241	1.505	1.825	1.764	1.138
Tasa de homicidios (por 100.000 habitantes)	4,6	5,3	6,1	6,9	11,3	10,3	5,7
Brechas de equidad							
Coefficiente de Gini ^{b/}	0,464	0,467	0,487	0,485	0,508	0,515	0,051
Relación entre el ingreso promedio del hogar del quinto quintil y del primero ^{g/} (veces)	8,2	7,9	9,7	9,4	9,9	11,6	3,4
Tasa de dependencia económica en los hogares ^{h/}							
Pobres		3,0	2,9	2,9	2,4	2,2	-1,1
No pobres		1,4	1,3	1,0	1,0	0,9	-0,5
Hogares pobres ^{b/} (%)	27,4	20,4	20,6	21,2	21,3	21,6	-5,8
Relación de la incidencia de pobreza entre la región más alta y la más baja ^{b/} (veces)	2,09	2,31	2,29	1,85	2,04	1,85	-0,24
Deserción escolar en educación secundaria ^{i/} (%)		13,7	11,9	12,5	10,2	11,1	-2,6
Relación entre dependencia pública y privada (veces)		7,7	7,1	8,1	6,0	6,9	-0,8
Relación entre zona rural y urbana (veces)		1,0	1,0	1,2	1,3	1,2	0,2

a/ Para conocer las fuentes de las variables puede consultarse el apartado "Fuentes y notas técnicas", en el Compendio Estadístico de este Informe.

b/ Estas variables tienen como fuente de datos las encuestas de hogares realizadas por el INEC. Las cifras de 1990 a 2009 corresponden a las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), mientras que los datos de 2010-2011 proceden de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a: i) cambios en la muestra y en el cuestionario, ii) utilización de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión y iii) cambios en la medición del ingreso y de la pobreza.

c/ El Departamento de Análisis Estadístico del MEP ajustó la serie de tasas netas de escolaridad con las proyecciones de población de septiembre de 2008, y modificó las edades oficiales para cada nivel. Para más detalle consúltese las "notas técnicas", en el Compendio Estadístico.

d/ Las cifras de 1990 a 2009 corresponden a las EHPM, mientras que los datos de 2010-2011 proceden de las Enaho. Debido al cambio en el límite de edad de la fuerza de trabajo que aplicó esta última encuesta, toda la serie fue recalculada para la población de 15 años o más. Las cifras de 2010-2011 no son comparables con los años anteriores.

e/ Se toma como referencia el ingreso promedio mensual de los ocupados en la ocupación principal, según las encuestas de hogares. Se divide entre el índice de precios al consumidor, cuya base es julio de 2006. Para 2010-2011 la Enaho introdujo cambios en la medición de los ingresos, por lo cual sus resultados no son comparables con los de años anteriores, pues se ampliaron las preguntas (para captar, por ejemplo, salario en especie, aguinaldo, salario escolar), se limitó el período de referencia al mes anterior y se imputan ingresos ignorados. En 2010-2011 se consigna el ingreso bruto con imputación de valores no declarados.

f/ Considera los casos entrados al Ministerio Público. Se utilizan las proyecciones de población del INEC y el CCP-UCR.

g/ Los quintiles son establecidos con base en el ingreso promedio per cápita del hogar. Para estimar los quintiles en el 2010 se utilizó el ingreso neto sin ajuste por subdeclaración.

h/ Se refiere a la relación entre los menores de 12 años y la población inactiva con respecto a la fuerza de trabajo. Los datos están disponibles a partir de 1994. Los datos del 2010-2011 provienen de las Enaho.

i/ Incluye diurna y nocturna. Los datos del 2005 corresponden al 2007, pues a partir de ese año es que se dispone de información.

VALORACIÓN GENERAL

En el año 2011 Costa Rica siguió mostrando avances en desarrollo humano para el promedio de la población, sobre todo en las áreas de salud y educación. No obstante, estos logros convergen con el deterioro de la equidad social y con una contracción real de la inversión social pública, es decir, de los recursos destinados a los programas sociales.

Los avances promedio en desarrollo humano se constatan con la disminución de las tasas de mortalidad (infantil y materna) y los aumentos en la asistencia de niños, niñas y jóvenes a la educación, en la escolaridad de la población, en los ingresos reales de los hogares y en las tasas de ocupación. El 2011 trajo también un resultado favorable en la aspiración de que las personas disfruten de una vida libre de amenazas: la tasa de homicidios se redujo por segundo año consecutivo, lo mismo que la victimización y otros delitos contra la vida y contra la propiedad. Esta positiva evolución, cuya sostenibilidad es difícil de predecir, es un logro destacable en el contexto de una región centroamericana que se ha convertido en el territorio más violento de América Latina y una de las zonas más inseguras del mundo (sin guerra civil).

Sin embargo, estas tendencias convergen, una vez más, con un deterioro de la equidad social. El desempeño negativo se expresa en el aumento de las personas pobres y en la creciente desigualdad en la distribución de los ingresos entre segmentos de población y entre áreas geográficas, así como en un mayor desempleo. Los hallazgos de este Informe reflejan una ampliación de la brecha entre modernización y crecimiento económico, por un lado, y el acceso a las oportunidades, por el otro. Esto erosiona la integración social del país, pues la creciente desigualdad en la repartición de los beneficios del desarrollo levanta barreras cada vez más difíciles de superar entre grupos y sectores.

Lo que con toda claridad diferencia al 2011 de los años inmediatamente anteriores es el deterioro de la gestión de la equidad y la integración social a cargo de las instituciones públicas. La inversión social pública real (ISP) sufrió una contracción global que puso fin a la expansión registrada durante el período 2006-2010. Esta caída se explica por los problemas que empezaron a mostrar las finanzas públicas en 2009 y que se agudizaron en 2010 y 2011, cuando se redujeron los ingresos tributarios y fracasaron los intentos por aprobar una reforma fiscal. La contracción de la ISP se centra en los programas universales, como la educación y la salud públicas, y en los programas selectivos dirigidos a los grupos más pobres y vulnerables. Pese a ello, la evidencia indica que una mejor asignación de los recursos aminó el efecto negativo, pues los recortes no

disminuyeron las prestaciones a la población más necesitada, un indicio positivo, pero difícilmente replicable en el futuro si se acentúan los problemas fiscales del sector público.

A la caída de la ISP se sumó la crisis política generada por la noticia del déficit financiero en el seguro de salud de la CCSS -hasta ese momento considerado el más estable de la institución- y las denuncias por despido de recursos, mala administración y favorecimiento de grupos privados. Esta acumulación de problemas puede verse como una crisis política porque motivó una respuesta gubernamental del más alto nivel, conflictos laborales y un abierto debate público sobre la sostenibilidad del sistema de seguridad social. Las medidas adoptadas por la CCSS en el último año se han orientado al saneamiento de las finanzas, lo cual es positivo si se entiende como un primer paso. Sin embargo, está pendiente el desafío de reformar los sistemas de gestión clínica y administrativa, para responder eficazmente a las demandas de los usuarios, mejorar la calidad de los servicios, evitar la creciente segmentación de los mercados públicos y privados de salud, y enfrentar con éxito el proceso de transición demográfica que vive la sociedad costarricense.

Visto lo anterior, parece válido decir que el 2011 marcó el inicio de un período de “vacas flacas” en la gestión de la equidad social, una etapa signada por un Estado que se está quedando “sin gasolina” para atender los problemas que afectan al régimen de bienestar social. Esta situación se agrava por el comportamiento de los mercados de empleo y producción, generadores de crecientes desigualdades sociales. En la medida en que no se vislumbran cambios en el escenario de restricción fiscal ni en el estilo de desarrollo, lo más probable es que la equidad y la integración social continúen deteriorándose.

En el futuro inmediato el país no tendrá más recursos para la inversión social. Como ha señalado este Informe en ediciones anteriores, en un contexto de restricción fiscal se debe evitar el error cometido a inicios de la década de los ochenta, cuando el peso de los recortes recayó en los grupos que más necesitaban protección. Ni más dinero ni recortes indiscriminados: en una coyuntura de recursos decrecientes, una vía factible para mejorar la gestión social de la equidad es realizar cambios institucionales que introduzcan mayor eficiencia y calidad en la prestación de servicios, e implementar mecanismos de evaluación y rendición de cuentas, en particular de los jerarcas y mandos medios. En tal sentido este Informe coincide con los reiterados señalamientos de la Contraloría General de la República. No obstante, debe reconocerse que en una época de “vacas flacas” los cambios resultan más difíciles, pues los conflictos se exacerban y entorpecen los ajustes. Pocas opciones quedan, pues “más de lo mismo” probablemente

implicará un debilitamiento de la capacidad de la política pública para impulsar el desarrollo y corregir las inequidades que está generando la economía. Este es el escenario poco halagüeño que los hechos del 2011 parecen inaugurar.

Los problemas de corto plazo ocurren dentro de un marco de profundas transformaciones. Los resultados del Censo de 2011 indican que la costarricense es hoy una sociedad eminentemente urbana, con menores tasas de crecimiento de la población y de las migraciones, con un perfil demográfico envejecido y una cobertura casi universal en alfabetismo, agua, saneamiento y acceso a electricidad. Es también una sociedad en la que se mantiene un conjunto de brechas sociales que se ilustran, por ejemplo, con la alta concentración en la Gran Área Metropolitana de las personas que tienen educación universitaria y acceso a recursos tecnológicos (como computadoras e Internet). Además, para un porcentaje importante de ciudadanos el lugar de residencia condiciona sus posibilidades de completar la secundaria, de acceder a los servicios de salud y a la tecnología, de tener vivienda digna o de recibir los beneficios de los programas sociales selectivos, sobre todo en las áreas fronterizas y costeras, así como en la zona sur. La persistencia de estas barreras limita la acumulación de conocimientos y habilidades para todas las personas, lo que debilita la capacidad productiva y la estabilidad social que ha caracterizado al país por décadas. Esta realidad ilustra las dificultades que tiene Costa Rica para construir una sociedad cada vez más inclusiva.

El progreso en muchos indicadores sociales, pese a los problemas, refleja que el país cuenta con una institucionalidad robusta. No obstante, hay una duda razonable acerca de su capacidad para expandir los buenos resultados en el actual contexto de rápidas transformaciones que, sin duda, generarán nuevas demandas sociales y políticas. Todo indica que Costa Rica no está siendo capaz de asumir esos nuevos retos. Las necesidades de más y mejores servicios sociales crecen con mayor rapidez que las fuentes de financiamiento y las capacidades institucionales, lo cual ejerce presiones constantes sobre la estabilidad financiera del régimen de bienestar.

El reto inmediato, sin embargo, es evitar que los recortes presupuestarios de los próximos años empujen hacia la pobreza y la vulnerabilidad a amplios sectores de la población. El país necesita integrar a todos sus habitantes al desarrollo, un desafío que se torna más complejo debido a los cambios acelerados en la estructura por edad de la población y el lento avance que muestra la formación de una fuerza laboral altamente calificada.

VALORACIÓN DEL DECIMOSÉPTIMO INFORME

El año 2010 puso en evidencia el comportamiento inercial del país en materia de equidad e integración social. Se siguió avanzando, aunque lentamente, en aquellas áreas que ya mostraban saldos positivos desde años anteriores -alta esperanza de vida, mayores coberturas en salud y educación, prioridad de la inversión social pese a la crisis económica-, pero en los ámbitos rezagados -pobreza estancada y niveles crecientes de desigualdad y violencia social- los problemas persistieron. Esta inercia es una noticia preocupante para Costa Rica, y trae consigo repercusiones negativas: la acumulación de rezagos relativos, con respecto a otras naciones y de cara a las necesidades estratégicas internas, y 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 particularmente crítica, el desgaste se combina con un entorno económico y político complicado y difícil de predecir.

ASPIRACIONES

» EQUIDAD CRECIENTE

Un entorno¹ de creciente equidad y mejor distribución de la riqueza que, mediante la generalización del acceso a las oportunidades, sin distinciones de etnia, edad, sexo, preferencia sexual, ideología y credo religioso, les permite a las personas desplegar sus capacidades y lograr bienestar.

» INTEGRACIÓN

Acceso de todas las personas a un conjunto de derechos garantizados que les permiten interactuar y participar de la vida en sociedad, sin exclusiones por motivo de sexo, etnia, edad, preferencia sexual o lugar de nacimiento, ni bloqueos que las condenan a la pobreza y la vulnerabilidad social.

» OPORTUNIDADES AMPLIADAS

Servicios sociales de calidad que mejoran las condiciones de vida de la población, apoyan los procesos de movilidad y ascenso social y reducen las brechas entre los distintos sectores sociales y áreas geográficas.

» SEGURIDAD HUMANA

Un entorno de seguridad humana propicio para el aprovechamiento de las oportunidades y el desarrollo de las capacidades creativas y participativas de toda la población².

Equidad e integración social

Introducción

El *Informe Estado de la Nación* es un sistema de seguimiento y evaluación del país en materia de desarrollo humano. Corresponde a este capítulo ofrecer un balance del año 2011 sobre el desempeño nacional en términos de equidad e integración social. La pregunta básica que se busca responder es cuánto se alejó o se acercó Costa Rica a la aspiración de tener una sociedad cada vez más equitativa e integrada. El concepto de equidad remite a la igualdad de oportunidades y de capacidades de las personas para el logro de su bienestar, mientras el de integración alude a la participación de las personas en ese bienestar, sin exclusiones por motivos de ubicación geográfica, sexo, edad, origen étnico, creencias o condición económica (Proyecto Estado de la Nación, 1994).

En las últimas ediciones del Informe este análisis se ha realizado teniendo en cuenta dos ejes conceptuales principales que se derivan del enfoque de desarrollo humano: “expansión de capacidades” e “igualdad de oportunidades”. De acuerdo con Amartya Sen, el centro del análisis del desarrollo está en el bienestar de las personas, entendido como “la libertad real que éstas tienen para conseguir el tipo de vida que valoran razonablemente” (Sen, 1999). Desde esta perspectiva, la idea de capacidades remite a libertades reales que tienen los individuos para hacer o lograr cosas que valoran (funcionamientos concretos), para lo cual es

indispensable disfrutar una vida larga y sana, adquirir destrezas, tener conocimientos e ingresos y vivir sin amenazas a la integridad física y patrimonial. Para que las personas puedan desplegar esas capacidades requieren además una serie de oportunidades, es decir, condiciones que les permitan alcanzar las metas que consideran valiosas. Se trata entonces de tener la posibilidad de “ser y actuar”, sin que ello sea afectado por factores externos como lugar de nacimiento o residencia, género, edad, origen étnico o condición socioeconómica. Con base en este enfoque, en este capítulo interesa el estudio de las brechas que muestra la sociedad costarricense en la distribución de oportunidades y que impiden a las personas y grupos desplegar sus capacidades y alcanzar el bienestar.

El capítulo se organiza en tres apartados. El primero ofrece un balance general de los avances y retrocesos del país en materia de acumulación de capacidades básicas en desarrollo humano, particularmente en el logro de una vida larga y sana, el acceso al conocimiento, la posibilidad de tener una vivienda y un ingreso dignos y el disfrute de una vida libre de amenazas. En este Decimoctavo Informe se ha querido dar énfasis a la dimensión geográfica del desarrollo humano, por lo que esta sección profundiza en las diferencias entre regiones.

La segunda parte del capítulo analiza las brechas más relevantes en el acceso a oportunidades, así como la

evolución de la pobreza y la exclusión social. Entre las novedades de este año se presenta un estudio sobre el perfil de la pobreza en el largo plazo y las condiciones de vida de las personas adultas mayores.

Por último, el tercer acápite examina la gestión de la equidad y la integración social, entendida como una responsabilidad que compete tanto al Estado como al mercado de trabajo. Aunque este último no está llamado a velar por la equidad social ni a aplicar políticas redistributivas, sí está obligado a cumplir con la legislación laboral vigente, garantizando así los derechos de los trabajadores del sector privado. Así pues, este apartado explora el grado de cumplimiento de algunas condiciones laborales de las y los asalariados. Desde el ámbito del Estado el principal foco de atención es el comportamiento de la inversión social pública en un año de dificultades fiscales, así como el programa de la Red Nacional de Cuido y los problemas en la rectoría del sector social de lucha contra la pobreza.

Balance general

Para brindar una visión de conjunto sobre los logros del país en desarrollo humano con una perspectiva comparada, nuevamente este Informe utiliza un procedimiento que combina el análisis de un grupo seleccionado de indicadores sociales en el último año (2011), con respecto a su comportamiento de los últimos veinte años³, y el estudio del lugar que ocupa Costa Rica en el con-

texto internacional⁴. Los indicadores se definieron a partir de las aspiraciones en desarrollo humano mencionadas al inicio del capítulo.

El balance general del 2011 muestra avances en prácticamente todas las áreas del desarrollo humano, con algunas excepciones (cuadro 2.2). En materia de salud el país experimentó cambios positivos en esperanza de vida y mortalidad infantil, luego de la desmejora sufrida en el 2010. A excepción de la cobertura de la PEA asalariada con seguro de salud, cuyo porcentaje cayó en cerca de 1,4 puntos porcentuales, los demás indicadores analizados registraron progresos.

En la aspiración de acceso al conocimiento hubo mejoras en los indicadores de población con secundaria completa o más, escolaridad promedio y asistencia a la educación secundaria. Sin embar-

go, sigue preocupando el estancamiento de la tasa neta de escolaridad en la educación diversificada y el aumento de la deserción en secundaria en el 2011, luego de tres años consecutivos de descenso. La cobertura de hogares con acceso a Internet se multiplicó por ocho entre 2000 y 2011, hasta alcanzar a uno de cada tres hogares.

En el mercado laboral se registró un incremento en el desempleo, principalmente de las mujeres, mientras que los ingresos per cápita de los hogares crecieron en términos reales (un 4,9%). En materia de pobreza y desigualdad los cambios fueron negativos. El país sigue sin conseguir una reducción sostenida de la pobreza, pues en el 2011 la incidencia no mostró variaciones estadísticamente significativas y se mantuvo en uno de cada cinco hogares, aunque el número de personas pobres continuó

aumentando. También persistió la tendencia creciente de la desigualdad: el coeficiente de Gini alcanzó sus valores más altos en 2001, 2009 y 2011, consolidando así el inicio del siglo XXI como uno de los períodos más desiguales en la historia del país.

Las tasas de homicidios y de otros delitos disminuyeron en el 2011, una señal positiva con respecto al notable incremento observado en el trienio 2008-2010, aunque aún es temprano para evaluar si esa tendencia efectivamente se revirtió. Los casos de violencia contra las mujeres y los menores de edad mantuvieron cifras elevadas, en particular las agresiones de padres contra sus hijos menores de 5 años.

Acceso a una vida larga y sana

Gozar de buena salud es requisito indispensable para que las personas

CUADRO 2.2

Valoración de algunos indicadores sociales por su desempeño nacional, según posición del país. 2011

Desempeño del 2011 con respecto a la tendencia ^{a/}					
Posición ^{b/}	Mejora	Se mantiene ^{c/}	Desmejora		
Alto	■ Esperanza de vida ■ Tasa de mortalidad infantil	■ Cobertura de la PEA a la seguridad social	■ Tasa de desempleo		
Medio	■ Viviendas con acceso a Internet ■ Tasa neta de escolaridad en el tercer ciclo ■ Tasa de víctimas de homicidios ■ Población de 12 a 18 años que asiste a la educación ■ Escolaridad promedio de la población en edad activa ■ Tasa neta de participación laboral femenina ■ Ingreso promedio real del hogar	■ Incidencia de la pobreza ■ Tasa neta de escolaridad en el ciclo diversificado	■ Coeficiente de Gini ■ Inversión social pública real		
Bajo	■ Salario mínimo real ■ Población con secundaria completa o más				
Tipo de resultado:	Muy bueno	Bueno	Intermedio	Malo	Muy malo

a/ La valoración se realiza con base en dos criterios: el valor obtenido en la tendencia 1990-2010 se compara con el valor obtenido en el 2011, y el crecimiento anual del 2011 se compara con el crecimiento promedio anual del período 1990-2010.

b/ Se determina por comparación internacional, a partir de un ranking de países. En algunos indicadores hay que tener cuidado con la interpretación, pues cuanto más bajo sea el valor, mejor es el nivel que se ocupa. Por tanto, un nivel alto se asigna a los indicadores con cifras bajas. Estos son los casos de la mortalidad infantil, la tasa de desempleo, la incidencia de la pobreza y la tasa de homicidios.

c/ "Se mantiene" significa que el indicador conservó en el 2011 la tendencia mostrada en el período 1990-2010.

tengan una vida larga y sana y puedan realizar sus aspiraciones. La salud está determinada por múltiples factores, entre los que se incluye la disponibilidad de servicios médicos, el acceso a servicios básicos, el ambiente económico y social, los estilos de vida y las conductas individuales y colectivas. Teniendo esto en cuenta, en este apartado se examinan los resultados obtenidos por el país en el estado de la salud de su población y el desempeño del sistema de atención en este ámbito.

En las últimas décadas Costa Rica se ha caracterizado por mantener una tendencia de mejora en los indicadores de logro en salud, con aumentos en la esperanza de vida y reducciones en las tasas de mortalidad. Importantes avances en los programas sociales -educación y servicios de salud- han conseguido reducir la mortalidad infantil y controlar las enfermedades inmunoprevenibles. A pesar de que las brechas en las condiciones de salud entre regiones y grupos de población han disminuido, aún persisten diferencias que requieren una planificación basada en las necesidades específicas de las distintas zonas geográficas.

En este contexto, el surgimiento de una crisis institucional en la CCSS -que se analiza más adelante en este mismo capítulo- es un factor de riesgo que podría incidir negativamente en el mantenimiento de estos logros, si no se toman las medidas correctivas adecuadas. Si bien se reconoce el esfuerzo inicial de la entidad por ordenar sus finanzas, aún está por verse si las acciones desplegadas son suficientes para alcanzar la sostenibilidad.

Mejoras en los principales indicadores de logro en salud

Casi todos los indicadores de salud a los que este capítulo da seguimiento mejoraron en el 2011. La esperanza de vida al nacer alcanzó los 79,3 años; en los hombres aumentó en 0,1 años y llegó al límite superior histórico de 76,9 años, mientras que en las mujeres se mantuvo (81,8 años).

También mejoraron los tres indicadores básicos de mortalidad⁵. La tasa de mortalidad bruta se redujo, luego

de cinco años de crecimiento (4,1 decesos por cada mil habitantes), y volvió a un nivel similar al registrado en 2008. Asimismo, la mortalidad infantil disminuyó, luego del incremento experimentado el año anterior (bajó de 9,5 a 9,1 decesos por cada mil nacidos vivos entre 2010 y 2011), como resultado de cinco fallecimientos menos y 2.537 nacimientos más. Esta tasa está por debajo del promedio de la última década, pero aún no alcanza el valor obtenido en 2009 (8,8).

Finalmente, por tercer año consecutivo la tasa de mortalidad materna decreció, a 2,3 defunciones por cada 10.000 nacimientos. El indicador se redujo un 41,2% desde el año 2006, cuando alcanzó su máximo valor de la última década. La tasa del 2011 es la segunda más baja desde el 2000. Aproximadamente el 56% de las muertes fue de madres con edades entre 20 y 35 años. Un 31% se debió a embolias de líquido amniótico (tres casos) y a enfermedades del sistema circulatorio (dos casos). La primera de estas causas por lo general se relaciona con los partos inducidos o por cesárea y es muy rara entre las mujeres embarazadas; de hecho entre 2006 y 2010 solo se reportó un caso de muerte materna asociada a ese fenómeno.

Sobreuso de los Ebais

El nivel de atención primaria de la CCSS está a cargo de los equipos básicos de atención integral en salud (Ebais), creados en 1996 con el objetivo de que cada uno cubra a una población de entre 3.500 y 4.000 habitantes. Quince años después, la cobertura de los Ebais varía según cantones. En treinta de ellos la población excede la capacidad de los servicios, como sucede en Escazú, San Rafael de Heredia, Pérez Zeledón, San José, Alajuelita, Vásquez de Coronado y Heredia, entre otros (mapa 2.1). La sobrepoblación puede afectar la gestión de los Ebais, tal como lo establecen Wörz et al. (2006) al indicar que las listas de espera obstaculizan el logro del objetivo de brindar una atención pronta y de calidad. El estudio de Alvarado et al. (2012), sobre desigualdades en el acceso al sistema de salud costarricense, confirma

la existencia de brechas por asuntos asociados al lugar de residencia, condiciones individuales y la calidad misma de los servicios (recuadro 2.1).

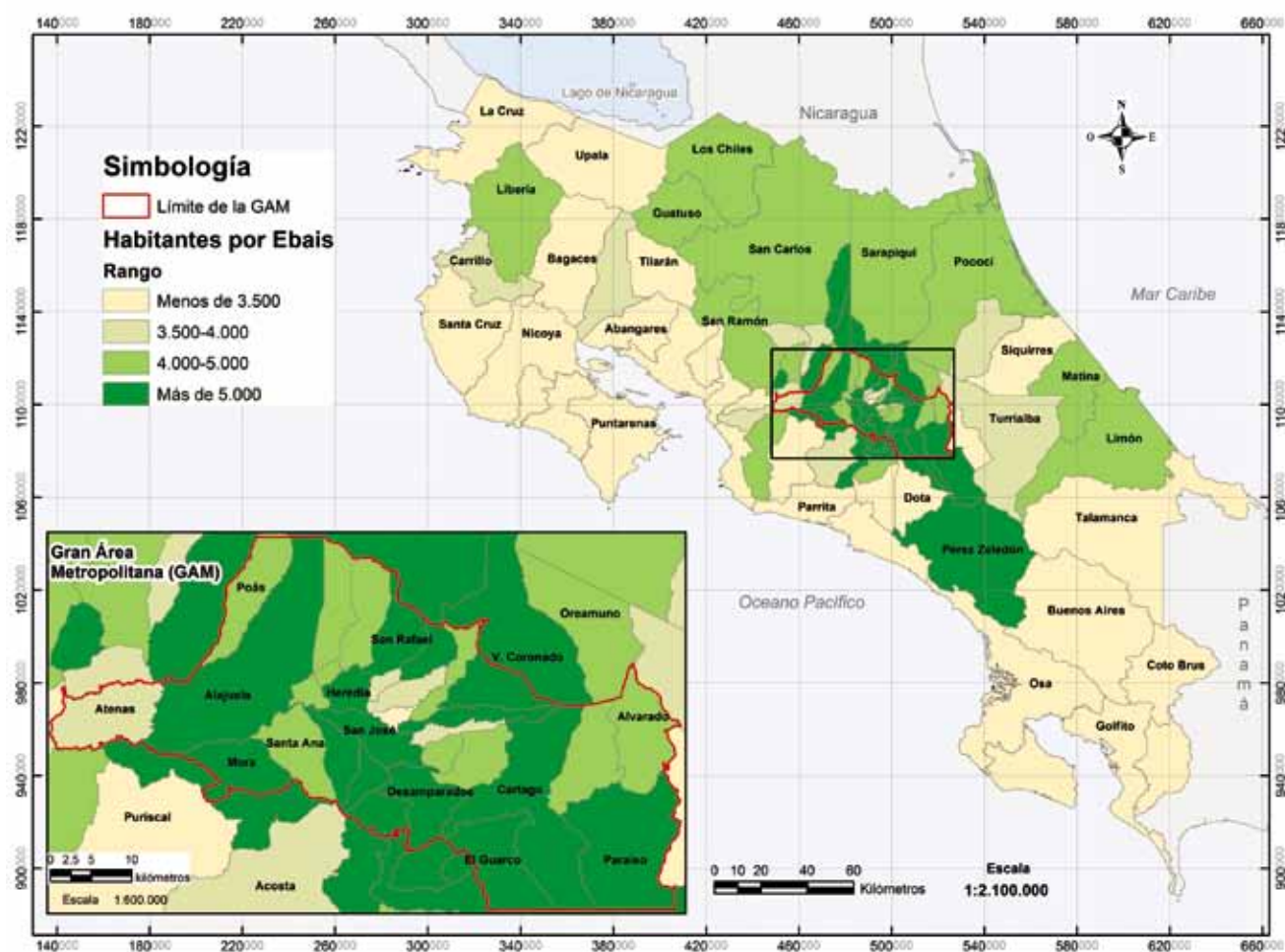
Tratamiento del VIH-sida impone retos institucionales y presupuestarios

Los casos de VIH-sida reportados durante el período 2002-2010 muestran que en el país 2.620 personas son portadoras del VIH (el 74,9% son hombres) y 1.937 padecen de sida (el 83,4% hombres). La prevalencia del VIH en hombres que tienen sexo con otros hombres es del 10,9% (Ministerio de Salud y Conasida, 2012).

En el año 2009 Costa Rica participó por primera vez en la medición del “índice de esfuerzo en programas de VIH” o API (sigla en inglés de *AIDS Program Effort Index*), una iniciativa patrocinada por Onusida, Usaid y el proyecto Policy. El índice valora los progresos en diez áreas programáticas de la respuesta al VIH y utiliza una escala de 0 a 100, donde 100 representa el máximo esfuerzo (gráfico 2.1). En esta primera evaluación⁷ el país obtuvo una nota cercana a 56 puntos, similar al promedio de la región centroamericana. Los mejores resultados correspondieron a la respuesta del sistema de salud y al entorno legal y regulatorio. En el otro extremo se ubicaron los esfuerzos tendientes a mitigar la enfermedad, la estructura organizacional, los avances en materia de derechos humanos y la provisión de recursos para los programas relacionados con el VIH-sida; ninguna de estas áreas consiguió siquiera la nota media.

Más recientemente, en marzo del 2012, el Ministerio de Salud y el Consejo Nacional de Atención Integral al VIH y Sida (Conasida) dieron a conocer el *Informe nacional sobre los avances en la lucha contra el sida 2010-2011: Costa Rica*, en el cual se reconoce la demora que ha tenido el país en la puesta en marcha del Sistema Nacional de Vigilancia del VIH-sida (Sinvihi) y se plantea la necesidad de reestructurar y agilizar el actual sistema de monitoreo y evaluación (Ministerio de Salud y Conasida, 2012).

MAPA 2.1

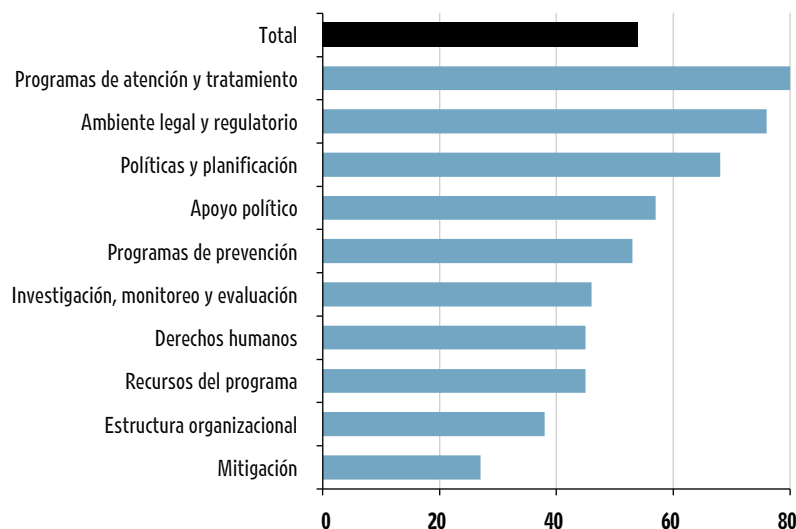
Habitantes por Ebais, según cantón. 2011

Fuente: Arias y Sánchez, 2012, con datos de la CCSS y ProDUS-UCR.

El *Plan Estratégico Nacional (PEN) VIH y Sida 2011-2015*, así como otros estudios (OPS et al., 2004; Ministerio de Salud y Conasida, 2012) han señalado un conjunto de problemas que el país debe subsanar, de cara a la reducción de la incidencia de esta enfermedad. Entre ellos destacan los siguientes:

- Falta de información confiable, detallada y periódica, sobre las condiciones en que se desarrolla la enfermedad. Algunos estudios recientes han aportado información sobre grupos como los hombres que tienen sexo con hombres, pero no se trata de esfuerzos sostenidos.
- Si bien se considera que el liderazgo en la aplicación de medidas para reducir el impacto del VIH-sida

GRAFICO 2.1

Índice de esfuerzo en programas de VIH, por categoría analítica. 2008-2009

Fuente: Ministerio de Salud, 2010a.

RECUADRO 2.1

Desigualdades en el acceso a los servicios de salud en Costa Rica

Si bien el sistema de seguridad social de Costa Rica tiene una cobertura casi universal, existen barreras de acceso para ciertos grupos de población. Una investigación reciente (Alvarado et al., 2012) estimó las variables de carácter socioeconómico que influyen en el acceso y la utilización de los servicios de salud, tanto públicos como privados.

Con datos de la Encuesta Nacional de Salud (2006) se elaboró un modelo de regresión logístico binario multivariado⁶, que permitió identificar los factores socioeconómicos que inciden en el uso (o no) de los servicios de salud.

Los resultados para el sistema público muestran que las mujeres utilizan los servicios en mayor medida que los hombres, probablemente por factores como la percepción de la salud y la biología reproductiva. Asimismo, los residentes de las zonas rurales acuden más a los centros de atención públicos, situación que se relaciona con las largas listas de espera y la saturación de los servicios que enfrentan los residentes urbanos, debido a la mayor

concentración de la población. Otros grupos que tienden a usar más estos servicios son las personas de los quintiles de menor ingreso, las que padecen una enfermedad crónica, la población con mayores niveles educativos, los empleados públicos y los adultos mayores.

Con respecto a los servicios de salud privados, la investigación confirmó que acentúan las brechas de equidad entre la población, pues su utilización depende de la capacidad económica de las personas, no de sus necesidades. El uso de estos servicios está asociado a su costo (qué tan caros son, cuánto dinero se tiene disponible para una emergencia) y, obviamente, cuanto mayores son el ingreso y el nivel educativo, mayor es la probabilidad de acudir a ellos. Otro factor que limita el acceso a la atención privada es su concentración en ciertas áreas geográficas y su escasez en otras (Alvarado et al., 2012).

Entre sus recomendaciones, el estudio destaca la necesidad de contar con encuestas periódicas, que permitan analizar y dar seguimiento a la situación de salud de los costarricenses. En aras a mejorar el acceso,

los centros de atención deben tomar en cuenta el mayor grado de urbanización y el incremento de la esperanza de vida, con la finalidad de no saturar los servicios y generar largas filas y listas de espera. Para ello se requiere aumentar las horas de consulta y la cantidad del personal médico y de enfermería por habitante.

Además se requiere fortalecer la capacitación de las y los profesionales del sector e introducir mejoras en las condiciones de trabajo y los sistemas de información de los centros de salud, a fin de elevar la calidad de los servicios y, por ende, el nivel de satisfacción de los usuarios. También es necesario reforzar la promoción de la salud y la prevención de enfermedades, impulsando una alimentación más sana, el aumento en la actividad física y el no consumo de tabaco y alcohol. Sería importante desarrollar en escuelas, colegios y universidades, campañas que incentiven la adopción de estilos de vida saludables desde edades tempranas.

Fuente: Alvarado et al., 2012.

corresponde al Ministerio de Salud y la CCSS, se perciben discrepancias entre los organismos que tienen injerencia en el tema, mientras el Conasida genera interrogantes sobre su capacidad para ejercer como ente rector.

- Los recursos disponibles son insuficientes y altamente dependientes de la cooperación internacional y de las posibilidades económicas del Estado, y hay poco margen para incrementarlos. En el 2010 el país invirtió cerca de 72 millones de dólares en las distintas áreas relacionadas con el VIH-sida. En la actualidad el sistema de seguridad social cubre todos los costos de la atención clínica y la terapia anti-retroviral sin apoyo externo, pero la carga financiera que representan esos dos rubros reduce la posibilidad

de invertir en prevención, pruebas y otros servicios de apoyo que también son muy onerosos.

- No se cuenta con suficiente información financiera para estimar y proyectar los costos de atención por paciente.
- Las medidas de prevención son escasas y poco articuladas. Además, su puesta en marcha se ve obstaculizada por sectores conservadores que se oponen al uso de guías educativas sobre temas de sexualidad. Según un estudio del Gobierno de la República y las Naciones Unidas (Unfpa et al., 2008), en Puntarenas y Limón menos del 45% de las y los jóvenes manifiesta tener conocimiento sobre el VIH-sida y las formas de prevenirlo.

- El país ha avanzado en materia de derechos humanos por el lado de la atención clínica y la provisión de medicamentos antirretrovirales, pero aún persisten barreras de acceso a la educación (preventiva y curativa) y se carece de legislación adecuada para proteger de la discriminación a las personas que viven con VIH.

- Los sistemas de monitoreo y evaluación son apenas básicos. Su función primordial es proveer información, pero esta suele presentar problemas en cuanto a su oportunidad y amplitud, lo cual dificulta su uso con fines gerenciales, etc.

CCSS adopta medidas para solventar su crisis financiera

A raíz de los problemas financieros que experimenta la CCSS -y que fueron

analizados a profundidad en el *Decimoséptimo Informe Estado de la Nación*- la institución ha recibido múltiples propuestas tendientes a solventar esta crisis (CGR, 2012a y 2012b; ILCO et al., 2012). Entre ellas destacan los estudios y recomendaciones que viene emitiendo la CGR desde el año 2000, el conjunto de observaciones planteadas por la OPS y el informe de la Comisión de Especialistas nombrada en el 2011 para estudiar la situación de la entidad (OPS, 2011; Carrillo et al., 2011). Estas medidas son de naturaleza diversa y constituyen una mezcla de acciones coyunturales y otras de tipo estructural que buscan evitar la recurrencia del problema financiero (recuadro 2.2). A lo largo de 2011 y 2012, la Junta Directiva de la CCSS ha impulsado una serie de acciones puntuales que recogen parte de esas recomendaciones, en especial las de la Comisión de Especialistas. A continuación se citan algunas de ellas:

- **Reforma del Reglamento de Incapacidades**, que entre junio y diciembre de 2011 produjo una reducción de 8.000 millones de colones en el gasto respectivo y de más de un millón de días de incapacidad.
- **Disminución del pago de cesantía**, del 8,33% al 5,33% del salario, con lo cual se espera recortar gastos por 5.000 millones de colones. A la fecha, sin embargo, la medida se encuentra a la espera de que la Sala Cuarta dictamine un recurso de amparo que solicitó su anulación.
- **Adopción de 45 medidas de austeridad** que se aplicarán durante 2012 y 2013, y que cubren casi la mitad de las recomendaciones de la Comisión de Especialistas. Sobresalen las siguientes: incrementar salarios según lo dispuesto por el Poder Ejecutivo para los funcionarios del Gobierno Central, no ajustar el valor del incentivo por carrera profesional hasta el año 2014⁸, congelar la creación de nuevas plazas salvo casos específicos, reducir en un 20% los gastos en seguridad privada, limitar el crecimiento en el pago de viáticos a un máximo del 4% del gasto real

con respecto al año anterior, racionalizar el uso de guardias a cargo de médicos residentes, sustituir las guardias médicas por la modalidad de disponibilidad, no aprobar nuevas consultorías, restringir las becas y asignar fondos para mantenimiento de la infraestructura actual, sin considerar por el momento la realización de nuevas obras.

En julio de 2012 la CGR presentó un informe sobre los avances en la atención de las recomendaciones del Comité de Especialistas por parte de la CCSS. En él advirtió que, al 11 de junio de ese año, las propuestas técnicas correspondientes a dos terceras partes de esas recomendaciones aún no habían sido presentadas para aprobación de la Junta Directiva. Entre los temas pendientes hay asuntos de gran relevancia e impacto, tales como: beneficios e incentivos salariales, tiempos extraordinarios, segundo y tercer turno de atención, “disponibilidades” y guardias médicas, control de horarios y productividad, gestión de los ingresos, aseguramiento, inspección y cobro, listas de espera y rendición de cuentas, entre otros (CGR, 2012a).

Si bien la agenda es amplia y las acciones adoptadas hasta ahora pueden verse como un primer paso para reorganizarla institución, el esfuerzo es insuficiente. No se puede limitar la acción futura a medidas de índole contable-financiero que buscan contener el crecimiento de algunos rubros de gasto, dejando de lado las mejoras en la calidad de los servicios que se ofrece a los asegurados. Es necesario trabajar tanto en el modelo de gestión clínica como en la parte administrativa y, en paralelo, impulsar la aprobación de los proyectos de ley que se han venido sometiendo a consideración de la Asamblea Legislativa, tendientes a incrementar las capacidades de la Caja en las áreas de gestión de cobro, creación de puestos gerenciales y contratación de servicios médicos a terceros.

Otro tema relevante es la necesidad de ampliar las fuentes de recursos de la CCSS. Una primera idea es replantear el concepto de financiamiento basado

en el trabajo y reorientarlo hacia un financiamiento basado en rentas. Si el país ha decidido universalizar el acceso a las prestaciones sociales, debería universalizar también las fuentes de ingresos para ese fin, incluyendo alquileres, beneficios e intereses como partidas gravables (E¹¹: Rodríguez, 2012). De esta forma disminuiría la excesiva presión que actualmente recae en el mercado de trabajo como principal generador de recursos, que además se ha visto acompañado por un crecimiento salarial menor al incremento de la producción, que ha reducido el flujo de ingresos a la Caja. Un ejemplo de las medidas que se pueden tomar para allegar más recursos al sistema de seguridad social, es el impuesto a las transacciones financieras que se estableció temporalmente en Brasil (1993-2007), con porcentajes que fluctuaron entre 0,2% a 0,4% del valor de cada transacción bancaria (Beitler, 2010).

Junto a los problemas que conllevan el diseño técnico y la implementación de las medidas correctivas, la presencia de fuerzas políticas de muy diversa índole y poder de negociación podría obstaculizar su ejecución. Muchos de los cambios requeridos afectan intereses gremiales y comerciales de una amplia gama de actores. Así pues, la administración de la CCSS enfrenta la disyuntiva de poner en marcha medidas impopulares que generarán conflictos con diversos grupos de poder, o posponer su aplicación para cuando exista un mejor ambiente político, con el consiguiente y gradual debilitamiento de la entidad, por la permanencia de factores que socavan su sostenibilidad financiera.

Nuevas políticas pretenden reducir obesidad infantil

El porcentaje de niños y niñas con obesidad asciende al 21,4% de la población infantil del país, según las cifras de la última Encuesta Nacional de Nutrición (2008-2009), documentada en el Decimosexto Informe (gráfico 2.2). Este problema está estrechamente ligado a factores como el sedentarismo (en promedio, un niño dedica seis horas diarias a ver televisión), la poca ingesta

RECUADRO 2.2

Algunas medidas estructurales para solventar el problema de gestión de la CCSS

Como parte de los esfuerzos para hacer frente a la crisis de la CCSS, se ha puesto en marcha una serie de acciones de tipo coyuntural, orientadas a sanear las finanzas de la institución. Pese a su indiscutible importancia, estas medidas no son suficientes para apuntalar la sostenibilidad del sistema de seguridad social. Sigue pendiente el desafío de realizar ajustes de índole estructural para solucionar los problemas de gestión y de calidad de los servicios que reciben los asegurados. Entre esos ajustes, destacan los siguientes:

1. Actuar sobre el modelo de gestión de la enfermedad. La CCSS trabaja con base en un modelo en el que la curación y el tratamiento predominan sobre la prevención. La entidad debería incrementar los rubros presupuestarios destinados a actividades de prevención en las áreas que ejercen mayores presiones sobre los costos hospitalarios, como las enfermedades crónicas. Como resultado del envejecimiento de la población, el perfil epidemiológico del país experimentará cambios sustanciales, como una mayor incidencia de enfermedades crónicas y trastornos mentales (en la actualidad estos últimos representan un porcentaje muy bajo de la carga de enfermedad). Sin embargo, el modelo de atención sigue orientándose a la población joven y a la maternidad. Con respecto a la prestación de servicios, conviene avanzar hacia la modalidad de atención domiciliaria, de probada efectividad en la experiencia de muchas naciones europeas, y que trae consigo una serie de ventajas tanto de índole financiera (control de costos), como de calidad del servicio que recibe el beneficiario, al ser atendido en su propia casa. También es necesario fortalecer el modelo de provisión de servicios por medio de cooperativas (como mecanismo de solidaridad social en salud), que tuvo éxito durante muchos años y hoy se encuentra debilitado a raíz de los cambios recientes en las "reglas de juego". Por ejemplo, muchos de los requisitos que se les plantean a las cooperativas son similares a los solicitados a sociedades anónimas, pese a que se trata de entidades de naturalezas distintas.
2. Redefinir la manera de administrar las listas de espera. Este problema es de larga data, fomenta la desigualdad en el acceso e impide que la institución brinde un tratamiento oportuno. Para enfrentarlo se requieren acciones orientadas hacia dos objetivos: por un lado, reducir las cifras actuales de casos en espera, y por otro, eliminar prácticas que generan el crecimiento de las listas. A nivel internacional se han aplicado medidas como

incrementar las cirugías ambulatorias -que en Estados Unidos superan el 50% del total de cirugías- y rediseñar los procesos clínicos para evitar vacíos o "tiempos muertos" en el manejo de los casos. Por ejemplo, en Canadá las mujeres que debían realizarse mamografías también solían necesitar ultrasonidos y biopsias, todos ellos provistos en tiempos diferentes. La reestructuración de los servicios trajo consigo que los tres exámenes se efectuaran el mismo día (Rachlis, 2005).

3. Poner en marcha del expediente digital único en salud. Cabe señalar que el país sigue careciendo de esta importante herramienta pese a que hace más de una década existe una propuesta en este sentido y que la Sala Cuarta ha ordenado su implementación a nivel nacional con la mayor celeridad posible.
4. Adoptar un conjunto de buenas prácticas de gobierno corporativo, ya señaladas por la CGR. Entre ellas están la actualización profesional de los miembros de la Junta Directiva y los cuadros gerenciales de la CCSS, la gestión de riesgos, la evaluación del desempeño y el establecimiento de un comité de auditoría y uno de remuneraciones, que introduzcan un mayor grado de transparencia a la gestión institucional. La evaluación del desempeño, uno de los pilares de la gestión pública moderna, es prácticamente inexistente tanto en el ámbito clínico como en el administrativo, lo que limita los esfuerzos por fomentar la calidad y la eficiencia.
5. Reformular el sistema de información, sobre todo en materia contable. El sistema actual no estima costos unitarios específicos para cada intervención, lo cual restringe la capacidad de las autoridades superiores para evaluar el crecimiento de los gastos, analizar el nivel de costo-efectividad de los servicios y monitorear posibles áreas de mejora.
6. Profundizar el proceso de desconcentración institucional, brindando mayor protagonismo a las Juntas de Salud y a la Dirección Institucional de Contralorías de Servicios de Salud. Es necesario que esta última entidad pase de un rol que consiste básicamente en atender quejas de usuarios, a uno en que desarrolle propuestas tendientes a mejorar la calidad de los servicios en los distintos centros de atención.
7. Ordenar la gestión del recurso humano. Como reportó el *Decimoséptimo Informe Estado de la Nación*, uno de los principales factores que generó el déficit financiero de la CCSS en los últimos dos años fue el acelerado crecimiento que registró la planilla del seguro de salud en el período

2006-2010, el cual obviamente se tradujo en un fuerte aumento del gasto en salarios. La débil gestión institucional no controla el cumplimiento de jornadas laborales ni fiscaliza las guardias y "disponibilidades". El pago de horas extra debería ser sustituido por la apertura de plazas para segundos y terceros turnos. Otro tema que requiere discusión es la conveniencia, para la CCSS, de que sus médicos tengan además prácticas privadas, dado el conflicto de intereses. Finalmente, la Ley de Incentivos a los Profesionales en Ciencias Médicas debe ser reformada para evitar aumentos salariales automáticos que no se asocian a mejoras en el servicio.

8. Estimar las necesidades de equipamiento e infraestructura para los próximos cinco años. La compra de servicios privados es onerosa y no debería estar sujeta a contratos de largo plazo. Si se proyecta la demanda de servicios médicos a partir de estimaciones del perfil epidemiológico, se podrá determinar tanto los recursos humanos y técnicos necesarios para hacer frente a las necesidades de la población en la siguiente década, como su costo y los requerimientos de financiamiento adicional.
9. Revisar en profundidad el régimen de aseguramiento de los trabajadores por cuenta propia, tanto en lo que concierne a su operación como a su financiamiento. Las bajas tasas de cotización motivan a muchos asalariados a afiliarse a este régimen; esto hace que la CCSS deje de recibir las respectivas cuotas patronales, que terminan trasladándose al Estado y aumentando la ya de por sí significativa deuda que éste mantiene con la institución.
10. Establecer períodos de carencia⁹ y las preexistencias¹⁰. Actualmente cualquier persona con determinada condición de salud puede afiliarse al sistema por un monto mínimo y hacer uso inmediato de los servicios. Esto atrae a personas que enfrentan "gastos catastróficos" (es decir, costos asociados al tratamiento de una enfermedad que se vuelven insostenibles para el ingreso del hogar) y que ven en la CCSS la posibilidad de obtener la atención requerida a muy bajo costo. No obstante, cualquier reforma al respecto se debate entre el comportamiento oportunista del paciente y el principio de solidaridad que tiene el sistema de seguridad social como uno de sus valores básicos.

Fuente: Elaboración propia con base en Carrillo et al., 2011; CGR, 2012a y 2012b; ILCO et al., 2012 y OPS, 2011.

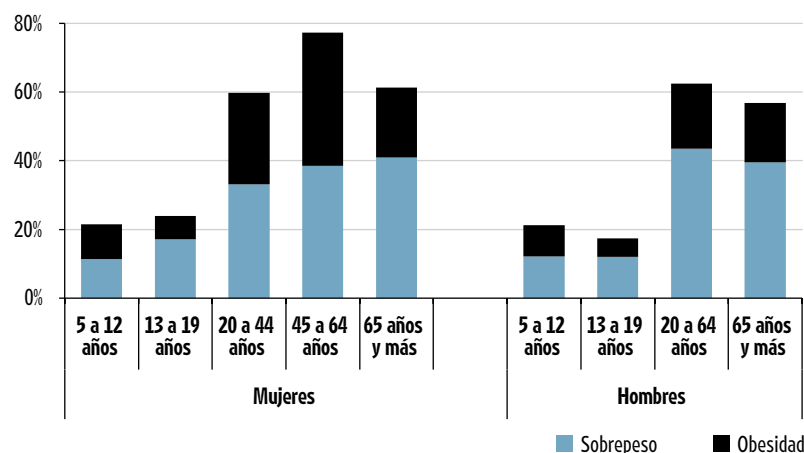
de frutas y verduras y el alto consumo de carbohidratos y frituras.

Esta situación representa un problema de salud pública presente y futuro, dado que, según reportan las autoridades competentes, entre el 42% y el 60% de los niños obesos se mantienen en esa condición al llegar a adultos. Es por ello que en los últimos diez años el país ha venido ejecutando acciones tendientes a reducir la prevalencia de la obesidad. La Política Nacional de Salud 2002-2006, la Política Nacional de Alimentación y Nutrición 2003-2006 y la Estrategia Nacional de Alimentación Saludable, Actividad Física y Salud 2006-2021 establecieron lineamientos para promover estilos de vida más sanos y para abordar el tratamiento de la malnutrición según grupos etarios y con enfoque de género. Entre 2011 y 2012 se han desarrollado la Política (y su respectivo Plan) Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011-2021, el Plan Nacional para la Reducción del Consumo de Sal/Sodio en la Población de Costa Rica y el Plan Nacional de Actividad Física y Salud 2011-2021. Sin embargo, la más reciente e importante medida impulsada por el Gobierno es la promulgación del Decreto de Sodas Estudiantiles, n° 36910-MEP-S, cuyo objetivo es inculcar hábitos alimentarios saludables en la población escolar, como complemento de los esfuerzos que en ese mismo sentido realiza el MEP desde el ámbito curricular. El decreto limita la venta de bebidas azucaradas y edulcoradas, la comida frita y el uso de margarinas, mantequilla y aderezos, a la vez que incentiva el uso de aceites libres de ácidos grasos “transaturados”. Con la preparación de guías nutricionales para los comedores estudiantiles y la política de universalización de la Educación Física, ambas del 2011, el MEP busca contribuir a la reducción de la obesidad en escolares y a fomentar la salud buco-dental.

Todas estas acciones son positivas, aunque su impacto solo podrá conocerse dentro de algunos años. Además es necesario avanzar en otras áreas, como la promoción de la actividad física, para lo cual se requieren espacios comunales que propicien el deporte recreativo y

GRAFICO 2.2

Prevalencia de sobrepeso y obesidad según el índice de masa corporal^{a/}, por sexo y edad. 2008-2009



a/ Para los grupos con edades de 5 a 19 años los puntos de corte son los siguientes: el sobrepeso está en el intervalo del percentil ≥ 85 y < 95 ; la obesidad es el percentil ≥ 95 . Para los grupos de 20 años y más el sobrepeso corresponde a un índice de masa corporal (IMC) en el intervalo ≥ 25 y < 30 ; la obesidad es un IMC ≥ 30 .

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Nutrición 2008-2009.

otras formas de esparcimiento al aire libre. Si bien la proporción de personas que se ejercitan regularmente aumentó del 22% al 50% de la población nacional entre 1990 y 2010, aún tres cuartas partes de los adolescentes no realiza el mínimo de ejercicio físico diario recomendado (Ministerio de Salud y Ministerio de Deporte y Recreación, 2011). El bono colectivo del Banhvi podría jugar un rol determinante en la construcción de infraestructura con fines deportivos y recreativos, así como en la habilitación de ciclovías.

Otro frente de acción importante es procurar que exista un balance entre las medidas que se toman dentro de la escuela y los esfuerzos que se realizan fuera de ella. Se requiere entonces, en primera instancia, trasladar la actividad física a la comunidad, de manera que el deporte y la recreación se perciban como un “continuo de servicios” que empieza en el centro educativo y se mantiene más allá de sus puertas. Pero además es esencial fomentar buenas prácticas alimentarias en los hogares. Según un estudio de 2003, en ese año el 60% de los escolares de la Gran Área Metropolitana

solían llegar a sus respectivos centros educativos sin desayunar (Núñez-Rivas, 2003)¹². Este es un claro ejemplo de un hábito inadecuado, pues omitir el desayuno incrementa 1,6 veces el riesgo de padecer obesidad, debido a una absorción distorsionada de glucosa que disminuye la acción de la insulina. El sobrepeso en los padres es otra variable que suele explicar la misma condición en los hijos e hijas (Whitaker et al., 1997), de modo que la reducción del sobrepeso infantil demanda que las buenas prácticas alimentarias sean adoptadas por todos los miembros del hogar. De igual forma, el amamantamiento del niño durante al menos los primeros seis meses de vida es una estrategia de combate a la obesidad futura (Dewey, 2003; Núñez-Rivas, 2003; Arenz et al., 2004; Owen et al., 2005).

Finalmente, la implementación y el éxito de las estrategias comentadas dependen de una serie de cambios institucionales relevantes, así como de una efectiva coordinación entre los ministerios de Salud, Educación y Deportes, las comunidades y las asociaciones de fomento al deporte y la recreación, entre otros.

Acceso al conocimiento

Para que una sociedad alcance altos niveles de desarrollo humano, es imprescindible que sus habitantes tengan acceso al conocimiento y desarrollen destrezas que les deparen mejores oportunidades laborales, les ayuden a desplegar una activa participación ciudadana y les otorguen la autonomía necesaria para vivir la vida que desean. Los cambios económicos que ha experimentado Costa Rica en las últimas tres décadas confirman que, para insertarse exitosamente en el mercado laboral y, por esta vía, disfrutar de una buena calidad de vida, las personas deben tener al menos educación secundaria completa, junto a otras habilidades y destrezas.

Ya en ediciones anteriores este Informe ha advertido que el aumento del nivel educativo de las y los costarricenses no avanza al ritmo que se requiere para lograr la aspiración de construir una sociedad en la que el desarrollo tecnológico y la productividad propicien un bienestar creciente para las personas. En el 2011 la escolaridad promedio de la población de 18 a 64 años era de 8,9 años, apenas 1,8 años más que en 1990.

El país ha seguido ampliando en la cobertura de los distintos niveles de instrucción (excepto en los dos últimos años de secundaria), lo que se ha traducido en incrementos generalizados de la tasa de alfabetismo en el largo plazo, según los resultados del Censo de Población del 2011. Sin embargo, persisten brechas de equidad en el acceso y el logro educativo entre grupos de población, que se reflejan en la alta concentración de graduados de secundaria y universitarios que residen en la Gran Área Metropolitana (GAM). La lentitud de los avances en las coberturas de preescolar y el ciclo diversificado afecta dos momentos clave del proceso educativo: la formación de la primera infancia y la culminación de la enseñanza secundaria, que es determinante para reducir la probabilidad de caer en la pobreza.

La calidad de la educación que reciben los estudiantes en el país es regular, según los puntajes promedio

CUADRO 2.3

Tasas de analfabetismo en la población mayor de 10 años, por región

Región	2000	2011	Cambio 2011-2000
Total del país	4,8	2,4	-2,4
GAM	2,1	1,3	-0,8
Resto de la región Central	4,0	2,8	-1,2
Chorotega	7,4	3,0	-4,4
Pacífico Central	6,7	3,2	-3,5
Brunca	7,8	3,8	-4,0
Huetar Atlántica	7,7	3,7	-4,0
Huetar Norte	9,3	5,2	-4,1

Fuente: Arias y Sánchez, 2012, con datos de los censos de población de 2000 y 2011.

obtenidos en las pruebas del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por su sigla en inglés). En este contexto las y los profesores juegan un papel trascendental, y es allí donde los hallazgos de este Informe muestran debilidades: en la formación docente y en el grado de conocimiento de la asignatura que se imparte. Datos del MEP indican que menos del 50% de los profesores de Matemáticas aprueba el examen que se aplica para medir conocimientos en esa materia.

Disminución importante en el analfabetismo y sus brechas

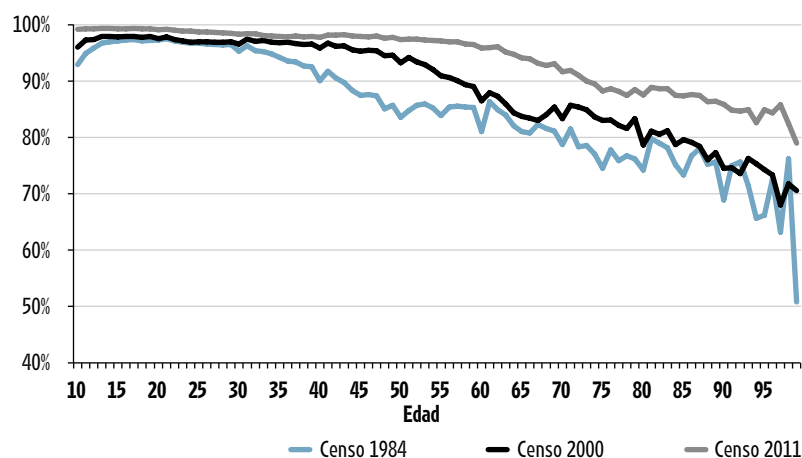
El concepto tradicional de alfabetismo hace referencia a la población de 10 años y más que sabe leer y escribir. Según el Censo del 2011, este indicador registró un valor de 97,6%, que denota un crecimiento de 2,4 puntos porcentuales con respecto al Censo del 2000. Las diferencias entre regiones, aunque tendieron a disminuir, se mantuvieron; por ejemplo, el analfabetismo es cuatro veces mayor en la región Huetar Norte que en la GAM (5,2% versus 1,3%). Por períodos intercensales, el crecimiento del alfabetismo fue mayor en 2000-2011 (2,5%) que en 1984-2000 (2,3%). Según lugar de residencia, los mayores avances se dieron en las zonas rurales, donde el aumento fue de 3,4 puntos porcentuales (hasta alcanzar el 95,5%), y por cantones, aquellos que históricamente han mostrado tasas altas de analfabetismo tuvieron los mejores resultados entre 2000 y 2011, con lo

cual tienden a acortarse las distancias entre las localidades más y menos alfabetizadas del país. Así por ejemplo, mientras en el año 2000 la diferencia entre Montes de Oca y Talamanca era de 14,4 puntos porcentuales, en 2011 la brecha era de 6,3 puntos.

El aumento de las tasas de alfabetismo es una tendencia de largo plazo que ha caracterizado al país y que se refleja en la cobertura universal de la educación primaria. El gráfico 2.3 muestra las tasas de alfabetismo por grupos de edad y con base en los censos de 1984, 2000 y 2011. Las diferencias entre los dos primeros no son tan notorias, pero el Censo del 2011 sí revela una mejora sustancial en todas las edades, particularmente en las personas mayores de 60 años. En el grupo de 10 a 20 años el alfabetismo creció 1,7 puntos porcentuales (al 99,3%), y entre los adultos mayores de 65 años (que estuvieron en el sistema educativo hace 55 o más años), la tasa promedio se incrementó en 8,5 puntos durante en el último período intercensal (a 87,9%), y esto ocurrió no solo en términos relativos, sino también en el número de personas.

En contraste con las mejoras generalizadas en el alfabetismo, el indicador de logro educativo refleja grandes brechas territoriales. Al analizar la información que brinda el Censo 2011 sobre el nivel educativo de las personas según lugar de residencia, se observa que en algunos cantones de la GAM se concentran los porcentajes más altos (más del 55%) de población de 20 a

GRAFICO 2.3

Tasas de alfabetismo por grupos de edad

Fuente: Elaboración propia con datos de los censos de población de 1984, 2000 y 2011.

64 años que completó la enseñanza secundaria, mientras que en cantones fronterizos como Los Chiles, Upala, Guatuso y Sarapiquí menos del 20% de la población tiene secundaria completa. Lo mismo sucede en Matina, Buenos Aires, Guácimo, Alvarado y León Cortés. En este nivel educativo, la diferencia entre los cinco cantones con porcentajes más altos y los cinco cantones con porcentajes más bajos supera los 40 puntos porcentuales.

Las personas con edades de 25 a 60 años que cursaron estudios universitarios muestran tendencias similares, con una fuerte concentración en los cantones de la GAM. En Moravia, Escazú, Curridabat, San Pablo y Montes de Oca, cuatro o más personas de cada diez cuentan con este nivel de escolaridad. Por el contrario, los porcentajes más bajos corresponden a los cantones fronterizos del norte, las zonas costeras del Caribe y los cantones de Buenos Aires, León Cortés y Alvarado, donde menos de uno de cada diez habitantes logró entrar a la universidad (mapa 2.2).

Se revierte tendencia a la baja en la desescolarización en secundaria

La tasa neta de escolaridad en secundaria aumentó de 58,4% en 2000 a 76,5% en 2011. La mayor parte del crecimiento se dio en la educación tradicional¹³, cuya tasa se incrementó en

19,8 puntos porcentuales y se ubicó en 74,1%. En el tercer ciclo tradicional, que corresponde a los tres primeros años de secundaria, la tasa neta alcanzó el 81,7%, mientras que en el ciclo diversificado se registró un exiguo 46,5%, lo que equivale a decir que más de la mitad de la población en edad de asistir a este nivel se encuentra fuera del sistema.

La desescolarización o exclusión¹⁴ en secundaria aumentó en el 2011, confirmando así el comportamiento cíclico y sin avances en el largo plazo que ha venido mostrando este indicador (gráfico 2.4). Primaria tiene el porcentaje más bajo (2,6%), seguido por la educación preescolar (4,1%). En secundaria la exclusión pasó de 10,2% en 2010 a 11,1% en el año bajo análisis, luego de la tendencia decreciente iniciada en 2007. Este incremento equivale a la desescolarización de 3.529 jóvenes, de los cuales el 67% estudiaba en centros académicos diurnos.

A diferencia de otras épocas, el Estado costarricense tiene hoy una política específica para combatir la desescolarización: el programa de transferencias monetarias condicionadas “Avancemos”, creado en 2006 para incentivar la reinserción y permanencia, en el sistema educativo formal, de jóvenes pertenecientes a familias que tienen dificultades económicas

para mantener a sus hijos estudiando. Entre enero y diciembre del 2011 este programa favoreció a 185.315 alumnos y entregó 47.545 millones de colones (IMAS, 2012). El 52% de los beneficiados son mujeres (96.361); el 70,5% pertenece a los grupos de puntaje 1 y 2, que el IMAS define como prioritarios¹⁵, el 21,4% proviene del grupo 3 y en el grupo 4 se registra el 5,3% (el 2,8% restante corresponde a información que aún está en proceso de actualización). Al comparar estas cifras con las del 2010 no se observan diferencias significativas en el número de beneficiarios, ni en su distribución.

A finales de 2010, en el marco de la preparación del *Cuarto Informe Estado de la Región*, se realizó un estudio sobre la incidencia del clientelismo, el amiguismo y la corrupción en el programa “Avancemos”. Este constató que existe una adecuada focalización, es decir, que en general las ayudas se están dando a familias que las necesitan. Aunque hay distorsiones, se ha mantenido la consistencia en el otorgamiento de los beneficios según niveles socioeconómicos (Campos, 2011). Sin embargo, a futuro es necesario investigar por qué esta iniciativa no ha logrado reducciones sostenidas en la desescolarización de la población escolar, más allá del porcentaje mínimo alcanzado antes de su implementación (en el 2003).

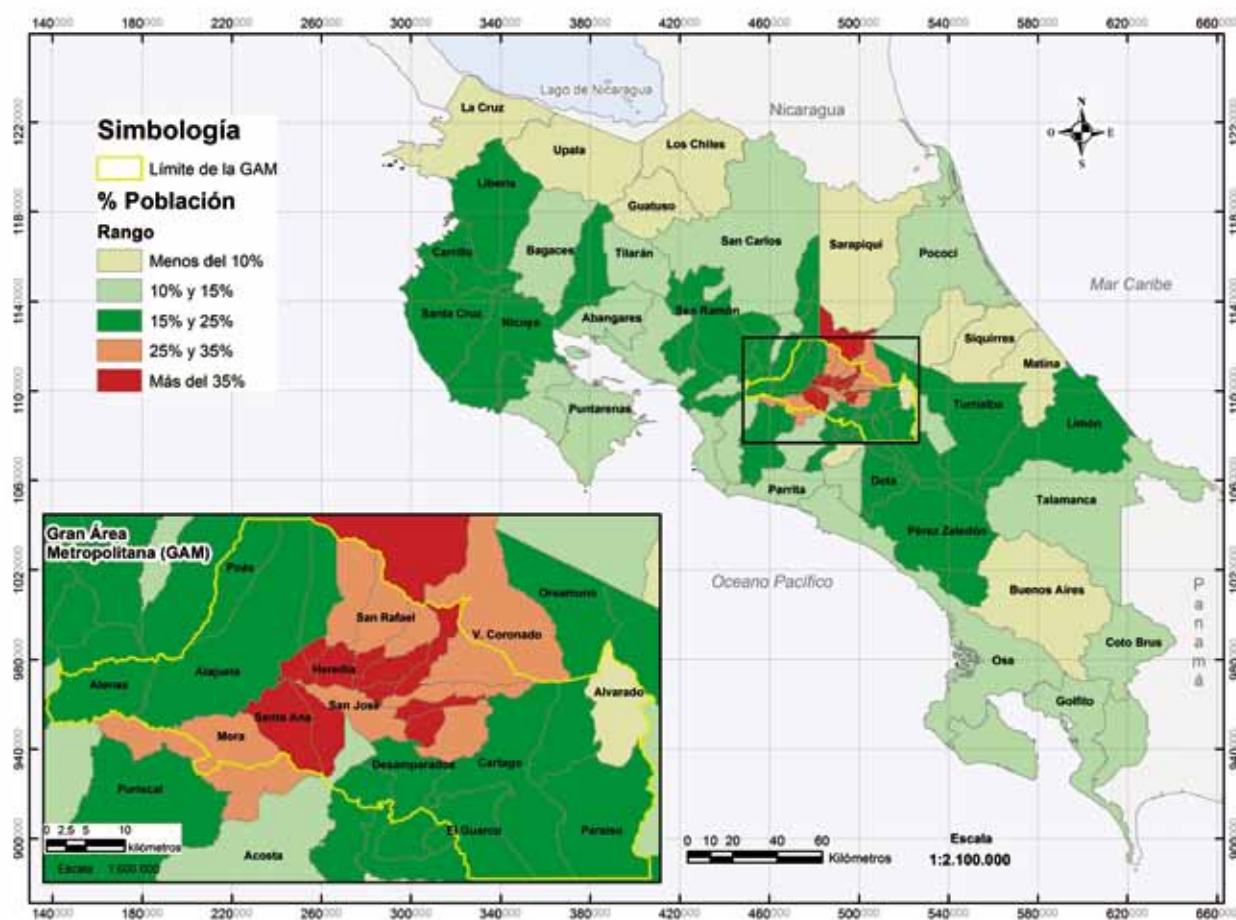
Brechas en acceso y logro educativo entre grupos de población

Como se documentó en el apartado anterior, a pesar de los avances logrados en Costa Rica todavía hay grupos de población en situaciones de clara desventaja en materia educativa, y se requieren esfuerzos adicionales para atender esas disparidades. En esta sección se analizan las brechas de asistencia y logro educativo con base en los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares 2011, del INEC.

En lo que concierne a las brechas de asistencia, la información por grupos de edad indica que no hay distancias considerables en la población de 7 a 12 años (la asistencia es cercana al 100%), pero sí en otros segmentos etarios. Entre los

MAPA 2.2

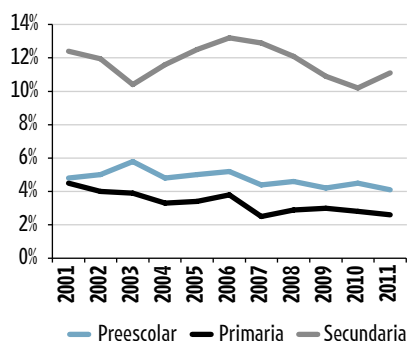
Porcentaje de población de 25 a 60 años que tiene algún año de educación universitaria. 2011



Fuente: Arias y Sánchez, 2012, con base en el Censo de Población y Vivienda del 2011 y ProDUS-UCR.

GRAFICO 2.4

Tasa de deserción intranual en la educación regular^{a/}, por nivel



a/ Dependencias públicas, privadas y privadas subvencionadas.

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Análisis Estadístico del MEP.

niños y niñas de 2 a 4 años solo el 14% asiste al sistema educativo, cifra que se eleva a más del 85% en el grupo de 5 a 6 años. Este resultado debe llamar la atención, dado que la baja asistencia es común a todos los quintiles de ingreso y sugiere que, para las familias, los servicios educativos de la primera infancia son una alternativa de cuidado, no una opción de formación y mejora de las capacidades cognitivas y de interacción social del infante. Finalmente, entre los jóvenes de 13 a 17 años la asistencia alcanza el 85,1% y en el grupo de 18 a 24 años es de 47,5%.

Tampoco hay diferencias por sexo en los rangos de 2 a 4 años y de 7 a 12 años. En el grupo de 5 a 6 años la asistencia masculina es ligeramente superior a la femenina (86,2% versus 83,1%),

pero esta situación se revierte conforme aumentan las edades: en el grupo de 13 a 17 años las mujeres registran 86,6%, frente a 83,7% de los hombres; en el grupo de 18 a 24 años la relación es de 51,6% para las mujeres y 43,4% para los hombres.

Al considerar el lugar de residencia, las brechas son desfavorables para los habitantes de las zonas rurales y las regiones periféricas. En el grupo de 13 a 17 años el porcentaje de no asistencia en la zona rural casi duplica el de la zona urbana (20% y 10,6%), en cada caso; en la población de 18 a 24 años la diferencia es de 17,6 puntos porcentuales y además indica un rezago en el nivel escolar, pues el 36% de los miembros de este grupo asiste a la educación secundaria.

Si la asistencia se examina por regiones, la Central ostenta las proporciones más altas en todos los grupos, mientras que la Huetar Atlántica, la Huetar Norte y la Brunca registran los menores porcentajes. En el segmento de niños y niñas de 5 a 6 años, la diferencia entre los extremos es de 17 puntos porcentuales (88,6% en la Central versus 71,1% en la Huetar Norte y 73,8% en la Brunca). En la región Huetar Atlántica solo un 32,9% de las personas de 18 a 24 años asiste a un centro educativo y entre ellas el 42,3% cursa estudios secundarios, es decir, son alumnos que se encuentran rezagados en su proceso educativo. Situaciones similares se presentan en las regiones Brunca y Huetar Norte.

También hay disparidades notables según quintiles de ingreso y clases sociales. Entre los jóvenes de 13 a 17 años, la asistencia en el primer quintil (hogares más pobres) es del 80,2%, pero sube al 94,9% en el quinto quintil (el más rico). Las brechas son aun más elevadas en las edades iniciales de incorporación al sistema educativo. Solo el 8,9% de los infantes de 2 a 4 años que pertenecen al primer quintil recibe educación preescolar, cifra que asciende al 39,1% en el quinto quintil. En el grupo de 5 a 6 años las proporciones son de 78,7% para primer quintil,

y de 97,8% para el quinto. Si bien las brechas de asistencia en este nivel han disminuido, aún mantienen distancias importantes.

El cuadro 2.4 muestra los porcentajes de asistencia al sistema educativo por clases sociales y grupos de edad. De esa información es posible extraer tres conclusiones: i) las clases alta y de medianos empresarios y expertos ostentan los mayores porcentajes de asistencia, ii) las clases intermedias y, en algunos segmentos etarios, los pequeños propietarios y los obreros en servicios, tienen proporciones de asistencia relativamente altas, pero inferiores a las del primer grupo, y iii) los obreros agrícolas, y en algunos casos los “otros trabajadores”, presentan los valores más bajos. Los obreros industriales y los hogares de inactivos varían su posición al ordenarse los porcentajes de asistencia según edades.

Al examinar el indicador de logro educativo en la población de 25 a 39 años, se constata que en el 2011 solo un 42,1% había completado la secundaria. Pero si además se considera la distribución de ese grupo según clases sociales, afloran grandes diferencias. Las clases alta y de medianos empresarios y expertos registran los mayores porcentajes de personas graduadas de secundaria: 89,6% y 86,9%, respecti-

vamente. En las clases intermedias la cifra asciende al 57,7%. Les siguen los pequeños propietarios y los obreros en servicios, y en el extremo inferior se ubican los obreros agrícolas, con un escaso 8,8% de población que logró completar la secundaria (gráfico 2.5).

Las brechas se manifiestan además en los años promedio de instrucción (cuadro 2.5). El grupo de población que ostenta el valor más alto es el que pertenece al 20% de hogares de mayores ingresos (quinto quintil), específicamente en el rango de 25 a 39 años de edad: 13,6 años de educación. Otros grupos que superan los diez años de escolaridad son: personas de 18 a 39 años residentes en zonas urbanas, población no pobre de 25 a 39 años y miembros del cuarto quintil con edades de 18 a 39 años. Son notables las desventajas para los habitantes de la zona rural y las regiones periféricas -en especial de la Huetar Atlántica y la Huetar Norte- y para la población en condición de pobreza y vulnerabilidad.

En otro orden de ideas, los jóvenes que no estudian ni trabajan¹⁶, conocidos como “nini”, son un grupo doblemente excluido, pues no tienen acceso al conocimiento ni a la posibilidad de generar un ingreso digno. En el 2011 se encontraban en esta situación 108.989 personas de 15 a 24 años, que

CUADRO 2.4

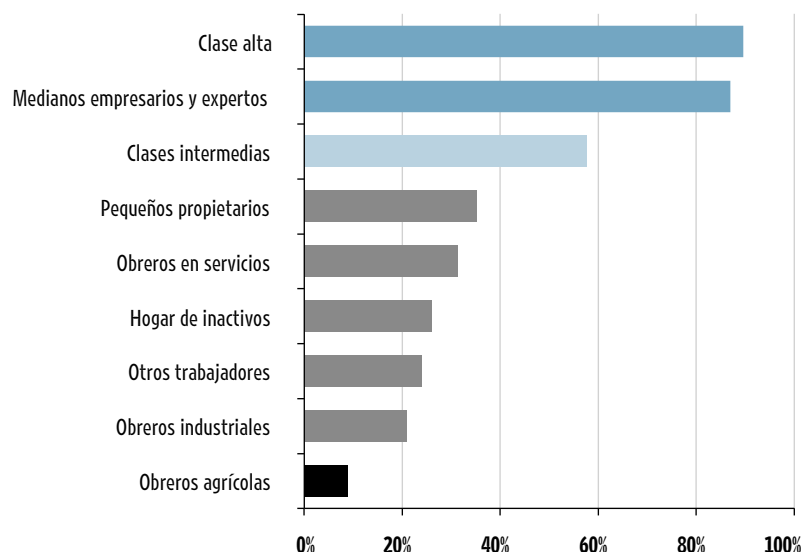
Asistencia al sistema educativo en la población de 2 a 24 años, por grupos de edad, según clase social del hogar. 2011
(porcentajes)

Clase social del hogar	Grupos de edad				
	2 a 4 años	5 a 6 años	7 a 12 años	13 a 17 años	18 a 24 años
Clase alta	39,3	97,9	100,0	97,0	84,5
Medianos empresarios y expertos	24,9	99,6	100,0	96,5	76,9
Clases intermedias	18,3	88,6	99,8	88,3	54,0
Pequeños propietarios	14,1	82,2	99,5	86,5	53,6
Obreros agrícolas	6,0	67,8	98,9	73,3	26,3
Obreros industriales	10,5	87,5	99,4	81,0	33,7
Obreros en servicios	16,0	78,2	99,3	85,6	41,1
Otros trabajadores	8,0	86,7	100,0	83,6	33,0
Hogares de inactivos	9,1	86,5	99,0	86,3	58,2
Total	14,2	84,8	99,5	85,1	47,5

Fuente: Elaboración propia con datos de la Enaho 2011, del INEC.

GRAFICO 2.5

Población de 25 a 39 años que completó la educación secundaria, según clase social del hogar. 2011
(porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Enaho 2011, del INEC.

CUADRO 2.5

Años de escolaridad promedio de la población, por grupos de edad, según características. 2011

	18 a 24 años	25 a 39 años	40 a 59 años	60 años o más
Zona				
Urbano	10,0	10,2	9,5	7,2
Rural	8,7	7,6	6,6	3,9
Región de planificación				
Central	9,9	9,9	9,1	6,9
Chorotega	9,2	8,5	7,5	4,6
Pacífico Central	9,0	8,5	7,7	5,3
Brunca	9,0	8,2	7,1	3,6
Huetar Atlántica	8,6	7,6	6,7	4,1
Huetar Norte	8,5	7,3	6,7	3,7
Nivel de pobreza				
Extrema pobreza	7,4	5,9	5,5	3,1
Pobre no extremo	8,3	6,6	6,2	3,5
No pobre	9,9	10,1	9,0	6,8
Quintil de ingreso neto per cápita				
I quintil	7,9	6,2	5,8	3,3
II quintil	8,6	7,2	6,6	4,0
III quintil	9,5	8,6	7,5	5,0
IV quintil	10,2	10,6	9,1	7,0
V quintil	12,0	13,6	12,7	10,9
Condición de actividad				
Ocupado	9,4	9,8	9,0	6,9
Desempleado abierto	9,2	8,9	7,7	5,2
Fuera de la fuerza de trabajo	9,8	7,6	7,2	5,9

Fuente: Elaboración propia con datos de la Enaho 2011, del INEC.

representan el 12,3% de esa población. Con respecto al año anterior, disminuyeron en 20.462 personas, resultado que equivale a dos puntos porcentuales menos, revierte el incremento observado en 2009 y 2010, y constituye el descenso más significativo desde el año 2001.

Para atender los problemas de la falta de oportunidades de empleo para las personas jóvenes, especialmente de los sectores más vulnerables, el MTSS puso en ejecución tres programas -“Empléate”, “Avancemos más” y “X-Mí”- con el propósito de brindarle a este segmento etario la posibilidad de acceder a servicios especializados de capacitación, orientación e información que les permita insertarse en un puesto de trabajo de calidad (recuadro 2.3).

RECUADRO 2.3

Nuevas opciones para reducir el desempleo juvenil: “Empléate”, “Avancemos más” y “X-Mí”

Para reducir las altas tasas de desempleo juvenil y mejorar las oportunidades laborales de esta población, en octubre de 2011 el Gobierno de la República y el MTSS lanzaron el programa “Empléate”, que ofrece capacitación técnica a jóvenes de 17 a 24 años en condición de pobreza y que se encuentren desempleados o inactivos. La iniciativa fue diseñada para fomentar la articulación de esfuerzos públicos y privados, de manera que las empresas tengan un rol activo en la apertura de opciones de trabajo. Este programa ha enfrentado problemas durante su arranque, sobre todo en términos de la operatividad de sus plataformas y el involucramiento de los gobiernos locales.

Otras dos iniciativas que han surgido en este contexto son los programas “Avancemos más” y “X-Mí”. El primero capacita jóvenes en tecnologías de información y comunicación (TIC) y enseña inglés a los que han completado la educación secundaria. “X-Mí” impulsa la participación de personas desempleadas y sin bachillerato en cursos impartidos por el INA.

Fuente: Elaboración propia con información del MTSS.

Rentabilidad de la educación muestra diferencias entre regiones

Un mayor logro educativo permite aspirar a mejores empleos e ingresos. Conforme aumenta el nivel de instrucción de los trabajadores, mayores son los salarios promedio que reciben. Tal como ha sido documentado en entregas anteriores de este Informe, la población que tiene primaria incompleta o menos es la que percibe los ingresos más bajos del país, y la situación no es muy distinta para quienes completaron la primaria o cursaron algunos años de secundaria, pero sin llegar a graduarse. Las mejoras empiezan a ser evidentes en las personas ocupadas que lograron completar la secundaria, cuyos ingresos duplican los de aquellas que no tienen instrucción. Y las mayores diferencias se observan en la población que además cursó estudios superiores; según el logro académico sea de pregrado o grado universitario, por una parte, o de posgrado, por otro, los ingresos de este grupo superan cuatro y ocho veces, respectivamente, el de las personas con menores niveles educativos.

Para este Informe se estimó la rentabilidad de la educación aplicando la metodología de Mincer a las seis regiones del país¹⁷ y a los distintos niveles de instrucción¹⁸. Los resultados se presentan en el cuadro 2.6. Para la mayoría de las regiones, excepto la Chorotega, la rentabilidad de la enseñanza primaria

no es significativamente distinta a la que obtienen las personas que carecen de instrucción formal; en promedio, ese nivel educativo no está brindando resultados positivos en términos de ingresos. En cambio, la rentabilidad varía (es decir, es no lineal) conforme se avanza en los niveles de educación. Una persona con formación universitaria recibe un salario promedio que supera en 147% el de alguien sin instrucción.

La educación secundaria (completa o incompleta) también genera mejoras en comparación con los grados inferiores, pero en este caso es evidente que terminar ese nivel (obtener el diploma) es el factor que determina los mayores incrementos en las remuneraciones. Para las personas que culminaron la secundaria, el nivel adicional de educación aumenta los ingresos en un 54,9%; para aquellos que no completaron ese nivel, la tasa de rentabilidad cae a 38,3%. Por regiones, los rendimientos de la secundaria completa son mayores para la Chorotega, la Huetar Norte y la Brunca, donde la baja proporción de personas ocupadas con ese nivel de escolaridad o uno superior podría estar impulsando las altas remuneraciones. Finalmente, graduarse de la universidad (grado y pregrado) produce rendimientos mayores en las regiones Chorotega y Brunca, en tanto que los profesionales de la Pacífico Central son los que reciben los menores beneficios.

Profesores de Matemáticas e Inglés obtienen bajas calificaciones en pruebas de diagnóstico

Uno de los principales factores que contribuyen al logro educativo de la población es la calidad de las y los docentes. La información disponible, aunque no permite delinear un panorama completo, revela una situación preocupante. Las pruebas de diagnóstico aplicadas por el MEP a profesores de Inglés y Matemáticas han mostrado que muchos de ellos no dominan la materia que imparten. De 3.193 docentes de Inglés que realizaron ese examen, solo un 13,5% obtuvo una calificación que corresponde a un nivel “avanzado” en el conocimiento de la asignatura mientras que un 38% se ubicó en los estratos más bajos. En Matemáticas ocurrió algo similar: el 43,3% de los profesores obtuvo calificaciones por debajo del promedio en una prueba en la que se plantearon preguntas con una dificultad semejante a la del examen de bachillerato. Ciertamente no se puede concluir que esta es una situación generalizada en todas las asignaturas, pero los datos encienden luces de alerta sobre la calidad docente a nivel nacional y las implicaciones que esta puede tener en los resultados del proceso educativo, como por ejemplo en las pruebas PISA (recuadro 2.4).

Ante tales circunstancias, las autoridades del sector educativo han buscado medidas correctivas, con poco éxito.

CUADRO 2.6

Rentabilidad de la educación^{a/} para las personas ocupadas, por nivel de instrucción, según región. 2011 (porcentajes)

Nivel de instrucción	Central	Chorotega	Pacífico Central	Brunca	Huetar Atlántica	Huetar Norte
Primaria incompleta	-0,1	61,7	15,6	14,2	-1,7	14,8
Primaria completa	12,3	88,0	15,0	25,6	6,6	25,7
Secundaria incompleta	26,7	109,5	31,7	49,4	18,8	41,8
Secundaria completa	44,0	104,8	51,9	54,8	35,7	66,9
Universitaria, grado	91,1	151,2	87,3	130,6	90,7	97,5
Universitaria, posgrado	140,8	204,3	101,2	167,7	122,8	144,4

a/ Los porcentajes representan el aumento que genera cada nivel de instrucción, con respecto al rendimiento que obtiene una persona que carece de educación formal.

Fuente: Pacheco-Jiménez, 2012b, con datos de la Enaho 2011, del INEC.

RECUADRO 2.4

Costa Rica en las pruebas PISA

En el año 2008 Costa Rica ingresó al Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por su sigla en inglés), que promueve la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) entre sus países miembros y asociados.

Este programa nació en el año 2000 y tiene como principal objetivo evaluar el nivel alcanzado por los estudiantes en conocimientos y capacidades esenciales para participar asertivamente en la sociedad, considerando distintos contextos de información¹⁹.

En términos operativos, el PISA consiste en una serie regular y continua de pruebas que se aplican cada tres años, a grupos de jóvenes representantes de 34 naciones miembros de la OCDE y un número similar de países asociados. Participan estudiantes de 15 años que se encuentran matriculados en una institución de enseñanza secundaria²⁰ y se evalúan competencias en tres áreas: Lectura, Matemáticas y Ciencias. Un atributo de las pruebas PISA es que permiten la comparación de resultados entre los países.

En el 2010 Costa Rica participó por primera vez en esta iniciativa, y lo hizo en el grupo denominado PISA 2009+, integrado por diez países asociados que no pudieron tomar parte en PISA 2009²¹. Las pruebas se aplicaron entre el 1 y el 18 de junio de ese año, a 5.200 alumnos de 181 colegios, de los cuales 25 eran centros privados. En la categoría de colegios públicos se incluyeron todas las modalidades: académicos diurnos y nocturnos, técnicos y telesecundarias. La muestra fue seleccionada por la OCDE.

El informe de resultados se publicó en diciembre del 2011 y en él se combinaron los puntajes recibidos por todas las naciones participantes en PISA 2009 y PISA 2009+ (Walker, 2011). El desempeño de Costa Rica se puede resumir de la siguiente manera:

- En Comprensión de Lectura²² el puntaje promedio fue de 443, similar a las calificaciones que obtuvieron Chile, Bulgaria, Malta y Serbia, pero inferior al promedio de los países de la OCDE (493). Esto ubica a Costa Rica en la posición 44 entre las 74 naciones evaluadas. Las mujeres obtuvieron resultados superiores a los de los hombres, aunque las diferencias por género estuvieron entre las más bajas registradas por los participantes.

- En Matemáticas²³ se obtuvo el puntaje más bajo de las tres pruebas, 409, un desempeño semejante al de Trinidad y Tobago, Malasia, Montenegro y Kazajstán. Costa Rica se situó así en la posición 55, por debajo de todos los miembros de la OCDE, cuyo promedio fue de 496. En este caso los hombres recibieron mayores puntajes que las mujeres.

- En Ciencias²⁴ se consiguió un puntaje de 430, cercano a los resultados de Uruguay, Emiratos Árabes Unidos, Tailandia, Rumania, Miranda-Venezuela y Bulgaria y que ubica al país en la posición 48. El promedio de las naciones de la OCDE fue de 501.

Es importante que Costa Rica siga participando en estas pruebas, de manera que se pueda comparar el rendimiento de los estudiantes nacionales con el de sus pares de otros países. Esto permitirá identificar fortalezas y debilidades en el sistema educativo y tener criterios claros para incorporar las mejores prácticas educativas internacionales en el currículo nacional, un desafío que en forma reiterada ha señalado el *Informe Estado de la Educación*.

Fuente: Elaboración propia con base en MEP, 2012 y Walker, 2011.

Acciones tendientes a aplicar exámenes de dominio de la materia como requisito para la contratación de profesores han sido rechazadas por los gremios, excepto para los docentes de Inglés, que deben aprobar el *Test of English for International Communication* (Toeic). No obstante, esta situación podría cambiar debido a una resolución de la Sala Constitucional²⁵, que exige a la Dirección General de Servicio Civil realizar pruebas de conocimiento a todos los postulantes a puestos públicos.

En este contexto adquiere relevancia la necesidad de fortalecer la supervisión sobre la calidad de la oferta educativa de las universidades. El *Tercer Informe Estado de la Educación* reportó que, pese a que la carrera de Educación es la que gradúa la mayor cantidad de profesionales en el país, los controles de ingreso y de la calidad de la formación son débiles o inexistentes. Un estudio realizado por el MEP acerca de los factores asociados al rendimiento en la prueba para docentes de Matemáticas determinó que las notas más bajas fueron las obtenidas por los profesores egresados de universidades privadas (MEP, 2011). De ahí que un paso importante en el esfuerzo por mejorar la calidad del personal docente sea el fomento de la acreditación; en la actualidad la oferta conjunta de carreras universitarias en el área de Educación asciende a 250 opciones, de las cuales solo el 5% está acreditado.

Según el mismo estudio del MEP, aproximadamente el 75% de los profesores de Matemáticas ha expresado la necesidad de recibir capacitación en temas distintos a los de su área de especialidad, como las adecuaciones curriculares. Algunos países han creado la figura de los tutores, que orientan a los profesores recién graduados en la dinámica del centro educativo donde tendrán que impartir lecciones. El cambio que representa pasar de las aulas universitarias a los salones de primaria o secundaria no siempre es bien asimilado por el nuevo profesional.

Acceso a vivienda digna

Este apartado evalúa el desempeño del país en torno a una de las

aspiraciones fundamentales del desarrollo humano: que las personas tengan acceso a una vivienda digna. Para ello, utiliza como principal fuente de información el Censo de Población y Vivienda de 2011, o “Censo 2011”, que ofrece los datos más actualizados sobre el número de unidades habitacionales existentes en el país, su distribución y sus características.

Uno de los hallazgos principales en esta materia es que, en el período intercensal 2000-2011, Costa Rica logró mejoras importantes en la provisión de servicios domiciliarios básicos como agua, electricidad y saneamiento. No obstante, estos avances se opacan ante la persistencia de brechas en el acceso a vivienda digna en los cantones fronterizos y del sur del país, donde la infraestructura habitacional de muchos hogares es precaria. Asimismo, la tenencia de artefactos electrónicos modernos en las viviendas, en promedio, es relativamente baja y muestra una distribución desigual. Los mayores porcentajes se registran en las zonas urbanas, en especial de la GAM.

Una consideración relevante en este ámbito es el concepto de hábitat, que incluye tanto la calidad de la vivienda como el entorno inmediato en que se desarrolla la vida cotidiana, y que toma en cuenta el equilibrio ambiental y el ordenamiento territorial, temas que se abordan en el capítulo 4 de este Informe. Este enfoque más amplio es considerado solo parcialmente en los programas de bono colectivo y mejora de barrios, implementados en años recientes por el Banhvi. Este tipo de iniciativas deberían ser universales, y no focalizarse de manera exclusiva en las comunidades pobres, como sucede en la actualidad.

Parque habitacional creció menos en la última década

El Censo 2011 contabilizó en el país un total de 1.360.055 viviendas, de las cuales 1.359.168 son individuales y 887 colectivas. Con respecto al Censo 2000, se dio un aumento de 325.162 unidades, para un crecimiento promedio anual del 2,5%. Esta tasa es menor a las registradas en anteriores períodos intercen-

sales, de alrededor del 4%, pero supera la tasa de crecimiento anual promedio de la población, que fue de solo 1,1% entre 2000 y 2011 (INEC, 2012c).

Del total de viviendas individuales, 1.211.964 estaban ocupadas (89,2%). El promedio de habitantes por vivienda ha decrecido, pues pasó de 5,7 personas en el Censo de 1963, a 4,8 en el de 1984 y a 3,5 en el de 2011. Este último censo determinó por primera vez el número de “cuarterías” que hay en el país (un total de 4.614, con 10.568 residentes), así como las personas sin vivienda, que sumaron 570. Además desagregó las modalidades de viviendas colectivas, al identificar 268 “baches” o barracas de trabajadores, 58 albergues infantiles, 92 hogares de adultos mayores, 13 cárceles y 456 residencias colectivas de otro tipo (como albergues o conventos).

Al indagar acerca de las viviendas individuales ocupadas, el Censo 2011 encontró que las casas independientes constituyen el 92,9%. Han ganado importancia las residencias en condominio y los edificios de apartamentos (1,6% y 3,6% respectivamente, de las viviendas individuales ocupadas). Ambos tipos se concentran en las zonas urbanas, sobre todo de la GAM. Santa Ana y Escazú tienen los mayores porcentajes de residencias en condominio (15,0% y 13,7%, en cada caso) y dieciocho cantones tienen porcentajes mayores al promedio nacional, de los cuales solo Garabito está fuera de la GAM. Los edificios de apartamentos se localizan mayoritariamente en Montes de Oca, Tibás, Garabito y Curridabat.

Los censos también ofrecen información del estado o calidad²⁶ de las unidades habitacionales. A nivel nacional, dos tercios de las viviendas individuales ocupadas estaban en buen estado en el 2011, cifra similar a la reportada por el Censo del 2000. En estado regular se encontraba el 28,2% del parque habitacional del país. Las viviendas en mal estado disminuyeron en 2,2 puntos porcentuales (8,2% en el 2011) y en cifras absolutas registraron un total de 98.965 unidades, 1.263 más que en el año 2000.

Las mayores proporciones de viviendas individuales en buen estado están en los cantones de Flores (83%), Belén

(82,5%) y San Pablo (82,3%), todos de la provincia de Heredia. En general, casi todos los cantones que pertenecen a la GAM muestran porcentajes de viviendas en buen estado superiores al promedio nacional, excepto San José (63,4%), Aserri (62,5%) y Alajuelita (57,6%). En el otro extremo, los cantones con los más altos porcentajes de viviendas en mal estado son Los Chiles (20,4%), Matina, Osa, Upala, Guatuso y Buenos Aires (todos con 17%). Las viviendas de las regiones Huetar Atlántica, Huetar Norte y Brunca son las que presentan los mayores problemas de calidad, pues alrededor de la mitad de ellas se encuentra en estado malo o regular (mapa 2.3).

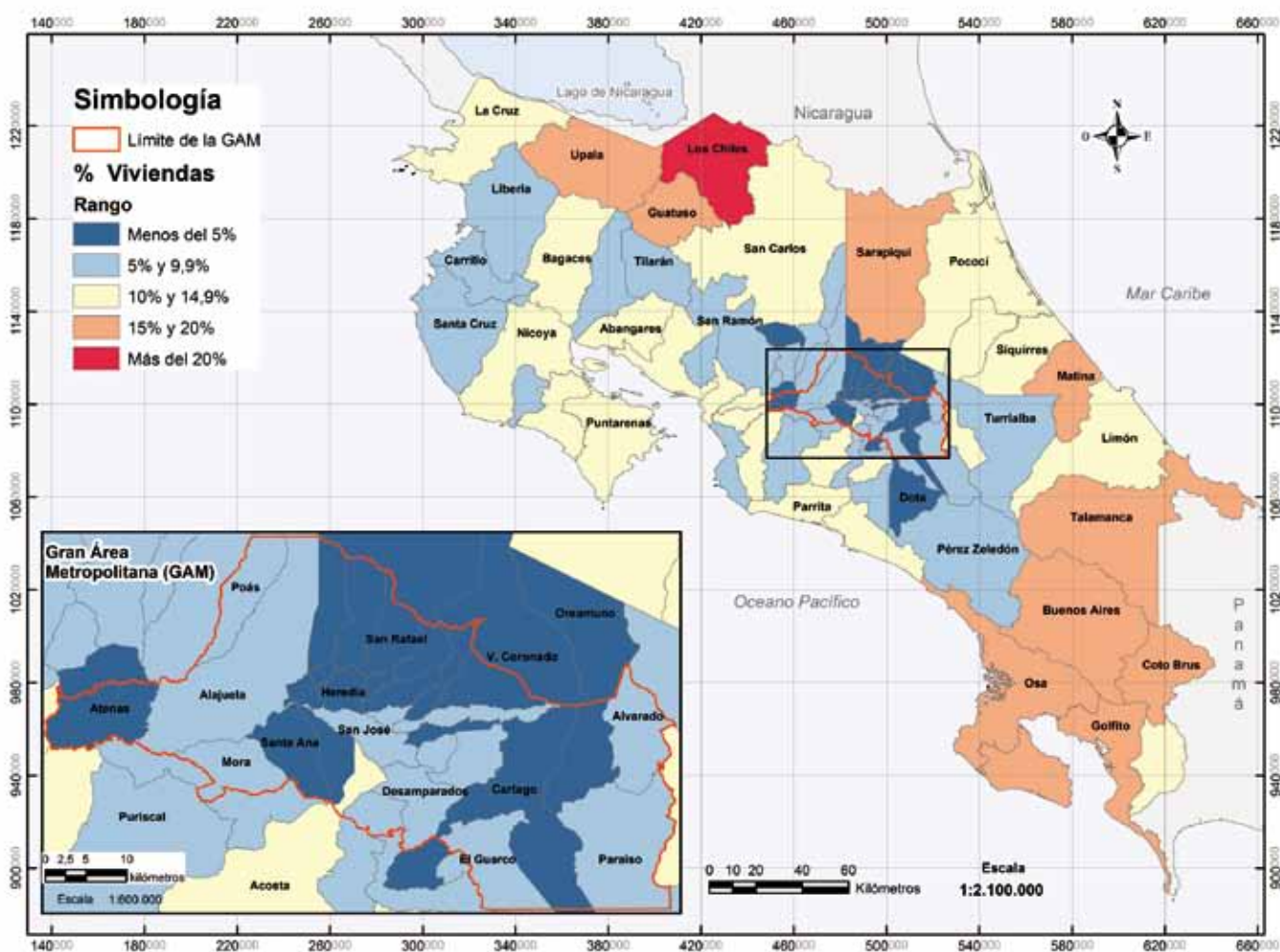
Un 5,2% de las viviendas individuales tiene problemas de hacinamiento²⁷. Las zonas rurales y las regiones Huetar Atlántica, Huetar Norte y Pacífico Central son las más afectadas por esta situación. En seis cantones el porcentaje de hacinamiento más que duplica el promedio nacional: Los Chiles, Talamanca, Garabito, La Cruz, Matina y Upala.

Las viviendas identificadas como precarias²⁸ sumaron 16.019 unidades en el 2011, 2.082 menos que en el Censo del 2000. Representan el 1,9% de las viviendas individuales ocupadas. Los asentamientos en precario siguen estando concentrados en las zonas urbanas, pero en un porcentaje aun mayor que el reportado en el año 2000 (88,4% versus 67,7%). En la GAM se registraron 11.346 viviendas de este tipo (70,8%), sobre todo en los cantones de San José y Alajuelita (una de cada tres). Otros cantones con elevada incidencia de asentamientos precarios son Bagaces, Garabito y Esparza.

En cifras absolutas, los cantones con mayores aumentos de unidades en precario entre 2000 y 2011 fueron Goicoechea (298 viviendas más), Cartago (165), Garabito (130) y Curridabat (123). Por el contrario, las mayores disminuciones se dieron en Esparza (393 viviendas menos), Limón (-364), Turrialba (-328), Siquirres (-249) y Desamparados (-246). En este grupo la tendencia observada es congruente con la política del Banhvi, de dar

MAPA 2.3

Porcentaje de viviendas en mal estado, por cantón. 2011



Fuente: Arias y Sánchez, 2012, con información del Censo de Población y Vivienda del 2011 y de ProDUS-UCR.

prioridad a Limón en la entrega de bonos de vivienda. En los últimos años esta provincia ha recibido entre el 15% y el 20% del total de subsidios.

A pesar de las altas coberturas nacionales en la provisión de servicios domiciliarios básicos, aún hay zonas -sobre todo rurales y fronterizas- que reciben una atención deficiente. Un ejemplo de ello es la procedencia del agua que consumen los hogares: si bien a nivel nacional los acueductos suplen de este líquido al 93,1% de las viviendas, la cifra baja al 78,5% en el área rural. En más del 15% de las casas de Buenos Aires, Talamanca, Dota y Osa el agua procede de un río o quebrada.

El pozo es otro medio importante en Sarapiquí, Talamanca, Pococí, Los Chiles y Matina, ya que abastece a más del 20% de las viviendas.

En cuanto a la conexión del servicio sanitario, el 75,1% de las viviendas del país utiliza tanques sépticos y un 20,5% tiene alcantarillado sanitario. La suma de ambos grupos (95,6%) refleja un aumento de 4,4 puntos porcentuales en relación con el año 2000. El alcantarillado se concentra en la GAM, especialmente en los cantones de San José y Tibás, donde cubre el 80% de las viviendas, y en Goicoechea, Montes de Oca y Alajuelita, donde supera el 50%. El sistema de pozo

negro o letrina está presente en el 3% de las viviendas a nivel nacional, lo que representa una notable reducción frente al 8,6% registrado en el 2000. Este tipo de conexión se sigue utilizando en las zonas rurales fronterizas; así sucede, por ejemplo, en una de cada cuatro viviendas de los cantones de Talamanca, Los Chiles y La Cruz, y en una de cada seis en Buenos Aires y Upala.

La cobertura de electricidad alcanzó el 98,9% de las viviendas en el 2011, un aumento de 2,1 puntos porcentuales con respecto al 2000. Las 13.533 viviendas que carecen de este servicio se ubican, nuevamente, en cantones rurales

y fronterizos como Talamanca (16,3%), Buenos Aires (9,9%), Los Chiles (9,2%) y La Cruz (8,1%).

Habitantes de la GAM poseen más activos modernos que el resto

La tenencia de artefactos electrónicos modernos en las viviendas, en promedio, es relativamente baja y muestra una distribución desigual. Los mayores porcentajes se registran en las zonas urbanas, en especial de la GAM. Solo el 20,6% de las viviendas del país tiene televisor con pantalla de plasma o LCD, el 45,9% recibe televisión por cable o satélite, el 32,8% posee computadora de escritorio, el 27,1% tiene computadora portátil y el 33,5%

está conectado a Internet. Ahora bien, estos promedios nacionales esconden amplias diferencias geográficas. Las mayores brechas entre las zonas urbana y rural se observan en la tenencia televisión por cable o satélite (56,4% versus 17,2%, para una brecha de 39,2 puntos porcentuales), en conexión a Internet (40,5% versus 14,3%, para una brecha de 26,3 puntos) y en computadoras de escritorio (38,4% versus 17,2%, para una brecha de 21,2 puntos).

El mapa 2.4 muestra el porcentaje de viviendas que tienen conexión a Internet. Es evidente la concentración en la GAM, pues los quince cantones con mayor cobertura pertenecen a las provincias de San José y Heredia. Una

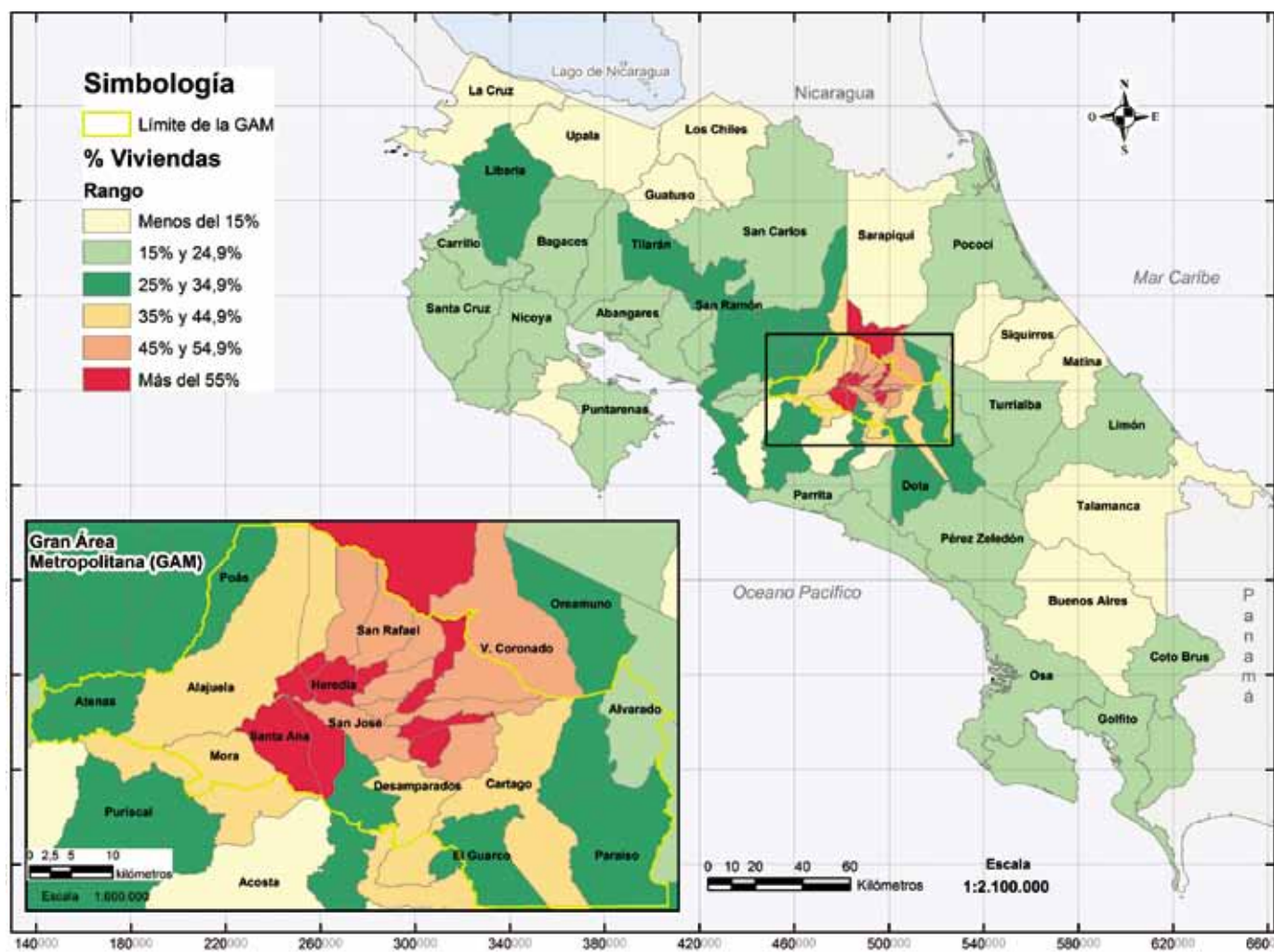
vez más, los cantones fronterizos y algunos costeros muestran los menores porcentajes. Esta tendencia consolida la distribución desigual, en términos geográficos, de activos que hoy en día se consideran claves para que las personas aumenten su productividad y puedan insertarse en empleos de mejor calidad y remuneración.

Se reactiva crédito hipotecario, con perspectivas moderadas para el 2012

Según datos del BCCR, el crédito total para vivienda otorgado por el sistema financiero creció un 15% entre 2010 y 2011. Esto refleja una importante reactivación del crédito hipotecario dirigido al sector privado, en especial

MAPA 2.4

Porcentaje de viviendas con conexión a Internet, por cantón. 2011



Fuente: Arias y Sánchez, 2012, con información del Censo de Población y Vivienda del 2011 y de ProDUS-UCR.

a estratos medios y altos. Cabe recordar que en los dos años previos esta actividad mostró tasas de crecimiento de un dígito, que en términos reales no superaban el 4% anual.

No obstante la reactivación crediticia, las perspectivas bancarias no son optimistas, y para el 2012 se prevé un crecimiento modesto. La banca comercial estatal, por ejemplo, ha anunciado una reducción del 20% en la cartera hipotecaria conjunta, debido, entre otras cosas, a una mayor concentración en la banca de desarrollo.

En términos de demanda, sigue predominando el crédito hipotecario en dólares. Este comportamiento se explica por la estabilidad que ha mostrado el tipo de cambio y por las menores tasas de interés de las operaciones en esa moneda. Por ejemplo, para un crédito a treinta años, la diferencia entre las cuotas mensuales de un préstamo en colones y uno en dólares puede ser superior a 200.000 colones en favor del segundo.

Los beneficios actuales del endeudamiento en dólares motivan a muchas familias que perciben ingresos en colones a solicitar préstamos en moneda extranjera. Sin embargo, es necesario tener cautela a la hora de asumir un crédito de este tipo, ya que las tasas de interés, y por ende las cuotas, dependen de la estabilidad del tipo de cambio. Cualquier evento macroeconómico que conduzca a una devaluación acelerada (superior al 10%, por ejemplo) tendría severos efectos sobre la estructura del gasto de los hogares que tienen ingresos en colones.

Ineficiencias en el Banhvi afectan la política de vivienda

En 2011 el Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi) formalizó 10.461 bonos de vivienda, por un monto de 69.048 millones de colones. La cantidad entregada disminuyó en un 2,4% con respecto al 2010, pero se mantuvo por encima de la cifra registrada en 2009 (9.642 bonos). El valor promedio del bono subió un 5% y fue cercano a 6,6 millones de colones. Los datos del 2011 reflejan la prioridad otorgada a las regiones Huetar Atlántica y Brunca, así como a la provincia de Cartago, las

jefas de hogar, los estratos de ingreso²⁹ 1 y 2 y las zonas urbanas. Sin embargo, un hecho preocupante es la caída de 44,4% en la entrega de bonos a la población indígena, que pasó de 1.110 a 617.

La Contraloría General de la República ha llamado la atención sobre un conjunto de problemas de diversa índole que afectan la gestión del Banhvi y, por ende, la entrega de mayores y mejores soluciones de vivienda a los costarricenses. Algunos de esos problemas son de carácter institucional, y en particular se señala la ausencia de un sistema contable que brinde información sobre los gastos administrativos en que incurre la entidad, y que por ley están limitados al 2% de las colocaciones anuales del Fondo de Subsidios para la Vivienda (Fosuvi). El Banco tampoco posee herramientas para sancionar a las entidades que cometen faltas en la tramitación del bono de vivienda. No se ejerce una adecuada vigilancia de los recursos públicos asociados al bono, por la carencia de controles que aseguren que los subsidios lleguen efectivamente a la población meta (CGR, 2011a y 2011c).

La CGR también señala problemas en la supervisión de obras, en detrimento de la calidad de los proyectos habitacionales financiados al amparo del Banhvi. La evaluación de cuatro proyectos (Emanuel Ajoy, Verolís, Bajo Tajares y Los Pioneros) halló deficiencias en la calidad de los materiales, en los sistemas de aguas negras, en el funcionamiento de secciones específicas de las viviendas y en las áreas de recreación, entre otras. Según el ente contralor, las principales falencias en la gestión de proyectos habitacionales se resumen en: i) mala calidad de los suelos, ii) escasa capacidad de los entes que fungen como contrapartes, iii) debilidad en los procesos de aprobación de prórrogas, iv) poco uso de protocolos de seguimiento sobre el avance de las obras (bitácoras), v) insuficiente labor de monitoreo de los fiscales de inversión contratados, vi) inadecuada rendición de garantías por parte de entidades autorizadas, desarrolladores y constructores, y vii) débil fiscalización del Banhvi como director del Fosuvi.

Si bien el Banhvi ha aplicado una serie de medidas (como mejorar el cobro de garantías, por ejemplo), está pendiente la implementación de un sistema contable que permita estimar los gastos administrativos y monitorear su evolución en el tiempo. También es necesario elaborar nuevos protocolos que incluyan parámetros para evaluar a las entidades que funjan como representantes del Banco en los proyectos habitacionales, y que establezcan los criterios para la supervisión y la aprobación de las obras, así como para la estimación de los fondos que se requieren para realizar una fiscalización eficiente.

Bono colectivo: en busca de un mejor entorno en las concentraciones de pobreza

El bono colectivo es un instrumento financiero creado con el objetivo de mejorar la calidad de vida en los asentamientos precarios, mediante la dotación o restauración de la infraestructura urbana y social³⁰. Asimismo, se busca propiciar la integración de esas comunidades a la ciudad, a través de la reorganización del espacio público y la articulación con otros programas del Sistema Financiero Nacional de la Vivienda (Banhvi, 2010).

Para ser elegible, la comunidad que aspire a recibir el bono colectivo debe cumplir con lo establecido por el Mivah y el Banhvi en el reglamento de operaciones del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (para asegurar que los recursos se destinarán a las familias objetivo) y precisar cuáles serán los aportes municipales³¹. Además se debe demostrar la factibilidad y viabilidad del proyecto, mediante estudios de ingeniería, de riesgo ante desastres y de impacto ambiental, económico, financiero y social.

Luego de tres años de operación, al 31 de enero del 2012 el programa de bono comunal o colectivo reportó un total de 26.430 familias beneficiadas (en proyectos terminados y en curso). A esa fecha se habían finalizado catorce proyectos y seis estaban en proceso de construcción o aprobación.

La continuidad de esta iniciativa no está libre de retos. En primer lugar, si

bien las iniciativas impulsadas hasta ahora se han desarrollado en comunidades con altos índices de pobreza, los criterios y procedimientos de selección no han sido claros y zonas como La Carpio, donde se ubica más del 15% de los tugurios del país, no tienen a su haber ningún proyecto amparado al bono colectivo. En segundo lugar, no se cuenta con un sistema de monitoreo y evaluación que confirme el impacto del bono en las áreas objetivo, en aspectos como saneamiento, infraestructura vial, energía, equipamiento básico y protección ambiental. Si bien el programa muestra saldos positivos en el número de beneficiarios, no se puede deducir que estos resultados automáticamente hayan generado mejoras en los rubros antes mencionados. En tercer lugar, el programa adolece de excesiva normativa y tramitomanía. Fuprovi (2010) critica el hecho de que para el desarrollo de los proyectos se debe cumplir con los mismos trámites que se aplican a las construcciones nuevas, siendo esta una iniciativa de naturaleza muy distinta.

Por otra parte, la introducción del bono colectivo no ha cambiado un dato básico: gran parte de los recursos del Fosuvi se sigue destinando a la producción de vivienda nueva y no al mejoramiento de barrios, de modo que se mantiene la tendencia histórica de favorecer la atención del déficit cuantitativo. Adicionalmente, existen dudas sobre la sostenibilidad financiera del programa; la CGR (2011a y 2011c) ha advertido que en repetidas ocasiones el Gobierno Central no ha transferido en su totalidad los recursos asignados al Fosuvi, lo cual podría debilitar la expansión del bono. Otras fuentes, como el llamado “impuesto solidario” no han generado la recaudación esperada. Por último, sigue vigente la crítica por la poca participación comunitaria en el diseño y ejecución de los proyectos.

Acceso a una vida libre de amenazas

Una condición básica para que las personas puedan desarrollar sus capacidades y vivir la vida que valoran es que puedan desenvolverse en un entorno

libre de amenazas a su integridad física y patrimonial. En Costa Rica este derecho fundamental ha sufrido retrocesos y hoy la sociedad es más violenta que una década atrás.

En el 2011 hubo buenas noticias en este ámbito, ya que se, redujeron las tasas de delitos y de victimización con respecto al año anterior. La tasa de homicidios dolosos bajó por segundo año consecutivo y también descendieron los otros delitos contra la vida y contra la propiedad. No obstante, persistieron los elevados índices de violencia intrafamiliar, expresados en la cantidad de femicidios y de homicidios de padres contra sus hijos. Estos resultados se combinan con un dato preocupante: 5.895 personas pasaron a engrosar la población penitenciaria, 1.776 de ellas bajo el régimen institucional, es decir, en reclusión permanente.

Disminuye tasa de homicidios por segundo año consecutivo

Un nuevo descenso en la tasa de homicidios dolosos por 100.000 habitantes -que pasó de 11,2 casos en 2010 a 9,7 en 2011- marcó el segundo año consecutivo de resultados favorables en este indicador (gráfico 2.6). La tasa actual, sin embargo, se mantiene por encima del promedio de la última década (2001-2010), cuando se alcanzó un

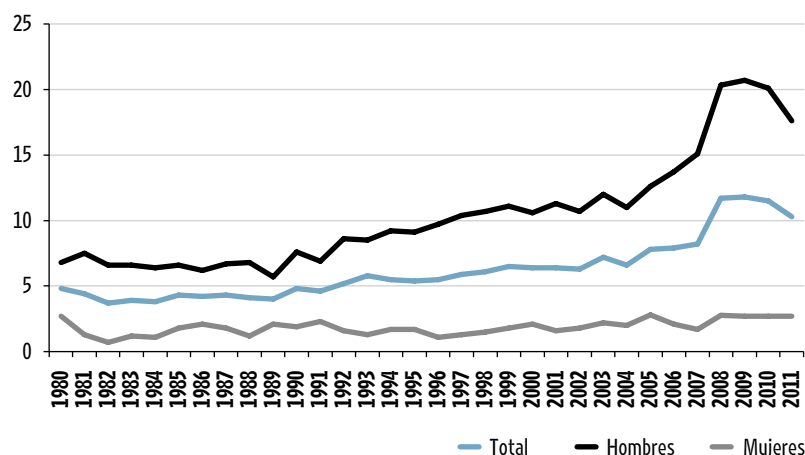
valor de 8,4. Entre 1995 y 2010 este indicador más que se duplicó, siguiendo una tendencia que se explica por el aumento de los homicidios contra hombres, que son los principales implicados en acciones delictivas como robos, narcotráfico y conflictos entre pandillas.

Los casos de delitos denunciados ante el Poder Judicial pasaron de 36.110 en 1985, a 220.684 en 2011. Si se considera el crecimiento de la población, la tasa de delitos reportados por 10.000 habitantes pasó de 273,7 en 1985, a 489,1 en el 2000 y a 515,4 en el 2010, año en que se registró la tasa más alta de las últimas décadas. En el 2011 la tasa se redujo a 478,1 casos por cada 10.000 habitantes. Por tipos de delito, entre 1985 y 2011 todas las tasas se multiplicaron: la de robos lo hizo 7,5 veces, la de agresión con arma y la de hurtos 2,4 veces, y la de violación 2,2 veces. La tasa de delitos relacionados con drogas (infracciones a la Ley de Psicotrópicos) se multiplicó 18,5 veces entre 1995 y 2011.

Como señalan el INEC y el PNUD, desde mediados de la década de los noventa se venía registrando un aumento significativo de la violencia patrimonial (robos), de la violencia contra la integridad de las personas (homicidios dolosos) y de las situaciones asociadas al narcotráfico. Esta tendencia se revirtió

GRAFICO 2.6

Tasa de víctimas de homicidios dolosos, por sexo (por 100.000 habitantes)



Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Estadísticas del Poder Judicial.

en 2010 y 2011, cuando se observó un estancamiento y luego una reducción de los principales indicadores delictivos (INEC y PNUD-Costa Rica, 2011). No obstante, aún es temprano para saber -y difícil de predecir- si esta evolución positiva en la seguridad ciudadana será sostenible en los próximos años.

Persiste violencia contra las mujeres y los menores de edad

En el 2011 ocurrieron 40 femicidios³² en el país. Según la tipificación que establece el artículo 21 de la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres³³, en ese año hubo 12 casos de este delito, 2 más que en el 2010; en 11 de ellos estuvo involucrado el concubino de la víctima. Bajo los términos definidos en la Convención de Belem do Pará³⁴, se reportaron 28 femicidios, 8 más que en 2010. Por tercer año consecutivo la causa más común fue el ataque sexual, que produjo 15 homicidios contra mujeres, 3 de ellas menores de edad. Casi el 30% las víctimas había solicitado medidas cautelares contra sus agresores. Aproximadamente dos de cada tres asesinatos tuvieron lugar en San José (32,5%) y Limón (30%). En San José predomina el ataque del concubino, mientras en Limón prevalece el ataque sexual.

El Inamu ha reconocido que las instituciones tienen dificultades para coordinar acciones efectivas en materia de violencia intrafamiliar y contra las mujeres (Román y Morales, 2011). Los avances en la discusión y visibilización del tema como un serio problema nacional, así como en la aprobación de nuevos instrumentos jurídicos para combatirlo, han sido insuficientes.

En cuanto a las personas menores de edad, en 2011 el número de homicidios cometidos por los progenitores (padre y madre) contra sus hijos e hijas fue de 14, la misma cantidad reportada en el 2010 y la más elevada de la última década. De los casos ocurridos en 2011, 12 fueron contra menores de 5 años y 2 contra niños de 5 años o más. En 2010, al igual que en los nueve años anteriores, se determinó con claridad que las madres fueron las responsables de los asesinatos. En 2011, en cambio, la mitad

de los casos fueron perpetrados por los padres. Otro dato relevante es la participación de 45 menores de edad como autores en casos de asesinato, lo que representa el 10,6% del total de homicidios registrados en el año bajo análisis.

Por otra parte, entre diciembre de 2010 y diciembre de 2011 la población penitenciaria del país creció en 5.895 personas³⁵, de las cuales 1.776 entraron al régimen institucional, es decir, se mantienen recluidas en forma permanente. Estas cifras convierten al 2011 en el año que ha contabilizado la mayor cantidad de personas en esta condición (un total de 25.242, con 12.154 de ellas en el régimen institucional), al mostrar un crecimiento de 15,8% con respecto al 2010. Resulta preocupante la creciente participación de adolescentes en diversos delitos. El número de jóvenes recluidos bajo el programa nacional de atención a la población penal juvenil creció un 27,9%, y alcanzó un total de 600 a diciembre de 2011 (Ministerio de Justicia y Paz, 2011 y 2012).

Cae tasa de victimización, según encuestas de hogares

Las encuestas de hogares de 2008 y 2010 incluyeron un módulo sobre victimización³⁶, cuyos resultados fueron publicados por el INEC y el PNUD en 2011. En ellos se observa que la cantidad de hogares que fueron víctimas de algún delito se redujo de 28% en 2008, a 20,2% en 2010. Sin embargo, es importante tener en cuenta que en el primero de esos años la información fue recogida por la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM 2008) y en el segundo por la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho 2010). El paso de una encuesta a otra implicó la introducción de una serie de ajustes metodológicos -reseñados ampliamente en el *Decimoséptimo Informe Estado de la Nación*- que hacen que estas cifras no sean estrictamente comparables.

Los datos del 2010 revelan que 255.888 hogares sufrieron al menos un evento de victimización. Los delitos más frecuentes -y con menores porcentajes de reducción- siguen siendo el asalto o robo fuera de la vivienda (8,2% de los casos) y el robo en la vivienda

(6%). La persistencia de estos eventos podría estar evitando que disminuya la sensación de inseguridad en los hogares del país. Entre 2008 y 2010 se produjo una caída en casi todos los delitos, con excepción del robo de vehículos.

Las regiones Central y Huetar Atlántica tienen las cifras más altas de victimización, mayores al 20% de los hogares, mientras que la Chorotega, la Brunca y la Huetar Norte tienen porcentajes que rondan el 13%. La región Pacífico Central es un caso intermedio, con una incidencia del 17,6%.

Hay una relación positiva entre el nivel de ingreso y la tasa de victimización. Así, mientras uno de cada siete hogares del primer quintil (el de menores ingresos) reporta haber sido víctima de la delincuencia, en el quinto quintil lo hace uno de cada cuatro hogares. En todo caso, los datos indican que entre 2008 y 2010 las tasas de victimización disminuyeron en todos los quintiles (INEC y PNUD-Costa Rica, 2011).

Por su parte, la denuncia ante las autoridades sigue siendo baja: 23,7% de los casos. El robo de automóviles (74,7%) es el evento más reportado, y en el extremo opuesto se ubican los casos de agresión (27,7%).

Sector público atiende mayor proporción de personas por adicciones

Es difícil determinar el número total de consumidores de drogas que existen en el país. Según datos del IAFA, de los hospitales públicos y privados y de organizaciones no gubernamentales, la población sometida a tratamientos contra adicciones ascendió a unas 310.000 personas por año en el período 2006-2009, casi 87.500 más que al inicio de la década. Este grupo representa alrededor del 7% de la población nacional. Los pacientes adictos atendidos por las entidades públicas pasaron de siete de cada diez a principios del decenio anterior, a ocho de cada diez en la actualidad (Rodríguez, 2012).

La prevalencia de colegiales que consumen drogas se mantuvo sin cambios relevantes en la mayoría de drogas entre 2006 y 2009, según los datos de la Encuesta Nacional sobre Consumo

de Drogas (cuadro 2.7). Los miembros de este grupo son muy vulnerables a la influencia de otras personas, que los inducen a probar o consumir regularmente algún tipo de sustancia nociva, ya sea legal o ilícita.

Aumenta presupuesto para seguridad ciudadana, pero disminuye capacidad de ejecución

El presupuesto del Ministerio de Seguridad Pública (MSP) pasó de representar un 0,5% del PIB a inicios del 2000, a 0,8% en el 2011, como parte de una tendencia de aumento sostenido que se observa desde 2006 (gráfico 2.7). No obstante, hay problemas para utilizar los recursos presupuestados, como demuestra el hecho de que el gasto efectivamente realizado disminuyó del 95,2% en 2000, al 84,5% en 2011, el valor más bajo de la última década. De esta forma, mientras el presupuesto del 2011 representó -como se dijo- un 0,8% del PIB, su ejecución apenas llegó al 0,6%. Aun cuando esta diferencia es

significativa, el monto asignado a seguridad ciudadana es mayor al promedio gastado entre 2005 y 2008, que nunca superó el 0,5% del PIB.

El crecimiento en el presupuesto del MSP se ha concentrado en la creación de plazas policiales, promesa de campaña de los dos últimos gobiernos³⁷, complementada con la dotación del equipo necesario para el desempeño de labores (armas, chalecos, etc.). Pese a esto, la participación del rubro de “remuneraciones” se ha reducido en términos porcentuales, mientras que las partidas de “materiales y suministros” y “bienes duraderos” se han incrementado de manera notable, lo que muestra un especial interés en la adquisición de equipo operativo, así como de vehículos para el trabajo policial. El rubro “salarios” representó tres cuartas partes del gasto del Ministerio en 2011, en contraste con el 83% de 2006. La compra de materiales aumentó del 6,9% al 11,5% del gasto en el mismo período (Rodríguez, 2012).

Uno de los factores que más inciden en la subejecución presupuestaria es la significativa cantidad de plazas que, habiendo sido creadas, aún no son ocupadas. Si bien el número de policías ha crecido en los últimos años, todavía está lejos de la cobertura que existía en los años ochenta. Un estudio reciente determinó que “desde el año 1985 la cantidad de policías por cada 100.000 habitantes disminuyó de 321,5 a 279,5 en el 2009, con un mínimo de 217 en 1999” (Programa de Estudios Fiscales-UNA, 2011). La cifra de puestos policiales vacantes se ha incrementado en forma sostenida desde los 2.206 reportados en 2004, a 3.642 en 2007 y a 4.521 en 2011. Esto implica que en la actualidad una de cada tres plazas presupuestadas en el MSP está desocupada.

El problema con el recurso humano policial es su alta rotación, pues en virtud de los bajos salarios³⁸ los oficiales entrenados tienden a buscar otras opciones laborales, incluso en empresas de seguridad privada. Esta inestabilidad ha provocado una gran movilidad del personal contratado, situación que, además de explicar en parte las diferencias entre los recursos presupuestados y los ejecutados, impone dificultades a la gestión policial. Por ejemplo, las regiones Brunca, Chorotega y Limón (según la distribución regional del MSP³⁹) han sufrido constantes variaciones en el

CUADRO 2.7

Prevalencia de consumo activo de drogas^{a/} en estudiantes de secundaria

(tasas por mil habitantes)

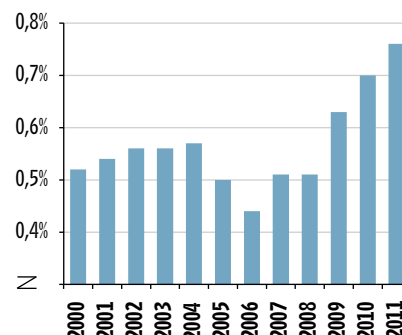
Indicador	2006	2009
Prevalencia de alcohol	18,9	20,8
Hombres	18,6	21,2
Mujeres	19,2	20,2
Prevalencia de cocaína	6,8	6,4
Hombres	9,3	9,8
Mujeres	4,4	3,0
Prevalencia de disolventes volátiles (inhalables)	20,0	23,0
Hombres	30,1	36,6
Mujeres	10,1	9,2
Prevalencia de marihuana	2,3	3,6
Hombres	2,9	4,7
Mujeres	1,6	2,4
Prevalencia de crack	5,2	3,8
Hombres	7,3	6,9
Mujeres	3,2	0,7
Prevalencia de tabaco	8,5	8,7
Hombres	10,0	9,5
Mujeres	7,2	7,7

a/ Proporción de personas que consumieron drogas durante los últimos treinta días.

Fuente: IAEA, 2011.

GRAFICO 2.7

Presupuesto del Ministerio de Seguridad Pública como porcentaje del PIB



Fuente: Rodríguez, 2012, con datos del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

personal asignado, lo que entorpece los esfuerzos por combatir el incremento de la inseguridad ciudadana y, por ende, constituye un obstáculo para la aspiración de disfrutar una vida libre de amenazas (Rodríguez, 2012).

Con base en la distribución regional que utiliza el MSP para este Informe se calculó el índice de cantidad de policías por región para el período 2001-2011. Los resultados muestran que, de cada cien policías que se tenían en el 2001, en el 2011 la disponibilidad cayó a 46 en la región Norte, 80 en la Brunca y 98 en Heredia. San José mantuvo una cantidad similar de efectivos en todo el período. En las demás regiones este personal aumentó.

Otro recurso importante para combatir la inseguridad es el transporte. La información disponible revela que, a pesar del aumento en la cantidad de vehículos policiales, alrededor de una cuarta parte de ellos suele estar fuera de servicio. En 2011 el parque vehicular del MSP creció en un 4,6%, pero las unidades en mal estado lo hicieron en un 5,8%. Los mayores problemas en este ámbito se presentan en las regiones Pacífico Central y Chorotega.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
ACCESO A UNA VIDA LIBRE DE AMENAZAS,
véase Rodríguez, 2012, en
www.estadonacion.or.cr

Acceso a ingreso digno

El desarrollo humano empieza por la satisfacción de las necesidades materiales de las personas (Anand y Sen, 2000). Para ello, las familias deben generar un ingreso suficiente para vivir con dignidad. El trabajador debe desempeñarse en un entorno que le genere empleo decente y una remuneración justa, y en un mercado que no discrimine por motivos de sexo, edad, condición socioeconómica, o alguna otra particularidad individual.

En el año 2011 la fuerza de trabajo de Costa Rica creció en alrededor de 100.000 personas, de las cuales unas 87.000 encontraron empleo, pero también se incrementó el número de perso-

nas desempleadas, en cerca de 15.000, tal como se analiza en el capítulo 3 de este Informe. Esto originó un aumento en la tasa de desempleo abierto (de 7,3% a 7,7% entre 2010 y 2011). Los grupos más afectados fueron, nuevamente, las mujeres, las personas jóvenes y los sectores más pobres y vulnerables. El ingreso promedio de los hogares creció en términos reales, pero favoreció en particular a los dos quintiles de mayor ingreso, mientras que los ubicados en la base de la pirámide vieron caer sus ingresos.

Dinamismo del mercado laboral no mejora las condiciones para las mujeres y las personas pobres

Según la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), en 2011 el mercado laboral creó 87.366 nuevos empleos, lo que representa un aumento de 4,6% con respecto al año previo, en un contexto de moderado crecimiento de la producción (4,2%). Ese resultado se podría considerar muy elevado, pero no es un caso excepcional en años recientes: en 2001 el empleo se incrementó en 97.268 personas, con un crecimiento del PIB de apenas 1,1%. La tasa neta de participación laboral también aumentó entre 2010 y 2011 (del 59,1% al 60,7%), y generó presiones que elevaron el desempleo, del 7,3% al 7,7% (en el capítulo 3 de este Informe se ofrecen más detalles sobre este tema).

La composición del mercado laboral por sexo y región muestra que las mujeres constituyen el 38% de la PEA y tienen un mayor peso relativo en la región Central. En las regiones periféricas su participación es más limitada; la Brunca y la Chorotega tienen las menores opciones de inserción laboral femenina (Arias y Sánchez, 2012).

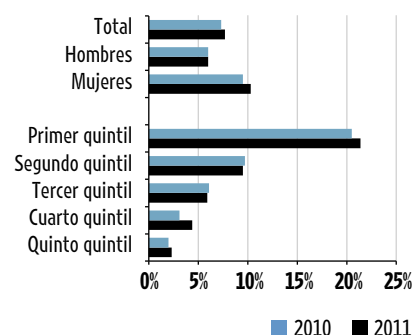
Si bien la tasa neta de participación laboral creció más entre las mujeres (de 43,5% en 2010 a 45,7% en 2011) que entre los hombres (75,9% a 76,8%), los efectos adversos del desempleo fueron más visibles para las primeras, como ha sucedido en el pasado. La tasa de desempleo abierto masculino no varió en 2011 (6%), pero la femenina pasó de 9,5% en 2010 a 10,3%. Como es de esperar, a menor condición socioeconómica,

mayor desempleo (gráfico 2.8), y es por ello que esta tasa es muy elevada entre las personas que forman parte de hogares en pobreza extrema (más de 30%), pero se reduce a medida que aumenta el ingreso per cápita de los hogares, hasta niveles inferiores al 4% en los miembros de hogares de los deciles noveno y décimo. La tasa de desempleo de los hogares del primer quintil (20% más pobre) es diez veces mayor que la del quinto quintil: 21,4% y 2,3%, respectivamente.

En el 2011 el ingreso laboral promedio de los ocupados⁴⁰ se incrementó en términos reales un 2,8%, con lo cual este indicador retomó la senda de crecimiento que había mostrado en años previos. El ingreso promedio de los hogares⁴¹ también se elevó en términos reales entre 2010 y 2011 (2,6%). Por su parte, los ingresos no laborales, que históricamente se habían mantenido sin cambios significativos, registraron un primer aumento en 2007, por efecto, sobre todo, del incremento en el monto y número de las pensiones del régimen no contributivo, así como de la expansión del programa “Avancemos”. Como porcentaje del ingreso familiar total, estos ingresos pasaron de representar un 16,2% en 2009, a más del 18% en 2010-2011.

GRAFICO 2.8

Tasas de desempleo abierto, por sexo y quintil de ingreso. 2010 y 2011



Fuente: Elaboración propia con datos de las Enaho, del INEC.

Igualdad de oportunidades

Desde la perspectiva del desarrollo humano, la desigualdad, la pobreza y la exclusión social son situaciones que privan a las personas de las posibilidades de “ser y actuar”, es decir, afectan el aprovechamiento de las oportunidades, dificultan el crecimiento económico y debilitan la democracia. Desde un plano normativo, la expansión de las capacidades debe ser acompañada por una mejora en la equidad social. Por ello, la manera en que se distribuyen el ingreso y otros bienes, así como la desigualdad de oportunidades por razones de género, edad y lugar de residencia, son aspectos que se analizan en este Informe y que están estrechamente relacionados con el desempeño del país en materia de desarrollo humano.

Los resultados observados en el 2011 muestran que Costa Rica ha retrocedido en el ámbito de la igualdad de oportunidades y capacidades. El estancamiento de la pobreza (en uno de cada cinco hogares) se traduce en un aumento en el número de personas pobres, pues la población total sigue creciendo, y la desigualdad en la distribución del ingreso continúa incrementándose, cualquiera que sea la forma de medirla. Asimismo, las brechas en cobertura y logro educativo entre regiones, la prevalencia de mayores niveles de pobreza entre niños y las diferencias en el mercado laboral no solo permiten entender mejor el fenómeno de la creciente desigualdad, sino que esbozan perspectivas poco halagüeñas de que la tendencia se revierta en los próximos años.

Creciente desigualdad en la distribución del ingreso

Como se documentó en el Decimoséptimo Informe, las estimaciones de desigualdad en la distribución del ingreso⁴² realizadas a partir de la Enaho 2010, y con los ajustes metodológicos aplicados para el período 1987-2009, revelaron que la concentración del ingreso en el país era mucho mayor de lo que se creía. El gráfico 2.9 ilustra la evolución del coeficiente de Gini desde 1987, y muestra que los máximos históricos de desigualdad se alcanzaron

en 2001 y 2009. En 2011 el valor fue de 0,515, cifra que representa un aumento de 0,007 puntos porcentuales con respecto al 2010 y es la tercera más alta del período (aunque los resultados de 2010 y 2011 no son estadísticamente comparables con los de años anteriores).

Asimismo, la distribución de los ingresos entre los hogares presenta una clara concentración en los grupos de altos ingresos. La relación entre el primer quintil (el 20% más pobre) y el quinto (el 20% más rico) aumentó de 16,7 veces en 2010 a 18,2 veces en 2011, reforzando así los resultados obtenidos en el coeficiente de Gini.

Este aumento de la desigualdad ocurre en un contexto de crecimiento de los ingresos promedio, es decir, en una época de buen desempeño económico. En 2011 el ingreso promedio de los hogares ascendió a 859.974 colones, un 1,7% más que en 2010 (cuadro 2.8). En términos per cápita el incremento fue mayor: 4,9%. Por zona de residencia, el ingreso de los hogares urbanos aumentó en 3,5% y en los rurales se redujo en 3,6%. Este comportamiento se explica porque la mejora de los ingresos no se distribuyó de manera equitativa:

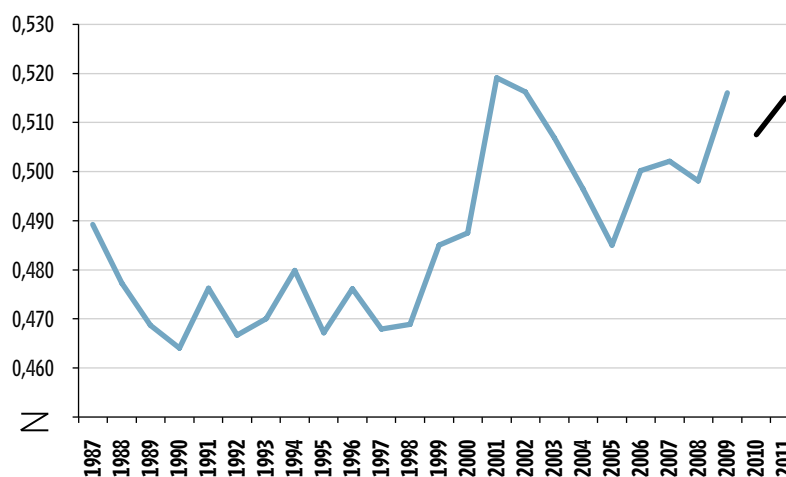
los hogares más ricos concentraron el beneficio, mientras que los más pobres vieron deteriorada su situación. Esto se comprueba cuando se analizan los datos por quintiles: los ingresos disminuyeron un 7,2% en los hogares del primer quintil, pero aumentaron un 1,2% en los del quinto.

Región Brunca: la más desigual del país

El aumento de la desigualdad en el último año ocurrió en las zonas urbanas, donde el coeficiente de Gini pasó de 0,489 en 2010 a 0,501 en el 2011. En el área rural más bien disminuyó, de 0,502 a 0,490. En términos de regiones, la principal conclusión es que en Costa Rica hay unas regiones claramente más desiguales que otras (gráfico 2.10). En 2011 cuatro de ellas registraron coeficientes de Gini similares entre sí e inferiores al promedio nacional: Central, Huetar Norte, Huetar Atlántica y Pacífico Central; la región Brunca destacó como la más desigual del país, seguida por la Chorotega, ambas con niveles superiores al promedio nacional. En relación con el 2010, la desigualdad se incrementó en

GRAFICO 2.9

Evolución del coeficiente de Gini^{a/}



a/ Se ordenan y se acumulan las personas a partir del ingreso per cápita. Los cálculos de 2010 y 2011 se realizaron con el ingreso per cápita neto ajustado y no son estrictamente comparables con los años anteriores.

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

CUADRO 2.8

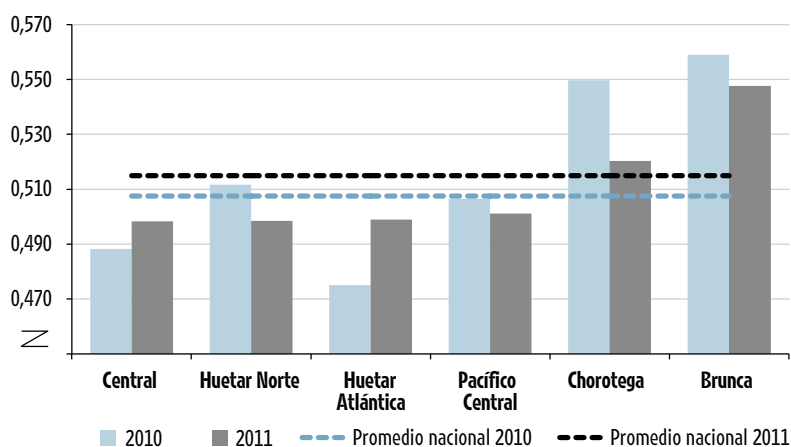
Promedio del ingreso real del hogar^{a/}, por quintil de ingreso per cápita

	2010	2011	Cambio anual
Primer quintil	200.680	186.265	-7,2
Segundo quintil	385.462	381.834	-0,9
Tercer quintil	609.699	611.837	0,4
Cuarto quintil	900.916	962.988	6,9
Quinto quintil	2.132.321	2.157.397	1,2
Total de hogares	846.000	859.974	1,7

a/ Ingreso neto con imputación de valores no declarados y con ajuste por subdeclaración. En valores reales, deflatados con el IPC, base julio del 2011.

Fuente: Elaboración propia con datos de las Enaho, del INEC.

GRAFICO 2.10

Evolución del coeficiente de Gini^{a/}, según región

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

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

dos regiones: la Huetar Atlántica -con el mayor crecimiento- y la Central. La reducción más significativa se dio en la región Chorotega, aunque, como se dijo, es una de las más desiguales del país. La concentración del ingreso también decreció en la Huetar Norte y la Brunca.

Las disparidades en el ingreso de las familias por quintiles son visibles tanto entre regiones como dentro de ellas. A nivel interregional, la Brunca muestra los dos ingresos más bajos (primero y segundo quintiles) y los dos

más altos (quintiles cuarto y quinto), lo que la convierte en la región más desigual del país, como ya se mencionó. Los ingresos del quinto quintil son 15,1 veces superiores a los del primero, en contraste con la cifra de 11,3 veces que se registra en las regiones Central y Huetar Norte. Desde el punto de vista intrarregional, las brechas son mayores en el primer quintil y, en menor grado, en el quinto. Por ejemplo, una familia del primer quintil de la región Central recibe un ingreso que es 31,7% mayor al ingreso que recibe una familia del

mismo quintil en la región Brunca. En el estrato superior, es decir, en el quinto quintil, una familia promedio de la región Brunca obtiene ingresos que son superiores en un 12% a los de la familia de mayor ingreso de la región Huetar Norte (Arias y Sánchez, 2012).

La pobreza se mantiene estancada, por lo que crece el número de personas pobres

En 2011 la pobreza afectó al 21,6% de los hogares de Costa Rica y fue similar a la reportada en 2010: 21,3%. En pobreza extrema la tendencia fue la misma, es decir, se registró un porcentaje ligeramente superior en el 2011 que en el año previo (6,4% versus 6,0%). Esto significa que prevalece el estancamiento que se viene observando desde 1994, pues durante diecisiete años, con excepción de 2007 y 2008, la incidencia se ha mantenido en 20%, más o menos 1,5 puntos porcentuales, y la pobreza extrema en 6%, más o menos un punto porcentual (gráfico 2.11). La reducción en 2007 y 2008 fue resultado de un crecimiento alto y sostenido de la producción (8,8% en 2006 y 7,9% en 2007), el empleo y los ingresos laborales, que además fue acompañado por una política social selectiva -las pensiones no contributivas- bien focalizada y con un monto de transferencia y un número de beneficiarios suficientemente elevados como para tener un impacto en la pobreza. En las últimas dos décadas, las tasas de crecimiento promedio del PIB han sido de poco más de un 4%, semejantes al promedio de 2010 y 2011; esto permite suponer que, por sí solo, el crecimiento económico no basta para reducir la pobreza. Además, el impacto de las pensiones no contributivas ha disminuido con el tiempo (Sauma, 2012).

Es claro entonces que el país no ha sido capaz de lograr reducciones sostenidas en la pobreza, aunque ésta tampoco se ha incrementado de manera significativa. No obstante, por efecto del crecimiento de la población, el total de hogares en situación de pobreza sí ha tenido aumentos considerables en los últimos años. La estimación a partir de la Enaho 2010 mostró que en

ese año el número de hogares pobres alcanzó los valores más altos desde 1990: 274.616 en pobreza total y 77.365 en pobreza extrema. En 2011 estas cifras siguieron creciendo: a 287.367 y 85.557, respectivamente. Este fuerte incremento tiene implicaciones importantes para la ejecución de las políticas sociales, en especial las dirigidas a las personas pobres, pues sus metas deben ser ampliadas. En ausencia de recursos adicionales para los programas sociales selectivos, es recomendable profundizar la focalización hacia los hogares en pobreza extrema.

Se empobrecen las zonas urbanas

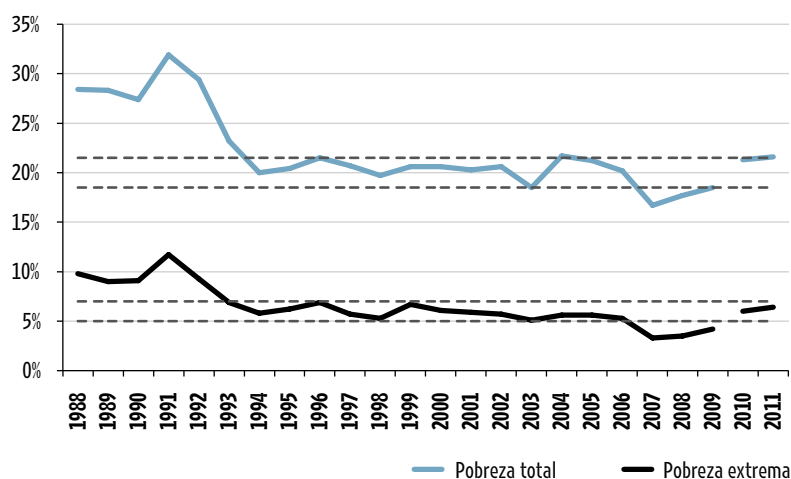
El comportamiento de la pobreza en 2011 se caracterizó por un crecimiento sustancial en la zona urbana y una leve disminución en la rural. En efecto, luego de registrar un 18,3% en 2010, la pobreza urbana ascendió a 19,1% en el año bajo análisis. En cambio, la pobreza rural cayó del 26,3% al 26% de los hogares. La pobreza extrema mostró un comportamiento similar: aumentó de 4,2% a 4,9% en la zona urbana, pero se mantuvo sin cambios en la rural. A raíz de esta situación, la diferencia entre ambas zonas en cuanto a la incidencia de la pobreza se redujo, de 8,0 a 6,9 puntos porcentuales.

También hubo variaciones en la distribución de los hogares pobres por zona. En 2010 el 54,1% de los hogares pobres y el 44,3% de los pobres extremos se ubicaban en el área urbana, pero en 2011 esos porcentajes pasaron a ser 55,5% y 47,6%, respectivamente; es decir, aumentó la participación de los pobres urbanos en el total de pobres, de forma consistente con la variación en la incidencia (Sauma, 2012).

Las regiones Huetar Atlántica y Huetar Norte fueron las más perjudicadas. En ambos casos, la pobreza total y la extrema crecieron de forma simultánea, lo que conllevó un aumento de su participación en el total de hogares pobres del país. En general, los datos de la Enaho 2011 indican que se mantiene una estructura de incidencia de la pobreza similar a la de años anteriores, con tres categorías claramente diferenciadas (gráfico 2.12).

GRAFICO 2.11

Incidencia de la pobreza en los hogares^{a/}

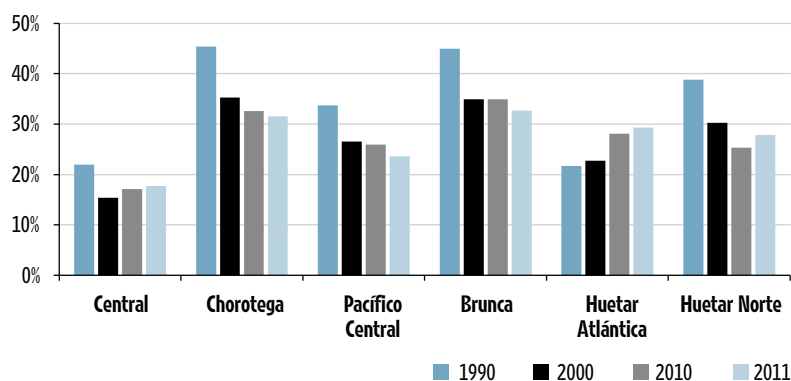


a/ Las estimaciones de 1990-2009 no son comparables con 2010 y 2011, debido a cambios metodológicos en las encuestas de hogares.

Fuente: Sauma, 2012, con datos de las EHPM y las Enaho, del INEC.

GRAFICO 2.12

Incidencia de la pobreza, por región de planificación



a/ Las estimaciones de 1990 y 2000 no son comparables con 2010 y 2011, debido a cambios metodológicos en las encuestas de hogares.

Fuente: EHPM y Enaho, del INEC.

En la primera se ubican las regiones Brunca y Chorotega, con las tasas más altas (32,7% y 31,6%), seguidas por la Huetar Atlántica (29,3%) y, un poco más de lejos, por la Huetar Norte (27,8%). La segunda categoría corresponde a la región Pacífico Central, donde la pobreza alcanzó al 23,6% de las familias. Y por último está la región Central, que muestra la menor incidencia, 17,7%, lo cual significa que una de

cada seis familias ha caído por debajo de la línea de pobreza. De este modo, el nivel de pobreza en la región Brunca casi duplica el observado en la Central (Sauma, 2012).

Con respecto al 2010, la pobreza mostró reducciones en las regiones Brunca y Chorotega -las más pobres del país-, así como en la Pacífico Central. En las dos primeras la incidencia cayó 2,2 y 1,0 puntos porcentuales, respectivamente,

y 2,3 puntos en la tercera. Por el contrario, las regiones Central (0,6 puntos), Huetar Atlántica (1,2 puntos) y Huetar Norte (2,5 puntos) vieron desmejorada su situación con respecto al 2010.

Los datos de pobreza extrema reflejan patrones preocupantes para ciertas regiones que muestran tendencias contrapuestas. En la Pacífico Central, como ya se mencionó, la pobreza total bajó (2,3 puntos), pero al mismo tiempo la pobreza extrema creció (1,8 puntos), de manera tal que se obtuvo un resultado mixto: mientras un conjunto de hogares salió de la pobreza, el grupo que vive en las peores condiciones se amplió. En el caso de la Huetar Atlántica, el aumento de 1,6 puntos en la pobreza extrema agravó el deterioro generalizado que sufrió la región en el 2011.

Con una perspectiva de largo plazo, los resultados del bienio 2010-2011 interrumpen las tendencias de reducción de la pobreza que venían mostrando las regiones Chorotega, Huetar Norte y, en menor medida, Brunca. Por el contrario, se afianzó el patrón de incremento de la pobreza en la Huetar Atlántica. Además, los datos de las Enaho muestran que las regiones Central, Huetar Norte y Huetar Atlántica aumentaron su peso relativo en el total de hogares pobres. La distribución de los hogares en pobreza extrema también se alteró, en detrimento de la posición que en el 2010 tuvieron la Pacífico Central, la Huetar Atlántica y la Huetar Norte (Sauma, 2012).

Brecha y severidad alcanzan valores elevados

Si bien la pobreza se mantiene estancada para el país en su conjunto, otros indicadores en este ámbito mostraron un claro deterioro: tanto la brecha⁴³ como la severidad⁴⁴ tuvieron movimientos negativos. Dicho en forma sucinta, el comportamiento de estos indicadores revela que en la población pobre se replicó la tendencia de creciente desigualdad que exhibe el país en general. En 2011 la brecha de pobreza registró el segundo valor más alto desde 1994, y la severidad alcanzó el máximo reportado desde esa fecha. Esto significa que la situación de los pobres fue peor en el 2011 que en años

anteriores, hecho que debe ser tomado en cuenta por las autoridades encargadas de la política social. Además, la situación es especialmente grave para los pobres rurales (Sauma, 2012).

En 2009 la proporción de hogares vulnerables a caer en la pobreza (esto es, con un ingreso per cápita superior a la línea de pobreza, pero inferior a 1,4 veces la misma) fue de 12,4% lo que, sumado al porcentaje de hogares que ya vivían en esa situación, daba como resultado un 30,9%. En 2010 la vulnerabilidad creció a 13,4% y en 2011 mostró una reducción de 1,1 puntos porcentuales. De manera conjunta, el nivel de pobreza y vulnerabilidad del 2011 (33,9%) fue un tanto inferior al de 2010 (34,7%), aunque el cambio no es estadísticamente significativo.

El indicador de vulnerabilidad -que mide cuánto se acercan o se alejan de la pobreza los hogares vulnerables- bajó de 0,832 en 2010, a 0,822 en 2011. Estos valores indican que, ante cambios en la situación económica que afecten los ingresos de los hogares, muchos de ellos muy probablemente caerán en pobreza (Sauma, 2012).

Menores de 12 años: los más pobres del país

Entre 2009 y 2011 la pobreza creció en todos los grupos etarios, excep-

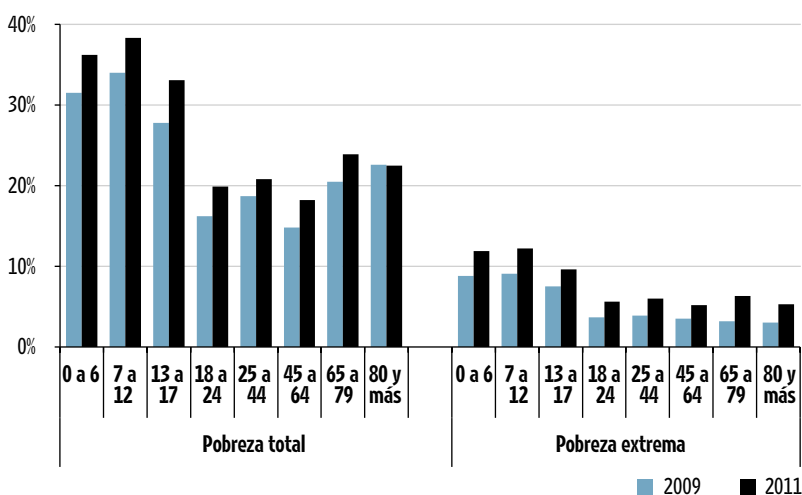
to entre las personas mayores de 80 años. El gráfico 2.13 muestra que la incidencia más alta se da en los niños y adolescentes, cuyos porcentajes son entre 1,5 y 1,8 veces superiores a las tasas correspondientes a los grupos de edades mayores. En Costa Rica uno de cada tres niños y adolescentes aún vive en condiciones de pobreza. Esto equivale a decir que este grupo representa el 45% de los pobres totales del país.

Los menores de 12 años en esta situación (300.000 niños) representan el 32% de la población pobre total y el 36,6% de los pobres extremos. Estas cifras son más reveladoras si se considera que solo el 19,1% de la población nacional es menor de 12 años. En otras palabras, existe una sobrerrepresentación de los infantes en la población pobre, fenómeno que se observa en todas las regiones del país. En la Central la pobreza total es del 17,6%, pero en los menores de 12 años alcanza un 27,6%.

Muchos de estos niños y niñas no pueden siquiera cubrir sus necesidades de alimentación, ni acceder a los servicios básicos de salud, vivienda digna, agua potable y electricidad. Si logran incorporarse en el sistema de educación formal -principal mecanismo de movilidad social-, sus posibilidades de mantenerse en él, o de tener un rendimiento exitoso, son escasas. La falta

GRAFICO 2.13

Incidencia de la pobreza, por grupos de edad. 2009 y 2011



Fuente: Estimación propia a partir de la EHPM 2009 y la Enaho 2011, del INEC.

de escolarización temprana y los elevados niveles de reprobación y deserción siguen siendo grandes obstáculos para una integración exitosa de las nuevas generaciones en la “sociedad del conocimiento” (Arias, 2004).

Por otra parte, los hogares pobres con jefatura femenina representan más de una tercera parte del total del país (37%), con un peso relativo mayor en la zona urbana que en la rural. Según sexo del jefe, la comparación de los años 2010 y 2011 con el 2009 muestra que la incidencia de la pobreza sigue siendo mayor en los hogares encabezados por mujeres que en aquellos jefeados por hombres. Sin embargo, la distancia se acortó en ese trienio. En 2009 la brecha de pobreza era de 5,3 puntos porcentuales en perjuicio de los hogares con jefatura femenina, cifra que descendió a 3 puntos porcentuales en 2011. En la pobreza extrema la diferencia pasó de 3,1 a 1,6 puntos en el mismo período (Sauma, 2012).

Perfil de la población pobre en los últimos veinte años

Para los encargados de la política social es indispensable conocer el perfil de la población pobre, ya que las

intervenciones públicas deben ajustarse a las características de los grupos meta, y estas cambian a lo largo del tiempo. Es de esperar que en la actualidad la persona pobre sea diferente a la de hace veinte años, dadas las modificaciones en la estructura productiva del país, en la composición del mercado laboral y en la forma en que se desarrollan las relaciones familiares hoy en día. En esta sección se estudian los cambios en el perfil de la población pobre en los últimos veinte años, desde dos perspectivas. En primera instancia se hace un análisis vertical, es decir, se explora la distribución de las personas pobres según determinados grupos o características (sexo, zona de residencia, región, etc.) y se compara con la situación de sus contrapartes no pobres. Luego se hace un análisis horizontal que detalla la incidencia de la pobreza en cada grupo. Se utiliza información para cinco bienios, de 1987 a 2009⁴⁵.

El perfil de la pobreza no muestra cambios importantes en los últimos veinte años (cuadro 2.9). Este flagelo sigue afectando un poco más a las mujeres (que representan el 51% de la población y casi el 53% de los pobres), a los menores de 18 años, a los residentes

de la región Central, a los inactivos laboralmente, a quienes tienen una escolaridad de primaria incompleta, a los pequeños propietarios y a los obreros agrícolas con bajo nivel de calificación. Desde el punto de vista de los hogares, los pobres poseen más miembros que los no pobres, tienen menos personas ocupadas (hay un mayor nivel de dependencia económica) y en la mayoría de los casos están al mando de hombres.

Si bien las tendencias en el tiempo muestran pocas variaciones sociodemográficas en la composición de la pobreza, sí hay características nuevas que han ganado peso en su perfil. El principal cambio es que su rostro es cada vez más urbano (gráfico 2.14). Los pobres de hoy tienden a vivir mayoritariamente en zonas urbanas, no rurales, como sucedía en la década de los ochenta. Este fenómeno surgió con la llegada del nuevo milenio. Así, mientras en los años ochenta y noventa los pobres urbanos representaban una de cada tres personas en situación de pobreza, para el bienio 2008-2009 esa proporción había superado el 55%. Este resultado era previsible dado el intenso proceso de urbanización que experimentó el país durante el período bajo análisis.

CUADRO 2.9

Distribución de las personas pobres, según características seleccionadas

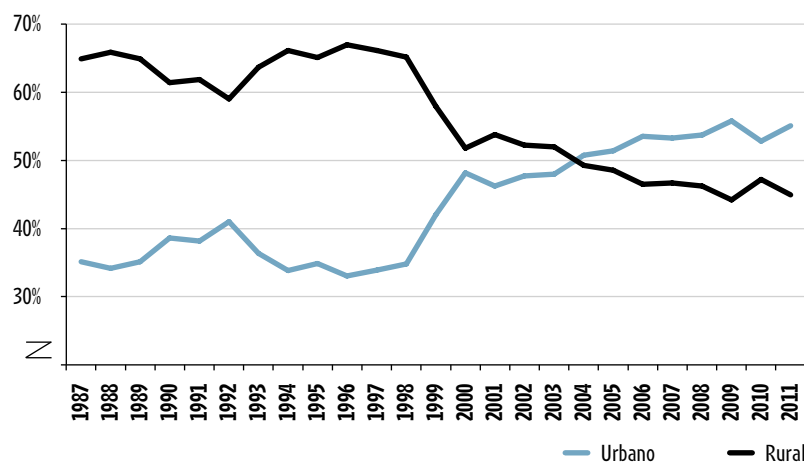
	1987	1999	2009	2011 ^{a/}
Total de personas pobres ^{b/}	648.550	686.400	935.440	1.140.435
Porcentaje de:				
Mujeres	51,3	53,1	52,6	52,7
Menores de 18 años	53,9	51,4	44,7	42,2
Personas adultas mayores	5,0	6,6	6,8	7,5
Residentes urbanos	35,1	42,1	55,8	55,1
Residentes de la región Central	49,1	46,7	51,3	53,6
Personas calificadas (con secundaria completa o más)	3,8	3,6	6,3	7,6
Años de escolaridad promedio				
Personas pobres entre 18 y 60 años	5,3	5,5	6,5	6,6
Personas no pobres entre 18 y 60 años	7,7	8,2	9,4	9,6

a/ Los datos del 2011 no son comparables con años anteriores debido a cambios metodológicos en las encuestas de hogares.

b/ No se recomienda hacer comparaciones de las cifras absolutas de personas pobres, debido a los cambios que se efectuaron en las proyecciones de población en el período de estudio, y que no han sido contemplados en las cifras aquí consignadas.

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

GRAFICO 2.14

Distribución de las personas pobres por zona de residencia^{a/}

a/ Los datos de 2010 y 2011 no son comparables con años anteriores.

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

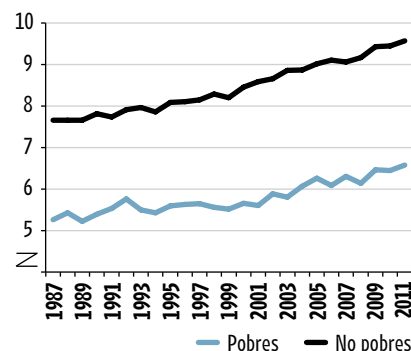
Otro cambio observado es la ampliación de las brechas entre pobres y no pobres, tal como demuestran los siguientes datos:

- La pobreza está envejeciendo, pero sigue siendo mayoritariamente joven. Aunque la población menor de 18 años aporta el mayor número de personas en pobreza, su participación ha pasado del 53,6% al 45,8% del total de pobres. En cambio, el grupo de mayores de 40 años muestra el mayor crecimiento; mientras en el bienio 1987-1988 uno de cada seis pobres superaba esa edad, hoy la proporción es de uno de cada cuatro. Esta característica podría estar asociada al relativo envejecimiento de los jóvenes que, durante la crisis de inicios de los años ochenta, se vieron obligados a abandonar sus estudios y desde entonces viven en situación de pobreza o alta vulnerabilidad.
- La escolaridad de las personas pobres está creciendo, pero la brecha entre su logro educativo y el de los no pobres también se ha ampliado. Mientras el número de años de instrucción formal del primer grupo pasó de 5,3 a 6,3, el del segundo

aumentó de 7,7 a 9,3, lo que ha acrecentado la distancia entre ambos (gráfico 2.15). Es claro que el nivel educativo alcanzado por la población pobre no es suficiente para salir de esa condición, en un mercado laboral que cada día demanda mano de obra más calificada. El rezago es evidente en los jefes de hogares pobres, cuya escolaridad media apenas creció 1,1 años en las dos últimas décadas. Actualmente el jefe de hogar pobre no iguala siquiera la escolaridad media que tenía su contraparte no pobre a finales de los años ochenta.

- Uno de los ámbitos en que la pobreza ha crecido de manera más rápida y persistente es el de los hogares con jefatura femenina, que pasaron de representar un 19,6% del total de hogares pobres en 1987-1988, a un 36,2% en 2008-2009. Gindling y Oviedo (2008) señalan que este gradual empobrecimiento de los hogares encabezados por mujeres está asociado a la combinación de dos factores. El primero de ellos es el aumento de los hogares monoparentales femeninos, un fenómeno diseminado por toda Latinoamérica y que en Costa Rica dio un salto

GRAFICO 2.15

Escolaridad promedio de la población de 18 a 60 años, según condición de pobreza^{a/} (años de educación formal)

a/ Los datos del bienio 2010-2011 no son comparables con los de años anteriores.

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

importante a partir de los años noventa, al pasar de 18% en 1990, a 31% en 2010. El segundo factor es la necesidad que tuvieron estas jefas de hogar (muchas de ellas en condición de pobreza) de insertarse en el mercado laboral, a menudo en trabajos a tiempo parcial o de baja calidad, lo que redundó en ingresos bajos o en condiciones de informalidad.

Como se mencionó, el análisis tendencial también se hizo a partir de la incidencia de la pobreza dentro de cada grupo de población. Un primer hallazgo en este sentido es que, si bien las brechas entre sexos no se alteraron de modo significativo (la distancia se mantuvo en alrededor de 1,4 puntos porcentuales, con desventaja para las mujeres), la pobreza femenina tiende a ser más inestable que la masculina, es decir, tiende a mostrar mayores fluctuaciones entre un año y otro.

Las brechas por clase social -según la clasificación desarrollada por el Programa Estado de la Nación- sí se incrementaron: en el período 1987-2009, en promedio, las tres clases con mayores porcentajes de pobres (inactivos, obreros agrícolas y “otros trabajadores”) registraron cifras 8,7 veces superiores a las de las tres clases con

menores proporciones de ese fenómeno (alta, de medianos empresarios y expertos e intermedias). La distancia entre esos dos grupos extremos creció de 6,2 veces a finales de los ochenta, a 8,7 veces a finales de los noventa y a 10,7 veces en el bienio 2007-2009.

También se amplió la brecha en el porcentaje de pobres entre las personas menores de 18 años y las de 18 a 64 años, con un promedio de 12 veces. Si bien la distancia se redujo casi dos veces entre 1987 y 1998, a partir del último de esos años comenzó a crecer, hasta alcanzar 14 veces en el 2009, la cifra más alta del período.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

POBREZA,

véase Sauma, 2012, en
www.estadonacion.or.cr

Condiciones de vida del adulto mayor

Gracias a sus éxitos en el campo sanitario, Costa Rica se ha ganado un lugar entre las naciones con mayor esperanza de vida. Este es un logro que el país celebra. No obstante, el proceso de envejecimiento resultante trae consigo grandes retos, asociados a la atención que requiere la población adulta mayor. Por sus características biológicas, este grupo es más propenso a sufrir problemas de salud y su supervivencia demanda cuidados distintos a los de las personas más jóvenes. Al factor biológico se suman elementos de índole socioeconómica y cultural que incrementan la vulnerabilidad del adulto mayor y ponen en riesgo su calidad de vida. El abandono familiar, la desprotección social y la falta de redes de socialización, entre otros, son barreras al disfrute de una vida plena, razón por la cual un conocimiento detallado de sus condiciones de vida es útil para diseñar acciones públicas y privadas que reduzcan su vulnerabilidad.

En ese contexto, el presente apartado describe las principales características del estilo de vida de la población adulta mayor en Costa Rica, medidas a partir de aspectos como acceso a programas sociales, condición epidemiológica y tenencia de vivienda. Dado que este

no es un grupo homogéneo, se decidió dividirlo en dos segmentos: los hogares formados por más de una persona y al menos un adulto mayor (grupo AM1) y los hogares donde el adulto mayor es el único miembro (grupo AM2). Esta separación busca analizar posibles diferencias en las condiciones de vida de las personas adultas mayores que viven solas y que, por ello, constituyen un grupo más vulnerable.

Según la Enaho 2011, la población adulta mayor de Costa Rica está conformada por 367.086 personas (8% de la población). Según estimaciones del INEC⁴⁶, durante la década del 2000 este grupo creció a un ritmo anual del 3,7%, una tasa 2,5 veces más alta que el crecimiento de la población total. Para el 2030 se proyecta que 771.559 habitantes tendrán más de 65 años (13,9% del total), y en el 2050 serán 1.279.911. En esa fecha, uno de cada cinco costarricenses será adulto mayor, en comparación con menos de uno de cada diez en la actualidad. Este aumento se refleja también en la composición de los hogares. Paulatinamente se ha venido elevando la proporción de hogares que tienen un adulto mayor entre sus miembros (uno de cada cinco en el 2010), así como el porcentaje de los que tienen dos o más de estas personas (6,5%). Por otra parte, llama la atención el fuerte y sostenido incremento de los hogares formados solo por el adulto mayor, que pasaron del 3,4% de los hogares del país en 1990, al 6% en 2010.

En contraste con la población que no es adulta mayor, entre los mayores de 65 años predominan las mujeres, los residentes de zonas urbanas y de la región Central y las personas casadas o viudas. Los adultos mayores que viven solos, sin embargo, muestran rasgos distintivos. En comparación con aquellos que viven en compañía, este grupo es más femenino, más rural, menos tendiente a vivir en la región Central, y se trata mayoritariamente de personas viudas o divorciadas.

Considerando las regiones de planificación, en la Central viven siete de cada diez personas del grupo AM1, más que el promedio nacional (65,7%). En las regiones Huetar Atlántica y Chorotega

los miembros del grupo AM2 tienen participaciones importantes (superiores al 8%) en la estructura de la población. El cuadro 2.10 muestra algunas características de esta distribución. Sobresale la región Chorotega, donde el 8,8% de los habitantes tiene 65 años o más, el porcentaje más alto del país. Además, en ella reside la mayor proporción de adultos mayores solos (1,3% de su población).

La incidencia de la pobreza -entendida como una situación de ingresos insuficientes- es mayor en los hogares que tienen personas adultas mayores que en aquellos que no los tienen, aunque a partir del 2007 la diferencia entre ambos se ha reducido. Entre 2004 y 2006 la pobreza afectó en promedio a un 28,5% de los hogares del primer grupo, y a un 19,4% de los del segundo, lo que dio lugar a una significativa brecha de nueve puntos porcentuales. Sin embargo, entre 2007 y 2009 la incidencia disminuyó al 20,8% en los hogares con personas adultas mayores y al 16,9% en los que no los tienen, con lo que la brecha descendió a cuatro puntos porcentuales. En 2009 la diferencia fue de apenas un punto porcentual, y en 2010 la situación se revirtió, pues la incidencia de la pobreza fue ligeramente mayor en los hogares sin adultos mayores. En 2011 la distancia entre ambos segmentos ascendió a 1,2 puntos porcentuales a favor de los adultos mayores (gráfico 2.16).

La disminución de la pobreza en los hogares que tienen adultos mayores se relaciona con el aumento en el monto y número de las pensiones del régimen no contributivo (RNC), así como en el monto mínimo de las pensiones contributivas que otorga la CCSS. En el caso del RNC, la pensión mensual pasó de 17.500 a 35.000 colones en agosto de 2006 y ha recibido ajustes todos los años, hasta llegar a 70.125 colones en enero del 2010. El número de beneficiarios pasó de 74.000 en el 2005, a más de 80.000 en los últimos años. No obstante, se debe tener presente que no todas las pensiones del RNC se destinan a adultos mayores, pues también cubren a personas inválidas que no tienen derecho a una pensión contributiva,

CUADRO 2.10

Distribución de las personas adultas mayores y las menores de 65 años, según características seleccionadas. 2011

Categoría	Adulto mayor		Menores de 65 años
	AM1 ^{a/}	AM2 ^{b/}	
Total de personas	315.834	48.499	4.247.412
Sexo	100,0	100,0	100,0
Masculino	45,0	35,0	49,5
Femenino	55,0	65,0	50,5
Zona	100,0	100,0	100,0
Urbana	66,1	63,2	61,7
Rural	33,9	36,8	38,3
Residencia por región	100,0	100,0	100,0
Central	70,2	66,2	65,4
Chorotega	7,5	8,0	6,8
Pacífico Central	4,7	6,0	5,1
Brunca	5,6	6,7	6,4
Huetar Atlántica	7,5	9,2	10,5
Huetar Norte	4,5	3,9	5,8
Peso poblacional ^{c/}			
Central	7,4	1,1	91,5
Chorotega	7,5	1,3	91,2
Pacífico Central	6,4	1,3	92,3
Brunca	6,1	1,2	92,7
Huetar Atlántica	5,0	1,0	94,0
Huetar Norte	5,4	0,7	93,9

a/ Personas de 65 años y más que habitan en hogares de más de una persona.

b/ Personas de 65 años y más que viven solas.

c/ La sumatoria horizontal es 100 para cada región.

Fuente: Pacheco-Jiménez, 2012a, con datos de la Enaho 2011, del INEC.

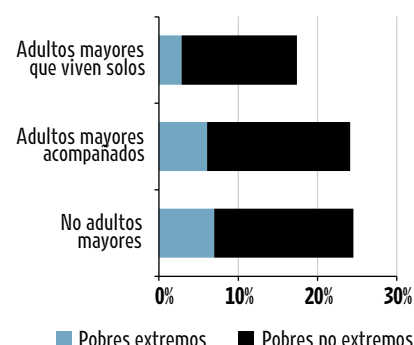
así como a viudas y huérfanos (el 60% se otorga a adultos mayores). El seguimiento que este Informe ha dado al impacto del RNC, comparando la situación de los hogares “con pensión-sin pensión”, muestra que entre 2007 y 2009 el programa redujo la pobreza total del país en cerca de dos puntos porcentuales (Sauma, 2012).

Las pensiones contributivas del régimen de invalidez, vejez y muerte (IVM) también registran aumentos que coinciden con reducciones en la pobreza. En julio de 2006, julio de 2007 y enero de 2009, el monto mínimo de la pensión tuvo un significativo incremento en términos reales (10% o más) que, junto con los cambios en el RNC, incidió en la menor incidencia de la pobreza observada en los hogares que tienen entre sus miembros a personas adultas mayores⁴⁷.

Por nivel de ingreso de los hogares, en 2011 el 46,2% de los que tenían adultos mayores se ubicaba entre los deciles sexto y décimo, es decir, casi la mitad pertenecía a los segmentos de mayores ingresos per cápita. Un 5,0% estaba en pobreza extrema y un 16,7% no satisfacía sus necesidades básicas (para un resultado combinado de 21,6% de pobreza total). Un 14,2% de estos hogares se encontraba en situación de vulnerabilidad y el restante 15,2% superaba esa condición, pero sin mucha holgura.

Solo el 61,7% de las personas adultas mayores del país recibe una pensión: 44,4% contributivas y 17,3% no contributivas. Los menores porcentajes se dan en los hogares en pobreza extrema -recuérdese el impacto que tienen las pensiones en el aumento de sus ingresos-, mientras que en los demás estratos la cobertura supera el 60%. Un

GRAFICO 2.16

Incidencia de la pobreza, por tipo de hogar. 2011


Fuente: Pacheco-Jiménez, 2012a, con datos de la Enaho 2011, del INEC.

32% de las personas adultas mayores que no reciben pensión (contributiva o no contributiva) son mujeres esposas o compañeras del jefe del hogar, un 19% son jefas de hogar y un 26,6% son hombres jefes de hogar; el 22,5% restante son otros miembros del hogar. Además, un 29,5% de los adultos mayores que no reciben pensión se encuentra en situación de pobreza. El reto consiste entonces en brindar atención prioritaria, en materia de pensiones, a los miembros de este último grupo.

Alta proporción de hogares con adultos mayores tiene vivienda propia

La Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, n° 7935, establece en su artículo 3, capítulo IV, que el acceso a vivienda digna es uno de los derechos de las personas mayores de 65 años. Por vivienda digna se entiende un lugar de residencia apto y funcional para las necesidades de los adultos mayores, que garantice a la vez entornos seguros y adaptables. Esto resume, en cierto modo, el principio de que el proceso de envejecimiento de las personas debe darse “dentro de su propio espacio”, tal como señala Nivardo (2010). De ahí que sea importante analizar la situación de este grupo en aspectos como la tenencia y el tipo de vivienda, el costo de los alquileres, la calidad de la infraestructura y la posesión de activos.

El 87,5% de los adultos mayores de Costa Rica tiene casa propia y, de ellos, el 96% manifiesta que el inmueble está completamente pagado o libre de hipotecas. La proporción de tenencia de vivienda entre las personas mayores de 65 años supera en casi dieciocho puntos el porcentaje que registran los “no adultos mayores”. Sin embargo, a lo interno de este grupo se observan diferencias, ya que los adultos mayores que viven solos muestran una tasa siete puntos porcentuales menor que la de los que viven acompañados.

Para los adultos mayores que alquilan sus viviendas, el costo promedio del alquiler fue equivalente a un 23,3% de su ingreso neto en 2011, en contraste con el 17,9% que se registra en los hogares donde no hay adultos mayores. Además, un 34% de las personas adultas mayores que encabezan un hogar y alquilan vivienda por un monto que supera el 20% de su ingreso neto, se encuentran en pobreza total o extrema.

Estos datos resaltan la necesidad de fortalecer el otorgamiento de bonos de vivienda en la modalidad “Adulto Mayor” (en línea con lo establecido en la Ley 7935), de forma que más personas tengan acceso a vivienda propia. En el marco de esta iniciativa, entre 2010 y 2011 el Banhvi entregó en promedio 302 bonos por año. Aun considerando que todos ellos fueran entregados a jefes de hogares pobres, se estaría solventando alrededor del 14% de las necesidades de vivienda de ese grupo en particular (adultos mayores pobres, jefes de hogar que alquilan y cuyo alquiler supera el 20% de su ingreso neto).

La calidad de los inmuebles es sistemáticamente menor en el grupo de adultos mayores que viven solos; sus casas muestran peores condiciones de techo, piso y paredes exteriores. En cambio, las viviendas de los que están acompañados no solo exhiben un mejor estado físico, sino también menores tasas de hacinamiento, ya que se trata de residencias más extensas y hogares con menos miembros en relación con los “no adultos mayores”.

Finalmente, la tenencia de activos tecnológicos entre los adultos mayores es muy inferior al resto de la pobla-

ción, especialmente entre quienes viven solos. Dada la brecha generacional en esta materia, los adultos mayores “viven con lo que se necesita”.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE PERSONAS ADULTAS MAYORES, véase Pacheco-Jiménez, 2012a, en www.estadonacion.or.cr

Gestión de la equidad y la integración social

Mantener y ampliar los logros en desarrollo humano demanda esfuerzos sostenidos en la aplicación de políticas públicas orientadas a promover la equidad y la integración social. Esta sección del Informe valora el desempeño del país en ese ámbito, teniendo como supuesto básico que la gestión de la equidad social es una tarea que compete tanto al aparato estatal como al mercado. Aunque este último no está llamado a garantizar mejoras en la equidad social, sí está obligado a cumplir con la legislación laboral, de manera que se cumplan y respeten los derechos de los trabajadores del sector privado.

La gestión de la equidad desde el mercado muestra un alto grado de incumplimiento de derechos laborales como el aguinaldo y los pagos por enfermedad, vacaciones o riesgos del trabajo. Así pues, este apartado analiza la respuesta pública ante estas insuficiencias.

En lo que concierne a la gestión del Estado, se evalúa el comportamiento de la inversión social pública -su financiamiento, estrategias e impactos-, en el entendido de que constituye la principal herramienta para compensar las desigualdades generadas por la dinámica económica y para impulsar el desarrollo humano desde una plataforma más sólida. Las restricciones fiscales que vive el país, y que se agudizaron en el año 2011, se han traducido en una contracción real de los recursos asignados a los programas sociales, lo que pone en peligro el aumento sostenido que mostró la inversión social pública en el último quinquenio. Esta contracción se centra fundamentalmente en

los programas universales y selectivos, que tienen una gran importancia para los hogares más pobres. Además, los recortes más severos se han dado en la educación básica, con lo que se ha interrumpido una década de crecimiento sostenido en ese rubro.

Gestión en los mercados de trabajo

Si bien al mercado no se le puede pedir justicia social, sí está llamado a respetar los derechos de los trabajadores y cumplir con la normativa que los tutela. Utilizando datos de la Enaho 2011, en esta sección se analiza el cumplimiento de cinco derechos laborales relacionados con el pago de: aguinaldo, días por enfermedad, vacaciones, seguro de riesgos del trabajo y horas extra.

Los resultados muestran que, a lo largo del país, uno de cada cinco empleados de entre 15 y 64 años no tiene aguinaldo, tres de cada diez no reciben pagos por enfermedad, vacaciones o riesgos del trabajo, y a poco menos de la mitad se les reconoce el pago de horas extra (cuadro 2.11). Las diferencias geográficas son amplias, pero la tendencia general es que los ocupados de las regiones Brunca y Chorotega son los más vulnerables a estas situaciones. Ninguno de los indicadores considerados supera el 70% de cumplimiento en esas regiones, y es particularmente bajo el pago de horas extra. En la región Brunca solo uno de cada tres trabajadores recibe pago por jornada extraordinaria. Según sea el indicador analizado, estos datos revelan que entre 288.305 y 682.612 personas no gozan del reconocimiento, en la práctica, de un derecho legalmente concedido.

Estas tendencias están muy relacionadas con la ocupación informal. En la región Brunca, las denominadas “empresas no constituidas en sociedad” representan el 55,6% del total de patrones, en contraste con un 38,7% a nivel nacional o un 33% en la región Central. De los trabajadores de la región Brunca que laboran en ese tipo de empresas, el 75% no recibe aguinaldo, al 86% no le pagan horas extras y el 84,6% no tiene vacaciones pagas.

CUADRO 2.11

Ocupados de 15 a 64 años que disfrutaron del pago de derechos laborales. 2011
(porcentajes)

Región	Aguinaldo	Días por enfermedad	Vacaciones pagas	Riesgos del trabajo	Horas extra
Central	83,4	73,9	76,4	69,9	56,4
Chorotega	69,3	59,0	62,6	55,8	45,5
Pacífico Central	74,2	65,7	67,2	66,2	47,0
Brunca	64,2	56,2	58,3	54,8	35,3
Huetar Atlántica	78,9	74,1	74,2	72,2	51,8
Huetar Norte	72,7	61,7	65,0	62,0	49,5
Total del país	80,4	71,3	73,6	68,1	53,6

Fuente: Elaboración propia con datos de la Enaho 2011, del INEC.

También son propensos a estos problemas los empleados del sector pesca, la construcción y el trabajo doméstico, así como las personas menores de 20 años o mayores de 55. En ninguna de las tres ramas económicas mencionadas el disfrute de los derechos laborales bajo análisis supera el 50%, a excepción del pago de aguinaldo en el trabajo doméstico. En algunos casos las coberturas llegan a ser tan bajas como el 21,3% en el goce de vacaciones pagas en las actividades de pesca, o el 15,2% en la protección contra riesgos del trabajo en el servicio doméstico.

Por lo general las personas ocupadas de entre 15 y 18 años y aquellas en edad de prerretiro (63 a 64 años), son las que experimentan las menores tasas de cumplimiento de sus derechos laborales. En el primer grupo la cobertura apenas alcanza al 23% de los trabajadores, y los datos por edades simples revelan que los más jóvenes son los principales afectados: solo un 16,5% de los ocupados de 15 años recibe aguinaldo, y este es el derecho que más se reconoce, pues las vacaciones pagas, las horas extra y los riesgos del trabajo no superan el 10% de cobertura. Únicamente los trabajadores de mayor edad dentro del grupo (18 años) muestran una mejor situación con respecto a los más jóvenes.

Entre los ocupados mayores de 60 años se da la situación contraria, es decir, aquellos en edades cercanas al retiro (63 y 64) son los que muestran los menores porcentajes de cumplimiento

de sus derechos. En promedio, los trabajadores de 60 a 62 años presentan tasas de cobertura que superan en un 50% a las del grupo de 63 y 64 años.

Campaña nacional de salarios mínimos logra avances positivos

Para enfrentar los problemas de gestión del mercado, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) ha implementado varios programas tendientes a mejorar el cumplimiento de la ley por parte de los empleadores.

En 2008 se reportó que el 33,5% de la población ocupada no recibía siquiera el salario mínimo establecido en el país. Estimaciones realizadas para el *Decimoquinto Informe Estado de la Nación* mostraron que, si se cumpliera a cabalidad con al menos ese nivel de remuneración, se podría reducir la pobreza total en 6,6 puntos porcentuales y la extrema en 2 puntos. En 2011 uno de cada tres trabajadores se mantenía por debajo del salario mínimo⁴⁸.

Los datos del MTSS muestran que, a abril de 2012, un 37,7% de las empresas del país no paga el salario mínimo. Los mayores porcentajes de incumplimiento corresponden a las microempresas (41%), las regiones Central y Chorotega (más del 42%) y a los sectores agropecuario y comercial. Sin embargo, entre los infractores también hay compañías grandes. Desde la implementación de la “Campaña nacional de cumplimiento de los salarios mínimos”, en agosto del 2010, el Ministerio ha inspeccionado 14.502 establecimientos (19,1% del total

de patronos), en los que trabajan alrededor de 113.000 personas. Se realizó un total de 22.327 visitas (14.502 de primera vez y 7.825 de seguimiento). Cerca del 80% de las empresas que no estaban a derecho cuando se hizo la primera visita corrigieron su situación, y han sido notables los avances en las regiones Huetar Norte, Central y Chorotega. Además, el MTSS reportó para abril del 2012 un total de 225 denuncias sobre salario mínimo a través de la línea 800-Trabajo.

Si bien esta campaña ha conseguido avances positivos, aún son muchas las tareas pendientes. En particular se requiere: i) impulsar acciones preventivas que fomenten el cumplimiento de la legislación laboral, ii) valorar la sostenibilidad política de la iniciativa, sobre todo en épocas de transición entre gobiernos, y iii) evaluar el impacto de la campaña, dado que la información disponible da cuenta de las actividades realizadas y sus efectos inmediatos, pero se desconoce si el grado de cumplimiento logrado se mantendrá en el tiempo y cuál será su impacto de largo plazo, por ejemplo, en el nivel de pobreza del país.

Además es necesario aplicar políticas de inspección más focalizadas. Tal como señala Trejos (2010), alrededor del 75% de los ocupados que hoy ganan menos del salario mínimo logra cruzar ese umbral y obtener una remuneración superior en un plazo de tres años. Sin embargo, cerca del 6% de los trabajadores del país se mantiene por debajo del

mínimo por períodos muy extensos. He allí un foco de atención para el MTSS. Asimismo, hay personas que consiguen elevar su salario por encima del mínimo, pero luego vuelven a caer en él, es decir, sufren un retroceso salarial. Este grupo suele estar conformado por personas que laboran en ámbitos informales (cuenta propia, empresas que no pagan seguro social, servicio doméstico), son jóvenes o mujeres, residen en zonas rurales, tienen baja escolaridad y pertenecen a hogares monoparentales donde hay muchos niños.

Otro hecho relevante en esta materia es la adopción de un nuevo esquema de fijación salarial para el sector privado, según el acuerdo firmado por los miembros del Consejo Nacional de Salarios en octubre de 2011. Con la nueva metodología, además de mantener el poder adquisitivo de los salarios mínimos (considerando la inflación real y la esperada), los ajustes incluirán un porcentaje de la tasa de crecimiento anual del PIB per cápita del último quinquenio. Esto se hará una vez al año, en la fijación salarial del mes de octubre, y entrará a regir el 1° de enero del año siguiente.

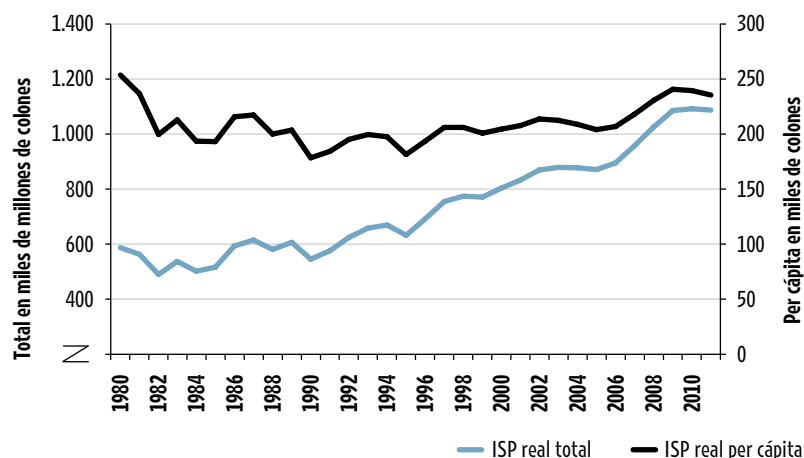
Gestión desde el Estado

Cae inversión social pública real

Para dar seguimiento a la gestión de la equidad y la integración social desde el ámbito público, se analiza el comportamiento de los ingresos que reciben las familias a través de la inversión social, entendida como los recursos que el Estado destina a acciones que buscan mejorar la calidad de vida de la población. Según datos de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) del Ministerio de Hacienda, en el 2011 la inversión social pública (ISP) total se redujo en medio punto porcentual, lo cual significa que el problema fiscal del país finalmente hizo mella en los programas sociales (gráfico 2.17). Si bien esta contracción es leve y aún no revierte los aumentos obtenidos, sí refleja un quiebre en la tendencia alcista que se venía observando desde el 2006. Entre ese año y el 2009 la ISP real creció un 25%, para un promedio anual del 5,7% (Trejos, 2012).

GRAFICO 2.17

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



Fuente: Trejos, 2012, con información de STAP, BCCR, CGR, INEC y CCP-UCR.

Si se relaciona con el crecimiento de la población, la ISP por habitante mostró una contracción de -1,6% en el 2011, cifra que también detiene la expansión sostenida del período 2006-2009 -cuando este indicador registró un aumento de 18% en términos per cápita- y acumula una contracción real del -2,1% cuando se examina lo sucedido en el último bienio (2010-2011).

En términos de prioridad macroeconómica, la ISP total fue equivalente al 22,4% del PIB en 2011, solo dos décimas porcentuales más que en el 2009, aunque se mantuvo casi cinco puntos porcentuales por encima de la cifra registrada en 2005. La prioridad fiscal de la ISP⁴⁹ se encuentra estancada desde el año 2009 en torno al 81% del gasto público total, pero ese monto es ocho puntos porcentuales superior al alcanzado en 2005⁵⁰. Ello refleja la decisión política de resguardar la ISP en un período de restricciones económicas y fiscales, y contrasta con lo sucedido a mediados de esa misma década, cuando la preocupación por controlar el déficit fiscal privó sobre la protección de la ISP real (Trejos, 2012).

Programas universales y selectivos: los más afectados

Para detallar el comportamiento de la ISP por sectores o funciones y tipos de programas, se trabajó con los datos

de la STAP, los cuales fueron depurados y desagregados usando información de las instituciones involucradas⁵¹. Por tal motivo, los resultados que se exponen de aquí en adelante no coinciden con los presentados en párrafos anteriores⁵². La mayor diferencia se da en el sector de seguridad social, por la consolidación del Fodesaf y la depuración del IMAS y la JPS.

El análisis por sectores revela que los programas de educación pública sufrieron la mayor contracción real de recursos en el 2011 (-6,3% total y -7,4% por habitante), particularmente la educación general o básica, incluyendo los incentivos para estudiar y la formación profesional. El único rubro que logró crecer fue la educación superior.

En el sector salud la ISP creció marginalmente (0,5%), pero si se estima tomando en cuenta a la población más bien se obtiene un saldo negativo (-0,6%). La contracción se explica sobre todo por los servicios de salud pública (Ministerio de Salud y sus órganos desconcentrados), la atención primaria y la atención curativa. Por el contrario, los centros de atención infantil a cargo del Ministerio de Salud (Cen-Cinai) mostraron una sólida expansión en sus gastos reales, reflejo de los mayores recursos asignados a la Red de Cuido, así como de los recientes cambios administrativos que tuvo el programa (Trejos, 2012).

El sector de seguridad social se incrementó en términos globales (0,9%), pero no cuando se analiza la inversión per cápita (-0,2%). Si la información se desagrega aun más, se observa que los pagos por pensiones contributivas, que representan el 79% de la inversión del sector, aumentaron sus recursos reales durante el 2011 (en 2%). Por el contrario, los programas dirigidos a la lucha contra la pobreza y la exclusión fueron los más perjudicados por las restricciones fiscales, ya que experimentaron contracciones importantes (-3,3% total y -4,4% por habitante), pese a la protección que se ha tratado de dar al Fodesaf a partir de las reformas del 2009 (véase recuadro 2.5, más adelante).

El sector de vivienda y territorio siguió mostrando un comportamiento desfavorable, al contraerse en términos reales por tercer año consecutivo. En el 2011 la caída fue cercana al 3% en

términos totales y al 4% per cápita. Finalmente, los servicios culturales y recreativos, que continúan sin alcanzar el 1% de la ISP total, tuvieron una expansión real, aunque modesta (1,8% total y 0,6% por habitante). Este es un sector pequeño, pero compuesto por una gran cantidad de instituciones, razón por la cual sus recursos reales resultan sumamente volátiles.

El recorte de la inversión pública también puede analizarse según la naturaleza de los programas sociales, es decir, los criterios que se aplican para que las personas accedan a sus beneficios. Desde esta perspectiva, pueden distinguirse cuatro tipos de programas:

- **Universales:** los dirigidos a toda la población (como la educación pública obligatoria).

- **Restringidos:** los que demandan el cumplimiento de ciertos requisitos (como la educación superior).

- **Contributivos:** los que requieren un aporte previo que otorga el derecho a disfrutar del beneficio en el futuro (como las pensiones).

- **Selectivos:** los orientados a grupos de menores recursos, vulnerables o que sufren situaciones de exclusión o discriminación.

En 2011 los programas universales⁵³ mostraron una contracción real del -3,5% en términos totales y del -4,6% per cápita (cuadro 2.12). Esta caída se explica principalmente por los rubros de servicios educativos y de salud. Los servicios municipales y el suministro de agua también declinaron, pero en magnitudes menores (Trejos, 2012).

CUADRO 2.12

Inversión social pública real según criterio de acceso y programa. 2011

(millones de colones corrientes para el total, colones corrientes para el per cápita y porcentajes)

Criterio de acceso y programa	Inversión social pública (ISP)			Variación real 2010-2011	
	Total	Per cápita	Composición	Total	Per cápita
Todos los sectores sociales	4.495.788	974.059		-2,1	-3,2
Servicios universales	2.569.429	556.694	100,0	-3,5	-4,6
Educación general	977.707	211.830	38,1	-8,3	-9,3
Salud pública	47.884	10.375	1,9	-8,8	-9,8
Atención primaria	271.041	58.724	10,5	-0,4	-1,6
Atención curativa	945.789	204.915	36,8	1,1	-0,1
Suministro de agua	88.436	19.161	3,4	-2,7	-3,8
Servicios municipales	238.572	51.689	9,3	-2,5	-3,6
Servicios restrictivos	425.805	92.255	100,0	0,5	-0,6
Educación postsecundaria	312.537	67.714	73,4	2,2	1,1
Formación profesional	60.125	13.027	14,1	-8,8	-9,8
Regulación del trabajo	16.986	3.680	4,0	2,1	0,9
Servicios culturales y recreativos	36.157	7.834	8,5	1,8	0,6
Servicios contributivos	985.482	213.515	100,0	2,0	0,9
Pensiones IVM-CCSS	433.757	93.978	44,0	4,5	3,4
Presupuesto Nacional	551.725	119.537	56,0	0,2	-1,0
Servicios selectivos	515.071	111.595	100,0	-4,4	-5,5
Incentivos para estudiar	149.295	32.346	29,0	-8,6	-9,7
Nutrición (Cen-Cinai)	28.876	6.256	5,6	9,9	8,7
Pensiones no contributivas	102.371	22.180	19,9	-4,0	-5,1
Apoyo a grupos vulnerables	137.404	29.770	26,7	-3,3	-4,4
Servicios de vivienda	97.124	21.043	18,8	-3,3	-4,4

Fuente: Trejos, 2012.

Los programas restrictivos⁵⁴ sufrieron un estancamiento real durante el 2011 (crecieron apenas un 0,5%). Esto se explica por la clara contracción que tuvieron los servicios de formación profesional (del 8,8%), que fue contrarrestada por la expansión real de los otros servicios, en particular los de educación superior (2,2%).

Los servicios contributivos⁵⁵ mostraron una expansión real limitada (2% total y 0,9% per cápita). Los gastos relacionados con el pago de las pensiones del régimen de invalidez, vejez y muerte de la CCSS fueron los que más se incrementaron (4,5%). Por el contrario, la inversión asociada a los regímenes con cargo al Presupuesto Nacional apenas creció un 0,2%, pero esta expansión no logró compensar el aumento de la población (-1%). Hacia el futuro, estos programas sin duda ejercerán una fuerte presión sobre las finanzas públicas, por efecto del envejecimiento de la población (Trejos, 2012).

Por último, los programas sociales selectivos⁵⁶ fueron los que corrieron la peor suerte en el 2011, pues experimentaron la contracción mayor y más generalizada, con la única excepción de los Cen-Cinai (que aumentaron un 9,9%). Globalmente, la inversión social real en este rubro descendió un 4,4% (-5,5% per cápita). Los incentivos para estudiar (comedores escolares, transporte, becas y el programa “Avancemos”) registraron las mayores caídas (-8,6% total y 9,7% por habitante), seguidos por las pensiones no contributivas, que se redujeron en un 4% en términos reales (-5,1% per cápita).

Inversión cae menos entre los grupos más pobres

Para determinar el impacto de la contracción de la ISP en los hogares más pobres, se estimó la distribución de esos recursos por estratos de ingreso (quintiles). Para ello, la ISP se desagregó en 34 macroprogramas, y luego estos fueron asignados a los distintos quintiles, según la distribución de sus beneficiarios de acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) del INEC. Con el fin de analizar los cambios ocurridos, el ejercicio se

realizó para los años 2010 y 2011 (Trejos, 2012).

El cuadro 2.13 muestra los resultados obtenidos. Se observan pequeñas mejoras en la distribución de la inversión social, pues el coeficiente de Gini⁵⁷, aunque se mantiene cercano a cero, se vuelve más negativo, lo cual indica que la ISP tendió a repartirse de manera proporcional a la distribución de los hogares, y que la inversión que recibió el quintil más pobre decreció menos que la dirigida a los demás estratos. Esto significa que si bien los hogares más pobres se vieron afectados por la contracción de la ISP, para ellos el impacto negativo fue menor. La mayor reducción recayó en el quintil más rico, aunque este, por tener menos población y concentrar los ingresos por pensiones, continuó absorbiendo la mayor ISP por persona.

El análisis realizado también permitió aproximar la distribución geográfica

de la ISP⁵⁸. Se encontró que el 65% de ella se queda en la región Central y poco más de la mitad (51,5%) en la región Central urbana. Algo más de un tercio de la ISP fluye entonces hacia las regiones periféricas, donde la Huetar Atlántica y la Chorotega son las que más recursos captan, en tanto que la Huetar Norte es la que recibe la menor proporción. Si la ISP se distribuyera de la misma forma que la población, la inversión por habitante sería la misma en cada área geográfica, situación que, sin embargo, no sucede (gráfico 2.18). La región Central muestra una ISP por habitante que resulta inferior en medio punto porcentual al promedio del país, pero en su interior la zona urbana supera ese promedio en casi dos puntos, mientras que la asignación de su contraparte rural resulta casi diez puntos porcentuales menor a la media nacional. En la región Central urbana, la seguridad social, y en particular las

CUADRO 2.13

Distribución de la inversión social pública (ISP), por quintil de ingreso familiar per cápita

Indicador	2010	2011	Variación porcentual
ISP total ^{a/}	1.073.671	1.051.576	-2,1
Distribución por quintiles ^{b/}	100,0	100,0	
20% más pobre	23,3	23,4	-1,3
20% siguiente	19,2	19,5	-0,5
20% siguiente	18,5	18,1	-4,1
20% siguiente	16,2	17,1	3,1
20% más rico	22,8	21,9	-6,1
Coefficiente de Gini ^{c/}	-0,014	-0,021	-0,008
ISP por habitante ^{d/}	235.272	227.835	-3,2
ISP per cápita por quintil ^{b/}			
20% más pobre	236.913	235.776	-0,5
20% siguiente	214.643	207.485	-3,3
20% siguiente	207.297	198.161	-4,4
20% siguiente	205.597	203.099	-1,2
20% más rico	329.852	312.428	-5,3

a/ En millones de colones del año 2000, deflatados con el índice de precios implícito del gasto de consumo del Gobierno General.

b/ Hogares ordenados según su ingreso familiar per cápita neto.

c/ Más estrictamente es un “cuasi Gini”, pues se calcula sobre el ingreso familiar total y las familias se ordenan en deciles según su ingreso familiar per cápita.

d/ En colones del año 2000, deflatado con el índice de precios implícito del gasto de consumo del Gobierno General.

Fuente: Trejos, 2012, con datos de la STAP, las instituciones involucradas y el INEC.

pensiones contributivas, explican esa mayor ISP por habitante.

Las regiones periféricas reciben en promedio una ISP per cápita que resulta un 1% superior a la media nacional, en parte porque captan una mayor proporción de los beneficios de los programas universales y selectivos. A lo interno de este grupo, y en términos de inversión por habitante, las regiones del litoral Pacífico son las que obtienen los porcentajes más altos, en tanto que la Huetar Norte y la Huetar Atlántica se ubican por debajo de la media. La región Chorotega es la que ostenta la mayor ISP, producto de una inversión más alta en educación y salud, esto es, en programas universales, seguida por la Brunca. Por el contrario, en la región Huetar Norte la inversión por habitante es un 14% inferior al promedio nacional y se explica por una menor dotación de recursos para programas de vivienda, pensiones contributivas y otros servicios restrictivos (gráfico 2.18).

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA**, véase Trejos, 2012, en www.estadonacion.or.cr

Sin cambios sustanciales en los beneficiarios de los programas selectivos

Como se dijo, los programas sociales selectivos son aquellos que se dirigen a los grupos de población de menores ingresos, vulnerables o que sufren situaciones de exclusión o discriminación. En este apartado se da seguimiento a los de mayor escala, que comprenden la mayor parte de la ISP destinada a la protección social, con base en la información que proporcionan las encuestas de hogares. Estos programas dependen de lo que suceda con el Fodesaf, un instrumento que se ha fortalecido a raíz de una reforma legal aprobada en 2009 (recuadro 2.5).

Con respecto al 2010, en 2011 no se registraron variaciones importantes en el número de beneficiarios ni en la focalización de los principales programas sociales selectivos. Solo en dos de los cuatro programas analizados (Cen-Cinai, comedores estudiantiles, becas, programa “Avancemos” y pensiones no contributivas) la tasa de cobertura efectiva aumentó (cuadro 2.14). El mayor incremento correspondió a los Cen-Cinai.

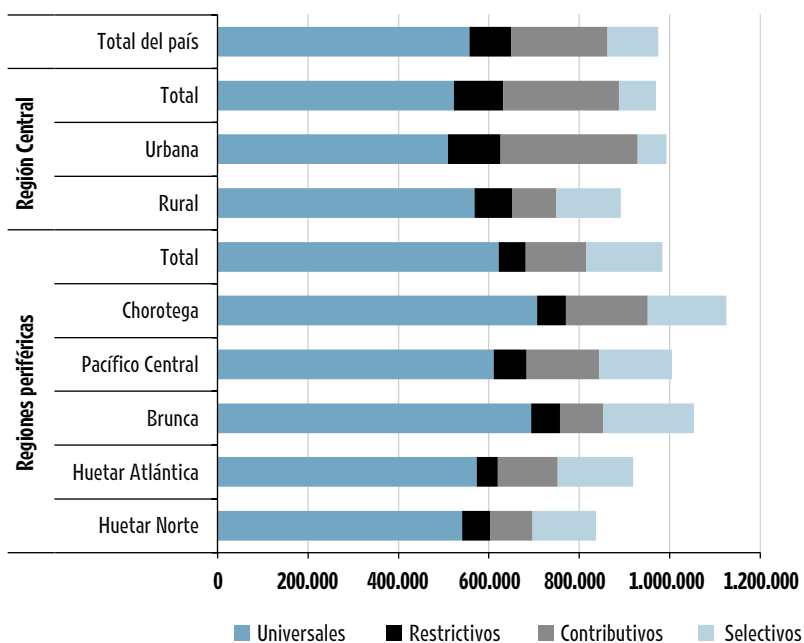
Según la Enaho 2010, en ese año los Cen-Cinai tenían un total de 58.109 beneficiarios. En el 2011 ese número aumentó a 65.575. La mayor parte de ellos (70%) recibe solo atención extramuros, que incluye comidas servidas y entrega de bolsas de leche y paquetes de alimentos a hogares con niños desnutridos. Una minoría recibe los servicios más sofisticados y caros: la atención integral.

Dada la concentración de los beneficiarios en el componente extramuros, el programa tiene mayor presencia en las regiones periféricas y zonas rurales, aunque este sesgo parece haber disminuido en los últimos años. Si bien la cobertura efectiva en todas sus modalidades creció cerca de tres puntos porcentuales entre 2010 y 2011, la tasa global sigue siendo limitada: un 14% de los niños y niñas pertenecientes a la población meta. En cuanto a la focalización, el total de beneficiarios de los grupos pobre y vulnerable se incrementó en un punto porcentual entre 2010 y 2011, como resultado del aumento en la participación del grupo pobre, que pasó del 44,8% al 47,8%. No obstante, aún uno de cada cinco niños atendidos proviene del estrato medio o del más acomodado (los quintiles tercero, cuarto y quinto). Cabe destacar que los servicios con mayor valor agregado (intramuros) son también los menos focalizados.

Por su parte, los comedores escolares atienden principalmente, aunque no de modo exclusivo, a la población de educación primaria, la cual representó el 66% de los beneficiarios en el 2011. Los estudiantes de preescolar y secundaria han venido ganando participación en los últimos años. Al igual que los Cen-Cinai, los comedores mantienen una

GRAFICO 2.18

Inversión social pública por habitante, según región y tipo de programa. 2011
(colones corrientes al año por habitante)



Fuente: Trejos, 2012.

RECUADRO 2.5

Avances recientes en materia institucional: el caso de Desaf

La Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf) es una dependencia técnica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a la cual le compete administrar el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), principal instrumento financiero de la política social selectiva del país. En 2012 el Fodesaf alcanzó la suma de 415.000 millones de colones.

En el año 2009 se aprobó una reforma a la legislación que ha venido a fortalecer el Fodesaf y las potestades de la Desaf, como su administradora⁵⁹. Por una parte, consolida el sistema de financiamiento del Fondo, que proviene de dos fuentes con aportes similares: una asignación en el Presupuesto de la República y un impuesto del 5% sobre el total de sueldos y salarios que pagan los patronos públicos y privados. Por otra parte la reforma aumenta la cobertura, al incluir como beneficiarios a los extranjeros con residencia legal y a las personas menores de edad independientemente de su

condición migratoria, y amplía la potestad de la Desaf de velar por la buena administración de los programas sociales selectivos. Como consecuencia de estos cambios, entre 2009 y 2010 se duplicó el monto de los recursos supervisados por la Desaf.

A inicios del 2011 la Desaf empezó a recopilar información sobre ingresos, egresos, beneficios y beneficiarios de cada una de las entidades ejecutoras de los programas que financia Fodesaf. En el 2012 ha estado trabajando con las instituciones en la depuración y consolidación de dos sistemas de información, el de beneficios y beneficiarios y el de evaluación de los programas sociales.

En el campo presupuestario y programático, la Desaf revisa cotidianamente la información remitida por las entidades ejecutoras, a fin de autorizar el giro de recursos conforme lo establecen la ley y los convenios suscritos, así como las exigencias del sistema de evaluación, que se encuentra en proceso de implementación.

En materia de cobro de patronos morosos,

recientemente se llevó a cabo la digitalización de los expedientes respectivos, con el propósito de dar seguridad a la deuda. También se contrató un servicio de localización y notificación masiva de deudores y se ha puesto en marcha un plan de cobro que concentra los esfuerzos de la Desaf en los 3.000 patronos con mayores deudas, que representan el 50% de los montos pendientes de pago.

Por último, la Desaf trabaja en estrecha colaboración con el Ministro de Bienestar y Desarrollo Social y el Consejo Presidencial de Bienestar Social y Familia, con el objetivo de consolidar el sistema de información y evaluación de los programas sociales, e impulsar la conformación de un sistema nacional de información del sector social unificado y coordinado, que permita centralizar la información de la población en estado de pobreza.

Fuente: Pacheco-Oreamuno, 2012.

CUADRO 2.14

Cobertura efectiva y porcentajes de focalización de los principales programas sociales selectivos

Programa	Cobertura efectiva ^{a/}		Focalización ^{b/}	
	2010	2011	2010	2011
Cen-Cinai	10,9	13,7	78,9	79,9
Comedores estudiantiles	61,1	61,5	66,7	69,1
Becas y "Avancemos"	40,4	39,4	75,5	78,9
Pensiones no contributivas	27,3	27,2	80,9	80,9

a/ Por cobertura efectiva se entiende el porcentaje del grupo meta que representan los beneficiarios de cada programa. Los grupos meta son los siguientes: para los Cen-Cinai, los niños y niñas menores de 7 años; para los comedores escolares, los alumnos de centros educativos públicos; para los programas de becas y "Avancemos", los estudiantes de secundaria, y para las pensiones no contributivas, las personas mayores de 60 años.

b/ Por focalización se entiende el porcentaje de beneficiarios en los estratos pobres (primer quintil) y vulnerables (segundo quintil). Los estratos o quintiles se determinan según el ingreso familiar per cápita autónomo, esto es, sin considerar las transferencias estatales en dinero.

Fuente: Trejos, 2012.

mayor presencia relativa en las regiones periféricas y rurales. Pese a su carácter masivo, este programa se focaliza en los estratos pobres o vulnerables, pues casi el 70% de sus beneficiarios pertenece a esas categorías. La cobertura efectiva, sin embargo, se mantiene relativamente estable, en seis de cada diez alumnos de centros educativos públicos.

En cuanto a las ayudas monetarias para estudiar (becas y el programa "Avancemos"), el número de beneficiarios ha crecido aceleradamente a partir del 2007, cuando se creó "Avancemos". No obstante, estos programas mostraron un estancamiento relativo entre 2010 y 2011, pues su cobertura pasó del 40,4% al 39,4% de los estudiantes de secundaria pública. En el último año casi la mitad de las ayudas llegó al 20% de las familias más pobres y casi el 80% se quedó en los dos primeros quintiles de la distribución del ingreso. Ello se debió, en parte, al aumento de las becas para la educación primaria, que tiende

a favorecer a los grupos más pobres, ya que estos concentran a los hogares con mayor cantidad de niños. El perfil de los beneficiarios mantiene un sesgo favorable a las zonas más alejadas del centro del país (Trejos, 2012).

Para la población adulta mayor el programa selectivo de mayor escala es el de pensiones no contributivas que administra la CCSS y que financia, sobre todo, el Fodesaf. Este programa se ha caracterizado por una notable expansión del monto entregado en el último quinquenio, no así en el número de beneficiarios, que solo crecieron un 0,6% entre 2010 y 2011. Estos beneficiarios son mayoritariamente adultos mayores de 64 años (71%), con predominio de las mujeres (58%). Durante el 2011 no se registraron cambios significativos en la cobertura efectiva y el grado de enfoque entre grupos pobres y vulnerables. Este programa tiene mayor presencia relativa en las regiones periféricas y rurales.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
PROGRAMAS SOCIALES SELECTIVOS,
véase Trejos, 2012, en
www.estadonacion.or.cr

Avances en la Red Nacional de Cuido

Dos programas sociales importantes de la administración Chinchilla son los denominados “Comunidades Solidarias, Seguras y Saludables” y la “Red Nacional de Cuido para Personas Adultas Mayores”. El primero es una iniciativa de desarrollo local sostenible⁶⁰ que busca mejorar el hábitat humano, con énfasis en un grupo de cantones y comunidades definidos como prioritarios, por medio de acciones coordinadas en las áreas de educación, salud, seguridad ciudadana, producción, cultura, deporte e infraestructura (Mideplan, 2010). Por su parte, la Red Nacional de Cuido para Adultos Mayores⁶¹ pretende implementar un nuevo modelo de atención integral a la población mayor de 65 años, en particular aquella que se encuentra en situación de pobreza.

Según las metas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, el programa Comunidades Solidarias se desarrollará en cuarenta localidades vulnerables de los diez cantones rurales que registran los peores índices de desarrollo social y en veintidós comunidades urbano-marginales. Por su parte, la Red de Cuido se propone atender, en diversas modalidades, a 2.500 personas adultas mayores; esto supone incrementar en un 50% la cobertura de esta población registrada en el 2010 (Mideplan, 2010). Para la implementación de estas iniciativas, se planteó que el Gobierno asignaría 21.160 millones de colones (el 53% para Comunidades Solidarias y el 47% restante para la Red de Cuido).

No se ha publicado un informe de avance del programa de Comunidades Solidarias. En su discurso *Principales acciones de los primeros cien días de gobierno*, pronunciado en agosto del 2010, la presidenta Chinchilla destacó entre las acciones realizadas en el área de Bienestar Social y Familia, “la constitución de los equipos técnicos interinstitucionales locales, para el desarrollo del programa en los 40 cantones y comunidades vulnerables, e inicio del programa en Guararí de Heredia” (Chinchilla, 2010). La información contenida en la matriz de programación institucional del IMAS, prevé para el 2012 la ejecución de veintiséis proyectos en las comunidades meta de Los Cuadros, León XIII, La Carpio, Hatillo, Bajo Bley, Piedra Meza, Alto-Huaca, Sarapiquí, Gofito y Corredores.

En cuanto a los avances de la Red de Cuido, el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam), con el apoyo de un grupo de especialistas y mediante un proceso participativo, formuló la propuesta denominada “Red de atención progresiva para el cuido integral de las personas adultas mayores en Costa Rica” (Conapam, 2011), basada en los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014. Un aspecto relevante de esta iniciativa es que pretende “ofrecer respuestas diferenciadas según las características y necesidades de las personas adultas mayores, así como del entorno” (Conapam, 2011). Además de

los hogares y centros diurnos, la Red establecerá cuatro nuevas modalidades de atención y fortalecerá la figura del de asistente domiciliario, que hasta el momento ha sido poco utilizada. Las cuatro nuevas modalidades son: asistente domiciliario de persona adulta mayor, familias solidarias, hogares comunitarios y viviendas comunitarias en modalidad de albergue.

Tampoco en este caso se ha publicado un informe oficial de los avances logrados. No obstante, en enero de 2012, la Presidenta de la República informó sobre la existencia de 41 redes de cuido para adultos mayores, que cubren a un total de 3.648 personas. De ellas, el 97% recibe cuidados en sus casas y el restante en albergues o centros diurnos. Para el 2011, el presupuesto asignado a este programa fue de 3.750 millones de colones. Adicionalmente, Morales (2010) señala algunos pasos implementados por el Gobierno en aras de consolidar la Red, entre los que se destacan la definición de una política para el cuido integral de las personas adultas mayores, el diseño del programa sobre la base de la acción comunitaria y la articulación de planes y programas institucionales y comunales.

El diseño inicial del programa es un paso importante. Aun cuando resulte debatible si la cantidad de personas cubiertas es suficiente para generar un impacto masivo en la calidad de vida de esta población (85.000 adultos mayores son pobres, según la Enaho 2011), existen otras áreas en que la gestión de la Red debe ser fortalecida o en las que a futuro deberá definirse el rumbo que seguirá el programa. Una de ellas es el financiamiento. Los costos mensuales de atención por persona varían según el servicio brindado sea diurno (centros) o nocturno (hogares). De acuerdo con las estimaciones realizadas por Sauma (2010c), en el 2010 esos costos fueron de 138.300 colones en horario diurno y 345.800 colones en el nocturno. Esto implica, por ejemplo, que por cada aumento de mil beneficiarios (distribuidos equitativamente entre centros y hogares), el presupuesto asignado a la Red debe aumentar en cerca de 2.900 millones de colones (unos 5,8 millones

de dólares). Ante tal situación, es probable que el Gobierno opte por promover tipos alternativos de cuidado (más domiciliarios), así como nuevas fuentes de recursos como las municipalidades, las pensiones contributivas y el Fondo de Prestaciones Sociales de la CCSS (Sauma, 2012).

En el contexto del seminario “Experiencias internacionales y propuestas para consolidar la Red Nacional de Cuido de las Personas Adultas Mayores en Costa Rica”, Morice (2010), Dormond (2010) y Martínez (2010) señalaron acciones de corto y mediano plazo que se deben poner en marcha para mejorar la gestión institucional y la efectividad del programa, a saber:

- Incluir nuevos beneficios en el paquete inicial, según áreas no consideradas o variaciones en las necesidades de la población adulta mayor (por ejemplo, atención de personas con demencia).
- Estimar el costo real unitario de cada caso y, con base en él, adecuar el financiamiento.
- Completar los protocolos necesarios para el desarrollo de todas las actividades que forman parte del paquete de servicios brindados, especialmente aquellos de naturaleza clínica.
- Especializar al recurso humano en la atención de personas adultas mayores, con una visión multidisciplinaria.
- Diseñar e implementar un sistema de monitoreo y evaluación integrado internamente (IMAS y Conapam) y articulado con otras entidades que trabajan en el ámbito gerontológico (como la CCSS, el Ministerio de Salud, la Junta de Protección Social y las universidades, entre otras).
- Levantar un inventario completo y detallado de la oferta y la capacidad instalada de las organizaciones de bienestar social, con base en las necesidades detectadas de la población adulta mayor.

■ Estructurar la Red según los niveles de complejidad de los casos por tratar, e incorporar nuevas modalidades de atención. Por ejemplo, Martínez (2010) sugiere pasar del “modelo institucional” a “modelos de hogar”, que combinen el cuidado personalizado, la privacidad del adulto mayor y la preservación del control de su vida cotidiana.

■ Desarrollar un sistema que garantice el acceso y la calidad del servicio a los adultos mayores atendidos en los hogares y centros de cuido, y que tenga un carácter “proactivo” y no reactivo a denuncias por maltrato.

■ Mejorar la rendición de cuentas sobre el desempeño del programa.

Retos en la extensión y sostenibilidad de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil

El Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 también incluyó el proyecto de crear la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (RNCDI), con el propósito de incorporar a 15.000 nuevos beneficiarios en los programas de atención a la niñez. La línea de base estimada por Mideplan es de 20.000 niños y niñas atendidos en el 2009, por lo que la meta propuesta representa un incremento del 75% para el año 2014. Se propone convertir esta Red en un sistema universal basado en un esquema de financiamiento solidario, bajo la coordinación del IMAS, el PANI y la Dirección de Cen-Cinai del Ministerio de Salud (Mideplan, 2010).

La base legal de esta iniciativa es el decreto ejecutivo 36020-MP, del 8 de mayo de 2010, que declaró de interés público el proyecto y nombró como coordinador al Ministerio de Bienestar Social y Familia. Adicionalmente, la directriz 008-P, del 16 de agosto de 2010, dispuso que la Red se financiará por medio del Fodesaf y recibirá una suma no inferior al 2% de los ingresos anuales de ese fondo (CGR, 2012b). La línea de base estimada por el Mideplan son los 20.000 niños y niñas atendidos en el 2009, por lo que el incremento previsto para el 2014, de 15.000 nuevos

beneficiarios, representa un aumento del 75%. Asimismo, para la adecuada operación de la Red el Plan Nacional de Desarrollo fijó dos metas asociadas: realizar 170 obras de infraestructura con equipamiento de los Cen-Cinai, y contratar 897 nuevos funcionarios y funcionarias para ubicarlos en los distintos niveles de atención para la provisión de servicios de salud en nutrición y desarrollo infantil. El costo estimado para el logro de estas metas es de 33.700 millones de colones (Mideplan, 2010).

En enero del 2012 se publicó el decreto ejecutivo 36916-MP-MBSF, sobre la “organización general y bases operativas de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil”, en el cual se definen los actores clave, los objetivos, la población meta y las modalidades de los servicios. Si bien este diseño contempla modalidades de atención que ya prestan los Cen-Cinai y los hogares comunitarios, también ha abierto la posibilidad de establecer los llamados centros de cuido y desarrollo infantil (Cecudi), administrados por las municipalidades o por entes privados. A inicios del 2012, la Red de Cuido contaba con 398 Cen-Cinai, 227 hogares comunitarios, y la participación de una municipalidad (Cartago) y una asociación solidaria. Con el apoyo de la empresa Holcim y el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos se elaboraron planos constructivos para los Cecudi, teniendo en cuenta las regulaciones y recomendaciones internacionales para este tipo de establecimientos.

Un informe de fiscalización de la CGR (2011b) consideró relevantes los esfuerzos realizados para conceptualizar la Red, definir sus estructuras organizativas (a nivel nacional, regional y local) y sus modelos de atención y gestión, así como para identificar las necesidades locales, que según la misma entidad “constituyen elementos fundamentales e imprescindibles para la continuidad y sostenibilidad institucional de los servicios de cuido, atención y desarrollo infantil para la primera infancia”. No obstante, el ente contralor también señaló algunos factores de riesgo:

- Problemas en el funcionamiento de los Cen-Cinai. En la actualidad los centros no cuentan con personal suficiente para atender los requerimientos de la Red. En algunos casos la capacidad está por debajo de la demanda.
- No hay correspondencia entre la distribución territorial de los Cen-Cinai y las tendencias reales del desarrollo urbano y la evolución de la pobreza y la vulnerabilidad. Muchos de estos centros se ubican en lugares que no se catalogan como zonas de alta pobreza.
- Existen lagunas en la información sobre costos y sobre la calidad de la infraestructura existente (Sauma, 2010a).
- Persisten debilidades en el mecanismo de transferencia de recursos a las asociaciones ligadas a los Cen-Cinai, particularmente en el monitoreo del uso de los fondos.
- Las municipalidades carecen de experiencia en la provisión de este tipo de servicios.
- Se detectó una mala gestión en la contratación y licitación del primer Cecudi, así como en el control y supervisión de su construcción.
- Los convenios suscritos entre el IMAS y las municipalidades son parciales o incompletos, y excluyen aspectos clave para la administración adecuada de la Red por parte de los ayuntamientos.
- En el nivel local, se observa poca participación de las instituciones públicas y la comunidad.

- La oferta pública de servicios para la primera infancia es insuficiente, y desde 1998 muestra serios problemas para mejorar.

Los avances observados a la fecha son esfuerzos tendientes a diseñar y “echar a andar” un nuevo modelo de protección social en el país, particularmente para la primera infancia. En este sentido, este trabajo inicial debe trascender a futuras administraciones. Lo logrado hasta el momento es un insumo clave que deberá ser perfeccionado, para motivar a los siguientes gobiernos a mantener la Red, ampliar su cobertura y consolidar su financiamiento.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **RED NACIONAL DE CUIDO**, véase Sauma, 2012, en www.estadonacion.or.cr

Rectoría sigue sin fortalecerse

En la última década, la Contraloría General de la República y el Programa Estado de la Nación han insistido en la necesidad de iniciar una profunda restructuración del sector público social, particularmente el relacionado con los programas sociales selectivos de lucha contra la pobreza. Esto se debe a que se han detectado debilidades como las siguientes: i) elevada cantidad de programas e iniciativas que duplican responsabilidades y dificultan la coordinación, ii) escasez de información para la toma de decisiones y poca utilidad de la existente, iii) falta de sistemas de seguimiento y evaluación, así como de actividades relacionadas con la medición de resultados y efectos en la sociedad, iv) ausencia de criterios claros para la selección de beneficiarios, que aumenta las posibilidades de filtración,

y v) entrega de beneficios no sujetos al cumplimiento de objetivos.

Esas debilidades están asociadas a dos grandes carencias: la de una política social de largo plazo y la de una rectoría consolidada del sector social de lucha contra la pobreza. En ediciones anteriores este Informe ha señalado el problema que representa la frecuente rotación en la rectoría de este sector, que suele recaer en personas y no en instituciones, lo cual genera una gran inestabilidad. En los últimos años la rectoría ha estado a cargo de los ministros o ministras de Vivienda y de Salud, y más recientemente del Segundo Vicepresidente de la República, cada uno de ellos con una visión distinta de lo que debe ser la gestión en el área social. Tal como apuntó la CGR en su *Memoria Anual* de 2008, “a nivel de diseño, se tiende a designar como responsables a entidades existentes o nuevas, que no ostentan la facultad legal de dirección política y coordinación, y en ocasiones se les asignan funciones de entidades existentes, generando duplicidades e ineficiencia en el uso de los recursos públicos” (CGR, 2009b). A este desorden institucional se une la débil intervención presidencial en la dirección y coordinación de las políticas sociales, así como la ausencia de un Ministerio de Planificación que elabore e integre de manera orgánica los planes y programas en esta materia.

Para mejorar la función rectora del sector de lucha contra la pobreza se requiere una institución con recursos propios, planilla estable y un sistema de información adecuado, recursos con los que no cuenta el órgano rector tal como está concebido actualmente.

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de José Francisco Pacheco.

La investigadora asociada fue Natalia Morales.

La edición técnica la efectuaron Natalia Morales, Jorge Vargas-Cullell e Isabel Román.

Se prepararon los siguientes insumos:

“Evolución de la pobreza, el empleo y los ingresos durante el 2011; características socioeconómicas y de entorno en las que vive la persona adulta mayor en Costa Rica y principales avances en el diseño e implementación de los programas Comunidades Solidarias y la Red Nacional de Cuido”, de Pablo Sauma; “La inversión social en el 2011: evolución en un contexto de lenta recuperación económica y crisis fiscal”, de Juan Diego Trejos; “Análisis de la desigualdad socioeconómica en Costa Rica por criterio territorial”, de Rafael Arias y Leonardo Sánchez; “Principales tendencias en relación con la aspiración de tener una vida libre de amenazas”, de Fernando Rodríguez; “Perfil del adulto mayor en Costa Rica”, de José Francisco Pacheco. Las secciones “Acceso a una vida larga y sana” y “Acceso a vivienda digna” fueron preparadas por José Francisco Pacheco, y las secciones “Acceso al conocimiento” y “Acceso a un ingreso digno”, por Natalia Morales.

Por sus aportes y contribuciones especiales se agradece a: Amparo Pacheco, Elizabeth

Alvarado, Carolina Villalobos y Johanna Rodríguez, así como a los colaboradores del Programa Estado de la Nación Isabel Román y Rafael Segura.

También se agradece la colaboración de Leonardo Sánchez y Eduardo Pérez, de ProDUS-UCR, en la elaboración de los mapas del capítulo.

Por sus comentarios a los borradores del capítulo se agradece a Rolando Barrantes, Celso Gamboa, María Elena González, Milena Grillo, Miguel Gutiérrez, Pedro León, Gabriel Macaya, Leonardo Merino, Adolfo Rodríguez, Isabel Román, Rafael Segura, Jorge Vargas-Cullell y Verónica Wachong.

Los talleres de consulta se realizaron el 31 de mayo y el 31 de julio de 2011, con la participación de: Rafael Arias, Rolando Barrantes, Margarita Bolaños, Isabel Brenes, Carmen Camacho, Jacqueline Castillo, Celso Gamboa, María Elena González, Milena Grillo, Pedro León, Gabriel Macaya, Eddy Madrigal, Amparo Pacheco, Mercedes Quesada, Pilar Ramos, Adolfo Rodríguez, Fernando Rodríguez, Ana María Rojas, Ivonne Ruiz, Carolina Salas, Leonardo Sánchez, José Fulvio Sandoval, Pablo Sauma, María Ethel Trejos, Cindy Valverde y Verónica Wachong.

La revisión y corrección de cifras fue realizada por Natalia Morales.

NOTAS

1 Para efectos del análisis sobre esta aspiración, por **entorno** se entiende la situación “macro” del país.

2 Debido a que el concepto de seguridad humana es tan amplio como el de desarrollo humano, su tratamiento en profundidad implicaría estudiar diversos temas que componen el *Informe Estado de la Nación*. Con el fin de hacerlo más manejable y relacionarlo con la principal preocupación que anima al capítulo 2 (la igualdad de oportunidades para “ser y actuar”), la temática se aborda aquí desde una dimensión muy específica: la seguridad frente al delito, en el entendido de que sin esa seguridad se lesionan gravemente las posibilidades de “ser y actuar” de las personas.

3 El criterio de selección de los indicadores fue el seguimiento a las aspiraciones nacionales en materia de desarrollo humano. Para la mayoría de ellas se construyó una serie anual desde 1990.

4 En la comparación con el resto del mundo se utilizaron las estadísticas de organismos internacionales como el Banco Mundial, PNUD, Unesco, OIT, entre otros, que en su mayoría abarcan un rango de 120 a 170 países. Sin embargo, en los indicadores de inversión social y salario mínimo, debido a limitaciones de información, solo fue posible obtener las cifras para las naciones de la OCDE (veinticinco a treinta países). Para determinar el grado de avance del país con respecto al resto del mundo se elaboraron escalas ordinales, a partir de las cuales se establecieron los parámetros de comparación. Se definió un umbral máximo (100) y uno mínimo (0) para medir de los intervalos que señalan la ubicación de Costa Rica.

5 Para estimar las tasas de mortalidad se utilizaron las proyecciones de población realizadas por el INEC y el CCP-UCR en 2008. Al momento de edición de este Informe aún no estaban disponibles las nuevas proyecciones basadas en el Censo de Población 2011.

6 Para realizar el análisis se consideraron los siguientes rangos de probabilidad de acceso a los servicios de salud: no necesitó, necesitó y no buscó, necesitó y no encontró, necesitó y encontró. Para la elaboración de la variable dependiente se emplearon las dos últimas categorías.

7 La información para estimar este índice se obtuvo entre octubre y noviembre de 2009, mediante una encuesta aplicada a una muestra de actores clave. La muestra es de carácter intencional y está conformada por expertos y conocedores de la situación del VIH-sida en Costa Rica (Ministerio de Salud, 2010a).

8 La “carrera profesional” es un incentivo económico que beneficia a los funcionarios de la CCSS que poseen como mínimo el grado de bachiller universitario y ocupan un puesto que requiere como mínimo ese grado. El monto del incentivo se determina por medio de un puntaje asociado a

los siguientes factores: posgrados académicos, actividades de capacitación recibidas, publicaciones realizadas, experiencia laboral de carácter profesional en las instituciones públicas nacionales o en organismos internacionales y experiencia docente en centros de enseñanza universitarios o parauniversitarios, públicos o privados (CCSS, 2012).

9 El período de carencia es el plazo durante el cual no entra en vigor alguna de las coberturas del seguro.

10 Se denomina preexistencia a la patología padecida y conocida por el beneficiario antes de contratar el seguro.

11 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.

12 Se trata de un estudio de tipo descriptivo y transversal, que analizó una muestra de 1.267 escolares de 7 a 12 años de edad, matriculados en 34 escuelas de la GAM (Núñez-Rivas, 2003).

13 La educación tradicional o formal es aquella que es impartida por docentes, en forma presencial y en un centro educativo. Las modalidades no tradicionales -o abiertas- desarrollan otras formas de enseñanza, y están dirigidas especialmente a personas con situaciones de “extraedad” y adultos jóvenes que abandonaron sus estudios. Entre los principales programas de educación abierta están: i) educación por suficiencia, ii) colegios a distancia, iii) el programa “Nuevas Oportunidades”, iv) los centros integrados de educación de adultos (Cindea) y los institutos profesionales de educación comunitaria (IPEC).

14 La desescolarización o exclusión de los estudiantes antes de finalizar el año lectivo se analiza a partir de la tasa de deserción intranual en la educación regular, que calcula el Departamento de Análisis Estadístico del MEP para la educación preescolar, primaria y secundaria.

15 Los puntajes corresponden a un valor que resume la condición socioeconómica de un hogar, y se obtienen a partir de una “ficha de información social”. El grupo de puntaje 1 corresponde a las familias que presentan mayores carencias y, por lo tanto, se encuentran en situación de pobreza extrema; el grupo 2 representa a los hogares en pobreza básica. Estos dos grupos constituyen la población objetivo y de prioridad del IMAS. Los grupos con puntajes 3 (vulnerabilidad social) y 4 (no pobres) son calificados como de atención no prioritaria.

16 Son los jóvenes de 15 a 24 años que no asisten a la educación formal y que no tienen trabajo ni lo buscan (están fuera de la PEA).

17 Por rentabilidad de la educación se entiende el porcentaje de incremento que cada año adicional de educación formal

genera en el ingreso de un ocupado. De forma alternativa se puede utilizar, en lugar del número de años de educación formal, el nivel de instrucción de la persona. En este caso, el resultado muestra el aumento que genera cada nivel adicional de formación, con respecto al rendimiento que obtiene una persona que carece de educación formal. Para detalles de esta metodología véase Mincer, 1974; Heckman et al., 2003 y Sapelli, 2003.

18 Se estimó desde educación primaria incompleta hasta universitaria con posgrado.

19 En las pruebas PISA se lleva a cabo una evaluación contextualizada en problemas del mundo real, procurando ir más allá de los problemas que típicamente se plantean en las aulas.

20 La muestra de PISA se basa en la población de estudiantes con edades entre 15 años y 3 meses cumplidos y 16 años y 2 meses cumplidos. Estos jóvenes asisten a centros educativos de distintas modalidades (académicos, técnicos, públicos, privados, etc.) y pueden estar matriculados en cualquier nivel de enseñanza.

21 Los diez participantes del PISA 2009+ realizaron la misma evaluación que sus pares en las pruebas PISA 2009 (en las que participaron 64 países), con los mismos estándares de calidad y uso de tecnología. La única diferencia es que PISA 2009+ se llevó a cabo en el año 2010. Los países representados fueron: Costa Rica, Georgia, India (estado de Himachal Pradesh), Malta, Mauricio, Malasia, Venezuela (estado de Miranda), República de Moldova, Tamil Nadu de la India y Emiratos Árabes Unidos. Los resultados de este grupo se publicaron en el informe PISA 2009+, que además incluye, para efectos comparativos, los resultados de PISA 2009 (Walker, 2011).

22 La competencia en Lectura se define como la capacidad de un individuo de comprender y usar los textos escritos, así como de reflexionar a partir de ellos, para alcanzar sus metas propias, adquirir conocimiento y desarrollar el potencial para participar en la sociedad.

23 La competencia en Matemáticas se define como la capacidad de un individuo para identificar y comprender el rol que desempeñan las Matemáticas en el mundo y para hacer juicios bien fundamentados sobre el papel que juegan éstas en su vida personal, laboral y social, actuando como un ciudadano constructivo, comprometido y reflexivo.

24 La competencia en Ciencias se define como la capacidad que tiene un individuo de utilizar su conocimiento científico para formular preguntas, adquirir nuevos conocimientos, explicar fenómenos científicos y tecnológicos y extraer conclusiones basadas en la evidencia, para así comprender y ayudar en la toma de decisiones relacionadas con el mundo natural y los cambios ocasionados en él por las acciones humanas.

25 La sentencia 2012-7163 de la Sala Constitucional establece que la Dirección General de Servicio Civil debe incorporar, en los procedimientos de selección de personal, una evaluación de aspectos relacionados con el razonamiento verbal, numérico y abstracto, así como de conocimientos científicos atinentes al ámbito profesional objeto del concurso respectivo y que el valor de las pruebas psicométricas (que evalúan las características intelectuales, axiológicas y de personalidad de los individuos) no podrá exceder el 50% del total de la calificación.

26 Los censos indagan el tipo y estado de los materiales que presentan las paredes, el piso y el techo de las viviendas.

27 Se considera que en una vivienda hay hacinamiento cuando el número de personas por dormitorio es mayor a tres.

28 Se consideran viviendas precarias aquellas que se ubican en terrenos que han sido ocupados al margen de mecanismos legales que certifiquen su posesión o propiedad. Se trata de lo que comúnmente se conoce como “tomas de tierra” (INEC, 2012c).

29 El Banhvi estratifica los hogares según el ingreso familiar bruto. El primer estrato corresponde a familias con ingresos de hasta un salario mínimo (de un obrero de construcción), el segundo tiene ingresos de entre uno y dos salarios mínimos, y así sucesivamente hasta los cuatro salarios mínimos.

30 La dotación de infraestructura urbana y social considera mejoras en saneamiento básico, infraestructura vial, energía eléctrica y alumbrado público, así como protección ambiental, prevención de riesgos naturales, talleres de capacitación, dotación de áreas verdes y recreativas y obras de equipamiento comunitario, entre otros (Mivah, 2011).

31 Se refiere a los aportes que la municipalidad respectiva podría hacer al desarrollo del proyecto, ya sea con recursos financieros o administrativos, materiales o trabajo.

32 Se definen como “femicidios” los asesinatos perpetrados contra mujeres por sus parejas heterosexuales, específicamente esposos y concubinos. La cifra aquí consignada incluye también los asesinatos de naturaleza pasional o sentimental cometidos por ex esposos o ex concubinos de las víctimas, o bien por atacantes sexuales o acosadores.

33 El artículo 21 establece que se impondrá pena de prisión de 20 a 35 años a quien dé muerte a una mujer con la que mantenga una relación de matrimonio o de unión de hecho, declarada o no.

34 Según esta Convención, se entiende como violencia contra la mujer toda situación que incluya violencia física, sexual y/o psicológica en las siguientes circunstancias: i) que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual, ii) que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y iii) que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra (Poder Judicial, 2012b).

35 A diciembre de 2011 la población penitenciaria incluía:

12.154 personas en el programa institucional (encarcelamiento y privación de libertad), 1.475 en el programa semisinstitucional (las personas no están recluidas todo el tiempo en un centro cerrado), 11.013 en el programa de comunidad (beneficiados con la suspensión del procedimiento a prueba, medidas alternativas a la prisión o libertad condicional) y 600 en el programa de atención a la población penal juvenil (personas de 12 a 18 años).

36 El módulo indaga acerca de los siguientes delitos y contravenciones: robo en la vivienda de pertenencias, electrodomésticos, televisores u otros similares; robo o asalto fuera de la vivienda a alguno de los residentes; robo de pertenencias en el carro, o de partes del carro; robo del carro; robo de motocicleta o bicicleta; intento de robo en la vivienda, o del carro, o a algún residente de la vivienda; robo o estafa de dinero por Internet; agresión contra algún miembro u otro delito distinto a los mencionados.

37 La propuesta ha sido crear mil plazas policiales nuevas por año, y se ha cumplido con algunos matices, pues en la administración Arias Sánchez parte de los nuevos puestos se dedicó a reforzar las policías penitenciarias.

38 En el Presupuesto de la República para el año 2012, el salario base de un policía raso es de 233.600 colones mensuales.

39 Para efectos operativos, el MSP divide el territorio nacional en las siguientes regiones: San José, Alajuela, Heredia, Cartago, Chorotega, Pacífico Central, Brunca, Brunca Sur, Limón y Norte.

40 Se refiere al ingreso neto, en su ocupación principal y sin ajuste por subdeclaración.

41 El ingreso neto sin ajuste por subdeclaración.

42 A partir del Decimoseptimo Informe, la metodología usada para estimar la desigualdad en la distribución del ingreso entre personas (y específicamente el coeficiente de Gini) es la siguiente: con la variable “ingreso neto per cápita del hogar”, con ajustes para mantener la consistencia con la pobreza, se ordenan las personas y se acumula el ingreso sin agrupar los datos en pocas categorías (como deciles). El cálculo se realizó en el programa Stata.

43 El indicador de brecha de pobreza determina si el ingreso de las personas pobres se ha alejado o no de la línea de pobreza, es decir, si son más pobres o no.

44 La severidad de la pobreza refleja lo que sucede con la desigualdad entre los pobres, de modo tal que los aumentos en el valor del indicador reflejan mayores desigualdades en los ingresos de este grupo.

45 Los bienios analizados son: 1987-1988, 1992-1993, 1997-1998, 2002-2003 y 2008-2009. Debido a los cambios metodológicos incorporados en la Encuesta Nacional de Hogares, el período 2010-2011 no fue considerado en el estudio para fines comparativos. Ocasionalmente se discute si el uso de la nueva metodología genera un cambio en la tendencia.

46 Se utilizan las proyecciones de población realizadas por el INEC y el CCP-UCR en el 2008, con base en el Censo de Población del 2000. Al momento de edición de este Informe aún no estaban disponibles las nuevas proyecciones de población basadas en el Censo de Población del 2011.

47 Debe quedar claro que la reducción en la pobreza a nivel de todos los hogares, y entre los que tienen al menos una persona adulta mayor, no se explica únicamente por lo acontecido con las pensiones, pues también juegan un papel relevante el empleo y los ingresos laborales percibidos por los miembros de los hogares, así como otros ingresos no laborales -excluyendo las pensiones-, como las remesas y las rentas de la propiedad (Sauma, 2012).

48 Esta es una estimación “gruesa” que no desglosa el salario mínimo por ocupación, sino que usa como referencia el salario *mínimo minimorum*. Este corresponde al salario de protección legal que el Estado garantiza a los trabajadores que no se enmarcan en alguna ocupación específica dentro del decreto de salarios mínimos. Además, incluye a todas las personas ocupadas que perciben ingresos, por lo que considera a los asalariados, los empleadores y los trabajadores por cuenta propia. Un 18,3% de los ocupados son trabajadores por cuenta propia y un 3,8% son empleadores, cuyos salarios mínimos no se pueden hacer cumplir y constituyen, por tanto, un sector no protegido (Trejos y Gindling, 2010).

49 La prioridad fiscal es determinada por el porcentaje del gasto del Gobierno General que se asigna a la ISP. El Gobierno General está integrado por el Gobierno Central, los gobiernos locales, los órganos desconcentrados y las instituciones descentralizadas no empresariales (Trejos, 2012).

50 Como la ISP se estima con base todo el sector público, incluyendo las empresas estatales financieras y no financieras, la comparación con el gasto del Gobierno General sobredimensiona su prioridad fiscal. Cuando la estimación se circunscribe al Gobierno General, el porcentaje se sitúa en torno al 74% del gasto de este último (Trejos, 2012).

51 La depuración implica eliminar instituciones financieras que no son próximas al Gobierno General, así como entidades que no eran parte del sector social en el pasado; también se suprimen gastos de organismos que, aunque forman parte del sector social, no realizan gasto social. Además se agregan entes que no se consideran parte del sector social (como el IDA) o se han excluido recientemente (MTSS) y se reacomodan otras instituciones entre sectores. Por último, se efectúa una consolidación a nivel del sector social. Para más detalles metodológicos, véase Trejos (2012).

52 Con estos ajustes la estimación de la ISP total en el 2011 resulta un 3,3% menor que la presentada en párrafos anteriores.

53 En el 2011, los programas universales representaron el 57% de la ISP total, un 12,4% del PIB y el 45% del gasto del Gobierno General.

54 Los programas restrictivos absorben cerca de un décimo de la ISP total, equivalen a un 2% del PIB y a poco más del 7% del gasto del Gobierno General. En su interior el rubro de educación postsecundaria representa el 73%, cifra que sube al 88% cuando se agregan los programas de capacitación.

55 Los programas contributivos representaron algo más de una quinta parte de la ISP total en el 2011 (22%), casi un 5% del PIB y algo más del 17% del gasto del Gobierno General.

56 Los programas selectivos representaron el 11,5% de la ISP total en el 2011, un 2,5% del PIB y un 9% del gasto del Gobierno General.

57 Estrictamente es un “cuasi Gini”, pues se calcula sobre el ingreso familiar total y los hogares se ordenan en deciles según el ingreso familiar per cápita (Trejos, 2012).

58 Ello implica suponer que cada macroprograma tiene un costo medio igual en todos los territorios y que las diferencias regionales reflejarán solo la distinta canasta de servicios que llega a cada zona (Trejos, 2012).

59 Se trata de la Ley 8783, “Reforma de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, nº 5662”, de octubre del 2009. Como su nombre lo indica, esta legislación tiene como antecedente la “Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares”, nº 5662, de 1974. A través del Fodesaf se financian programas y servicios de las instituciones del Estado y de otras entidades expresamente autorizadas, que tienen a su cargo la entrega de aportes complementarios al ingreso de las familias y la ejecución de programas de desarrollo social. Son beneficiarios de este fondo los costarricenses y extranjeros residentes legales del país, así como todos los menores de edad que viven en condición de pobreza y pobreza extrema.

60 El programa es administrado por el IMAS, con la colaboración, principalmente, de Dinadeco, el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, el PANI y el Ministerio de Cultura y Juventud (Mideplan, 2010).

61 El programa es coordinado por el IMAS, en conjunto con el Conapam.

CAPÍTULO
3Oportunidades, estabilidad
y solvencia económicas

INDICE

Hallazgos relevantes**Valoración general****Valoración del Decimoséptimo Informe****Aspiraciones****Introducción****Oportunidades**

Recuperación liderada por inversión privada y sector externo

Los servicios contribuyen al crecimiento, en especial los internacionales y los de reciente apertura

Exportaciones se recuperan y los servicios acentúan su posicionamiento

Sectores dinámicos están territorialmente concentrados

Los servicios son la principal fuente de empleo

Recuperación insuficiente para revertir el impacto de la crisis en el empleo

Creación de empleo no compensa incremento de la fuerza de trabajo

Estabilidad y solvencia económicas

Aumento del gasto permanente es

la principal fuente de desequilibrio fiscal

Buena parte de las fuentes de recuperación de ingresos no es sostenible

Sin propuestas robustas para generar nuevas fuentes de ingresos fiscales

Instrumentos de política fiscal que requieren revisión: exenciones y gastos con destino específico

La inflación del país es una de las más bajas de América Latina

Alzas en tasas de interés locales afectarán estabilidad económica y financiera

Política monetaria y cambiaria: un proceso en transición que enfrenta riesgos

Nuevos retos para la política monetaria: manejo de las tensiones políticas

HALLAZGOS RELEVANTES

>> El 2011 fue un año positivo para la producción costarricense. Su tasa de crecimiento fue de 4,2%, cifra cercana al 4,7% del 2010 y similar a la expansión promedio de largo plazo. Además, superó las tasas de crecimiento de las naciones desarrolladas y de Centroamérica, 1,6% y 3,6%, respectivamente. El impulso provino de las exportaciones de zonas francas, los servicios internacionales, la inversión privada y la inversión extranjera directa. Sin embargo, la recuperación de la economía nacional enfrenta obstáculos externos, relacionados con la desaceleración de las principales economías mundiales, e internos, originados en el desbalance fiscal.

>> El territorio nacional que tiene una alta capacidad de producción está concentrado en un reducido espacio, constituido por la región Central y unas pocas zonas geográficas fuera del área metropolitana.

>> El aumento en el número de personas ocupadas (87.366) no fue suficiente para compensar el incremento de la fuerza laboral, que aumentó en casi 103.000 personas. Debido a ello, alrededor de 15.500 nuevos trabajadores no lograron conseguir empleo, y la tasa de desempleo pasó de 7,3% en el 2010 a 7,7% en el 2011. El desempleo prácticamente volvió al nivel registrado en el 2009 (7,8%).

>> El incremento en los ingresos de los ocupados (2,8%) no fue percibido por los grupos más vulnerables de la "vieja economía", cuyos ingresos más bien sufrieron una caída de -2,3% en términos reales.

>> Las actividades tradicionales y de baja especialización- pertenecientes a la "vieja economía"- son las que tienen la mayor capacidad para absorber mano de obra, por lo general no calificada, que se inserta en las empresas de menor tamaño.

>> El resultado financiero del Gobierno Central no solo fue negativo (-4,1%) sino que además fue el más alto de América Latina. Se buscó reducir el déficit fiscal mediante la contención de rubros estratégicos para el desarrollo. Los gastos de capital y la inversión social cayeron un -35,7% y un -0,5%, respectivamente. A todo esto se sumó el deterioro en las finanzas de las empresas públicas.

>> Las presiones generadas por la deuda pública incrementan el riesgo-país y vulneran la estabilidad externa. La deuda pública total pasó de 42,4% del PIB en 2010 a 44,6% en 2011. El aumento se debió principalmente al incremento de la deuda interna del Gobierno Central.

>> Por tercer año consecutivo se logró mantener baja la inflación. Costa Rica fue uno de los pocos países latinoamericanos que mostraron una reducción en este indicador entre 2010 y 2011. Esto le permitió ubicarse dentro del conjunto de naciones con niveles de inflación menores al 5%, además de estar por debajo de las tasas registradas en países que tienen economías dolarizadas.

>> Las tasas de interés permanecieron estables durante la mayor parte del 2011. Sin embargo, esa estabilidad fue interrumpida a finales del año, cuando las dificultades fiscales obligaron al Gobierno a captar mayores recursos en el mercado financiero.

>> El tipo de cambio se mantuvo en el límite inferior de la banda y presentó una menor volatilidad. Sin embargo, las presiones que ejercen el contexto internacional y la situación fiscal hacen que esa menor volatilidad sea vulnerable. Además, el nivel actual del tipo de cambio afecta la solvencia de algunos sectores productivos, en especial los que están conformados por empresas de menor tamaño.

CUADRO 3.1

Resumen de indicadores económicos. 2007-2011

Indicador	2007	2008	2009	2010	2011	Promedio 2000-2010
Oportunidades						
Crecimiento del PIB real por persona (%)	6,4	1,3	-2,3	3,4	3,0	2,5
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona (%)	6,1	0,5	0,0	3,1	3,1	2,3
Formación bruta de capital/PIB (%)	22,7	24,5	22,0	21,9	23,0	21,5
Crédito al sector privado (% PIB)	36,5	41,7	40,2	38,3	40,1	30,9
Crecimiento de las exportaciones (dólares corrientes) ^{a/}	13,9	1,8	-7,6	7,6	10,2	3,8
Tasa de desempleo abierto (%)	4,6	4,9	7,8	7,3	7,7	6,2
Tasa de subempleo visible (%)						
Índice de salarios mínimos reales (enero 1995=100) ^{b/}	108,5	107,0	111,2	113,9	115,4	107,9
Índice de ingreso promedio real mensual (2000=100)	104,6	106,8	114,3	123,6	121,3	103,3
Índice de términos de intercambio (1991=100)	83,7	82,3	87,5	88,5	87,8	91,0
Estabilidad						
Inflación (IPC 2006=100) (%)	10,8	13,9	4,0	5,8	4,7	10,2
Déficit comercial/PIB (%)	11,3	16,8	6,9	9,5	12,6	8,7
Déficit de cuenta corriente/PIB	6,3	9,3	2,0	3,5	5,4	4,8
Tipo de cambio efectivo real multilateral (1995=100) ^{c/}	97,1	87,7	87,9	82,5	77,3	98,1
Resultado financiero del Gobierno Central/PIB (%) ^{d/}	0,6	0,2	-3,4	-5,3	-4,1	-2,4
Solvencia						
Ahorro nacional neto/PIB (%)	13,0	11,1	9,0	10,2	9,3	10,0
Reservas internacionales netas/importaciones por mes ^{e/}	5,1	3,8	5,6	5,3	4,5	4,3
Deuda interna del Gobierno Central/PIB (%) ^{f/}	19,2	17,6	21,5	23,2	25,8	24,3
Deuda externa/PIB (%) ^{g/}	13,7	12,0	12,2	11,6	10,6	16,8
Gasto público en educación/PIB (%)	5,2	5,7	6,8	7,2	7,0	5,6

a/ Exportaciones FOB. Incluye el valor bruto de las exportaciones de los regímenes de zona franca y perfeccionamiento activo (admisión temporal). No incluye ajuste de balanza de pagos.

b/ Índice de salarios mínimos reales promedio del año.

c/ Itcer, BCCR. Promedio anual del año (1995=100).

d/ Los ingresos totales son los de la Tesorería Nacional, incluyendo ingresos sobre pensiones. El total de gastos es el obtenido a la fecha.

e/ Reservas netas del BCCR a diciembre de cada año. Las importaciones excluyen las importaciones de materias primas de los regímenes de perfeccionamiento activo y de zonas francas.

f/ Incluye las amortizaciones de las obligaciones estipuladas en el artículo 175 de la Ley 7558.

g/ Denominada en moneda nacional. El dato de 2001 incluye 20,0 millones de dólares en certificados de depósito a plazo adquiridos por el banco Bicsa de Panamá y excluye 74,9 millones de dólares en títulos de propiedad denominados en dólares (TP\$) del BCIE, por estar considerados como parte de la deuda interna bonificada del Gobierno. Para el 2004 se excluyen 10 millones de dólares de TP\$ del BCIE. Información sobre deuda pública proporcionada por el Departamento Monetario del BCCR.

VALORACIÓN GENERAL

El 2011 fue un año de moderado crecimiento, con estabilidad en los principales componentes monetarios, pero con un fuerte deterioro de la solvencia del sector público.

La senda de crecimiento económico iniciada después de la crisis de 2008-2009 se prolongó durante el 2011, pese a las señales de incertidumbre en el sistema internacional. El crecimiento superó los niveles de los países desarrollados y de Centroamérica, y fue muy cercano al promedio registrado por América Latina. Continuó el dinamismo del sector externo, en particular por el buen desempeño de los servicios internacionales, las exportaciones del régimen de zonas francas y la inversión extranjera directa. Asimismo, en materia de estabilidad se lograron resultados positivos en inflación, tipo de cambio y tasas de interés, lo que permitió que el país se ubicara entre las naciones de menor inflación de Latinoamérica.

No obstante, la solvencia del Estado, necesaria para acelerar el desarrollo humano sostenible, se vio deteriorada por el desbalance de las finanzas del sector público, causado, a su vez, por una serie de factores adversos: i) un aumento acelerado en rubros de gasto inflexibles a la baja (remuneraciones), ii) los problemas financieros de las empresas públicas, que por dos años consecutivos han mostrado déficits crecientes, algo que desde hace veinte años no sucedía en el país, y iii) el incremento de la deuda pública, que trae consigo el riesgo de que se reviertan las bajas tasas de interés que han prevalecido en los últimos años y la posibilidad de que las condiciones para el financiamiento externo sean menos favorables.

La intención expresada por el Gobierno, de procurar la reducción del déficit fiscal sin

afectar la inversión social y en infraestructura, no se concretó, y la contención nuevamente recayó en los gastos de capital y las transferencias sociales. Todo lo anterior se enmarca en un contexto de baja credibilidad política, que dificulta el logro de acuerdos para incrementar las fuentes de ingresos del Gobierno Central.

En el 2011 quedó claro que el crecimiento y la estabilidad de la economía enfrentan grandes desafíos. En el ámbito externo prevalecen la incertidumbre y las señales de desaceleración en las principales economías del mundo. Y a lo interno existen riesgos en tres frentes: el real, el monetario y el fiscal.

En el sector real no se está generando suficiente empleo. La recuperación económica de 2010 y 2011 fue insuficiente para compensar el incremento de la fuerza laboral y para recuperar los empleos perdidos durante la crisis en los sectores de la “vieja economía”. La tasa de desempleo volvió al nivel de 2009, la pobreza se mantuvo, no se logró que aumentaran los ingresos de los grupos más vulnerables y, consecuentemente, la desigualdad se amplió.

El estilo de desarrollo seguido en los últimos treinta años, más allá de los éxitos en materia de inserción internacional, no ha conseguido resolver los problemas estructurales que impiden forjar encadenamientos, aumentar la productividad y generar oportunidades para grupos de menor calificación. La persistencia de estos obstáculos tiene consecuencias para el crecimiento, toda vez que los buenos resultados de la economía no se traducen en mejoras en el desempleo, la pobreza y la desigualdad. El reto que enfrenta el país consiste en sostener el positivo desempeño de los sectores dinámicos, al tiempo que logra enganchar a ese dinamismo a los sectores rezagados -que son los grandes generadores de empleo- mediante

políticas que incrementen su productividad.

En el sector monetario, el tamaño de la economía, la apertura de la cuenta de capitales y la coexistencia de dos monedas ponen a prueba el buen funcionamiento del régimen cambiario. Además hay otros factores que limitan los logros alcanzados en materia de inflación y aplicación del régimen cambiario. La apreciación del colón no se traduce en rebajas sustantivas en los precios de algunos bienes y servicios, cuyos mercados tienen poca competencia. Asimismo, la apreciación incentiva la importación de bienes de consumo que presionan el déficit en la balanza comercial. La existencia de una economía en la cual circulan dos monedas y hay libertad en la entrada y salida de capitales obliga a considerar la implementación de instrumentos adicionales, que complementen las acciones desplegadas por la política monetaria, como reiteradamente ha señalado el *Informe Estado de la Nación*.

En lo fiscal, la ineludible contención del gasto está reduciendo las inversiones que impulsarían el crecimiento futuro de la producción. Además se han generado presiones sobre las tasas de interés, lo que resta margen de acción a la política monetaria para actuar en forma contracíclica y mantener el tipo de cambio. En este contexto dos frentes están abiertos: eventuales variaciones en los flujos de capital y la necesidad de esterilización monetaria, como resultado de las presiones fiscales.

Desde el punto de vista del desarrollo humano sostenible, la economía costarricense está comprometida. Los logros son vulnerables y los riesgos pueden materializarse en el corto plazo.

VALORACIÓN DEL DECIMOSÉPTIMO INFORME

En el 2010 el crecimiento moderado del PIB, de los ingresos de las personas y del empleo -con la consiguiente reducción del desempleo y el subempleo- no fue suficiente para lanzar las campanas al vuelo y anunciar que la economía nacional logró recuperarse de la crisis. El empleo en el sector privado registró una débil recuperación, sobre todo en los segmentos más afectados por la crisis, y en el sector público los puestos generados no beneficiaron a los grupos laborales más vulnerables. Adicionalmente, las tendencias internacionales ya empezaban a augurar un nuevo ciclo recesivo, luego de un período de esfuerzos notables

de inversión pública, crecimiento moderado y acumulación de deuda pública.

En materia de estabilidad y solvencia económicas los resultados fueron positivos, pero con señales de vulnerabilidad en el horizonte. La inflación se mantuvo baja por segundo año consecutivo, aunque en un nivel relativamente alto si se compara con países que tienen similares condiciones de estabilidad. Por otra parte, la alta dolarización de la economía siguió incidiendo en los resultados de la política monetaria, en un contexto de limitados instrumentos para administrar la dualidad de monedas y, por esa vía, hacer frente a situaciones en las que es necesario regular la divisa

extranjera para mantener el tipo de cambio dentro de los límites de la banda.

Finalmente, la estabilidad interna asociada a la situación fiscal se deterioró por segundo año consecutivo, y si bien en el 2010 aún existía algún margen de maniobra, hacia adelante el panorama es complejo. La expansión de los gastos recurrentes, en particular los relacionados con la planilla, ya comienza a "estrujar" la inversión social y en infraestructura, mientras los ingresos del Gobierno siguen creciendo poco y la carga tributaria por persona se mantiene en un nivel muy inferior al de otras naciones de alto desarrollo humano.

ASPIRACIONES

» CRECIMIENTO ECONÓMICO SOSTENIBLE

Crecimiento económico sostenible, con efectos favorables en la generación de nuevos empleos "decentes", los ingresos y las oportunidades de los distintos grupos sociales, con base en la formación profesional y técnica de los recursos humanos, niveles crecientes de competitividad "auténtica"² y en el uso racional de los recursos naturales.

» INFLACIÓN REDUCIDA Y MENOR DE DOS DÍGITOS EN EL MEDIANO PLAZO

Inflación reducida y menor de dos dígitos en el mediano plazo, fundamentada, en parte, en un déficit fiscal controlado³, aunque no a costa de recortes en inversiones básicas en servicios sociales y de infraestructura.

» ESTABILIDAD EN EL SECTOR EXTERNO

Estabilidad del sector externo, sobre la base de un déficit "razonable" de la cuenta corriente y reservas internacionales que financien, en forma satisfactoria, las necesidades de importación del país.

» GENERACIÓN DE AHORRO NACIONAL SOSTENIDO

Generación de ahorro nacional sostenido, que contribuya de modo significativo al financiamiento de un proceso sostenible de inversión en el país⁴.

» NIVEL PRUDENTE DE DEUDA PÚBLICA DEL GOBIERNO

Deudas externa e interna del Gobierno que no pongan en peligro las inversiones que deba realizar el Estado en infraestructura y servicios básicos para la población.

» DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA DE LAS LIBERTADES, OPORTUNIDADES Y CAPACIDADES DE TODAS Y TODOS LOS CIUDADANOS

Distribución equitativa de las libertades, oportunidades y capacidades de todas y todos los ciudadanos, con especial consideración de los ubicados en los quintiles más bajos de ingresos, y crecientes remuneraciones reales del sector laboral, a fin de permitir un acceso y un uso más equitativos del ingreso y la propiedad de las fuentes de riqueza. Además, un proceso económico que genere menores desigualdades entre regiones, sin discriminaciones de raza, género, religión o edad.

» POLÍTICAS ECONÓMICAS ARTICULADAS, SUSTENTABLES Y EFECTIVAS

Un Estado con responsabilidades claramente definidas en cuanto a la articulación de políticas económicas sectoriales, de protección social, ambiental y energética que sean sustentables en el tiempo; atento a analizar y enfrentar las condiciones económicas externas, con una disciplina de manejo macroeconómico responsable y con capacidad de ejercer controles efectivos sobre los servicios concesionados por el Estado.

» ESTRATEGIAS DE DESARROLLO INCLUYENTES

Estrategias de desarrollo y políticas económicas elaboradas de manera incluyente y equitativa, de modo que representen los intereses y necesidades de todos los sectores sociales y regiones del país, y que incluyan la prospección *ex ante* -realizada en procesos con amplia participación ciudadana- de los efectos distributivos de cada una de las políticas.

CAPÍTULO
3Oportunidades, estabilidad
y solvencia económicas**Introducción**

Este capítulo analiza el desempeño de la economía costarricense desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible. Los conceptos centrales que se evalúan son las oportunidades, la estabilidad y la solvencia, a partir de la evolución de diversos indicadores económicos y sociales, y sus efectos sobre la equidad y la integración social.

Las oportunidades expresan el acceso que ha tenido la población a bienes y servicios de calidad, y se materializan en la creación de nuevos empleos y en una mejor remuneración de los mismos para los diferentes grupos sociales y en las diferentes zonas del país. Son consecuencia del crecimiento económico, que a su vez es el resultado de los procesos de inversión, la formación de recursos humanos, el aumento de la productividad y el uso racional de los recursos naturales. De ahí que las oportunidades se evalúan no solo con base en su cuantía, sino también a la luz de la equidad en su distribución.

La estabilidad se expresa en reducidos desequilibrios internos (déficit fiscal e inflación) y externos (balanza de pagos y tipo de cambio), y permite el crecimiento económico sin comprometer las oportunidades de desarrollo de las futuras generaciones. La solvencia es la capacidad de la sociedad para cubrir adecuadamente sus gastos y apoyar el crecimiento, sin poner en riesgo la estabilidad. Ambas son fundamentales y su evaluación debe realizarse desde una perspectiva de mediano

plazo, pues determinan la sostenibilidad del crecimiento.

Al igual que en los tres últimos Informes, 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 de 2012, con el objetivo de profundizar y dar mayor perspectiva al análisis de acontecimientos relevantes, como las expectativas de una posible segunda recesión y la discusión sobre la sostenibilidad y la estabilidad de las finanzas públicas.

Este año el capítulo analiza un conjunto de temas relevantes que impactan de diversas maneras las oportunidades, la estabilidad y la solvencia económicas, y que dan cuenta de qué tan lejos o cerca está el país de lograr sus aspiraciones en estos ámbitos. Los ejes de investigación que guiaron la elaboración de esta entrega son: i) desempeño de la economía costarricense en un entorno internacional incierto (2009-2011), ii) desempeño del sector externo en el 2011: factores positivos y vulnerabilidades, iii) sostenibilidad, solvencia y contribución al crecimiento de la política fiscal, y iv) principales resultados y limitaciones de la política monetaria y cambiaria en el 2011.

Complementariamente se trabajaron los siguientes temas especiales: i) capacidades productivas para generar y absorber riqueza: un enfoque territorial, ii) tendencias de la inversión extranjera directa en Costa Rica: efectos de la reforma a la Ley de Zonas

Francas, iii) valoración crítica a cinco años de funcionamiento del régimen cambiario: consensos y desacuerdos, y iv) evolución de las exoneraciones fiscales y destinos específicos de los impuestos en los últimos veinte años.

Oportunidades

En 2011 la economía nacional continuó por la senda de recuperación iniciada en 2010, cuando registró una tasa de crecimiento de 4,2%, e incluso al final del año e inicios del 2012 mostró tasas mensuales cercanas al 7%. El resultado obtenido por Costa Rica fue superior al observado tanto en Centroamérica como en las economías desarrolladas. Además estuvo muy cerca del promedio de América Latina, contrario a lo sucedido en 2010, cuando el ritmo de expansión se desaceleró en el segundo semestre y arrojó tasas inferiores a las de la región latinoamericana. Este desempeño tiene relación directa con el fortalecimiento de la demanda externa y el repunte de la inversión extranjera directa, gracias al crecimiento experimentado por los sectores dinámicos de la economía que se han venido consolidando en la última década (exportaciones de bienes y, en especial, de servicios internacionales). También contribuyó la demanda interna, sobre todo por la reactivación de la inversión privada, dado que, por efecto de los problemas fiscales que vive el país, la inversión pública más bien se contrajo.

Sin embargo, el positivo desempeño de la economía está altamente

concentrado en ciertos sectores y regiones. Además, el dinamismo del sector externo, y en particular las exportaciones de bienes, depende en mucho del comportamiento de los principales socios comerciales del país y su demanda por los bienes y servicios que se producen internamente.

En este sentido, el estilo de desarrollo de Costa Rica (recuadro 3.1) ha puesto énfasis en la inserción internacional y ha implementado robustas políticas públicas para alcanzar ese objetivo, pero no ha impulsado de manera eficaz -y en muchos casos incluso ha desactivado- políticas públicas dirigidas a los sectores de la economía tradicional y los servicios de apoyo, hoy rezagados. Además, en los últimos treinta años los logros conseguidos por el país en ámbitos estratégicos para el desarrollo (infraestructura, educación, innovación, gobernabilidad, entre otros) han sido descuidados por largos períodos. Como resultado, el patrón de crecimiento económico acentúa los contrastes entre segmentos productivos y mercado laboral. Los sectores más dinámicos han generado empleo para un reducido grupo de la población que tiene perfiles de alta calificación, mientras los grandes generadores de empleo, vinculados a actividades tradicionales y mano de obra no calificada, permanecen en desventaja. La incorporación de estos últimos al proceso de inserción internacional demanda esfuerzos sustantivos en materia de diseño y ejecución de la política pública, así como encadenamientos sociales, productivos y fiscales más fuertes.

En esas condiciones, los dos años de recuperación económica no tuvieron un impacto significativo en los indicadores de empleo, pobreza y desigualdad. El desempleo (7,7%) se mantuvo en un rango cercano al registrado en 2009 (7,8%), confirmando así que la creación de nuevos puestos de trabajo no ha sido uniforme ni suficiente para recuperar los empleos perdidos durante la crisis de 2008-2009, pese a que en 2011 se reactivaron las actividades tradicionales del agro y la industria (la “vieja economía”), que son las principales generadoras de empleo. Además, la

RECUADRO 3.1

El concepto de estilo de desarrollo

En el *Informe Estado de la Nación* se utiliza la expresión “estilo de desarrollo”, en lugar de “modelo de desarrollo”, para estudiar la evolución de la economía. Por estilo de desarrollo se entiende la manera en que una economía establece interrelaciones entre sus componentes principales, a fin de enfrentar, en una época determinada, sus desafíos de crecimiento y desarrollo. Es el resultado último de las acciones de diversos actores públicos y privados, de carácter nacional e internacional. A diferencia de la expresión “modelo de desarrollo”, no supone una intención común ni necesariamente una

coherencia general de las acciones, y tampoco implica eficacia. No todo estilo de desarrollo, pese a las intenciones de los actores involucrados, logra sus fines. En este sentido, el Informe emplea el concepto con propósitos descriptivos y no para deducir una imagen coherente pero simplificada, abstracta, de la realidad mediante su reducción a las intenciones o las estrategias de estos actores, ni mucho menos para pronosticar logros en materia de desarrollo.

Fuente: Proyecto Estado de la Región-PNUD, 2003.

pobreza continuó estancada (21,3%), la desigualdad -medida por el coeficiente de Gini- registró el tercer nivel más alto de los últimos veinte años y el ingreso nacional disponible (IND) permaneció igual que en 2010.

El positivo desempeño de la producción es afectado por factores externos e internos que limitan la capacidad de la economía para mantener el ritmo alcanzado. En el contexto internacional, el menor crecimiento y la posibilidad de nuevas recesiones en las economías más poderosas del mundo frenarán el dinamismo del sector externo. Y en el ámbito interno la compleja situación fiscal, que ya a finales del 2011 empezó a generar presiones, incidirá en la expansión económica por la vía del aumento de las tasas de interés locales, el incremento de la deuda pública, la reducción de la inversión en rubros estratégicos para el desarrollo (infraestructura e inversión social) y un menor margen de maniobra de la política monetaria para actuar de forma contracíclica e impulsar el crecimiento.

Antes de evaluar y dar seguimiento a las oportunidades generadas por la economía, es importante recordar algunos conceptos que se han venido utilizando en este Informe, relacionados principalmente con el análisis del mercado laboral. A partir del Decimoquinto Informe se introdujo un conjunto de

categorías que apuntan a la segmentación del mercado laboral y constituyen un ordenamiento alternativo al que establece la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIU3). Esta agrupación se hace en función de tres grandes categorías: i) las actividades de la economía tradicional vinculadas al agro y la industria que producen para el mercado interno y para abastecer la oferta exportable que el país consolidó a finales de la década de los setenta del siglo XX (“vieja economía”), ii) las actividades que se han convertido en el motor de crecimiento y se asocian al dinamismo exportador de productos no tradicionales, las zonas francas y los nuevos servicios (“nueva economía”⁵), y iii) las actividades que brindan servicios tanto a la vieja como a la nueva economía (servicios de apoyo). Estos tres segmentos están conformados, a su vez, por diez subgrupos (cuadro 3.2). Esta clasificación permite diferenciar y precisar con mayor detalle el desempeño en materia de empleo entre las actividades tradicionales de amplia trayectoria en la economía, y aquellas que han surgido recientemente y se caracterizan por su dinamismo y sus vínculos con el comercio internacional. De igual forma, ayuda a evidenciar que las actividades que muestran mayores niveles de productividad y aporte al crecimiento

CUADRO 3.2

Clasificación de los sectores de la economía costarricense

Tipo de economía	Sector económico	Ejemplos
Vieja economía	Economía agrícola para el mercado interno (EAMI)	Arroz, frijoles, papas
	Economía agroexportadora tradicional (EAT)	Café, banano, caña de azúcar y ganado vacuno
	Industria tradicional (IT)	Productos de molinería, procesamiento de alimentos, construcción, ebanistería o carpintería, costura y otros
Nueva economía	Economía agroexportadora no tradicional (EANT)	Follajes, frutas, productos marinos
	Industria de zonas francas (IZF)	Electrónica, componentes médicos, maquinaria metalúrgica, equipos electrónicos, otros
	Nuevos servicios (NS)	Call centers, servicios empresariales, turismo, financiero y seguros
Servicios de apoyo	Comercio (COM)	Establecimientos comerciales privados
	Sector público consolidado (GOB)	Gobierno Central, instituciones autónomas
	Otros servicios: especializados (OSE)	Legales, médicos privados, ingeniería, arquitectura
	Otros servicios: no especializados (OSNE)	Servicios domésticos, lavanderías, alquileres

Fuente: Programa Estado de la Nación, 2009, con información de Meneses, 2011.

económico tienen una menor capacidad de absorción de mano de obra.

Si se analizan las estadísticas de empleo de 2011 de acuerdo con esta clasificación, se encuentra que las actividades de servicios fueron las que más contribuyeron a la generación de empleo, ya que aportaron alrededor del 70% del incremento que se registró en el total de ocupados. Dentro de este grupo, el sector más dinámico fue el comercio, seguido por los servicios tradicionales no especializados y los servicios gubernamentales. En el caso de los servicios no especializados el aporte se debió al aumento de los servicios domésticos. En el apartado “los servicios son la principal fuente de empleo” se analiza en detalle la evolución del empleo por tipos de economía y sus repercusiones en materia de pobreza y desigualdad.

Recuperación liderada por inversión privada y sector externo

Como se ha mencionado, el 2011 fue un año positivo para la producción, pese a la creciente incertidumbre en los mercados internacionales. La economía costarricense recibió un fuerte impulso de la demanda externa, por la vía del aumento en las exportaciones de bienes y servicios, y la expansión de las actividades vinculadas a la reciente apertura

de los mercados de telecomunicaciones y seguros, así como por el repunte de la inversión extranjera directa (IED). En gran medida este impulso se explica por el mayor dinamismo registrado por la economía de los Estados Unidos, principal socio comercial de Costa Rica (Rosales, 2012). También ayudó la recuperación de la inversión privada, que es parte de los componentes de la demanda interna.

El PIB experimentó un crecimiento real del 4,2%, cifra cercana al 4,7% del 2010 y similar a la tasa de expansión promedio de largo plazo. En términos comparativos, el resultado del 2011 superó la tasa de crecimiento de las economías desarrolladas y de Centroamérica, 1,6%, y 3,6%, respectivamente.

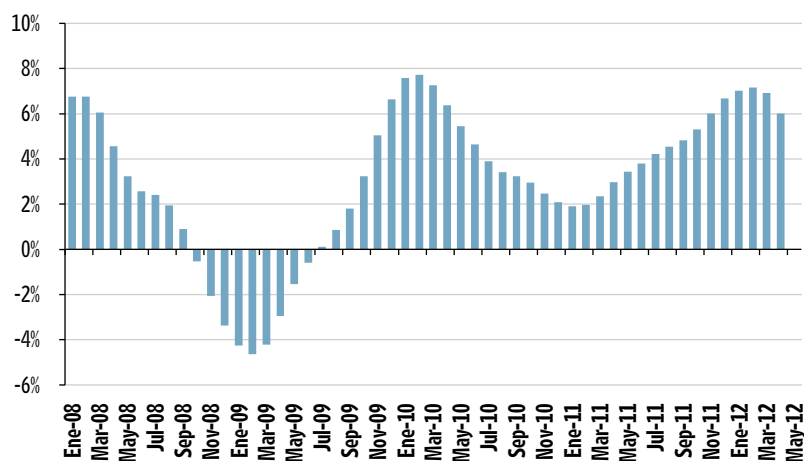
Contrario a lo sucedido a finales de 2010, cuando el ritmo de crecimiento de la economía empezó a perder fuerza, en el segundo semestre de 2011 la recuperación del PIB se aceleró. La tasa de expansión real trimestral de ese semestre alcanzó un 5,1%, superior al 3,4% logrado en el primer semestre. Es importante señalar que este buen desempeño de la producción se siguió observando en los primeros meses de 2012. En el primer cuatrimestre de este año, el índice mensual de actividad económica (IMAE) contabilizó varia-

ciones interanuales cercanas al 6,8% (gráfico 3.1).

Un factor positivo para los resultados que ha venido obteniendo la economía costarricense es la tendencia a la baja en el precio internacional del petróleo. Además, algunos indicadores que podrían catalogarse como “adelantados” sugieren que las empresas están visualizando escenarios favorables para la inversión y la producción, dado que las importaciones de materias primas y bienes de capital crecieron un 30,8% y un 25,1%, respectivamente, en el primer cuatrimestre de 2012, con respecto al mismo período de 2011⁶. También el crédito al sector privado muestra una expansión sostenida, cercana al 15%, y el IMAE de la construcción registra una actividad ascendente (Rosales, 2012). De igual forma, entre el último trimestre de 2011 y el primero de 2012 se observaron aumentos de 3,5 puntos en el índice de confianza de los consumidores y de un punto en el índice empresarial de confianza (Madrigal, 2012; Uccaep, 2012).

Los componentes que explican el buen desempeño de la demanda externa son las exportaciones de zonas francas y los servicios internacionales (Rosales, 2012). Por el lado de la demanda interna, el principal impulso provino de la formación bruta de capital. Dentro de

GRAFICO 3.1

Variación interanual del IMAE

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

este componente la mayor contribución se originó en el sector privado, donde se registró un crecimiento del 12,2%, que representa el 94% de la tasa de expansión que mostró esta variable (9,6%).

La inversión privada experimentó, pues, un importante dinamismo en el 2011. Este comportamiento se explica por la continuidad del crecimiento en la compra de maquinaria, derivada de las nuevas inversiones en el sector de telecomunicaciones y la reactivación de la construcción. Esta última dejó atrás la tasa negativa (-5,0%) que registró en el 2010 y logró una expansión de 5,1%.

Por el contrario, en el sector público la construcción decreció un 5,8%, muy por debajo del crecimiento observado en los años 2009 y 2010 (11% como promedio). De igual forma, y como reflejo de los problemas fiscales que vive el país, el consumo público continuó decayendo, particularmente en el Gobierno Central, donde los gastos corrientes -sin considerar las erogaciones por intereses de deuda- pasaron de una expansión de 19,6% en 2010, a 3,1% en 2011. Cabe señalar que, si bien casi todos los componentes del gasto público se desaceleraron en el año bajo análisis, las transferencias corrientes y los gastos de capital fueron los rubros más afectados, con

tasas reales de crecimiento negativas de -0,7% y -35,7%. Al igual que en episodios anteriores de desequilibrio fiscal (años ochenta y período 2003-2005), se recortó la inversión social y en infraestructura.

Los servicios contribuyen al crecimiento, en especial los internacionales y los de reciente apertura

El crecimiento de la economía en el 2011 fue liderado por los sectores de servicios empresariales y de telecomunicaciones. El primero mantuvo el positivo desempeño que ha venido mostrando durante la última década, en tanto que el dinamismo del segundo se explica por la apertura del mercado que empezó regir en el 2010. En conjunto, estas dos actividades contribuyeron con el 47,2% del crecimiento registrado por el PIB en 2011. En términos de empleo, estos sectores son parte de la “nueva economía” y absorben mano de obra con perfiles de alta calificación. En cambio, los sectores que emplean a los grupos de población más vulnerables por su bajo nivel de calificación, informalidad y condición de pobreza, fueron los menos dinámicos, e incluso frenaron el crecimiento alcanzado en 2010. La agricultura y la construcción, que forman parte de la “vieja economía”,

mostraron los resultados más bajos. En la agricultura los más afectados fueron los sectores dedicados al mercado interno, ya que las actividades de agroexportación tradicional aumentaron sus exportaciones. Por ejemplo, las ventas externas de banano crecieron un 4%, las de café un 45% y las de azúcar un 2%.

Si se comparan las tasas de crecimiento que registraron los diferentes sectores en 2010 y 2011, se observa una importante desaceleración de la agricultura y los servicios del sector público. También perdieron dinamismo los servicios comunales, sociales y personales, así como el sector de electricidad y agua. Por el contrario, los sectores financiero y de la construcción experimentaron mejoras notables (gráfico 3.2).

Luego de la reciente crisis, los sectores primario y secundario siguen perdiendo participación dentro de la economía (PIB), en contraposición con el sector terciario o de servicios. Este último incrementó su importancia en el período analizado, especialmente los servicios empresariales internacionales, los servicios de transporte y comunicaciones y, en menor medida, los servicios financieros y de seguros.

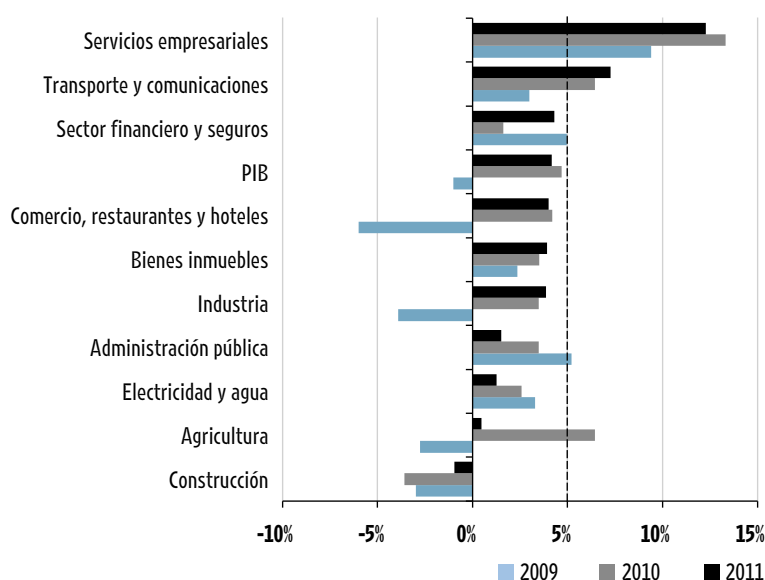
>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
CRECIMIENTO Y EMPLEO
véase Rosales, 2012, en
www.estadonacion.or.cr

Exportaciones se recuperan y los servicios acentúan su posicionamiento

En el 2011 el sector exportador continuó por la senda de recuperación que venía transitando desde el año anterior. La tasa de crecimiento de las exportaciones fue de 10,2%, superior al promedio del período 2000-2008 (4,6%).

El comportamiento de este sector mantiene el patrón de los últimos años, gracias al apoyo de incentivos y políticas que han permitido logros importantes en cuanto a la diversificación de productos y el posicionamiento en los mercados (los de Nicaragua, Panamá, Holanda y Estados Unidos han ganado participación). Los diez principales

GRAFICO 3.2

Crecimiento de la economía^{a/}, por sector productivo

a/ La línea vertical representa la tasa de crecimiento promedio de la década (2000-2010).

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

CUADRO 3.3

Estructura de las exportaciones totales de bienes, según subsector (porcentaje)

Subsector	Promedio 2007-2008 (a)	2009	Promedio 2010-2011 (b)	Diferencia (b)-(a)
Eléctrica y electrónica	31,9	29,5	25,8	-6,0
Productos frescos	15,1	16,2	17,3	2,2
Equipo de precisión y médico	10,7	10,9	12,2	1,6
Alimentaria	9,3	11,9	12,1	2,8
Química	5,8	7,0	6,3	0,5
Metalmecánica	4,0	3,5	3,7	-0,4
Café, té y especias	3,2	2,3	3,2	0,0
Plástico	4,6	3,0	2,8	-1,8
Textiles, cuero y calzado	2,2	2,4	2,6	0,5
Caucho	2,1	2,4	2,4	0,3
Papel y cartón	2,1	2,0	2,4	0,3
Plantas, flores y follajes	2,1	1,9	1,7	-0,3
Productos minerales no metálicos	1,0	1,0	1,0	-0,0
Otros	5,9	5,9	6,5	0,6
Total	100,0	100,0	100,0	-0,0

Fuente: Elaboración propia con datos de Procomer.

productos de exportación aportaron el 53,2% de las exportaciones totales y se dirigieron hacia los tres destinos tradicionales: Estados Unidos (38,1%), Centroamérica (14,4%) y la Unión Europea (17,9%).

Prácticamente todos los sectores de exportación reanudaron su crecimiento, y con tasas muy similares a las observadas en la época previa a la crisis. Este comportamiento indica que las ventajas adquiridas por el país en el comercio exterior de sus principales productos ayudaron a reactivar la economía. En términos generales, la participación relativa de los subsectores fue positiva, dado que con pocas excepciones todos aumentaron su aporte a las exportaciones totales, se recuperaron o se mantuvieron constantes (cuadro 3.3).

Tal como se observa en el cuadro 3.3, fueron cuatro los subsectores que perdieron participación en las exportaciones totales. Entre ellos destaca el de “Eléctrica y electrónica”, cuyos productos mostraron tasas de crecimiento negativas durante tres años consecutivos, y una lenta recuperación en el 2011. Pese a ello, sus bienes siguen siendo los que más aportan al total de exportaciones (Sancho, 2012).

El mayor crecimiento correspondió a los productos de contenido tecnológico, como circuitos integrados y cables eléctricos, así como al banano y los medicamentos. Los dispositivos médicos se mantuvieron estables. En cambio el café perdió participación en sus principales mercados (Estados Unidos, Bélgica y Alemania) durante y después de la crisis, pero ha aumentado su presencia en mercados secundarios como Holanda y Canadá.

La participación de las zonas francas se ha mantenido por encima del 50% del total de exportaciones desde 1999. Con la instalación de la firma Intel en 1998, y de otras empresas extranjeras de alta tecnología en los años siguientes, las ventas externas de ese sector pasaron de representar el 21% de las exportaciones totales en 1997, a 35% en 1998 y a 53% en 1999.

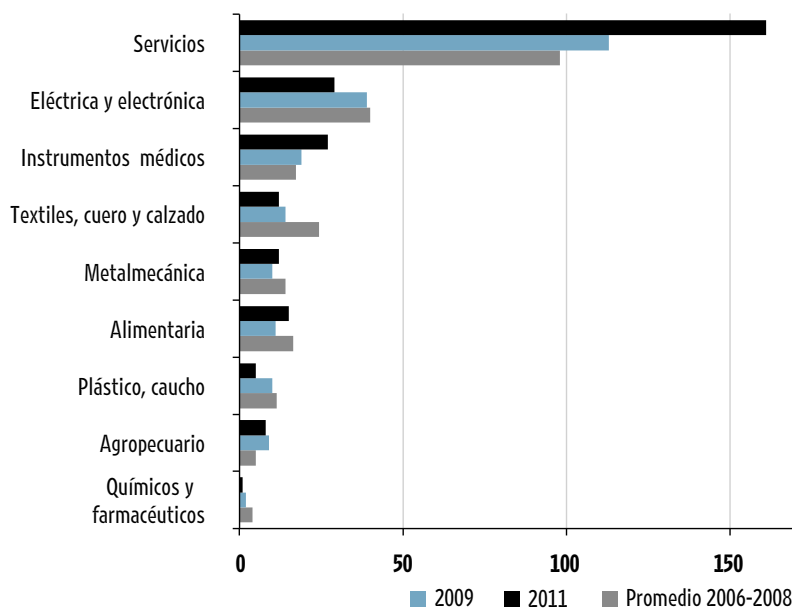
Las exportaciones de servicios, en particular las asociadas a zonas francas, han mostrado un sólido desempeño

en la última década, incluso durante la crisis, además de que han aumentado considerablemente su participación en la cuenta de servicios de la balanza de pagos; por ejemplo, los ingresos por servicios de informática y empresariales pasaron de representar un 13,0% en 2000, a un 47,7% en 2011. Este sector supera por mucho a otras actividades en cuanto a la atracción de inversiones (gráfico 3.3). De las 305 compañías instaladas en zonas francas en el 2011, 161 eran empresas de servicios (52,8%), 82 más que en 2006.

La gran excepción en el buen desempeño de las exportaciones de servicios es el turismo. En este sector la recuperación ha sido tardía y en 2011 se estancó (recuadro 3.2). Además su participación relativa en los ingresos por servicios se ha reducido gradualmente, de 66,7% en el año 2000, a 43,1% en el 2011.

GRAFICO 3.3

Número de empresas activas en el régimen de zonas francas, por actividad productiva



Fuente: Elaboración propia con datos de Procomer.

RECUADRO 3.2

Débil recuperación del sector turístico

El sector turismo se vio severamente afectado por la crisis de los años 2008 y 2009 pero, a diferencia de la mayoría de las otras ramas de actividad económica, su recuperación ha sido tardía y perdió impulso en el 2011. La recesión económica registrada en los países de origen de los turistas que visitan Costa Rica y los problemas internos del sector explican este comportamiento. Durante la crisis, el número de visitantes se redujo un 8%, el ingreso de divisas cayó un 22%, la estadía promedio se redujo en un día, y el empleo decreció en 0,4%. Además, la inversión extranjera en proyectos turísticos pasó de 321,3 millones de dólares en 2007 a 253,6 millones en 2009. Esta situación llevó a que muchos empresarios que habían contraído créditos para aumentar su escala de planta vieran afectada su solvencia; gran parte de ellos entró en mora e incluso algunos cerraron sus negocios debido a la lenta recuperación de la actividad (Rosales, 2012). Según los registros del ICT y la Sugef, la cantidad de hoteles disminuyó y la cartera atrasada del segmento

de hoteles y restaurantes en los bancos del Estado⁷ pasó de representar menos del 1% en 2008 al 9% en 2011.

En 2010 y 2011 se logró un aumento de 7% en la entrada de turistas y un crecimiento de 3% en los ingresos de divisas. Esta recuperación está muy ligada al desempeño de la economía estadounidense, ya que los visitantes provenientes de ese país explican el 40% del incremento registrado en el número de turistas.

Sin embargo, el repunte de estos indicadores no ha sido suficiente para consolidar la recuperación del sector (gráfico 3.4): la tasa de expansión se mantiene por debajo del promedio de la década, el crecimiento del número de hoteles muestra una tasa negativa de -0,7% y la estadía promedio ha seguido bajando. Además, por efecto de la apreciación cambiaria el gasto promedio en moneda local se redujo un 4%, pese a que el monto en dólares aumentó de 108 en el período 2007-2008, a 115,9 en el 2011.

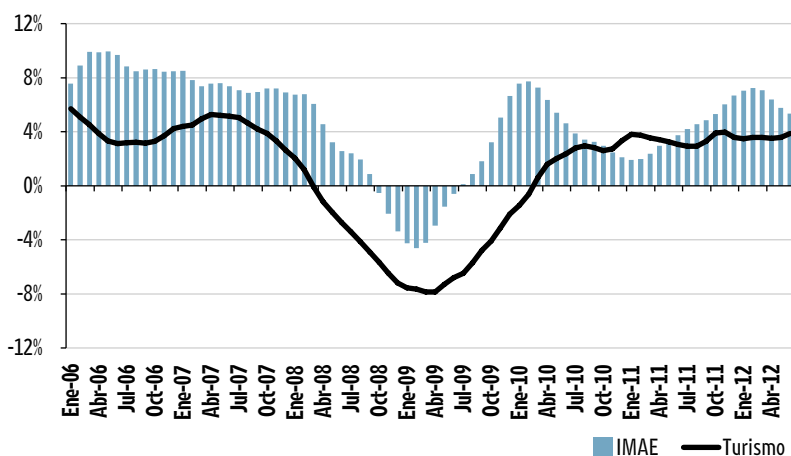
Representantes del sector señalan la situación cambiaria y el retraso en la aprobación de proyectos de ley como factores

negativos que dificultan la recuperación (Sancho, 2012). En el primer caso, se considera que la volatilidad del tipo de cambio y la apreciación del colón no han sido asimiladas por el sector y han tenido un fuerte impacto en los ingresos en moneda local. En cuanto al segundo factor, se reclama la ausencia de avances significativos en la discusión de proyectos como la "Ley para estimular el desarrollo turístico de las ciudades puerto de Puntarenas y Limón" y la "Ley para el estímulo e inversión del turismo accesible en Costa Rica".

Para elevar el desempeño del sector, sus representantes plantean la necesidad de una activa coordinación entre la iniciativa privada y los responsables de la política pública en esta materia, para impulsar acciones en ámbitos como la creación de competencias de la fuerza laboral en áreas estratégicas, inversión en infraestructura (hoteles, red vial cantonal y nacional e instalaciones portuarias) y financiamiento para mejorar las áreas silvestres protegidas.

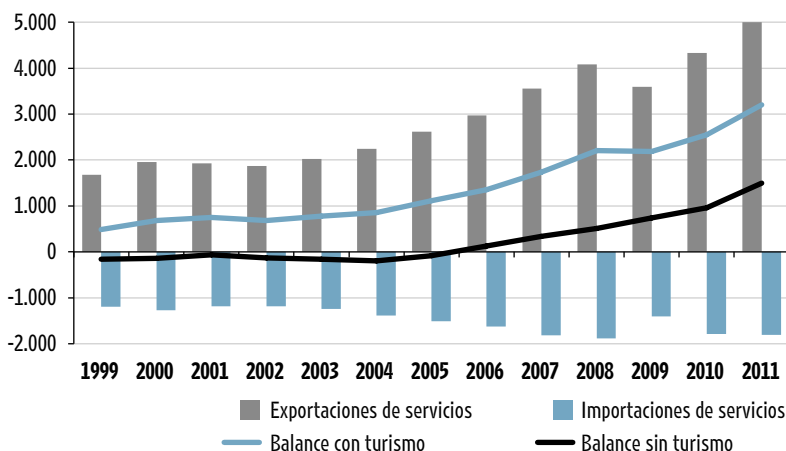
Fuente: Elaboración propia con información de Sancho, 2012.

GRAFICO 3.4

Evolución del IMAE, general y de turismo

Fuente: Sancho, 2012, con datos del BCCR.

GRAFICO 3.5

Evolución de la cuenta de servicios con y sin el aporte del turismo (millones de dólares)

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

Esta disminución en el aporte del turismo al saldo de la cuenta de servicios es contraria a la tendencia creciente que se registró en la década de 2000, cuando las divisas generadas por este sector sostenían el resultado superavitario de la cuenta de servicios. En el período 1999-2009, de no haber contado con esos ingresos, el saldo habría sido apenas el 5,8% del registrado. Hoy el superávit se logra por el dinamismo de los nuevos servicios (gráfico 3.5).

Pese a sus notables aportes al crecimiento de la producción y las exportaciones, así como al logro de la estabilidad externa, los nuevos servicios ofrecidos desde zonas franca tienen efectos redistributivos débiles en términos territoriales y de encadenamientos, dado que las actividades que están repuntando tienen una escasa capacidad para vincularse con los sectores tradicionales y generar empleo para grupos vulnerables. Los nuevos servicios

tienen un alcance geográfico reducido, demandan una oferta laboral más calificada y en su mayoría son centros de costos, que no necesitan realizar compras de importancia a las empresas locales (Alonso, 2012a). Caso contrario es el de los servicios asociados al turismo: la distribución geográfica de la oferta hotelera es menos concentrada y cubre casi todo el país (mapa 3.1), además de que, por naturaleza, la actividad turística tiene una alta capacidad para generar encadenamientos locales (Matarrita, 2012).

Estabilidad externa es vulnerable ante contexto internacional y política monetaria

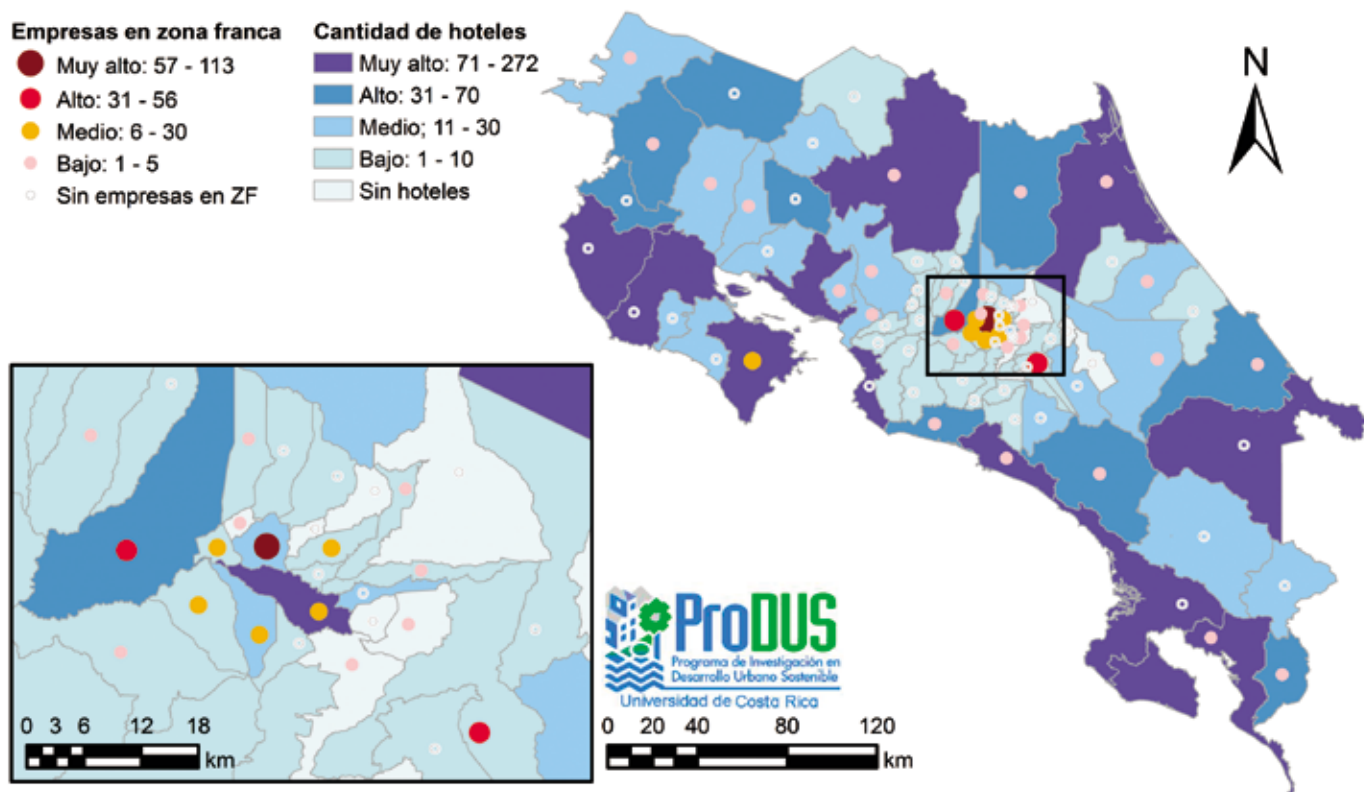
Mientras la oferta de servicios del país se ha diversificado de manera acelerada en los últimos años, la estructura de las exportaciones de bienes no ha experimentado grandes cambios. Pese a ello, los principales sectores de exportación poseen una buena capacidad de respuesta ante choques externos, como demuestra la rapidez con que lograron sobreponerse de los problemas que sufrieron en el período de crisis, tanto en su ritmo de crecimiento como en su participación en los mercados externos.

El positivo crecimiento de las exportaciones de bienes y el superávit de la cuenta de servicios no alcanzan para reducir las presiones generadas por el creciente déficit en la balanza comercial, que ascendió a un 12,6% en el 2011, 4 puntos por encima del promedio de la década. Ello impactó el resultado final de la cuenta corriente, que fue de -5,4%, superior en 1,9 puntos al registrado en el 2010.

Este deterioro se explica por el marcado contraste entre el crecimiento de las exportaciones, de 10,2%, y el de las importaciones, de 19,5%. El incremento de estas últimas se debió principalmente (62,4%) a las compras de hidrocarburos, materias prima por parte de las empresas de zonas francas y bienes de consumo (impulsadas por la apreciación cambiaria y reactivación del crédito).

Un resultado positivo es que en 2011 el componente de financiamiento del déficit de la cuenta corriente siguió

MAPA 3.1

Distribución de las empresas de zonas francas y oferta hotelera. 2011

Fuente: Matarrita, 2012, con datos del ICT y Procomer.

siendo respaldado por las entradas de capital, producto de la recuperación de la IED y el aumento de las reservas monetarias internacionales.

Sin embargo, la estabilidad del sector exportador enfrenta una serie de presiones que la hacen vulnerable: los altos volúmenes de importación, el peligro de una nueva crisis financiera internacional, con la consecuente reversión de los flujos de capital, y el escaso margen de maniobra de la política monetaria. Todas estas son situaciones que difícilmente pueden ser atendidas con el solo aumento en las reservas y el incremento en las exportaciones de servicios, debido a los contagios sistémicos que acarrearía una eventual segunda recesión.

IED retoma récords históricos

En los últimos diez años, la inversión extranjera directa (IED) ha crecido de manera constante, como resultado de los esfuerzos de atracción y el posicionamiento internacional de Costa Rica como destino para las inversiones. La excepción a esta tendencia fueron los años 2003 y 2009, cuando el flujo de IED disminuyó por efecto de recesiones económicas mundiales.

En 2011 la IED se recuperó notablemente y logró superar la cifra alcanzada en 2008, cuando registró el valor más alto de la década. Como se ha mencionado, este comportamiento explica en buena medida el buen desempeño de la economía en el año bajo análisis.

Por sector de actividad, las cifras de IED para el 2011 muestran incrementos importantes en comercio y servicios, relacionados con las inversiones de la firma Wal-Mart y de las empresas de telecomunicaciones (cuadro 3.4)⁸. Por

el contrario, permanecen rezagadas las inversiones en los sectores turístico e inmobiliario, los cuales todavía muestran signos de estancamiento a nivel mundial (Alonso, 2012a).

En los últimos diez años, los regímenes más importantes para la atracción de IED, puesto que representan cerca del 67% del total de inversiones, han sido el de zonas francas y el de las denominadas “empresas regulares”. El primero agrupa a las firmas exportadoras (38%) y el segundo (29%) a las que venden en el mercado local.

Como excepciones a la tendencia de la IED figuran las inversiones en los sectores financiero e inmobiliario, los cuales exhiben marcados “picos” en 2006 y entre 2004 y 2008, respectivamente (gráfico 3.6). En ambos casos se trata de situaciones coyunturales: en el sector financiero el comportamiento de la IED se explica por las fusiones y adquisiciones de bancos locales

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
SECTOR EXTERNO

véase Sancho, 2012, en
www.estadonacion.or.cr

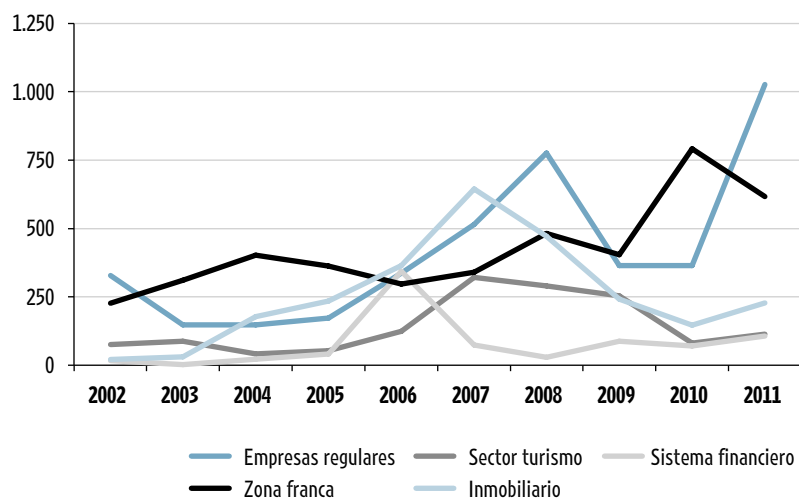
CUADRO 3.4

Evolución de la IED, según sectores productivos
(millones de dólares)

Sectores	Promedio 2001-2008	2009	2010	2011	Cambio 2009-2011
Servicios	68,6	241,5	85,4	588,2	346,7
Comercio	39,3	-3,0	62,1	332,9	335,9
Industria	447,7	407,3	965,9	684,4	277,1
Sistema financiero	71,5	87,1	70,0	107,4	20,3
Agricultura	69,2	68,0	-6,4	53,0	-15,0
Agroindustria	12,0	4,8	37,0	-5,1	-9,9
Sector inmobiliario	246,0	265,6	147,0	228,1	-37,5
Sector turístico	138,7	253,6	81,0	113,6	-140,0
Otros	6,1	21,8	23,5	1,5	-20,3
Total	1.099,1	1.346,7	1.465,5	2.104,0	757,3

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

GRAFICO 3.6

Evolución de la IED, por régimen^{a/}

a/ No toma en cuenta el régimen de perfeccionamiento activo.

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

realizadas por bancos extranjeros en años recientes, mientras que las fuertes inversiones inmobiliarias respondían a la “burbuja” mundial que prevaleció en ese sector durante gran parte de la década del 2000. Una vez finalizados esos procesos, la IED en empresas regulares y de zonas francas recuperó su participación mayoritaria en el total (Alonso, 2012a). Cabe anotar, además, que los “picos” que muestra la IED en empresas regulares corresponden a las inversiones hechas por la firma

Wal-Mart en 2009, 2010 y 2011; por su parte, el “pico” del 2011 en el sector financiero refleja la adquisición del banco BAC por parte del Grupo Aval de Colombia, así como las inversiones de las empresas de telecomunicaciones y de seguros que se establecieron en el país en ese año.

La rápida recuperación de la IED en 2010 y 2011, luego de la fuerte caída del 2009, es un fenómeno observado no solo en Costa Rica, sino en toda América Latina y el Caribe (recuadro

3.3), y se atribuye a la mayor estabilidad económica que mostraron los países de esta región durante la crisis financiera internacional, así como a la puesta en marcha de procesos de reestructuración empresarial (Cepal, 2012a).

Persiste el reto de lograr mayores encadenamientos

Hace casi treinta años Costa Rica inició un fuerte y decidido proceso de inserción internacional, fomentando la reorientación de sus actividades productivas hacia las exportaciones a los mercados mundiales (Alonso, 2012a). Sin embargo, no ha podido resolver, e incluso ha profundizado, problemas estructurales que generan marcadas diferencias de productividad y segmentación del mercado laboral. Esta situación impide alcanzar niveles altos y sostenidos de crecimiento económico, toda vez que no se ha logrado consolidar mecanismos de transmisión que lleven los beneficios de la apertura económica a toda la población.

La estrategia de atracción de IED se sustenta en una serie de leyes que han sido objeto de frecuentes modificaciones y revisiones. La última reforma correspondió a la Ley de Zonas Francas y se hizo en atención a las directrices emanadas de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Fue aprobada por la Asamblea Legislativa en diciembre de 2010 y entró en vigencia en enero de 2011.

Como parte de las nuevas disposiciones de esta Ley se han identificado sectores estratégicos hacia los cuales se enfoca prioritariamente la política comercial, complementando así la estrategia que ha seguido el país desde el 2006, que se centra en el régimen de zonas francas como instrumento para atraer inversiones de los sectores de alta eficiencia, tanto en manufactura como en servicios¹⁰. Los sectores estratégicos son:

- Servicios de tecnología de información y servicios habilitados por estos: incluyen centros de contacto empresarial con clientes, servicios de arquitectura y construcción, servicios de *back office* y servicios compartidos, ingeniería y diseño, *software*, entretenimiento y medios.

RECUADRO 3.3

Tendencias de la IED en América Latina: reactivación y repunte

En 2011 América Latina se posicionó como la región del mundo que recibe los mayores flujos de inversión extranjera directa (IED). Incrementó su participación en el total mundial, del 6% en 2007 al 10% en 2011, recibió 153.448 millones de dólares, que representan un aumento de 31% con respecto al 2010^a, y superó en 12% el máximo histórico que había registrado en 2008. El crecimiento sostenido de la región y el comportamiento de los precios internacionales de las materias primas, han incentivado las inversiones encaminadas a explotar recursos primarios en algunas naciones y aprovechar el dinamismo de los mercados internos. La recuperación observada es también resultado de procesos de reestructuración empresarial, traslado de operaciones hacia otros países y una mayor "tercerización" de actividades manufactureras y servicios a distancia que beneficia a América Latina y el Caribe.

En términos de origen, la Unión Europea, como bloque, es el mayor inversionista en América Latina y el Caribe. En la última década invirtió en promedio 30.000 millones de dólares por año en la región, un

40% del total recibido. Pese a ello, la posición relativa de América Latina y el Caribe como localización para las transnacionales europeas ha ido perdiendo protagonismo frente a otras regiones, como Asia y Europa del Este.

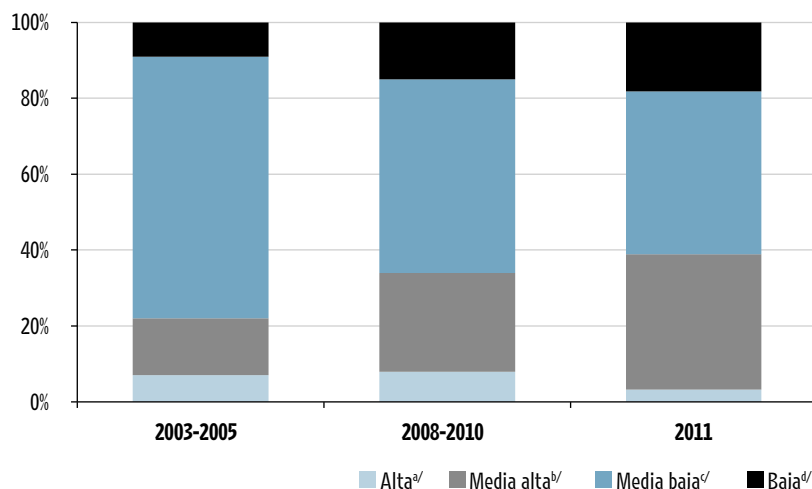
Independientemente de la coyuntura, el nivel de IED acumulada en la región hace que la renta por este concepto que sale de América Latina y el Caribe no deje de ser elevada, lo que pone en evidencia que la inversión extranjera no es un flujo unidireccional de recursos. En el 2011, el 46% de los ingresos netos de IED correspondieron a reinversiones de utilidades, mientras que la repatriación de utilidades hacia las casas matrices mantuvo una tendencia creciente, al pasar de un promedio cercano a los 20.000 millones de dólares entre 1998 y 2003, a un máximo de 93.000 millones de dólares en 2008, tendencia que continúa luego de la crisis.

En este sentido, el volumen de las inversiones es solo una dimensión del fenómeno de la IED y la región debe complementar sus políticas de promoción con mayores esfuerzos en materia de política industrial, priorizando

el interés por avanzar hacia una transformación productiva que extienda la alta productividad de ciertos sectores al resto de la economía. Es necesario potenciar los beneficios de carácter permanente y dinámico de estos flujos de capital, entre ellos la transferencia de conocimiento y tecnología, el incremento de las capacidades locales mediante el fortalecimiento de los sistemas nacionales de innovación, la creación de encadenamientos productivos, la capacitación de recursos humanos y el desarrollo del empresariado local. Desde esta perspectiva, conviene señalar que los análisis sobre el contenido tecnológico en la industria manufacturera y las actividades de investigación y desarrollo muestran que la región sigue recibiendo inversiones en nueva planta claramente orientadas hacia los sectores de baja y media-baja tecnología, a pesar del relativo aumento del volumen de los proyectos en sectores de media-alta tecnología, que se concentran en Brasil y México (gráfico 3.7).

Fuente: Cepal, 2012b.

GRAFICO 3.7

América Latina: distribución de los nuevos proyectos anunciados de inversión extranjera directa, según intensidad tecnológica

- **Manufactura avanzada:** en las áreas de telecomunicaciones, ensambles eléctricos y electrónicos, semiconductores, ingeniería y desarrollo de *software*, manufactura bajo contrato, electrónica de consumo, servicios de reparación de tarjetas de circuitos, manufactura metalmeccánica y automovilística.
- **Ciencias de la vida:** manufacturas en dispositivos vasculares y cardiovascular, endoscopía y sistemas de administración de medicamentos, así como dispositivos ortopédicos, quirúrgicos y para diagnóstico. También se incluyen servicios de diseño médico y manufactura bajo contrato.

La actual Ley de Zonas Francas no solo contiene nuevos y atractivos beneficios, sino que ha fortalecido la estabilidad jurídica y legal de este régimen. No obstante, el país enfrenta retos que

a/ Sectores de la industria farmacéutica, médica, informática y comunicación.

b/ Sectores de la industria química, maquinaria y equipo, vehículos y transporte.

c/ Sectores de la industria de combustible, caucho, plástico y metales, reparación de flota marítima.

d/ Sectores de la industria de alimentos, textil, madera, papel y otros.

trascienden el margen de acción de la Ley y de la política comercial, y que demandan el aporte de recursos por parte del Gobierno para mejorar las condiciones de acceso y atracción de inversiones.

Uno de los principales objetivos de la Ley es el establecimiento de empresas en zonas de menor desarrollo relativo (recuadro 3.4). Sin embargo, para ello es necesario contar con infraestructura pública que haga que esas zonas sean atractivas para la inversión, nacional y extranjera. En ese sentido, no son suficientes los incentivos fiscales que se ofrecen, ni los montos menores de inversión que se permiten para que las compañías se instalen en zonas francas. Se requiere desarrollar todo un entorno económico y social que facilite el establecimiento de nuevas empresas y parques industriales (facilidades de acceso a vivienda y servicios comerciales, escuelas y colegios bilingües, provisión eficiente de electricidad y acceso a banda ancha en Internet entre muchos otros elementos), en un esfuerzo que debe ser liderado por los gobiernos locales y fuertemente apoyado por el Gobierno Central (Alonso, 2012a). Esta realidad socioeconómica y productiva es un claro ejemplo de la necesidad de “encadenar” las políticas públicas indispensables para lograr los objetivos planteados en la Ley.

Otro de los objetivos es la promoción de encadenamientos productivos. Durante la última década los avances han sido modestos, a pesar de los logros alcanzados por el principal programa del país en esta materia, el denominado “Costa Rica Provee” (CRP). Las acciones desplegadas para fortalecer la integración de las micro, pequeñas y medianas empresas no se han traducido en mejoras sustantivas de los principales indicadores, que puedan demostrarse por medio de análisis de impacto.

Los logros específicos de CRP muestran un positivo desempeño que se refleja en algunos indicadores de comparabilidad internacional. Por ejemplo, a lo largo de la ejecución de este programa se incrementó la cantidad de proveedores locales, de 36 a 720 en el 2011. Según el *Informe Mundial*

RECUADRO 3.4

Esfuerzos desplegados en respuesta a la nueva Ley de Zonas Francas

En atención a los objetivos planteados en la nueva Ley de Zonas Francas, vigente a partir de enero de 2011, las instituciones responsables, Procomer, Cinde y Comex, han llevado a cabo actividades de promoción en diferentes cantones del país, con el apoyo de las municipalidades. Este esfuerzo ha despertado el interés de grupos de inversionistas y de los gobiernos locales, por impulsar el establecimiento de parques industriales o la realización de inversiones individuales en zonas de menor desarrollo relativo. Entre los resultados obtenidos destacan los siguientes:

- Se elaboró una guía que sirve a las comunidades como mecanismo de autoevaluación acerca del estado de las condiciones requeridas para el establecimiento de empresas.
- Se creó un parque industrial en Limón (que a la fecha alberga una empresa de logística) y otro en Liberia, en las instalaciones de Solarium, que es un

centro corporativo con espacio para oficinas, bodegas, locales comerciales y un hotel.

- En Cartago se formó un grupo, liderado por el Instituto Tecnológico de Costa Rica, que está trabajando en el desarrollo de opciones de inversión en la provincia.
- Se están ejecutando proyectos de capacitación especializada, programas de innovación tecnológica, encuentros regionales sobre encadenamientos productivos, misiones comerciales para impulsar la inserción internacional de proveedores y ferias de proveedores dentro de compañías multinacionales.

El avance de estas acciones dependerá de la capacidad del Estado para lograr acuerdos que se traduzcan en políticas públicas que “encadenen” los esfuerzos de todos los sectores involucrados.

Fuente: Alonso, 2012a.

de Competitividad (FEM, 2011), en el período 2001-2010 Costa Rica pasó de ocupar la posición número 55 (entre 75 países) a la número 44 (entre 139 países) en el índice de cantidad de proveedores, y del lugar 44 (entre 75 países) al 28 (entre 139 países) en el índice de calidad de proveedores (Gamboa y Calderón, 2011).

Sin embargo, estudios de impacto y desempeño según grupos y tamaño de empresa señalan magros resultados y destacan la importancia de contar con mejores fuentes de información. Según Rivera (2010 y 2011) y Lederman et al. (2010), los logros en la integración sostenida de las Mipyme en la actividad exportadora son modestos, toda vez que la dinámica de entrada y salida de estas empresas es alta y su probabilidad de éxito es mucho más baja que la registrada por las compañías grandes (tema ampliamente analizado en las dos últimas ediciones del *Informe*

Estado de la Nación). Por su parte, Flores (2012) afirma que también son moderados los adelantos en materia de encadenamientos. Con el uso de modelos econométricos, el autor concluye que no hay evidencia estadísticamente significativa para confirmar el impacto positivo del CRP en el desarrollo de encadenamientos entre las empresas de alta tecnología (EMAT) y los suplidores locales.

Las razones por las cuales no se logran resultados más robustos están ligadas a los grandes retos que señalan los estudios sobre el impacto de la IED en países como Costa Rica. En primer lugar destaca la necesidad de elevar la calidad de la información estadística, mediante el desarrollo de bases de datos más amplias y comprensivas, que faciliten la realización de más y mejores estudios econométricos. El segundo reto tiene que ver con la forma de medir el impacto. Los criterios que

se utilizan para medir el “éxito” se relacionan con la cantidad de encadenamientos generados, obviando la importancia de medir la calidad de estos.

Chavarría et al. (2010) calcularon el “índice compuesto del grado de encadenamiento” (ICGE), utilizando datos de empresas de dispositivos médicos que operan en zonas francas, obtenidos mediante una encuesta aplicada por Procomer. Para el año 2008, ese índice mostró que el grado de encadenamiento está ligado a factores de formación del recurso humano de los proveedores, como el nivel de calificación de los trabajadores y la capacitación que se les brinda, así como a la implementación de programas de responsabilidad social por parte de las firmas contratantes; en las empresas con este perfil, el grado de encadenamiento es alto. Estos hallazgos son consistentes con lo analizado en anteriores ediciones de este Informe y en el apartado “recuperación insuficiente para revertir el impacto de la crisis en el empleo” de este capítulo, donde se destaca el rol estratégico que tiene la educación como factor para vincular a los sectores más vulnerables con las actividades dinámicas de la economía.

En esta misma línea, otros resultados saltan a la vista. A treinta años de vigencia de las políticas de apertura comercial, el país todavía no cuenta con información completa para determinar el aporte del sector exportador a la economía. A continuación se exponen dos ejemplos:

■ **Compras locales de empresas extranjeras:** el dato oficial muestra que se han incrementado, de 11,5% en 2006 a 24% en 2010. Sin embargo, este indicador tiene limitaciones metodológicas que relativizan su valor final. En la estimación no es posible separar los bienes y servicios transables de los no transables, lo que impide distinguir, por un lado, las compras de insumos que podrían conseguirse en el exterior, pero que las compañías deciden adquirir en el mercado local y, por otro, los gastos relacionados con el funcionamiento de la empresa que necesariamente deben realizarse dentro del país, como

electricidad y agua, entre otros.

■ **Origen de las empresas instaladas en zonas francas:** no se dispone de información actualizada del porcentaje de participación de las empresas extranjeras y nacionales que operan bajo este régimen. Una estimación realizada por Alonso (2009) indica que en ese año el 78% de las empresas era de capital extranjero y producía el 93% de las exportaciones totales desde zonas francas.

Estas limitaciones plantean el reto de coordinar esfuerzos para realizar estudios objetivos, con información compartida, que permitan determinar con precisión el impacto que está teniendo la “nueva economía” desde la óptica del desarrollo humano sostenible.

Las últimas evaluaciones de los programas de apoyo a las Mipyme, y el amplio análisis que sobre este tema se ha venido realizando en las diversas entregas de este Informe, son consistentes con lo indicado anteriormente. Un estudio reciente de la Contraloría General de la República concluye que persisten los problemas para ejecutar de forma eficiente y eficaz los programas y recursos que, por ley, están destinados a este sector. Además indica que: “El país ya dispone de la organización institucional de apoyo a las PYMES mediante un Ministerio de Economía, Industria y Comercio como ente rector con funciones y una relación sistémica de éste con las instituciones de apoyo a los programas específicos; sin embargo, carece de algunos mecanismos y herramientas necesarias para llevar a cabo dicha labor en forma eficiente” (CGR, 2012a). Según el Observatorio de Mipymes-UNED (2012), el aprovechamiento de los programas de fomento a las Mipyme ha sido muy bajo, solo el 8,7% de estas empresas lo ha utilizado. Sobre los fondos del Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (Propyme), otro estudio de la CGR señala que: i) en los años 2011 y 2010, los índices de eficacia en el cumplimiento de las metas de colocación de recursos no reembolsables fueron bajos, lo que evidencia problemas de eficiencia y eficacia en

su administración, ii) los recursos del fideicomiso que administra los fondos del programa no siempre se utilizan para cumplir los objetivos, pues son invertidos en títulos valores del Estado, y iii) los plazos de aprobación para el otorgamiento de recursos no reembolsables son superiores a los establecidos en la reglamentación respectiva (CGR, 2012b).

Así pues, el estilo de desarrollo de las últimas décadas se caracteriza por la presencia de una estructura productiva altamente heterogénea, que da lugar a un mercado laboral segmentado en detrimento de la mano de obra menos calificada y a una inconclusa vinculación de las Mipyme en los sectores más dinámicos de la economía. Este patrón también se observa en otros países de América Latina. Los resultados de una investigación realizada por Infante (2011) confirman que, en general, en la región se están acentuando las brechas internas de productividad, tanto entre y dentro de los sectores productivos, como entre zonas geográficas y según el tamaño de las empresas.

Es cada vez más urgente lograr la convergencia de las políticas públicas (productiva, educativa, fiscal, monetaria y de innovación) necesarias para romper el círculo vicioso en que está inmerso el país. Los retos en materia de encadenamientos, fomento a zonas de menor desarrollo e inclusión de los sectores rezagados en la cadena de valor, siguen siendo las grandes tareas pendientes del estilo de desarrollo. Como se señaló en el Decimoséptimo Informe, “la capacidad de las políticas de promoción de exportaciones y atracción de inversión para incidir en la “vieja economía” depende, en buena medida, de factores que trascienden su ámbito de acción”. Esta realidad muestra que aún está lejana la aspiración de tener políticas articuladas, sustentables y efectivas, en conjunto con estrategias de desarrollo incluyentes.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
REFORMA A LA LEY DE ZONAS FRANCAS,
véase Alonso, 2012a, en
www.estadonacion.or.cr

Sectores dinámicos están territorialmente concentrados

Para impulsar el crecimiento de su economía, Costa Rica ha apostado por un sector exportador que está altamente concentrado en un reducido porcentaje del territorio nacional, lo cual acentúa la presencia de brechas de productividad entre las regiones. Esto plantea un reto adicional a la política pública, que ha demostrado ser proclive a estimular del desarrollo de sectores dinámicos, pero que con la misma intensidad requiere definir acciones que, desde lo nacional, impacten en el ámbito local e incrementen las condiciones para el aprovechamiento y absorción de las potenciales ganancias que genera la actividad exportadora (Matarrita, 2012).

Como insumo para este *Decimotavo Informe Estado de la Nación*, se llevó a

cabo un primer esfuerzo para analizar los alcances territoriales de la capacidad para generar y absorber riqueza en el país. Ello se hizo a partir de la construcción del “índice de capacidad productiva”, que toma como referencia los indicadores de valor exportado, parque empresarial, empresas de zona franca, oferta turística y el índice de competitividad cantonal.

Los hallazgos confirman que las áreas que registran una alta capacidad de generar producción y están vinculadas al sector exportador se concentran en un reducido espacio territorial de la región Central y en unas pocas zonas geográficas fuera del área metropolitana. Ese espacio incluye a 10 de los 81 cantones y abarca un 22% del territorio nacional¹¹ (mapa 3.2). Además, hay una alta dependencia de las exportaciones en pocas empresas: un 1,7% de ellas

(70 de 4.067 en 2011) representa el 69% del total de ventas externas del país.

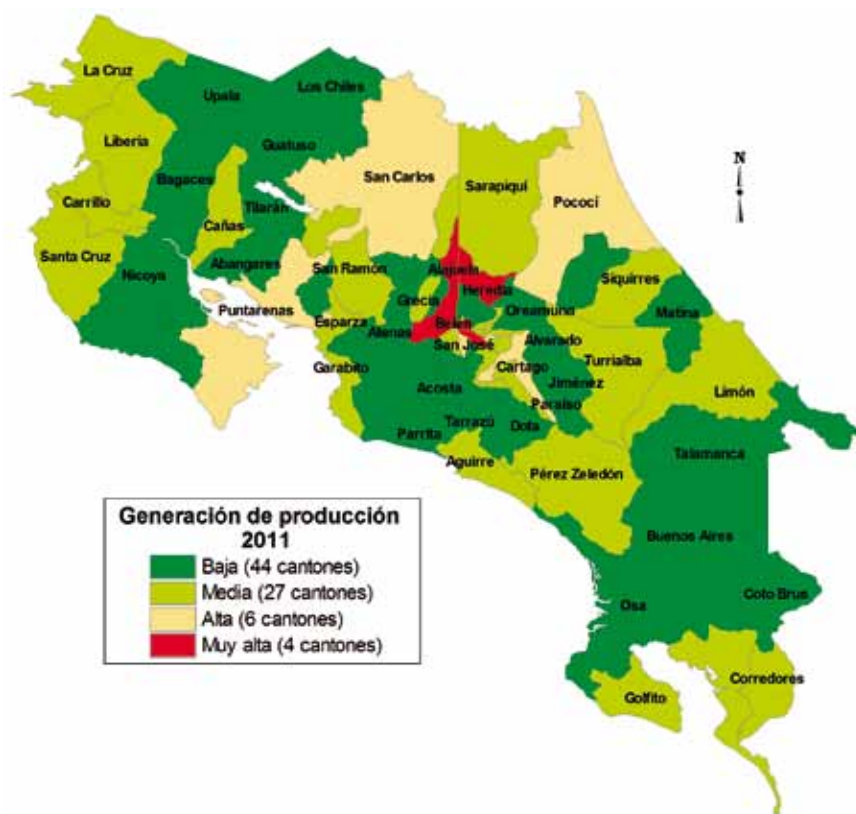
De esta forma, el estilo de desarrollo basado en el estímulo al sector exportador, la inversión en zonas francas y el turismo, ha generado beneficios para aquellos territorios en los que predominan esas actividades y donde los niveles de desarrollo permiten que esas ganancias sean aprovechadas por los habitantes, en la medida en que cuentan con la capacitación necesaria. Estos patrones se analizan con más detalle en el capítulo 2 de este Informe, dado que también se observa una alta concentración territorial en indicadores como logro educativo, acceso a Internet y tenencia de computadoras, entre otros.

Por otra parte, los resultados son consistentes con el análisis de los indicadores cantonales del país. Más allá de las particularidades que se podrían identificar en un estudio más detallado, salta a la vista que más de la mitad de los cantones (43) no alcanza el valor promedio en el índice de desarrollo humano cantonal (IDHC)¹². De igual modo, 53 localidades tienen un índice de competitividad cantonal (ICC) inferior al promedio nacional y el 50% de los cantones con alto nivel de exportaciones presenta un IDHC por debajo del promedio. Todo ello refleja que los beneficios de las exportaciones no se distribuyen con la misma intensidad a lo largo del territorio.

Otro resultado importante es que, si bien hay sectores agrícolas que se han dinamizado, los territorios que dependen de esa actividad tienen menores niveles de desarrollo que aquellos en los que predominan las actividades de manufactura industrial, de base tecnológica y los servicios exportables. Gran parte de la explicación está en el poco avance que han tenido esos sectores en la generación de productos de alto valor agregado, para lo cual se requiere, entre otras cosas, personal calificado. Sin embargo, los obreros agrícolas son los que registran los menores tasas de escolaridad, independientemente de que se ubiquen en la “nueva” o la “vieja” economía: 5,1 años en promedio, cuatro menos que el promedio nacional (Programa Estado de la Nación, 2010).

MAPA 3.2

Principales territorios generadores de producción



A lo anterior se agregan los factores, documentados con amplitud en Informes anteriores, que se relacionan con la infraestructura, el clima de negocios, la gobernabilidad municipal, el acceso a servicios básicos y a servicios estratégicos como Internet, financieros, puertos, aeropuertos, entre otros.

El último diagnóstico nacional de las Mipyme también muestra un patrón de alta aglomeración y baja vinculación internacional. San José y Alajuela concentran el 66% de estas empresas, y en la totalidad del sector solo el 25% tiene nexos directos o indirectos con el sector exportador (Observatorio de Mipymes-UNED, 2012).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
DESARROLLO TERRITORIAL,
véase Matarrita, 2012, en
www.estadonacion.or.cr

Recuperación amenazada por incertidumbre internacional y situación fiscal

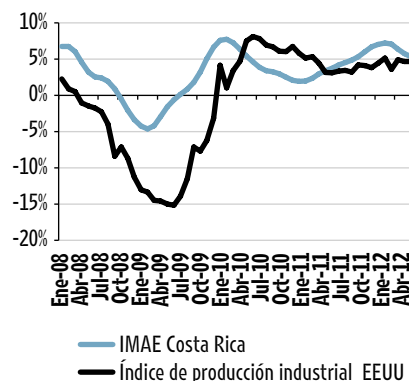
La reactivación lograda en 2010, 2011 y los primeros meses del 2012 es afectada por factores externos e internos que limitan la capacidad de la economía para mantener el ritmo de crecimiento alcanzado.

Los riesgos globales provienen especialmente de Europa, donde se han acrecentado los problemas fiscales y financieros. Además, en los mercados emergentes como China y Brasil se comienzan a presentar indicios de desaceleración. También la economía de Estados Unidos, que ha contribuido en buena medida al positivo desempeño que registran las exportaciones de bienes y servicios, así como los flujos de IED, muestra en meses recientes un debilitamiento en algunos de sus indicadores (gráfico 3.8). Todo esto refleja las interconexiones y potenciales riesgos sistémicos que traería consigo un agravamiento de situación económica europea, tanto en los mercados reales como en los financieros (Rosales, 2012).

Las economías de varios países del mundo se desaceleraron en el 2011 y con mayor fuerza en los primeros meses del 2012. En Estados Unidos la tasa de

GRAFICO 3.8

Evolución de la economía de Estados Unidos y Costa Rica (variación interanual)



Fuente: Rosales, 2012, con datos del BCCR y la Reserva Federal de Estados Unidos.

crecimiento de 2011 fue la mitad de lo registrado en 2010 (1,8% y 3,0%, respectivamente), la zona del euro sufrió un leve deterioro (1,9% en 2010, frente a 1,6% en 2011) con proyecciones de recesión para el 2012 (-0,5%) y el crecimiento de China cayó un punto porcentual, al pasar de 10,4% a 9,2% entre 2010 y 2011 (Icefi, 2012, con estimaciones del FMI a enero de 2012).

En la mayor parte de las economías del mundo, la posibilidad de contrarrestar una recaída es ahora mucho menor que en la pasada crisis. Las presiones fiscales y de deuda han limitado de modo significativo la capacidad de la política fiscal para estimular el crecimiento. Esto genera presiones que le restan margen de acción a la política monetaria para actuar de manera contracíclica, toda vez que las tasas de interés se encuentran en niveles históricamente bajos en casi todas las economías desarrolladas, mientras en otras latitudes, como en Costa Rica, están sometidas a presiones al alza debido a las necesidades de financiamiento de los gobiernos (Rosales, 2012).

En el caso de Costa Rica, un factor agravante es que no se han realizado cambios estructurales que impulsen la productividad o la innovación como vía para contrarrestar o mitigar los riesgos que se visualizan en el horizonte (Rosales, 2012). El seguimiento

de los niveles de productividad laboral (cuadro 3.5) -un indicador limitado por el hecho de que solo toma en cuenta el factor trabajo- no presenta cambios significativos cuando se contrastan los resultados observados en el período de recuperación (2010-2011), tanto con la tendencia de largo plazo (2011-2008) como con el año en que la crisis fue más severa (2009).

Comparativamente tampoco hay mejoras en materia de competitividad. Las más recientes ediciones del reporte *Doing Business* y el *Informe Mundial de Competitividad* indican que en términos relativos el clima de negocios del país no ha mejorado en los últimos años, toda vez que se ha estancado o ha retrocedido en sus posiciones en esos reportes. En el primer caso, Costa Rica descendió de la posición 117 en 2009 a la 121 en 2010 y 2011, en tanto que en el segundo pasó del lugar 55 en 2009, al 56 en 2010 y al 61 en 2011 (Banco Mundial e IFC, varios años; FEM, varios años).

En el ámbito interno la principal amenaza para el crecimiento económico es la situación fiscal, no solo porque presiona al alza las tasas de interés domésticas, sino también porque restringe la inversión pública (Rosales, 2012) y compromete la capacidad de reacción de la política fiscal y monetaria. Esta situación también la experimentan varias naciones de América Latina y el Caribe, en especial las que ya tienen, o están en proceso de tener -como es el caso de Costa Rica-, una política monetaria de “metas de inflación” y un sistema cambiario flexible (recuadro 3.5). Según Lora et al. (2011), el desafío para estos países está en el manejo que hagan de la política monetaria, de modo que puedan mantener una inflación baja y, al mismo tiempo, un tipo de cambio con reducidas oscilaciones y en niveles que no pongan en riesgo al sector productivo. Si bien en la pasada crisis se pudo echar mano de las tasas de interés de intervención y algunas políticas no convencionales, en la actualidad el margen de maniobra en este frente se ha reducido, así como la capacidad de aplicar políticas fiscales contracíclicas, toda vez que el

CUADRO 3.5

Productividad laboral, según sectores productivos

Sector	Promedio 2001-2008 (a)	2009 (b)	Promedio 2010-2011 (c)	Diferencia (c-a)	Diferencia (c-b)
Agricultura, silvicultura y pesca	0,7	0,7	0,7	0,0	0,0
Industria manufacturera	1,6	2,0	2,0	0,4	-0,0
Construcción	0,6	0,9	0,8	0,3	-0,0
Electricidad y agua	2,2	2,0	1,7	-0,5	-0,3
Comercio, restaurantes y hoteles	0,7	0,7	0,7	0,1	0,0
Transporte, almacenaje y comunicaciones	2,1	2,6	2,8	0,7	0,2
Establecimientos financieros y seguros	2,0	3,0	2,4	0,3	-0,6
Bienes inmuebles y servicios empresariales	1,3	1,5	1,7	0,3	0,1
PIB	0,9	1,0	1,0	0,1	0,0

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR e INEC.

RECUADRO 3.5

Riesgos para América Latina en un contexto de incertidumbre internacional

Las señales de una posible recesión en la zona del euro, la desaceleración de la economía china y el contagio en el desempeño del PIB de los Estados Unidos se han convertido en temas de discusión a nivel latinoamericano, en particular por el interés de evaluar la capacidad de respuesta que tendría la región ante nuevos episodios de contracción económica. En esta línea, estudios del BID han planteado varios escenarios posibles.

Un primer escenario supone, para el 2012, una profundización de la recesión en la zona del euro, junto con una desaceleración en el ritmo de crecimiento de la economía china. En estas circunstancias, el impacto más negativo (recesión del -0,5% del PIB) lo sufrirían los países que están más expuestos a la economía de Estados Unidos (y que experimentaron una caída de -2,3% con la crisis 2008-2009). Para las naciones que tienen una mayor vinculación con la zona del euro y China, el efecto sería un crecimiento cercano al 1%. Además, se estima una caída del 30% en el precio de los productos primarios, que beneficiaría a los importa-

dores netos de estos bienes (Centroamérica) pero afectaría a los productores de metales y, en menor medida, a los exportadores de alimentos.

En cambio, si la situación de Europa empeorara, con una recesión en 2012 y crisis en 2013, el crecimiento del PIB en América Latina se ralentizaría en el 2012 y caería en más de un 1% en el 2013, para luego iniciar una lenta recuperación (Powell, 2012). El impacto en el crecimiento generaría una pérdida del 12% en la producción -superior en cuatro puntos porcentuales a la estimada en el primer escenario-, aumentos mayores en la tasa de desempleo y fuertes presiones sobre las cuentas fiscales y el sistema bancario.

Además de los riesgos de recesión y reducción de las tasas de crecimiento, se deben tomar en cuenta los relacionados con las entradas y salidas de capital, fenómeno muy presente en los últimos años en América Latina. Según estimaciones de Powell (2012), y considerando el período 1980-2005 como media para identificar aumentos o bajas en la entrada de capitales, “el número total de episodios de entradas

de capitales que acabaron con resultados económicos negativos (recesión o crisis bancaria) es del 51%” (Powell, 2012).

En este contexto, algunas medidas pueden ayudar a minimizar los costos de una nueva recesión, entre ellas: i) contener el crecimiento de la deuda para evitar que alcance niveles que pongan en riesgo la sostenibilidad de las finanzas públicas, ii) mejorar la calidad de la supervisión bancaria, iii) diseñar paquetes de política fiscal contracíclica, que se puedan eliminar una vez pasado el episodio de contracción económica, iv) llevar a cabo reformas fiscales que permitan aumentar la recaudación de ingresos y mejorar la eficiencia del gasto, para ampliar el margen de acción de la política fiscal, v) asegurar la transparencia de la política monetaria y aplicar instrumentos adicionales a la tasa de interés, para lograr mayor eficiencia, y vi) implementar políticas que ayuden a contener o minimizar los riesgos.

Fuente: Elaboración propia con información de Powell, 2012.

déficit fiscal presiona al alza las tasas de interés locales y esto repercute en las fluctuaciones del tipo de cambio, como se verá en el apartado “Estabilidad y solvencia económicas” (Powell, 2012).

Los servicios son la principal fuente de empleo

En 2011 el total de ocupados creció en 87.366 personas, muy por encima de los 23.106 empleos generados en 2010 y de la contracción observada en 2009. Este

resultado no es excepcional, pues en 2001 se registró un aumento de 97.268 puestos de trabajo (Sauma, 2012).

El sector privado retomó su aporte en esta materia. Mientras en 2010 los ocupados aumentaron en casi 6.000,

en 2011 la cifra alcanzó poco más de 70.000. Este incremento se explica sobre todo por el mejor desempeño de la construcción, donde se crearon casi 20.000 empleos. Otro factor de impulso fue la consolidación de la apertura del sector de telecomunicaciones, el cual generó más de 10.000 puestos de trabajo, a diferencia del año previo, cuando experimentó una reducción cercana a 500. Por su parte, el comercio aportó más de 30.000 nuevas plazas, superando en casi 10.000 el dato de 2010 (gráfico 3.9). También contribuyeron

las actividades inmobiliarias y empresariales, al generar cerca de 10.000 empleos (Rosales, 2012).

En la industria los empleos creados en los últimos dos años casi duplican los perdidos durante la crisis. En el sector financiero esa relación es cercana a tres veces, en buena medida por efecto de la apertura del mercado de seguros. También en las actividades inmobiliarias y empresariales se observan cifras netas positivas.

Llama la atención que, pese a los desequilibrios fiscales, el sector público ha mantenido un gran dinamismo en la creación de empleos durante y después de la crisis, pues pasó de generar cerca de 29.000 nuevos puestos en el 2009, a más de 30.000 en los dos años siguientes. Este resultado se atribuye especialmente a las instituciones públicas autónomas no bancarias. En el 2011 el número de ocupados en la administración pública se incrementó en 18.000, según la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) del INEC, y en poco más de 5.000 personas según la CCSS. Mucho de este aumento se explica por la mejor captura de información de la citada encuesta (recuadro 3.6).

A su vez, la evolución del empleo según sector de formalidad sigue mos-

trando resultados positivos para los trabajadores formales. De los 87.366 nuevos puestos creados en el 2011, 52.085 (prácticamente el 60%) fueron generados por el sector no agropecuario formal, mientras que 39.995 correspondieron al sector informal. Por el contrario, el sector agropecuario mostró una reducción de casi -4.714 empleos, de manera consistente con el deterioro experimentado en su tasa de crecimiento y en detrimento de las actividades agrícolas orientadas al mercado interno (Sauma, 2012).

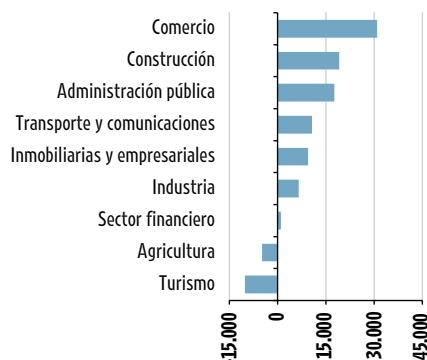
Para finalizar este apartado, cabe mencionar que en las próximas ediciones de este Informe se incluirán los resultados de la Encuesta Continua de Empleo (ECE), de reciente creación. Este nuevo insumo abre interesantes frentes de investigación para analizar el comportamiento del mercado laboral (recuadro 3.7).

Recuperación insuficiente para revertir el impacto de la crisis en el empleo

En las últimas entregas del *Informe Estado de la Nación* se ha indicado que la crisis reciente tuvo efectos diferenciados sobre los ocupados del país. Los más perjudicados fueron los trabajadores informales, los obreros no

GRAFICO 3.9

Cambio en el número de ocupados. 2011



Fuente: Rosales, 2012, con datos de la Enaho, del INEC.

RECUADRO 3.6

Mejoras en captura de información explican parte del aumento del empleo del sector público

La Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), que aplica el INEC, registra un fuerte incremento del empleo público entre 2010 y 2011, situación que parece inconsistente con la política de austeridad que promueve el Gobierno actual. Un análisis detallado de las cifras del período 2005-2011 a partir de diversas fuentes de información indica que, para todos los años, los datos de las encuestas de hogares son superiores a los registros de la CCSS, y estos a su vez son mayores que los de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP), del Ministerio de Hacienda. Cabe esperar que los datos más confiables sean los de la CCSS, puesto que todos los trabajadores del sector público deberían estar asegurados.

En el período 2005-2009, las estimaciones del anterior instrumento de medición del INEC, la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), superaban en un 14% los registros de la CCSS. En cambio, los datos de la nueva encuesta -la Enaho- para los años 2010 y 2011 muestran una reducción de esas diferencias, a 3,9% y 6,7%, respectivamente. Esto indica que los cambios metodológicos y en la muestra de las encuestas de hogares permiten obtener estimaciones más cercanas a los registros de la CCSS.

En todo caso, entre 2005 y 2009 hubo un fuerte incremento del empleo público. Un primer contingente se incorporó en el período 2006-2008, cuando las variaciones acumuladas fueron de 24.614 personas (según

la EHPM), 26.651 (según la CCSS) y 22.276 (según la STAP). Un segundo gran contingente fue contratado en el 2009 y generó un aumento de 29.144 personas según la EHPM y de 21.087 según la CCSS, en tanto que para la STAP fue de tan solo 11.062.

Por su parte, la Enaho 2010 registró una reducción de -16.759 empleados públicos, mientras que la CCSS reportó un aumento de 9.714, lo que sugiere problemas en las estimaciones de la Enaho 2010. De esta manera, el fuerte aumento de los empleados que, según la Enaho, se produjo en el 2011, se explica por el subregistro del empleo público en 2010.

Fuente: León, 2012, con información de Sauma, 2012.

RECUADRO 3.7

Nueva fuente de información sobre el mercado laboral: Encuesta Continua de Empleo

La Encuesta Continua de Empleo (ECE) es un nuevo insumo diseñado para dar seguimiento de corto plazo al mercado de trabajo, mediante la captura de datos sobre la población ocupada, desempleada y fuera de la fuerza de trabajo, así como sus características demográficas, sociales y laborales.

La encuesta está a cargo del INEC, con el apoyo financiero del Banco Central, y se realiza trimestralmente con una muestra de 9.000 viviendas. Esto permite obtener estimaciones confiables de los principales indicadores, tanto para el total del país como para las zonas urbana y rural. A la fecha se cuenta con información de los últimos siete trimestres, a partir del tercero de 2010, y la publicación de resultados se hará con esa misma periodicidad.

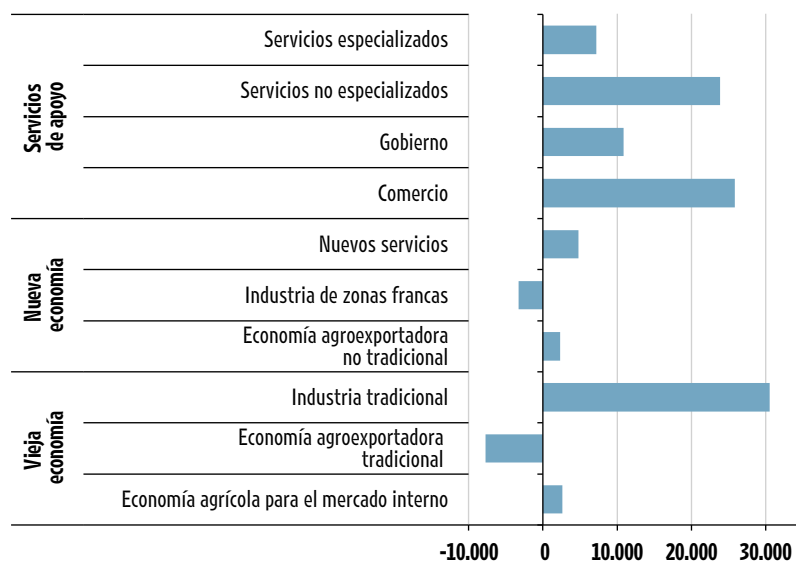
Este insumo servirá para monitorear el mercado de trabajo y realizar análisis con indicadores coyunturales de la actividad productiva en el corto plazo. De este modo se podrán conocer los efectos que generan en el empleo las variaciones económicas y sociales, así como la estacionalidad de ciertas actividades. Asimismo, la encuesta será una herramienta valiosa para el seguimiento y evaluación de las políticas públicas en materia económica y laboral.

Dado que el primer reporte de la ECE se publicó en fecha posterior a la edición de este Informe, será en la próxima entrega que se incluyan los análisis sobre sus resultados y aspectos metodológicos.

Fuente: INEC, 2012.

GRAFICO 3.10

Variación del empleo, por tipo de economía. 2011



Fuente: Rosales, 2012, con datos de la Enaho y metodología del Programa Estado de la Nación.

calificados y las mujeres, quienes se emplean mayoritariamente en la “vieja economía” y en los “servicios de apoyo tradicionales”.

El acelerado crecimiento que se

registró a finales del 2010 y durante el 2011 empezó a tener efecto en la recuperación de la “vieja economía”, aunque no en una medida suficiente para revertir el impacto de la crisis. En

los años mencionados los dos tipos de economía obtuvieron resultados dispares: en 2010 el número de ocupados en la “vieja economía”, se contrajo, en tanto el de la “nueva economía” se incrementó; en 2011 se dio la situación contraria, pues el primer grupo de actividades aportó alrededor del 26% de los nuevos empleos, frente a un 4% del segundo. En la “vieja economía” la principal fuente de generación de empleo fue la industria tradicional, especialmente la construcción, en contraste con la agricultura exportadora tradicional, que más bien sufrió una contracción. En el caso de la “nueva economía”, el mayor aporte provino de los “nuevos servicios” (gráfico 3.10). Por su parte, los “servicios de apoyo” mostraron resultados similares en ambos años (Rosales, 2012).

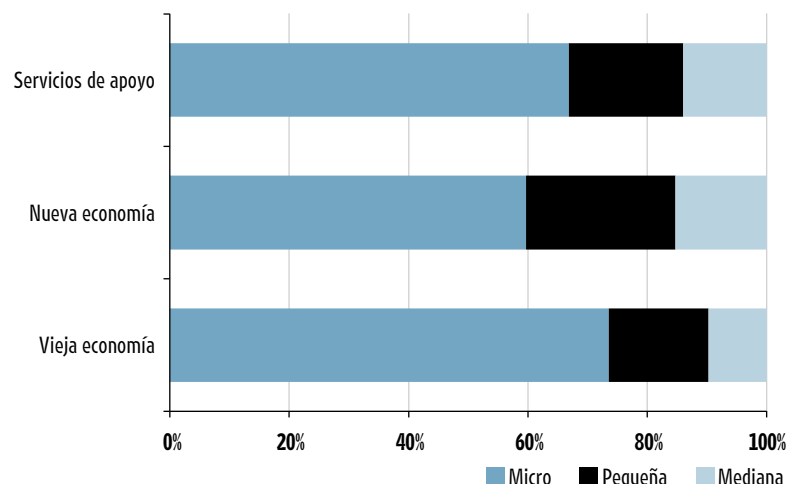
No obstante lo anterior, algunos sectores de la “vieja economía” muestran escasos avances en la generación de empleo. En la agricultura no solo no se ha logrado recuperar los casi 11.000 puestos de trabajo que se perdieron en el 2009, sino que en los últimos dos años la cifra consolidada arroja un balance negativo (-769). Por su parte, la construcción apenas ha conseguido reponer cerca de un tercio de los empleos perdidos con la crisis.

La recuperación del empleo en la “vieja economía” tiene especial relevancia porque este sector y el de los servicios de apoyo no solo absorben la mayor proporción de la fuerza laboral (80% de la población ocupada), sino que además albergan al mayor porcentaje de ocupados de las empresas que no son grandes. En efecto, la distribución según tamaño de empresa muestra que, en las actividades más dinámicas, los ocupados en empresas pequeñas y medianas superan en número a los que se ubican en las actividades tradicionales y dedicadas al mercado interno. En cambio, en la “vieja economía” los ocupados en microempresas representan el 74%, frente al 64% de los insertos en la “nueva economía”. En esta última la mediana empresa absorbe a un 15% de los trabajadores, en contraste con el 10% de los empleados de la “vieja economía” (gráfico 3.11).

También se perciben logros modestos

GRAFICO 3.11

Distribución de los ocupados por tamaño de empresa^{a/}, según tipos de economía
(promedio 2010-2011)



a/ Para definir el tamaño de empresa se utiliza el criterio de número de empleados con los rangos establecidos en la Enaho, a saber: micro: de 0 a 9, pequeña: de 10 a 30, mediana: de 31 a 100 y grande: más de 100.

Fuente: Meneses, 2012, con datos de las Enaho.

CUADRO 3.6

Evolución de los ocupados, por clase social. 2010 y 2011

Clase social	Variación absoluta		Participación en economía total	
	Total	Vieja economía	2010	2011
Medianos empresarios y expertos	14.173	574	12,1	12,3
Clases intermedias	49.474	6.504	23,5	24,9
Pequeños propietarios	25.079	9.314	15,1	15,7
Obreros agrícolas	-9.976	-8.442	9,8	8,9
Obreros industriales	13.977	20.935	12,2	12,4
Obreros en servicios	-4.637	-3.480	15,0	14,1
Otros trabajadores	-811	35	12,3	11,7
Total	87.279	25.440	100,0	100,0

Fuente: Rosales, 2012, con datos de la Enaho y metodología del Programa Estado de la Nación.

en la “nueva economía”. El turismo, en particular, registra los resultados menos alentadores: en contraste con los 5.000 puestos que logró crear durante la crisis, entre 2010 y 2011 mostró una reducción de casi 10.000 empleos. Asimismo, la industria de zonas francas sigue teniendo una limitada capacidad para generar empleo; según Alonso (2012a), a pesar de que las empresas que operan bajo este régimen han tenido un notable crecimiento en los últimos años

y contribuyen con poco más de la mitad de las exportaciones del país, su aporte al empleo ronda el 2,4% como promedio en los últimos diez años.

El patrón de desventaja de los grupos vulnerables se observa también al utilizar el enfoque de clase social desarrollado por el Programa Estado de la Nación a partir de su Decimoquinto Informe. A nivel de toda la economía, el peor resultado del 2011 lo sufrieron los obreros agrícolas, puesto que casi

10.000 de ellos perdieron su trabajo. En la “vieja economía” sucedió algo similar, precisamente porque en este grupo se encuentra el 76% de los obreros agrícolas del país. En contraposición, las clases intermedias fueron más favorecidas, con la generación de casi 50.000 nuevos empleos. En la “vieja economía” los más beneficiados fueron los obreros industriales, situación asociada a la recuperación del empleo en la construcción (cuadro 3.6).

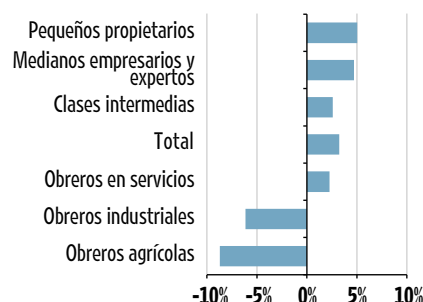
Aunque en términos de empleo la recuperación de la producción en el 2011 favoreció más a la “vieja economía”, los resultados se contraponen cuando se analiza la evolución de los ingresos de los ocupados. En la “nueva economía” y en los “servicios de apoyo” el ingreso principal promedio de los ocupados aumentó en términos reales un 5,4% y un 4,2%, respectivamente, mientras que en la “vieja economía” se registró un descenso del 2,3%. Esto provocó una ampliación de la brecha de ingresos entre ambos tipos de economía. Antes de la crisis, el ingreso principal en la “vieja economía” equivalía al 73,7% del correspondiente a la “nueva economía” y al 72,8% de los “servicios de apoyo”. En el 2011 estas cifras cayeron a 67,2% y 63,9% (Rosales, 2012).

Según clase social, los hallazgos son consistentes con lo antes expuesto. Los ingresos de los obreros agrícolas, que en su mayoría se ocupan en actividades de la “vieja economía”, experimentaron una caída real del 8,7% (gráfico 3.12). Este hecho contrasta con la recuperación que mostraron los ingresos laborales del total de la economía (2,8%), aunque sin llegar al crecimiento promedio de la fase de expansión de 2006 y 2007 (5,2%).

La desigualdad en el crecimiento de los ingresos agrava las brechas existentes en el mercado laboral, en especial para los trabajadores de las Mipyme, que tienen bajos niveles de formación y pocas posibilidades de ubicarse en empleos que les ayuden a mejorar su calidad de vida (recuadro 3.8). Tal como se documentó en el Decimosexto Informe, la “nueva economía” es la que ofrece las mayores remuneraciones; esta diferencia se acentúa en el grupo

GRAFICO 3.12

Variación real del ingreso principal, por clase social. 2011



Fuente: Rosales, 2012, con datos de la Enaho y metodología del Programa Estado de la Nación.

de las Mipyme: el ingreso promedio de los ocupados en micro, pequeñas y medianas empresas de la “nueva economía” supera en un 34% al que obtienen los empleados del mismo tipo de empresas en la “vieja economía” (Meneses, 2012).

Los resultados obtenidos en materia de empleo e ingresos tienen implicaciones sociales muy relevantes. Como se documentó en el *Decimoséptimo Informe Estado de la Nación*, los grupos laborales más afectados por la crisis fueron los trabajadores informales (ubicados mayoritariamente en actividades agrícolas), los obreros no calificados (como los operarios de la construcción, por ejemplo) y las mujeres. Por lo tanto, la recuperación de los últimos dos años no ha sido suficiente para revertir la situación de estos grupos, y a esto debe agregarse que precisamente estas categorías de empleo son las que presentan los más bajos niveles de escolaridad e ingreso, lo cual presiona los niveles de pobreza y aumenta la desigualdad (Rosales, 2012; Programa Estado de la Nación, 2010 y 2011).

Creación de empleo no compensa incremento de la fuerza de trabajo

Además de los resultados insuficientes en materia de oportunidades para grupos vulnerables, el aumento de 87.366 ocupados en el 2011 tampoco alcanzó para compensar el crecimiento de la fuerza laboral, pues está última se

RECUADRO 3.8

Desventajosa integración de los ocupados de las Mipyme en la economía

A partir del Decimoquinto Informe, y en esta misma edición, se ha venido señalando que el mercado laboral costarricense presenta marcadas desigualdades. En él existe una “nueva economía” que alberga a los trabajadores con mayores niveles de educación y calificación, que además ha recibido incentivos directos de la política pública para hacer repuntar actividades como el turismo y los servicios financieros y empresariales, mientras que al otro lado están la “vieja economía” y los “servicios de apoyo”, que agrupan a sectores como la construcción, el comercio y los servicios no especializados, donde se ubican los ocupados que tienen los menores niveles de escolaridad. Además de las diferencias en años de educación, hay brechas considerables en materia de competencias; los trabajadores de la “vieja economía” ostentan los menores porcentajes de personas que dominan el idioma inglés (4,2%, cuatro veces por debajo de la “nueva economía”) y el menor acceso a computadoras y a Internet (la mitad del porcentaje que tienen los ocupados en la “nueva economía”).

Este patrón se repite cuando se analizan los perfiles de los trabajadores de las Mipyme y sus posibilidades de optar por mejores empleos. En la “nueva economía” y los “servicios de apoyo” la escolaridad promedio es de alrededor de nueve años,

en comparación con los siete años de los trabajadores de la “vieja economía”. De igual forma, el nivel de calificación -entendido como las personas que tienen secundaria completa o más- en los dos primeros sectores es de 68% y 76%, respectivamente, y en la última es de 66%.

Como resultado de lo anterior, la calidad del empleo de las Mipyme muestra diferencias en detrimento de la “vieja economía”. Esta tiene el porcentaje más alto de ocupados sin aseguramiento y de subempleo por insuficiencia de horas (cuadro 3.7). Estas disparidades, además de limitar las posibilidades de los trabajadores de la “vieja economía” para insertarse en los otros grupos, los hacen más vulnerables, tal como se evidenció en la última crisis. Los sectores dinámicos y de servicios tuvieron mejores señales de recuperación que los ocupados de la “vieja economía” (Programa Estado de la Nación, 2010).

Esta realidad señala la importancia de seguir impulsando a los sectores dinámicos de la economía y, a la vez, actuar sobre los grandes sectores generadores de empleo de las actividades más tradicionales y de las Mipyme, que requieren un fuerte apoyo de la política pública para lograr una mejor vinculación y aprovechar los beneficios de la inserción internacional.

Fuente: Meneses, 2012.

CUADRO 3.7

Indicadores de calificación y calidad de empleo de los ocupados en las Mipyme, según tipos de economía. 2010 (años y porcentajes)

Indicador	Vieja economía	Nueva economía	Servicios de apoyo
Escolaridad promedio (años)	6,8	9,3	9,4
Calificados	66,0	67,5	76,2
Dominio de idiomas	5,1	15,6	11,8
Acceso a computadora	29,2	49,5	53,0
Acceso a Internet	13,3	29,2	32,4
Subempleo por insuficiencia de horas	12,6	10,9	10,1
No asegurados	24,4	16,4	14,1

Fuente: Meneses, 2012 con datos de la Enaho de 2010.

incrementó en casi 103.000 personas. Debido a esto, alrededor de 15.500 nuevos trabajadores no lograron conseguir empleo, y ello a su vez provocó que la tasa de desempleo pasara de 7,3% en 2010 a 7,7% en 2011. Si bien en el primero de estos años se crearon mucho menos empleos que en el segundo, la fuerza laboral se mantuvo casi sin variación, por lo que el número de desocupados se redujo casi en el mismo monto en que se incrementaron los ocupados, permitiendo así una caída de alrededor de un punto porcentual en la tasa de desempleo (de 7,8% a 7,3%).

Lo anterior significa que en 2011 la tasa de desempleo prácticamente volvió a su nivel de 2009 (7,8%) y pone en evidencia que este fenómeno sigue siendo un problema para el país. Los desocupados se caracterizan por ser personas de baja calificación laboral, insertas en actividades tradicionales y sensibles al comportamiento de la economía, como el agro, el comercio, la industria y la construcción, y que cuando estaban empleadas tenían jornadas de menos de 47 horas. Muchos de ellos son jóvenes y, en un alto porcentaje, mujeres. En 2011 el 23,2% de las personas que estaban ocupadas en 2010 y perdieron su empleo en 2011, se encontraban en condición de pobreza y no tenían la calificación y las destrezas que les permitirían optar por empleos que mejoraran su calidad de vida. La “vieja economía” concentra la mayor cantidad de personas que se quedaron sin trabajo en 2011, toda vez que en ella el desempleo asciende al 35%, más de diez puntos porcentuales por encima de su aporte al empleo total.

El desempeño del mercado laboral es consistente con la evolución de los indicadores de pobreza y desigualdad. Durante el 2011, el nivel de pobreza permaneció casi igual al observado en 2010: 21,6% y 21,3%, respectivamente. La pobreza extrema mantuvo su tendencia de largo plazo, con un porcentaje un tanto superior en 2011 con respecto a 2010 (6,4% versus 6,0%). En otras palabras, persiste el estancamiento que muestra la pobreza desde 1994, pues durante diecisiete años, con excepción de 2007 y 2008, su incidencia se ha

mantenido en 20% +/- 1,5 puntos porcentuales (6% +/- 1 punto porcentual en el caso de la pobreza extrema). Por su parte, el coeficiente de Gini registró un valor de 0,515, que representa un aumento de 0,007 puntos porcentuales en relación con el 2010 y es la tercera cifra más alta de los últimos veinte años (más información sobre pobreza y desigualdad en el capítulo 2).

Del análisis realizado se concluye que Costa Rica está lejos de alcanzar la aspiración relacionada con la distribución equitativa de las libertades, oportunidades y capacidades entre todas y todos los ciudadanos, pues las acciones de fomento productivo están centradas en el desarrollo de los sectores más dinámicos, sin que existan políticas públicas robustas y eficaces que se orienten a mejorar los niveles

de innovación y productividad de los demás segmentos de la economía. En la medida en que las oportunidades no llegan a los sectores que generan la mayor cantidad de empleos para personas con perfiles de baja calificación, se ensanchan las brechas de ingresos entre los grupos laborales.

Por último, cabe anotar que los resultados del análisis del mercado laboral según tipos de economía son consistentes con los hallazgos de un estudio reciente de la Cepal (2011), en el sentido de que “la mayor parte del crecimiento económico y de la productividad muestran patrones de alta concentración, lo que disminuye la capacidad del sistema para absorber la creciente fuerza laboral y reducir las brechas de ingresos” (recuadro 3.9).

RECUADRO 3.9

Desigualdades en la capacidad de crecimiento y generación de empleo de la estructura productiva de América Latina

En todos los países el progreso técnico, necesario para mejorar los procesos de producción, ocurre a velocidades distintas en los diferentes sectores; la tecnología y las oportunidades de innovación no se distribuyen de manera uniforme. Pero en América Latina estas diferencias son mucho mayores que en las economías desarrolladas.

El impacto de la estructura económica en el crecimiento y el mercado laboral difiere según los grados de productividad alcanzados por cada sector. En el caso de América Latina, la tendencia que se está observando es que las actividades más dinámicas y con mayores niveles de productividad contribuyen significativamente al crecimiento, pero de un modo marginal a la generación de empleo. Por el contrario, los sectores de baja productividad aportan muy poco al crecimiento, pero constituyen las principales fuentes de trabajo.

Así pues, en América Latina se pueden distinguir tres estratos de productividad con las siguientes características:

- El estrato de alta productividad está compuesto por actividades de

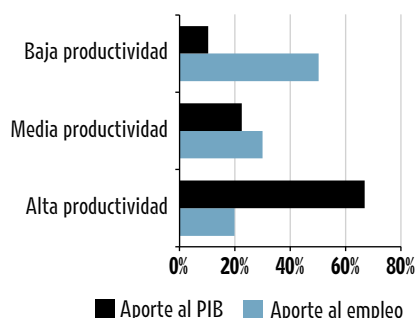
exportación y empresas de gran escala operativa, cuya productividad por ocupado es similar a la media de las economías desarrolladas; este grupo genera un 66,9% del producto y solo un 19,8% del empleo total.

- El estrato de productividad media corresponde a actividades de lento crecimiento que tienen escasos vínculos con los sectores de productividad alta y participan solo tangencialmente en el crecimiento; aportan un 22,5% del producto y su ocupación representa un 30% del total.
- Por último, el estrato de baja productividad está conformado por el sector informal e incluye a unidades económicas de reducida productividad, que trabajan casi sin ningún tipo de mecanización, presentan una muy baja densidad de capital y se basan en tecnologías extraordinariamente atrasadas; contribuyen con un 10,6% del producto, pero aportan el 50,2% del empleo (gráfico 3.13).

Fuente: Cepal, 2011.

GRAFICO 3.13

Aporte al PIB y al empleo de los estratos de productividad de dieciocho países de América Latina. 2009



Fuente: Cepal, 2011.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EMPLEO E INGRESOS, véase Sauma, 2012, en www.estadonacion.or.cr

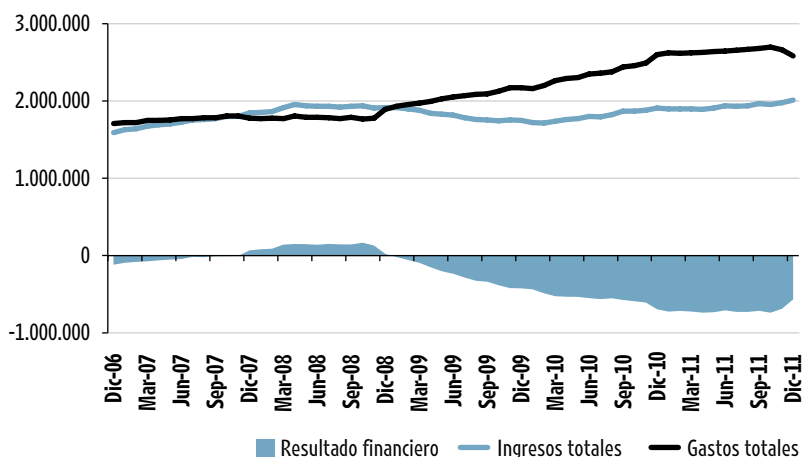
Estabilidad y solvencia económicas

Desde el punto de vista de la estabilidad económica, en el 2011 el país logró una combinación de resultados positivos. La baja inflación se conjugó con la estabilidad en el tipo de cambio, el buen desempeño de los servicios internacionales y la recuperación de la IED, todos ellos factores que ayudaron a financiar el creciente déficit de la balanza comercial. Sin embargo, la solvencia del Estado para hacer frente a sus obligaciones se deterioró al punto de comprometer esos resultados.

En efecto, al persistente desbalance financiero del Gobierno Central se han agregado los problemas de sostenibilidad del resto del sector -en particular de las empresas públicas-, el aumento acelerado de la deuda pública y un contexto político en el que resulta difícil llegar a acuerdos para generar nuevas fuentes de ingresos. Este complejo escenario provocó que a finales de 2011 se adoptaran medidas de contención del gasto que, nuevamente, recayeron en rubros estratégicos para el desarrollo: la inversión social y en infraestructura.

GRAFICO 3.14

Evolución de las finanzas del Gobierno Central (millones de colones reales, junio 2006 = 100)



Fuente: Garita, 2012, con datos de la STAP.

La delicada situación fiscal, además de restringir la capacidad de inversión del Estado, limita el margen de acción de la política monetaria, la cual a su vez enfrenta el reto de implementar nuevos instrumentos para mejorar los logros alcanzados -baja inflación, un tipo de cambio menos volátil y bajas tasas de interés- y canalizar las tensiones que están generando los efectos redistributivos del actual régimen cambiario. Esto último se debe a que ciertos sectores, en especial los conformados por empresas pequeñas, no han logrado una adecuada administración de los riesgos y pérdidas cambiarias asociados al comportamiento del tipo de cambio.

A las presiones internas se suma el contexto de incertidumbre en el plano internacional, que puede poner freno al crecimiento, restar dinamismo a la recuperación de los ingresos tributarios y cambiar las condiciones de financiamiento que han prevalecido en los últimos años.

En este contexto, la economía nacional no cuenta con las condiciones necesarias para sortear una nueva crisis de la forma en que lo hizo en el período 2008-2009.

Aumento del gasto permanente es la principal fuente de desequilibrio fiscal

En 2011 las finanzas del Gobierno Central registraron un déficit de 4,1% (gráfico 3.14), menor en un punto porcentual que el registrado en 2010. Lo anterior fue producto de la decisión de contener los gastos, principalmente los destinados a inversión social y en infraestructura, toda vez que siguieron aumentando las erogaciones en los rubros inflexibles a la baja, generadas por el incremento de las remuneraciones en el período 2008-2009.

Los gastos en planilla más que duplicaron la inflación, mientras que la inversión de capital se contrajo y la social cayó en términos reales. Las remuneraciones aumentaron en 164.242 millones de colones y los gastos de capital se contrajeron en 145.070 millones. En este sentido, la Administración no pudo cumplir su promesa de proteger la inversión social y en infraestructura. Al igual que en el pasado (años ochenta y período 2003-2005), las presiones fiscales provocaron la contención de gastos estratégicos para el desarrollo del país.

Entre 2006 y 2008 las remuneraciones representaban en promedio un 35,7% de los ingresos totales del

Gobierno Central, pero en el período 2009-2011 la proporción ascendió a 48,9% y al cierre del último año alcanzó el 50,1% (cuadro 3.8). Este comportamiento es el resultado combinado de un aumento en la planilla del sector público y el incremento salarial que la segunda administración Arias Sánchez otorgó a 7.000 empleados del Servicio Civil, el cual tuvo que hacerse extensivo a los 45.000 empleados del MEP, a las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional y a las transferencias a instituciones públicas que realiza el Gobierno, las cuales en parte son también salarios (Herrero, 2011).

El aumento de las remuneraciones y las transferencias al sector público prácticamente triplicó el crecimiento anual nominal de 11% que tuvo la economía entre 2010 y 2011. Si la participación de estos dos rubros hubiese permanecido constante en el nivel registrado entre 2006 y 2008, el déficit fiscal del Gobierno Central hubiese sido de 0,72% (Garita, 2012).

A diferencia de los años 2009 y 2010, en los que el ritmo de crecimiento anual de los gastos reales fue de 15,8%, en el 2011 ese rubro experimentó una contracción de -1,2%. Ello se debió a las disminuciones registradas en noviembre y diciembre de ese año, cuando se presentó una contracción mensual de los gastos reales de -1,1% y -3,2%, respectivamente.

Los recortes asociados a la contracción del gasto total se explican por la reducción en las inversiones de capital y las transferencias corrientes, en especial las dirigidas al sector público. El primer rubro mostró una tasa de crecimiento real negativa de 35,7%, en comparación con el dinamismo observado en los últimos tres años (26,6%). Por su parte, las transferencias corrientes se contrajeron un 0,7% después de haber registrado una tasa de crecimiento de 19,2% entre 2008 y 2010 (gráfico 3.15).

Una vez más el país tuvo que implementar medidas de contención del gasto en áreas estratégicas para el desarrollo humano. De ahí que sea urgente encontrar soluciones en materia de generación de ingresos, pues de otra manera estará en riesgo la capacidad del Estado

CUADRO 3.8

Participación de los gastos del Gobierno Central como porcentaje de sus ingresos totales

Rubro	Promedio 2006-2008	2009	2010	2011
Remuneraciones	35,7	47,2	49,4	50,1
Gasto en bienes y servicios	3,5	4,5	4,4	4,5
Transferencias corrientes	32,1	44,6	51,4	48,6
Servicio de intereses	20,1	15,2	14,7	14,9
Gastos de capital totales	8,7	12,8	16,4	10,1

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

para avanzar en la reducción de la pobreza e impulsar la productividad de todos los sectores de la economía, en procura de mejorar la distribución de los beneficios generados por el estilo de desarrollo.

Como consecuencia de esta evolución, el resultado financiero del Gobierno Central fue el más alto de América Latina. Esto es preocupante, sobre todo si se considera que el contexto actual presenta varios factores que tienden a dificultar el logro de una solución pronta y eficaz. La recuperación económica se ve amenazada por la desaceleración de la economía mundial, la deuda del sector público sigue en aumento (44,6% del PIB), el resultado primario del Gobierno Central revirtió en los últimos tres años su tendencia de superávit y empezó a registrar un déficit cercano de al 2% del PIB (promedio 2009-2011) y las favorables condiciones de endeudamiento y tasas de interés son vulnerables ante el panorama de incertidumbre en el plano internacional.

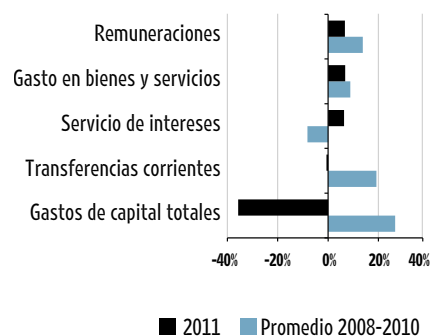
Buena parte de las fuentes de recuperación de ingresos no es sostenible

Gracias a la reactivación económica experimentada en los dos últimos años, los ingresos tributarios tuvieron una tasa de expansión real de 3,8% en 2010, y de 6,0% en 2011. No obstante, esta recuperación se sustenta en rubros altamente vulnerables al comportamiento de la economía.

Al igual que en los años previos a la crisis, los impuestos de aduanas y renta son las principales fuentes de ingresos

GRAFICO 3.15

Crecimiento de los gastos totales del Gobierno Central



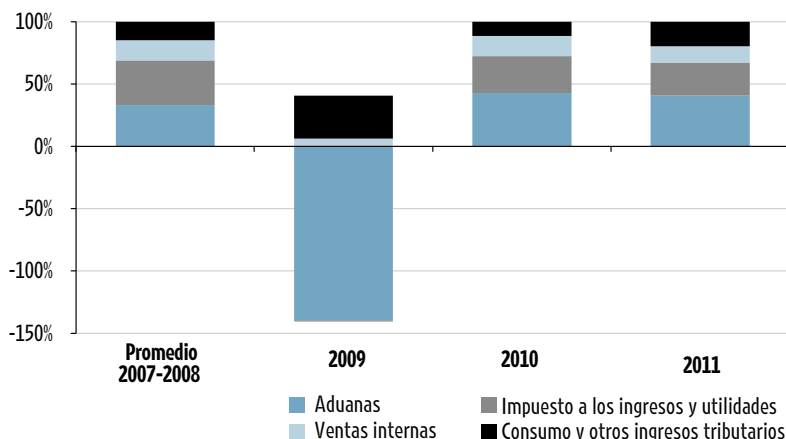
Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

y explican el 42,6% y el 26,3%, respectivamente, del aumento registrado en 2011. Sin embargo, estos tributos están muy ligados a la evolución de la economía, de modo que un eventual cambio en las importaciones en los próximos meses, así como reducciones en la tasa de crecimiento, tendrán un efecto directo en la recaudación (gráfico 3.16).

Del comportamiento observado en los ingresos y gastos se desprende que el actual problema fiscal obedece a un crecimiento acelerado de las remuneraciones y las transferencias al sector público (+3,4% del PIB) entre 2009 y 2011, y no a la disminución de ingresos por efecto de la crisis (-0,9% del PIB) en el mismo período (Garita, 2012). Esto explica por qué a partir de 2008 los gastos del Gobierno Central perdieron relación con la tasa de crecimiento de

GRAFICO 3.16

Aporte al crecimiento de los ingresos tributarios, por tipo de impuesto



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

la economía, mientras que los ingresos lo hicieron en 2009, para luego volver a alinearse con la expansión del PIB (gráfico 3.17). Esta realidad pone al país en una situación compleja: aumentar el gasto puede tener un efecto recesivo, por la inestabilidad macroeconómica que provocaría la necesidad de financiar el déficit fiscal, pero, al mismo tiempo, contener el gasto puede reducir la capacidad de la economía para generar las condiciones que se requieren para impulsar el crecimiento.

La situación descrita agrava los riesgos sobre los que este Informe ha venido alertando. En el Decimoquinto Informe se planteó que la tendencia de largo plazo de las erogaciones en sueldos, salarios y pensiones ha estado dominada por un efecto de desplazamiento de los gastos de capital y las transferencias de tipo social. En la presente coyuntura este problema es aún mayor, puesto que el país acumula más de veinte años de rezago en el área de inversión y debe hacer frente a los problemas de sostenibilidad que atraviesa el sistema de seguridad social, todo ello en un ambiente político en el que parece difícil llegar a acuerdos para poner en marcha reformas sustantivas en materia de ingresos fiscales y eficiencia del gasto público.

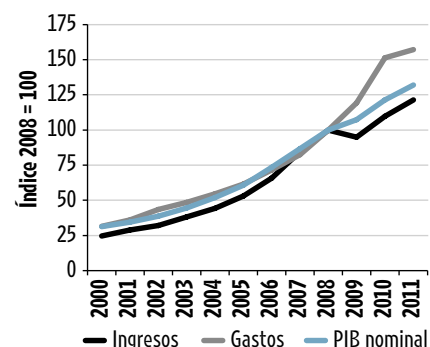
Un ejemplo que ilustra el efecto perjudicial de los rezagos de inversión pública es el deterioro que muestra la infraestructura nacional y el esfuerzo que se requiere para su recuperación. Según el Plan Nacional de Transporte, para el período 2011-2035 se requiere una inversión anual equivalente al 4% del PIB (CGR, 2012c). Otras estimaciones indican que la brecha de Costa Rica en relación con los niveles de infraestructura per cápita de las naciones asiáticas duplica el monto del *stock* actual (Perrotti y Sánchez, 2011). De igual forma, según el último *Informe Mundial de Competitividad* (FEM, 2012), en materia de calidad de infraestructura portuaria, vial y ferroviaria Costa Rica ocupa las posiciones 132, 111 y 100, respectivamente, entre 139 países.

Desequilibrios fiscales repercuten en estabilidad y limitan crecimiento

De acuerdo con la naturaleza jurídica de sus instituciones, la arquitectura del Estado costarricense tiene características particulares. En términos presupuestarios, los recursos destinados al Gobierno Central constituyen tan solo una tercera parte del gasto público total; las otras dos corresponden al sector descentralizado, al que pertenecen entidades como la CCSS, el ICE y los

GRAFICO 3.17

Evolución del índice de las finanzas del Gobierno Central y PIB nominal



Fuente: Garita, 2012, con datos del BCCR y el Ministerio de Hacienda.

81 municipios, cuyas finanzas son fiscalizadas y aprobadas por la Contraloría General de la República. De modo que, al analizar las finanzas públicas, deben considerarse las particularidades de esas dos grandes áreas. Esta aclaración es importante porque, a diferencia del pasado, en los dos últimos años el desequilibrio fiscal del sector público se debe tanto al déficit del Gobierno Central como al debilitamiento de las finanzas de las empresas públicas. En términos generales este comportamiento repercute en la estabilidad interna, limita el crecimiento económico y, por tanto, confirma la importancia de llevar a cabo una reforma fiscal que permita la generación de nuevos ingresos y un mejor manejo de los gastos.

En lo que concierne al Gobierno Central, las repercusiones de la situación fiscal empezaron a manifestarse sobre todo a finales del 2011, cuando se dieron las mayores contenciones de la inversión de capital, se frenó el ritmo de crecimiento de la inversión social y las necesidades de financiamiento comenzaron a generar presiones al alza en las tasas de interés locales. La tasa básica pasiva, que había mostrado una relativa estabilidad a fines del 2011 y los primeros cinco meses del 2012, pasó del 8% al 10% en mayo de este último

año. Como se analiza más adelante, este comportamiento le resta margen de maniobra a la política monetaria y limita su capacidad de actuar en forma contracíclica para impulsar, mediante reducciones en las tasas de interés, el crecimiento real de economía. Además, genera incentivos para la entrada de capitales, con la consecuente apreciación de la moneda local y los riesgos que esto implica para algunos sectores productivos.

El desequilibrio fiscal difícilmente puede ser corregido con el solo manejo de los ingresos y gastos actuales, sin que esto tenga efectos negativos en el desarrollo y el crecimiento económico del país. Las estimaciones obtenidas al analizar varios escenarios así lo evidencian. Por ejemplo, si continúa el ritmo de expansión casi nulo (0,6%) que mostraron los gastos entre febrero y octubre de 2011 (período de contención del gasto) y se mantiene el crecimiento mensual promedio (también de 0,6%) que registraron los ingresos entre 2010 y 2011, el déficit fiscal se lograría corregir a finales del año 2018. En este caso la inversión social y en infraestructura seguiría cayendo progresivamente, dado que los gastos en remuneraciones y pensiones se comportan con inflexibilidad a la baja.

Resultados similares se obtienen al analizar otros escenarios que toman en cuenta la recuperación de los ingresos, por la vía de un mayor crecimiento de la economía. Por ejemplo, en un contexto positivo en el que el aumento de los ingresos es parecido al registrado en la época de expansión (2006-2007), cuando el PIB creció a tasas que rondaban el 7%, y a la vez se mantiene la contención del gasto, el equilibrio fiscal se lograría a finales del 2013 (Garita, 2012). Este escenario, sin embargo, es poco factible, ya que en la actualidad la tasa de crecimiento del PIB es casi la mitad de la alcanzada en 2007, y hay expectativas de reducción por efecto de la desaceleración de la economía mundial. Además, como se supone que los gastos se comportan igual que lo han venido haciendo con las medidas de contención, los rezagos en la inversión social y en infraestructura se ampliarían,

dado que estos son los rubros que están soportando el ajuste.

Como se mencionó, en 2010 y 2011 el resto del sector público ha sumado presión al desbalance financiero, en particular por el desempeño de las empresas públicas (ICE, Recope, CNP, AyA, JPS). Éstas pasaron de tener superávits recurrentes durante los últimos veinte años, a generar un déficit financiero que se triplicó entre 2010 y 2011. En efecto, mientras en los años noventa y el período 2000-2009 las empresas públicas mantenían en sus balances superávits equivalentes al 0,7% y el 0,1% del PIB, respectivamente, en 2010 y 2011 el resultado fue de -0,5% y -1,4% (cuadro 3.9).

Al igual que en el Gobierno Central, la causa principal de este resultado es el aumento de los gastos permanentes, específicamente de la planilla. Si se contabilizan los gastos del sector público total excluyendo al Gobierno

Central, se observa que el rubro de sueldos y salarios aumentó su participación del 34,0% al 38,8% del gasto total entre 2008 y 2011. Por el contrario, los gastos de capital, la compra de bienes y servicios y los gastos en intereses se redujeron en 3,4, 1,2, y 1,0 puntos porcentuales, en cada caso. Por su parte, las transferencias corrientes se mantuvieron relativamente estables (cuadro 3.10).

Como es sabido, para atender el desequilibrio fiscal del Gobierno Central y financiero de las empresas públicas se ha tenido que recurrir al endeudamiento, lo que a su vez ha generado nuevas presiones y ha incrementado tanto el riesgo-país como la vulnerabilidad de la estabilidad externa. El seguimiento de la deuda pública es un indicador fundamental para evaluar la sostenibilidad de las finanzas estatales, ya que conforme aumenta la deuda el Gobierno pierde grados de libertad en

CUADRO 3.9

Resultado financiero del sector público

Sector	Promedio 1990-1999	2000- 2009	2010	2011
Sector público global	-2,8	-2,5	-6,0	-5,6
BCCR	-1,4	-1,2	-0,5	-0,6
Sector público no financiero	-1,4	-1,4	-5,6	-5,0
Gobierno Central	-2,9	-2,2	-5,2	-4,1
Instituciones públicas	0,9	0,7	0,1	0,5
Empresas públicas	0,7	0,1	-0,5	-1,4

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR y el Ministerio de Hacienda.

CUADRO 3.10

Estructura de los gastos totales del sector público general, excluyendo al Gobierno Central
(porcentajes y puntos porcentuales)

Rubros	2008	2011	Diferencia
Sueldos y salarios	34,0	38,8	4,8
Transferencias corrientes	25,3	26,1	0,8
Gasto de capital	20,8	17,4	-3,4
Compra de bienes y servicios	11,7	10,5	-1,2
Intereses	8,2	7,2	-1,0

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

el uso de sus recursos, lo que limita su capacidad para ofrecer los bienes y servicios requeridos por la sociedad (Garita, 2012). Además, altos niveles de deuda impactan el comportamiento de otras variables macroeconómicas; por ejemplo, el aumento del riesgo de impago, o la necesidad de colocar deuda para financiar los desequilibrios fiscales, presionan al alza las tasas de interés. Esta última situación la viene experimentando el país desde los dos últimos meses de 2011 y los primeros de 2012 (fecha de corte a mayo 2012), como se verá en las secciones relacionadas con el desempeño de la política monetaria.

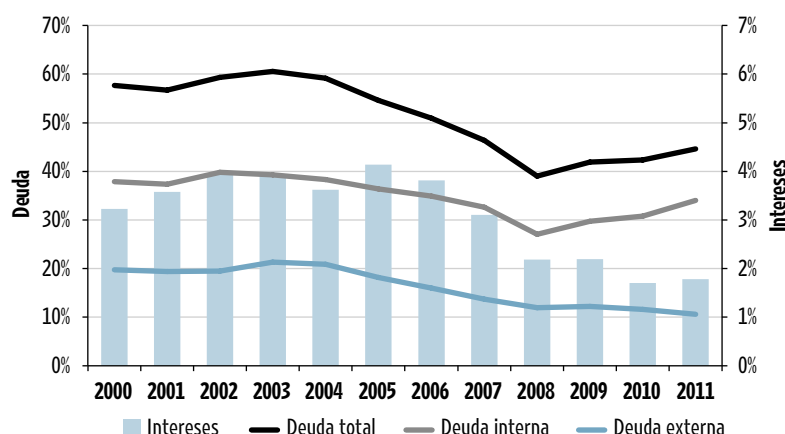
El crecimiento de la deuda del sector público ha llegado a generar preocupación, por el riesgo que supone para la sostenibilidad y la solvencia económica. La relación deuda/PIB, luego de registrar un fuerte ajuste a la baja entre 2004 y 2008, mostró un crecimiento anual promedio del 4% en los últimos tres años. De mantenerse la tendencia, esta relación, que se situó en 44,6% en el 2011, llegaría al 50% al cierre del 2014, y ya para el 2019 superaría el máximo de 60% alcanzado en 2003. Además se debe tener en cuenta que la tendencia a la baja en los intereses pagados por la deuda puede variar, y de hecho ya en el 2011 se observó un pequeño aumento (gráfico 3.18).

Para profundizar en este tema se utiliza el concepto de “intolerancia de la deuda”, según el cual toda economía tiene un nivel propio después del cual la deuda se vuelve inmanejable. No existe consenso sobre ese punto límite, ya que hay distintas variables que afectan el peso de la deuda y su sostenibilidad (recuadro 3.10).

En esta línea, el FMI estimó los niveles de referencia para la relación deuda/PIB (Bannister y Barrot, 2011). En el caso de Costa Rica, esa relación tiene un umbral aproximado del 50%, superado el cual la percepción de la calidad crediticia del Gobierno pasaría de un nivel medio a uno bajo. Esto acarrearía grandes dificultades para cubrir el déficit fiscal, impactaría de modo negativo el valor de la deuda en circulación y encarecería el financiamiento al sector

GRAFICO 3.18

Evolución de la deuda del sector público (porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

RECUADRO 3.10

Variables que afectan el peso de la deuda pública y su sostenibilidad

Según Reinhart y Rogoff (2009) y Reinhart et al. (2003), las principales variables que afectan la deuda pública y su sostenibilidad son:

- Ahorrantes cautivos potenciales: las economías con una alta propensión al ahorro cuentan con mayores recursos que, en principio, se pueden utilizar para financiar el sector público.
- Relación entre deuda interna y deuda externa: una mayor proporción de deuda en moneda local está asociada a menores riesgos de impago.
- Niveles y volatilidad de la inflación: la deuda se erosiona con la inflación, ya que se necesita menos producción para pagar las deudas; en otras palabras, se pueden pagar las mismas deudas con menos esfuerzo.
- Posición deudor/acreador neto: la relación entre los activos y los pasivos de un gobierno -es decir, su patrimonio-

determina si éste tiene mayor capacidad para pagar sus deudas.

- Habilidad para recaudar impuestos: la eficiencia de las autoridades tributarias, los ingresos, la riqueza y la disposición de los ciudadanos a pagar impuestos también afectan la capacidad para honrar la deuda pública.
- Superávit/déficit primario: la existencia de un superávit primario indica que es posible pagar los gastos y además disponer de recursos para honrar intereses y pagar la deuda, lo que permite ir disminuyendo conforme el tiempo avanza.

Otras variables importantes para medir la tolerancia a la deuda de un país son la relación entre los niveles de crecimiento real y las tasas reales de interés, la institucionalidad y la estructura económica en general.

Fuente: Garita, 2012.

privado, afectando así el crecimiento de la economía (Garita, 2012). Cabe anotar que ya en el pasado la deuda pública costarricense ha estado por encima de ese umbral de 50% y aun así se logró colocar un monto importante de deuda externa; sin embargo, esto se hizo a tasas de interés mucho más altas, las cuales implícitamente no solo aumentan los recursos que se tienen que destinar al servicio de la deuda, en detrimento de otros gastos, sino que además presionan al alza las tasas de interés que deben pagar los consumidores y empresarios.

Con el fin de conocer la capacidad del país para cumplir con el nivel antes indicado, Garita (2012) realizó una serie de estimaciones que arrojan resultados interesantes. Por ejemplo, para lograr una relación deuda pública total/PIB del 45% (5 puntos porcentuales por debajo del nivel establecido por el FMI) se requeriría un saldo primario de -0,4% del PIB¹³ (la cifra registrada en el 2011 fue -4,1%). Para el caso de la deuda del Gobierno Central, Lücke y Rojas (2011) determinaron que un aumento equivalente a dos puntos del PIB en los ingresos mejoraría significativamente la solvencia del Gobierno Central. También tendrían un efecto positivo la disminución del gasto en dos puntos del PIB o la combinación de ambos.

Los escenarios planteados, tanto para el sector público total como para el Gobierno Central, muestran que los riesgos en materia de solvencia no son irrelevantes, en especial porque las necesidades de contención de gasto ya están poniendo en peligro el crecimiento futuro, así como el margen de acción del Estado para atender los retos del desarrollo humano. El panorama actual sin duda aleja a Costa Rica de la aspiración de tener un nivel prudente de deuda pública y un crecimiento económico sostenible.

Sin propuestas robustas para generar nuevas fuentes de ingresos fiscales

Ante el serio problema fiscal que enfrenta el país, las soluciones que se han planteado no son muy distintas a las aplicadas en las últimas décadas: reformas tributarias parciales, que buscan generar ingresos con carácter de urgencia y que resultan en más endeudamiento y escasos beneficios. Tanto hoy como en el pasado, las propuestas no apuntan al diseño de un plan estratégico de manejo fiscal, ni alcanzan para llevar adelante las inversiones que demanda el desarrollo humano sostenible. Tampoco encuentran un ambiente político que haga viable el diálogo necesario para sugerir reformas más ambiciosas.

En el *Decimosexto Informe Estado de la Nación* se indicó que el país tiene un ingreso tributario per cápita inferior al registrado tanto en naciones con el mismo PIB per cápita, como en el conjunto de países que, al igual que Costa Rica, se encuentran en el grupo de alto desarrollo humano. Para acortar esa distancia, se requeriría una carga tributaria de al menos 18,2%, es decir, 4,9 puntos porcentuales adicionales a la actual (13,3%). Un aumento de tal magnitud está muy por debajo de las metas planteadas en los proyectos de reforma discutidos recientemente, incluso en sus versiones originales. Como se recuerda, en un inicio el Poder Ejecutivo sometió a discusión legislativa el proyecto de “Solidaridad Tributaria”, mediante el cual esperaba una recaudación de 2,5 puntos del PIB. Dada la poca viabilidad política de esa iniciativa, se realizó un largo proceso de negociación que culminó con una nueva propuesta, que generaría recursos equivalentes a 1,5 puntos del PIB. No obstante, la Sala Cuarta emitió una declaratoria de inconstitucionalidad que dio por terminado cualquier avance en este proyecto. Ante esa situación, el Gobierno anunció una serie de medidas que, en principio, aportarían 0,8 puntos, pero la mitad de ellos estaban sujetos a la reforma rechazada, de modo que solo se espera recaudar 0,4 puntos del PIB (E¹⁴: Prat, 2012). En junio de 2012 el Ministerio

de Hacienda llamó a un diálogo para conciliar las expectativas de la sociedad sobre los servicios asociados a la inversión social y la disponibilidad de recursos, en un contexto de contención del gasto público en el que se prevén mejoras en la recaudación, pero no nuevas fuentes de ingresos (Ayala, 2012).

Esta realidad nuevamente sugiere la conveniencia de abrir un debate nacional sobre la reforma del Estado. Si bien este sería un proyecto de largo plazo, es necesario comenzar a avanzar, en procura de acuerdos que permitan construir un Estado capaz de satisfacer las demandas de la sociedad, así como de mantener -y ojalá mejorar- los logros alcanzados en materia de desarrollo humano. En este sentido, la generación de fuentes de ingreso, el manejo eficiente de los gastos y la rendición de cuentas son elementos esenciales que deben formar parte de esa reforma. En esta línea, para el presente Informe se realizó un análisis sobre la evolución de las exenciones fiscales y los gastos con destinos específicos, en el entendido de que estos son instrumentos de la política fiscal que, tras un amplio proceso de revisión, pueden ayudar a sanear las finanzas públicas. Este tema se aborda en el siguiente apartado.

Instrumentos de política fiscal que requieren revisión: exenciones y gastos con destino específico

Como herramientas de política pública, las exenciones y los gastos con destinos específicos permiten, por un lado, incentivar el consumo y la inversión y, por otro, garantizar la cobertura de gastos estratégicos para el desarrollo. Sin embargo, estos instrumentos han empezado a ser cuestionados por su inflexibilidad, por la escasa revisión que se hace de ellos y por la dificultad que supone modificarlos en atención a los cambios en el entorno, lo cual es especialmente importante dado el efecto redistributivo que generan. El uso excesivo y la falta de evaluaciones periódicas del impacto y pertinencia pueden descuidar, en el caso de las exenciones, el esfuerzo por crear incentivos de producción y consumo que no comprometan la recaudación y, en

el caso de los gastos, la aplicación de mecanismos de control y el desarrollo de prácticas más eficientes en el manejo de los fondos públicos.

A partir de los años noventa en Costa Rica se empezó a hacer un uso excesivo de las exenciones y gastos con destinos específicos, sin establecer los mecanismos de seguimiento y evaluación necesarios (Rodríguez, 2012). El resultado de estas omisiones es la constante creación de exenciones que erosionan la capacidad de recaudación del Estado y el incumplimiento de promesas para cubrir demandas sociales mediante los gastos con destinos específicos, sin que se creen los recursos para ello. Por concepto de exenciones el Estado está dejando de percibir ingresos por un valor equivalente a un 5,8% del PIB (Programa de Estudios Fiscales-UNA y DGH-Ministerio de Hacienda, 2011) y el 77,8% de las leyes aprobadas que le asignan obligaciones al Estado no están acompañadas de recursos para cubrirlas (Programa Estado de la Nación, 2011).

Se desconoce impacto y conveniencia de las exenciones fiscales

Aunque en el país no ha sido frecuente revisar la legislación en materia de exenciones, en el año 2011 empezaron a gestarse algunas iniciativas para estimar los recursos que el Estado deja de percibir (gasto tributario) por el otorgamiento de estos beneficios. Según la legislación actual en Costa Rica existen cuatro fuentes principales de exoneraciones: la Ley del Impuesto sobre la Renta, la Ley General de Impuesto sobre las Ventas, las exenciones previstas en otras leyes de impuestos (selectivo de consumo e impuesto único a los combustibles) y las exoneraciones creadas por regímenes especiales (zonas francas). Como se dijo, el gasto tributario estimado de estas cuatro fuentes es de un 5,8% del PIB, lo que equivale al 43,3% de los ingresos tributarios del 2011. En orden de importancia el aporte principal proviene del impuesto sobre las ventas (63%) y del impuesto sobre la renta (31%; cuadro 3.11).

Actualmente el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas

CUADRO 3.11

Gasto tributario de Costa Rica, según tipo de impuesto. 2011 (porcentaje del PIB)

Impuesto	Exención	Gasto tributario
Impuesto de ventas	Consumo local	3,4
	Impuesto cobrado en aduanas	0,2
	Exenciones en compras locales	0,0
	Exenciones genéricas	0,0
Subtotal en ventas		3,6
Impuesto de renta	Personas jurídicas: zonas francas	0,6
	Personas jurídicas: cooperativas	0,1
	Personas jurídicas: asociaciones	0,1
	Otros rubros en personas jurídicas	0,0
	Personas físicas	0,4
	Rentas pasivas del capital	0,4
	Otras rentas	0,2
Subtotal en renta		1,8
Otros	Importaciones exoneradas en regímenes varios	0,1
	Depósito Libre de Golfito	0,2
	Exoneraciones en impuesto a combustibles	0,2
Subtotal en otros		0,4
Total		5,8

Fuente: Rodríguez, 2012, con datos del Programa de Estudios Fiscales de la UNA y la Dirección General de Hacienda.

(IICE) de la UCR, en conjunto con el Ministerio de Hacienda, está dando seguimiento al tema y efectuando nuevas estimaciones. Los resultados ponen a Costa Rica en una posición intermedia en comparación con otros países (cuadro 3.12). No obstante, dado que las exoneraciones representan un alto porcentaje de los ingresos fiscales, es necesario seguir realizando estudios que, desde el punto de vista de la economía política, den cuenta de la importancia y pertinencia de las exenciones en función de los aportes que están haciendo, o no, para lograr progresividad en el sistema tributario.

No existen estudios sobre los efectos que están teniendo las exenciones en la población y el país en general. Un ejercicio de sistematización de los beneficiarios actuales (cuadro 3.13) muestra un conjunto heterogéneo, que no siempre se orienta a grupos de menores ingresos sectores que tienen rezagos de productividad y necesidades de innovación (Rodríguez, 2012).

El otorgamiento de incentivos fiscales a sectores dinámicos de la economía

trajo consigo una tensión que no ha podido resolverse, dado que estos, comparativamente, generan pocos ingresos tributarios. En contraste, el esfuerzo por atraer inversiones extranjeras supone una exigencia para las finanzas públicas, ya que muchas de las condiciones que hacen atractivo al país demandan cuantiosas inversiones en educación, capacitación, innovación e infraestructura. Por otra parte, la posibilidad de eliminar los incentivos fiscales a la IED, como ha ocurrido en algunos países, requiere el desarrollo de una oferta de incentivos alternativos que, a su vez, implica la movilización de recursos frescos -de los que el Estado costarricense no dispone- especialmente hacia zonas de bajo desarrollo, infraestructura, innovación y tecnología, entre otros (Hernández y Martínez, 2012). Esta es una discusión que el país debe abordar, por ser un tema estratégico que plantea retos tanto en materia fiscal como de fomento productivo.

Los resultados expuestos ameritan una evaluación profunda de las exenciones vigentes en el país. Sin embargo,

CUADRO 3.12

Gasto tributario para un grupo de países
 (porcentaje del PIB)

País	Gasto tributario	Año de la estimación	Carga tributaria ^{a/}
Reino Unido	17,0	2006	28,0
Canadá	10,2	2004	13,8
Guatemala	8,0	2009	10,4
Estados Unidos	6,0	2008	10,3
República Dominicana	5,9	2009	14,9
Costa Rica	5,8	2011	13,3
Chile	5,7	2009	15,3
México	5,4	2007	
España	4,8	2008	10,7
Ecuador	4,5	2007	
Colombia	3,5	2007	13,6
Brasil	3,2	2009	15,6
Corea del Sur	2,5	2006	15,5
Argentina	2,1	2011	
Países Bajos (Holanda)	2,0	2006	27,7
Perú	1,8	2009	13,4
Alemania ^{b/}	0,7	2006	11,3

a/ La recaudación se refiere a las transferencias obligatorias al Gobierno Central con fines públicos. Se excluyen las multas, las sanciones y la mayoría de las contribuciones. El dato corresponde al año que registra la estimación de la carga tributaria. En el caso de República Dominicana el dato es del 2008.

b/ Solo incluye el gasto tributario del Gobierno Federal.

Fuente: Rodríguez, 2012, con datos de OCDE, Banco Mundial, Programa de Estudios Fiscales de la UNA y Ministerio de Hacienda.

en los últimos veinte años las reformas realizadas a la “Ley reguladora de todas las exoneraciones vigentes, derogatorias y excepciones” (n° 7293) y a la “Ley de simplificación y eficiencia tributaria” (n° 8114) no han incluido criterios de evaluación. En el primer caso se mantuvieron muchas exoneraciones y se agregaron nuevas¹⁵, que hoy tienen un gran peso entre los recursos no recaudados¹⁶; no se introdujeron disposiciones para medir la eficacia de las exenciones, ni se estableció la obligación de contar con un presupuesto de gasto tributario para dar seguimiento a los recursos no recaudados. En el segundo caso se eliminó una serie de exoneraciones del impuesto de ventas, pero estas fueron menores y no tuvieron un impacto permanente en la recaudación (Rodríguez, 2012).

El reto de evaluar en profundidad las exenciones y su impacto requiere estudios periódicos que estimen su costo fiscal, las alternativas y la viabilidad política de eliminarlas en caso oportuno. Como aporte a esta discusión, en el Decimoséptimo Informe se presentaron varios ejercicios de simulación en torno

CUADRO 3.13

Sectores y grupos beneficiarios de las exoneraciones vigentes

Grupos de bienes o actividad exonerada	Beneficiario
Bienes alimentarios	■ Consumidores en general, con mayor impacto en los hogares de deciles inferiores, por la importancia del gasto en alimentos en el ingreso.
Servicios	■ Consumidores en general, con una fuerte concentración en los dos últimos deciles, particularmente en el décimo (de mayores ingresos).
Insumos agropecuarios, maquinaria agrícola y productos veterinarios	■ Productores agropecuarios, particularmente aquellos que venden bienes finales exentos en el mercado local.
Rentas de personas jurídicas	■ Accionistas de las empresas (zonas francas). ■ En el caso de las cooperativas y las asociaciones, los beneficios se trasladan a sus asociados, en la forma de excedentes mayores ^{a/} .
Rentas de personas físicas	■ Asalariados en general que se benefician de la exoneración del aguinaldo y el salario escolar, con mayor impacto en las personas con salarios mayores ^{b/} .
Rentas pasivas del capital	■ Hogares de los deciles mayores, particularmente los del décimo ^{c/} .
Exoneraciones del impuesto a los combustibles	■ Líneas aéreas, flotas mercantes, flotas de cruceros y empresas de zonas francas.
Exoneraciones de impuestos de regímenes especiales	■ Consumidores y empresarios de actividades turísticas, organismos internacionales y sus funcionarios, instituciones y empresas públicas, y grupos de población particulares.

a/ La falta de información sobre el tipo de asociados en función de su ingreso impide conocer si el beneficio lo reciben personas de deciles bajos, medios o altos.

b/ Por la forma de cálculo del impuesto sobre el salario escolar, que se suma al salario del mes de enero a efecto de aplicarle el impuesto de renta, los mayores beneficiados de esta exoneración son las personas con los salarios más altos.

c/ Se toman en cuenta los datos de la ENIG sobre las fuentes de ingreso de los hogares, el tipo de rentas pasivas que tienen exenciones y las actividades financieras beneficiadas (cuyos mínimos de inversión son bastante elevados). Las participaciones de los fondos de desarrollo inmobiliario pueden tener valores mínimos de 50.000 dólares, mientras que las participaciones de fondos inmobiliarios tienen valores mínimos de 5.000 dólares.

Fuente: Rodríguez, 2012.

al impuesto de ventas, los cuales evidenciaron el alto grado de sensibilidad que tienen los hogares costarricenses frente a decisiones de quitar o agregar exoneraciones, situación que demanda mayores esfuerzos de negociación y búsqueda de acuerdos políticos.

Destinos específicos del gasto: en su mayoría carentes de financiamiento

La fijación de destinos específicos es una herramienta de política que surge como alternativa para asegurar la cobertura de ciertos gastos importantes para el desarrollo del país, en especial cuando hay un ambiente político de baja credibilidad. Así, la orientación de recursos hacia rubros específicos busca garantizar que las erogaciones se ejecuten de acuerdo con lo establecido. Sin embargo, existe preocupación por la ausencia de fuentes de financiamiento que efectivamente permitan cubrir esos gastos y por la capacidad real del Estado para proveer los recursos asignados, en momentos en que las finanzas públicas presentan un severo desbalance.

La legislación costarricense permite la creación de gastos con destinos específicos, es decir, obligaciones de asignación de recursos incluidas en el marco jurídico, ya sean de carácter legal o constitucional. Al igual que las exoneraciones, este mecanismo tiene efectos redistributivos importantes que no han sido verificados o cuantificados. Acciones en ese sentido resultan necesarias sobre todo en circunstancias de crisis, pues en tal caso la existencia de esta figura obliga a enfocar las medidas paliativas hacia el recorte de otros rubros, o bien al incumplimiento de las erogaciones establecidas.

En Costa Rica se pueden identificar dos tipos de gastos con destino específico, en función de su origen: los previstos en la Constitución (8% del PIB para educación y 6% de los ingresos del Gobierno Central para el Poder Judicial) y los creados mediante leyes. Estos últimos, a su vez, se pueden dividir en dos grupos, según tengan o no una fuente particular de ingreso que los financie. Cabe anotar, sin embargo, que la ausencia de fuentes de ingreso se da a contrapelo del

principio constitucional de equilibrio presupuestario, y de los esfuerzos que se han desplegado para integrar criterios de responsabilidad presupuestaria en el proceso de formulación de las leyes. En varias ediciones de este Informe se ha advertido que en el país cada vez más se reconocen derechos sin prever el financiamiento necesario para su tutela y protección, lo que genera presiones crecientes sobre un Estado que, por falta de recursos, es incapaz de satisfacer las demandas ciudadanas. Entre las leyes aprobadas en el año 2010, el 82,4% de las que amplían derechos y el 77,8% de las que asignan nuevas obligaciones al Estado, no cuentan con fuentes de financiamiento que aseguren su cumplimiento y sostenibilidad. Estos indicadores se deterioraron en el 2011, tal como se analiza en el capítulo 5 de este Informe.

De los principales gastos con destino específico creados en la última década, solo dos fueron dotados de una fuente de financiamiento: los de la “Ley del impuesto solidario para el fortalecimiento de los programas de vivienda” (n° 8683)¹⁷ y la “Ley de protección a víctimas y testigos” (n° 8720)¹⁸. En los demás casos se ha optado por redistribuir rentas existentes, sin considerar el uso que se estaba dando a los recursos al momento de aprobarse la norma que estableció el nuevo destino.

Fodesaf, Conavi, Dinadeco y las municipalidades son los cuatro destinos más importantes para este tipo de gastos; en 2011 las erogaciones dirigidas a ellos representaron un 1,6% del PIB, o un 12% de los ingresos tributarios. Estos rubros se tornarán muy vulnerables en los próximos años, dado que el gasto sin considerar el pago de intereses ha aumentado, y además se prevé un crecimiento en estos últimos. Como se sabe, el gasto en intereses, junto con las remuneraciones, tienen una gran incidencia sobre el déficit fiscal (Rodríguez, 2012).

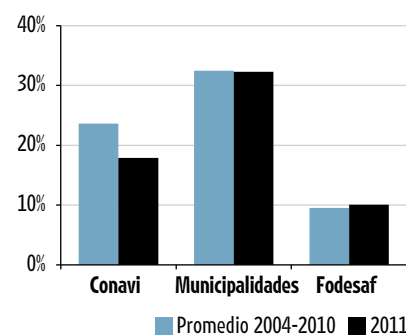
El análisis sobre el desempeño de las entidades mencionadas tiene dos vertientes. Por un lado, hay que considerar que las leyes que establecen los destinos específicos también estipulan montos determinados, que el Gobierno Central debe transferir a los entes res-

ponsables de administrar los recursos. En este aspecto ha sido frecuente el giro parcial de los fondos, por lo general debido a problemas fiscales o a la necesidad de atender otras prioridades. En años recientes esta situación ha mejorado, aunque no se ha logrado cerrar del todo las brechas. En el 2011, el Conavi y las municipalidades recibieron aproximadamente el 98% de los fondos asignados por ley y en Fodesaf la cifra ascendió a 84%, pero en Dinadeco la transferencia fue de apenas el 40% (Rodríguez, 2012).

La otra vertiente de este análisis tiene que ver con la eficiencia de las entidades responsables para ejecutar los recursos disponibles según lo indicado en sus presupuestos. En este ámbito persisten los problemas de subejecución. En 2011 solo el Conavi mostró una mejoría con respecto al promedio del período 2004-2010, ya que la proporción de gastos presupuestados que se quedaron sin realizar pasó del 24% al 18%, en el Fodesaf se mantiene el 32% y en las municipalidades el 10% de subejecución (gráfico 3.19).

GRÁFICO 3.19

Porcentaje del presupuesto subejecutado^{a/} en Conavi, Fodesaf y las municipalidades



a/ Corresponde a la relación entre los ingresos presupuestados y los gastos ejecutados.
Fuente: Elaboración propia con datos de la CGR.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EXENCIONES FISCALES Y DESTINOS ESPECÍFICOS DEL GASTO, véase Rodríguez, 2012, en www.estadonacion.or.cr

La inflación del país es una de las más bajas de América Latina

En el 2011 Costa Rica siguió registrando un nivel bajo de inflación (4,7%) y se mantuvo dentro de los rangos establecidos (gráfico 3.20) para avanzar hacia un esquema monetario de metas de inflación. De esa forma se busca ubicar este indicador, en el largo plazo, en niveles similares a los que presentan los principales socios comerciales del país (BCCR, 2012a).

El logro de una baja inflación, por tercer año consecutivo, fue impulsado por dos conjuntos de factores: los relacionados directamente con las decisiones de política monetaria y los asociados al comportamiento de la economía. En el primer caso destacan los avances en el uso de la tasa de interés como principal instrumento de control, que incide en un mejor manejo de la liquidez de la economía, la estabilidad en el tipo de cambio y la reducción de las expectativas de inflación, y en el segundo sobresalen las bajas presiones de demanda y la disminución de los precios internacionales del petróleo y los alimentos (Castro, 2012).

El resultado de 2011 trajo consigo dos logros adicionales. Por una parte, disminuyó la dispersión de precios entre los productos transables y no transables, así como entre los regulados y los no regulados; por otra, Costa Rica se distinguió por ser uno de los pocos países que redujeron su tasa de inflación

con respecto al año anterior y se ubicó entre las naciones de América Latina con los valores más bajos en este indicador.

Entre 2007 y 2010, la diferencia en el ritmo de crecimiento de los precios de los bienes y servicios transables (sujetos a comercio internacional, como alimentos, equipos médicos, vestimenta, entre otros) y los no transables (que no se comercializan en el exterior, como los servicios de construcción, peluquería, alimentación, entre otros) fue de 5,9 puntos porcentuales en perjuicio del segundo grupo, cuyos productos se encarecieron en mayor medida. En el 2011 esa relación bajó a 0,3 puntos. Esto se explica por el comportamiento que mostró el tipo de cambio durante ese año (menor volatilidad que en años anteriores) y por una menor presión de la demanda interna.

La fijación de los precios depende de la “transabilidad” de los productos y su nivel de competencia. En el caso de los bienes transables, los precios se determinan en los mercados externos y, por tanto, no pueden ser influenciados por un país pequeño como Costa Rica; los ajustes son menores y se adaptan con mayor facilidad a las variaciones del tipo de cambio¹⁹. Por el contrario, los precios de los bienes no transables dependen de la oferta local, lo que los hace más sensibles al comportamiento del tipo de cambio. La incertidumbre que enfrentan los productores de estos bienes los lleva a tratar de minimizar el impacto de una alta volatilidad en el valor de la moneda, y una forma de hacerlo es incorporar en los precios las eventuales alzas en ese indicador (Castro, 2012) y tener más cautela cuando la moneda se aprecia. Así pues, lo sucedido en 2011 se explica por la menor volatilidad que mostró el tipo de cambio y, además, porque los bienes no transables no experimentaron presiones de demanda que hicieran aumentar los precios, ya que la tasa de crecimiento del consumo de los hogares se mantuvo constante con respecto al año anterior. Esta situación fue contraria a la observada en 2010, cuando el consumo, particularmente del Gobierno, ejerció una fuerte presión de demanda

(Programa Estado de la Nación, 2011).

En el caso de los bienes y servicios regulados y no regulados la dispersión incluso cambio de sentido, al pasar de 1,3 a -0,96, es decir, los productos regulados registraron un nivel de inflación menor que el de los no regulados. Esto se debió al comportamiento del precio internacional del petróleo, cuya cotización se mantuvo por debajo de los ochenta dólares por barril durante buena parte del 2011, de modo que no hubo ajustes en los tarifas de los servicios regulados por la Aressep.

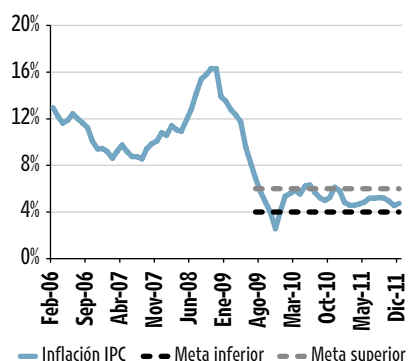
Las variaciones en el índice de precios al consumidor (IPC) tienen efectos redistributivos, puesto que impactan el poder adquisitivo de la población. Según nivel de ingresos, el descenso de la inflación ha favorecido a los hogares de menores ingresos. Para este grupo el indicador a diciembre del 2011 fue de 3,8%, mientras que para los hogares de ingresos altos el valor fue de 5,3%. Es importante destacar que, en gran medida, la reducción de los precios de los bienes y servicios que consumen los hogares de bajo ingreso responden al comportamiento positivo que tuvieron los precios de los alimentos y el petróleo, toda vez que los productos alimenticios básicos y el transporte representan un porcentaje importante en el gasto de estos hogares. Antes de la crisis (2008), cuando los alimentos registraron precios muy altos, la inflación para este grupo fue también más alta (gráfico 3.21). En este sentido, cabe advertir que las actuales condiciones de precios bajos podrían variar en el futuro.

Como se señaló anteriormente, el segundo logro en materia de inflación fue que Costa Rica se destacó como uno de los pocos países de la región que obtuvo una reducción de este indicador entre 2010 y 2011. De esta forma se ubicó dentro del conjunto de naciones con niveles de inflación menores al 5%, además de estar por debajo de las tasas registradas en economías dolarizadas (gráfico 3.22).

Como se ha venido documentando en Informes anteriores (Programa Estado de la Nación, 2010 y 2011), existen factores que limitan el logro de niveles de

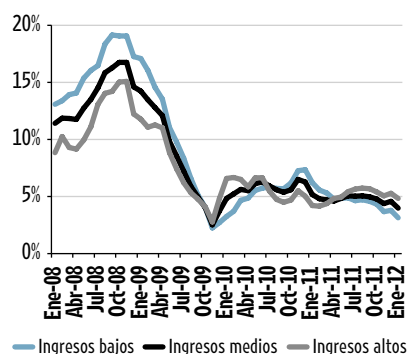
GRAFICO 3.20

Evolución del nivel de inflación



Fuente: Castro, 2012, con datos del BCCR.

GRAFICO 3.21

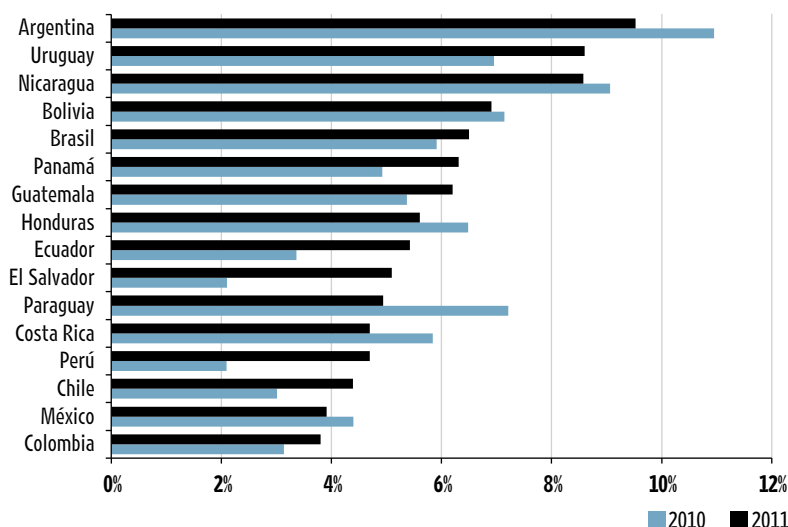
Evolución del IPC, por nivel de ingreso

Fuente: Elaboración propia con datos del INEC

inflación menores a los ya alcanzados, y que se relacionan con la estructura de la economía, como la inercia inflacionaria, la regulación de los precios de algunos bienes y la poca competencia en algunos mercados, entre otros. En 2011 algunos de estos factores modificaron su tendencia de la década y favorecieron la disminución en el nivel de precios. Por ejemplo, se observó una menor dispersión entre los componentes del IPC, como ya se explicó, y hubo una baja en las expectativas de inflación de los agentes económicos (gráfico 3.23). Esta última se viene observando desde el 2010. Sin embargo, persistió la dificultad para trasladar las variaciones del tipo de cambio a los precios finales. Ante una apreciación del colón como la experimentada en el último año, eran de esperar reducciones mayores.

Para determinar la capacidad que tiene una empresa para trasladar al cliente las variaciones del tipo de cambio se calcula el “coeficiente de traspaso” (*exchange rate pass-through*; Kozikowski, 2007). Este coeficiente oscila entre 0 y 1 (cero significa que un aumento o disminución del tipo de cambio no provoca ajustes en los precios domésticos de los bienes y servicios; uno indica que las empresas trasladan al precio el 100% de los aumentos o disminuciones del tipo de cambio²⁰). Estimaciones realizadas por el BCCR muestran que el valor de este coeficiente se ha venido reduciendo a partir

GRAFICO 3.22

Evolución de la inflación en varios países de América Latina

Fuente: Castro, 2012, con datos del BCCR.

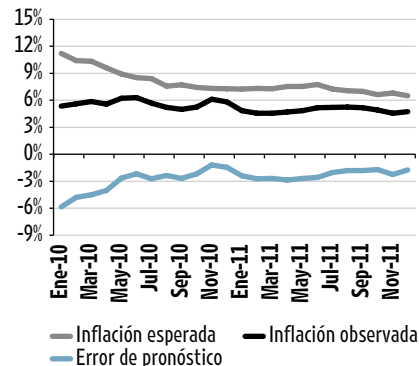
del establecimiento del actual régimen cambiario, pues pasó de 0,4 entre enero de 1996 y septiembre de 2006, a 0,2 entre octubre de 2006 y diciembre de 2008. Esto confirma que el traspaso del tipo de cambio a los precios no es el esperado. Además se ha modificado el lapso entre el momento en que se registra un cambio en el valor de la moneda y su incorporación en los precios: anteriormente esto sucedía en un plazo de cuatro meses, pero en la actualidad se hace en el mismo mes en que ocurre la variación (Castro, 2012). Esto es más común en mercados que tienen poca competencia o en los negocios que manejan inventarios acumulados.

Alzas en tasas de interés locales afectarán estabilidad económica y financiera

En los primeros nueve meses de 2011 el comportamiento de las tasas de interés fue estable. Sin embargo, esta situación cambió en el último trimestre de ese año, y con mayor fuerza en los primeros meses del 2012, cuando se registró un incremento en las tasas de interés en colones. Esto se asocia fundamentalmente a las dificultades financieras del Gobierno Central.

Otros dos factores influyeron en el comportamiento de las tasas de interés: una mayor demanda de crédito, que

GRAFICO 3.23

Inflación observada, inflación esperada y error de pronóstico^{a/}

a/ El error de pronóstico muestra la diferencia entre los niveles de inflación observados y los esperados por los agentes económicos.

Fuente: Castro, 2012, con datos del BCCR.

llevó a los bancos -sobre todo estatales- a captar fondos del público, y las acciones realizadas por esas mismas entidades para equilibrar sus balances financieros, a raíz de la desmejora en los indicadores de morosidad producto de la crisis internacional. La cartera atrasada de los bancos comerciales del Estado²¹ pasó de 4,8% en 2008, a 6,4% en 2011.

La tasa básica pasiva (TBP)²² inició y terminó el 2011 en 8,0%, pero en el

transcurso del año hubo fuertes oscilaciones. En los primeros nueve meses, la TBP disminuyó 75 puntos base²³, al pasar de 8,00% a 7,25% para finales de septiembre. En el último trimestre ese descenso se revirtió, y en los primeros cinco meses del 2012 la TBP mostró una tendencia al alza que la ubicó en 10% en términos nominales y 6,5% en términos reales (gráfico 3.24).

El aumento de las tasas de interés pasivas repercutió con rezago sobre las tasas de interés activas. La tasa promedio en colones del Sistema Financiero Nacional (SFN) disminuyó casi un punto porcentual (de 18,3% a 17,4%²⁴). No obstante, esa tendencia se modificó en los primeros meses del 2012, cuando se registró un incremento de 188 puntos base, que llevó la tasa de interés activa promedio del SFN al 19,2%. Este comportamiento indica que las instituciones financieras buscaron operar con un margen de intermediación superior al 9%, lo que a su vez implica la transferencia del aumento a las tasas que se cobran al público, una práctica que afecta la capacidad de pago de los deudores.

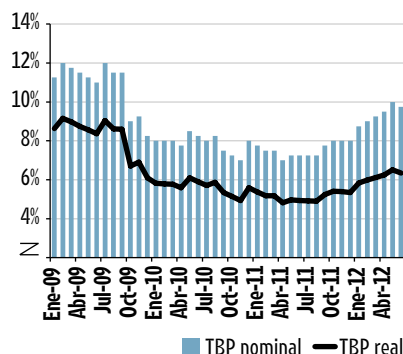
Por su parte, las tasas de interés en dólares mantuvieron una tendencia al alza, explicada por el incremento en la colocación de créditos denominados en esa moneda. La tasa de interés pasiva bruta promedio del SFN para depósitos en dólares inició el 2011 en 0,8% y terminó en 0,97%, en tanto que la tasa de interés activa promedio para préstamos en la misma divisa dólares pasó de 9,5% a 10,3%. En los primeros cinco meses de 2012 la tendencia se aceleró: la tasa pasiva aumentó en 51 puntos base y la tasa activa promedio registró un incremento de 57 puntos base (Castro, 2012).

La estabilidad y la tendencia a la baja registrada por de las tasas de interés activas a inicios del 2011, unidas a la recuperación de la actividad económica, impulsaron el crédito al sector privado, principalmente en las líneas de vivienda, consumo y comercio. Por moneda, se dinamizó el crédito en dólares, mientras que en los depósitos predominó el colón.

La dolarización de activos (créditos) y la “colonización” de pasivos (depósitos)

GRAFICO 3.24

Evolución de la tasa básica pasiva



Fuente: Elaboración propia, con datos del BCCR.

plantean desafíos y riesgos para los balances financieros. Para operar en un régimen flexible del tipo de cambio se requiere contar con instrumentos que permitan reducir o manejar la dolarización existente. En los países donde prevalecen dos monedas se han aplicado diversos mecanismos para lograr ese objetivo. Uno de ellos consiste en una agenda de “desdolarización” activa e impulsada por el mercado, que cubre dos frentes: i) revisión de la regulación para administrar los riesgos de la dolarización en el sector financiero y ii) promoción del uso de la moneda local. De modo alternativo, y desde una posición más intervencionista, se han utilizado medidas más agresivas que limitan directamente la dolarización (Ize y Levy, 2006).

Unido a lo anterior, el comportamiento de las tasas de interés limita el margen de acción de la política monetaria para apoyar la estabilidad y reaccionar ante una eventual recaída de la economía mundial. Además agrava las presiones fiscales por la vía del incremento del gasto en intereses de deuda que debe realizar el Gobierno.

Política monetaria y cambiaria: un proceso en transición que enfrenta riesgos

En el año bajo análisis, el tipo de cambio se mantuvo en el límite inferior de la banda cambiaria (en 505 colones por dólar) y presentó una menor volatilidad.

El bajo nivel mostrado por el tipo de cambio en 2010 y 2011 se explica en buena medida por la presión fiscal, que incidió considerablemente en la entrada de capitales. En esos años, la cuenta de inversión de cartera proveniente de los títulos de deuda ascendió a 633,7 millones de dólares, casi un 40% por encima de los ingresos de capitales registrados en el bienio previo a la crisis (2007-2008). Otros factores que presionaron a la baja el tipo de cambio fueron el proceso de “colonización”, que demanda mayor moneda local, el crecimiento de las exportaciones, sobre todo de servicios, y mayores flujos de IED.

En términos generales, el resultado en la riqueza financiera evidencia un proceso de “desdolarización”. En 2011 el porcentaje denominado en moneda extranjera bajó a 36,7%, en comparación con las cifras de 39,8% y 42,9% registradas en diciembre de 2010 y diciembre de 2009, respectivamente. Tomando en cuenta que la política monetaria tiene un limitado margen de acción en dólares, este resultado es positivo, aunque no resuelve los riesgos implícitos en una economía bimonetaria.

En cuanto a la menor volatilidad del tipo de cambio, cuya apreciación pasó de 10% a inicios del 2011, a 2% en el último cuatrimestre (gráfico 3.25), los factores explicativos fueron:

- Acumulación de reservas: pese a que la balanza de pagos registró déficit en cuenta corriente, éste fue compensado por el superávit en la cuenta de capital y financiera²⁵.
- Estructura del endeudamiento externo: la proporción de la deuda de corto plazo con respecto a la deuda externa total ha sido menor en los años posteriores a la crisis. Esto disminuye la presión sobre el mercado cambiario, ya que se requiere una menor cantidad de divisas para hacer frente a la deuda externa de corto plazo.
- Existencia de tipos de cambio de intervención explícitos: durante el primer semestre del 2011 el BCCR intervino en el mercado para evitar

que el tipo de cambio se ajustara por debajo del tipo de cambio de intervención de compra²⁶ y, por ende, que ocurrieran variaciones mayores en este indicador (Castro, 2012).

En los siguientes párrafos se presentan los resultados de una sistematización realizada por Castro (2012), sobre los principales riesgos que enfrenta la actual política monetaria, los cuales están relacionados con las restricciones que imponen una economía bimonetaria, la entrada y salida de capitales de corto plazo y el tipo de intervención en el mercado cambiario. A estos riesgos se agregan, en la actual coyuntura, la incertidumbre internacional y las presiones fiscales.

En lo que concierne a las restricciones propias de una economía bimonetaria que funciona bajo un esquema de metas de inflación, el tipo de cambio es la variable que asimila los choques externos derivados de la cantidad de divisas que salgan o entren a la economía. Si el choque es adverso, el tipo de cambio tenderá a aumentar, y si es favorable la moneda se apreciará. Estas oscilaciones tienen impacto en el sector productivo y, por tanto, pueden generar presiones para que la política monetaria se desvíe del objetivo de mantener la inflación y se enfoque, más bien, en el control del tipo de cambio. Esta situa-

ción incide en el comportamiento de las personas, pues tanto el sector privado como el público realizan sus labores de administración en un sistema que no cuenta con herramientas (derivados cambiarios) que les permitan gestionar los riesgos cambiarios²⁷. Algunos instrumentos de política empleados en otros países para manejar este riesgo son: i) impulso de una activa política de “desdolarización”, mediante la revisión de la regulación para administrar los riesgos de la dolarización financiera y promover el uso de la moneda local u otros mecanismos de indexación, ii) desarrollo de un mercado de derivados privado, por medio del cual se negocie la volatilidad y se distribuya el riesgo de las fluctuaciones del tipo de cambio, y iii) definición de reglas de intervención por parte del Banco Central, con el fin de reducir la volatilidad.

Los flujos de capital constituyen un segundo riesgo para el manejo de la política cambiaria. Ante una entrada fuerte de capitales de corto plazo, se podrían dar variaciones en el tipo de cambio con efectos reales en la economía. En septiembre de 2011 se observó cómo el Banco Nacional Suizo introdujo una paridad fija de 1,2 francos suizos por euro como cotización mínima, para evitar la revaluación de su moneda. En el respectivo comunicado de prensa se señala que la sobrevaluación del

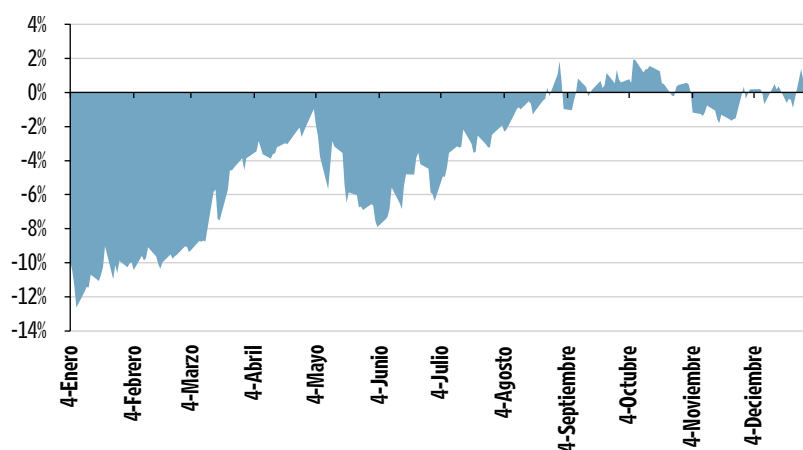
franco amenazaba a la economía y aumentaba el riesgo de un desarrollo deflacionario (Banco Nacional Suizo, 2012). Algunas medidas que pueden ayudar en el manejo de este riesgo son: i) identificar la afluencia capitales de corto plazo (por parte de la autoridad monetaria), ii) aplicar controles de capital de forma temporal, iii) hacer uso de encajes mínimos diferenciados por moneda (en el caso costarricense esto requeriría la revisión del límite legal que establece un porcentaje máximo al encaje mínimo), iv) establecer una paridad fija mínima para evitar revaluación no deseada y v) revisar el nivel de tasa de interés de política monetaria y, por ende, de la estructura de tasas de interés de la economía.

El tercer riesgo tiene que ver con los mecanismos de intervención en el mercado cambiario, específicamente con la definición de reglas explícitas o implícitas por parte de la autoridad monetaria y la rendición de cuentas sobre los procesos de intervención, factores que ayudan a administrar el riesgo. Esto tiene relación con la ambivalencia que muestra el BCCR cuando anuncia (desde hace casi seis años) la intención de migrar hacia un sistema de metas de inflación, pero continúa ejerciendo cierto control sobre las variaciones del tipo de cambio cuando éste se “pega” a la banda.

La incertidumbre internacional es el cuarto factor de riesgo. Ante este escenario el tipo de cambio tenderá a subir y, por ende, repercutirá en las hojas de balance del sector empresarial; eventualmente también presionaría los activos de reserva del BCCR. Para hacer frente a tal situación se podrían considerar las siguientes medidas: i) identificar los factores de riesgo en el entorno de incertidumbre internacional, ii) revisar y monitorear el saldo de deuda externa, tanto pública como privada, para determinar su vulnerabilidad ante una caída repentina del financiamiento, iii) si el tipo de cambio alcanzara el límite superior de la banda y pusiera en riesgo los activos de reserva, la autoridad monetaria tendría que valorar la posibilidad de dejar de lado la defensa de la banda superior, y iv) desarrollar un mercado de derivados

GRAFICO 3.25

Variación interanual del tipo de cambio. 2011



Fuente: Castro, 2012, con datos del BCCR.

privado, por medio del cual se distribuya el riesgo de un alza en el tipo de cambio.

Finalmente, el quinto riesgo proviene de las presiones que ejerce el desbalance fiscal. La persistencia de ese déficit podría incrementar la carga de la deuda pública con respecto al PIB y elevar las tasas de interés locales, lo que a su vez, podría modificar el comportamiento de la inflación, con los consecuentes efectos sobre la economía real. En este escenario sería conveniente impulsar reformas fiscales que ayuden a aumentar ingresos y mejorar gastos, así como revisar el nivel de la tasa de interés de política monetaria (cuadro 3.14).

En otro orden de ideas, no se debe perder la perspectiva del entorno económico mundial y los cambios que ha experimentado desde que se instauró el régimen cambiario vigente. En el 2006 y los siguientes dos años, el país mostraba un buen ritmo de crecimiento económico y un balance positivo en las finanzas públicas, es decir, un escenario propicio para introducir el régimen cambiario de flotación. Sin embargo, a mediados del 2008 el entorno mundial cambió drásticamente, llegó la crisis que condujo

a la reducción de las tasas de interés internacionales y ocasionó un intenso flujo de capitales especulativos hacia América Latina, lo que a su vez dio lugar a la apreciación de las monedas de muchos países de la región, incluida Costa Rica. Por otra parte, las medidas adoptadas para enfrentar la crisis generaron un déficit fiscal importante, que hoy está afectando las tasas de interés y limitando el margen de acción de la política monetaria. Esta situación, sumada a los riesgos antes analizados, cambió radicalmente el contexto en que se desenvuelve la política monetaria, pues ha quedado demostrado que los factores que inciden en la inflación no son solo de tipo monetario (control de liquidez en la economía), sino que además están ligados al desempeño de la economía global.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**ALCANCES Y RETOS DE LA POLÍTICA
MONETARIA**,
véase Castro, 2012, en
www.estadonacion.or.cr

Nuevos retos para la política monetaria: manejo de las tensiones políticas

Las metas de inflación constituyen el objetivo de la actual política monetaria costarricense y han tenido logros importantes, como se documentó en apartados anteriores. Sin embargo, la modificación del régimen cambiario, como parte de las acciones necesarias para alcanzar ese objetivo, enfrenta nuevos retos, relacionados con el impacto distributivo desigual que el régimen está teniendo en la economía y con el manejo político que se deriva de esa realidad. Alonso (2012b) llevó a cabo una consulta para conocer la opinión de diversos actores sobre el manejo de la política cambiaria. En ese proceso participó un grupo de expertos (economistas y académicos) y no expertos (empresarios y representantes de cámaras), cuyas actividades se ven expuestas a las oscilaciones del tipo de cambio. La información recabada no es estadísticamente significativa, pero sí da cuenta de los puntos de vista de actores influyentes.

Las conclusiones a las que se llegó mediante este ejercicio no deben

CUADRO 3.14

Riesgos de la política monetaria en el contexto actual

Riesgo	Instrumentos y medidas de política utilizados en otros países
Restricción de una economía bimonetaria	■ Aplicación de una política activa de desdolarización. ■ Definición de reglas de intervención para reducir la volatilidad. ■ Desarrollo de un mercado de derivados.
Flujos de capital de corto plazo	■ Identificación de la afluencia de flujos de capital de corto plazo. ■ Adopción temporal de controles de capital. ■ Utilización del encaje mínimo. ■ Establecimiento de una paridad fija mínima para evitar revaluación no deseada. ■ Revisión del nivel de tasa de interés de política monetaria y la estructura de las tasas de interés de la economía.
Incertidumbre internacional	■ Identificación de los riesgos en el entorno de incertidumbre internacional. ■ Revisión y monitoreo del saldo de deuda externa. ■ Posibilidad de dejar de lado la defensa de la banda. ■ Desarrollo de un mercado de derivados privado.
Situación fiscal	■ Reforma fiscal. ■ Revisión del nivel de tasa de interés.
Mecanismos de intervención en el mercado cambiario	■ Definición de reglas de intervención. ■ Rendición de cuentas sobre los procesos de intervención.

Fuente: Castro, 2012.

interpretarse como el resultado de un análisis técnico sobre la política monetaria, sino como las percepciones y puntos de vista que explican el acuerdo o desacuerdo de las personas consultadas con el régimen actual. Independientemente de que estas opiniones tengan como trasfondo los intereses de sectores o grupos específicos, lo relevante es identificar las áreas en que existe descontento, que podrían generar tensión a la hora de tomar decisiones en esta materia y que, por tanto, pueden ser un insumo de utilidad para las autoridades correspondientes.

Con el anterior régimen cambiario, los efectos distributivos desiguales se derivaban de oscilaciones del tipo de cambio que sucedían en un entorno de completa certeza. El riesgo era manejado en su totalidad por la entidad responsable, el Banco Central. Con el régimen actual el panorama es muy distinto, pues el riesgo y la incertidumbre fueron trasladados a los actores de la economía. En estas circunstancias tres nuevos elementos han adquirido relevancia; el primero es la economía política, que permite entender la posición de los actores involucrados y las presiones que pueden generar; el segundo es la necesidad de discutir la implementación de instrumentos de política monetaria adicionales a los que se han aplicado tradicionalmente, y el tercero es la urgencia de acelerar los esfuerzos para promover el desarrollo productivo, toda vez que la baja inflación es insuficiente para resolver los problemas estructurales existentes, que se agravan en un contexto de apreciación cambiaria y riesgo de una nueva contracción de la economía global. Sobre este último punto se debe tener presente que hay sectores y grupos de empresas que no conocen o no cuentan con los mecanismos necesarios para manejar las pérdidas ocasionadas por las variaciones en el tipo de cambio. Compensar los efectos de esas variaciones requiere, además, aumentos de productividad que solo se logran en el largo plazo y que dependen en mucho de la política pública enfocada a estimular a los sectores productivos.

De manera generalizada los consultados critican el manejo que se ha hecho

de la política cambiaria. No se plantea regresar al régimen anterior, ni migrar a uno distinto; lo que genera dudas es la capacidad de reacción del actual régimen frente a los riesgos, la poca o nula aplicación de instrumentos adicionales de política monetaria que podrían ayudar a obtener mejores resultados, y las dificultades que ese vacío puede generar en el desarrollo productivo, dado que el país muestra un rezago importante en el fomento de mayores niveles de productividad, en un entorno en el que existen grandes brechas entre sectores y entre regiones. En este sentido, los actores identificaron algunos factores que inciden en el nivel y oscilación del tipo de cambio y afectan el desempeño de algunos sectores. Entre ellos están los siguientes:

- **Tamaño del mercado.** Un mercado pequeño se presta para que la oferta y la demanda de divisas sean impactadas por los movimientos y decisiones de pequeños grupos de actores. Esta situación abre espacios para la manipulación, lo que a su vez genera una alta volatilidad, nada conveniente para el desarrollo de los sectores productivos. Existe el riesgo de que esta vulnerabilidad sea aprovechada en los movimientos de capital que realizan los bancos del exterior que operan en el país.

- **El rezago en la productividad limita la posibilidad de contrarrestar los efectos de la apreciación.** Dado que la apreciación cambiaria puede generar pérdidas económicas a las empresas²⁸, se deben realizar esfuerzos para mejorar y, si es necesario, modificar la gestión y los costos derivados del funcionamiento de los negocios para compensar esas pérdidas. Las empresas han tomado acciones para incrementar su productividad, pero su avance depende de sus capacidades internas y de factores externos ligados a la política pública y el contexto internacional. Además, por la estructura de algunos mercados, la apreciación cambiaria no se ha traducido en menores precios -tal como se

documentó antes, al comentar la reducción del coeficiente de traspaso- lo cual entorpece el mejoramiento de los niveles de productividad.

- **Riesgo de entrada de capitales especulativos.** Los acontecimientos de los últimos años han demostrado que mucho de la apreciación cambiaria se debe a la entrada de capitales que aprovecharon el diferencial de las tasas de interés. Las personas consultadas coincidieron en la necesidad de utilizar instrumentos que limiten el ingreso de capitales especulativos, por los efectos adversos que tiene la acelerada apreciación en el desempeño del sector real de la economía. Contrario a otros países de la región, como Brasil y Perú, en Costa Rica no se han usado instrumentos que tengan un efecto significativo en las entradas de capitales especulativos, tales como encajes a préstamos del exterior, encajes a depósitos en moneda local de no residentes, encajes especiales, encajes a los ingresos de capital, intervenciones para la compra de divisas, e impuestos a la entrada de capitales, entre otros, algunos de los cuales incluso están contemplados en la Ley Orgánica del BCCR; otros demandarían cambios en la legislación.

Además, los participantes en la consulta expresaron descontento por el impacto que ha tenido en sus actividades el actual régimen cambiario. Específicamente mencionaron las siguientes situaciones:

- **Impacto negativo sobre los sectores exportador y turístico.** Las empresas que facturan en dólares y gastan en colones sufren reducciones en sus balances cuando convierten la moneda extranjera en moneda local y ésta última está apreciada. Incluso pueden ocurrir pérdidas si el tipo de cambio sigue bajando. En este grupo están las micro y pequeñas empresas locales vinculadas al sector exportador, y las más afectadas son las de agroexportación y de turismo.

- Lenta implementación de un mercado de derivados. Los derivados son instrumentos que permiten a los empresarios manejar las pérdidas generadas por la volatilidad del tipo de cambio. Sin embargo, en Costa Rica no se conocen, el reglamento para su implementación es complejo y el mercado es pequeño, por lo que no genera las presiones de oferta y demanda suficientes para su desarrollo.
- Señales confusas del manejo del BCCR. Se percibe incertidumbre en torno a la decisión de la autoridad monetaria de migrar hacia un régimen

flexible, como está planteado en el esquema de metas de inflación. El entorno actual presenta riesgos que demandan mayor transparencia y mayor certeza para los agentes económicos (empresarios y consumidores) acerca de la capacidad de la política monetaria para enfrentarlos.

Es claro que detrás de críticas al régimen cambiario hay distintas motivaciones: desde aquellas que responden a los efectos directos que tiene en sectores específicos de la economía, hasta otras que se relacionan con aspectos técnicos del manejo y los riesgos de la política monetaria.

Aunque ninguna de las personas consultadas propuso regresar al régimen anterior o sustituir el actual, sus percepciones evidencian que el régimen cambiario no es un instrumento neutro, sino que afecta y puede verse afectado por las expectativas de los agentes económicos. Esto sugiere la necesidad de que las autoridades responsables presten atención a esas expectativas al decidir los pasos futuros en la gestión y administración de la política cambiaria.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE CONSULTA SOBRE RÉGIMEN CAMBIARIO, véase Alonso, 2012b, en www.estadonacion.or.cr

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Karla Meneses.

Se elaboraron los siguientes insumos: "Impactos de la recuperación económica en la producción, el empleo y los ingresos (2010-2011)", de Julio Rosales; "Desempeño del sector externo costarricense en el 2011: el caso del sector de servicios y el turismo", de Luis Alonso Sancho; "Capacidades productivas para generar y absorber riqueza: un enfoque territorial", de Ricardo Matarrita; "Evolución de la pobreza, el empleo y los ingresos durante el 2011: características socioeconómicas y de entorno en las que vive la persona adulta mayor en Costa Rica y principales avances en el diseño e implementación de los programas Comunidades Solidarias y la Red Nacional de Cuido", de Pablo Sauma; "Sostenibilidad, solvencia y contribución al crecimiento de la política fiscal costarricense", de Melvin Garita; "Efectos de la reforma de la Ley de Zonas Francas" y "Valoración crítica a cinco años de funcionamiento del régimen cambiario: consensos y desacuerdos", de Eduardo Alonso; "Evolución de las exoneraciones fiscales y los destinos específicos de impuestos en los últimos veinte años", de

Fernando Rodríguez; "Principales resultados y limitaciones de la política monetaria y cambiaria en el 2011", de Isaac Castro.

Se realizaron las siguientes contribuciones especiales: "Tendencias de la IED en América Latina: IED se reactiva y repunta en la región", de la Cepal; "Encadenamientos productivos en Costa Rica: el rol de la agencia de promoción de encadenamientos", de José Flores, y "Resumen del estado de las Mipyme: segunda encuesta nacional de Mipyme", del Observatorio de Mipymes de la UNED, y "Nueva fuente de información sobre el mercado laboral: Encuesta Continua de Empleo", del INEC. ProDus-UCR realizó el mapa 3.1.

Un agradecimiento especial a: José Angulo, por sus aportes al documento sobre el régimen cambiario, a Julio Rosales por sus contribuciones en la etapa de abordaje de investigación y en la lectura de las ponencias, y a Max Soto por la lectura crítica del capítulo.

La edición técnica fue realizada por Karla Meneses, Miguel Gutiérrez Saxe y Jorge Vargas Culléll. Se agradecen los comentarios de Francisco de Paula Gutiérrez, Helio Fallas, la

División Económica del BCCR e Irene Arguedas, de Comex.

La revisión de cifras la efectuó Karla Meneses.

Los talleres de consulta se realizaron los días 7 de junio y 20 de julio de 2012, con la participación de Alberto Alonso, Jason Alvarado, Betsabé Álvarez, Irene Arguedas, Geovanny Barboza, Rolando Barrantes, Margarita Bolaños, Laura Bonilla, Alvaro Cáliz, Martha Castillo, Isaac Castro, Mauricio Castro, Leonardo Chacón, Juan Ernesto Cruz, Helio Fallas, Francisco Gamboa, Orlando García, Melvin Garita, María Elena González, Miguel Gutiérrez, Jennyfer León, Pedro León, Miguel Loria, Kattia Madrigal, Ricardo Matarrita, Karla Meneses, Leonardo Merino, Guido Miranda, Federico Mora, Natalia Morales, Sergio Navas, José Pacheco, Yeison Paniagua, Eduardo Prado, Luis Ramírez, Álvaro Ramos, Luis Rivera, Lucrecia Rodríguez, Susan Rodríguez, Christopher Sanabria, Albán Sánchez, Luis Alonso Sancho, José Fulvio Sandoval, Max Soto, Hazel Valverde, Jorge Vargas, Pablo Villamichel y Norberto Zúñiga.

NOTAS

1 Por empleo decente se entiende aquel que se da en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad (OIT, 1999).

2 La competitividad auténtica se refiere a la presencia de ventajas productivas adquiridas (ventajas competitivas y no comparativas), la incorporación del progreso técnico y el aumento de la productividad (Hernández, 2004).

3 También debe estar fundamentada en la remoción de los factores estructurales que causan inflación inercial.

4 Contar con un clima de negocios adecuado, tanto para la empresa local como para la extranjera, es un elemento esencial para generar un proceso sostenible de inversión, lo cual a su vez constituye un círculo virtuoso de ahorro.

5 Es importante señalar que si bien la “nueva economía” corresponde en mucho a actividades relacionadas con el mercado internacional, como las exportaciones de bienes y servicios (zonas francas, turismo, sector financiero, servicios empresariales), también incluye actividades que han cobrado fuerza en los últimos años, como el mercadeo, la publicidad y la informática, entre otras. De igual forma, en el grupo de “zonas francas” no se consideran todas las actividades que ahí se realizan, sino únicamente aquellas que tienen un peso importante en el dinamismo exportador y son de reciente surgimiento. Para más detalle sobre la metodología de clasificación véase Meneses (2009 y 2011).

6 Estos rubros explican cerca del 62% del incremento que registraron las importaciones totales entre el primer cuatrimestre del 2012 y el mismo período del 2011. Alrededor del 21% corresponde a los bienes de consumo y un 17% a la factura petrolera.

7 Corresponde al promedio de los bancos a diciembre de cada año. Toma en cuenta el Banco de Costa Rica, el Banco Nacional y el Banco Crédito Agrícola de Cartago.

8 Las cifras globales recopiladas por el Banco Central no ofrecen información acerca de las inversiones individuales realizadas las empresas, que ayudaría a explicar con mayor detalle este crecimiento.

9 En 2010 la región recibió 120.880 millones de dólares. En 2009, en plena crisis económica internacional, el monto fue de 81.589 millones de dólares, equivalentes a una caída de 40,4% con respecto a 2008.

10 En 2010 los sectores de manufactura avanzada y ciencias de la vida fueron declarados como sectores estratégicos para el país. (*La Gaceta* n° 229, del 25 de noviembre de 2010).

11 Sin tomar en cuenta el territorio de áreas protegidas.

12 Este índice fue elaborado por la Escuela de Estadística de la Universidad de Costa Rica y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Para mayor detalle consúltese el *Atlas del Desarrollo Humano Cantonal de Costa Rica 2011* (PNUD-Costa Rica y UCR, 2011).

13 La ecuación utilizada para estas estimaciones es:

$$sp_t = d_t \frac{r - g}{1 - g}$$

Donde sp es el saldo primario, d es la deuda pública como porcentaje del PIB, r la tasa de interés real implícita y g la tasa de crecimiento real de la economía. Al cierre del 2011 la deuda pública total como porcentaje del PIB era de 44,6%, la tasa de interés real implícita rondaba el 3% y el crecimiento esperado para la economía en los próximos dos años se estimaba en 4%.

14 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.

15 Específicamente se dispuso la exoneración del salario escolar y la de los impuestos que pesaban sobre las loterías, así como sobre las adquisiciones de bienes y servicios que realizara la Junta de Protección Social.

16 La reforma a la Ley 7293 mantuvo sin modificaciones importantes las exoneraciones del impuesto de ventas, que representan el 3,68% del PIB.

17 Se creó un impuesto a las viviendas de alto valor, cuya recaudación aportará el financiamiento requerido.

18 Su nombre completo es “Ley de protección a víctimas, testigos y demás sujetos intervinientes en el proceso penal, reformas y adición al Código Procesal Penal y al Código Penal”. Para su financiamiento se eliminó la exoneración sobre los intereses de los títulos valores en dólares emitidos por el Ministerio de Hacienda, el Banco Central y los bancos públicos.

19 Otro factor que explica los ajustes de precios son las diferencias en la tasa de crecimiento de la productividad, la cual tiene una mayor variación en los sectores vinculados al comercio internacional.

20 Estos casos son muy raros. Ocurren solo si existen demandas que reaccionan con una alta sensibilidad a variaciones en los precios, o bien por efecto de políticas empresariales deliberadas.

21 Corresponde al promedio a diciembre de cada año. Toma en cuenta el Banco de Costa Rica, el Banco Nacional y el Banco Crédito Agrícola de Cartago.

22 La TBP es un promedio ponderado de las tasas de interés de captación brutas en colones, negociadas por los intermediarios financieros residentes en el país, y las tasas de interés de los instrumentos de captación del BCCR y el Ministerio de Hacienda, negociadas tanto en el mercado primario como en el secundario, todas ellas a plazos de entre 150 y 210 días.

23 Un punto base corresponde a 0,01%, por lo que 100 puntos base equivalen a 1,00%.

24 En su punto máximo este descenso se acercó a los 150 puntos base, en particular porque la tasa de interés activa promedio máxima fue de 18,50%, mientras que la tasa de interés activa promedio mínima se ubicó en 17,08%.

25 A diciembre de 2011, las reservas monetarias internacionales del BCCR sumaban 4.755,8 millones de dólares, en comparación con el saldo registrado en diciembre de 2010, de 4.627,2 millones de dólares.

26 Este mecanismo se ha utilizado no solo cuando el tipo de cambio se ajusta a la baja, sino también cuando se ajusta al alza. El BCCR ha usado el tipo de cambio de intervención de venta para evitar un ajuste completo al alza, tal como sucedió durante buena parte de 2008 y 2009.

27 Para comprender la importancia del desarrollo de un mercado de derivados cambiarios, piénsese en la dificultad que enfrentarían los administradores, tanto del sector privado como del público, si no existiese un mercado de seguros, en los cuales se realice una cobertura de determinados riesgos.

28 Un ejemplo es la piña, tercer producto de exportación, que participa con un 6,9% en las exportaciones totales del país. Entre diciembre de 2009 y febrero de 2011 el precio por caja de la fruta se mantuvo en 5,75 dólares. El tipo de cambio en diciembre del 2009 fue 573 colones por dólar, mientras que en febrero del 2011 fue de 495 colones. El ingreso por caja de piña se redujo de 3.294,75 colones a 2.846,25. Por su parte, el salario por trabajador en diciembre de 2009 era de 256.464 colones, y en febrero de 2011 era de 287.976 colones. Esto significa que, para cubrir el salario de un trabajador hoy en día es necesario vender veintitres cajas de piña más de las que se vendía antes de la revaluación del colón (Alonso, 2012b).

CAPÍTULO
4

Armonía con la naturaleza

ÍNDICE

Hallazgos relevantes**Valoración general****Valoración del Decimoséptimo Informe****Aspiraciones****Introducción****Resultados de la gestión ambiental**

Cambiar la matriz energética mejoraría el balance en huella ecológica

Contaminación sónica: alto impacto urbano y escasa protección legal

Mayor conocimiento, pero débil protección del recurso hídrico

Avances insuficientes en la gestión ambiental agrícola

Contaminantes emergentes encienden alarmas

Conservación: fortaleza en tierra, rezago en mares y humedales

Se confirma recuperación de cobertura forestal

Vulnerabilidad social y exposición mantienen alto impacto de desastres

Procesos de la gestión ambiental

Políticas de ordenamiento urbano y territorial: fallida continuidad

Anillo de contención atenuó peores escenarios de expansión urbana

Intenso debate por rechazo del Prugam y presentación del Potgam

Normativa ambiental: temas importantes siguen sin resolverse

Conflictividad ambiental de nuevo en niveles históricos

Vacíos en la custodia de los recursos hídricos

Sin progresos en el manejo de residuos sólidos

Capacidades para la gestión ambiental

HALLAZGOS RELEVANTES

» En 2011 el país mantuvo una deuda ecológica: cada costarricense utilizó un 8% más del territorio disponible para satisfacer su demanda de recursos naturales.

» Las emisiones de carbono son la principal causa de esa brecha, pues representan un 27% de la huella ecológica total. Se estima que una reducción de 27% en las emisiones permitiría alcanzar el balance en este índice.

» Entraron en operación tres proyectos que generarán 182 megavatios de energía limpia; aun así, el sistema eléctrico siguió siendo vulnerable a la reducción de caudales y un 9,5% de la electricidad fue producida con hidrocarburos, el mayor porcentaje en quince años.

» En treinta años, el ruido estimado por la creciente flota vehicular ha quintuplicado los niveles adecuados para permitir la comunicación oral fluida.

» Entró en vigencia la norma "Sistema de gestión para demostrar la C-neutralidad", del Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica (Inteco). Sin embargo, no existe un mecanismo de certificación oficial, ni una medición del avance del país hacia la meta de "carbono-neutralidad" en 2021.

» Cada habitante de Costa Rica consume un promedio de 1.490 metros cúbicos de agua al año, un 8% más que el promedio mundial.

» Solo el 0,79% de las aguas residuales del Área Metropolitana de San José es tratado en plantas; el resto se descarga directamente en los ríos Tiribí, María Aguilar, Torres y Rivera, en la cuenca del Tárcoles.

» La Contraloría General de la República detectó serias deficiencias en la conservación de los humedales Ramsar Caño Negro y Terraba-Sierpe.

» El proyecto BID-Catastro detectó errores, omisiones registrales y superposiciones en los límites de quince áreas silvestres protegidas.

» Se encontró una alta concentración de productos farmacéuticos y de cuidado personal en aguas marinas y superficiales, en especial el antibiótico doxiciclina.

» A partir de datos de calidad sanitaria para el período 1996-2011, se calculó que el 57,1% de 56 esteros y ríos que desembocan en ambos litorales no son aptos para natación y protección de comunidades acuáticas; la mayoría son receptores de aguas residuales.

» La generación diaria de residuos sólidos se estima en 0,63 kilogramos promedio por habitante; más de la mitad son desechos orgánicos.

» El área de agricultura orgánica certificada disminuyó en un 14% y se mantiene como un reducido porcentaje del área agrícola total (2%).

» Desde la inclusión de los sistemas agroforestales al régimen de pago por servicios ambientales, en 2003, se ha incentivado la siembra de 4,1 millones de árboles.

» No se aprecia un esfuerzo significativo en la reducción del uso de plaguicidas agrícolas. En 2011 se importaron casi 25 millones de kilogramos.

» Solo 18 de los 81 municipios del país cuentan con planes reguladores cantonales; 18 tienen planes urbanos parciales y 12 están incluidos en planes regionales.

» El anillo de contención urbana establecido en el Plan GAM de 1982, permitió atenuar los peores excesos del crecimiento urbano en las áreas que definió para protección.

» El 2011 fue el año con el mayor número de acciones colectivas sobre asuntos ambientales desde 1997.

CUADRO 4.1

Resumen de indicadores ambientales. 2007-2011

Indicador	2007	2008	2009	2010	2011
Uso de recursos					
Huella ecológica (hectáreas globales por habitante) ^{a/}	1,89	1,86	1,83	1,88	1,96
Biocapacidad (hectáreas globales por habitante) ^{b/}	1,69	1,66	1,64	1,66	1,82
Razón entre huella ecológica y biocapacidad ^{c/}	1,12	1,12	1,12	1,13	1,08
Participación de la huella de carbono (%) ^{d/}	27,3	27,3	27,2	30,3	26,7
Área en permisos de construcciones nuevas en la GAM (m ²)	2.119.440	2.197.146	1.343.330	1.418.978	1.909.325
Área en permisos de construcciones nuevas en cantones costeros (m ²)	897.218	807.680	384.557	320.196	293.490
Área en permisos de construcciones nuevas en el resto del país (m ²)	803.578	818.884	540.073	550.291	706.396
Volumen anual de agua superficial concesionada (Dm ³)	4.549.764	4.276.686	1.673.501	1.785.357	1.749.183
Volumen anual de explotación de agua por medio de pozos (m ³)	47.112.814	13.565.491	20.942.738	18.348.333	8.837.863
Número de pozos legales perforados (acumulado)	13.742	14.032	14.314	14.476	14.626
Población que recibe agua de calidad potable (%) ^{e/}	82,0	83,4	87,3	89,5	90,1
Población que recibe agua sometida a control de calidad (%) ^{f/}	76,0	76,0	77,3	78,2	74,9
Procesamiento anual de madera en rollo (m ³)	1.339.140	1.229.331	1.048.126	1.079.730	
Pago por servicios ambientales en reforestación (hectáreas)	5.071	4.083	4.018	4.185	3.896
Área sembrada de productos agrícolas (hectáreas)	437.569	441.697	473.210	485.432	500.927
Área sembrada de productos orgánicos certificados (hectáreas)	7.874	8.004	8.052	11.115	9.570
Importación de plaguicidas (kilogramos)	21.564.276	25.443.333	21.926.757	25.813.931	24.436.187
Consumo de energía secundaria (terajulios)	117.792	120.126	118.094	120.480	122.318
Hidrocarburos (%)	72,4	71,9	72,2	72,2	72,2
Electricidad (%)	25,2	25,2	25,3	25,6	25,6
Coque (%)	2,4	2,8	2,4	2,2	2,2
Biomasa (%)	0,04	0,04	0,03	0,03	0,03
Crecimiento del consumo de energía secundaria (%)	6,4	2,0	-1,7	2,0	1,5
Crecimiento del consumo eléctrico (%)	4,6	2,2	-1,3	3,0	1,4
Intensidad energética ^{g/}	0,059	0,058	0,057	0,055	0,054
Promedio anual de concentración de PM-10 en el aire, San José (µg/m ³) ^{h/}	37,0	27,5	27,5	28,1	
Rechazos en Riteve por emisiones contaminantes (%)	23,9	24,2	26,4	26,6	33,3
Producción de residuos sólidos en el cantón central de San José (gramos per cápita/día)	1.030	1.104	1.024	1.039	1.090
Playas galardonadas con la Bandera Azul Ecológica	59	63	61	67	80
Empresas con certificado de sostenibilidad turística	33	30	41	65	101
Conservación					
Áreas estatales con protección permanente (hectáreas) ^{i/}	965.725	965.416	965.416	965.416	965.416
Áreas estatales con protección parcial (hectáreas)	374.192	374.283	375.461	375.461	375.461
Áreas marinas protegidas (hectáreas)	521.992	520.880	520.880	539.834	1.501.485
Áreas en la Red de Reservas Privadas (hectáreas)	62.030	65.293	77.998	81.429	81.541
Pago por servicios ambientales en protección de bosque (hectáreas)	60.568	66.474	52.018	59.645	65.967
Pago por servicios ambientales en protección del recurso hídrico (hectáreas)	853	1.082	5.392	4.654	4.756
Riesgo					
Número de desastres por eventos hidrometeorológicos y geológicos	1.577	1.255	505	1.080	1.033
Número de emergencias químico-tecnológicas atendidas por el INS	1.038	1.514	1.865	2.005	2.217
Emergencias con materiales peligrosos	202	149	117	105	111
Emergencias con LPG	836	1.365	1.748	1.900	2.106
Gestión institucional					
Presupuesto del sector ambiental como porcentaje del PIB	14,3	17,0	15,0	17,2	15,8
Presupuesto del Minaet como porcentaje del PIB	0,11	0,13	0,16	0,20	0,18
Número de denuncias ante el Tribunal Ambiental Administrativo	303	451	462	549	469
Causas ingresadas por delitos ambientales en el Ministerio Público	2.266	2.479	2.501	2.396	2.078
Número de acciones colectivas sobre temas ambientales	20	21	11	34	49

a/ Patrón de uso de los recursos naturales por las actividades productivas que realizan los habitantes. A partir del 2011 la huella ecológica y la biocapacidad no son comparables con la serie anterior, ya que se ajustaron las estimaciones de población con los datos del Censo efectuado ese año, lo que provocó un aumento en las estimaciones per cápita.

b/ Capacidad de los ecosistemas para satisfacer la demanda de los habitantes según su ritmo de regeneración natural.

c/ El valor de 1 es el equilibrio entre el uso y la disponibilidad de recursos, valores menores a 1 representan crédito ecológico o patrón de uso sostenible, y valores mayores a 1 implican una deuda ecológica o patrón de uso insostenible.

d/ La huella de carbono representa el territorio ecológicamente productivo que se requiere para absorber las emisiones de carbono. El indicador representa el porcentaje dentro de la huella ecológica total.

e/ La estimación de cobertura para el 2011 se hizo utilizando los datos del Censo 2011, por lo que no es comparable con la información de los años anteriores.

f/ Comprende la cobertura de agua con control de calidad, considerando las conexiones comerciales y domiciliarias. El dato del 2011 no es comparable con el resto de la serie, ya que la estimación de cobertura se obtuvo con datos del Censo 2011.

g/ Es la energía utilizada para la producción de cada unidad monetaria en un país. En este caso se calculó con base en el consumo final de energía secundaria, medida en terajulios, y el PIB en colones (base 1991).

h/ Los datos se basan en la información obtenida cada año en los puntos de muestreo en San José.

i/ En protección permanente se incluyen parques nacionales, reservas absolutas, reservas biológicas, refugios nacionales de vida silvestre de propiedad estatal y un monumento nacional. En la modalidad de protección parcial se agrupan los refugios nacionales de vida silvestre mixtos y privados, zonas protectoras, reservas forestales, humedales y monumentos naturales. Cabe señalar que en esta última modalidad la protección es del 100% del territorio y cuenta con declaratorias formales; su carácter parcial refiere a que las áreas tienen categorías de manejo menos restrictivas, acordes con la legislación.

VALORACIÓN GENERAL

En los últimos años este capítulo ha venido advirtiendo sobre tendencias preocupantes que se observan en la gestión ambiental del país. Por un lado, cada vez más la agenda de conservación y la creación de áreas protegidas resultan insuficientes, por sí solas, para un manejo sostenible del territorio y para reducir los impactos de las actividades productivas sobre la calidad y disponibilidad de los recursos naturales. Por otro lado, los patrones insostenibles en el uso de esos recursos por parte de la población provocan una deuda ecológica creciente. Y por último, la disputa por el uso del territorio (dentro y fuera de las áreas protegidas) y las tensiones entre conservación y actividad productiva son motivo de una conflictividad social ascendente. En el contexto de la paradoja nacional que significa tener una amplia extensión protegida y cubierta por bosques, pero con una huella ecológica “en rojo”, el Estado se ha vuelto parte del problema, al abandonar la prioridad política necesaria para abordar los principales desafíos ambientales, y ser el mayor generador de conflictos, por su acción u omisión en esta materia.

El año 2011 no trajo ningún cambio significativo a este escenario. Tanto en los ámbitos que constituyen fortalezas del país como en los desafíos antes señalados, se profundizaron las principales tendencias: se consolidó la recuperación de la cobertura forestal y creció el área protegida marina, pero no se avanzó en la custodia de ecosistemas clave en costas, humedales y cuerpos de agua; aumentó la presión sobre los recursos, medida por la huella ecológica; persistió la insostenible matriz energética dependiente de hidrocarburos -con el sector transporte como el mayor consumidor (59%) y el registro más alto en el uso de petróleo para generación eléctrica en quince años; se retrocedió en agricultura orgánica y no hubo variaciones sustanciales que sugieran una reducción en el uso de agroquímicos. Todo esto ocurre en ausencia de planificación del territorio y con niveles históricos de conflictividad, ante los cuales no se vislumbran ni esfuerzos de diálogo ni claridad en el lugar que ocupa el tema ambiental junto a otras dimensiones del desarrollo humano.

Este capítulo no se limita a repetir el conjunto de temas sobre los que ha expresado preocupación en ediciones anteriores, sino que explora nuevos elementos para enriquecer el debate y el seguimiento del desempeño ambiental.

En primer lugar, considerando el peso que tienen los patrones de uso de energía en la deuda ecológica del país -debido a las emisiones contaminantes-, se realizó una estimación que indica que un descenso de poco menos del 30% en esas emisiones permitiría el equilibrio en el índice de huella ecológica. Para lograr

ese objetivo se requiere trabajar en tres grandes áreas en las que la política pública es sumamente débil: el sector transporte, la capacidad instalada eléctrica de fuentes limpias y la ciudadanía misma, poco receptiva a las restricciones sobre su comportamiento. La meta nacional de alcanzar la “carbono neutralidad” en el año 2021 constituye el marco ideal para impulsar un debate estratégico sobre estos temas. Sin embargo, aún no se han establecido los mecanismos de medición y seguimiento, ni se ha atendido gran parte de los retos señalados por los análisis sobre medidas y costos para su consecución, de modo que las acciones realizadas hasta ahora resultan aisladas e insuficientes.

El capítulo incursiona por primera vez en un efecto poco estudiado de estos patrones, y específicamente del sistema de transporte: la contaminación sónica. En esta materia la regulación es escasa, pero sus repercusiones son medibles: en treinta años, el ruido generado por el parque automotor en la zona metropolitana ha generado puntos catalogados como de contaminación severa, y ha quintuplicado el nivel apto para la comunicación oral humana.

Además del transporte, otras actividades tienen fuerte incidencia sobre el ambiente. En la agricultura, por ejemplo, ha prevalecido mayoritariamente el interés productivo, desligado de las consecuencias de largo plazo y basado en el uso intensivo de agroquímicos. Los datos sobre importaciones de estos productos llevan a inferir que no ha habido grandes cambios en esa práctica y que - pese a los incipientes esfuerzos de algunos sectores- la apuesta por cultivos de alto impacto más bien tiende a crecer. En este ámbito, al suspender o limitar sus labores de capacitación, el Estado dejó en manos de las mismas empresas distribuidoras de agroquímicos la asesoría a los productores. En la contraparte, la agricultura orgánica redujo su ya de por sí limitada área, y el país no reconoce la importancia ni aprovecha los beneficios de los nuevos enfoques agroecológicos, que buscan el equilibrio en la interacción entre el entorno biofísico y el desarrollo social y económico.

Tanto por efecto de plaguicidas como por otras causas, el recurso hídrico es cada vez más vulnerable a la contaminación derivada de las actividades humanas. En este Informe, además de dar seguimiento a las fuentes tradicionales -como aguas residuales y agroquímicos- se presenta un estudio sobre los llamados “contaminantes emergentes”. Hoy se cuenta con análisis que revelan la presencia de sustancias de uso doméstico, medicamentos y otros componentes, poco conocidos y controlados, que afectan la calidad del agua y agravan los riesgos asociados a las debilidades en la canalización y el tratamiento de las aguas residuales. Entre tanto, los escasos avances en la delimitación de zonas de protección de fuentes de abastecimiento de agua para

consumo humano, fundamental para prevenir la contaminación, refleja una vez más la urgente necesidad de ordenar el uso del territorio.

En efecto, gran parte de la vulnerabilidad ambiental encontrada deriva del hecho de que el país no avanza en la aspiración de hacer un uso adecuado de su territorio, y no enfrenta la necesidad de planificar y establecer regulaciones, tanto en el ámbito urbano como en el rural. El ordenamiento territorial es un tema en el que no se ha logrado el involucramiento de los actores institucionales y económicos, ni mucho menos construir una visión nacional mínima de lo que se quiere. Ese vacío genera desperdicio de recursos y severos impactos sobre el suelo, el agua, el aire y la calidad de vida, y potencia el riesgo de desastres. Este Informe muestra que incluso una regulación aplicada débilmente y con dificultades, como el plan regional de la GAM vigente desde 1982, puede ayudar a contener los peores abusos que las tendencias de crecimiento urbano desordenado han provocado. Hoy en día, sin embargo, las presiones (productivas, políticas y de la población) han dado lugar a una coyuntura en la que posponer decisiones tendrá consecuencias irreversibles.

Por otra parte, los logros en materia de conservación requieren acciones decididas que aseguren su consolidación y sostenibilidad. Esto es particularmente importante en lo que concierne a la cobertura forestal y la protección marina, y demanda aumentos no solo en términos de superficie, sino también de recursos humanos y financieros. Además, no debe olvidarse que aún hay ecosistemas sin ningún resguardo, sobre todo en costas y humedales. Asimismo, es necesario afrontar la creciente presión que existe por el uso de tierras en áreas protegidas, ya sea por la presencia de población o por las múltiples iniciativas (proyectos productivos o enmiendas legales) que involucran esos territorios.

Ante todos estos desafíos, el país no parece tener herramientas para el diálogo y la toma de decisiones informadas y participativas, que serán imprescindibles para enfrentar las tensiones que generan el aprovechamiento de fuentes energéticas, la presión por el uso de áreas protegidas, los asentamientos de población en zonas públicas y la regulación de la construcción, entre muchos otros temas de conflicto en la Costa Rica actual. No dedicar esfuerzos a encaminar la gestión ambiental con objetivos medibles y de consenso, con una visión amplia del territorio, compromete la producción económica futura, la equidad social en el acceso a los recursos y la seguridad de la población desde el punto de vista de su alimentación, su exposición al riesgo de desastre y el disfrute de los recursos naturales.

VALORACIÓN DEL DECIMOSÉPTIMO INFORME

Pese a que Costa Rica tiene protegida la cuarta parte de su superficie y la mitad bajo cobertura forestal, mantiene a la vez una huella ecológica negativa y una alta conflictividad ambiental. Esta contradicción indica la gravedad del uso insostenible que hace del territorio no protegido, la persistencia de prácticas irresponsables y la débil gestión ambiental que realiza. Tal situación explica por qué esas fortalezas no alcanzan para construir un desarrollo que preserve la capacidad natural y el equilibrio ecológico. Al mismo tiempo, lo anterior manifiesta 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 claridad en este sentido compromete la calidad de vida de la población, la equidad social en el acceso a los recursos naturales, la seguridad ante las amenazas climáticas y la salud de los ecosistemas; aun más, pone en riesgo los importantes logros en conservación que le han dado al país parte de su imagen y riqueza actuales.

No es posible seguir postergando una acción política que, de manera transparente y participativa, haga del ambiente un criterio sustantivo en el estilo de desarrollo de Costa Rica. Aunque el panorama es preocupante, también es cierto que el país tiene herramientas para enfrentarlo. La tarea es clara. La imperiosa necesidad de ordenar el territorio requiere la decisión comprometida del Gobierno, la incorporación activa de las municipalidades y una participación social sustantiva e informada. Con este paso se abren varios caminos: un transporte sostenible, un sistema de conservación consolidado, un Estado regulador y preventivo, y un mecanismo establecido para definir las actividades que son coherentes con la visión del desarrollo de cada comunidad, y del país en su conjunto. Este paso demanda (e implica) recuperar la gestión ambiental como componente imprescindible del desarrollo nacional.

ASPIRACIONES

» UTILIZACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES SEGÚN SU CAPACIDAD DE REPOSICIÓN

La tasa de utilización de los recursos naturales es menor o igual a la de reposición natural o controlada por la sociedad, siempre y cuando esto no amenace la supervivencia de otros seres del ecosistema.

» NIVEL ASIMILABLE DE PRODUCCIÓN DE DESECHOS Y CONTAMINANTES

La tasa de producción de desechos y contaminantes es igual o inferior a la capacidad del ambiente para asimilarlos, ya sea en forma natural o asistida por la sociedad, antes de que puedan causar daños a la población humana y a los demás seres vivos.

» REDUCCIÓN DEL DETERIORO AMBIENTAL

Existen medidas socioeconómicas, legales, políticas, educacionales, de investigación y de generación de tecnologías limpias, que contribuyen a evitar un mayor deterioro ambiental.

» PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

La sociedad civil participa en el diseño, ejecución y seguimiento de medidas de protección y manejo responsable y sostenido de los recursos naturales.

» MINIMIZACIÓN DEL IMPACTO DE LOS DESASTRES

El impacto de los desastres provocados por fenómenos de origen natural o humano es minimizado por medio de las capacidades de prevención, manejo y mitigación.

» EQUIDAD EN EL USO Y DISFRUTE DE LOS RECURSOS NATURALES

Existe equidad en el uso y disfrute de los recursos naturales, de un ambiente saludable y de una calidad de vida aceptable para toda la población.

» CONCIENCIA EN LAS Y LOS CIUDADANOS

Existe conciencia acerca de la estrecha relación entre la sociedad, sus acciones y el ambiente, y de la necesidad de realizar un esfuerzo individual y colectivo para que esa relación sea armónica.

» UTILIZACIÓN DEL TERRITORIO NACIONAL

El uso del territorio es acorde con la capacidad de uso potencial de la tierra y su ordenamiento, como parte de las políticas de desarrollo en los ámbitos nacional y local.

» CONOCIMIENTO E INFORMACIÓN AMBIENTAL

Las instituciones públicas y privadas generan, amplían y socializan conocimiento e información que permite dar seguimiento al desempeño ambiental y a la sostenibilidad en el uso de los recursos naturales.

CAPÍTULO

4

Armonía con la naturaleza

Introducción

Este capítulo evalúa el desempeño nacional en materia de gestión ambiental durante el año 2011, desde la perspectiva del uso y la conservación de los recursos naturales, su sostenibilidad y el papel de los actores sociales e institucionales relacionados con esa gestión. Al igual que en las tres ediciones anteriores, el análisis se ha estructurado en torno a tres áreas: los resultados, los procesos y las capacidades de la gestión ambiental.

Así pues, el primer apartado examina los resultados de la gestión ambiental, tomando como guía el índice de huella ecológica para determinar la evolución de la demanda por recursos naturales y sus efectos. Este año se profundiza en el tema de las fuentes de energía y por primera vez se presentan datos sobre las emisiones sonoras. También se da seguimiento al recurso hídrico, la gestión de las áreas protegidas y la conservación de ecosistemas, las implicaciones ambientales asociadas a las actividades agropecuarias y el impacto de los desastres.

La sección de procesos de la gestión ambiental estudia las intervenciones públicas y privadas en esta materia. Por su importancia y conflictividad reciente, se analizan las políticas de ordenamiento territorial y, en particular, el debate actual en torno a la Gran Área Metropolitana. Además se reportan los avances y temas pendientes en el marco legal ambiental, los conflictos socioambientales acaecidos durante el año y datos relativos a la gestión del recurso hídrico y el manejo de los residuos sólidos.

Por último, la tercera parte analiza las capacidades para la gestión ambiental, a partir de información sobre la infraestructura y los recursos humanos y financieros disponibles, principalmente en el sector público.

Este capítulo se alimenta de la información generada por las instituciones públicas, las universidades estatales, organismos no gubernamentales, organizaciones sociales y diversos centros de investigación. Cabe recordar que, a diferencia de otros grandes temas tratados en este Informe, el país carece de un sistema de indicadores ambientales y de reportes oficiales sobre el estado del ambiente que permitan un seguimiento más regular y sistemático.

Resultados de la gestión ambiental

En Costa Rica, la demanda sobre los bienes y recursos naturales supera la capacidad del territorio para satisfacerla, lo cual significa que los actuales patrones de consumo son insostenibles. Ello se debe al uso intensivo de la energía -en especial la más contaminante, los hidrocarburos-, de los terrenos agrícolas y del agua, entre otros aspectos. La deuda ecológica evidencia que los logros alcanzados en cuanto a áreas protegidas no han sido acompañados de esfuerzos para regular el uso de la tierra y los recursos naturales, o para minimizar sus impactos. En esta materia el país carece de un diseño institucional claro y capacidades públicas suficientes, y no cuenta con el compromiso extendido de

las autoridades políticas y los actores privados, ni tampoco con la voluntad de cambio en las prácticas irresponsables de la población. Entre muchos desafíos, este Informe ha planteado que la matriz energética dependiente y la falta de ordenamiento territorial son dos temas de política pública sobre los que urge trabajar para mejorar este balance.

En la primera parte de esta sección se analizan temas relacionados con la matriz energética, dependiente aún de los hidrocarburos importados, que se utilizan en su mayoría para el transporte y también, de manera creciente, para producir electricidad. En la segunda parte se identifican vacíos en la protección del recurso hídrico y de ecosistemas de alto valor ecológico. Asimismo, se examinan los aportes y mejoras del sector agroalimentario y tareas pendientes para la conservación del suelo, el agua y la biodiversidad. Finalmente se reporta la situación del escenario de desastres, con un primer intento de mapear el riesgo mediante la comparación de los impactos con algunas características socioeconómicas de los cantones.

Cambiar la matriz energética mejoraría el balance en huella ecológica

La calidad ambiental y la deuda ecológica están ligadas al derrotero energético. Costa Rica enfrenta grandes retos y decisiones complejas en torno a las fuentes de energía para el futuro, en un marco que no aplica políticas claras para regular a los sectores de mayor consu-

mo, generar ahorro o hacer más eficiente el uso energético. Esta tendencia tiene un peso significativo en la brecha que mantiene el país en su huella ecológica (recuadro 4.1): se estima que el ritmo de consumo por persona registrado en el 2011 excede en un 8% la disponibilidad y capacidad de regeneración natural del territorio¹.

El 27% de la huella ecológica total corresponde a la huella de carbono (gráfico 4.1). Este dato permite estimar que, si se mantuviera constante el ritmo de consumo de los otros usos de la tierra que mide este índice (cultivos agrícolas, pastoreo, forestal, pesca, infraestructura, otros) y se redujeran de manera significativa las emisiones de carbono, el país se aproximaría al equilibrio ecológico. La huella de carbono se deriva de la combustión de hidrocarburos (72,2%) y, en menor medida, de otras fuentes: biomasa comercial (15,2%), generación eléctrica (8,9%) y carbón y coque (3,6%), de modo que es posible señalar al parque automotor como el principal causante de esta situación. Se calcula que con una rebaja de 27% en las emisiones de carbono actuales, Costa Rica tendría, por primera vez en este siglo, una huella ecológica equilibrada. Cabe mencionar

que equilibrar este índice no es una meta establecida en ninguna política pública, pese a que, a diferencia de la meta de “carbono-neutralidad”, tiene mecanismos de seguimiento y medición más claros.

Lograr tal reducción no es fácil, dado que casi tres cuartas partes de la matriz energética de Costa Rica dependen de los hidrocarburos, como resultado, fundamentalmente, del alto consumo de combustibles para el transporte. Esa dependencia genera importantes costos ambientales y económicos; dados los recientes aumentos en el precio internacional del petróleo, la factura por este concepto pasó de 1.604 millones de dólares en 2010, a 2.150 millones en 2011, y ello a pesar de que el consumo total se mantuvo casi igual, pues solo varió de 18,5 a 18,4 millones de barriles (DSE, 2011b y 2012). Todos los hidrocarburos importados vienen refinados y listos para la venta, pues Recope dejó de procesar petróleo a mediados de 2011, cuando un incendio afectó sus instalaciones.

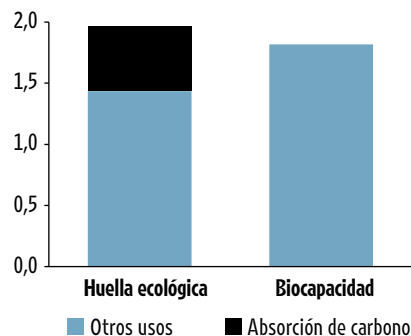
El transporte se mantiene como el principal consumidor de energía del país (59% del consumo final). El parque automotor comprende 1.213.616 vehículos en circulación, de los cuales el 63% son particulares, un 18% motocicletas, 16% vehículos de carga, 2% autobuses y taxis, y 1% otros. En este contexto destaca el crecimiento, en 19%, de la importación de automóviles, *jeeps* y

vehículos para el traslado de mercaderías. Es evidente, entonces, la relevancia del transporte en la problemática actual del sector energético, tanto por el consumo de hidrocarburos (que aleja al país de la meta de “carbono-neutralidad”), como por el deterioro del entorno sonoro urbano, como se verá más adelante. Del total de unidades vendidas en el país, aproximadamente 200 son de tipo híbrido (gasolina-electricidad) o eléctrico.

Unido a lo anterior, el país sigue careciendo de políticas fuertes para mejorar el transporte público en autobuses (en cuanto a su ordenamiento, eficiencia e impacto ambiental). Uno de los avances en este sentido es la ampliación del servicio ferroviario, que se incrementó en un 13% con la inauguración del tramo San José-San Antonio de Belén; en el 2011 se movilizaron por este medio 2,11 millones de pasajeros (Incofer, 2012). Sin embargo, esta cifra resulta marginal en contraste con el uso de autobuses: los viajes en tren representan entre 0,8% y 0,9% del total de los traslados en autobús que se realizan durante el año en la GAM² (E³: Pujol, 2012).

GRÁFICO 4.1

Huella ecológica y biocapacidad, según absorción de carbono y otros usos^{a/}. 2011
(hectáreas globales por persona)



a/ Las cifras per cápita se incrementan con respecto a años anteriores, debido a que los resultados del Censo de Población 2011, del INEC, evidenciaron que el número de habitantes es menor a lo estimado anteriormente. Metodología de la Global Footprint Network.

Fuente: Fernández, 2012, con datos de INEC, Sepsa, DSE, ONF y FAO.

RECUADRO 4.1

Los conceptos de huella ecológica y huella de carbono

Desde hace varios años, el *Informe Estado de la Nación* ha incorporado la medición de la “huella ecológica”, un indicador ambiental internacional desarrollado en los años noventa por Wackernagel y Rees (1996). Este determina el área de territorio ecológicamente productivo (cultivos, pastos, bosques o ecosistemas acuáticos) necesaria para proveer los recursos naturales que la población emplea y asimilar los residuos que genera, con un modo de vida específico. Define las áreas de tierra y agua que requiere esa población para producir el recurso que consume y absorber sus

desechos usando la tecnología prevaleciente (Ewing et al., 2008). Al comparar el uso real que hace un país en un año determinado (huella ecológica) y el territorio disponible para cada uso (biocapacidad), se obtiene un crédito o deuda ecológica que permite observar las tendencias de sostenibilidad. Dentro de este índice, la “huella de carbono” representa el territorio ecológicamente productivo que se necesita para que las áreas forestales y marinas -sobre todo- absorban las emisiones de carbono.

Fuente: Wackernagel y Rees, 1996; Ewing et al., 2008.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**DESAFÍOS E IMPACTOS AMBIENTALES
DEL USO ENERGÉTICO,**
véase Blanco, 2012, en
www.estadonacion.or.cr

El otro gran consumidor de energía es el sector eléctrico (26% del total), que tiene una capacidad instalada efectiva de 2.590 MW; el 65% corresponde a plantas hidroeléctricas, 21% a térmicas, 8% a geotérmicas, 5% a eólicas y 1% a biomasa. En cuanto al consumo, entre 2010 y 2011 se registró un aumento de 1,4%, un crecimiento relativamente bajo que se ha venido presentando desde 2008 (antes de esa fecha la demanda promedio anual crecía a un ritmo del 5%). Aunque se dio una baja de 1,2% en el consumo promedio en términos de kW/h por cliente, el número de usuarios (hogares, instituciones y empresas) se incrementó en 2,6%; la región Huetar Norte fue la más dinámica en este sentido. En el año bajo análisis el precio promedio de la electricidad se mantuvo y la cobertura del servicio público a nivel nacional ascendió al 99% (ICE, 2012).

En 2011 entraron en operación tres proyectos: el hidroeléctrico Pirrís, con una capacidad instalada de 134 MW, el geotérmico Las Pailas, en las faldas del volcán Rincón de la Vieja, de 36 MW, y el eólico Los Santos, de la Cooperativa de Electrificación Rural Los Santos R.L., de 12,7 MW. Este último consta de quince generadores, mediante los cuales la Cooperativa prevé autoabastecerse con el 30% de la energía eléctrica que suministra a sus clientes y evitar así la emisión anual de 14.934 toneladas de dióxido de carbono (Coopesantos R.L., 2012). Este aumento en las opciones disponibles, sin embargo, no alcanza para cubrir la demanda nacional, y la

disminución de las precipitaciones ha llevado a utilizar más combustibles fósiles para producir electricidad: en el 2011 el consumo de estos últimos aumentó un 34,6% debido al búnker requerido para el proyecto térmico Garabito. La generación térmica (con hidrocarburos) representó un 9% del total (ICE, 2011), la mayor cifra reportada en el país en los últimos quince años. Con fuentes térmicas se generaron 178 GWh más de lo previsto (CGR, 2012b). En este contexto cabe mencionar que, del potencial eléctrico identificado con fuentes convencionales de energía limpia, solo se ha aprovechado un 29% (cuadro 4.2). La hidroelectricidad es la más importante, pero es vulnerable a la reducción de los caudales por variaciones en el régimen hídrico, por lo cual es urgente planificar con criterios que tomen en cuenta el cambio climático.

Por su parte, la biomasa representa un porcentaje mínimo de la matriz energética (0,03%). En este campo sobresale la producción de etanol, que en 2011 fue cercana a tres millones de metros cúbicos, similar a la cifra registrada el año anterior. El producto, mezclado con gasolina, se distribuyó en 62 centros de servicio de Guanacaste y Puntarenas. Además, Recope compró localmente 4.465 barriles de aceite crudo de palma africana, llamado “componente verde”, para mezclar con diésel y búnker (E: Quesada, 2012).

Junto a los esfuerzos por impulsar la generación a partir de fuentes limpias, el uso racional de la energía debe

constituirse en el eje fundamental de la gestión de las empresas de distribución eléctrica. Se requieren programas innovadores de manejo de la demanda para los diferentes sectores de consumo, que consideren, por ejemplo, la disminución o redistribución del uso a lo largo del día, o del año, según la disponibilidad de energía (Salazar, 2012). En el sector público es necesario dar carácter obligatorio al cumplimiento de los reglamentos técnicos de uso eficiente de la energía, así como diseñar incentivos para la sustitución de equipos eléctricos ineficientes, todo ello como parte de los programas institucionales de gestión ambiental (decreto ejecutivo 36499-S-Minaet; Digeca-Minaet, 2012). Existe un marco legal para que estas entidades elaboren sus planes de eficiencia energética⁴, pero según la CGR (2011b) no se cuenta con evaluaciones de resultados que permitan darles seguimiento.

En el país se han venido valorando propuestas para modificar el marco legal que regula la producción y distribución de energía. Hasta mayo del 2012 se tramitaba en la Asamblea Legislativa el proyecto de Ley General de Electricidad, pero el Poder Ejecutivo presentó la iniciativa denominada Ley de Contingencia Eléctrica (expediente 18093), que plantea, entre otros aspectos, modificar el porcentaje de generación paralela permitido. El proyecto ha sido objeto de debate entre diversos sectores y aún se discutía al cierre de edición de este Informe.

En cuanto al subsector de hidrocarburos, la CGR encontró debilidades en la ejecución presupuestaria de Recope, por atrasos en el desarrollo y puesta en marcha de proyectos prioritarios de inversión (CGR, 2011c). No obstante, la Refinadora ya logró adjudicar, por 96 millones de dólares, la ampliación del muelle petrolero de Moín, el cual estaría listo para el atraque de tanqueros de 30.000 a 80.000 toneladas en el año 2015. Además aumentó en 400.000 barriles su capacidad de almacenamiento de diésel y concluyó el dragado de la terminal en Moín, entre otras inversiones que se aceleraron en el 2011. También se firmó un acuerdo entre los gobiernos de Costa

CUADRO 4.2

Potencial energético de fuentes limpias (megavatios)

Fuente	Potencial identificado	Capacidad instalada	Porcentaje instalado
Hidroeléctrica	6.474	1.692	26
Geotérmica ^{a/}	257	195	76
Eólico	274	129	47
Biomasa	95	39	41
Total	7.100	2.055	29

a/ Fuera de áreas protegidas.

Fuente: ICE, 2012.

Rica y la República Popular China, para la construcción de una nueva refinería que tendrá capacidad para procesar 60.000 barriles por día (Recope, 2011).

Iniciativas aisladas para la reducción de emisiones y la “carbono-neutralidad”

Como es sabido, Costa Rica se ha planteado como meta para el año 2021 reducir las emisiones de carbono derivadas de todas sus actividades y crear mecanismos para absorber y fijar las restantes, hasta alcanzar la neutralidad en este ámbito, lo que se conoce como “carbono-neutralidad”. Sin embargo, no se han establecido mecanismos claros de medición ni se han diseñado políticas para modificar aspectos clave de la matriz energética, como el sector transporte. El avance más importante es la publicación de la norma INTE 12-01-06:2011, para empresas y organizaciones que se aboquen a medir su huella de carbono y realizar los ajustes necesarios para lograr la meta propuesta (Inteco, 2011). Con base en esta norma, el Ente Costarricense de Acreditación (ECA) conformó la Secretaría de Acreditación de Organismos Validadores/Verificadores de Gases de Efecto Invernadero, para evaluar a los organismos que prestarán servicios a los proyectos y empresas interesadas (E: San Gil, 2012). Por el momento no existe una certificación oficial para reconocer la “carbono-neutralidad”, sino esfuerzos individuales como el que realiza la Earth⁵.

También existen iniciativas, algunas del sector privado y otras de colaboración público-privada (recuadro 4.2) para la reducción de emisiones. La Cámara de Industrias de Costa Rica impulsa entre sus agremiados la utilización de equipos que contribuyan al ahorro y uso racional y eficiente de la energía, tales como calderas y aislamientos de alta eficiencia, y turbinas de vapor saturado y sobrecalentado, entre otros (E: Rodríguez, 2012). Esa misma entidad, en conjunto con la Cooperación Técnica Alemana (GTZ, por su sigla en alemán) diseñó el programa “Administrador de Energía”, una herramienta para mejorar en un 10% la eficiencia en el uso de la

energía en el sector industrial durante el período 2012-2016, dirigida a ingenieros, gerentes y personal técnico. Además, la Cámara ha dado seguimiento al cumplimiento del Plan Nacional de Energía y su compromiso de sostenibilidad energética y “carbono-neutralidad” (Johst et al., 2012).

Por su parte, la Asociación Costarricense de Productores de Energía (Acope) cuenta con veinticinco plantas de generación a partir de fuentes renovables, de las cuales catorce están certificadas con la norma ISO-14001; además tiene en construcción varios proyectos hidroeléctricos (150 MW) y

eólicos (50 MW) y sus asociados ENEL y Ecoenergía planean desarrollar, respectivamente, el proyecto hidroeléctrico Chucás (para el 2014) y el eólico Chiripa (para el 2015), ambos con una capacidad de 50 MW (ICE, 2012).

En materia de energías alternativas no convencionales resalta el esfuerzo público-privado emprendido por Recope y Ad Astra Rocket Company Costa Rica, para explorar la posibilidad de introducir el uso de hidrógeno en el sector transporte. En cuanto a los biocombustibles, el reto es que la producción nacional de biodiésel cumpla con las normas de calidad requeridas por los fabrican-

RECUADRO 4.2

Proyecto “Escuelas Carbono Neutral”: una iniciativa público-privada

En el 2011 se estableció un convenio entre el Ministerio de Educación Pública (MEP), el Banco HSBC-Costa Rica, la Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central (Fundecor) y la Asociación Empresarial para el Desarrollo, para llevar adelante el proyecto denominado “Escuelas Carbono Neutral”. La iniciativa consiste en incluir un componente de “C-neutralidad” en el Programa Bandera Azul Ecológica para Centros Educativos (PBAE-CE), el cual busca promover la adopción de prácticas sostenibles y amigables con el ambiente. Se pretende crear un modelo de educación ambiental con énfasis en el cambio climático y las acciones que se deben realizar para que el país logre la “carbono-neutralidad” en el año 2021.

La ejecución del proyecto está a cargo del Departamento de Educación Ambiental de Fundecor y se desarrollará en tres etapas. La primera consistió en medir la huella de carbono de tres centros educativos en el período de marzo de 2010 a abril de 2011. Para ello se elaboró un inventario de emisiones de gases de efecto invernadero por el consumo de gas LPG, electricidad y transporte, este último basado en los kilómetros que recorren las y los estudiantes para asistir a lecciones. El Liceo Experimental Bilingüe José Figueres Ferrer, en Taras de Cartago, presentó una

huella de 189,3 toneladas métricas de dióxido de carbono por año ($\text{tCO}_2/\text{año}$), de las cuales el 94% corresponde a transporte, un 5% al consumo de electricidad y un 1% al consumo de gas. En el Instituto de Enseñanza General Básica República de Panamá, en Desamparados, se calculó una huella de 47,7 $\text{tCO}_2/\text{año}$ (85% transporte, 11,4% electricidad y 3% gas). Por su parte, la Escuela Miguel Obregón Lizano, en Tibás, generó 85,1 $\text{tCO}_2/\text{año}$ (84,6% transporte, 13,4% electricidad y 2% gas). Para realizar estas estimaciones se usaron los factores de emisión oficiales suministrados por la Estrategia Nacional de Cambio Climático de Costa Rica.

En la segunda etapa, que se encuentra en ejecución, se seguirá trabajando en los tres centros de enseñanza mencionados y se capacitará a asesores de 27 sedes regionales del MEP en el uso del *Manual para neutralizar la huella de carbono en centros educativos*, con el propósito de que la información sea difundida al resto de escuelas y colegios del país. La tercera etapa, prevista para el 2013, dará seguimiento a la implementación del Manual en el marco PBAE-CE.

Fuente: Guerrero y Morales, 2012, con datos de Fundecor.

tes de motores de combustión interna. Por su lado, en la “Estrategia de Eco-competitividad en el Sector Energía”, el Minaet propone iniciar la mezcla de un 2% de biodiésel desde el plantel de Moín a partir del 2013, lo cual equivale a sustituir 27 millones de litros de diésel por un energético producido localmente (Alfaro y Acuña, 2011).

Debate y polémica sobre fuentes de energía

En los últimos años ha cobrado relevancia un debate estratégico sobre la mejor manera de atender la demanda energética del país. Ante un relativo estancamiento en la capacidad instalada para generar electricidad con fuentes limpias y dada la dependencia de hidrocarburos importados, la discusión se centra en alternativas polémicas por sus implicaciones sociales, económicas y ambientales, y por el costo de oportunidad que conlleva realizarlas o no. Dos de ellas son la explotación de energía geotérmica en parques nacionales y la exploración petrolera.

En el primer caso, recientemente se ha vuelto a incluir en la corriente legislativa un proyecto de ley para autorizar la explotación de esa energía en parques nacionales de las áreas de conservación Guanacaste y Arenal-Tempisque (expediente 17707). También está en estudio el proyecto de Ley Reguladora de la Producción de Energía Geotérmica (expediente 18182). En este debate, los temas clave son, por un lado, las implicaciones legales de levantar la prohibición de este tipo de explotación en las áreas de protección absoluta y, por otro, la urgencia de mejorar la capacidad de generación con fuentes limpias para atender una demanda creciente.

Estas iniciativas implicarían un cambio de fondo en el marco normativo (recuadro 4.3) al modificar el carácter de protección absoluta de los parques nacionales, lo cual genera una fuerte resistencia en sectores ambientalistas. Se han señalado posibles impactos negativos: para la construcción de edificaciones y la instalación de líneas de transmisión se requieren caminos de acceso, y esto significa eliminación de cobertura vegetal, generación de ruido, residuos

RECUADRO 4.3

Implicaciones jurídicas del debate sobre la explotación geotérmica en parques nacionales

Los parques nacionales constituyen una categoría de manejo de protección absoluta. En la Ley de Creación del Servicio de Parques Nacionales, n° 6084, del 24 de agosto de 1977, y otras normas conexas, se prohíbe emprender cualquier tipo de actividad comercial, industrial o de otro tipo; asimismo, en el artículo 12 se impide “otorgar concesiones de tipo alguno para la explotación de productos de parques nacionales, ni permiso para establecer otras instalaciones que las del servicio”. Además, la Ley Forestal (n° 7575, del 13 de febrero de 1996), en su artículo 1, desautoriza “la corta o el aprovechamiento de los bosques en parques nacionales, reservas biológicas, manglares, zonas protectoras, refugios de vida silvestre y reservas forestales propiedad del Estado”, y permite solo las “labores de investigación, capacitación y ecoturismo, una vez aprobadas por el Ministro de Ambiente y Energía” (artículo 18).

Estas restricciones tienen sustento en instrumentos jurídicos de alcance internacional, como la “Convención para la protección de la flora, fauna y bellezas escénicas naturales de los países de América” (Ley 3763, del 19 de octubre de 1966), la cual establece, en su artículo 3, que “las riquezas existentes en los parques nacionales no se explotarán con fines comerciales”. En virtud de ello, cualquier iniciativa en el sentido indicado sería contraria a la Convención y a la Constitución (artículos 7 y 50).

Aunque se ha respetado la imposibilidad de utilizar comercialmente los recursos de los parques, en el país ya se han dado interpretaciones confusas con respecto a

esta prohibición, como el otorgamiento de permisos para la instalación de antenas y equipos similares en los volcanes. Estas autorizaciones son consideradas constitucionales por la Sala Cuarta, están reglamentadas por el decreto 26187-Minae y son contempladas en la Ley 8660, que reformó la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (n° 7593).

En el debate sobre la posibilidad de autorizar la explotación de energía geotérmica en los parques nacionales no están bien definidos aspectos cruciales para una discusión transparente, como por ejemplo: i) cuál sería el instrumento jurídico idóneo para llevar adelante la iniciativa, ya sea una desafectación o la creación de una nueva modalidad de uso, ii) si se debería otorgar una compensación a las áreas protegidas involucradas, iii) la forma en que se ejercerá la supervisión y control del desarrollo del proyecto, y iv) si esta actividad solo podrá ser realizada por el Estado.

El cuestionamiento principal en esta polémica se relaciona con la capacidad del Estado para promulgar nuevas normas y modificar una situación legal de hace casi cuarenta años. Esto tendría consecuencias en el modo de visualizar el papel de los parques nacionales en el desarrollo del país, en la manera en que los actores públicos (ICE y Minae) consensúan las regulaciones y otros mecanismos, y en la atención a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico ambiental, las convenciones internacionales y la jurisprudencia constitucional.

Fuente: Cabrera, 2012.

sólidos y aguas residuales, manejo de combustibles y cambios en el paisaje. Durante la fase de explotación, en ciertos casos, pueden darse emisiones de ácido sulfhídrico, así como contaminación de aguas próximas con arsénico y amoníaco (Astorga, 2012).

Los sectores que favorecen estos proyectos argumentan que la energía geotérmica (que ya se usa en el país fuera

de áreas protegidas) es un recurso constante y menos variable que el hídrico durante la época seca, cuando el faltante de caudal se suple con hidrocarburos. También señalan que esta es una fuente de largo alcance temporal, y que su operación en circuito cerrado puede controlar la posible contaminación por sales o gases disueltos en el agua, además de que genera menos emisiones gaseosas

y de ruido (Astorga, 2012). Según datos del ICE, el potencial geotérmico para plantas de una etapa de vaporización es de 865 MW (cuadro 4.3) y se encuentra mayoritariamente en parques nacionales, con excepción del sistema de Miravalles y Las Pailas, en el volcán Rincón de la Vieja. En la actualidad se explota cerca de la cuarta parte de ese potencial (Mayorga, 2010).

Un asunto importante en esta discusión es la necesidad de garantizar que un cambio legal de esta magnitud no abrirá portillos a actores económicos y políticos que intenten realizar otro tipo de explotaciones, ajenas al interés que motivó la creación de estas zonas de resguardo. Como ha reportado este capítulo en anteriores ediciones, existe una creciente presión por el uso de las áreas protegidas o su reducción y debilitamiento. Pero al mismo tiempo es fundamental que los actores sociales y políticos debatan con visión estratégica la forma de resolver la creciente demanda nacional de energía, en vista de los escasos logros en la consolidación de una matriz limpia que satisfaga ese crecimiento.

Como se mencionó, otra de las alternativas que se consideran en materia energética es la exploración petrolera,

un tema de persistente debate en el país. Con el uso de nuevas tecnologías se han descubierto yacimientos en regiones desprovistas de manifestaciones superficiales, aunque en promedio solo un sondeo de cada diez encuentra una acumulación de valor comercial. Se han identificado seis cuencas sedimentarias con potencial petrolero, tanto en el área terrestre como en la marina: Tempisque,

Nicoya-Quepos, Térraba, San Carlos, Limón Norte y Limón Sur (Astorga et al., 1996). En este caso el debate se ha centrado en las presiones de las empresas y sectores de gobierno que han pretendido impulsar la exploración en estas zonas, argumentando la importancia que tendría reducir la dependencia de la importación de petróleo. Por su parte, los sectores ambientalistas han alertado sobre los impactos de esta actividad en el ambiente y en la imagen ecologista de Costa Rica (cuadro 4.4). Un resumen de las consideraciones a favor y en contra de la exploración petrolera puede consultarse en el capítulo 6 del *Decimosexto Informe Estado de la Nación*, disponible en la página www.estadonacion.or.cr.

En términos generales, la exploración petrolera pasa por varias etapas: estudio de la geología de superficie, toma de datos geofísicos indirectos, análisis e interpretación de imágenes de sensores remotos, estudios de sismica regional y en detalle de las áreas de interés y, por último, la perforación exploratoria. Si se encuentra un yacimiento se inicia la etapa de explotación. En las cuencas sedimentarias de Costa Rica se presentan los elementos básicos necesarios para afirmar que existe potencial petrolero. Sin embargo, determinar si hay

CUADRO 4.3

Potencial identificado de generación de energía geotérmica (megavatios)

Sistema volcánico	Potencial
Miravalles	164
Rincón de la Vieja	137
Irazú - Turrialba	101
Tenorio	97
Platanar	97
Poás	90
Barva	85
Fortuna	61
Orosí - Cacao	33
Total	865

Fuente: Astorga, 2012, con datos de Mayorga, 2010.

CUADRO 4.4

Impacto ambiental potencial de las actividades petroleras

Actividad	Impacto	Descripción
Geología superficial	Bajo	Labores en ríos, quebradas y afloramientos rocosos. Requiere cumplir normas básicas para evitar impactos.
Sensores remotos	Muy bajo	No tiene efecto directo en el ambiente; los datos se obtienen por instrumentos localizados a gran distancia.
Métodos geofísicos	Bajo	Si la aplicación es aérea no hay impacto directo. Si se usan métodos terrestres los efectos son iguales a los de los estudios de geología superficial.
Sísmica regional	Moderado	Su efecto (trochas, otros) es temporal, pero significativo. Puede requerir medidas correctivas.
Sísmica de reflexión de detalle	Alto	El impacto se concentra en áreas reducidas. Requiere medidas correctivas. En áreas marinas su impacto es menor, en especial afecta la pesca.
Perforación exploratoria	De a alto a muy alto	Puede involucrar áreas marinas o terrestres, el impacto se da por la construcción del pozo. Se genera erosión de suelo, ruido y contaminación de aguas, así como daño biótico, del paisaje, socioeconómico y cultural. Requiere medidas preventivas y correctivas.
Sondeos de explotación	De alto a muy alto	Su impacto individual, sea en mar o en tierra, es mayor que el de la perforación exploratoria. El área afectada es más grande y la actividad puede permanecer por varios años. Requiere medidas preventivas y correctivas.
Almacenamiento	Muy alto	Alto potencial de contaminación de aguas. Requiere una evaluación de impacto ambiental (EIA) especial, medidas correctivas y un programa de vigilancia continua.

Fuente: Astorga, 2012.

yacimientos comerciales requiere una gran inversión económica y el uso de tecnologías modernas de exploración. La posibilidad de que ocurran impactos ambientales negativos de consideración es alta, y es por ello que la actividad se califica como de alto riesgo ambiental.

Dado que no existe consenso sobre la conveniencia o no de esta actividad y sobre el costo de oportunidad de cualquier decisión, el país promulgó una nueva moratoria a la exploración petrolera hasta el año 2014. No obstante, esa medida quedó sin efecto por un fallo de la Sala Constitucional, como se verá más adelante, en la sección “Procesos de la gestión ambiental”.

Contaminación sónica: alto impacto urbano y escasa protección legal

Por primera vez en este capítulo se presenta información acerca de la contaminación sónica, un tema de gran relevancia para la calidad de vida y motivo de reiteradas denuncias ante la Defensoría de los Habitantes y el Ministerio de Salud. Un vistazo inicial permite observar una estrecha relación entre el ambiente urbano y el sonido

emitido por el sector transporte, el cual figura entonces no solo como fuente de emisiones contaminantes, sino también de ruido.

La intensidad de un sonido se mide en decibeles (dB), con un instrumento llamado sonómetro. En un diálogo de larga duración las personas emiten sonidos de entre 60 y 75 dB. Para que haya comunicación entre ellas, el ruido de fondo no debe sobrepasar 65 dB, y si se requiere que la voz sobresalga, este no debe superar 55 dB. Para el oído humano, un cambio de 3 dB en la sonoridad es apenas perceptible, uno de 5 dB es claramente perceptible y uno de 10 dB significa una duplicación de la intensidad sonora⁶.

La contaminación sónica son las emisiones sonoras que afectan la salud o las actividades de las personas. Su magnitud en sitios específicos se determina a partir de los niveles de sonoridad alcanzados, en comparación con los valores de la normativa vigente. Para estos efectos Costa Rica cuenta con los decretos 28718-S, del año 2000, y 32692-S, del 2005, en los cuales se establecen, respectivamente, los niveles máximos permitidos por zona y los procedimientos generales para su medición. Sin embargo, en

ambos casos faltan referencias a normas internacionales y sus metodologías, así como a la calificación o los conocimientos que debe tener el personal a cargo de efectuar e interpretar las mediciones (Araya, 2012).

Con respecto a las fuentes móviles, el ruido máximo permitido en la normativa vigente para los diferentes tipos de vehículos es muy alto en comparación con la normativa europea (cuadro 4.5). La nueva Ley de Tránsito (que al cierre de edición de este Informe había sido aprobada en segundo debate) no establece horarios de operación ni regulaciones por zonas, es decir, cualquier vehículo puede emitir ruido por igual en zonas definidas como “de tranquilidad”, residenciales o industriales (Araya, 2012).

En este ámbito, un problema central es el crecimiento del parque automotor y las categorías de los vehículos que tienen permiso de circulación. No hay regulaciones para asegurar que las unidades importadas cumplan las normas internacionales de emisiones sónicas, y se requiere una metodología más adecuada para la vigilancia de los niveles emitidos. Con base en el número de habitantes y de vehículos en circulación

CUADRO 4.5

Comparación de las emisiones sonoras permitidas en motocicletas y otros vehículos (decibeles)

Categoría	Unión Europea	Costa Rica	Diferencia	Percepción (número de veces más fuerte)
Motocicletas				
Menor o igual a 80 cm ³	75	98	23	4,6
Mayor a 80 y menor o igual a 175 cm ³	77	98	21	4,2
Mayor a 175 cm ³	80	98	18	3,6
Vehículos				
Transporte de personas hasta 9 plazas	82	96	14	2,8
Transporte de 9 plazas y menos de 3,5 toneladas métricas	84	96	12	2,4
Transporte de mercancías menores de 3,5 toneladas métricas	84	96	12	2,4
Transporte de más de 9 plazas y más de 3,5 toneladas métricas	89	98	9	1,8
Transporte de mercancías de más de 3,5 toneladas métricas	89	100	11	2,2
Transporte de personas con más de 9 plazas y más de 200CV DIN ^{a/} de potencia en el motor	91	100	9	1,8
Transporte de mercancías de más de 12 toneladas y más de 200CV DIN de potencia en el motor	91	100	9	1,8

a/ Deutsche Industrie-Norm (DIN) es una norma alemana que mide las prestaciones del motor en condiciones normales de servicio, con el sistema de alimentación de combustible como viene de serie y con todos los accesorios accionados por el motor en funcionamiento.

Fuente: Araya y Merlos, 2008, con base en el decreto 13470-T del MOPT y la norma ISO R 362 de la Unión Europea.

en el país, un ejercicio realizado para este Informe estimó la carga sonora por habitante, que representa el número de veces que las emisiones sonoras pueden sobreponerse a la voz humana. Se encontró que entre 1980 y 2011 se quintuplicó la capacidad de superar el nivel que compromete la comunicación oral.

A lo anterior se suman otras fuentes de ruido que usualmente son motivo de quejas, como los centros de entretenimiento, templos y otros. La Defensoría de los Habitantes recibió 857 denuncias por contaminación sónica entre 2001 y 2011, y en 2005 interpuso una acción de inconstitucionalidad contra el decreto 28718-S, que define límites a los niveles de ruido, pero fue rechazada.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE CALIDAD DEL ENTORNO SONORO, véase Araya, 2012 en www.estadonacion.or.cr

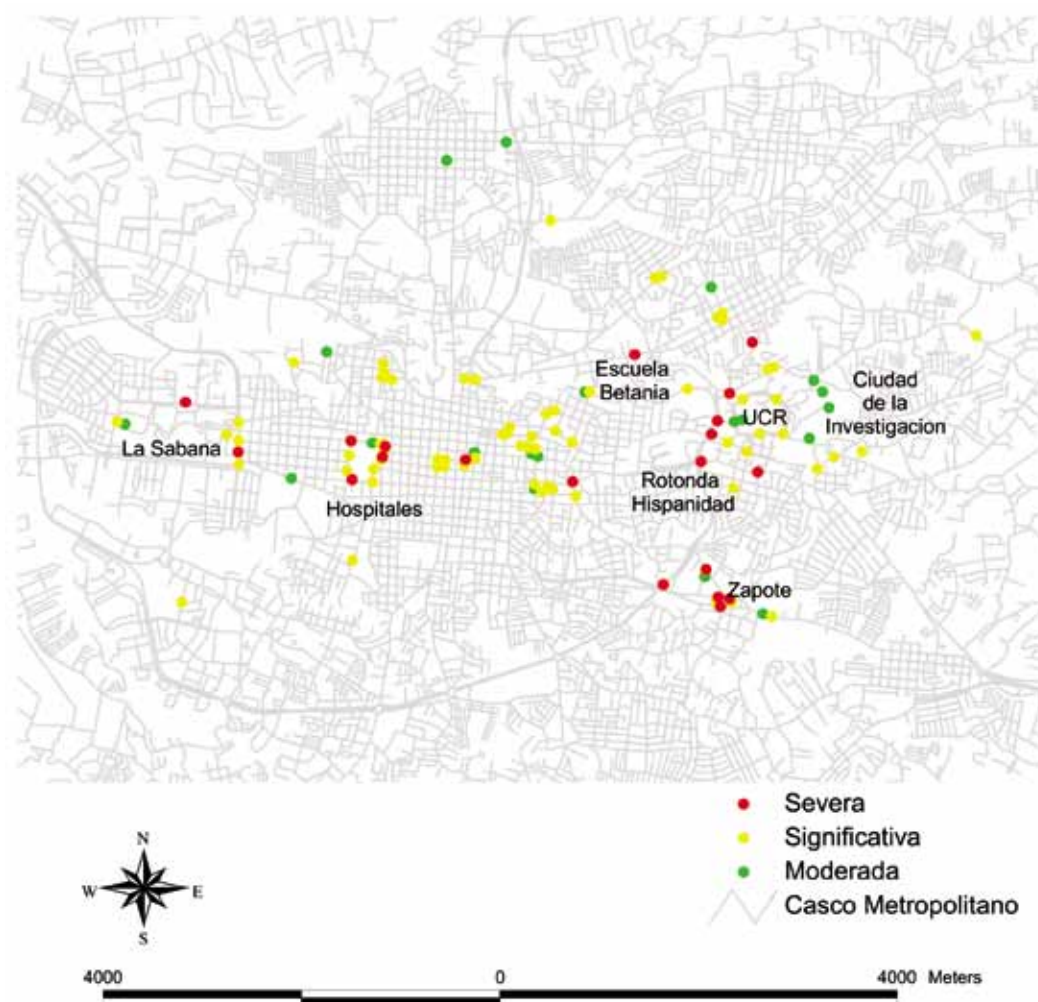
Como es de suponer, el área urbana recibe la mayor carga de contaminación sónica. En la década del 2000 se hicieron mediciones en “sitios sensibles”, localizados en el exterior de hospitales, parques, centros educativos y edificios del Poder Judicial. En el mapa 4.1 se observa que en la mayoría de ellos la contaminación es “significativa o normalmente inaceptable”, de acuerdo con la clasificación de la Agencia Interinstitucional sobre el Ruido Urbano; los puntos de “contami-

nación severa o inaceptable” coinciden con varios centros educativos en Zapote y es probable que ello esté afectando el rendimiento académico de los estudiantes (Araya, 2010). La principal fuente de contaminación es el flujo vehicular. El decreto 28718-S establece “zonas de tranquilidad” para hospitales y tribunales de justicia, de modo que al interior de los recintos el ruido no sobrepase 50 dB; sin embargo, como se mencionó, la Ley de Tránsito no delimita zonas diferenciadas para las emisiones sónicas de los vehículos.

Un estudio efectuado en las salas de espera del Hospital San Juan de Dios (Pérez y Monge, 2011) detectó niveles de ruido que sobrepasan en 20 dB el

MAPA 4.1

Contaminación sónica en el Área Metropolitana. 2006-2008



valor máximo establecido por el decreto 28718-S. En las mediciones realizadas fuera del edificio, en la intersección entre el Paseo Colón y la calle 14, se registraron valores de 78 y 79,9 dB. Además el Hospital tiene un diseño acústico inadecuado, que podría mejorarse con una inversión de bajo costo en materiales (Araya, 2012). Una persona expuesta por varias horas a 85 dB o más, sin protección, pierde sensibilidad auditiva y podría quedar incapacitada de forma irreversible (recuadro 4.4). En ambientes ruidosos, las personas sufren cambios emocionales y fisiológicos importantes; estudios recientes han encontrado que existe una correlación entre el ruido emitido por los vehículos y el aumento de accidentes cardiovasculares (Babisch, 2000 y 2008).

En una investigación reciente se elaboró el mapa acústico de la ciudad de Guadalupe, con el fin de contribuir al mejoramiento del Plan Regulador de la Municipalidad de Goicoechea. Se establecieron veintiún puntos de medición, coincidentes con los lugares donde se presentaron más denuncias por contaminación sónica durante el período 2004-2008. Se hicieron mediciones durante tres períodos del día y se obtuvieron valores de 54 a 78 dB(A) por encima de la legislación vigente. El punto de mayor ruido fueron las inmediaciones del parque central de la ciudad, una zona comercial de alto tránsito vehicular. Dada su contribución al nivel de ruido ambiental en las comunidades, las emisiones sonoras son una consideración importante para el desarrollo de

RECUADRO 4.4

El ruido en los ambientes laborales

En el ámbito de la salud ocupacional, la contaminación sónica es un riesgo al que están expuestos los trabajadores en la mayoría de los ambientes laborales. La exposición al ruido y las vibraciones está regulada por el decreto 10541-TSS, de 1979, que establece un nivel máximo de 85 dB(A) -decibeles ponderados a través de un filtro llamado A- para una jornada de trabajo de ocho horas durante el día y seis horas durante la noche. Este criterio se considera incompleto, porque, entre otros aspectos, no incluye el concepto de "nivel sonoro continuo equivalente", que es aceptado internacionalmente, y no fija una tasa de cambio para determinar niveles equivalentes para las personas que se expongan al ruido por jornadas mayores o menores a las mencionadas. Tampoco se norman los niveles máximos recomendados por frecuencia de las señales sonoras, ni las emisiones de las diferentes máquinas y equipos de las empresas que pueden llevar a niveles muy altos de exposición. De ahí que sea necesaria una revisión del marco legal vigente.

A partir de las audiometrías realizadas en varios proyectos de graduación de estudiantes del ITCR, se calcularon los niveles sonoros continuos equivalentes agrupados por actividad laboral (cuadro 4.6). Se estimaron valores para una jornada típica de ocho horas, aunque es probable que la exposición real sea más prolongada. El 71% de 224 mediciones sobrepasó el valor

permitido de 85 dB(A) y algunas superaron los 100 dB(A). Esto debe llamar la atención, ya que los tiempos permitidos de exposición a tan altos niveles son inferiores a una hora y se sabe que en algunos sectores las jornadas pueden ser de hasta diez o doce horas. De acuerdo con este sondeo preliminar, gran parte de los trabajadores costarricenses podrían estar sobreexpuestos a esta forma de contaminación, especialmente en los sectores de construcción, generación de electricidad e industria; esta información además concuerda con los registros de incapacidades del INS.

Otro estudio sobre puntos críticos en diversas zonas de centros de trabajo, evidenció aun más la sobreexposición al ruido en el sector industrial, donde el 100% de 88 mediciones fue superior a 85 dB(A) y el valor más alto fue de 111,8 dB(A). Este nivel de contaminación sonora puede generar numerosos casos de pérdida auditiva y otros efectos físicos y psicológicos.

También se investigaron las condiciones de trabajo de los vendedores ambulantes en el sector sureste del mercado Borbón y noroeste del mercado Central, y se obtuvieron valores promedio de 83 dB(A), con fluctuaciones entre 65 y 99 dB(A) según el tipo de vehículos que estuviera en circulación.

Fuente: Hernández y Martínez, 2012, con datos de la Escuela de Ingeniería en Seguridad Laboral e Higiene Ambiental del ITCR.

CUADRO 4.6

Niveles sonoros continuos equivalentes, por actividad laboral

Actividad	Número de centros de trabajo	Número de audiometrías	Rango dB(A)	Número valores sobre 85 dB(A)
Construcción	18	49	83,0-106,2	47
Electricidad	2	30	75,4-104,4	26
Industria	4	41	84,9-103,5	40
Procesamiento de café	3	20	77,5-99,7	13
Servicios privados	8	8	77,3-90,8	3
Transporte público	8	68	68,0-100,1	23
Vendedores ambulantes	n.a	8	89,2-97,2	8

Fuente: Hernández y Martínez, 2012, con datos de la Escuela de Ingeniería en Seguridad Laboral e Higiene Ambiental del ITCR.

proyectos urbanísticos y comerciales, y deberían ser incluidas en las políticas de ordenamiento territorial (Dávila y Sánchez, 2012).

Mayor conocimiento, pero débil protección del recurso hídrico

Este apartado repasa el desempeño nacional en materia de cobertura, usos y contaminación del recurso hídrico. La disponibilidad y la calidad del agua son buenos indicadores para valorar la gestión ambiental de un país, ya que revelan si las actividades humanas están planificadas y reguladas de manera tal que el recurso esté resguardado y disponible para sus diversos usos. Costa Rica destaca por la alta cobertura de este servicio entre la población, pero tiene grandes debilidades en el tratamiento de aguas residuales y en la vigilancia de los cuerpos de agua ante amenazas de contaminación por agroquímicos y otras sustancias tóxicas. Sus acuíferos siguen siendo altamente vulnerables y hay muchas zonas de protección para fuentes hídricas aún sin delimitar, además de que faltan estudios que permitan caracterizarlos.

Amplitud en el acceso, con presión sobre las fuentes

En 2011 el servicio de agua intradomiciliaria alcanzó a un 98% de la población, y a un 90,1% el de suministro de agua de calidad potable⁷. Estas cifras constituyen uno de los logros más robustos del país en materia de servicios públicos, por su alto impacto en la salud humana. La mayoría de los usuarios son abastecidos por el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA). De los 2.359 acueductos existentes, el 81% es operado por las asociaciones administradoras de sistemas de acueductos y alcantarillados comunales (Asada) y los comités administradores de acueductos rurales (CAAR), pero como estos atienden a comunidades de menos de 10.000 habitantes, su cobertura en términos de personas es superada por la del Instituto (cuadro 4.7). El agua de calidad potable llega al 99% de la población atendida por el AyA, al 86,9% en el caso de los sistemas municipales, al 73,5% en los CAAR y las Asada, y al 100% en la ESPH y otros (Mora et al., 2012).

CUADRO 4.7

Población abastecida con agua potable desde sistemas operados por el AyA y las Asada, por región. 2011

Región	AyA		Asada	
	Personas	Porcentaje	Personas	Porcentaje
Área Metropolitana	1.309.814	57,0	271.716	23,4
Brunca	176.256	7,7	119.648	10,3
Central	144.559	6,3	159.653	13,7
Chorotega	209.737	9,1	122.444	10,7
Huetar Atlántica	221.314	9,6	89.786	7,7
Huetar Norte	0	0,0	254.162	21,9
Pacífico Central	235.505	10,3	144.795	12,5
Total	2.297.185	100,0	1.162.204	100,0

Fuente: Vargas, 2012b, con datos de AyA, 2011 y E: Martínez y Ramos, 2012.

El 84,5% de la población recibe agua desinfectada mediante cloración (Mora et al., 2012). Este tratamiento requiere especial cuidado en el caso del agua superficial; al aplicarlo se debe asegurar que de previo se ha dado un proceso de sedimentación, pues el cloro, en presencia de materia orgánica, forma trihalometanos (THM), compuestos orgánicos halogenados que son cancerígenos y que no son analizados de modo rutinario. Este aspecto debe examinarse con detalle en los sistemas operados por las Asada y los acueductos municipales que usan aguas superficiales, ya que estas podrían contener materia orgánica. Un estudio realizado en la época seca, detectó THM en la Planta Alta de Tres Ríos y la Asada de San Gabriel de Aserri, aunque con valores por debajo del máximo admisible (Arias, 2011). Es necesario efectuar más análisis, tanto en época lluviosa como en otras zonas rurales donde no se remueve la materia orgánica antes de clorar el agua para consumo humano. Cabe aclarar que esta situación, si bien preocupante, refiere a una proporción minoritaria del agua utilizada por la población, pues el 80% proviene de fuentes subterráneas (Minaet, 2012a).

La vulnerabilidad de algunos sistemas municipales se hizo patente con un brote de diarrea ocurrido en 2011 y atribuido a la contaminación del agua abastecida por el acueducto de Santo Domingo

de Heredia. Según el Municipio, este hecho se debió a la falta de cloración en la confluencia de las tomas de agua de los ríos Pará, Lajas y Zurquí, y afectó a 18.000 habitantes de los distritos del este del cantón. Por treinta años esa zona ha tenido problemas de calidad y cantidad del líquido suministrado, pues en las márgenes de los ríos citados hay terrenos de uso agropecuario (Vargas, 2012b). No se ha ejecutado un plan maestro de agua potable elaborado hace catorce años, y el agua se clora sin un proceso previo de sedimentación (E: Boeglin, 2012).

La calidad del agua para abastecimiento humano depende en gran medida del uso del suelo en las zonas cercanas a las fuentes. En cuencas que no están sometidas a intensas presiones de población y actividad económica, es posible apreciar la diferencia con respecto a las cuencas próximas a áreas metropolitanas. Un estudio realizado en la cuenca del río Sarapiquí analizó la cobertura de bosque, pasto y cultivos, la regeneración de áreas boscosas y el uso urbano, y su relación con 31 nacientes captadas y 6 sin captar. Se detectó una alta correlación entre la turbiedad, la acidez y la presencia de coliformes en el agua, por un lado, y el estado de los puntos de captación y otros sitios donde ocurre erosión y sedimentación, por el otro. Esto evidenció que, gracias a la recuperación de bosque y de

áreas cubiertas por el programa de pago por servicios ambientales, la pérdida de suelo es baja (16,5 toneladas métricas anuales por hectárea); asimismo se reportó que el mantenimiento periódico de los puntos de captación de agua hace que este recurso mantenga una buena calidad para su aprovechamiento (Guerrero, 2011).

Dado que la población y los sectores agropecuario e industrial tienen una alta dependencia del agua subterránea, la protección de los acuíferos es una tarea de crucial importancia. Sin embargo, muchos de ellos no han sido declarados como zonas de recarga, pues el Senara -que es el órgano responsable en esta materia- condiciona esa declaración a la realización de estudios hidrogeológicos; hasta que ello suceda, esas áreas siguen sin resguardo mientras crece la presión sobre ellas (E: Boeglin, 2012). El entramamiento entre instituciones genera, en la práctica, desprotección. Algunos operadores como los municipios de Belén, Cartago, Alajuela y Grecia ya han delimitado las zonas de recarga de sus fuentes de captación, y otros están en proceso de hacerlo, como la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH) y el AyA. Este último tiene un total de 511 aprovechamientos, de los cuales solo 64 cuentan con áreas de protección demarcadas, por lo que se continúa con la contratación de los estudios requeridos (E: Ramos, 2012). En el caso de la ESPH esas zonas fueron definidas en el 2002, a partir de un estudio hidrogeológico que el Senara no avaló por razones técnicas, y los análisis más recientes aún no han sido aprobados por esa misma entidad (E: Boeglin, 2012).

En Guanacaste, que ha sido escenario de conflictos por el uso del agua y objeto de diversos dictámenes de la CGR y la Sala Cuarta, se conformó una comisión interinstitucional integrada por el Minaet, el AyA y el Senara, para determinar la disponibilidad del recurso hídrico y coordinar la vigilancia de las zonas prioritarias según la demanda actual (E: Ramos, 2012). Se inició el estudio de los acuíferos Sardinal, Potrero y Brasilito, Cóbano-Las Delicias, Playa Panamá, Nimboyores y El Coco, y se estableció un plan de vigilancia per-

manente de la calidad y los niveles de agua subterránea en pozos, que incluye también los acuíferos del Valle Central. En Sardinal, la información generada en dos años de monitoreo indica que la recarga del acuífero es de 1.100 litros por segundo (L/s), con un caudal aprovechable de 440 L/s y un volumen de reserva en 660 L/s (Elizondo y Ramírez, 2011). Este resultado se presentó a las comunidades vecinas y ha generado controversia por sus diferencias con respecto a mediciones anteriores.

Una novedad en este ámbito es la incipiente incursión del país en el cálculo de la “huella hídrica”, un índice que cuantifica la presión que ejercen las actividades humanas sobre este recurso. Esta herramienta se basa en la noción de que el agua está ligada al consumo de casi todo tipo de productos y servicios, y que ello genera impactos que usualmente no se toman en cuenta. Un estudio internacional sobre este tema determinó que el uso del agua en Costa Rica supera la dotación hídrica de su territorio (recuadro 4.5).

RECUADRO 4.5

Concepto y medición de la huella hídrica, y su uso en Costa Rica

El concepto de “huella hídrica” fue utilizado por primera vez en el año 2002, en Holanda, como un indicador alternativo sobre el uso de agua. Inicialmente se empleó el término “agua virtual”, para estimar la cantidad total de este líquido que se requiere para la producción de bienes; por ejemplo, el proceso que permite llegar a consumir una taza de café implica el uso previo de 140 litros de agua. La principal diferencia entre estos conceptos es que el primero es un indicador multidimensional que abarca, además del volumen de agua, la localización de la fuente respectiva y el tiempo en que se usa (Hoekstra et al., 2011). La importancia de esta medición radica en que, por lo general, al determinar la demanda por el recurso no se considera al consumidor final. La huella hídrica incorpora a la idea del “agua virtual” una comparación entre el uso real del líquido y el que está disponible en un territorio.

En el cálculo de este índice se toman en cuenta tres variables: i) la huella azul se refiere a las aguas superficiales y subterráneas usadas en la actividad productiva, ii) la huella verde es el volumen de lluvia requerido para que crezca un cultivo, sin considerar el agua que se infiltra o escurre, y iii) la huella gris es el volumen de agua necesario para diluir un contaminante sin causar daño al ambiente.

El estudio internacional *La huella del agua* realizado, en 2011, por los expertos holandeses Mesfin Mekonnen y Arjen Hoekstra, evaluó las huellas hídricas de los países, desde el punto de vista de producción y consumo, y estimó los flujos internacionales de agua virtual y el ahorro de agua a nivel nacional y mundial como

resultado del comercio. Para el período 1996-2005 se calculó una huella hídrica mundial de 9.087 kilómetros cúbicos por año (km³/año), de los cuales el 73,5% corresponde a huella verde para cultivos agrícolas y pastos. La producción agrícola es el mayor consumidor de agua, con una huella azul para riego de 899 km³/año; en segundo lugar está la producción industrial, con una huella gris bastante elevada, de 363 km³/año, y en la tercera posición el sector doméstico también muestra una huella gris considerable, de 282 km³/año. China, India y Estados Unidos en conjunto tienen el 38% de la huella hídrica global; en Latinoamérica la lista es encabezada por Brasil, con un consumo cercano al 4%.

En el caso de Costa Rica, el estudio encontró que la población utiliza un 31,2% más del agua que le puede dar el territorio. Mientras la huella hídrica promedio per cápita en el planeta es de 1.385 metros cúbicos por año (m³/año), cada costarricense consume en promedio 1.490 m³/año, es decir, un 8% más que el promedio mundial.

A nivel nacional, el Centro de Recursos Hídricos para Centroamérica y el Caribe de la Universidad Nacional (Hidrocec-UNA) ha iniciado la tarea de calcular la huella hídrica en tres sectores de la economía nacional: agricultura, ganadería y energía, en colaboración con el Observatorio del Agua de la Fundación Botín (OA-FB), de España, y el Centro del Agua del Instituto Tecnológico de Monterrey, de México.

Fuente: Murrell y Suárez, 2012, con datos de Chapagain y Hoekstra, 2004; Hoekstra y Hung, 2002; Hoekstra et al., 2011; Mekonnen y Hoekstra, 2011.

Nuevas fuentes agravan riesgo de contaminación hídrica

Nueva información generada en el país hace evidentes las amenazas a la calidad de los cuerpos de agua. Por ejemplo, un estudio evaluó la calidad sanitaria de 56 esteros y ríos de ambos litorales mediante análisis de coliformes fecales por cien mililitros (CF/100 mL) en el período 1996-2011 (Mora, 2011a). Del total de los esteros analizados, el 42,9% es apto para natación, protección de comunidades acuáticas e irrigación de hortalizas y árboles frutales. Sin embargo, la mayoría de los ríos y quebradas, tanto en el territorio como en las zonas costeras, son utilizados como receptores de aguas negras. El crecimiento en las costas se ha dado sin planificación y no hay tratamiento de aguas servidas en poblaciones como Quepos, Jacó, Tamarindo, Carrillo, El Coco y Caribe Sur, entre otros. Esto impacta zonas turísticas: en el 2011 perdieron la Bandera Azul Ecológica las playas Ocotol, Ventanas y Grande (del Parque Nacional Marino Las Baulas), Ario, Manzanillo, Puerto Escondido, Dominical, San Pedrillo, Tambor y Manzanillo (Limón), las dos últimas por la entrada de aguas residuales al mar (Mora, 2011a).

A las fuentes de contaminación ya conocidas, como las aguas servidas, se han agregado nuevos agentes contaminantes de las aguas costeras, que reciben también el drenaje de las cuencas agrícolas y urbanas con residuos de plaguicidas, compuestos orgánicos, detergentes, metales pesados y otras sustancias denominadas contaminantes emergentes. Spongberg et al. (2011) reportaron la presencia de plaguicidas en las desembocaduras de varios ríos en la costa caribeña, cuyo arrastre se favorece por aspectos biofísicos y climáticos de las cuencas hidrográficas en esa zona. También se detectaron altas concentraciones de productos farmacéuticos y de cuidado personal en ríos, manglares, aguas estuarinas y efluentes de aguas servidas en diversos puntos de todo el país. Los compuestos químicos más frecuentes fueron los antibióticos doxiciclina (77%) y sulfadimetoxina (43%), ácido salicílico -que se usa como aditivo en

productos dermatológicos- (41%), el antibacteriano y fungicida triclosán (34%) y cafeína (29%). Esta última mostró una concentración máxima de 1,1 mg/L (Spongberg et al., 2011).

Otras sustancias encontradas en altas concentraciones incluyen ibuprofeno (37 microgramos por litro, $\mu\text{g/L}$), gemfibrozil (17 $\mu\text{g/L}$), acetaminofén (13 $\mu\text{g/L}$) y ketoprofen (10 $\mu\text{g/L}$), que son empleadas comúnmente en antibióticos, bactericidas, analgésicos, antiinflamatorios no esteroideos, reguladores de lípidos y otros. Los sitios con mayor contaminación fueron aguas abajo de un efluente del hospital de Golfito y en el efluente de la planta de tratamiento de Liberia; en este último se detectaron diversos tipos de sustancias en el 59% de las muestras de agua. Una situación similar se observó en el Parque Nacional Manuel Antonio (56% de las muestras), lo cual indica que las aguas residuales de los hoteles y áreas alrededor del Parque podrían estar generando contaminación. También en el río Tárcoles se halló una importante presencia de compuestos (44%; Spongberg et al., 2011).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE RECURSO HÍDRICO Y SANEAMIENTO,

véase Vargas, 2012b, en www.estadonacion.or.cr

Otro caso que se ha venido documentando en los últimos años es la contaminación de aguas subterráneas por arsénico, que puede estar asociada a procesos naturales en zonas donde hay condiciones geológicas particulares, tales como ambientes volcánicos, o donde existen depósitos sedimentarios antiguos en el subsuelo, así como en sistemas termales (Vargas, 2012b), aunque el fenómeno también puede ser causado por actividades humanas (Bundschuh et al., 2009). Se encuentra en marcha un estudio en el que participan el Centro de Investigaciones en Contaminación Ambiental y la Escuela Centroamericana de Geología -ambas de la UCR-, el AyA y el Ministerio de Salud, para identificar los mecanismos por los cuales el arsénico se infiltra en el subsuelo y llega al agua subterránea.

Se han hecho mediciones en Bagaces y Cañas, donde el Laboratorio Nacional de Aguas sacó de operación dos pozos. Además, el AyA está realizando muestreos en varios acueductos en los cantones de San Carlos y La Cruz. Ante el riesgo para la salud humana, en marzo de 2012 el Ministerio de Salud declaró emergencia sanitaria en varias comunidades de Los Chiles, San Carlos, Bagaces, Cañas y La Cruz (decreto 37072-S), por deficiencias en el suministro de agua para consumo.

De acuerdo con normas nacionales e internacionales, el máximo admisible de arsénico en el agua para consumo es de 10 microgramos por litro ($\mu\text{g/L}$). Sin embargo, el AyA solicitó al Ministerio de Salud el establecimiento de un valor recomendado de 10 $\mu\text{g/L}$ y un máximo permisible de 25 $\mu\text{g/L}$, argumentando que es luego de un período de exposición a concentraciones mayores de 50 $\mu\text{g/L}$, en agua de consumo diario, que se puede presentar hidroarsinismo crónico regional endémico, enfermedad que se caracteriza por lesiones en la piel y alteraciones sistémicas cancerosas y no cancerosas (E: Mora, 2012). Esta recomendación no ha sido acogida y diversos sectores académicos se han opuesto a ella. En consecuencia, el Laboratorio Nacional de Aguas y la Escuela de Salud Ambiental de la UCR iniciaron un estudio epidemiológico en las zonas afectadas, con el propósito de determinar cuál es el valor límite de arsénico en el agua para consumo humano (Villegas, 2012). Es necesario realizar más investigaciones de este tipo en las poblaciones expuestas a concentraciones superiores a 10 $\mu\text{g/L}$, ya que en algunas de las fuentes muestreadas por el AyA los valores encontrados superan hasta diecinueve veces el límite máximo permitido (Mora, 2011b).

Por otro lado, persiste la contaminación por plaguicidas de la piña en el acueducto de Milano, en Siquirres. En el período 2003-2011 se midieron concentraciones de entre 2,5 y 6,8 $\mu\text{g/L}$ del herbicida bromacil en el tanque de captación y en nacientes individuales (gráfico 4.2). Estos análisis los han efectuado la UNA y la UCR -específicamente el Laboratorio de Análisis de Residuos

de Plaguicidas (Larep) del Instituto Regional de Estudios en Sustancias Tóxicas (IRET-UNA) y el Centro de Investigación en Contaminación Ambiental (CICA-UCR)- como parte de sus propias investigaciones y por encargo del Laboratorio Nacional de Aguas y de Cedarena. También se detectaron residuos del fungicida triadimefon. Solo en el 2011, el IRET-UNA midió 4,5 µg/L de bromacil y 0,2 µg/L de triadimefon en el tanque de captación del acueducto (E: Ruepert, 2012). El bromacil es una sustancia relativamente estable en el suelo y en el agua, y además tiene la capacidad de infiltrarse a las aguas subterráneas. Por este motivo, el producto ha sido retirado del mercado en varios países.

Finalmente, no se reportan mayores avances en materia de aguas residuales. Solo un 20,5% de la población costarricense tiene servicio de alcantarillado sanitario, y más del 75% utiliza tanque séptico (Mora et al., 2012). Este último es la opción disponible en ausencia de sistemas de alcantarillado sanitario y plantas de tratamiento, o bien ante las deficiencias de la infraestructura existente, pero a la vez representa un creciente riesgo de contaminación de las aguas subterráneas. Pese a la gravedad del problema, el proyecto “Mejoramiento ambiental

de la GAM”, a cargo del AyA lleva un año de retraso en la etapa de licitación (CGR, 2011b), mientras la contratación del diseño y construcción de la planta de tratamiento aun se encuentra en proceso de adjudicación. Por ahora, en el AMSJ el volumen de aguas residuales tratado en plantas es de 838 m³/día, y la descarga de la red de alcantarillado hacia los ríos Tiribí, María Aguilar, Torres y Rivera asciende a 105.789,4 m³ diarios (E: López, 2012), cifras que brindan una idea del impacto ambiental que esto está generando en los ecosistemas acuáticos y en la salud de las poblaciones aledañas. Fuera del Valle Central se han realizado mejoras en algunos sistemas; en 2011 entró en operación la nueva planta de tratamiento de Santa Cruz de Guanacaste, y en Cañas se extendió el alcantarillado sanitario, con el fin de deshabilitar los tanques sépticos (E: Araya, 2012).

Avances insuficientes en la gestión ambiental agrícola

La agricultura, clave para la economía y la seguridad alimentaria de cualquier país, tiene múltiples implicaciones ambientales: por un lado, las tecnologías que se utilicen y la falta de regulación adecuada pueden afectar la salud de las

personas y de los ecosistemas, el suelo, el agua y la biodiversidad; por otro, es un sector que tiene un gran potencial para impulsar esfuerzos que combinen las necesidades sociales y económicas con mejores prácticas ecológicas. En los siguientes apartados se analiza el desempeño de la actividad agrícola nacional desde estas dos perspectivas.

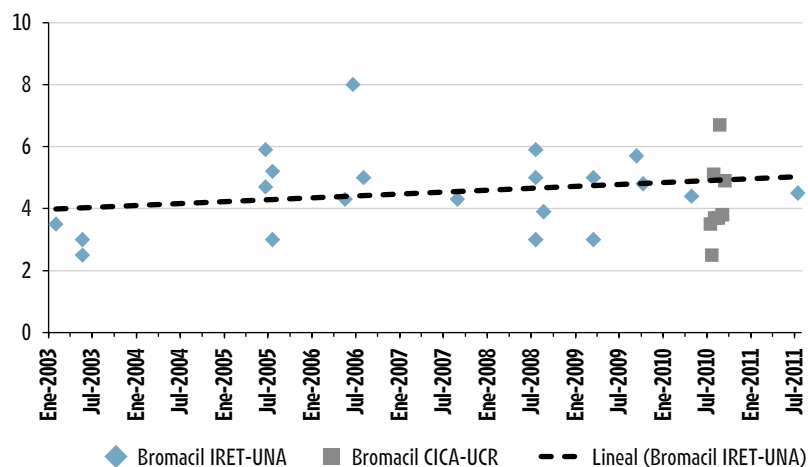
Se mantienen las tendencias en el uso agrícola del territorio

El sector agroalimentario desempeña un rol esencial en la economía costarricense. En 2011 el valor agregado de la producción agropecuaria representó el 6,8% del PIB. Además, esta actividad generó 280.300 empleos, equivalentes al 13,9% de la PEA (Sepsa, 2012). Se estima que el sector agropecuario aporta del 70% al 76% de las calorías y del 65% al 70% de las proteínas requeridas por la población nacional; no obstante, estas cifras podrían ser mayores, ya que en la actualidad una gran parte del consumo alimentario del país se abastece con productos importados (por ejemplo, el 77% de los frijoles y el 35% del arroz)⁸. Cabe mencionar que, debido a la volatilidad de los precios de los alimentos a nivel mundial, la FAO ha propuesto políticas tendientes a incrementar la agricultura dedicada a la producción de alimentos, reducir la destinada a la elaboración de biocombustibles industriales y promover sistemas sustentables de producción local (HLPE-CFS-FAO, 2011). Este enfoque es coincidente con lo indicado por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, sobre la necesidad de enfrentar la crisis alimentaria con prácticas agroecológicas de producción de alimentos (De Schutter, 2011).

En Costa Rica, el área total dedicada a la agricultura se ha mantenido relativamente estable en los últimos años. Entre 2010 y 2011 aumentó en 15.495 hectáreas (un 3,2%), como resultado de la expansión de los cultivos de caña de azúcar, palma aceitera, hortalizas, raíces y tubérculos y granos básicos, en especial arroz, que compensó la reducción del territorio sembrado de naranja y melón (Sepsa, 2012). Para el 2011, según datos de la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria

GRAFICO 4.2

Residuos del herbicida bromacil en el acueducto de Milano, Siquirres (microgramos por litro)



Fuente: Castillo et al., 2012, con base en informes de Cedarena y Larep-UNA.

(Sepssa), no se reporta un incremento en el área de piña⁹, luego de varios años de un marcado crecimiento. En el mismo período se dio una disminución del área dedicada a la agricultura orgánica certificada, de 11.115 hectáreas en 2010 a 9.570 en 2011 (SFE, 2012), lo cual se considera un retroceso en materia ambiental.

Como toda actividad económica, la producción agrícola tiene impactos en los ecosistemas y los recursos naturales: emite gases de efecto invernadero, hace un uso intensivo de plaguicidas sintéticos y genera desechos que pueden ser contaminantes. En el caso costarricense, además, la expansión de los cultivos de piña, arroz, caña de azúcar y palma africana, principalmente, ha implicado la invasión de áreas de protección de ríos y quebradas, e infracciones a la Ley Forestal (TAA, 2012b). En el pasado, los desechos del beneficiado de café y del cultivo banano eran problemas serios, pero los sectores respectivos han puesto en marcha esfuerzos que han logrado aminorarlos. También hay avances en la actividad ganadera de lechería y la porcicultura.

En años recientes el caso más notable en este tema han sido los desechos del cultivo de la piña. Estos causan problemas directos, por su descomposición, e indirectos, por la aplicación de herbicidas quemantes, como paraquat, para desecar el rastrojo. Además, en el rastrojo prolifera la mosca del establo (*Stomoxys calcitrans*), que ocasiona graves daños a la ganadería en áreas aledañas a las plantaciones. Según datos del Senasa publicados en la prensa, los casos de afectación por este insecto aumentaron un 68% entre 2009 y 2011, y el MAG planteó un plan de acción conjunto entre el Servicio Fitosanitario del Estado y el Senasa para monitorear y combatir el problema. En el sector académico se buscan soluciones, entre ellas acelerar la descomposición de los desechos para usarlos como abono orgánico de los suelos, aplicar controladores biológicos de la mosca, utilizar la fibra del rastrojo para elaborar productos textiles y materiales constructivos, y aprovechar la bromelina, una enzima abundante en el rastrojo que tiene múltiples usos

domésticos, farmacéuticos e industriales (Acuña, 2011; Moya y Camacho, 2011; Moya et al., 2011; Alvarado, 2008).

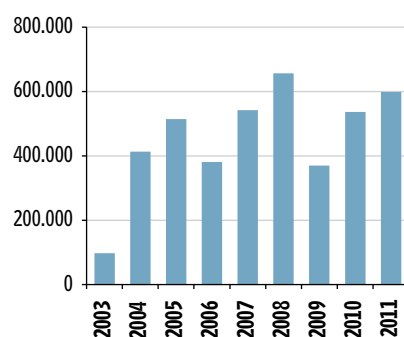
En contraste con lo anterior, los cultivos manejados con el enfoque de agroecosistemas pueden aportar múltiples beneficios ambientales, como la captura de agua en el suelo y la protección contra la erosión, procesos que se facilitan, por ejemplo, con el uso de coberturas vivas en cultivos perennes de café, frutales y palma. En el caso de los sistemas agroforestales los beneficios son conocidos y están bien documentados: aumento de la biodiversidad, secuestro de carbono tanto en madera como en el suelo, captura de agua y control de la erosión. En cultivos no forestales los árboles ofrecen sombra y funcionan como cercas vivas y cortinas rompevientos, o bien como fuentes suplementarias de alimento animal y fijadores de nitrógeno, entre otros efectos positivos. En 2003 estos sistemas fueron incluidos en el programa de pago por servicios ambientales (Babbar, 2005); entre ese año y el 2011 se incentivó la siembra de 4,1 millones de árboles (gráfico 4.3).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE AGRICULTURA: PRÁCTICAS Y DESAFÍOS AMBIENTALES,

véase Arauz, 2012, en www.estadonacion.or.cr

GRÁFICO 4.3

Número de árboles en sistemas agroforestales con PSA^{a/}



a/ PSA: programa de pago por servicios ambientales.

Fuente: Arauz, 2012, con datos de Fonafifo, 2012c.

Cambio climático y alto uso de agroquímicos requieren atención

La agricultura produce una cantidad anual de gases de efecto invernadero (GEI) similar a la del sector energía; el 40% de las emisiones totales que se generan en el país es de origen agrícola (IMN et al., 2009; Chacón et al., 2009). Entre los GEI agrícolas, un 5% proviene del arroz inundado y el 54% del óxido nitroso (N_2O) emanado de la fertilización nitrogenada de los cultivos. El caso de la caña merece especial atención, pues se ha venido impulsando la elaboración de etanol a partir de azúcar, como una alternativa para disminuir las emisiones del sector transporte mediante la sustitución parcial de la gasolina. La actividad cañera deberá hacer un esfuerzo para minimizar los GEI asociados a su quehacer, para no producir más gases de los que se pretende reducir. Además se debe considerar que desde que se realizó el último inventario nacional de emisiones, en el año 2005, han aumentado significativamente las áreas de cultivos en los que se hace un uso intensivo de agroquímicos como es el caso de la piña, la caña y la palma aceitera.

Un tema poco analizado es la emisión de GEI ligada a la importación de productos agrícolas. Un ejemplo ilustra la magnitud de ese impacto: entre 2010 y 2011 Costa Rica compró a China 51.458 toneladas métricas de frijol (Procomer, 2012). Si se considera la distancia de 15.051 kilómetros entre los puertos de Shangai y Caldera, las emisiones de carbono ligadas al transporte marítimo (de 10 a 40 g/TM/km) y el volumen de la carga, se obtiene que estas importaciones generaron 30.980 toneladas métricas de dióxido de carbono (CO_2). Esto equivale al total de GEI que producen 154.900 vehículos medianos (con motores de 1.600 cc) al recorrer mil kilómetros (Arauz, 2012).

En 2011 se puso en marcha el Plan Sectorial Agropecuario para el Cambio Climático y entró en vigencia la norma oficial PN INTE 12-01-06:2011, relacionada con la meta de la “carbono-neutralidad”, que busca favorecer los esfuerzos de los productores para reducir sus emisiones contaminantes. En el *Decimoséptimo Informe Estado de*

la Nación se presentaron los casos de las empresas CoopeDota, en café, y El Pelón de la Bajura, en arroz, que fueron certificadas como “C-neutrales” en sus procesos agrícola e industrial. También se reportan mejorías en las prácticas del sector bananero¹⁰, que ha logrado reconocer tres fincas como carbono neutrales (San Pablo, Fama y Balatana), levantando la contabilización de emisiones de gases de efecto invernadero e iniciado procesos para su reducción y compensación.

Indudablemente, entre las mayores preocupaciones en el análisis del sector agrícola está el uso de sustancias químicas y sus implicaciones ambientales. En el seguimiento que realiza este Informe se ha constatado que, antes de 1995, la importación de plaguicidas aumentaba de manera congruente con la expansión del área cultivada; a partir de ese año y hasta el 2002, las compras externas crecieron a una tasa mucho mayor que la de las hectáreas sembradas. Luego de un período de estabilidad (entre 2002 y 2006) las importaciones volvieron a repuntar en 2007 y 2008, y mostraron una tendencia fluctuante y creciente hasta el 2011 (Ramírez-Muñoz et al., 2009 y 2012).

Este comportamiento se debe en parte al paso de los productos de exportación tradicionales a cultivos de plantas ornamentales, melón y piña, todos con altos requerimientos de calidad estética y cero tolerancia a plagas cuarentenarias. También ha influido la reducción del apoyo estatal a la agricultura, el cual ha generado un vacío en materia de asistencia técnica que ha sido parcialmente llenado por las mismas empresas vendedoras de plaguicidas (Arauz, 2012).

De acuerdo con Ramírez-Muñoz et al. (2012), en 2011 las importaciones de plaguicidas alcanzaron 12,9 millones de kilogramos de ingrediente activo (kg i.a.). Información del Servicio Fitosanitario del Estado del MAG (Vega, 2012) indica que, del total importado de ingrediente activo, se reexportaron 1,4 millones de kg i.a. en 2008 y 2,9 millones en 2011, cifras coincidentes con las reportadas por el IRET-UNA. Esto representa una reexportación de 11% y 23%, respectivamente, y un uso estimado en el país

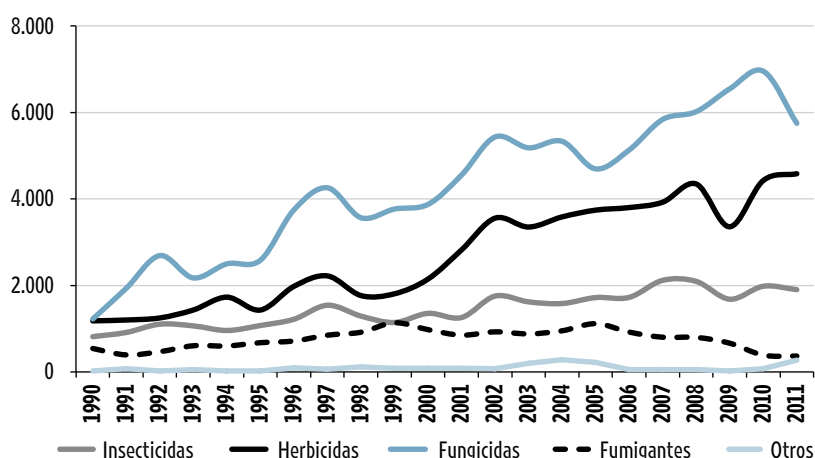
de 10 millones de kg i.a. Aunque los datos de las importaciones no reflejan con exactitud las cantidades utilizadas en el campo, sí permiten observar tendencias. Los fungicidas y los herbicidas son los plaguicidas que registran los mayores incrementos (gráfico 4.4). El herbicida paraquat fue proscrito en 2007 por la Corte de Justicia Europea para productos comercializados en la Unión Europea (Tribunal de Justicia de la Unión Europea, 2007), mientras en Costa Rica su importación aumenta (E. Boeglin, 2012).

El cuadro 4.8 muestra el uso anual de plaguicidas en algunos cultivos, según información recogida por el IRET-UNA en entrevistas de campo. Adicionalmente, las organizaciones Corbana y Proagroin (REPCar-FMAM, 2011) estiman un uso anual de 64,9 kg i.a. por hectárea en el caso del banano, y de 45,6 kg i.a. por hectárea, en el de la piña. Estos valores son más altos que los reportados por los investigadores de la UNA.

En cuanto al uso de plaguicidas en la producción de hortalizas, el estudio más

GRAFICO 4.4

Importación de plaguicidas según su acción biocida (toneladas de ingrediente activo)



Fuente: Ramírez-Muñoz et al., 2009 y 2012.

CUADRO 4.8

Uso de plaguicidas en algunos cultivos agrícolas. 2010-2011

Cultivo	Área cultivada	Uso anual	Uso total	Uso del total
	(miles de hectáreas)	por área cultivada (kg i.a./ha/año) ^{a/}	estimado (toneladas i.a.)	importado (porcentaje)
Arroz	66,4	9,5-18,9	630-1.255	4,5-9,0
Banano	42,9	35-49	1.502-2.102	10,8-15,2
Café	98,7	6,5	644	4,6
Caña de azúcar	55,8	10,1-14,8	564-826	4,1-6,0
Naranja	25,0	1,6	37	0,3
Papa	2,2	50-140	110-308	0,8-2,2
Piña	45,0	25-38	1.125-1.710	8,1-12,3
Plátano	10,0	15-20	150-200	1,1-1,4
Yuca	9,8	7,4	73	0,5

a/ Kilogramos de ingrediente activo por hectárea por año.

Fuente: Ramírez-Muñoz et al., 2012.

reciente se efectuó en la zona de Pacayas (Fournier et al., 2010) y encontró un considerable sobreuso de plaguicidas por parte de pequeños agricultores, tal como se reportó en el Decimosexto Informe. En Zarcero la situación es diferente: funcionarios del SFE-MAG realizan esfuerzos para reducir el empleo de este tipo de sustancias (recuadro 4.6).

En orden de importancia, los cultivos con mayor uso de plaguicidas son papa, banano, piña, plátano, arroz y caña de azúcar, pero al considerar el área de cultivo los de mayor impacto en las importaciones y -potencialmente- en el ambiente, son banano, piña, arroz, caña y café. Los cafetales tienen un uso moderado de plaguicidas (6,5 kg i.a. por hectárea por año); sin embargo el uso total es significativo, pues el área sembrada es de 98.700 hectáreas.

El fungicida mancozeb es el que más se importa, en cantidades que se han duplicado en los últimos diez años. El SFE tiene registrados 133 productos formulados a partir de este plaguicida. De acuerdo con la base de datos Pesticide Properties DataBase (PPDB), el mancozeb es una sustancia cancerígena, que tiene efectos en la reproducción y el desarrollo, con posibles resultados mutagénicos y de disrupción endocrina (acción sobre el sistema hormonal). En el control de la sigatoka negra, en el banano, se aplica mancozeb por vía aérea hasta 40 y 50 veces por año. En el período 2008-2010, otros diez plaguicidas problemáticos tuvieron una importación cercana o superior a las cien toneladas métricas por año; estos son: clorpirifós, terbufós, diazinón, fenamifós, carbanil, clorotalonil, pendimetalina, mancozeb, etoprofós y carbendazim.

En el país no existe un programa nacional de monitoreo de la presencia de plaguicidas en el agua, lo cual hace difícil percibir los posibles impactos de su aplicación en las fuentes hídricas. La mayor parte de la información disponible y accesible ha sido generada por las universidades estatales, entre otros por el Instituto Regional de Estudios en Sustancias Tóxicas (IRET-UNA) y el Centro de Investigación en Contaminación Ambiental (CICA-UCR); en algunos casos se trata de monitoreos

RECUADRO 4.6

Capacitación y seguimiento sobre uso de plaguicidas en la zona hortícola de Zarcero

La actividad agrícola es un rubro muy importante en la economía del cantón de Zarcero. En ella participa una gran cantidad de pequeños y medianos agricultores, cuya producción está sujeta a variaciones climáticas y a plagas fitosanitarias. En diagnósticos realizados en el año 2006 por la Unidad Regional Central Occidental del Servicio Fitosanitario del Estado (SFE), se determinó que el control de plagas se basaba en el uso de productos químicos, algunos no autorizados en cultivos hortícolas, y en prácticas inadecuadas de manejo que dejan residuos en las cosechas y pueden generar problemas tanto para la salud humana como para los ecosistemas. Esta situación indujo a implementar un programa integral de capacitación dirigido a 170 horticultores, para promover un uso racional de los plaguicidas e incorporar otras tácticas de control y estrategias para la protección del productor y el ambiente.

El programa se ejecutó entre agosto de 2006 y noviembre de 2007, en sesiones semanales de dos horas. Además de la problemática detectada en el diagnóstico, incluyó observaciones directas en el campo y seguimiento de los análisis de laboratorio realizados en los cultivos. Este esfuerzo generó cambios positivos, como los siguientes: i) mayor protección personal al usar y manipular los plaguicidas, ii) aumento en el empleo de otros métodos de control de plagas, como el físico, con plásticos amarillos impregnados con sustancias adhesivas, y los biológicos, con feromonas y hongos entomopatógenos, iii) cambios en las boquillas de los equipos para lograr más

efectividad en las aplicaciones y reducción en las dosificaciones, iv) incremento en el uso de amortiguadores de la acidez del agua utilizada en las aplicaciones, v) instalación de centros de acopio de envases vacíos, y vi) disminución de residuos en las cosechas. Como resultado de todo ello, la ausencia de residuos en las hortalizas pasó de 48% en las muestras tomadas antes de la capacitación, a 94%. Las muestras con residuos en concentraciones superiores al máximo aceptado se redujeron de 12% a 3%, y para aquellos plaguicidas sin límites máximos establecidos -por no ser permitidos en hortalizas- pasó de 20% a 0%.

Esta experiencia demostró que la capacitación, la concienciación y el acompañamiento a los productores de hortalizas pueden generar cambios importantes en el uso de plaguicidas. Sin embargo, se observaron retrocesos en el mediano plazo, cuando disminuyeron las visitas de los funcionarios del SFE, y quedó claro que, para mantener los resultados obtenidos, la supervisión y guía al sector deben ser un proceso permanente. Ante este escenario, se está trabajando en la creación de un premio para los agricultores que promuevan una producción más limpia y sostenible, amigable con la naturaleza y con el ser humano. La distinción de las fincas que cumplan con una serie de parámetros previamente establecidos y evaluados, además de la satisfacción personal por el esfuerzo realizado, sin duda generará mejores condiciones para la comercialización de los productos.

Fuente: González, 2012, con datos del SFE-MAG.

en zonas específicas y en otros de valoraciones de impacto en determinados ecosistemas acuáticos (cuadro 4.9). En el período 2007-2011 se ejecutó el proyecto “Reduciendo el escurrimiento de plaguicidas al mar Caribe” (REPCar-FMAM, 2011), que reportó la implementación de buenas prácticas agrícolas en el cultivo de banano por parte de Corbana, como la incorporación de coberturas vegetales

en los canales de drenaje y la delimitación de áreas de amortiguamiento, pero una reducción de plaguicidas de tan solo un 7,6%. En el caso de la piña, la fundación Proagroin validó una serie de alternativas al manejo de plagas y reporta una disminución de 40% en el consumo total de agroquímicos (REPCar-FMAM, 2011). Este tipo de prácticas debería reflejarse en el futuro en una menor

CUADRO 4.9

Resumen de estudios y programas de monitoreo de plaguicidas^{a/} en fuentes hídricas. 2010

Área de estudio	Tipo de estudio	Cultivos principales	Plaguicidas encontrados en las aguas
Drenaje al mar Caribe (CICA-UCR)	Monitoreo de la calidad del agua superficial y los sedimentos en ríos (2008-2011)	Banano, piña	Bromacil, diurón ^{b/} , clorpirifós ^{b/} , endosulfán, á-clordano, HCH y fenbuconazol
Palo Verde, Guanacaste (IRET-UNA)	Evaluación integral del impacto sobre el ecosistema acuático (2009-2011)	Arroz, caña de azúcar, pasto	Ametrina, terbutrina, butaclor, dimetoato, diurón, epoxiconazol, propiconazol, tebuconazol, triazofós, cipermetrina, endosulfan-b y hexazinona
Limón, río Jiménez (IRET-UNA)	Evaluación del estado ecológico de la comunidad ribereña (2009-2011)	Piña	Ametrina, bromacil, diazinón, diurón y triadimefón
Limón, cuenca del río Madre de Dios, laguna Madre de Dios (IRET-UNA)	Evaluación de riesgos en el sistema de laguna costera (2010-2013)	Banano, piña, arroz	Ametrina, carbofurán, clorotalonil, diazinón, diurón, epoxiconazole y etoprofós

a/ Para cada plaguicida el número de muestras y las normas que definen sus límites varían. Por tanto, en algunos casos las muestras encontradas pueden estar por debajo o por encima de los parámetros establecidos por las normas internacionales. Para mayor detalle consúltese REPCar-FMAM, 2011; De la Cruz et al., 2012; Echeverría et al., 2011; Castillo et al., 2011.

b/ En estas dos sustancias el estudio encontró concentraciones que superan el límite establecido por las normas internacionales.

Fuente: Castillo et al., 2012, con base en REPCar-FMAM, 2011; De la Cruz et al., 2012; Echeverría et al., 2011; Castillo et al., 2011.

presencia de plaguicidas en zonas cercanas a esos cultivos (Castillo et al., 2012).

En cuanto al impacto de los plaguicidas en la salud, el IRET-UNA ha realizado varios estudios en cultivos de banano y plátano en Talamanca. El clorpirifós, una sustancia de alta toxicidad, ha sido detectado con frecuencia en aguas superficiales en esas zonas (Castillo et al., 2000, 2011 y 2012). Corbana indica que este compuesto ha sido sustituido en un 50% por el producto bifentrina, en una concentración diez veces menor. De consolidarse esta práctica, en el futuro deberían observarse cambios en la presencia del clorpirifós y en la exposición de las poblaciones.

Contaminantes emergentes encienden alarmas

Además de plaguicidas, Costa Rica adquiere en el extranjero un amplio conjunto de sustancias químicas sobre las cuales no hay mucha información. Datos del Departamento de Estadística de la Dirección General de Aduanas brindan un panorama de los grupos más importantes (cuadro 4.10). Ordenados de acuerdo con el peso bruto de las

CUADRO 4.10

Importación de productos químicos (peso bruto por mil kilogramos)

	1999	2004	2009
Productos petroleros			
Combustible	1.430.632	4.076.750	2.495.766
Otros productos	10.964	10.311	
Aceites y grasas lubricantes	27.057	24.737	
Productos agrícolas			
Plaguicidas ^{a/}	18.476	24.732	21.680
Fertilizantes	294.545	366.900	336.159
Químicos industriales^{b/}	205.168	252.373	342.255
Total	1.986.842	4.757.003	3.195.860

a/ Plaguicidas en las modalidades de ingrediente activo grado técnico y plaguicida formulado, entre los cuales se incluyen: fungicidas, insecticidas, nematocidas, herbicidas, inhibidores de germinación y reguladores de crecimiento en plantas y otros plaguicidas.

b/ Tensoactivos, preparaciones para lavado y limpieza, desinfectantes, disolventes, ácido sulfúrico, ácido nítrico, amoníaco, ácido clorhídrico, hidróxido de sodio, propano (LPG), cloro y acetileno.

Fuente: Castillo et al., 2012, con base en Minaet, 2008 y Procomer, 2012.

importaciones destacan los productos petroleros y los fertilizantes; en el año 2009, por cada kilogramo de producto formulado de plaguicida que entró al país ingresaron alrededor de quince kilogramos de fertilizantes. Si bien estos

no tienen las características de toxicidad de los plaguicidas, tampoco son inocuos para la salud humana y el ambiente.

Una noticia positiva es la disminución gradual en el uso de bromuro de metilo en labores de fumigación, especialmente

en el cultivo de melón, donde se aplicaba el 96% del producto importado. La reducción se ha logrado mediante el programa “Alternativas al uso de bromuro de metilo”, que desarrolla el Minaet. Según lo establecido en el Protocolo de Montreal, que Costa Rica ratificó en 2005, el empleo de esta sustancia será prohibido a partir de 2013 y se ha estado sustituyendo por otros compuestos químicos que no dañan la capa de ozono (Minaet, 2012b). Asimismo, entre 2007 y 2009 la importación de plaguicidas biológicos se incrementó más de siete veces, lo que revela un interés del sector agrícola por usar opciones más amigables con el ambiente para el combate de plagas; ese interés se refleja también en el desarrollo de una industria local de productos biológicos para controlar plagas y enfermedades.

Los químicos industriales son otro grupo de productos importados, y en muchos casos son potencialmente riesgosos para la salud pública y el ambiente. Pese a ello, la información sobre su efecto contaminante es casi nula. Algunos son usados ampliamente en los secto-

res residencial, comercial e industrial, como cloro, desinfectantes, tensoactivos y otros, cuya dispersión ambiental podría ser significativa. Los detergentes utilizados en la industria y las viviendas pueden contener sustancias orgánicas persistentes y son liberados a los cuerpos de agua sin un tratamiento adecuado, así como sucede con fármacos, productos de uso personal, subproductos de la desinfección, medicamentos veterinarios, esteroides y hormonas. A todos estos compuestos se les conoce como “contaminantes emergentes” presentes en aguas potables y superficiales. En general no están regulados.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE PLAGUICIDAS Y OTROS CONTAMINANTES,

véase Castillo et al., 2012, en www.estadonacion.or.cr

El uso de plaguicidas es también una práctica frecuente en el ámbito doméstico, ya sea mediante la contratación de compañías fumigadoras o por medio de pro-

ductos comprados en los supermercados. Para el control de vectores se usan los plaguicidas deltametrina, cipermetrina y alfa-cipermetrina y temefós. Según el Ministerio de Salud, entre 2008 y 2012 se han aplicado en el país 5.842 kilogramos de ingrediente activo. No hay estudios que permitan determinar si esta es una cantidad preocupante.

Sobre el impacto de los componentes químicos de estos productos, investigaciones recientes han detectado nitratos (NO_3^-) en aguas superficiales y subterráneas (cuadro 4.11). En análisis de pozos de la zona Atlántica, todas las concentraciones superiores a 5 mg de NO_3^-/L fueron encontradas en muestras tomadas dentro o cerca de plantaciones de banano (11 muestras), de piña o de plantas ornamentales (3 muestras). En otros sitios los valores no sobrepasaron el límite recomendado de 25 mg NO_3^-/L en agua potable (Poder Ejecutivo, 2005), pero sí constituyen una señal de alerta. En aguas superficiales se registraron concentraciones máximas que superan los niveles aptos para mantener la vida acuática (no deberían ser mayores a

CUADRO 4.11

Presencia de nitratos en aguas subterráneas y superficiales

Sitio y año	Muestras (número)	Concentraciones encontradas (mg NO_3^-/L)	Observaciones
Pozos en zona Atlántica / 2002-2004	84	14 muestras > 5 máximo 18	Niveles superiores a 5 mg NO_3^-/L en pozos dentro o cerca de fincas de banano, piña u ornamentales.
Pozos en Guanacaste / 2011	4	< 0,5-7,6 2 muestras < 0,5	Área de cultivo de caña y arroz.
Nacientes en Cartago / 2006-2009	16	7,2 - 18	Área de cultivo de hortalizas.
Quebradas Plantón y Pacayas, en Cartago / 2006-2009	72	2,9 - 39,3	Área de cultivo de hortalizas.
Ríos, canales y quebradas en la cuenca de la Laguna Madre de Dios / 2009-2010	44	0,5 - 38,4	Área de cultivo de banano, piña y arroz.
Ríos y quebradas en la cuenca del río Jiménez / 2009-2010	14	0,7 - 3,2 6 muestras < 0,5	Área de cultivo de banano y piña.
Ríos, quebradas, canales y lagunas en la cuenca del río Tempisque (Parque Nacional Palo Verde y alrededores)/ 2008-2011	104	< 0,03-2,8 79 muestras < 0,5 16 muestras > 1	Zonas protegidas, áreas de cultivo de arroz y caña.
Ríos en Guanacaste / 2008-2011	16	0,6 - 12,6 2 muestras < 0,5	Ríos que alimentan canales de riego con influencia de áreas urbanas y ganaderas.
Efluentes agropecuarios y de acuicultura en Guanacaste / 2008-2011	22	1,4-17,5 5 muestras < 0,5	Drenajes de actividades pecuarias, acuícolas y cultivos de arroz.
Agua superficial en áreas protegidas de Guanacaste / 2008-2011	18	0,7-25 7 muestras < 0,5	Áreas protegidas con influencia urbana, agrícola y acuícola.

Fuente: Castillo et al., 2012, con base en Castillo et al., 2005 y 2011; Fournier et al., 2010 y 2012; Echeverría et al., 2010; De la Cruz et al., 2012.

10 mg/L), según el “Reglamento para la evaluación y clasificación de la calidad de cuerpos de aguas superficiales” (Poder Ejecutivo, 2007). Incluso en el área protegida de Estero Piedras, con influencia de actividades camaroneras, los valores medidos alcanzaron una concentración máxima de 25 mg de NO_3^-/L .

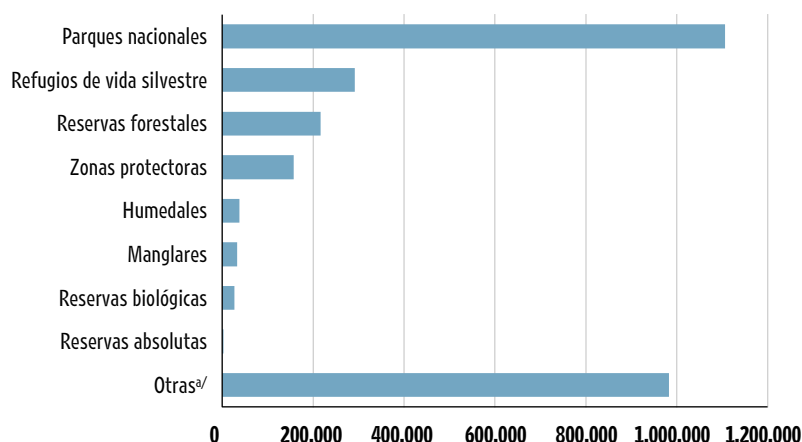
Conservación: fortaleza en tierra, rezago en mares y humedales

Costa Rica muestra resultados disímiles entre las amenazas a la sostenibilidad del uso y la calidad de sus recursos naturales (agua, tierra, energía, entre otros), y sus importantes logros en materia de conservación, sobre todo en áreas protegidas. Como se analizará en la segunda parte de este capítulo, esos logros no necesariamente son estables ni están exentos de problemas, pues además de las debilidades para la adecuada gestión de dichas áreas, existen presiones por el uso de la tierra y los recursos dentro de ellas, pese a que, desde hace varias décadas, los esfuerzos de protección de los ecosistemas y la biodiversidad han sido un pilar de la imagen ambiental del país.

En 2011 el total de áreas silvestres protegidas ascendió a 2.855.973 hectáreas, de las cuales el 47% corresponde a sistemas terrestres y el 53% a hábitats marinos, neríticos y oceánicos. Como se analizó en la edición anterior de este Informe, con la creación del “Área Marina de Manejo Montes Submarinos” (oficializada en junio de 2011), por primera vez el área marina protegida superó en términos absolutos a la continental. Considerando la extensión de los territorios, las categorías de manejo más importantes son los parques nacionales y las “otras categorías” que se muestran en el gráfico 4.5. Por su parte, la conservación por iniciativa privada ha mostrado un crecimiento sostenido en los últimos dieciséis años. En 2011 la Red de Reservas Privadas tenía registradas 201 áreas, dos más que en 2010, con una superficie total de 81.541 hectáreas (112 hectáreas más); esos territorios representan cerca del 7% de la cobertura de vegetación natural fuera del Sinac (E: Fallas, 2012).

GRÁFICO 4.5

Áreas protegidas, por categoría de manejo. 2011 (hectáreas)



a/ La categoría “otras” incluye las áreas marinas de manejo, entre ellas la creada en los montes submarinos de la Isla del Coco, la cual mide 9.640 km².

Fuente: Corrales, 2012, con datos de Sinac-Minaet, 2011 b.

Persisten rezagos en protección de humedales

Una de las debilidades que muestra el país en materia de conservación se refiere a los humedales. El compromiso internacional asumido para la protección de los doce sitios Ramsar existentes en el territorio nacional (en un total de 569.742 hectáreas) está lejos de cumplirse. Se han detectado daños que ponen en peligro la integridad y permanencia en el largo plazo de los humedales Caño Negro, Palo Verde, Tamarindo, Gandoca-Manzanillo, Térraba-Sierpe, Caribe noreste, Isla del Coco, laguna Respingue, manglar de Potrero Grande, cuenca del embalse Arenal, turberas de Talamanca y Maquenque. Los impactos sobre estos ecosistemas son un problema recurrente y a ellos se ha sumado recientemente el humedal Caletas (recuadro 4.7). En 1993 el humedal Palo Verde fue incluido en el Registro Montreux de la Convención Ramsar, por cambios negativos en su ecología, y hasta la fecha no se ha planteado una estrategia para excluirlo de esa lista (Ramsar, 2012). En la misma situación se encuentra el humedal Caribe noreste, por la destrucción de 225 hectáreas que causaron los trabajos realizados por el Gobierno de Nicaragua en el área de Isla Calero-Isla Portillo. Está pendiente analizar, a la luz

de la información generada en el 2012, si la denominada “trocha fronteriza” que construye el Gobierno costarricense en la misma zona dañó algún humedal.

En 2011, una de cada diez denuncias presentadas al Tribunal Ambiental Administrativo (45) se debió a afectación de humedales (TAA, 2012b). La Contraloría General de la República encontró cultivos de cítricos, piña, caña de azúcar, arroz, raíces y tubérculos en terrenos colindantes con los humedales de Caño Negro y Térraba-Sierpe, con el riesgo asociado de arrastre de plaguicidas, erosión de suelos y transporte de sedimentos hacia esos sitios (CGR, 2011df). También se encontró contaminación fecal alta en los humedales antes citados, y baja en Palo Verde.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE CONSERVACIÓN, BIODIVERSIDAD Y CAMBIO CLIMÁTICO, véase Corrales, 2012, en www.estadonacion.or.cr

El caso del humedal Térraba-Sierpe es ilustrativo de un escenario de múltiples amenazas. Fue declarado área protegida en 1994 y está conformado por varios humedales con características distintas: Marino de Drake, Marino-Deltaico, Estuarino Térraba-Sierpe, Riberino

RECUADRO 4.7

Persisten daños en el humedal Caletas

El humedal Caletas, en Nandayure de Guanacaste, recibió el “Globo Gris” que otorga la organización World Wetland Network, como una llamada de atención sobre la falta de acciones y políticas concretas para salvar ese ecosistema, afectado por los drenajes agrícolas de la siembra de arroz. El humedal está ubicado contiguo a playa Caletas, en el área declarada Refugio Nacional de Vida Silvestre Caletas Arío en 2006 (decreto 33232-Minae), por su valor como sitio de anidación de tortugas marinas.

Desde el año 2007, tanto funcionarios del Área de Conservación Tempisque (ACT), como miembros de la asociación civil Pretoma han venido denunciando la construcción de drenajes, caminos y un relleno de lastre en el humedal, por parte de la empresa Agropecuaria Caletas S.A. El Tribunal Ambiental Administrativo (TAA) ha intentado infructuosamente detener esta destrucción desde abril de 2009, cuando impuso una medida cautelar de aplicación inmediata para paralizar cualquier actividad y reparar los

daños (resolución 390-09-TAA). A partir de entonces se ha ordenado el pago de 24.000 dólares por perjuicios ambientales y el retiro de todos los materiales depositados para la construcción del camino.

Según reporta Pretoma, no solo se ha hecho caso omiso de estas órdenes, sino que se ha continuado la destrucción del humedal con fumigaciones aéreas realizadas por la empresa Agropecuaria Pencal S.A., arrendataria de los terrenos, que causaron la mortalidad masiva de peces y cangrejos en julio de 2010. Ante la persistencia de esta situación, en enero de 2012 el TAA amplió la medida cautelar y prohibió realizar en el humedal cualquier obra o actividad que implique intervención humana; además ordenó al ACT garantizar el cumplimiento de esta disposición. Sin embargo, aun en junio del 2012 las organizaciones ambientalistas continuaban denunciando la invasión del humedal con maquinaria pesada.

Fuente: Arauz, 2012.

Costa Rica en posición internacional intermedia en conservación marina

Recientemente la fundación Conservation International dio a conocer el “índice de salud de los océanos”, que evalúa nueve metas representativas de la amplia gama de beneficios que un océano saludable proporciona a las personas (Halpern et al., 2012). El valor total obtenido por cada país es el promedio de sus calificaciones, y estas se comparan entre las 171 naciones evaluadas¹¹. Costa Rica obtuvo un valor total promedio de 61 (sobre 100) y ocupó la posición 38 a nivel global. De las diez metas examinadas, solo cuatro obtuvieron puntuaciones superiores a 70. Las metas peor calificadas fueron provisión de alimentos, turismo y recreación (cuadro 4.12).

Pese a la instauración del área marina de manejo antes mencionada, que amplió significativamente el área absoluta protegida en el océano, en términos relativos todavía hay grandes vacíos de conservación en este ámbito: solo el 3,2% de la zona económica exclusiva tiene algún tipo de resguardo. En 2010, Costa Rica asumió a nivel internacional el compromiso de aumentar esta protección: en la Décima Conferencia de las Partes (COP 10) de la Convención de Diversidad Biológica, celebrada en Nagoya, Japón, las naciones firmantes acordaron incrementar en un 10% las zonas marinas y costeras protegidas, en especial aquellas de particular importancia para la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas (Ferreira et al., 2011). Para avanzar en ese sentido, el país cuenta con el respaldo jurídico de un decreto ejecutivo emitido en 2004 (nº 31832-Minae), en el cual se estableció como meta ampliar hasta un 25% el espacio marino bajo alguna modalidad de conservación. Entonces se crearon las categorías de reserva marina y área marina de manejo, así como la figura de área de pesca responsable. En cuanto al involucramiento de las comunidades en estos esfuerzos, un estudio encontró que hay importantes tareas pendientes para cumplir las metas de protección con un enfoque participativo (recuadro 4.8).

CUADRO 4.12

Calificación de Costa Rica en el índice de salud de los océanos, por meta. 2011

Meta	Valor
Provisión de alimentos	12
Oportunidades de pesca artesanal	87
Productos naturales	97
Almacenamiento de carbón	46
Protección costera	89
Medios de vida costera y economías	57
Turismo y recreación	18
Sentido de pertenencia	55
Aguas limpias	68

Fuente: Conservation International, 2012.

del río Sierpe, Palustrino del valle del Diquís y Lacustrino laguna Sierpe. Por falta de control y monitoreo sistemático en esta zona, entre 1984 y 2005 se perdieron 766 hectáreas de bosque y otros tipos de cobertura vegetal (CGR, 2011f). Además se ha detectado invasión de las áreas protegidas, cambio de uso del suelo para cultivos y construcción de inmuebles, extracción de madera, desecación de humedales y cambios hidrológicos, contaminación de cuerpos de agua por sedimentos y afectación del paisaje, entre otros (TAA, 2011 y 2012a). Según datos del proyecto “Ecóticos”, de la Fundación Neotrópica, el humedal Terraba-Sierpe genera servicios ambientales valorados entre 13.000 y 110.000 dólares por hectárea por año; su sostenibilidad requiere acciones combinadas del Estado -a través del plan de manejo-, las ONG y las comunidades, además de vigilancia del TAA.

RECUADRO 4.8

Iniciativas de conservación marina en Costa Rica

Entre 2011 y 2012, Coopesolidar R.L. realizó un estudio sobre las iniciativas de conservación comunitaria en áreas marinas protegidas y su impacto social en las comunidades costeras. También examinó las estructuras institucionales, los instrumentos de manejo y los marcos legales para la gobernanza en estas áreas. El análisis incluyó las experiencias del Área de Pesca Responsable Golfo Dulce, el Parque Nacional Marino Ballena y el Área de Conservación Guanacaste, como parte de una investigación de alcance centroamericano.

Los resultados de este trabajo señalan que el tema de la protección marina es reciente y, pese a los importantes esfuerzos que se han venido realizando, no se están cumpliendo los objetivos planteados. Se reconoce como positiva la creación de dos nuevas categorías de manejo por parte del Sinac-Minaet, pero los debates entre los sectores involucrados muestran tensiones con respecto a la forma, visión, gobernanza e instrumentos

para asegurar la conservación en el largo plazo de la diversidad marina. Además, se constató que los pescadores artesanales (principales usuarios tradicionales de los recursos marinos), no están teniendo una participación activa en los espacios de consulta, diálogo y toma de decisiones, y que existe manipulación de sectores influyentes y económicamente poderosos en la definición de acciones en las áreas.

En términos generales, el estudio concluye que urge el reconocimiento de nuevas formas de gobernanza que involucren a los actores locales. También se deben promover políticas de gestión que reconozcan la identidad de las comunidades locales e incluyan a las mujeres y jóvenes que se dedican a la pesca y otras actividades de la cadena productiva de pesca artesanal responsable. En suma, según el estudio, la resiliencia tanto ambiental como social debe ser la guía para la conservación marina.

Fuente: Coopesolidar R.L., 2012.

Información evidencia presiones sobre biodiversidad

Un tema en el cual el país ha mostrado fortaleza es el conocimiento de la biodiversidad, y esto ha permitido detectar posibles presiones sobre ella. En el 2011 se describieron 78 especies nuevas: 6 arácnidos, 41 insectos, 9 hongos y líquenes y 22 plantas. En total existen cerca de 95.000 especies registradas para el país; el 96% de ellas están almacenadas en el INBio, el Museo Nacional, museos y herbarios de las universidades estatales, y el resto en el extranjero. Por otra parte, en el año bajo análisis se reportó por primera vez el avistamiento de tres especies de aves migratorias, según la lista oficial publicada por el Comité Científico de la Asociación Ornitológica de Costa Rica (AOCR, 2011).

También hubo avance en el conocimiento de la biodiversidad marina, con el descubrimiento de una nueva especie de cangrejo terrestre endémico, *Johngarthia cocoensis*, en la isla del Coco,

el cangrejo *Kiwa puravida*, una nueva especie de coral suave, *Leptogorgia tricolorata*, y el coral *Pavona clavus* (Perger et al., 2011; Thurber et al., 2011; Breedy y Cortés, 2011; Glynn et al., 2011). Además se han encontrado veintitrés especies de moluscos en la zona entre-mareas del golfo de Nicoya, indicadores de una fauna de moluscos relativamente rica (Vargas y Sibaja, 2011).

En 2011 la “Lista Roja” de especies amenazadas que publica la UICN reportó para Costa Rica 2.358 especies de fauna (66 más que en 2010) y 228 de plantas (34 más que el año anterior). Entre ellas, 175 especies de fauna y 116 de flora se clasifican como amenazadas, una especie entró en peligro crítico y cinco se catalogaron como vulnerables. Los grupos taxonómicos más amenazados son los peces y los anfibios. Casi la mitad de las 64 especies endémicas del país están amenazadas, en particular las aves y los anfibios (UICN, 2011).

Como parte de los esfuerzos para

ahondar en el conocimiento de la biodiversidad, en el periodo 2005-2011 se otorgaron 5.380 permisos de investigación para todo el territorio nacional, 268 de ellos en el 2011 y la mayoría en las áreas de conservación Tempisque, Volcánica Central, Amistad Caribe y Guanacaste (Sinac-Minaet, 2012). Por su parte, la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (Conagebio), que regula el acceso a los recursos genéticos y bioquímicos de la biodiversidad, concedió 24 nuevos permisos para investigación básica y cinco para biospección.

En investigación marina se ha realizado una gran cantidad de estudios¹². Algunos se relacionan con especies de interés comercial, como el camarón *Heterocarpus vicarius*, cuya sostenibilidad es motivo de preocupación, dado el descenso de las poblaciones (Echeverría y Wehrtmann, 2011). Otro trabajo aportó información relevante sobre la abundancia temporal y la distribución de post-larvas de la langosta espinosa *Panulirus argus* en el Parque Nacional Cahuita y comprobó la importancia del arrecife coralino para el asentamiento post-larval (González y Wehrtmann, 2011). Asimismo, expediciones efectuadas en el submarino Deep See, de la empresa de buceo Undersea Hunter, han ayudado a conocer la geomorfología de la cordillera volcánica del Coco y la fauna que se encuentra a 300 metros de profundidad, donde es probable que haya muchas especies nuevas. Hoy se sabe que la Isla del Coco es la cúspide de un volcán, el único punto emergido y, por ende, el más alto de esa cordillera (E: Cortés, 2011). Por último, aunque existe una industria dedicada a realizar viajes turísticos para el avistamiento de cetáceos, se sabe poco de las veintinueve especies presentes en el país, lo cual es clave para definir medidas de conservación. El delfín manchado representa el 68% de los avistamientos, la ballena jorobada el 13% y el delfín nariz de botella el 10% (Martínez et al., 2011).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ZONA MARINO-COSTERA, véase Fonseca, 2012, en www.estadonacion.or.cr

Durante el 2011 se realizaron 51 censos de rastros de tortuga verde en la playa entre la boca del río Tortuguero y la laguna de Jalova. Se observó una anidación regular entre junio y octubre, con un pico en agosto, de 1.622 nidos en una sola noche. La estimación para el año ascendió a 78.852 nidos, equivalentes a una población de entre 13.142 y 28.161 hembras anidadoras, pese a la ocurrencia de una serie de situaciones negativas, como las siguientes: los jaguares mataron un mínimo de 57 tortugas, en el 51% de los censos se detectaron actividades de extracción ilegal, que dañaron 181 nidos, 32 tortugas fueron robadas de la playa, 15 nidos fueron depredados por perros y 109 destruidos por otras tortugas. Dado que ha aumentado la afluencia de turistas a esta zona, se recomienda realizar un estudio de capacidad de carga para determinar el límite máximo de visitas nocturnas a la playa de anidación, controlar la población de perros e iniciar un programa de siembra de vegetación nativa entre la playa y el pueblo, para disminuir la afectación de neonatos por la luz artificial. En el mismo sector también se efectuaron veintisiete censos de rastros de tortuga baula. La mayor anidación se observó entre finales de febrero y junio, con picos en abril y mayo. En total se registraron 402 nidos y el saqueo se estimó en un mínimo del 9,5% (Galeán y Harrison, 2012).

En torno al aprovechamiento de los recursos marinos, persiste la falta de datos actualizados sobre desembarcos pesqueros. Este problema data del año 2007 y genera un vacío para cualquier política que busque la sostenibilidad de estos recursos. Entre los hechos relevantes que se pueden reportar de otras fuentes está el reconocimiento oficial, por parte del Incopesca, del área marina de pesca responsable de Tárcoles, después de un largo proceso de negociación (E: Solís, 2011). También se reportó que en la Estación de Biología Marina de la UNA, en Puntarenas, cuatro comunidades costeras reciben mensualmente más de 60.000 ostras cultivadas, para fines de comercialización. Las comunidades participantes en esta iniciativa son Colorado de Abangares, Palito de Chira, Punta Cuchillo y Punta Morales,

junto con el INA, el MAG, el Incopesca y las universidades públicas (E: Ortiz, 2011). Además, se publicó la *Guía de buenas prácticas para la pesca deportiva y turística*, de carácter voluntario (MarViva, 2010).

Se confirma recuperación de cobertura forestal

La gestión de los recursos forestales tiene la particularidad de combinar las agendas ambientales: por un lado, se relaciona con las políticas y acciones de protección de la biodiversidad; por otro, el aprovechamiento de los recursos para diversos usos y actividades productivas la integra a la agenda de sostenibilidad. El bosque tiene una importancia fundamental para la ecología y los servicios ambientales de los ecosistemas, la reducción del riesgo de desastre y la mitigación del cambio climático, entre muchos aspectos. En esta ocasión este apartado resalta dos elementos: el último estudio de cobertura y el primer censo de la industria forestal.

Logro internacional inédito en cobertura

La Asamblea General de las Naciones Unidas declaró el 2011 como el “Año Internacional de los Bosques”, como una manera de llamar la atención sobre la trascendencia que tiene el uso sostenible y adecuado de este recurso. Según estimaciones de la FAO, cada año desaparecen más de 13 millones de hectáreas de bosque en todo el mundo, lo que equivale a la cuarta parte de la península Ibérica (FAO, 2010). En Centroamérica, durante la década de 2000 la tasa de pérdida de bosque fue mayor a los promedios latinoamericano y mundial, según el *Cuarto Informe Estado de la Región* (Programa Estado de la Nación, 2011).

En este contexto Costa Rica muestra un logro inédito, contrario a esas tendencias internacionales: desde la década de los noventa registra una notable recuperación de cobertura forestal. En los años setenta y ochenta, el país dejó una marca, cuando su cobertura boscosa llegó a ser de entre el 31% y el 21% del territorio nacional. Sin embargo, a partir de los noventa surgieron pro-

gramas como el certificado de abono forestal (CAF) y el pago por servicios ambientales (PSA), que ayudaron a mantener áreas de bosque y recuperar zonas degradadas. Con estas iniciativas, y otros esfuerzos que ha venido reportando este Informe, relativos al aumento de la protección y cambios en algunos usos del suelo (como la ganadería), esa cobertura aumentó a 42% en 1997, 47% en 2000, 51,4% en 2005 y, finalmente, 52,3% en 2010 (Fonafifo, 2012d; mapa 4.2).

Según el más reciente estudio de Fonafifo, no se puede afirmar con certeza que la diferencia de 0,94% entre los análisis de 2005 y 2010 corresponda a un incremento neto, dado que las fotografías satelitales empleadas en el último año tienen una mejor resolución. No obstante, sí es posible concluir que el país ha consolidado la recuperación de su cobertura boscosa. Esto no necesariamente indica que los bosques están desplazando actividades productivas, sino que se han recuperado áreas abandonadas y otras que han sido incluidas en programas de reforestación. Además, por los cambios en las zonas nubosas las imágenes también muestran diferencias entre estudios. Se debe tener presente que de aquí en adelante es poco probable que aumente la cobertura en grandes áreas, pues hay zonas de suma importancia que están dedicadas a la producción agropecuaria (Fonafifo, 2012d). También cabe aclarar que aún existe deforestación: se sigue perdiendo bosque (deforestación bruta¹³), aunque el balance se torna positivo por la recuperación de cobertura (la deforestación neta¹⁴ es negativa; Minaet, 2010a).

Uno de los instrumentos de política pública que han estimulado esta recuperación es el programa de pago por servicios ambientales (PSA), que ha entregado 129.199 millones de colones en el período 1995-2012¹⁵. Este financiamiento está dirigido a proteger los servicios ambientales que brindan los bosques, tales como la fijación de carbono, la belleza escénica, la biodiversidad y la protección del recurso hídrico. Desde su implementación en 1997, este programa ha llegado a cubrir 867.100 hectáreas (Fonafifo, 2012a y 2012b). Bajo

MAPA 4.2

Costa Rica: cobertura forestal. 2010

Fuente: Fonafifo, 2012d.

ese mismo modelo existe un instrumento complementario desarrollado por Fundecor (recuadro 4.9).

En el *Decimoquinto Informe Estado de la Nación* se señaló como una debilidad el hecho de que el monto otorgado por el PSA para protección de bosque (66.474 dólares por hectárea por año) es muy superior al destinado a financiar plantaciones forestales (5.743 dólares por hectárea por año). Además, en el estudio de cobertura forestal del 2005 se había identificado que solo un 46% del bosque estaba bajo alguna modalidad de protección, lo cual implica el riesgo de que presiones futuras puedan revertir la tendencia de aumento en la cobertura.

Pese a los logros en cobertura, los

bosques enfrentan una serie de amenazas, entre ellas los constantes incendios forestales. Según estadísticas del Programa Nacional de Incendios Forestales del Sinac, en 2010 se quemaron 18.683 hectáreas de bosque, 4.888 más que en el año precedente, y en el 2011 se perdieron 9.500 hectáreas, un 50% menos que en 2010; 497 hectáreas pertenecían al Parque Nacional Santa Rosa. Los incendios de 2010, en su mayoría, ocurrieron en lugares cercanos a áreas protegidas, así como en 3.873 hectáreas dentro de esas áreas. La principal afectación se dio en el Pacífico Norte, especialmente en el Refugio Nacional Junquillal y los parques nacionales Santa Rosa, Guanacaste

y Rincón de la Vieja. Asimismo, en 2011 el Tribunal Ambiental Administrativo recibió 55 denuncias por tala ilegal de árboles (TAA, 2012a) y en las oficinas de las distintas áreas de conservación se atendieron, para este mismo período, 2.165 quejas sobre asuntos forestales (Sinac-Minaet, 2012).

Industria maderera hace uso mayoritario de plantaciones forestales

El país tiene varios años de mostrar una tendencia de alto uso de madera proveniente de plantaciones, lo cual ha reducido la presión sobre los bosques. No obstante, se mantienen las prácticas de tala ilegal -como se mencionó en el apartado anterior- y modalidades de manejo de bosques que generan críticas de las organizaciones ambientalistas. Para conocer con mayor detalle el comportamiento de este sector, por primera vez el país cuenta con una fuente de información de alcance nacional: el “Censo Nacional de la Industria Forestal Primaria en Costa Rica”¹⁶, elaborado por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac) en el 2011. Gracias a este trabajo se han reunido estadísticas sobre la producción y el uso de los recursos forestales, y otros datos de esta industria que anteriormente no estaban disponibles (cuadro 4.13). El Censo reportó un consumo anual nacional de madera en troza de 267,1 millones de pulgadas de madera tica (PMT), lo que equivale a 738.103 metros cúbicos. El uso diario se estima en un 45% de la capacidad instalada de procesamiento en aserraderos y bloqueadoras, y de un 32% para las motosierras con marco (Sinac-Minaet, 2011a).

Como se observa en el cuadro 4.13, los resultados del Censo sugieren que la industria del aserrío primario trabaja fundamentalmente con madera de plantaciones forestales (68%) y que cerca de un 24% proviene de potreros o sistemas agroforestales. Se mencionaron 46 especies como las más importantes en la industria, con una presencia mayoritaria de la melina, el laurel y la teca, que suman un 49% del total (Sinac-Minaet, 2011a). En el mercado, los precios más elevados de las especies finas, deco-

RECUADRO 4.9

PSA Solidario: una herramienta complementaria para detener la deforestación

El Área de Conservación Cordillera Volcánica Central (ACCVC) recibe una gran presión por el desarrollo de la Gran Área Metropolitana. Uno de sus problemas es la deforestación fuera de los parques nacionales, en una zona aproximada de 184.000 hectáreas según los mapas de uso del suelo elaborados por Fonafifo en 2005. Estos bosques son parte del área de acción de la Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central (Fundecor), una organización privada sin fines de lucro dedicada a la conservación y promoción del uso sostenible de los recursos naturales del ACCVC y zonas aledañas. Si bien se ha logrado frenar la deforestación, ésta aún se da a un ritmo del 2% anual.

En respuesta a esta situación, y siguiendo el modelo del programa de pago por servicios ambientales (PSA), en 2010 Fundecor diseñó el PSA Solidario, una herramienta complementaria al programa de Fonafifo, que paga a los propietarios de bosques un monto de 58 dólares por hectárea por año. Este esquema financiero se enmarca

dentro del mecanismo de reducción de emisiones por deforestación y degradación de bosques (REDD+), de la Convención Marco de las Naciones Unidas contra el Cambio Climático, y utiliza como línea de base un 2% de pérdida de bosques por deforestación. Esto equivale a 7,3 toneladas de dióxido de carbono, cuyo precio se fijó en 7,9 dólares por tonelada.

El PSA Solidario inició mediante un convenio entre Fundecor, la Fundación Crusa y Thrifty Car Rental, con un fondo anual de 120.000 dólares por cinco años, para unas cuarenta familias dueñas de bosques. De esta forma, la empresa de alquiler de vehículos compensa sus emisiones contaminantes y Crusa contribuye a proteger corredores biológicos. En abril de 2012, el PSA Solidario cubría 2.265 hectáreas y complementaba los ingresos de los propietarios de bosques en áreas no incluidas en el PSA. En la actualidad, Fundecor tiene convenios de asistencia técnica con 632 familias en 42.000 hectáreas, de las cuales la mitad no recibe PSA. Por ello se han establecido otras alianzas

pioneras con el sector privado, a fin de recaudar los fondos necesarios para el PSA Solidario, como la iniciativa “Green Pass” con BAC/Credomatic. Fundecor puso a disposición de los clientes de ese banco una calculadora para medir su huella de carbono, y se pueden ver mapas con los bosques protegidos en el sitio web de Fundecor. Se estima que el proyecto recaudará un total de 455.000 dólares por año.

Otra alianza fue desarrollada con el hotel Doubletree Cariari by Hilton San José, mediante la cual los huéspedes del hotel tienen la oportunidad de apoyar el PSA Solidario mediante la donación mínima de un dólar o adquirir algunos objetos que se encuentran a la venta. Asimismo, en la página web del hotel los usuarios pueden ver las áreas de bosque que se protegen con ese pago.

Fuente: Fundecor, 2012.

CUADRO 4.13

Algunos datos del Censo Nacional de la Industria Forestal Primaria según tipo de instalación. 2011**Consumo anual de madera en troza**

	Millones de PMT ^{a/}	Metros cúbicos
Aserraderos y bloqueadoras	252,3	697.089
Motosierras con marco	14,8	41.014
Consumo total anual	267,1	738.103
Capacidad instalada y consumo diario (PMT^{a/} por día)		
	Capacidad instalada de procesamiento promedio	Consumo diario promedio de madera en troza
Aserraderos y bloqueadoras	4.222	1.983
Motosierras con marco	733	236
Origen de la madera	Porcentaje	
Plantaciones forestales	68	
Potreros	15	
Plantaciones o sistemas agroforestales	9	
Potreros o bosques	7	
Bosques	1	

a/ PMT: pulgadas de madera tica.

Fuente: Sinac-Minaet, 2011a.

rativas y duras, corresponden a teca y almendro, usadas por lo general en la construcción, además de las empleadas en la fabricación de muebles de finos acabados, como el cenízaro, el cedro amargo y el guanacaste. Los menores precios son los de la caobilla, el pochote y el laurel (Paniagua y Salazar, 2011).

Esta nueva información complementa los resultados de la evaluación del Plan Nacional de Desarrollo Forestal (2001-2010), realizada en 2010 por la Comisión Interinstitucional encargada de esa labor. Ese análisis determinó, entre otros aspectos, que la injerencia de la parte privada del gremio forestal ha debilitado al sector como tal, y que las instituciones públicas relacionadas con la administración forestal del Estado son altamente influenciadas por el manejo político de corto plazo de cada administración, sin que exista un discurso coherente y definido sobre sus políticas y acciones. Todo ello provoca que las estrategias de largo plazo en esta materia pierdan visibilidad y terminen desapareciendo de las agendas, tanto a nivel institucional como nacional (Murillo, 2010).

A partir de esa evaluación, el Minaet elaboró el Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020, en el cual se plantean siete ejes estratégicos para abordar el tema forestal: i) ordenamiento de tierras forestales, ii) posicionamiento del sector, iii) competitividad de la actividad, iv) sostenibilidad de la actividad, v) coordinación, eficiencia y efectividad institucionales, vi) innovación y sostenibilidad del financiamiento y vii) cambio climático, mitigación y adaptación. Para cada uno de estos ejes se definieron objetivos, indicadores y metas, y se involucró a diferentes actores estatales (Minaet, Fonafifo, MAG, entre otros), instituciones académicas (Catie, UCR, ITCR, UNA, entre otras) e instituciones privadas (Minaet, 2011). Sus avances o resultados serán analizados en próximas ediciones de este Informe.

Vulnerabilidad social y exposición mantienen alto impacto de desastres

El último tema analizado en esta sección del capítulo es el impacto de los

desastres. Se aborda aquí porque, como se ha reiterado en sucesivas ediciones de este Informe, ese impacto es resultado de la construcción social de los riesgos (exposición de la población, desorden en el uso del territorio, pobreza y exclusión), que devienen en desastres ante eventos naturales o de origen humano. Por el momento, más allá de enunciados conceptuales que incorporan esta visión a los programas institucionales, en la práctica el país no avanza de manera apreciable hacia una acción preventiva y prospectiva que permita reducir los riesgos.

Durante el 2011 ningún evento de origen natural o “antropogénico” motivó un decreto de emergencia nacional; aun así, varios territorios y poblaciones vulnerables sufrieron (nuevamente) el impacto de diversos eventos. Tal como ha reportado este Informe por varios años, los fenómenos hidrometeorológicos y geológicos siguen predominando en el inventario de desastres (cuadro 4.14). El 97% correspondió a eventos de ese tipo, 1,6 puntos porcentuales menos que en 2010, que fue un año marcado por eventos extremos. El 63% fueron inundaciones y el 27% deslizamientos.

Entre los eventos de origen humano, el Cuerpo de Bomberos reportó 881 incendios estructurales, con un saldo de quince muertes. De ese total, el 63%

se dio en viviendas, de las cuales el 10% eran asentamientos informales y cuarterías. Esto reitera el vínculo existente entre riesgo y pobreza. En cuanto a los accidentes de origen tecnológico, la misma fuente reportó 2.217 casos; en el 95% de ellos intervino el gas licuado de petróleo, y en el 5% restante gases y sustancias como ácido clorhídrico, ácido sulfúrico, agroquímicos, cloro, explosivos, líquidos inflamables y peróxidos.

Por otra parte, entre 2000 y 2011 el riesgo extensivo¹⁷ ante fenómenos hidrometeorológicos (muchos eventos de mediana y pequeña intensidad) mostró una tendencia creciente (cuadro 4.15). Los eventos dañinos se incrementaron en un 179%. El total de muertes por deslizamiento creció cinco veces, en su mayoría como resultado de unos pocos eventos súbitos, en los cuales el número de desaparecidos también fue mayor. Asimismo, las viviendas afectadas por inundaciones y lluvias aumentaron en un 242%, hecho que en algunos años del período también estuvo asociado a riesgos intensivos¹⁸ (pocos eventos de alta intensidad e impacto, como tormentas tropicales y sistemas de baja presión). Las avenidas torrenciales y los vendavales crecieron en un 300% y se registraron diez personas fallecidas por impactos de rayo.

CUADRO 4.14

Número de eventos registrados en DesInventar, según tipo. 2008-2011

Tipo de evento	2008	2009 ^{a/}	2010	2011
Deslizamiento	447	103	206	282
Inundación, lluvias, tempestad	723	250	767	667
Avenida torrencial		1	10	9
Vendaval	72	126	78	57
Tormenta eléctrica		0	4	4
Sequía	10	0	0	0
Marejada	1	1	9	7
Accidente tecnológico	14	0	10	3
Evento de origen sísmico y vulcanológico	11	23	6	7
Otros (contaminación, colapso, incendios)	4	0	0	23
Total	1.282	504	1.090	1.059

a/ En 2009 el número de eventos de origen climático fue menor, debido a la presencia del fenómeno de El Niño (escasa precipitación), la baja ocurrencia de frentes fríos y una actividad ciclónica inferior a la normal (IMN, 2009).

Fuente: Brenes, 2012, con datos de DesInventar, la CNE y otras fuentes.

En lo que concierne a fenómenos atmosféricos, a finales de mayo de 2011 La Niña entró en un estado neutro que se prolongó por dos meses (junio y julio); sin embargo, cuando se reanudó a principios de agosto, las aguas del Pacífico ecuatorial volvieron a enfriarse, como es característico de este fenómeno¹⁹ (IMN, 2011). Para el último trimestre del año La Niña cumplía ya dieciocho meses, y se sabe que cuanto más tiempo se mantenga activo el fenómeno, mayor es su efecto acumulativo, en términos de acentuación de las lluvias y su impacto a nivel de riesgo extensivo o intensivo, según sean las condiciones de la población afectada. De acuerdo con la base de datos DesInventar, uno de los eventos más intensos que se registraron en ese período fue el temporal que durante once días azotó el territorio nacional. En el Pacífico Norte y el Valle Central se superaron los acumulados mensuales de lluvia para octubre. Del total de inundaciones y deslizamientos reportados, el 31% y el 55%, respectivamente, ocurrieron durante ese temporal.

Para la Comisión Técnica Consultiva Nacional del Fenómeno ENOS (Coenos), no hay duda que el efecto combinado de La Niña y el calentamiento récord alcanzado en el Atlántico, fueron los grandes responsables de las anomalías climáticas del 2010. El impacto de los

eventos climáticos extremos Nicole (septiembre) y Tomás (noviembre) ocasionó pérdidas por 283,9 millones de dólares, el 0,8% del PIB de ese año. El sector más afectado fue el de infraestructura vial, que registró daños por 132,3 millones de dólares (46,6% del total). Esta tendencia fue señalada en el informe *El impacto económico de los eventos naturales y antrópicos extremos en Costa Rica, 1998-2009*, presentado por Mideplan y el MAG en octubre de 2010, en el cual se reportó que el MOPT acumulaba pérdidas por 696,6 millones de dólares, en once años de impactos por eventos extremos que ameritaron una declaración de emergencia nacional; esa cifra representa el 38,2% del total de pérdidas y es similar al presupuesto de inversión del MOPT en un año.

En el 2011, la Comisión Nacional de Emergencias (CNE) contabilizó un total de 46.695 personas afectadas directamente, de las cuales 9.339 fueron movilizadas por inundaciones, deslizamientos y evacuaciones preventivas en 362 comunidades, distribuidas en 35 cantones de seis provincias. Según el Conavi, 1.250 kilómetros de infraestructura vial en 347 puntos resultaron dañados. Por su magnitud, destacaron las rutas de Cambronero, sobre la Interamericana Norte, Casamata y Paso Real, sobre la Interamericana Sur.

La permanente necesidad de atender emergencias que enfrenta el país y los déficits que arrastra en reconstrucción con transformación (es decir, que reduce la vulnerabilidad y no reconstruye riesgos) se siguen reflejando en la inseguridad de los medios de vida y la vulnerabilidad de la población.

Otro sector altamente sensible a los eventos relacionados con déficits y excesos hídricos es el agroalimentario. Datos del MAG divulgados por la prensa reportan daños cercanos a 17.000 millones de colones en el 2011. El impacto de los desastres en este sector no solo se traduce en pérdidas en la producción, sino también en los ingresos de los agricultores, lo que a su vez acentúa las condiciones que hacen vulnerable a esta población: cosechas malogradas, desempleo, incapacidad de pago de préstamos, endeudamiento y daño en equipos e infraestructura. A esto se suma el hecho de que los seguros, que permitirían mitigar las pérdidas, tienen bajas coberturas, salvo en el caso del arroz (IICA, 2010). Estos daños indirectos son los que por lo general no se registran, ya que ocurren con posterioridad al evento que generó el desastre.

Dos fueron los eventos de mayor impacto en el 2011. El primero fue un sismo ocurrido en Upala, con una magnitud de 5,3 grados en la escala de Richter y una profundidad de 10 kilómetros, originado por una falla local (Ovisicori-UNA, 2011). A raíz de este suceso el acueducto local se contaminó con tierra y generó problemas en el suministro de agua potable a 8.000 personas; además, 25 viviendas resultaron dañadas. El segundo evento fue la intensa actividad que mostró el volcán Turrialba, y que afectó especialmente a los productores del sector agroalimentario. Se reportaron pérdidas en 677,6 hectáreas y 216 predios (agrícolas, pecuarios y de bosque) en los cantones de Alvarado, Turrialba y Oreamuno, los cuales se ubican dentro de los anillos de riesgo delimitados por la CNE.

CUADRO 4.15

Impacto por riesgo extensivo, según tipo de evento

Tipo de evento	2000-2005	2006-2011	Total
Muertes			
Avenida torrencial	0	13	13
Deslizamiento	12	64	76
Inundación/lluvias	15	16	31
Tormenta eléctrica	0	10	10
Vendaval	0	0	0
Total	27	103	130
Viviendas afectadas			
Avenida torrencial	54	252	306
Deslizamiento	780	1.692	2.472
Inundación/lluvias	9.887	23.942	33.829
Tormenta eléctrica	2	0	2
Vendaval	313	1.012	1.325
Total	11.036	26.898	37.934

Fuente: Brenes, 2012, con datos de DesInventar y la CNE.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
GESTIÓN DE RIESGO,
 véase Brenes, 2012, en
www.estadonacion.or.cr

Por otra parte, la información de la base de datos DesInventar señala que, a pesar de la gran cantidad de recursos y personal que el Estado costarricense ha venido inyectando al cantón de Golfito, esta fue la localidad que registró más eventos (6,5%) y más viviendas afectadas (306) en 2011; además fue uno de los tres cantones con mayor afectación a nivel de infraestructura vial. Según la CNE, entre 2010 y 2011 se invirtieron 734 millones de colones solo en obras de infraestructura vial, en respuesta al impacto de las recurrentes inundaciones en esa zona.

Con el fin de ahondar el análisis sobre los riesgos de desastre en el país, para la presente edición del capítulo se realizó el esfuerzo de elaborar una serie de mapas que permiten visualizar situaciones de vulnerabilidad. Se trata de una primera aproximación, que deberá ser profundizada con el tiempo. Se

utilizó el método de necesidades básicas insatisfechas (NBI), concebido para identificar grupos de población que no logran satisfacer un conjunto de necesidades que universalmente se consideran indispensables para el bienestar de las personas. En concreto, se trabajó la dimensión de “acceso a albergue digno” (o NBI de albergue), con información del INEC y los datos de damnificados por eventos hidrometeorológicos de la base DesInventar. El acceso a albergue digno es primordial para que los miembros de un hogar se protejan de amenazas de origen natural o humano, de modo que se reduzcan su exposición y su vulnerabilidad frente a ellas.

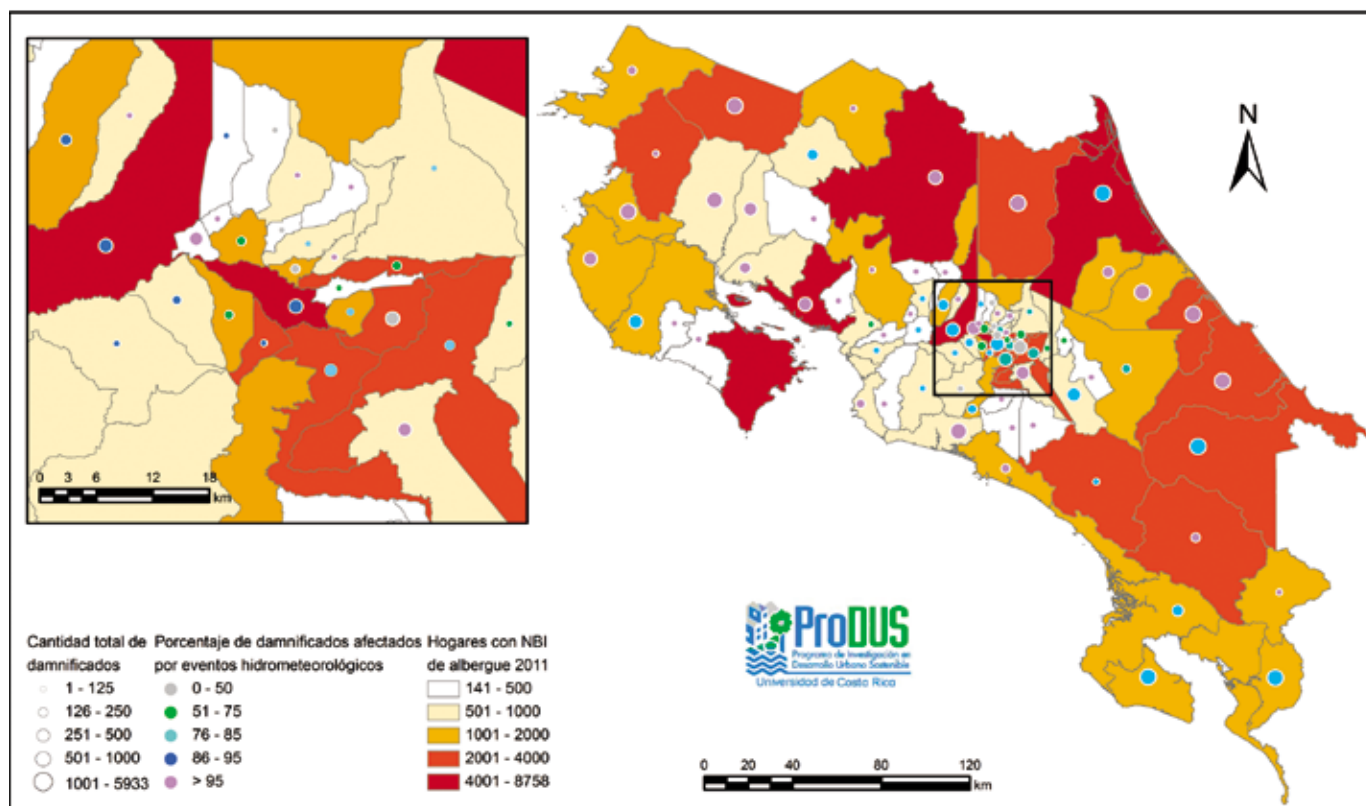
En el mapa 4.3 se observa que hay una clara relación entre la concentración de hogares con NBI de albergue (es decir, más pobres) y un mayor impacto de desastres, medido por el número y porcentaje de damnificados por even-

tos hidrometeorológicos. San José, San Carlos, Alajuela, Puntarenas y Pococí son los cantones con los valores más altos de esta NBI, lo cual en términos de análisis de riesgo es reflejo de la vulnerabilidad de las poblaciones respectivas, no solo por su concentración, sino también por la cantidad y precariedad de los asentamientos que las albergan. En los últimos once años, en los cantones de Puntarenas, San Carlos y Pococí, los fenómenos hidrometeorológicos causaron más del 95% de los casos de viviendas dañadas por algún evento. En Alajuela los sismos también tuvieron una incidencia significativa. En todo el país hay comunidades con altos niveles de NBI que se ubican en zonas de alto riesgo y que año tras año, durante la estación lluviosa, sufren el impacto de estos fenómenos.

Abundan los ejemplos de la relación entre pobreza y riesgo de desastre. Uno

MAPA 4.3

Afectación de viviendas por eventos hidrometeorológicos, y su relación con hogares con NBI de albergue. 2011



Fuente: Fuente: ProDUS-UCR, 2012a, con datos del Censo 2011 del INEC y DesInventar, 2012.

de ellos son las zonas pobres del Gran Área Metropolitana, que se ubican en lo que se podría llamar un “archipiélago de marginalidad”: una red de asentamientos precarios y áreas degradadas, por lo general asociados a ríos y zonas de alta pendiente, con insuficiencia de servicios y ausencia casi total de infraestructura. A esto se suma una serie de problemas derivados, como desvalorización del suelo urbano, invasión de terrenos, aumento de vulnerabilidad, riesgo social de los habitantes y saturación de servicios básicos (recuadro 4.10).

Por el lado positivo, es importante mencionar que, poco a poco, los gobiernos locales han comenzado a incorporar criterios de gestión del riesgo en sus procesos de toma de decisiones, lo que les ha permitido alcanzar mejores resultados en el manejo de riesgos consolidados. En el caso de Escazú, por ejemplo, a raíz del deslizamiento ocurrido a finales de 2010 en Calle Lajas, fue necesario realizar la microzonificación del área afectada, así como del área de influencia directa de los terrenos inestables ubicados en la parte alta de la

microcuenca Lajas, con el objeto de evitar asentamientos humanos en zonas de riesgo por amenaza natural (Arias et al., 2011). Además, mediante un convenio de cooperación entre Lanamme (UCR) y las municipalidades, se estableció un sistema de trabajo conjunto para evaluar el estado de los puentes en los cantones que así lo soliciten, siguiendo los lineamientos del MOPT; uno de los objetivos de esta iniciativa es desarrollar planes de conservación y mantenimiento de los puentes de la red vial cantonal, en conjunto con las unidades de gestión vial de los gobiernos locales.

Procesos de la gestión ambiental

La posibilidad de que Costa Rica revierta sus resultados negativos en cuanto a patrones de consumo y huella ecológica, depende en gran medida de la prioridad política que se dé a la gestión ambiental, y de intervenciones públicas y privadas que lleven a mejorar esos resultados. Esas intervenciones constituyen lo que en este capítulo se denomina “procesos de la gestión ambiental”.

Un ejemplo de estos procesos son las

políticas de ordenamiento territorial, dado que su importancia, conflictividad y, ante todo, dificultad de concreción, las tornan objeto de estudio desde esta perspectiva y no como un ámbito en el que se puedan valorar resultados. En esta sección se analiza principalmente el caso de la Gran Área Metropolitana (GAM), las iniciativas de regulación que se han discutido -sin llegar a concretarse- y los efectos que han tenido las pocas normas existentes desde los años ochenta. Esto se complementa con un recuento de los proyectos de ordenamiento regional que se han planteado y el debate que ha surgido en torno a ellos.

Posteriormente se analiza también el desempeño nacional en materia normativa e institucional ambiental, los conflictos socioambientales de 2011 y algunos vacíos en la gestión del recurso hídrico y los ecosistemas. Por último, se estudia la gestión de residuos sólidos a nivel municipal.

Políticas de ordenamiento urbano y territorial: fallida continuidad

Entre las aspiraciones que guían los

RECUADRO 4.10

Asentamientos en zonas de riesgo en el cantón de Desamparados

En Desamparados existen veinticinco asentamientos en precario, localizados en seis de los trece distritos del cantón: Desamparados, Los Guido, San Rafael Abajo, San Rafael Arriba, San Juan de Dios y Patarrá. Sus extensiones oscilan entre 0,1 y 5,2 hectáreas, con excepción de Quebrada Dolores, en Los Guido, que abarca 11,5 hectáreas. Los sitios donde se han establecido estos asentamientos informales corresponden a zonas identificadas como de alta fragilidad ambiental, según el mapa de amenazas cantonales de la CNE, actualizado con datos del municipio. Además de su condición de vulnerabilidad social, estos asentamientos presentan características que implican riesgos para las personas y el ambiente, derivados de su ubicación en zonas de colectores sanitarios, de protección de ríos, de relleno, de alta pendiente, arqueológicas y de falla

geológica. Se evidencia, por tanto, que las poblaciones de menores ingresos están precisamente en las zonas de mayor riesgo.

La mayoría de estos sitios coinciden con propiedades adquiridas por el INVU o el IMAS como reservas para el crecimiento futuro de la ciudad, pero fueron invadidos en los años ochenta y desde entonces se constituyeron en “precarios”. A la fecha solo cuatro de ellos han sido censados: “25 de diciembre” (850 personas), “1º de mayo” (500), “Benjamín Núñez” (250) y “Las Palmas” (1.400). Se presume que casi 20.000 personas viven en estos asentamientos, alrededor del 10% de los habitantes del cantón. De ahí la necesidad de diseñar y llevar adelante programas de reubicación de asentamientos y renovación urbana, que permitan mejorar las condiciones de vida de esta población.

Existen otros sectores urbanizados que no se consideran asentamientos precarios, pero

que también se ubican en terrenos afectados por inundaciones, deslizamientos o fallas locales. En las áreas de inundación de los ríos Cañas, Jorco, Cucubres, Azul y Damas hay quince zonas urbanizadas, en un área total de 20,5 hectáreas. Otros diez sitios están en zonas de riesgo de deslizamiento y avalanchas en cerca de 17 hectáreas; el más grande de ellos es el sector de El Tablazo-Calle Valverde, de 9,4 hectáreas. Finalmente, se han identificado diez comunidades afectadas por fallas geológicas (562 hectáreas) y seis por rellenos de material vegetal provenientes de otros predios (17,6 hectáreas); entre estos últimos los más extensos son La Capri (3,5 hectáreas) y la urbanización Santa Bárbara (8,6 hectáreas).

Fuente: Martínez, 2012, con datos de la Municipalidad de Desamparados.

análisis de este capítulo se encuentra la de un uso del territorio acorde con la capacidad de uso potencial de la tierra y su ordenamiento, como parte de las políticas de desarrollo en los ámbitos nacional y local. Desde hace varios años, este Informe ha reiterado que el ordenamiento territorial²⁰ es un tema clave para que el país enfrente los retos del crecimiento urbano, la protección del ambiente, el uso sostenible de los recursos naturales y la gestión del riesgo de desastre, entre otros. También ha presentado datos sobre el impacto que generan la ausencia de acciones en este campo, las dificultades que impone un marco normativo e institucional fragmentado e impreciso, la presión que ejercen actores económicos y sociales, y la conflictividad que se deriva de todo ello. El ordenamiento territorial nunca ha sido una prioridad política para los gobiernos de Costa Rica. De manera constante, las iniciativas surgidas en las últimas tres décadas han resultado fallidas o desaprovechadas, y no se ha fortalecido ni la voluntad política para llevar adelante acciones concretas, ni la institucionalidad y la normativa necesarias. Desde finales de los años ochenta y los noventa, el INVU como institución rectora, y su Dirección de Urbanismo, se han venido debilitando, con una escasez de recursos económicos y humanos que limita el cumplimiento de sus funciones. Desde entonces, el Instituto parece haberse centrado principalmente en la gestión de permisos para proyectos de urbanización (E: Brenes, 2012).

Con la promulgación de la Ley de Planificación Urbana (n° 4240), en 1968, el país complementó la Ley de Construcciones de 1949 y definió las competencias territoriales de las municipalidades y el Estado, así como los principales instrumentos en esta materia: el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, los planes de nivel regional (en la GAM), los planes reguladores (cantonales o parciales) y los planes reguladores de la zona marítimo-terrestre. Al aprobarse la Ley Orgánica del Ambiente (LOA), en 1995, se fortalecieron las competencias sectoriales otorgadas por ley, en los ámbitos del Sinac, el ICE, el AyA y el ICT, entre otros. Además, el decreto

ejecutivo 32967-Minaet, al establecer la “evaluación estratégica ambiental”, incorporó la variable ambiental en los planes reguladores.

La Ley de Planificación Urbana define una jerarquía de planes e instrumentos a través de los cuales se debe realizar la gestión y planificación del territorio. A su vez la LOA incluye -por primera vez en la legislación nacional- el concepto de ordenamiento territorial, aunque sin definir la manera en que este se llevará a cabo. Solo el artículo 31 establece una relación conceptual con la Ley de Planificación Urbana, al indicar que “se promoverá el desarrollo y el reordenamiento de las ciudades, mediante el uso intensivo del espacio urbano, con el fin de liberar y conservar recursos para ordenamiento territorial o para la expansión residencial futura”. Por su parte, el artículo 28 señala que “es función del Estado, las municipalidades y los demás entes públicos, definir y ejecutar políticas nacionales de ordenamiento territorial, tendientes a regular y promover los asentamientos humanos y las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico-espacial, con el fin de lograr la armonía entre el mayor bienestar de la población, el aprovechamiento de los recursos naturales y la conservación del ambiente”. Como se observa, aunque este artículo hace alusión a los gobiernos locales y “los demás entes públicos”, no menciona con claridad cuáles son sus responsabilidades (Alfaro, 2012). De acuerdo con la legislación vigente, las competencias centrales en esta materia les corresponden al INVU, su Dirección de Urbanismo y las 81 municipalidades del país.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **ORDENAMIENTO TERRITORIAL**, véase Alfaro, 2012, en www.estadonacion.or.cr

Junto a esta lentitud en la construcción conceptual y normativa del ordenamiento territorial, la legislación y la institucionalidad actuales muestran debilidades para avanzar en ese sentido, tanto a nivel urbano como en la totalidad del país. Alfaro (2012) señala que la

Ley de Planificación Urbana se centra en la ocupación urbana y no define los criterios para ordenar los usos rurales, agrícolas y pecuarios del territorio, así como su relación con las áreas de protección y conservación. Dicha ley autoriza de forma subsidiaria la afectación del derecho a la propiedad privada, a través de la elaboración, aprobación y adopción del plan regulador, su zonificación y reglamentación.

Además, aunque es clara la competencia municipal para planificar el territorio urbano, los pocos planes reguladores que se han generado en los cantones (como se verá más adelante) a menudo han sido cuestionados y muestran deficiencias en su elaboración y en sus resultados. En la administración municipal no se reconoce suficientemente la importancia de la planificación; por lo general ésta no es parte del organigrama y no se le asigna personal y recursos, menos aun en municipalidades de la regiones periféricas, en las que los escasos fondos apenas alcanzan para cumplir con las funciones básicas (Alfaro, 2012).

Por otra parte, la normativa vigente no toma en cuenta la colaboración que debe existir en este ámbito entre los sectores público y privado. Es notorio que algunos sectores (principalmente el inmobiliario) no perciben beneficios en la planificación territorial, y prefieren que sean el mercado y la ubicación los factores que determinen el precio de los terrenos, sin necesidad de pasar por controles o regulaciones que consideran superfluos (Alfaro, 2012). Tampoco se ha logrado establecer con claridad la relación del ordenamiento territorial con los planes sectoriales de entidades estatales, o con los planes de gestión de cuencas autorizados por la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos (n° 7779, de 1998), pese a que el *Manual de procedimientos para la redacción y elaboración de planes reguladores*, aprobado por el INVU, indica que las unidades naturales de cuencas o subcuencas hidrográficas deben ser incorporadas en el diseño de esos planes. Finalmente, el vínculo entre ordenamiento territorial y gestión del riesgo de desastre es otro tema clave que recién empieza a ser considerado (recuadro 4.11).

RECUADRO 4.11

Incipientes vínculos entre planificación territorial y gestión del riesgo

La gestión del riesgo de desastre está directamente relacionada con la regulación y planificación espacial. Aunque en el país no hay grandes avances en materia de ordenamiento territorial, sí se nota una incipiente incorporación de criterios de gestión del riesgo en el quehacer de algunas municipalidades. Sin embargo, no se ha logrado que ese esfuerzo se traduzca en una efectiva disminución de los riesgos presentes en los cantones, por problemas relativos a los procesos de toma de decisiones y la participación ciudadana en la gestión de los gobiernos locales. Por tanto, no se puede pretender que la solución a los escenarios de alto riesgo provenga tan solo del fortalecimiento de las capacidades locales para la elaboración de mapas y planes de atención de emergencias. Es clara la necesidad de impulsar acciones que vayan más allá del ámbito municipal e involucren a las distintas regiones del país, así como a las entidades políticas y administrativas nacionales.

Entre los avances recientes se encuentran la inclusión de un capítulo sobre

reducción del riesgo de desastre en la *Guía metodológica para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión pública* (Mideplan, 2010) y la firma de un convenio interministerial Mideplan-MAG, que tiene como objetivo sistematizar la documentación generada por las instituciones públicas sobre el impacto que han tenido los fenómenos naturales y antrópicos en el país, de manera que se puedan identificar las localidades y sectores más vulnerables en provincias, cantones y distritos, y determinar las causas de esa vulnerabilidad. Además, el MAG elaboró el Plan de Acción para el Cambio Climático y la Gestión Agroambiental 2011-2014, mediante el cual se busca dotar de recursos humanos y financieros a la política sectorial y atender la demanda del sector agroalimentario, de contar con una estrategia para reducir la vulnerabilidad ante los eventos hidrometeorológicos y fortalecer la resiliencia de los productores y la infraestructura productiva. Por su parte, el Instituto Internacional del Océano, de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la UNA, ha creado un índice que permite conocer la

peligrosidad por corrientes de resaca en las principales playas de Costa Rica.

Por último es importante señalar que, cuando existen situaciones de riesgo, desastre y peligro inminente, los gobiernos locales y las entidades competentes del Estado deben actuar de conformidad con el ordenamiento jurídico, pero hasta hace poco no estaban obligadas a seguir las recomendaciones que al respecto hubiera emitido la Comisión Nacional de Emergencias (CNE). Sin embargo, en fecha reciente la Sala Constitucional determinó que los informes técnicos²¹ y resoluciones vinculantes²² de la Comisión son de acatamiento obligatorio para las alcaldías, a efectos de tutelar la vida de las poblaciones en riesgo. En consecuencia, a finales de 2011 la CNE, además de comunicar esa disposición, definió el procedimiento que se debe seguir cuando esa instancia ha recomendado emitir órdenes sanitarias de desalojo y demolición en las zonas de alto riesgo, así como aplicar las máximas restricciones en el uso del suelo por parte de los gobiernos locales.

Fuente: Brenes, 2012.

Cabe mencionar que el Plan Nacional del Desarrollo 2011-2014 incluye el tema del ordenamiento territorial y define objetivos en esta materia; sin embargo, a más de la mitad del período de la presente Administración no se reportan avances significativos.

En materia de instrumentos de nivel local, la elaboración de planes reguladores ordenada por la Ley de Planificación Urbana en 1968 ha sido lenta y parcial. Esta tarea es de especial importancia en el caso de la GAM, que incluye 31 cantones. Con la aprobación del Plan Regional de Desarrollo Urbano de la Gran Área Metropolitana (Plan GAM), en 1982, se habían establecido zonas y regulaciones sobre los usos de la tierra, así como parámetros urbanísticos generales para esos cantones, pero en las décadas de los ochenta y noventa el paso siguiente -confeccionar los planes

específicos para cada localidad- no se dio (Alfaro, 2012). El proceso se reactivó en alguna medida a partir de 1995, y fuera del Área Metropolitana también se comenzaron a diseñar planes reguladores en Guanacaste y los cantones de Upala, Guatuso, Los Chiles y San Carlos. Dada la etapa en que se encuentran esas iniciativas, no es posible aún valorar sus resultados, pero se pueden consultar detalles sobre su formulación y contenidos en Alfaro (2012).

En general, y sin cuestionar aún la precisión, calidad o efectividad de esas regulaciones, es claro que ha sido mínimo el cumplimiento de la Ley de Planificación Urbana en cuanto a la obligación de que los municipios tengan planes reguladores. Como se observa en el mapa 4.4, solo 18 de los 81 cantones poseen ese instrumento. Dieciocho de ellos solo cuentan con planes urbanos

parciales (en su mayoría desactualizados) y doce solo son alcanzados por normativa de tipo regional, como el Plan GAM de 1982. Por tanto, hay 33 cantones en los que no existe ninguna disposición en esta materia. Aunque, como se mencionó anteriormente, otros planes cantonales se encuentran en proceso de elaboración, todavía gran parte del territorio carece de regulaciones, y a ello se suma la compleja historia de esfuerzos fallidos por cambiar esta situación.

Finalmente, una auditoría realizada por el Área de Servicios Ambientales y de Energía de la CGR evaluó la gestión del INVU en la implementación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, así como en la consolidación de la propuesta para actualizar el Plan GAM vigente desde 1982 hasta la fecha (recuadro 4.12). Este último tema se analiza en los siguientes apartados.

Anillo de contención atenuó peores escenarios de expansión urbana

Con solo el 4% del territorio nacional, la GAM alberga en sus 31 cantones a más de la mitad de la población y de la actividad económica del país. Por tanto, para el ordenamiento territorial esta es una zona clave, en la que existen fuertes presiones por el uso del espacio. Hasta el momento, el único esfuerzo claro de planificación de esta área es el Plan GAM de 1982, que estableció un anillo de contención urbana que delimita zonas urbanizables y zonas de protección y uso agrícola; fuera de este anillo, en principio, no podrían otorgarse permisos de construcción en la segunda de estas categorías.

El Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible de la Universidad de Costa Rica (ProDUS-UCR) evaluó los resultados de las regulaciones territoriales vigentes y propuestas, regionales y locales, en la GAM (Pujol y Pérez, 2012). El estudio, que se resume en este apartado, aporta evidencia sobre el impacto que ha tenido la disposición que fijó un límite al crecimiento de esa región, vigente desde 1982, y afirma que, aunque no se ha contenido totalmente, el desarrollo urbano fuera de ese límite sí ha modificado los patrones de uso del suelo posibles y reducido de manera significativa los niveles de urbanización.

Análisis cuantitativos de efectos causales han determinado que el límite de crecimiento fue responsable de una reducción en la probabilidad de urbanización y plantean la necesidad de ese mecanismo para preservar los usos no urbanos en la interfaz rural-urbana de la GAM (Pujol y Pérez, 2012). El documento contiene una serie de consideraciones de tipo metodológico que alimentan sus hallazgos, y se recomienda revisarlas en detalle en la fuente original²³.

En las tres últimas décadas la región metropolitana ha vivido períodos de crecimiento rápido y, en ocasiones, caóticos (en particular durante la crisis de vivienda de finales de los años ochenta). Las presiones por el suelo urbano han sido justificadas, esencialmente, por la demanda de vivienda, que a su vez ha crecido por razones demográficas y económicas (Pujol et al., 2009). En este marco, los principales instrumentos legales para aplicar regulaciones urbanas en la GAM son el plan regional y los planes reguladores municipales. El plan regional fue aprobado en 1982 y en aquel momento llenaba un vacío regulatorio: la inexistencia de planes reguladores en casi todos los municipios (con excepción de Montes de Oca). La estrategia del INVU consistió en definir una zonificación relativamente general, que dividía a la región en áreas urbanizables a corto plazo, áreas de reserva (urbanizables a mediano o largo plazo, conforme se expandieran las redes de infraestructura) y áreas de protección, que incluían no solo actividades de conservación, sino también de producción agropecuaria. Esta zonificación general fue complementada en 1985 con un reglamento de zonificación industrial, bajo la premisa de que la localización de las industrias es un problema regional y nacional, antes que municipal (Pujol y Pérez, 2012).

La recurrente modificación de ciertas disposiciones ha evidenciado las presiones políticas en este ámbito. Pérez et al. (2011) documentaron once cambios a la regulación entre 1982 y 2010. Si bien en todo el mundo es normal que los límites de crecimiento se ajusten de acuerdo con la realidad del mercado inmobiliario²⁴, en Costa Rica la recurrencia de estas variaciones ha provocado incertidumbre sobre la aplicabilidad de las restricciones. Un claro ejemplo de ello es el caso de las propiedades divididas por el límite de crecimiento: en 1982 no podían ser urbanizadas más allá de éste, al año siguiente se permitió su urbanización y en 1984 se definieron las condiciones para ello; en el 2000 se reinstauró la prohibición absoluta (vigente entre 1982 y 1983) y en 2007, con el argumento de que existe una relación entre la escasez

de tierra y el límite de crecimiento, se relajó de nuevo la prohibición, pero el decreto que lo hizo fue declarado inconstitucional en 2009; en 2010 otro intento por legalizar el desarrollo en estas fincas corrió la misma suerte²⁵ y, por último, en 2011 la Sala Cuarta declaró con lugar una acción de inconstitucionalidad contra del decreto ejecutivo 35748-MP-Minaet-Mivah que, una vez más, buscaba ampliar el anillo de protección en hasta doscientos metros.

El área incluida dentro del límite de crecimiento vigente en la GAM tiene un total de 1.781 km², de los cuales 448 (un 25%) fueron declarados urbanizables o de reserva para construcción en el futuro (están ubicados dentro del límite de crecimiento regional). El método para establecer los bordes de ese límite consistió, esencialmente, en permitir la urbanización hacia el sur en el área más o menos continua con pendientes menores al 20% con respecto al centro de la región. Cabe señalar que el área de la GAM con pendientes menores al 20% tiene una superficie de 1.373 km²; de ahí que se definiera un área que terminó siendo más grande que lo justificado por la demanda. Hacia el norte más bien privaron criterios como la protección de parajes rurales y recursos hidrogeológicos, pues se trata de zonas más altas y con mayor presencia de esas características (Pujol y Pérez, 2012).

La pregunta que surge es si el límite marcado por el anillo de contención ha sido eficaz para detener o reducir el crecimiento urbano desde 1982. Hay evidencia para afirmar que una combinación de regulaciones aplicadas de manera imperfecta -en particular el límite de crecimiento, pero también el reglamento de zonas industriales- en conjunto con las características de los sistemas de infraestructura y las preferencias de distintos grupos sociales, han mitigado los peores excesos posibles en un período de rápida expansión urbana. Ciertamente puede mejorarse la gestión territorial, pero es claro que los instrumentos existentes, y sobre todo el límite de crecimiento urbano, han jugado y pueden seguir jugando un rol importante en el encauzamiento de futuros desarrollos urbanos (Pujol y Pérez, 2012).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE IMPACTO DE LA PLANIFICACIÓN REGIONAL DE LA GAM SOBRE EL CRECIMIENTO URBANO Y EL MERCADO INMOBILIARIO, véase Pujol y Pérez, 2012, en www.estadonacion.or.cr

En el estudio que se ha venido reseñando, Pujol y Pérez utilizaron la metodología de “diferencia en diferencias”²⁶ para evaluar la eficacia del límite de crecimiento urbano como política de restricción, entre 1986 y 2010. Para ello estimaron modelos que cuantifican la probabilidad de que determinada localización sea urbana²⁷. Los resultados (cuadro 4.16) muestran que la probabilidad de que una localización cercana al límite de crecimiento sea urbana es sistemáticamente mayor para aquellas que están dentro del límite, que para aquellas que se encuentran más allá de este: todos los efectos del tratamiento (restricción de la urbanización al aplicar el límite de crecimiento) son estadísticamente significativos y negativos, como cabe esperar de una restricción. Según esto, la probabilidad de uso urbano es alrededor de cinco veces mayor dentro del anillo que fuera de él.

Los datos del cuadro 4.16 indican que, cerca del límite de crecimiento pero fuera de él, la probabilidad de que una localización sea urbana pasó de 5,5% (en 1986) a 8,5% (en 2010), lo cual significa que la restricción tuvo un impacto sustancial. En veinticuatro años (1986-2010), el anillo de contención causó un descenso del 13% en la probabilidad de que una localización fuera del límite sea urbana²⁸ (Pujol y Pérez, 2012).

Cabe resaltar que la presión por urbanizar fuera del límite de crecimiento ha aumentado, de modo que también se ha incrementado la efectividad de este instrumento para contener esa expansión.

¿A cuánto ascendió la expansión urbana de la región y cuánto creció más allá del límite? En Informes anteriores se reportó una estimación de 102 km² (Astorga, 2011). Para Pujol y Pérez esta pregunta es difícil de contestar y demanda precaución²⁹. Ellos elaboraron mapas de áreas construidas y estimaron el crecimiento urbano entre 1986 y 2010 (mapa 4.5); a partir de índices estandarizados propuestos por Ángel et al. (2011) y Burchfield et al. (2006), concluyeron que la región está evolucionando hacia una mayor compacidad (menos espacios abiertos en el tejido urbano) y que es probable que ello obedezca a un proceso de conurbación de poblaciones históricamente existentes.

Por todo lo anterior estos investigadores plantean que, aunque se debe mejorar de modo sustancial la gestión del crecimiento urbano, la región no ha llegado a un umbral de colapso generalizado. Ciertamente la expansión urbana de la última década no ha sido planificada (con la posible excepción del uso industrial) pero sí obedece a lógicas socioeconómicas elementales: búsqueda de accesibilidad, aglomeración por

externalidades positivas de usos urbanos, preferencia por sitios planos, entre otros. Incluso cuando la localización de asentamientos es a todas luces inapropiada (como en el caso de asentamientos informales en los cauces de los ríos), existen explicaciones relacionadas con la accesibilidad (Abramo, 2009).

Intenso debate por rechazo del Prugam y presentación del Potgam

Como se ha visto, aun siendo limitada, la normativa en materia de expansión urbana ha evitado los peores excesos posibles en el contexto de un crecimiento desordenado de la GAM, pese a la existencia de conductas que de manera fáctica han irrespetado esas regulaciones y creado gran parte de los problemas de ordenamiento que se han comentado en este capítulo. Sin embargo, sigue pendiente la tarea de definir, con claridad y visión de largo plazo, las metas deseadas para la zona metropolitana del país, y más bien se han desperdiciado oportunidades para hacerlo. El Plan GAM de 1982, vigente hasta la fecha, no ha sido actualizado o mejorado; por el contrario, en la década anterior se realizó un proceso que culminó con el diseño de un nuevo plan regional (Prugam), que fue rechazado por el INVU, y en fecha reciente se presentó un plan alternativo (Potgam), que se encuentra en discusión.

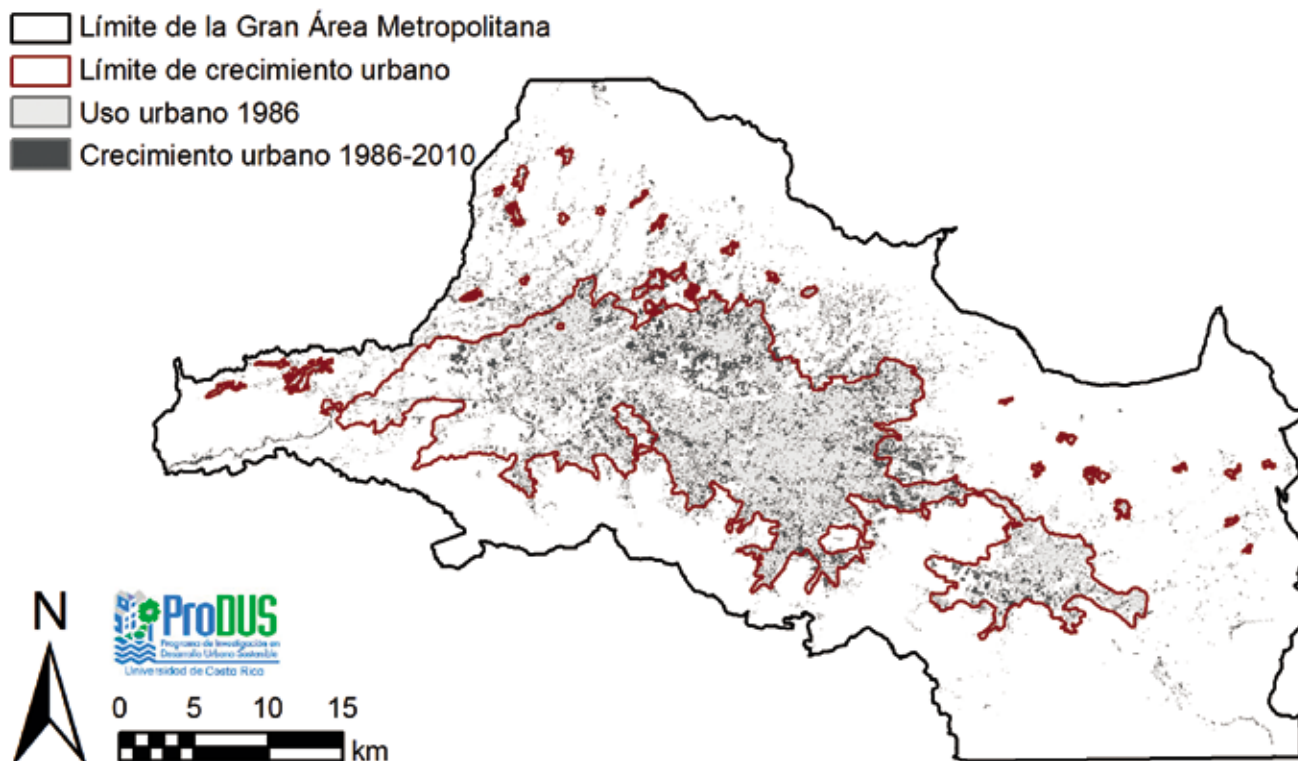
CUADRO 4.16

Efectos del tratamiento: diferencial introducido en la probabilidad de transformación del suelo de rural a urbano por el límite de crecimiento urbano

	Dentro del límite de crecimiento urbano		Más allá del límite de crecimiento urbano		Efecto del tratamiento	
	Diferencial de probabilidad	Error estadístico	Diferencial de probabilidad	Error estadístico	Diferencial de probabilidad	Error estadístico
1986-1997						
Valores promedio	0,111	0,007	0,005	0,001	-0,106	0,007
Vecindad del límite de crecimiento urbano	0,095	0,008	0,025	0,003	-0,070	0,009
1997-2010						
Valores promedio	0,096	0,007	0,006	0,001	-0,089	0,008
Vecindad del límite de crecimiento urbano	0,062	0,009	0,002	0,003	-0,059	0,009
1986-2010						
Valores promedio	0,207	0,007	0,011	0,001	-0,196	0,007
Vecindad del límite de crecimiento urbano	0,157	0,008	0,027	0,003	-0,130	0,009

Fuente: Pujol y Pérez, 2012.

MAPA 4.5

Crecimiento urbano estimado en la GAM. 1986-2010

Fuente: Pujol y Pérez, 2012.

Este apartado provee información que ayuda a entender el debate en torno a estas propuestas y ratifica la necesidad de revisar y mejorar el marco regulatorio actual, al menos provisionalmente.

El país se involucró en el tema de la planificación urbana con limitaciones. Las instancias e instrumentos creados para avanzar en esta materia no han tenido la capacidad para ejercer sus roles adecuadamente, por falta tanto de recursos como de prioridad política entre las autoridades. El mandato de formular un Plan Nacional de Desarrollo Urbano no se cumplió en más de treinta años, pocos planes reguladores se han aprobado (como se comentó anteriormente) y el plan de la mayor aglomeración urbana del país, cuyos primeros estudios se iniciaron en la década de los setenta, solo se concretó con el decreto del Plan GAM de 1982 (Alfaro, 2012).

Con el fin de solucionar estos problemas, entre 2004 y 2009 se elaboró

el proyecto Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana (Prugam), promovido por el Consejo Nacional de Planificación Urbana y su brazo técnico, la Secretaría Técnica del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, con respaldo económico de la Unión Europea. El Prugam fue presentado oficialmente en noviembre de 2008 (un año antes de la conclusión formal del proyecto) y en abril de 2010 fue rechazado por las autoridades del INVU.

Durante 2010 y 2011 tuvo lugar un intenso debate sobre la planificación urbana en la GAM, motivado no solo por el rechazo del Prugam, sino también por una pretendida ampliación del anillo de contención establecido por el Plan GAM en 1982, y por la presentación de un proyecto alternativo elaborado por el INVU: el Plan de Ordenamiento Territorial de la Gran Área Metropolitana (Potgam). Considerando lo sucedido con el Prugam, el diálogo ha sido excluyente, porque un

plan no reconoce al otro, y se ha generado una polarización técnica y política entre los actores que participaron en la construcción de las propuestas. Aunque ambas fueron realizadas por entidades del Gobierno Central, la discusión actual se ha ampliado con pronunciamientos de otras entidades y sectores, como el Colegio de Geólogos, el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, la Asociación de Urbanismo de Costa Rica, la Contraloría General de la República y el sector ambientalista.

Un problema sustantivo que enfrenta cualquier propuesta es que no existe una entidad u órgano técnico que ejerza como autoridad principal de la GAM, con funciones propias de la administración territorial en el nivel regional y con competencias otorgadas por ley para aprobar un plan de ordenamiento. Lo que se tiene son solamente directrices de ordenamiento. El marco institucional en este ámbito muestra serias limitaciones

para promover los cambios legales necesarios para planificar el uso del territorio (Alfaro, 2012).

Es una tarea pendiente determinar las razones estructurales por las que diversos esfuerzos en este ámbito se han perdido, sin que se logre consolidar una visión clara sobre la planificación urbana que quiere el país. El rechazo del Prugam y la discusión sobre el Potgam evidencian esas situaciones reiteradas. Un estudio realizado por Alfaro (2012) reseña ampliamente las principales áreas de debate en torno a estas propuestas y presenta un mapa conceptual que permite distinguir las diferencias entre ellas³⁰. En los párrafos siguientes se resumen los hallazgos de esa investigación.

Algunos de los elementos principales del debate se relacionan con el uso de información de base. Para el Prugam se elaboraron investigaciones específicas en torno a los sistemas regionales, mientras que el Potgam no se sustenta en estudios realizados *ex profeso*. Sin embargo, la controversia entre ambos parece enfocarse más en las propuestas derivadas que en el diagnóstico³¹, dado que las autoridades del INVU plantean que el fundamento científico del primero es aprovechado en el segundo. Parte de esta base científica es la cartografía, extensa y con escalas de mucho detalle en el caso del Prugam, no así en el Potgam (Alfaro, 2012).

Un producto derivado del Prugam fue una metodología que llevó a identificar y mapear las zonas de fragilidad ambiental de la GAM, con el fin de que la cartografía resultante alimentara las decisiones de zonificación. Esta herramienta fue adoptada oficialmente por la Setena en 2010, y ello generó que todos los cantones de la GAM quedaran vinculados con esa cartografía. En el Potgam se cita de modo marginal la zonificación propuesta en el Prugam, y no se establecen con claridad las categorías de fragilidad ambiental con que se trabajará. A criterio de la Setena, el Potgam no puede utilizar el mismo instrumento que fue aprobado específicamente para el Prugam, y debería realizar sus propios estudios (Alfaro, 2012).

La modificación del anillo de conten-

ción y la ampliación de las tierras catalogadas como urbanizables constituyen la principal divergencia entre ambos proyectos. El Potgam plantea extender esa área, considerando el crecimiento de la población y de las actividades económicas; además se argumenta que, pese a la restricción vigente, una buena cantidad de las tierras destinadas a otros usos ya fueron urbanizadas (Alfaro, 2012). Además se proponen dos grandes sistemas viales de seis vías fuera del anillo de contención, sobre la zona destinada a protección agropecuaria. El Prugam dejaba a los planes reguladores la posibilidad de mantener o ampliar la superficie apta para urbanización, siguiendo el criterio de fragilidad ambiental, y es por ello que en algunos planes reguladores cantonales, diseñados en el marco de este proyecto, se incluyeron propuestas de zonificación que creaban nuevas áreas de este tipo.

Aparte de lo anterior, Alfaro (2012) identifica algunos temas presentes en el Prugam que no son abordados en el Potgam, entre ellos los siguientes: i) el régimen del suelo que clasifica la tierra en urbana, urbanizable, no urbanizable y de protección, ii) la función social y los derechos de propiedad, iii) los conceptos y delimitaciones de “desarrollo urbano controlado” (para los cantones dentro del anillo de contención) y de “límite urbano del crecimiento” (para los cantones y centros urbanos fuera del anillo), iv) la posibilidad de establecer planes no solo de alcance cantonal, sino también parciales o destinados a zonas específicas especiales, como las costas, v) la consideración en estos planes parciales y especiales de los grandes proyectos de equipamiento: hospitales, estadios, aduanas, centros comerciales, centros educativos, entre otros.

Ambas propuestas entienden los planes reguladores como instrumentos de planificación local que deben operar bajo un marco de lineamientos regionales. Sin embargo, se observan diferencias en cuanto a los alcances del plan regional. El Potgam plantea dar más libertad a los municipios, mientras que el Prugam establecía mayor cantidad de criterios y directrices en la relación plan regional/plan regulador.

En el marco del Prugam se contrató, bajo la modalidad de consultorías, la realización de diecinueve planes reguladores nuevos y la homologación de doce ya existentes. Los productos resultantes han sido objeto de críticas, en particular porque se estandarizaron los procedimientos para la elaboración de los planes, sin tomar en cuenta las condiciones propias de cada cantón; además se han señalado errores en la cartografía. Las etapas siguientes eran la consulta técnica a la Setena y el INVU, y la organización de audiencias públicas, pero no fue posible llevarlas a cabo en el plazo del proyecto Prugam, y aunque los responsables de este buscaron darle continuidad, una vez que el Mivah cerró el programa, el proceso se detuvo (Alfaro, 2012). Esto significó “una ruptura de la asesoría y capacitación con las municipalidades, y no se dio seguimiento por parte del INVU al convenio con la Unión Europea” (E: Brenes, 2012). A juicio del personal de la Dirección de Urbanismo del INVU, el alcance de estos planes además es limitado y “en la mayoría de los casos solo son una zonificación reglamentada, con aceptación de las tendencias: se regula lo que ya existe. Los planes reguladores (elaborados por empresas privadas) tienen en general problemas metodológicos, teóricos y conceptuales” (E: Rosales, Retana y Chavarría, 2012).

El rechazo del Prugam y la propuesta de Potgam han generado una fuerte polémica, y la planificación urbana de la Gran Área Metropolitana sigue siendo tema de debate en círculos académicos y políticos. Un grupo de personalidades de los sectores ambientalista y académico dirigieron una carta a la Presidenta de la República, que recopila algunas de las visiones críticas planteadas en torno a la más reciente de esas propuestas (recuadro 4.13).

Expertos de ProDUS-UCR plantean que lo relevante no es discutir cuál proyecto es mejor, sino establecer consideraciones claras para el futuro inmediato. Entre ellas el hecho de que el Prugam no se aprobó, y que el Potgam, por las razones expuestas, no tendrá el mismo acompañamiento que el primero. Considerando los hallazgos de los

RECUADRO 4.13

Sectores ambientalistas exponen preocupaciones en torno al Potgam

En agosto de 2012 se dio a conocer una carta pública dirigida a la Presidenta de la República por un grupo de personalidades del sector ambientalista, quienes utilizaron esta vía para exponer sus inquietudes en torno al “Plan de ordenamiento territorial de la Gran Área Metropolitana”, conocido como Potgam. Los suscriptores de la carta afirman que el Potgam plantea ampliar en 15.000 hectáreas el anillo de contención de la GAM, a costa de zonas de protección que en un 62% corresponden a áreas de alta y muy alta fragilidad ambiental, e ignora que ya existen más de 102 km² de construcciones desarrolladas fuera del límite establecido. Asimismo, señalan que se propone urbanizar nuevas zonas fuera del límite establecido, y además se sugiere construir dos carreteras nacionales de seis carriles, tanto al norte como al sur de la GAM, en contraposición al mismo Plan Vial del MOPT. Además, se plantea desarrollar la urbe en dirección norte y sur, hacia las laderas de las montañas que son altamente vulnerables a las amenazas naturales, y hacia áreas muy sensibles por la presen-

cia de bosques, fuentes de agua y paisaje (Arce et al., 2012).

Con base en estas consideraciones, el sector ambientalista solicita al Gobierno que ponga en marcha medidas concretas para avanzar hacia una verdadera planificación territorial y, de conformidad con las recomendaciones de la Contraloría General de la República y las resoluciones de la Sala Constitucional, someta a revisión técnica las acciones realizadas en los últimos años en la GAM. También pide que se elabore un proyecto de ley que, con carácter de urgencia, disponga la creación de una entidad rectora en materia de ordenamiento territorial, que además brinde apoyo a las municipalidades en la confección o finalización de sus planes reguladores. Por último, recomienda evaluar la participación del INVU y su Dirección de Urbanismo en la preparación y revisión de los planes regionales o locales (Arce et al., 2012).

Fuente: Elaboración propia con base en Arce et al., 2012, y E: Boeglin, 2012.

de normas que ya existían. Mientras tanto, se registraron pocos avances en proyectos de gran importancia, como los relacionados con el recurso hídrico y la generación de electricidad, así como una reforma para reconocer a nivel constitucional el derecho humano al agua.

En el ámbito del Poder Ejecutivo se emitieron disposiciones relevantes (cuadro 4.17), entre las que destaca el reglamento a la Ley de Pesca y Acuicultura, que norma al Estado, las instituciones y otros entes involucrados en el fomento y regulación de la actividad pesquera y acuícola en las etapas de captura, extracción, producción, procesamiento, transporte, comercialización y aprovechamiento sostenible de las especies acuáticas. Además se oficializó una norma para medir la “carbono-neutralidad” en instituciones y empresas -aunque aún no existe una certificación oficial-, se restableció el Programa Nacional de Humedales y, a raíz del conflicto por isla Portillos en la frontera norte, se creó el Comité Nacional de Humedales en el Sinac. Por otra parte, se aprobó el Reglamento de creación y funcionamiento del Comité Interministerial de Cambio Climático y se creó el modelo para la valoración de la vulnerabilidad ante el riesgo de desastres aplicable a las amenazas naturales.

En el período bajo análisis se promulgaron seis leyes, entre ellas la n° 9036, de Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto Nacional de Desarrollo Rural (Inder) y la n° 9004, del Segundo Protocolo al Tratado Marco del Mercado Eléctrico de América Central. También se aprobó una modificación a la Ley de concesión y operación de marinas turísticas (n° 7744), que amplía la zona de concesión a las áreas adyacentes a las ciudades costeras, con excepción de los espacios abiertos de uso común, y permite la construcción, administración y explotación de atracaderos turísticos en lagos, ríos, embalses y canales navegables, con excepción del patrimonio natural del Estado. Una novedad en esta ley es que considera el incumplimiento de las disposiciones ambientales establecidas en el contrato de concesión como causal de cancelación de la misma, al tiempo

estudios reseñados en el apartado anterior, los especialistas señalan que es importante mantener y mejorar el Plan GAM de 1982, el cual -con las limitaciones señaladas- fue efectivo en atenuar los potenciales excesos del desordenado crecimiento urbano (E: Pérez, 2012). Además, el proceso de elaboración del Prugam generó acciones positivas, como la construcción de bulevares, la remodelación de parques y otras obras necesarias, pero sobre todo, dejó la mayor cantidad de información de base que se ha generado en el país para planificar el desarrollo de la GAM (E: Pérez, 2012).

En cuanto a la regulación vigente, los investigadores citados recomiendan mantener algunas “restricciones duras” -específicamente el anillo de contención- y establecer “reservas de tierra” para infraestructura pública regional y zonificación industrial pesada. Del mismo modo, se ha planteado la necesidad de

revisar a fondo la metodología para determinar la fragilidad ambiental (que en la actualidad se basa en los índices de fragilidad ambiental) para establecer la zonificación (E: Pérez, 2012).

Por ahora, este debate puede llevar a tres escenarios. El primero es que se fuerce la aprobación de propuestas sin legitimidad o sustento, lo que empeoraría la situación caótica de la región. En segundo lugar, la pugna puede terminar sin que suceda nada, mientras aumentan las presiones para cambiar de hecho los usos del suelo. Y tercero, se podría aprovechar la información recabada en estos años, y abrir un diálogo sobre lo que el país quiere para esta región.

Normativa ambiental: temas importantes siguen sin resolverse

En el 2011 se promulgó nueva legislación ambiental, aunque la mayoría es de corto alcance o una actualización

CUADRO 4.17

Principales leyes y disposiciones ambientales aprobadas. 2011-2012

Área temática	Acción o normativa
Recursos hídricos	Exoneración del pago de tributos para sistemas de tratamiento de aguas residuales (Ley 8932) Modificación del Reglamento del canon de aprovechamiento de aguas (decreto 363332-S-Minaet)
Residuos	Reforma al reglamento de rellenos sanitarios (decreto 36590-S)
Biodiversidad	Reforma a la Ley de Conservación de la Vida Silvestre (Ley 9022) Creación del Área Marina de Manejo de Montes Submarinos (decreto 36542-Minaet) Manual para la clasificación de tierras dedicadas a la conservación de los recursos naturales dentro de la zona marítimo-terrestre (decreto 36786-Minaet) Oficialización de los mapas de cobertura boscosa de los años 2000 y 2005 (decreto 36818-Minaet) Creación del Programa Nacional de Humedales y el Comité Nacional de Humedales, dentro del Sinac (decreto 36427-Minaet) Pago de servicios ambientales para el año 2012 (decreto 36935-Minaet) Autorización para que el Área de Conservación Isla del Coco disponga de los hallazgos de artes de pesca dentro de los límites del Parque Nacional Isla del Coco (decreto 36622-Minaet) Reglamento de acciones de voluntariado del Sinac (decreto 36812-Minaet) Regulaciones para la caza menor y mayor fuera de las áreas silvestres protegidas y de la pesca y otros aspectos (decreto 36515-Minaet) Interpretación auténtica del punto sexto del artículo 6.3.1.1 del Manual de procedimiento para la resolución de visado de planos (resolución R-Sinac-Conac-04-2012) Plan de manejo del Parque Internacional La Amistad (resolución R-Sinac-Conac-21-2011) Plan de manejo del Refugio de Vida Silvestre Barra del Colorado (resolución R- Sinac-Conac-06-2012) Procedimiento para el decomiso de lana (musgos) (resolución R-Sinac-2011) Declaratoria de inconstitucionalidad a la realización de la denominada "Pamplonada" (voto 4620-2012 de la Sala Constitucional) Norma para la certificación de la sostenibilidad turística de parques temáticos sostenibles (publicado en La Gaceta nº 9, del 21 de enero de 2012)
Recursos marino-costeros	Reglamento a la Ley de Pesca y Acuicultura (decreto 36782-Minaet-MAG-TUR-SP-S-MTSS) Adición del título XIII, sobre gestión ambiental, al Reglamento General de Servicios Portuarios (Incop) Inclusión de un anexo 4 en el Reglamento de Operaciones Portuarias (Reglamento para la prevención y control de la contaminación de los puertos dados en concesión o bajo jurisdicción del Incop) Metodología para la valoración de los daños ecológicos y económicos producidos por infracciones a la Ley de Pesca y Acuicultura en la zona marino-costera (AJDIP/205/2011) Reglamento para la suspensión de la descarga de productos pesqueros provenientes de embarcaciones de bandera extranjera en la terminal de Inopesca (AJDIP/266/2011) Establecimiento Declaratoria de los humedales continentales y marinos como parte del Patrimonio Natural del Estado (voto 16938-11 de la Sala Constitucional) Pronunciamento en el sentido de que las atribuciones de la Junta Directiva del Inopesca no son materia ambiental (voto 263-2012 de Sala Constitucional) Adopción del Reglamento Regional OSP-05-11, para prohibir la práctica del aleteo de tiburón en los países miembros del SICA (pendiente de publicación en La Gaceta) Reglamento de uso público del Parque Nacional Marino Las Baulas (decreto 36918-Minaet) Modificación de varios artículos de la Ley de concesión y operación de marinas turísticas, nº 7744, expediente nº 14836 Modificación del artículo 1º del decreto 36452-Minaet, de 3 de marzo de 2011, denominado "Creación del Área Marina de Manejo Montes Submarinos" (decreto 36727- Minaet) Reglamento técnico para el etiquetado de productos pesqueros frescos, congelados y descongelados, de venta a granel o preempacados en el punto de venta (decreto 36980-MEIC-MAG) Reglamento de especificaciones para la delimitación de la zona pública de la zona marítimo-terrestre (decreto 36642-MP-MOPT-Minaet)
Hidrocarburos/ combustibles	Moratoria a la explotación petrolera (decreto 36693-Minaet) Extensión de los plazos establecidos en el transitorio IV del decreto 36627-Minaet (Reglamento para la regulación del transporte de combustible para las placas terminadas en dígitos 1,2,3 y 4; decreto 37056-Minaet) Reglamento de regulación del transporte de combustible (decreto 36627-Minaet) Manual de procedimientos para las empresas autorizadas por el Minaet que realizarán las pruebas técnicas descritas en el cuadro nº 1 del decreto 36627 (decreto 36983-Minaet) Adición de un artículo 58 bis al Reglamento del sistema de almacenamiento y comercialización de hidrocarburos (decreto 36967-Minaet-S) Modificación del decreto 37056-Minaet (otorgamiento de una extensión de los plazos establecidos en el transitorio IV del decreto 36627-Minaet, sobre transporte de combustibles) (decreto 37138-Minaet) Inmisiones de contaminantes de calderas y hornos de tipo indirecto (decreto 36551-S-Minaet-MTSS)

CONTINÚA >>

CONTINÚA >> CUADRO 4.17

Principales leyes y disposiciones ambientales aprobadas. 2011-2012

Aparato institucional	Traslado del Instituto Geográfico Nacional al Registro Nacional (Ley 8905)
	Transformación del IDA en el Instituto Nacional de Desarrollo Rural (Inder) (Ley 9036)
	Reglamento para la elaboración de programas de gestión ambiental institucional en el sector público en Costa Rica (decreto 36499-S-Minaet)
	Reforma al Reglamento general de otorgamiento de permisos de funcionamiento del Ministerio Salud (decreto 36985-S)
	Reglamento de organización de la estructura interna de funcionamiento de la Setena (decreto 36815-Minaet)
	Modificación del Reglamento orgánico del Minaet (decreto 35669 del 4 de diciembre del 2009) (decreto 36437-Minaet)
Cambio climático	Oficialización de la guía e instrumentos para la elaboración de planes de gestión ambiental del sector público (resolución R-429-201-Minaet)
	Oficialización de la norma para sistemas de gestión para demostrar la C-neutralidad.
	Requisitos de Inteco (resolución 70-2011 Minaet)
Energía	Reglamento de creación y funcionamiento del Comité Interministerial de Cambio Climático (decreto 36823-Minaet)
	Directriz nº 017: Planes de eficiencia energética (publicada en La Gaceta nº 131, del 29 de abril de 2012)
	Introducción de diésel con bajo contenido de azufre en el mercado nacional (decreto 36372-Minaet)
Telecomunicaciones	Aprobación del Segundo Protocolo al Tratado Marco del Mercado Eléctrico de América Central (Ley 9004)
	Reglamento para regular la exposición a campos electromagnéticos de radiaciones no ionizantes, emitidos por sistemas inalámbricos con frecuencias de hasta 300 GHZ (decreto 36324-S)
	Establecimiento de los trámites y requisitos para el estudio aeronáutico de restricción de alturas para edificios, vallas publicitarias e infraestructura de telecomunicaciones (Circular Aeronáutica AIC 22-10)
Riesgo	Creación del modelo para la valoración de la vulnerabilidad ante el riesgo de desastres aplicable a las amenazas naturales (decreto 36721-MP-PLAN)
Ordenamiento territorial	Declaratoria con lugar de la acción de inconstitucionalidad contra el artículo 3.7 del decreto 35748-MP-Minaet-Mivah, sobre la apertura del anillo de contención de la GAM (voto 13436-11 de la Sala Constitucional)

Fuente: Elaboración propia con base en Cabrera, 2012; Blanco, 2012 y Fonseca, 2012.

que prevé la obligación del concesionario de reparar los daños ocasionados al ambiente y a los ecosistemas marinos y acuáticos (Asamblea Legislativa, 2011).

Otra disposición importante tomada en el 2011 fue la moratoria a la explotación petrolera decretada por la actual Administración, por un período de tres años. No obstante, el decreto fue suspendido como resultado de una acción de inconstitucionalidad. Ante la renuencia del Gobierno a proceder en ese sentido, por falta de estudios de viabilidad ambiental completos, la empresa alega que se han violado principios constitucionales relacionados con los procesos de licitación pública, como la libertad de empresa, derechos patrimoniales adquiridos, justicia administrativa pronta y cumplida, razonabilidad y proporcionalidad (Oviedo y Loaiza, 2011). Si se llegara a firmar un contrato, y posteriormente se le impidiera a Mallon Oil la explotación del petróleo, esta también podría demandar al Estado, aunque solo a nivel nacional, pues la Ley de Hidrocarburos (artículo 22) señala que cuando se suscriba un contrato en esta

materia los asuntos relacionados con él serán conocidos por la jurisdicción interna (E: Sagot, 2012). Sin embargo, en opinión de especialistas “el que se haya otorgado una licitación a la empresa para explorar los bloques petroleros, no genera más que una ‘expectativa de derecho’, y ninguna ley o tratado de libre comercio, obliga al país a dar los permisos para iniciar la explotación” (Córdoba, 2011). No obstante, eventualmente este asunto podría dar pie a un arbitraje internacional, dado que existe la adjudicación de la licitación y un estudio ambiental preliminar que fue aprobado (E: Sagot, 2012).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **REGULACIÓN Y CONFLICTOS AMBIENTALES**, véase Cabrera, 2012, en www.estadonacion.or.cr

que en su mayoría son áreas de recarga acuífera, corredores biológicos, zonas de alta fragilidad ambiental o de riesgo geológico. Mediante el voto 13436-2011 la Sala anuló por tercera vez un intento por modificar el anillo de contención de la Gran Área Metropolitana.

En lo que concierne a leyes pendientes de aprobación, como se señaló al inicio de este apartado en la corriente legislativa existen proyectos de gran importancia para el país, que tienen implicaciones para el marco jurídico y que en varios casos requerirán un amplio debate, dado el alto grado de polémica que existe en torno a ellos. En este sentido sobresalen las iniciativas relacionadas con el recurso hídrico, el sector eléctrico y la explotación de recursos geotérmicos en parques nacionales (cuadro 4.18), tema analizado en una sección previa este capítulo.

Conflictividad ambiental de nuevo en niveles históricos

En el 2011 los conflictos ambientales tuvieron un perfil similar al de años anteriores: se caracterizaron por tener al Estado como principal destinatario de

CUADRO 4.18

Proyectos de ley pendientes de votación. 2011

Área temática	Proyecto
Recursos hídricos	Ley para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico (expediente 17742)
	Reconocimiento constitucional del derecho humano al agua (expedientes 14757, 16897, 17795, 17946 y 18468)
Biodiversidad	Ley para el fortalecimiento de las asociaciones operadoras de sistemas de acueductos y alcantarillados (expediente 17324)
	Ley del Refugio Nacional de Vida Silvestre Ostional (expediente 17512)
	Ley de Conservación de la Vida Silvestre (expediente 17054)
	Reforma del artículo 28 de la Ley Forestal (expediente 17472)
	Modificación a la Ley de Pesca y Acuicultura (expediente 17042)
Energía	Ley de Áreas Silvestres Protegidas (expediente 17211)
	Ley para el aprovechamiento de la energía geotérmica en el Área de Conservación Guanacaste (expediente 17680)
	Ley para la regulación del Área de Conservación Arenal-Tempisque (volcán Tenorio) (expediente 17707)
	Ley Reguladora de la Energía Geotérmica (expediente 18182)
Aparato institucional	Ley General de Electricidad (expediente 17812)
Recursos marino-costeros	Modificación de varios artículos de la Ley Orgánica del Ambiente, para fortalecer el Tribunal Ambiental Administrativo (expediente 16951)
	Reforma la Ley de Pesca y Acuicultura, n° 8436, del 1 de marzo de 2005 (expediente 17013)
	Modificación a la Ley de Pesca y Acuicultura, en lo concerniente a las restricciones a la pesca de arrastre y palangre (expediente 17042)
	Ley de espacios marinos sometidos a la jurisdicción del Estado costarricense (expediente 17951)
	Declaratoria del pez vela como pez nacional (expediente 18025)
	Ley para garantizar la consolidación, el mantenimiento y el financiamiento permanente de nuestros parques nacionales.
	Reforma del artículo 2 de la Ley 8694 (expediente 18251)
	Creación del Tribunal Administrativo de Pesca y Acuicultura (expediente 18358)
	Reforma al artículo 9 de la Ley de Pesca y Acuicultura, para legalizar pesca en parques nacionales (expediente 17715)

Fuente: Elaboración propia con base en Cabrera, 2012, y Fonseca, 2012.

las protestas, por la alta judicialización de los conflictos y por la persistencia de problemas arrastrados por varios años (cuadro 4.19). Todo ello evidencia la pérdida de prioridad política del tema ambiental, así como el deterioro y la escasa capacidad de las instituciones públicas que tienen responsabilidades en este ámbito. En lo que sí se distinguió el 2011 en materia ambiental fue en el número de protestas registradas, el mayor en catorce años y superior a la cifra récord del 2010, según la base de datos de acciones colectivas del Programa Estado de la Nación. A diferencia de otros años, se dio una notable dispersión de estas acciones: no hubo un único foco o tema aglutinador, sino muchos y diversos. Esta tendencia es la misma que se observó a nivel nacional y para la totalidad de asuntos que causaron el descontento de la ciudadanía en el año bajo análisis, tal como se analiza en el capítulo 5 de este Informe.

En lo que concierne a los conflictos

judicializados, es decir, aquellos en que los grupos afectados acuden a la vía judicial en busca de soluciones, los principales motivos de protesta están relacionados con el impacto de las actividades productivas y con la presión por el uso de la tierra y los recursos (incluso en áreas protegidas). Algunos temas son recurrentes, como los cuestionamientos ante la aplicación de la legislación pesquera, el proyecto hidroeléctrico Diquís y la minería de oro en Crucitas. En el primer caso, un juicio por infracción del artículo 139 de la Ley de Pesca y Acuicultura -que prohíbe la descarga de aletas de tiburón sin el respectivo cuerpo o vástago, con la finalidad de comercializarlas-, culminó en una condena penal y el cobro de una indemnización por daño ambiental, luego de muchos años de dificultades para sancionar prácticas ilegales que han generado conflictos recurrentes, constituyéndose en un precedente importante. Sin embargo, evidenció las debilidades del marco jurídico de esta

ley. Ante tal situación, algunas autoridades públicas han utilizado figuras penales alternas, como la desobediencia a la autoridad, para lograr que se castiguen los delitos ambientales (Cabrera, 2012). Un proyecto para modificar el régimen sancionatorio de esta Ley se tramita en la Asamblea Legislativa desde hace varios años.

Otro tema controversial es la contaminación de aguas causada por el cultivo de piña, que en abril de 2012 llevó a la Municipalidad de Pococí a decretar una moratoria a los permisos para la siembra e industrialización de la fruta. Por otra parte, la ejecución del proyecto hidroeléctrico Diquís, en la zona sur, ha generado conflictos con los pueblos indígenas, que alegan el uso no autorizado de sus tierras y la necesidad de realizar un proceso de consulta sobre el proyecto y sobre posibles beneficios para sus comunidades (Cabrera, 2012). La resolución de esta disputa depende del Tribunal Contencioso Administrativo.

CUADRO 4.19

Principales conflictos ambientales. 2011

Conflicto	Principales actores	Elementos de conflicto
Ocupación irregular del territorio	CGR, ICT, Sinac-Minaet, PGR, municipalidades, ocupantes ilegales	Pobladores ocupan de forma irregular áreas bajo regímenes especiales y declarados patrimonio natural del Estado, como en Gandoca-Manzanillo.
Explotación de energía geotérmica en parques nacionales	ICE, Sinac-Minaet, sector privado, Asamblea Legislativa, sociedad civil	Se ha vuelto a plantear ante el Poder Legislativo la posibilidad de autorizar la exploración y explotación de energía geotérmica en algunos parques nacionales.
Instalación de torres de telecomunicaciones	Minaet, Superintendencia de telecomunicaciones, Ministerio de Salud, municipalidades, Setena, sector privado, sociedad civil	Oposición por parte de comunidades y municipios a la instalación de torres de telecomunicaciones, por impactos potenciales en la salud, efectos en el paisaje y falta de regulaciones específicas.
Aplicación de la legislación ambiental	Minaet, Ministerio de Salud, estaciones de expendio de combustibles	Las estaciones expendedoras de combustibles que no cumplieron con el decreto 30131 Minae-S, que regula su actividad, fueron clausuradas o no se les renovaron sus permisos.
Traslado de combustibles y gas	Minaet, Ministerio de Salud, transportistas de combustibles y gas	La aplicación de requisitos ambientales y de seguridad al transporte de combustibles ha conllevado la revisión de la normativa vigente y la promulgación de nuevos decretos.
Autorización de uso de zona protegida	Municipalidad de Golfito	La Municipalidad de Golfito autorizó a seis empresas a instalarse en más de treinta hectáreas de la zona marítimo-terrestre en La Peña de Burica, en Puntarenas.
Disputa por fincas en área protegida	Propietarios de fincas, Minaet y ACCVC	1.100 propietarios esperan la decisión del Estado sobre tierras declaradas inalienables por la Ley 65, de 1888.
Aeropuerto internacional en Osa y riesgo para la biodiversidad	Empresarios de turismo y autoridades de Aviación Civil	Discusión sobre la conveniencia de construir un aeropuerto internacional en la zona sur.
Proyecto de pesca en parques nacionales	Organizaciones ambientalistas, Asamblea Legislativa e Incopesca	40 organizaciones ambientalistas sostienen que los parques nacionales son incompatibles con las actividades extractivas, por lo que rechazan el proyecto de ley que se tramita bajo el expediente nº 17715.
Controles a buques tiburoneros	Pescadores e Incopesca	Pescadores artesanales de Puntarenas mostraron su descontento por el apoyo que se brinda a las embarcaciones extranjeras para descargar los productos de tiburón.
Pesca ilegal	Pretoma, Incopesca y Poder Ejecutivo	La organización Pretoma denunció actividades de pesca ilegal de especies marinas por parte de grandes camaroneros y pidió al Gobierno que interviniera el Incopesca, por su incapacidad para ejercer controles sobre esta situación.
Molestia por el desempeño del Incopesca	Pescadores e Incopesca	Pescadores artesanales protestaron por la falta de acciones legales contra la pesca de arrastre y por no tener una clara representación en la Junta Directiva del Incopesca.
Aleteo de tiburones	Pescadores e Incopesca	El incumplimiento sostenido y recurrente de la legislación ambiental facilita la evasión del control de aleteo de tiburones en el país, a pesar de múltiples denuncias.
Entrega de combustible subsidiado para la pesca	Contraloría General de la República, Incopesca y pescadores	La CGR cuestionó la falta de controles y la ausencia de estudios sobre el impacto del plan de entrega de combustibles subsidiados a la flota pesquera no deportiva.

Fuente: Elaboración propia con base en Cabrera, 2012, Corrales, 2012 y Fonseca, 2012.

El proyecto de minería en Crucitas fue el principal conflicto judicializado durante 2010 y 2011, y uno de los más complejos y antagónicos de los últimos años. Mientras la Sala Constitucional no encontró que el proyecto hubiera vulnerado el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado (voto 6922, de abril de 2010), el Tribunal Contencioso Administrativo falló en sentido contrario. La sentencia quedó en firme al resolverse un recurso de casación en la Sala Primera y se encuentra en fase de ejecución (recuadro 4.14). En la edición anterior de este capítulo se analizó con detalle un conjunto de lecciones aprendidas de este proceso, y de los problemas señalados por el voto del Tribunal Contencioso en cuanto a la forma en que se toman decisiones ambientales en el país.

Por otra parte, como se mencionó anteriormente, en 2011 las acciones colectivas sobre asuntos ambientales registraron un nuevo récord: de 34 casos reportados en 2010 se pasó a 49 (7,8% del total contabilizado en el país para todos los temas). Los vecinos fueron los principales actores de las protestas y los gobiernos locales, el Gobierno Central y el Poder Ejecutivo los destinatarios más frecuentes de los reclamos. En el Gobierno Central el Minaet debió hacer frente a 16 acciones colectivas, entre ellas la movilización contra el eventual inicio de actividades de exploración petrolera por parte de la empresa estadounidense Mallon Oil y el proceso de reactivación de la mina Bella Vista (Ramírez-Alfaro, 2012).

Las acciones dirigidas contra los gobiernos locales fueron motivadas por la deficiente gestión de los desechos sólidos y el rechazo a la instalación de torres de telecomunicaciones (uno de los principales conflictos ambientales de 2011). En este último caso, la Defensoría de los Habitantes y la CGR señalan que las comunidades afectadas han debido organizarse por su cuenta y sus municipalidades declarar moratorias o reglamentos drásticos, ante la falta de voluntad de regular el tema por parte del Minaet, el Ministerio de Salud y la Sutel (E: Boeglin, 2012). Otras protestas estuvieron relacionadas con el aleteo de

RECUADRO 4.14

Minería en Crucitas, tras la anulación de los permisos

Una vez que el Tribunal Contencioso Administrativo (TCA) emitió el voto 4399-2010, que anuló el permiso ambiental, la concesión minera y el decreto de conveniencia nacional e interés público del proyecto minero que se ubicaría en la zona de Crucitas, en el norte del país, por ser ilegales, la parte demandada presentó el respectivo recurso de casación.

Mientras los magistrados de la Sala Primera daban curso a esa gestión, salió a la luz pública el hecho de que un anteproyecto de sentencia había sido filtrado y entregado a la empresa, para que se “tomaran las previsiones del caso”. Es probable que esta información sirviera de base a una acción de inconstitucionalidad que luego presentaron los mineros, que pretende anular la sentencia del TCA con el argumento de que los fallos en materia contencioso-administrativa no pueden obviar los pronunciamientos y las sentencias de la Sala Constitucional (antes de llegar al TCA se habían interpuesto varios recursos de amparo en contra del proyecto que, en todos los casos, fueron declarados sin lugar). Empero, en la sentencia del TCA se indicó que existen diferencias objetivas entre la jurisdicción constitucional y la contencioso-administrativa, además de que en el TCA se discutieron aspectos que nunca fueron conocidos por los magistrados constitucionales. Como es evidente, esto ha generado un conflicto de competencias entre esas instancias judiciales.

Poco después la prensa denunció que quien filtró el anteproyecto de sentencia fue un magistrado suplente de la misma

Sala Primera. Ello provocó un debate sobre posibles actos de corrupción en el Poder Judicial, y la apertura de las correspondientes investigaciones. Esto se sumó al hecho, señalado en la sentencia del TCA, de que existió una “orquestración de voluntades” entre funcionarios públicos para entregar todos los permisos a la empresa. Finalmente, en noviembre de 2011 la Sala Primera confirmó en todos sus extremos (voto 1469-F-S1-2011) lo dispuesto por el TCA.

En la actualidad el proceso está en la fase de ejecución de sentencia, en la cual la empresa debe compensar los daños ambientales, que los peritos estimaron en 10,4 millones de dólares por pérdida de la biodiversidad y de los servicios ambientales del bosque talado. Las partes aún deben discutir cómo se indemnizarán los daños causados al recurso suelo, que se consideran irreversibles. Entre tanto, en vía judicial se tramitan varias denuncias multimillonarias por supuesta difamación, presentadas por la empresa en contra de personas que participaron en la oposición al proyecto. A la fecha no existen sentencias. Adicionalmente, en fecha reciente la Universidad de Costa Rica decidió impartir un curso sobre los aspectos técnicos y legales involucrados en los procesos judiciales de este caso, pero la empresa, por medio de su representante -un profesor de la UCR- trató de impedirlo; los universitarios, amparados en la libertad de cátedra, han seguido adelante con la iniciativa.

Fuente: Sagot, 2012.

tiburones y con los reclamos por tierras de pueblos originarios invadidas.

Por otra parte, el seguimiento a denuncias y resoluciones ambientales es insuficiente, y persisten deficiencias tanto en el control preventivo como en la vigilancia del cumplimiento de las leyes. Ante este panorama, resulta esencial levantar estadísticas en los entes y órganos con competencias ambientales, y diseñar una política institucional para homologar el tipo y formato de los datos por recabar, su disponibilidad para el

público, entre otros aspectos. Cabe señalar que la CGR se ha convertido en un importante fiscalizador de la aplicación de la legislación ambiental (Cabrera, 2012).

Los datos sobre el acatamiento de sentencias ambientales evidencian las dificultades en Minaet para ejecutar acciones correctivas y controlar el cumplimiento de la legislación; así lo indica la recurrencia de casos de contaminación del recurso hídrico, manejo inadecuado de residuos sólidos, débil tutela de

los humedales y las zonas de protección de los cuerpos de agua, contaminación sonora y malos olores, entre otros. Si ha mejorado la información disponible en el Sinac sobre el trámite de denuncias, pero esta aún no permite valorar los resultados y su eficacia; tampoco se puede dar seguimiento a la resolución de los casos presentados ante el Ministerio Público. En el año bajo análisis este órgano atendió 3.449 denuncias, la mayoría sobre asuntos en materia forestal, vida silvestre, aguas e infracciones al Código de Minería. Muchos de esos casos no son trasladados a los tribunales de justicia; por ejemplo, de 2.165 quejas por infracción a la Ley Forestal recibidas en 2011, solo el 35,2% ameritó la apertura de un proceso judicial. Por su parte, el Contralor Ambiental recibió 232 denuncias, pero se desconocen la naturaleza y los resultados de las gestiones. En esta instancia persisten las debilidades detectadas en el año 2010, en términos de personal y atribuciones, con la salvedad de las mejoras tecnológicas que se están incorporando con un nuevo sistema de atención de denuncias a lo interno del Minaet.

En el ámbito judicial, entre octubre de 2009 y septiembre de 2012, la Sala Cuarta declaró con lugar 228 recursos de amparo por violación del derecho constitucional a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por su parte, el TAA tramitó 469 casos de infracciones al ambiente y emitió 1.319 resoluciones en el 2011, para lo cual solicitó informes técnicos a órganos especializadas como el Ministerio de Salud, la Comisión Nacional de Emergencias, Setena, Digeca, áreas de conservación y otras dependencias del Minaet.

La Setena también tiene entre sus funciones la atención e investigación de denuncias. En diversas ocasiones ha ordenado la paralización de obras por no ajustarse a los términos de la evaluación de impacto ambiental, la aplicación de medidas de mitigación y compensación, y en dos casos ha ejecutado la garantía ambiental. Sin embargo, no hay en esa Secretaría información disponible sobre el total de medidas cautelares y de mitigación o compensación dictadas por año.

Vacíos en la custodia de los recursos hídricos

Como se mencionó en la primera parte de este capítulo, en Costa Rica la gestión del recurso hídrico muestra resultados dispares: por un lado notables logros en la cobertura del servicio de agua para toda la población, y por otros grandes rezagos en materia de protección de fuentes y contaminación. Este apartado analiza los problemas institucionales de esa gestión en diversas áreas: acueductos rurales, gestión de aguas residuales y preparación ante el cambio climático, entre otros.

En primera instancia cabe señalar que la ejecución del Plan Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico avanza lentamente, mientras algunas instituciones clave en este ámbito enfrentan serias limitaciones internas. En la actualidad el Minaet participa en varios proyectos relacionados con el tema, entre ellos el denominado “Mejoramiento de la disponibilidad del agua”, que inició en el 2011 con fondos y dirección del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA); se trata de una iniciativa que busca fortalecer la capacidad para evaluar en forma integral los recursos hídricos del país (E: Zeledón, 2012).

En cuanto a la gestión local, un estudio realizado por la Aresep (2012) en dieciséis Asada de las provincias de Alajuela, Heredia, Puntarenas, Guanacaste y Cartago, reveló que la mayoría muestra una peligrosa vulnerabilidad sanitaria. De acuerdo con la Subdirección de Acueductos Rurales del AyA esta es una problemática compleja; dada la baja cantidad de usuarios -el 64% tiene menos de quinientos abonados- y las tarifas vigentes, estas asociaciones tienen recursos muy limitados y resulta difícil brindarles un acompañamiento individualizado. Se estima que este sector requiere una inversión total en infraestructura de 424 millones de dólares, sobre todo en las regiones Huetar Norte y Brunca (143,7 y 117 millones de dólares), donde las Asada abastecen al 40% de la población; en la Huetar Atlántica se necesitan 71,5 millones de dólares (E: Martínez, 2012). Es urgente atender esta situación, pues el suministro de agua sin la calidad

requerida es un factor de riesgo para la salud pública e incide directamente en el bienestar de la población.

Por otro lado, pese a la urgencia que tiene el país de implementar acciones concretas para tratar las aguas residuales, en el período analizado fue mínima la inversión de los recursos generados por el canon de vertidos. En los tres primeros meses de 2011 se recaudaron 208.160 millones de colones, cuatro veces más que en todo el 2010. Se desconoce la cifra total del 2011. De acuerdo con la Dirección de Agua del Minaet, la poca inversión del canon se ha debido a la aprobación tardía de los proyectos planteados -entre ellos el acueducto metropolitano-, por parte del Ministerio de Hacienda (E: Zeledón, 2012). La subejecución también podría relacionarse con debilidades propias del Minaet, que recibió una calificación baja en el índice de gestión institucional que calcula la CGR, como se verá más adelante. Además, este Ministerio no ha realizado las acciones necesarias para implementar el cobro del canon de aprovechamiento de aguas al AyA, tal como ordenó la Sala Cuarta desde octubre de 2010 (voto 2010-16378; E: Boeglin, 2012). Asimismo, hay un rezago en la inversión derivada de ese canon; para el 2011 se esperaba recaudar cerca de 2.300 millones de colones, pero tampoco en este caso se obtuvo información en la Dirección de Agua sobre los montos recaudados e invertidos. Esos fondos servirían para apoyar investigaciones sobre el recurso hídrico en zonas específicas (Vargas, 2012b).

La desprotección del recurso hídrico se nota también en la cantidad de denuncias sobre el tema. De los 469 casos tramitados por el TAA en 2011, 51 se debieron a afectación del recurso hídrico o de humedales y el 38 a deficiencias en el tratamiento de aguas residuales. Además 159 tuvieron relación con afectación a zonas de protección. Los responsables son tanto personas físicas como empresas desarrolladoras que no cumplen con las leyes Forestal y de Aguas, e impactan nacientes, ríos y quebradas. El TAA realizó dieciséis infracciones en una barrida realizada en Sierpe de Osa y detectó desecación de

humedales, invasión de cultivos agrícolas en áreas de protección del río Sierpe y otros cuerpos de agua, eliminación de bosque para proyectos inmobiliarios y generación de sedimentos (TAA, 2012).

El conocimiento sobre el impacto del cambio climático en el recurso hídrico y el diseño de instrumentos para enfrentarlo son dos áreas en las que se observan avances. En 2011 finalizó el estudio *Mejoramiento de las capacidades nacionales para la evaluación de la vulnerabilidad y adaptación del sistema hídrico al cambio climático en Costa Rica, como mecanismo para disminuir el riesgo al cambio climático y aumentar el índice de desarrollo*, realizado por el Instituto Meteorológico Nacional, el Minaet y el PNUD. Como

su mismo nombre lo sugiere, esta investigación analizó la vulnerabilidad del sistema hídrico del país, a partir de la identificación de los cantones más propensos a sufrir los impactos de eventos extremos del clima, tomando en cuenta características sociales y económicas relacionadas con el agua y el desarrollo humano (mapa 4.6). Los indicadores más relevantes evaluados fueron el potencial hídrico per cápita y el porcentaje de áreas protegidas, combinados con la densidad de población. Para reducir los efectos del cambio climático sobre este recurso, se deben realizar inversiones en los cantones que registran valores altos en el índice de vulnerabilidad presente y futura (Echeverría, 2011). En cuanto

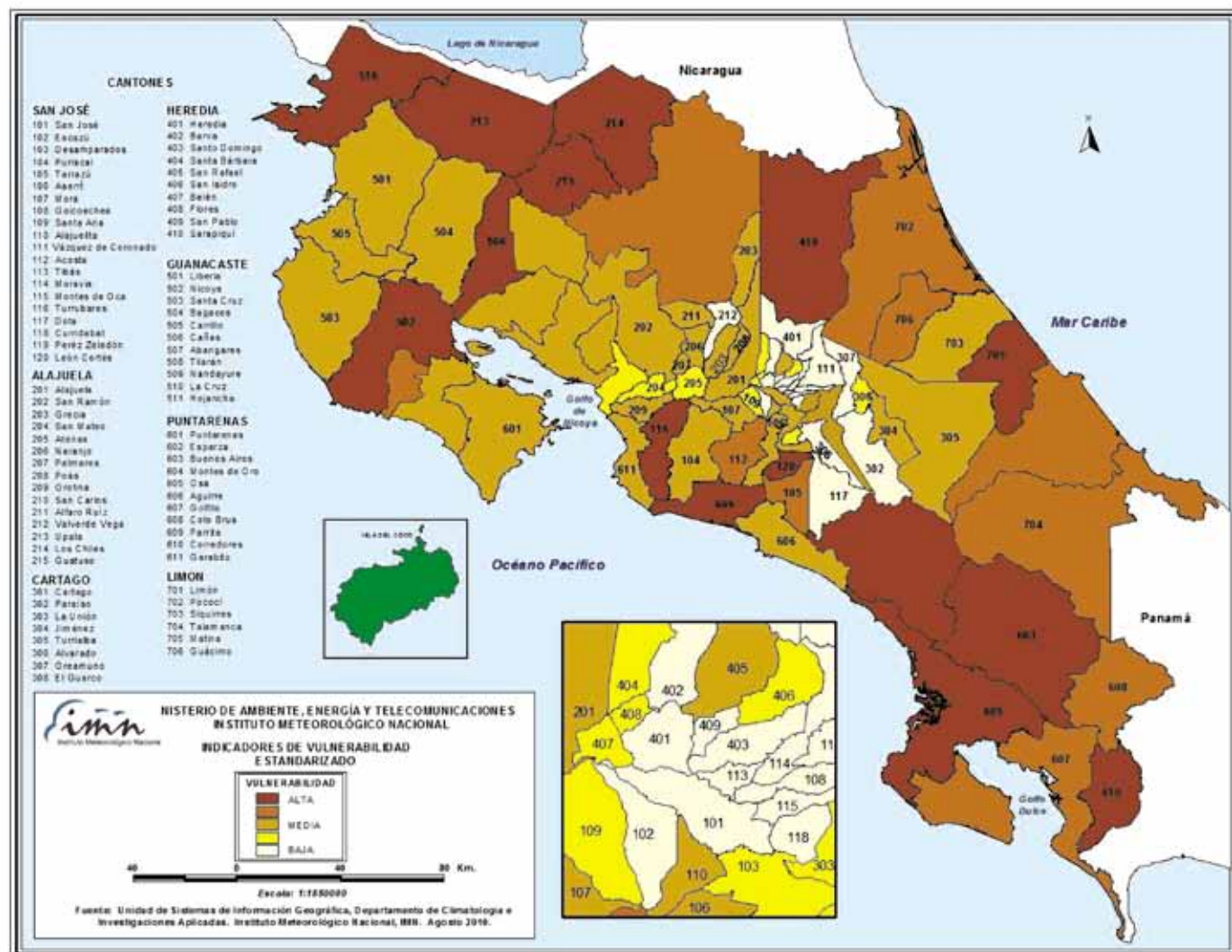
a medidas de adaptación, otro estudio (Pujol et al., 2012) identificó deficiencias en las Asada y planteó la necesidad de reformar el sistema tarifario y mejorar las fuentes de financiamiento, el apoyo institucional, la información sobre disponibilidad y el monitoreo del recurso.

Sin progresos en el manejo de residuos sólidos

La Ley para la Gestión Integral de Residuos (GIR), publicada en 2010, generó grandes expectativas al asignar a las municipalidades funciones específicas para el manejo de los residuos generados en sus cantones. Sin embargo, en la práctica este empuje se perdió. Para evaluar con más precisión el grado de

MAPA 4.6

Vulnerabilidad del recurso hídrico actual en Costa Rica. 2011



Fuente: Minaet e IMN, 2011.

cumplimiento de las disposiciones de la Ley, se consultó a todos los municipios del país si contaban con oficinas ambientales con presupuesto asignado, planes y reglamentos específicos para el manejo de residuos sólidos, recolección separada y estudios de composición de materiales.

Solo se reportaron avances significativos en Alvarado, Aguirre, Pérez Zeledón, San Rafael, Goicoechea, Naranjo, Belén, Corredores, Golfito, Tibás y Barva. En veintiocho municipios no se han instalado oficinas ambientales ni se ha asignado presupuesto para ello. De hecho, hay cantones que no han implementado ninguno de los requerimientos de la Ley, como sucede en Cervantes, El Guarco, La Cruz, León Cortés, Matina y Puntarenas. Limón no cuenta con planes de manejo ni hace recolección separada de desechos. Por su parte, San José carece de estudios de composición de materiales y de reglamentos específicos para el manejo de residuos sólidos. Otros municipios que han emprendido acciones tendientes a la implementación de la Ley son: Abangares, Alajuela, Escazú, Montes de Oca, Poás, San Carlos y Santa Ana. En el caso de Talamanca, aunque no se logró obtener información, se sabe que el Minaet intervino el ayuntamiento, pues algunos vecinos denunciaron que la basura recolectada fue enterrada detrás del plantel municipal (Jaen, 2012). Tampoco fue posible obtener datos para Orotina, San Mateo, Siquirres, Tilarán, Nandayure, Montes de Oro, Zarcero, Valverde Vega y Vázquez de Coronado (Soto, 2012). Persisten problemas de botaderos en Tucurrique, Guatuso, Puntarenas, Limón, Pérez Zeledón y Turrialba.

El Gobierno Central asignó al Ministerio de Salud la rectoría de la Ley GIR y, en tal condición, esa entidad elaboró la Política Nacional para la Gestión de Residuos y varios instrumentos específicos, como el “Manual para el diseño y formulación de reglamentos municipales de gestión integral de residuos sólidos”, “Registro de gestores de residuos electrónicos” y “Reglamento sobre el manejo de residuos sólidos ordinarios”, así como centros de recuperación de residuos “valorizables”. También ha clausurado

RECUADRO 4.15

Índice de gestión municipal 2011 señala desmejora en la gestión de desarrollo ambiental

En 2011 la Contraloría General de la República midió por segunda ocasión el índice de gestión municipal (IGM), medianamente el cual se evalúa el desempeño de 88 gobiernos locales (municipalidades y concejos municipales) en diversos ámbitos propios de su función.

El índice está compuesto por cinco ejes, entre ellos uno que se denomina “Gestión de desarrollo ambiental” y que se subdivide a su vez en tres áreas: recolección de residuos, depósito y tratamiento de residuos y aseo de vías y sitios públicos.

En términos generales, los municipios mostraron avances en cuatro de los cinco ejes evaluados, y la excepción fue precisamente el eje ambiental. En el área de recolección de residuos los resultados muestran que 85 gobiernos locales ofrecen el servicio; no obstante, solo un 25% de ellos dispone de los ingresos suficientes para cubrir los gastos que éste implica y apenas el 40% actualizó su tarifa durante el año 2011. Por otra parte, el 75% declaró que lleva registros sobre toneladas métricas de residuos y el 68% sobre los costos de recolección por tonelada.

Un total de 66 municipalidades deposita y da tratamiento a los residuos, 28 en forma directa y 48 mediante contratos con terceros. Destaca el hecho que solo 30 de ellas depositan los residuos en rellenos sanitarios; las demás lo hacen en vertederos. Pese a que en una cantidad importante de cantones existe este servicio, en una consulta a 75 municipios realizada por

Soto (2012), se comprobó que el 60% no cuenta con un reglamento específico para el manejo de residuos sólidos, aunque 47 tienen programas de reciclaje.

Con respecto al aseo de vías y sitios públicos, 74 corporaciones municipales brindan este servicio, pero únicamente 16 lo hacen en forma sostenible (es decir, registran ingresos por este concepto suficientes para atender los gastos asociados a su prestación) y 22 realizan alguna inversión para su desarrollo. En 26 ayuntamientos la cobertura del servicio es del 100% y 25 mantienen la tarifa actualizada.

Las municipalidades que mostraron los mayores avances entre sus calificaciones de 2010 y 2011 fueron las de San Carlos, Tarrazú y Oreamuno, con variaciones que oscilan entre 34,2 y 53 puntos porcentuales y, en el otro extremo, las que más desmejoraron fueron Santa Ana, Esparza, Paraíso y Montes de Oca. De acuerdo con el IGM, 53 ayuntamientos cuentan con un plan de desarrollo local de largo plazo y 69 con uno de mediano plazo. En cuanto a los planes reguladores, 39 cantones los han elaborado, pero solo 14 de ellos cubren la totalidad de sus distritos.

En suma, los resultados muestran una desmejora en la gestión ambiental de los gobiernos locales, lo que se atribuye a la insuficiencia de ingresos y la desactualización de las tarifas por servicios municipales, entre otros aspectos básicos para la prestación de los servicios de recolección, depósito y tratamiento de residuos, así como de aseo de vías y sitios públicos.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CGR, 2012c, y Soto, 2012.

botaderos y fiscalizado rellenos sanitarios. Sin embargo, el Ministerio no tiene suficiente personal para ejercer su función rectora y los municipios están ejecutando acciones sin supervisión (recuadro 4.15), muchas veces en respuesta a presiones políticas y al desarrollo propio de cada cantón.

Hasta el año 2010, los datos utilizados para determinar la composición de

los residuos sólidos eran generados por las universidades, los municipios y las ONG. En esos estudios los materiales se clasificaban según el parecer de cada investigador y no se disponía de información comparable, a excepción de las cantidades de materia orgánica presentes en los residuos, que estaban entre 45% y 62%. Además, salvo en el caso de Esparza, no se incluían análisis

estadísticos. Esta situación ha cambiado, y ahora se cuenta con seis estudios de composición de residuos comparables entre sí, por la aplicación de la metodología oficial del Ministerio de Salud (Ministerio de Salud, 2012)³². Esos datos han permitido identificar algunas tendencias generales en la generación de residuos en el país (cuadro 4.20) y estimar el índice de generación por habitante en $0,63 \pm 0,05$ kilogramos por persona por día; este valor es inferior al reportado hace unos años, debido a que los estudios mezclaban residuos residenciales y comerciales. La generación total, considerando la población censada por el INEC en 2011, de 4,3 millones de habitantes, se estima en 2.700 toneladas métricas diarias de basura producidas en los hogares costarricenses.

Según los estudios mencionados, la cantidad de residuos orgánicos tiende a aumentar conforme disminuye el poder adquisitivo de las personas, aunque en las zonas rurales, donde existe la costumbre de enterrar los desechos en los patios de las casas, baja a un 45% del total. También se ha observado una reducción en la cantidad de materiales enviados al relleno sanitario en las localidades donde hay planes de recolección de residuos “valorizables”, como los del Centro de Transferencia y Transformación de Materiales (CTTM) del ITCR y el programa “Ambientados”, en Cartago (E: Salas, 2012) y de la Municipalidad de Oreamuno.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS,
véase Soto, 2012, en
www.estadonacion.or.cr

En los últimos tres años las municipalidades, el Ministerio de Salud y otros entes han recibido diversas propuestas para el manejo de los residuos sólidos, por parte de la Universidad Técnica Nacional, el proyecto Fomude, el ITCR, la UNED, la UNA y la UCR (Fedoma, 2009; Fomude, 2012; Leiva, 2011; UNED, 2012; Badilla et al., 2008; Herrera, 2008). También se han presentado múltiples ofertas de empresas, no solo nacionales, sino también de

CUADRO 4.20

Composición de los residuos sólidos (porcentajes)

Tipos de residuos	Porcentaje	Rango de variación
Orgánicos	55,0	7,0
Papel y cartón	12,0	5,0
Plástico	9,0	3,0
Vidrio	2,0	1,0
Metal	1,8	0,7
Electrónicos	1,0	1,0
Tetrapack	0,7	0,5
Textiles	3,0	2,0
Peligrosos	0,1	0,1
Otros	15,0	7,0

Fuente: Soto, 2012, con datos de las municipalidades de San Carlos, Alvarado, Oreamuno y Cartago.

China, Francia, España, Italia, Canadá, Estados Unidos y Colombia, que ofrecen a los municipios tratamientos con cero enterramiento, cero contaminación y rebajas sustanciales en los costos con respecto a los rellenos sanitarios actuales (Fedoma, 2009). Esto plantea dudas, ya que en ningún lugar del mundo se puede lograr un sistema que no requiera enterrar una parte de los residuos, a menos de que se recurra a la incineración, que resulta mucho más costosa (Soto, 2012).

El proceso de gestión de los residuos sólidos municipales, según lo dispuesto en la Ley GIR, incluye la separación obligatoria en la fuente, la valorización de los materiales y las diversas estrategias de tratamiento, como compostaje, incineración, biogasificación y relleno sanitario.

En el marco del Día Internacional del Reciclaje se realizó el lanzamiento de la “Alianza para el aprovechamiento de residuos valorizables en Costa Rica” y se firmó un convenio de cooperación entre representantes del sector público, empresas privadas, agencias de cooperación internacional y organizaciones de la sociedad civil (Aliarse, 2011).

Otro aporte en este campo es el de la Asociación Terra Nostra (ATN) y las instituciones aliadas con el programa “Costa Rica Verde y Limpia 2012-2015”, que fue declarado de interés público

(decreto 37186-Minaet). La iniciativa consiste en organizar campañas de limpieza simultáneas en varias comunidades, durante los fines de semana. La primera jornada de 2012 se realizó en el mes de junio en la cuenca Virilla-Tárcoles; participaron autoridades y grupos organizados de los cantones que conforman la cuenca, empresas y voluntarios. La ATN brinda apoyo para la capacitación sobre el manejo correcto de los residuos, la metodología de las jornadas, la coordinación y cuantificación de los materiales recolectados. Además, se insta a los vecinos a seleccionar en sus casas los residuos que tienen valor comercial y entregarlos en puntos de acopio indicados por sus municipalidades. En los últimos seis años se han llevado a cabo más de 257 jornadas de limpieza, con la participación de 30.000 voluntarios (ATN, 2012).

Capacidades para la gestión ambiental

En esta sección se analiza la capacidad -económica, institucional, de recursos humanos y de investigación- que tiene el país para fortalecer los procesos de la gestión ambiental. Se observa adelanto en la delimitación y registro de las áreas protegidas y en la formulación de planes de manejo. También resalta el aumento de los fondos disponibles para la conservación de áreas terrestres y marinas,

la capacitación de personal y la creación de plazas para la protección de la biodiversidad marina. Sin embargo, persisten debilidades en el ámbito institucional: las entidades públicas vinculadas con el sector de conservación y biodiversidad (Fonafifo, Parque Marino del Pacífico, Conagebio, Oficina Nacional Forestal, Sinac y Minaet) obtuvieron un puntaje promedio de 51,84 en el índice de gestión institucional, muy por debajo del promedio de todas las instituciones (72,4). El índice es calculado por la Contraloría General de la República y considera las áreas de planificación, financiero-contable, control interno, contratación administrativa, presupuesto, tecnologías de la información, servicio al usuario y recursos humanos.

También cabe mencionar que en el 2012, para el índice de desempeño ambiental desarrollado por la Universidad de Yale³³, hubo un cambio de metodología a partir del cual se recalcularon los puntajes de los años anteriores. El país se encuentra en quinto lugar, con una calificación de 69,2, es una posición alta, lograda principalmente por los avances en materia de conservación. Sin embargo, una auditoría efectuada por la CGR en el Minaet, el Sinac y la Conagebio, encontró que no se realiza una evaluación periódica y sistemática del estado de la biodiversidad, y de las políticas para su protección, uso sostenible y restauración; tampoco se ha actualizado la Estrategia Nacional de Biodiversidad y se detectó un retraso en el desarrollo del programa nacional de monitoreo en este campo (CGR, 2011g).

Una de las áreas más problemáticas en la gestión administrativa del patrimonio es la de los humedales Ramsar. El Sinac no ha complementado las regulaciones existentes con procedimientos para asignar funciones y responsabilidades en los diferentes niveles de su organización. Hay escasez de personal, instalaciones y equipos adecuados para el control y la vigilancia. Los esfuerzos realizados son insuficientes para garantizar la conservación y el equilibrio de estos ecosistemas, en especial por la amenaza constante de invasiones y desarrollo de actividades económicas en las zonas aledañas, que contaminan, degrada-

dan y explotan sus recursos. La CGR ha señalado que se deben fortalecer los instrumentos que faciliten la gestión de estos humedales de importancia internacional, para lograr una protección eficaz (CGR, 2011f).

En el mismo sentido, la CGR detectó que en el Área de Conservación Amistad-Caribe se otorgaron permisos de uso, con las respectivas aprobaciones de la viabilidad ambiental emitidas por la Setena, para la construcción de casas y cabinas en terrenos del patrimonio natural del Estado y zonas de alta fragilidad ambiental. En el Refugio de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, que además es sitio Ramsar, en el año 2011 se ejecutó una orden de demolición de hoteles, por un litigio iniciado en 1993 debido a que la Municipalidad de Talamanca autorizó el uso del suelo y la construcción en terrenos dentro de los límites del Refugio (CGR, 2011a, 2011c y 2011d). Este tema, así como el de la ocupación y uso de la zona marítimo-terrestre, son conflictos reiterados que han seguido manifestándose durante el 2012, por lo que serán analizados en la próxima edición de este Informe.

Otro tema relacionado con las capacidades para la gestión ambiental es el conocimiento y registro de la propiedad y del patrimonio natural del Estado. El Programa de Regularización de Catastro y Registro encontró inconsistencias catastrales, de delimitación o sobreposición, en los límites de los parques nacionales La Cangreja, Manuel Antonio, Diríá, Braulio Carrillo, Juan Castro Blanco; los refugios nacionales de vida silvestre Mata Redonda, Cipancí, Playa Hermosa-Punta Mala, Ostional; la Reserva Biológica Lomas de Barbudal; las reservas forestales Los Santos, Río Macho, Cerro Nara; la Zona Protectora Tivives y la Reserva Natural Absoluta Cabo Blanco. Por medio de este programa se delimitaron legal y técnicamente los linderos del Parque Nacional Marino Las Baulas y la zona protectora Baulas, y se gestionó la adquisición y procesamiento de una imagen satelital ortorrectificada, como insumo cartográfico de alta calidad para la representación de la Isla del Coco en el mapa catastral (PRCR, 2012). Por

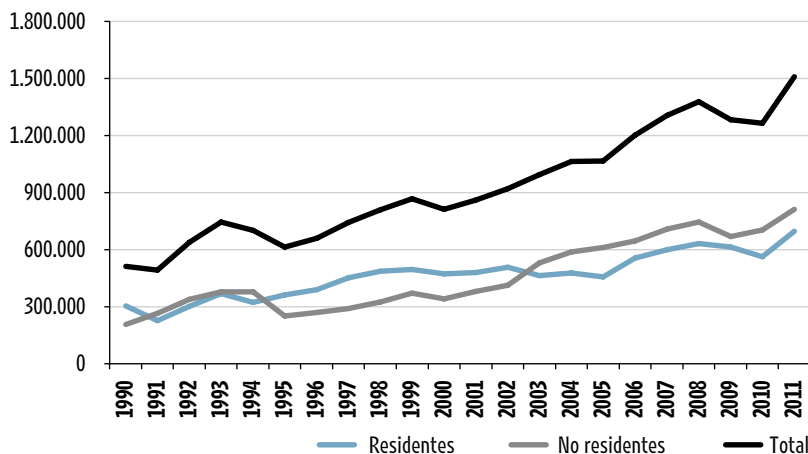
intervención de la Procuraduría General de la República, el Parque Nacional Juan Castro Blanco recuperó 7.737 hectáreas de bosque, luego de que el Registro Nacional anulara una inscripción de 1978 que consignó a personas particulares como propietarias esos terrenos (Vizcaíno, 2011).

En cuanto a la gestión de las once áreas de conservación existentes en el país, se cuenta con 1.029 funcionarios (Sinac-Minaet, 2012), cuya distribución no parece estar asociada a la extensión, sino a dinámicas propias de cada una; depende, por ejemplo, del apoyo que algunas de ellas reciben de organismos internacionales, como sucede con zonas de la cordillera Volcánica Central, Osa y Guanacaste. La inyección de recursos es clave, dado que los ingresos por visita- ción no son invertidos en la custodia de estas áreas ni en la atención al público. En el 2011 se recibieron alrededor de 1,5 millones de personas residentes y no residentes. Este indicador mantiene una tendencia creciente desde hace veinte años (gráfico 4.6).

Algunas iniciativas han movilizado importantes recursos para la protección. El programa ejecutado por la asociación “Costa Rica por Siempre” y el Sinac, para implementar metas de conservación, tiene un fideicomiso de veinticinco millones de dólares que está a cargo de esa ONG, así como veintisiete millones de dólares provenientes del II Canje de Deuda por Naturaleza con Estados Unidos. Por su parte, el proyecto “Biodiversidad marina y costera de Costa Rica: creación de capacidades y adaptación al cambio climático” (Biomarcc), del Minaet, recibió cuatro millones de euros aportados por la organización Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear (BMU) de Alemania; los fondos son administrados por la Cooperación Técnica Alemana (GTZ). Asimismo, el proyecto “Consolidación del sistema de áreas protegidas marinas de Costa Rica”, del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM/GEF) y el PNUD, es ejecutado por el Sinac-Minaet y cuenta con 1,2 millones de dólares cuyo manejo corresponde al PNUD.

Parte de los fondos de la iniciativa “Costa Rica por Siempre” están siendo

GRAFICO 4.6

Visitas a las áreas silvestres protegidas

Fuente: Corrales, 2012, con datos de Sinac-Minaet, 2012.

destinados a la elaboración de los planes de manejo de las áreas marino-costeras protegidas de Santa Rosa, Junquillal, Guanacaste, Carara, Manuel Antonio y Cahuita, así como en la formulación de planes de manejo de áreas de conservación; a la fecha se han oficializado los del Parque La Amistad y el Refugio Barra del Colorado. En 2011 este programa invirtió un total de 891.332 dólares (Asociación Costa Rica por Siempre, 2012). Además, el Sinac incluyó en su presupuesto ordinario un millón de dólares adicionales para la gestión de los recursos marinos, consolidó una proveeduría institucional y asignó catorce plazas nuevas para el Departamento Marino. Se adquirieron 860 hectáreas para la consolidación del sistema, con un costo cercano a 1.500 millones de colones.

Por otra parte, la creación de la extensa y lejana Área Marina de Manejo Montes Submarinos, alrededor de la Isla del Coco, en 2011 ha evidenciado las limitaciones presupuestarias, técnicas y tecnológicas de las instituciones públicas para realizar un monitoreo efectivo y reducir la pesca ilegal. Desde 2003 la fundación MarViva desarrolla en la zona un programa de control y vigilancia en conjunto con las autoridades ambientales y el Servicio Nacional de Guardacostas, y se ha documentado que

las áreas patrulladas muestran mejoras en la salud de los ecosistemas. Por ello MarViva está en proceso de crear un fideicomiso para apoyar la gestión y conservación de áreas marinas protegidas, mediante una alianza público-privada.

Además, en 2011 se graduó la primera generación de guardaparques marinos. Veintiún vigilantes de Costa Rica, Panamá y Colombia se capacitaron por 130 días en la Academia Nacional de Guardacostas, en Quepos, en las materias de navegación, mantenimiento de embarcaciones, vigilancia, rescate y delitos ambientales. El curso fue coordinado por MarViva y el Sinac, con el apoyo de la asociación ProParques, la Universidad de Cooperación Internacional, el Centro de Investigación en Ciencias del Mar y Limnología (Cimar-UCR), el INA, el Servicio Nacional de Guardacostas y el Ministerio de Seguridad Pública (MarViva, 2011).

Barra del Colorado y Cahuita-Bocas del Toro son sitios de trabajo del programa regional “Manejo de recursos acuáticos y alternativas económicas” (Marea) de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid). En el sitio binacional Cahuita-Bocas del Toro se realizaron las siguientes actividades: i) capacitación de 1.162 personas en temas de conservación, monitoreo de tortugas y formulación de proyectos

de turismo sostenible y pesca artesanal, ii) protección de 27.400 nidos y 200.000 neonatos de tortugas marinas, iii) fortalecimiento de dos alianzas público-privadas para la conservación, iv) elaboración de un código de conducta para el turismo en bote, v) realización de un estudio de mercadeo para turismo sostenible, vi) diseño de modelos de conservación de tortugas marinas que contribuyen al desarrollo comunitario sostenible y herramientas para pequeñas empresas turísticas, y vii) mejoramiento de las prácticas de manejo en 46.222 hectáreas de cuatro áreas protegidas, dos en Panamá y en el Parque Nacional Cahuita y el Refugio Gandoca-Manzanillo (Usaid, 2012).

En el ámbito de la investigación, abrió sede en el país, por cuatro años, el Observatorio Jacques Yves Cousteau, mediante un convenio marco con el Sinac-Minaet, la UCR, la UNA, la Universidad de Bretaña Occidental y el Instituto de Investigación para el Desarrollo de Francia, este último como ente promotor. La sede centroamericana estará en el Cimar-UCR. El Observatorio cuenta con el apoyo de la Unesco y el Instituto Francés de América Central, y se enlazará con el Observatorio Cousteau de México para brindar asesoría sobre el manejo de los océanos a nivel regional (E: Cortés, 2012).

Finalmente, en el área de política exterior, y en el marco de su participación en la Conferencia de Desarrollo Sostenible Río+20, Costa Rica propuso la creación de un “índice de capacidad de carga” para medir la huella ambiental de los países, así como la elaboración de una hoja de ruta que parta de una línea base y defina las metas que se desea lograr para el año 2035. Junto con otras naciones, abogó por el establecimiento de un fondo global para financiar acciones de “economía verde”. Estas propuestas se basan en el principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas”, que Costa Rica ha venido respaldando en los foros internacionales y que pretende el reconocimiento, por parte de los países industrializados, de la particular situación de las naciones más vulnerables ante el cambio climático. También se hizo hincapié en la necesidad de que los

compromisos multilaterales en materia de desarrollo sostenible reciban un alto grado de apoyo político, tengan una clara planificación y sean acompañados por campañas mundiales de concienciación sobre los objetivos que se buscan (Minaet y MRREE, 2012).

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de María Luisa Fournier.

Colaboró como asistente de investigación Karen Chacón Araya.

La edición técnica la efectuaron Leonardo Merino y Karen Chacón, con el apoyo de Jorge Vargas-Cullell.

Se prepararon los siguientes insumos: “El ordenamiento urbano y territorial en Costa Rica: una continuidad muy lenta”, de Dionisio Alfaro (UNA); “Agricultura: prácticas y desafíos ambientales 2011”, de Felipe Arauz (UCR); “Calidad del entorno sonoro para los habitantes de la GAM y otras comunidades”, de José Araya (UCR); “Eventual aprovechamiento de petróleo y energía geotérmica”, de Allan Astorga (consultor); “Desafíos e impactos ambientales del uso energético, 2011”, de José María Blanco (BUN-CA); “Marco legal ambiental, capacidades regulatorias y conflictos ambientales relevantes”, de Jorge Cabrera (UCR); “Gestión del patrimonio, conservación y biodiversidad: resultados de la gestión ambiental”, Lenín Corrales (consultor); “Gestión marino-costera”, de Ana Fonseca (MarViva); “Implementación de la Ley de Gestión Integral de Residuos”, de Silvia Soto (ITCR); “Recurso hídrico y saneamiento”, de

Ingrid Vargas (UCR); “Plaguicidas y otros contaminantes”, de Luisa Castillo y colaboradores (UNA); “Gestión del riesgo”, de Alice Brenes (UNA); “Impacto de la planificación regional de la Gran Área Metropolitana sobre el crecimiento urbano y el mercado inmobiliario”, de Rosendo Pujol y Eduardo Pérez (ProDUS-UCR).

Por sus contribuciones específicas para el texto se agradece a Manuel Guerrero y Alexa Morales (Fundecor), Jessica Martínez (Municipalidad de Desamparados), Manfred Murrell y Andrea Suárez (UNA), Randall Arauz (Pretoma), Gabriela Hernández y Margarita Martínez (ITCR), Darner Mora (AyA), Luis Ángel González y Edgar Vega (SFE), Asociación Terra Nostra, Rosendo Pujol y Eduardo Pérez (ProDUS-UCR), Luis Rivera (consultor), Álvaro Sánchez (Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica) y Álvaro Sagot (UCR).

Por su revisión y comentarios a los borradores del capítulo se agradece a Julio Jurado (Procuraduría General de la República), quien fungió como lector crítico del borrador final, así como a Pedro León (Cenat y UCR), Nicolás Boeglin (UCR), Pascal Girot (CARE), Jorge Vargas-Cullell, Alberto Mora Román y Karen Chacón (Programa Estado de la Nación).

Un agradecimiento especial a Eduardo Pérez (ProDUS-UCR) y Manuel Guerrero (Fundecor)

por sus comentarios especializados y su apoyo en la elaboración de mapas. A Diego Fernández y Natalia Morales (Programa Estado de la Nación) por el apoyo en las estimaciones estadísticas, elaboración de mapas y procesamiento de datos.

Los talleres de consulta se realizaron el 30 de mayo y el 9 de agosto de 2012, con la participación de Dionisio Alfaro, Gadi Amit, Felipe Arauz, José Araya, Allan Astorga, Ángel Barrantes, Gerardo Barrantes, José María Blanco, Nicolás Boeglin, Margarita Bolaños, Alice Brenes, Jorge Cabrera, Fernando Calderón, Luisa Castillo, José Centeno, Lenín Corrales, Helio Fallas, Julio Jurado Fernández, Juan Figuerola, Roberto Flores, Enid Gamboa, Jaime García, Miguel Gómez, Manuel Guerrero, Juan Herrera, Gustavo Induni, Marco Jaubert, Julio Jurado, Sergio Laprade, Pedro León, Gabriel Macaya, Alonso Matamoros, Guido Miranda, Miriam Miranda, Darner Mora, Jorge Mora, Rafael Oreamuno, Javier Orozco, Francisco Pizarro, Nazareth Porras, Yetti Quirós, José Retana, Juan Carlos Retana, Jackelyn Rivera, Vivienne Solís, Juan Sánchez, Edgar Sandí, Shirley Soto, Silvia Soto, Ingrid Vargas, José M. Zeledón, Rosario Zúñiga y Joyce Zürcher.

La revisión y corrección de cifras fue realizada por Natalia Morales y Antonella Mazzei.

NOTAS

1 Este dato no es comparable con las mediciones presentadas en Informes anteriores, dado que el Censo del 2011 introdujo cambios en los cálculos de población, lo que a su vez modificó los parámetros para medir el uso y la biocapacidad del territorio. En futuras ediciones se podrán hacer estimaciones de los años precedentes.

2 Este es un dato preliminar calculado por ProDUS-UCR.

3 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.

4 Ese marco lo componen la Ley de Regulación del Uso Racional de la Energía, el Programa Nacional de Conservación de Energía 2003-2008 (directriz nº 017-Minaet) y el Plan de Acción del Sistema Eléctrico Nacional.

5 La Earth cuenta con una unidad de entrenamiento técnico, validación, verificación y certificación de gases de efecto invernadero (GEI) para el desarrollo de proyectos de “carbono-neutralidad”. Esta instancia evalúa la conformidad de los inventarios y proyectos para certificarlos según el cumplimiento de la norma ISO 14064 y la norma nacional 120106 y otorga una certificación de “carbono-neutralidad” (E: Castro, 2012).

6 Esto se debe a que la escala para especificar una intensidad utiliza los logaritmos en base diez, lo cual significa que, para cualquier medida, cada 10 dB implica una duplicación de la intensidad sonora.

7 Como se ha mencionado en otras ediciones de este Informe, los análisis de agua que se realizan en el país por lo general son de tipo microbiológico y fisicoquímico, que corresponden a los niveles 1 y 2 del Reglamento para la Calidad del Agua Potable (decreto 32324-H). Otras sustancias como plaguicidas, compuestos orgánicos, metales y contaminantes emergentes, no son objeto de análisis periódicos.

8 Para realizar estas estimaciones se utilizaron datos de la producción nacional, las exportaciones e importaciones de productos alimenticios frescos y la composición de la dieta costarricense. Para esto último se consultó un estudio realizado por Faostat con datos del 2007, e información más reciente, pero limitada a los productos de la canasta básica alimentaria, generada por Sepsa (FAO, 2012; Sepsa, 2012).

9 Este dato ha sido cuestionado. En primer lugar, se basa en información proveniente de una encuesta realizada a productores y, en segundo lugar, las cifras de divisas generadas por la exportación de piña han aumentado a un ritmo significativo, que no parece corresponder con la estabilidad reportada en cuanto al área de cultivo.

10 Tales como reciclaje de desechos plásticos, manejo de aguas, capacitación, delimitación de zonas de amortiguamiento, áreas reforestadas y adopción de sistemas de manejo y control basados en estándares internacionales y auditorías externas. Recientemente, Corbana estableció un sistema de

advertencia climática denominado Banaclima, el cual brinda información para tomar decisiones oportunas y evitar el uso innecesario de insumos en el cultivo.

11 El valor de cada meta refleja el estado actual y su probable trayectoria futura (en aproximadamente 5 años). Se considera la tendencia observada en los últimos, aproximadamente 5 años, las presiones que afectan negativamente la condición del océano, el impacto y los factores de resiliencia que pueden mejorarlo. Los valores más altos indican el logro más exitoso y sostenible de las metas.

12 Un resumen de los estudios realizados en las zonas marino-costeras puede consultarse en Fonseca, 2012.

13 La deforestación bruta es la pérdida de cobertura en un período dado; se correlaciona con la pérdida de calidad de la cobertura boscosa. En su cálculo no considera la regeneración.

14 La deforestación neta es la pérdida de cobertura en un período dado, después de considerar la regeneración. La cobertura recuperada se suma al área de bosque que permanece hasta el final del período.

15 Los datos de 2012 cubren hasta el mes de mayo.

16 Si bien en 1986 la Oficina Forestal llevó a cabo un Censo Forestal a nivel nacional, este tuvo poca divulgación. Por esta razón se afirma que el “Censo Nacional de la Industria Forestal Primaria en Costa Rica 2011” es el primero que se realiza a nivel nacional.

17 El concepto de “riesgo extensivo” refiere a la exposición de poblaciones dispersas a condiciones reiteradas o persistentes de impactos de baja o mediana intensidad.

18 El concepto de “riesgo intensivo” refiere a condiciones de concentración de población o infraestructura que favorecen altos impactos como resultado de un bajo número de eventos, o incluso de uno solo.

19 La Niña es el término popular con el que se conoce la fase fría del fenómeno ENOS. Consiste en el enfriamiento anormal de las aguas ecuatoriales del océano Pacífico tropical. Este fenómeno ejerce una gran influencia en las condiciones del tiempo en muchos lugares del mundo, aunque de manera distinta, y en ocasiones opuesta, a como lo hace El Niño. En la Reunión de la Región IV de la Organización Meteorológica Mundial, celebrada en San José en 2005, el Instituto Meteorológico Nacional adoptó la siguiente definición técnica de La Niña: “es un fenómeno en el océano Pacífico ecuatorial caracterizado por una desviación negativa con respecto a lo normal en la temperatura de la superficie marítima (para el período base 1971-2000) en la región Niño 3.4 mayor o igual en magnitud a 0.5 grados Celsius, promediada en el curso de tres meses consecutivos” (IMN, 2012).

20 La Carta Europea de Ordenación del Territorio, de 1983, define el ordenamiento territorial como “la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de cualquier sociedad, o como política pública o una política integral de Estado. Es una disciplina científica, técnica administrativa y de acción política, concebida como práctica interdisciplinaria

y global para lograr el desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio, el cual actúa sobre el orden territorial existente para inducir nuevos escenarios de desarrollo, uso y ocupación que se ajusten a una imagen objetivo previamente concertada por la sociedad” (Consejo de Europa, 1983).

21 Artículo 14, inciso c), de la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, nº 8488.

22 Artículo 18, inciso c), de la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, nº 8488.

23 Cualquier discusión sobre evaluación de políticas públicas debe llevarse a cabo con mucho cuidado. Los argumentos que se presentan en este trabajo se refieren específicamente a evaluaciones del impacto de políticas públicas territoriales y, como tales, requieren metodologías diseñadas para evitar sesgos. Sobre este particular se recomienda revisar las precisiones y advertencias metodológicas planteadas en el trabajo de Pujol y Pérez (2012).

24 Aunque, en el caso de la GAM, el área urbanizable era mucho más grande que la demanda por suelo esperable y que de hecho se materializó (Pujol y Pérez, 2012).

25 Resolución de la Sala Constitucional nº 13436 del 5 de octubre de 2011.

26 Evaluar la eficacia de políticas públicas es un problema conceptualmente simple: puede medirse como la diferencia observada en la variable que se busca impactar, antes y después de aplicar la política. Sin embargo, como ha sido discutido en la literatura (véase, entre otros, el trabajo de Ashenfelter y Card, 1985), esta técnica introduce el grave riesgo de confundir la causalidad de la política pública con otros factores determinantes, contemporáneos a la aplicación de las medidas pero independientes de ellas. De ahí que se haya popularizado el uso de métodos para la cuantificación del efecto causal producto de intervenciones específicas, conocido como “causalidad de Rubin”. Una alternativa popular, el llamado “modelo de diferencia en diferencias” (propuesto por Ashenfelter y Card, 1985), permite resolver este problema. Consiste en medir la diferencia, antes y después de la aplicación de una política, para dos grupos: uno de tratamiento, cuyos miembros fueron beneficiarios de las acciones, y uno de control, con características similares al anterior, pero cuyos integrantes no fueron objeto de la política en cuestión. La diferencia en diferencias se define como la resta de estos dos efectos, y su resultado determina el impacto neto de la política (Pujol y Pérez, 2012).

27 Estas probabilidades de urbanización fueron estimadas para tres períodos (1986, 1997 y 2010) en toda la GAM. Se seleccionaron cuatro localizaciones con características similares de crecimiento urbano, que después fueron agrupadas en dos parejas. La pareja 1 toma la probabilidad de urbanizar un lugar cercano al valor promedio dentro del anillo de contención, y el otro cercano al valor promedio fuera del anillo de contención. La pareja 2 se ubica en las cercanías del límite de contención: uno de sus componentes está 150 metros hacia adentro y el otro 150 metros hacia afuera del anillo.

28 La probabilidad se obtiene de restar 0,1565 (el aumento de la probabilidad de ser urbano ocurrido cerca del límite de

crecimiento y dentro de este, en el período 1986-2010) a 0,0269 (el mismo aumento de probabilidad para el mismo período, pero fuera del límite de crecimiento).

29 Las estimaciones cuantitativas sobre cambios de uso del suelo se deben realizar utilizando mapas de cobertura generados con información compatible en términos de escala y método de clasificación. Esa cobertura debe interpretarse entonces como usos del suelo (actividades humanas localizadas en el espacio). Las comparaciones de trayectoria de uso del suelo obtenidas sin considerar estas precauciones metodológicas básicas, pueden conducir a graves errores de interpretación, e incluso a resultados cuantitativos sesgados, como han discutido Irwin y Bockstael (2007).

30 El documento original puede consultarse en www.estadonacion.or.cr.

31 En junio de 2012 se emitió la directriz n° 35-Mivah-Plan, dirigida a los jerarcas de instituciones y empresas públicas, que en su artículo 1° señala: “En toda política, plan, programa o proyecto relacionado con materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano del Gran Área Metropolitana se deben tomar en consideración como insumos los productos generados por el “Proyecto de Planificación Urbana Regional de la Gran Área Metropolitana de Costa Rica (Prugam)”.

32 Estos se realizaron en las municipalidades de San Carlos, Alvarado, Oreamuno, Cartago, Goicoechea y Alajuela (CYMA, 2010; Araya, 2012; Elizondo, 2012 y E: Lozano, 2012).

33 Este índice fue calculado para 132 países, con base en veintidós criterios ecológicos como impacto de los sistemas agrícolas y pesqueros, conservación de bosques, protección de la biodiversidad, calidad del agua, estrés hídrico y contaminación del aire urbano, entre otros

CAPÍTULO
5Fortalecimiento
de la democracia

INDICE

Hallazgos relevantes**Valoración general****Valoración del Décimoséptimo Informe****Aspiraciones****Introducción****Sistema electoral y de partidos políticos**

Revisión del financiamiento político
encuentra múltiples irregularidades
Calidad de vida y gestión municipal

**Gestión y representación
política responsables**

Experiencia previa no evitó alta
inestabilidad en el Gabinete
Congreso dirigido por oposición
no mejora en indicadores de desempeño
"Alianza por Costa Rica" y demás
coaliciones legislativas fueron efímeras

**Participación ciudadana y rendición
de cuentas**

Aumenta denuncia ciudadana
en instituciones de control
Un tercio de los casos de corrupción
termina en resolución efectiva
Aumento de la inversión en instituciones
de control de la corrupción
Rendición de cuentas y acceso
a información son débiles en
los órganos de control

Convivencia ciudadana

Drástica caída del apoyo específico
y difuso al sistema político
Relación positiva entre opinión de la labor
presidencial y la actividad económica
Acciones colectivas se disparan en 2011
Protestas de empleados públicos
asociadas a cambios económicos

Administración de la justicia

Mejoran los indicadores agregados
de desempeño judicial
Leve reducción en el grado de cumplimiento
de sentencias de la Sala Cuarta
Casos de resonancia política afectan
imagen del Poder Judicial
ante opinión pública

Política exterior

Crisis política en aparato de conducción
entorpece gestión de la Cancillería
Participación de bajo perfil
en foros internacionales
Se mantiene dinamismo
de la política exterior comercial

HALLAZGOS RELEVANTES

>> La convergencia de una alta inestabilidad en el Gabinete y conflictos de alto perfil ante la opinión pública -crisis de la CCSS, diferendo con Nicaragua y casos de corrupción, entre otros- le restaron al Poder Ejecutivo capacidad de conducción del aparato gubernamental.

>> Por primera vez en 42 años el Congreso no fue dirigido por el oficialismo. Una alianza de partidos de oposición controló el Directorio Legislativo en el período 2011-2012. Esto nunca le había sucedido a un gobierno liberacionista.

>> Un tercio de la legislación aprobada durante la legislatura 2011-2012 contiene aspectos sustantivos para el desarrollo humano en el país. No obstante, el 68% de las leyes que reconocen derechos u obligaciones para el Estado carece de sustento económico.

>> El TSE identificó irregularidades en el financiamiento de una cantidad considerable de partidos, tanto en las elecciones presidenciales como en las municipales.

>> Se realizó el primer plebiscito de revocatoria de mandato en el país. El alcalde de Pérez Zeledón fue destituido por este mecanismo de democracia directa.

>> Por primera vez desde 1995 hubo un aumento significativo de la movilización social, sin un detonante particular. En 2011 se registró el tercer punto más alto de acciones colectivas de los últimos diecisiete años.

>> El Poder Judicial mostró una mejoría en los principales indicadores que miden su desempeño. No obstante, desde el punto de vista político, algunos hechos acaecidos a lo interno de ese Poder provocaron malestar en la opinión pública y pueden vulnerar la legitimidad de la institucionalidad judicial.

>> La política exterior tiene una doble conducción. Por un lado está la Cancillería, responsable del componente diplomático y político de las relaciones internacionales del país, y por el otro lado está el Ministerio de Comercio Exterior, encargado del componente de comercio exterior. En 2011 la primera experimentó una crisis en su aparato de conducción política. La segunda siguió mostrando dinamismo y una continua defensa de los intereses del país ante socios estratégicos en el mundo.

CUADRO 5.1

Resumen de indicadores políticos. 2000-2011

Indicador	2000	2005	2009	2010	2011
Convivencia ciudadana					
Tasa de sindicalización ^{a/}	10,4	9,4	9,5	10,3	9,6
Tasa de cooperativización ^{b/}	27,1	28,5	29,8		
Tasa de asociación solidarista ^{c/}	20,5	16,3	17,7	17,5	18,0
Asociaciones de desarrollo comunal activas ^{d/}	1.661	2.754	2.814	3.210	3.331
Cámaras empresariales afiliadas a Uccaep	46	40	43	46	46
Cantidad de partidos políticos presidenciales inscritos		18	17	9	9
Cantidad de partidos políticos provinciales inscritos		17	16	8	6
Cantidad de partidos políticos cantonales inscritos		33	38	33	25
Participación ciudadana y rendición de cuentas					
Promedio de audiencias públicas por mes en la Aresep	5	5	25	14	25
Promedio de personas que asisten a las audiencias públicas	21	15	14	29	14
Iniciativas presentadas ante la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa (año legislativo)		65	225	322	195
Proporción de iniciativas presentadas en relación con el total de proyectos de ley que se tramitan en la Asamblea Legislativa (año legislativo)		21,5	63,0	68,7	53,4
Leyes aprobadas por iniciativa^{e/} (año legislativo)					
Legislativo	53	56	65	66	65
Ejecutivo	48	12	24	47	28
Tutela de derechos humanos					
Resoluciones de la Sala Constitucional ^{f/}	10.056	15.391	19.527	21.038	17.878
Denuncias en la Comisión Nacional del Consumidor	1.650	1.768	2.503	2.369	2.320
Casos presentados ante la Comisión para Promover la Competencia	56	76	53	45	76
Casos en la Defensoría de los Habitantes ^{g/}					
Solicitudes de intervención ^{h/}	19.787	24.901	19.878	20.785	19.610
Investigaciones por denuncia ^{i/}		2.302	2.048	3.066	3.305
Gobierno local					
Ingreso total (millones de colones corrientes)	49.592	122.840	295.910	312.687	334.188
Ingresos tributarios	18.613	44.280	104.576	115.620	126.313
Carga tributaria ^{j/}	0,379	0,464	0,621	0,607	0,611
Presión tributaria ^{k/}	37,5	37,9	35,3	37,0	37,8
Administración de la justicia					
Oficinas judiciales de primera y única instancia ^{l/}					
Índice de casos entrados (base 1997=100)	120	83	106	104	104
Número de jueces por cada 100.000 habitantes		16	21	21	21
Relación de casos tramitados por juez (productividad)	716	669	589	600	616
Casos entrados netos por juez		683	678	677	666
Casos entrados netos por cada 100.000 habitantes		13.317	15.615	15.101	14.962
Proporción de no comparecencia de la víctima de violencia doméstica, con respecto al total de casos terminados	30,3	20,5	13,6	13,2	5,7
Seguridad pública y privada					
Relación entre el personal de seguridad pública y el privado	6,60	1,03	0,61	0,49	0,51

a/ Se obtiene de dividir el número de afiliados a sindicatos entre la población ocupada.

b/ Se obtiene de dividir el número de afiliados a cooperativas entre la PEA.

c/ Se obtiene de dividir el número de afiliados a asociaciones solidaristas entre la población ocupada asalariada.

d/ A partir del año 2003 se incluyen Cen-Cinai, reservas integrales y reservas específicas.

e/ La legislatura del año *i* comprende el período del 1 de mayo del año *i* al 30 de abril del año *i* + 1.

f/ Se obtiene de sumar las resoluciones de recursos de amparo, acciones de inconstitucionalidad y hábeas corpus dictadas por la Sala

Cuarta. Se incluyen todos los casos fallados con lugar, con lugar parcial, sin lugar, rechazados de fondo y rechazados de plano.

g/ En 2005 se cambió la forma de reportar la información, de interanual a anual. La serie se ajustó a partir del 2001.

h/ Concentra todas las solicitudes presentadas por los habitantes durante todo el año; incluye consultas, denuncias y asesorías, entre otras.

i/ Son las investigaciones que generan la apertura de casos en áreas específicas de la DHR.

j/ Se dividen los ingresos tributarios de los gobiernos locales entre el PIB nominal.

k/ Se dividen los ingresos tributarios de los gobiernos locales entre los ingresos totales nominales de los gobiernos locales.

l/ Incluye a la Sala Constitucional.

VALORACIÓN GENERAL

En el 2011 los tres Poderes de la República -Ejecutivo, Legislativo y Judicial- experimentaron severos y simultáneos problemas de gestión. Las causas fueron distintas, lo mismo que su intensidad, pero todos vieron afectada su imagen ante la ciudadanía y su capacidad para conducir asuntos de interés público, hechos que alentaron el clima de incertidumbre política con que finalizó el año. Esta convergencia generó un efecto adicional: los problemas de un Poder se convirtieron en problemas de los demás y, por consiguiente, del sistema político en su conjunto. Al mismo tiempo, y como era de esperar en un segundo año de gobierno, la protesta ciudadana se incrementó notablemente, aunque de manera distinta a otras épocas, ya que su principal "pico" de actividad se dio al final del año y sin que ningún tema o coalición de actores la canalizara por rumbos definidos. Esta intensa pero difusa protesta social contribuyó al clima de incertidumbre antes mencionado. En este marco, el manejo del conflicto fronterizo con el gobierno de Nicaragua, encausado ante la Corte Internacional de Justicia, fue, antes que un catalizador político, fuente de recriminación entre diversos actores gubernamentales y no gubernamentales. En suma, en el 2011 se agravó la erosión del sistema político anotada en ediciones anteriores de este Informe.

Los problemas en el Ejecutivo se resumen en la inestabilidad del Gabinete y la rápida pérdida de confianza ciudadana. La amplia experiencia política de las y los ministros no ha evitado que este sea el Gobierno con el Gabinete más inestable de las últimas cuatro administraciones. Al finalizar los primeros veinticuatro meses de gestión, más del 70% de los ministros había dejado su cartera. Varios de ellos fueron separados en medio de crisis políticas que socavaron la legitimidad del Gobierno en su conjunto. Simultáneamente, el Ejecutivo tuvo que enfrentar problemas de alto perfil público y asumir en parte los costos políticos de malos resultados de gobiernos anteriores, que finalmente erosionaron su imagen y la de la Presidenta misma. Destacaron el estallido de la crisis financiera de la CCSS, que produjo la salida de la Ministra de Salud, una de las mejor calificadas según las encuestas de opinión pública; la declaratoria de inconstitucionalidad del llamado "Plan Fiscal", que fue la principal apuesta política del Gobierno en sus primeros dos años; la pérdida del control del Directorio Legislativo, las denuncias de corrupción de altos jerarcas y, a inicios del 2012, las irregularidades detectadas en la construcción de la Carretera 1856, o "trocha fronteriza". En el plano internacional un evento desestabilizador

fue el manejo del conflicto con Nicaragua, que también le deparó severas críticas al Gobierno.

En el Legislativo, aunque la opositora "Alianza por Costa Rica" asestó un duro golpe al oficialismo al apropiarse del Directorio, no obtuvo los resultados políticos anunciados, y el Congreso continuó mostrando graves problemas de desempeño. Si bien se aprobó la mayor cantidad de leyes para un segundo año de gobierno de las últimas tres administraciones, este no es un buen indicador para evaluar la gestión legislativa. Por el contrario, se siguió con la práctica de promulgar legislación sin sustento económico, incluso en porcentajes que superan los registros de años anteriores, y se alcanzó el punto máximo de tardanza en la aprobación de las leyes. Todos los partidos experimentaron divisiones internas y exhibieron poca capacidad de sostener acuerdos duraderos. La Asamblea Legislativa no fue capaz de responder a las prioridades políticas del Gobierno, pues la mayor parte de la nueva legislación corresponde a iniciativas heredadas de gobiernos anteriores. Además ocurrieron hechos poco comunes en la práctica parlamentaria: la oposición logró que se aprobaran reformas que dieron lugar a una leve reducción del Presupuesto de la República presentado por el Ejecutivo y el 1º de mayo la presidenta Chinchilla no pudo pronunciar su primer discurso de rendición de cuentas ante el Congreso.

En el Poder Judicial, aunque en menor medida, hubo situaciones que se ventilaron ante la opinión pública y generaron cuestionamientos sobre su independencia y autonomía. Al menos tres acontecimientos develaron tensiones internas con el potencial para erosionar la legitimidad y la confianza ciudadana en el Poder Judicial: dos casos en los que la actuación de magistrados suplentes motivó debates sobre conflictos de intereses, y roces entre magistrados de la Corte Suprema de Justicia y el Fiscal General, pusieron en entredicho la autonomía de este último. En todos estos casos hubo intensos debates en los medios de comunicación y las redes sociales que afectaron la imagen de este Poder.

Simultáneamente, el ya mencionado incremento de la protesta ciudadana marcó el 2011 como el tercer año con mayor número de acciones colectivas desde 1995. A diferencia de lo ocurrido en otros "picos" de protesta -1995, 2000, 2004 y 2007- esta vez no hubo un único elemento aglutinador del descontento. Es decir, cada vez más actores de diferentes características están recurriendo a la movilización social para hacer llegar sus demandas al Gobierno. Desde ese punto de vista, la mayor dispersión y el significativo aumento en la cantidad de acciones colectivas reflejan un profundo malestar ciudadano, que no encuentra medios de canalización en los partidos ni en las instituciones, e incluso tampoco en las organizaciones tradicionales de la sociedad civil.

El saldo para el sistema político en general, y para el Gobierno en particular, es negativo: se ha reducido la capacidad de conducir el aparato estatal y no se vislumbra un actor o alianza de actores con el liderazgo suficiente para revertir este estado de cosas, lo que no pasa desapercibido para la opinión pública. De acuerdo con los datos de la encuesta *Barómetro de las Américas*, el apoyo al sistema político costarricense nunca antes había estado tan bajo, en tantos indicadores y al mismo tiempo. Preocupan en especial el débil apoyo ciudadano a la democracia como forma de gobierno (lo que se conoce como "apoyo difuso"), que registra su valor más bajo desde 1978, y el descrédito del Poder Judicial ante la ciudadanía.

Ahora bien, pese a estos serios problemas Costa Rica no está al borde del abismo. Su régimen político y su sistema institucional tienen fortalezas que a veces tienden a desdibujarse en el clima de incertidumbre prevaleciente, áreas donde se siguen gestando buenos resultados. En general la democracia costarricense se cimenta en el respeto al Estado de derecho, pues las sentencias de la Sala Constitucional se cumplen en su mayoría y los indicadores de desempeño judicial muestran mejorías con respecto a los últimos años. En comercio exterior el país sigue estrechando vínculos con socios estratégicos para atraer mayor inversión y promover el desarrollo humano.

De cara a los siguientes dos años el panorama no es alentador. Debido a los problemas fiscales el Gobierno tiene pocos recursos para gestionar proyectos de inversión y obra pública, y además ha tenido que hacer recortes a la inversión social. Esto limitará su capacidad para darle un nuevo aire a la política doméstica en lo que resta de su administración.

En las condiciones actuales, el sistema político se está debilitando y transita por una senda en la que no se vislumbra una salida cierta a los graves problemas de gestión y representación política. La reacción del sistema de partidos tiende a agravar la situación; en particular, el adelantamiento de las precampañas electorales en los partidos Liberación Nacional y Movimiento Libertario denotan un apuro por acelerar el recambio político, algo que no suele ocurrir tan temprano en una administración de gobierno y que la debilita, en vez de abrir paso a acuerdos sobre problemas sustantivos del país. El próximo proceso electoral, pues, se realizará en condiciones poco favorables: en un clima de profunda incertidumbre y desconfianza, con un sistema de partidos que aún no se reconfigura tras la desaparición del bipartidismo y en un sistema electoral marcado por la alta volatilidad y la baja participación ciudadana.

VALORACIÓN DEL DECIMOSÉPTIMO INFORME (2010)

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 erosión se manifestó, en el ámbito electoral, con los reiteradamente bajos niveles de participación, y en el ámbito político, en las señales de resquebrajamiento a lo interno del Partido Liberación Nacional, ganador de los comicios presidenciales.

La erosión en la gestión del Estado fue notable en al menos tres áreas. El Congreso

estuvo entabado durante su primer año de labores, a pesar del "Pacto de Gobernabilidad" suscrito por los partidos Liberación Nacional y Movimiento Libertario. En el sistema judicial hay una notable pérdida de dinamismo que revelan los principales indicadores de su desempeño. Y finalmente, en la mayoría de los cantones los gobiernos están fragmentados o conformados por minorías, lo 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.

La erosión política aún no pone en riesgo

los fundamentos de la democracia costarricense, pero de persistir, el sistema político acumulará fragilidades y desgastes que puedan 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.

ASPIRACIONES

» SISTEMA ELECTORAL Y PARTIDOS POLÍTICOS

El sistema electoral garantiza el ejercicio de un voto libre, informado y respetuoso de los derechos civiles y políticos de todas las personas. Crea las más amplias oportunidades de participación ciudadana en los procesos de deliberación y escogencia de los representantes políticos, y garantiza resultados electorales que responden fielmente a las preferencias ciudadanas. Existen y se aplican mecanismos eficaces de control sobre el financiamiento político de los partidos, que fomentan la honestidad y la independencia de los líderes políticos y sancionan los hechos delictivos. Existen y se aplican mecanismos eficaces de control sobre el cumplimiento de las normas democráticas internas de los partidos para la escogencia de sus candidatos y candidatas.

» DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

La Constitución Política y la legislación garantizan, como complemento a la democracia representativa, mecanismos de democracia directa y semidirecta en los ámbitos nacional y local. La ciudadanía participa activamente en consultas populares que promueven espacios plurales de deliberación pública, cuyos resultados reflejan la voluntad de las mayorías.

» ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA

Un sistema de administración de la justicia autónomo y abierto al escrutinio

público protege los derechos de la población, en especial el derecho a la debida defensa, y combate eficazmente cualquier forma de discriminación contraria a la Constitución; garantiza la aplicación de una justicia pronta, cumplida e igual para todas las personas, impone las sanciones correspondientes y repara los daños.

» GESTIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA RESPONSABLES

La aprobación y ejecución de leyes y políticas públicas nacionales y locales se realiza mediante la aplicación de las normas democráticas y el ejercicio de la representación política responsable de los intereses ciudadanos. Estas leyes y políticas garantizan la separación y control recíproco entre los poderes del Estado, amplían las oportunidades de la ciudadanía para proteger sus derechos y crean nuevas oportunidades para mejorar las condiciones de habilitación ciudadana de la población. En particular, el Poder Ejecutivo organiza y conduce la administración del Estado y ejerce iniciativa ante el Poder Legislativo para impulsar sus prioridades, con apego a la Constitución Política. El Poder Legislativo ejerce un control político oportuno y eficaz, rinde cuentas a sus electores, aprueba leyes que promueven el desarrollo humano y su organización interna respeta los derechos de las mayorías y las minorías.

» PARTICIPACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Las instituciones públicas ofrecen amplias y cada vez más eficaces oportunidades de participación a las y los ciudadanos en la

discusión, formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Los representantes políticos y los funcionarios públicos rinden cuentas de manera veraz, completa, oportuna y responsable, a la vez que respetan la dignidad de las personas, en un marco legal y administrativo que garantiza la máxima transparencia de la gestión pública y la efectiva protección de los derechos y libertades civiles y políticas de la población.

» CONVIVENCIA CIUDADANA

La convivencia ciudadana respeta los derechos y la dignidad de las personas (nacionales y extranjeras). Las y los ciudadanos tienen una fuerte creencia en la democracia y participan activamente en la formación de una opinión pública pluralista, que realiza un escrutinio efectivo y permanente de los asuntos públicos. Los ciudadanos ejercen de manera eficaz su derecho a la libre organización mediante la creación de múltiples y dinámicas organizaciones de la sociedad civil y hacen uso de las oportunidades para participar en la gestión pública.

» POLÍTICA EXTERIOR

La política exterior promueve valores y temas acordes con la vivencia democrática del país. Es un instrumento activo y eficaz en el plano internacional para el impulso de los derechos humanos, el desarrollo sostenible y la paz, así como para la protección y tutela de los intereses nacionales, expresados en la necesidad de supervivencia económica y progreso material.

CAPÍTULO
5Fortalecimiento
de la democracia**Introducción**

El capítulo “Fortalecimiento de la democracia” busca determinar en qué medida, en el año 2011, la democracia costarricense se acercó a las siete aspiraciones ciudadanas que en este ámbito orientan el *Informe Estado de la Nación*, y su contribución al desarrollo humano del país. En algunos temas, como el análisis legislativo, el período de estudio se extiende a los primeros meses de 2012, por cuanto la legislatura finalizó el 30 de abril de ese año.

El enfoque metodológico utilizado parte de un concepto de democracia que trasciende el plano electoral y la entiende como:

- un régimen político en el cual los gobernantes son escogidos mediante elecciones libres, limpias, competitivas y reiteradas, por una ciudadanía que ejerce libremente sus derechos civiles y políticos. Las aspiraciones de sistema electoral y partidos políticos, y de democracia directa, están asociadas de manera directa a esta dimensión democrática;
- un Estado de derecho en el cual las autoridades están sujetas al imperio de la ley por mecanismos horizontales y verticales de rendición de cuentas, y en el cual las instituciones protegen y promueven los derechos civiles, políticos y sociales de las personas. Las aspiraciones de gestión y representación política responsables, participación y rendición

de cuentas, así como la de política exterior, están principalmente relacionadas con esta dimensión de la democracia;

- una convivencia ciudadana que sustenta las instituciones del régimen y el Estado democráticos. Esta dimensión está mayormente asociada a la aspiración del mismo nombre.

Como se ha dicho, el capítulo toma como base el año 2011, e inicios del 2012 cuando corresponde; por tanto, hace una revisión de los principales temas a la luz del segundo año de la administración Chinchilla Miranda (2010-2014). El análisis combina el seguimiento a ciertos asuntos clave, con el estudio a fondo de nuevas áreas temáticas y la ampliación de las fronteras de información en otras.

Este año nuevamente se da seguimiento a la relación entre la oferta y la demanda legislativas, las características de la protesta social en el país, los indicadores de desempeño del Poder Judicial y el rol de la política exterior como mecanismo para impulsar los principios democráticos y la defensa de los derechos humanos.

Hay además una revisión detallada de los indicadores de desempeño legislativo -durante el período en estudio y en comparación con las últimas seis administraciones-, en el contexto de un Directorio Legislativo controlado por partidos de oposición, agrupados en la “Alianza por Costa Rica”. Se analizan

también los riesgos de la práctica -cada vez más frecuente- de promulgar leyes sin sustento económico. Este fenómeno, que en este Informe se denomina “promesa democrática”, se presenta cuando el Congreso, vía legislación, amplía los derechos de la ciudadanía o asigna nuevas obligaciones al Estado, sin prever las fuentes de financiamiento necesarias para el cumplimiento de esos mandatos.

Como es costumbre cada dos años, con los insumos que aporta la encuesta *Barómetro de las Américas* se estudian las principales variables de cultura política y su tendencia histórica.

Nuevas valoraciones complementan el capítulo este año. Con el fin de extender la evaluación sobre el Gobierno de la República, se analizó la estabilidad del Gabinete y el grado de experiencia de sus miembros, a la luz de los cambios ocurridos en los ministerios y viceministerios.

En la sección dedicada al tema de las acciones colectivas, nueva evidencia confirma la relación de la protesta social con los ciclos económicos y políticos. Este año se amplió la información disponible en esta materia, con la actualización de la base de datos de acciones colectivas al 2011, y la incorporación de dos años “hacia atrás” (1995 y 1996) en la serie histórica.

Información actualizada también alimentó las consideraciones sobre el sistema de seguimiento de sentencias de la Sala Cuarta, y sobre el tema del Poder Judicial como actor político.

Finalmente, se incluye un apartado de rendición de cuentas en el marco del “Mecanismo de seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción” (Mesicic), que repasa la situación de instituciones como la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Ética.

Sistema electoral y de partidos políticos

El sistema costarricense de partidos políticos ha cambiado sustancialmente desde la instauración de la democracia en la segunda mitad del siglo XX. Después de la Guerra Civil de 1948 se constituyó un sistema de partidos de naturaleza bipolar con un actor dominante, el Partido Liberación Nacional (PLN). En ese período la oposición consiguió algunos éxitos político-electorales, pero no logró consolidarse como un partido político estable y se dispersaba en distintos grupos una vez pasadas las elecciones. En los años ochenta, una reforma electoral permitió que se estableciera un sistema bipartidista. Se fundó entonces el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), como representante político estable del bando perdedor de la Guerra Civil.

La materialización del bipartidismo significó un reacomodo de las fuerzas políticas que dejó poco espacio para partidos emergentes o alternativos. De hecho, durante la época de apogeo del bipartidismo, el PLN y el PUSC llegaron a concentrar alrededor del 90% de los votos en las elecciones presidenciales y obtenían una proporción similar de escaños en la Asamblea Legislativa. Entre 1986 y 1998 hubo alternancia en el ejercicio del poder entre ambos partidos, mayorías legislativas en manos del oficialismo (excepto en 1994) y, en general, la estabilidad era uno de los atributos del sistema político.

A finales del siglo XX, el bipartidismo comenzó a deteriorarse. En los comicios de 1998 disminuyó considerablemente la participación electoral y el abstencionismo aumentó al 30%. Este fenómeno ya venía manifestándose en el plano local, pues desde 1994 el PLN y el PUSC registraban pérdidas de

respaldo electoral y reducciones en la cantidad de regidores municipales. Al mismo tiempo, el sistema político experimentó una creciente volatilidad en las preferencias electorales, la erosión de las lealtades partidarias, una reducción de la nacionalización¹ y un incremento de la fragmentación partidaria.

Esta erosión finalmente dio lugar a una fractura del sistema bipartidista. A inicios de la primera década del siglo XXI confluyeron la entrada de un tercer partido en la disputa por el control del Ejecutivo y la llegada de nuevas agrupaciones al Legislativo, lo que dio lugar a una conformación pluripartidista y sin mayorías. Simultáneamente, las municipalidades mostraron altos niveles de inestabilidad -política y partidaria- así como una merma en la participación electoral. Sumado a ello, los escándalos de corrupción dados a conocer en 2004, en los que se vieron envueltos varios ex presidentes de la República del PLN y el PUSC, reforzaron el quiebre del bipartidismo.

En síntesis, en la última década el sistema de partidos políticos experimentó una profunda transformación, al pasar de un esquema bipartidista a uno multipartidista, y vive hoy un incierto período de reconfiguración. A la luz de este proceso se realizó buena parte de los análisis que se presentan a lo largo de este capítulo, ya que es dentro de ese marco que se pueden entender mejor muchos de los temas abordados.

En respuesta a los cambios en el sistema de partidos, en años recientes el país ha procurado mejorar las reglas de la contienda electoral. Una de las iniciativas en ese sentido se centró en el tema del acceso al financiamiento político y se materializó con la reforma al Código Electoral, de 2009, que entre otros aspectos reforzó los controles y el papel fiscalizador del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). A poco más de dos años de efectuados los últimos comicios, la revisión de los gastos de los partidos detectó anomalías en los registros financieros de varios de ellos. La situación es especialmente grave en los casos del PLN y el partido Movimiento Libertario (ML), en los que la fiscalización condujo a la apertura de procesos

judiciales. Pese al importante esfuerzo realizado por el TSE en este ámbito, también se requiere un compromiso de los partidos políticos para lograr un uso transparente del financiamiento político. Este tema seguirá siendo objeto de seguimiento en este capítulo.

Revisión del financiamiento político encuentra múltiples irregularidades

El Código Electoral de 2009 contiene una serie de modificaciones en el proceso de control y fiscalización de los ingresos y los gastos que realizan los partidos políticos, mediante el financiamiento que les brinda el Estado.

Tras los comicios de 2010, el TSE procedió a revisar las liquidaciones de gastos y a fiscalizar los registros financieros de las agrupaciones políticas participantes. Esta labor se extendió hasta avanzado el año 2012, debido a la cantidad de casos investigados, referidos tanto a la elección presidencial como la municipal. Vale recordar que por primera vez en 2010 se otorgó financiamiento público para las elecciones municipales.

En cumplimiento de sus funciones, el Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos del TSE se dio a la tarea de realizar una serie de estudios especiales, de oficio o por denuncias de terceros, para verificar o descartar las presuntas irregularidades encontradas en esta materia (cuadro 5.2). En este sentido, llama la atención la alta incidencia de problemas en las agrupaciones que participaron en las elecciones municipales. En general, uno de cada tres partidos autorizados para presentar liquidaciones a nivel cantonal está siendo investigado por el Tribunal.

Varios partidos han tenido problemas para justificar los gastos reportados para que fueran cubiertos con recursos de la contribución estatal. De hecho, alrededor de una cuarta parte del financiamiento político, tanto para la elección presidencial como para la municipal, no fue aprobada por el TSE debido a que la documentación remitida no cumplió con los requisitos establecidos (recuadro 5.1).

CUADRO 5.2

Investigaciones realizadas por el TSE en materia de financiamiento político, por partido, según tipo de proceso electoral. 2010

Partido Político ^{a/}	Elecciones presidenciales				Elecciones municipales				Total de denuncias y estudios especiales
	Denuncia ^{b/}		Estudios especiales ^{c/}		Denuncia ^{b/}		Estudios especiales ^{c/}		
	Total	Resueltas	Total	Finalizados	Total	Resueltas	Total	Finalizados	
PLN	4	1	6	3			7	1	17
ML	5	2	2		2		2		11
PAC	2	1	3				2	1	7
PASE			1	1	1		3		5
PRC			2	1			3	1	5
PUSC			2		1		2		5
FA	1	1					2	1	3
CUL							1		1
CUSC							1		1
AP							1		1
Curridabat Siglo XXI					1				1
PdS							1		1
PIN							1		1
PRN							1		1
Total	12	5	16	5	5	0	27	4	60

a/ Los nombres completos de los partidos políticos pueden ser consultados en la sección “Siglas y acrónimos”, al inicio de este Informe.

b/ Procesos abiertos ante denuncias presentadas por terceros.

c/ Procesos abiertos de oficio por el TSE.

Fuente: Chacón-Badilla, 2012.

En el PLN y el ML las investigaciones dieron paso a procesos judiciales. En el primer caso destaca el cobro de 400 millones de colones por contratos de alquiler de vehículos presuntamente simulados, que a la postre fueron usados en gastos no reportados. La denuncia ante el Ministerio Público busca determinar si al menos noventa dirigentes liberacionistas cometieron el delito de estafa contra el Estado. Otras denuncias refieren a donaciones en especie -donación del alquiler de un edificio, por ejemplo- que están prohibidas de manera expresa en el Código Electoral.

Por su parte, el ML ha sido cuestionado por el origen de algunos de los recursos utilizados en campaña. Como parte del proceso de investigación la sede del partido fue allanada por la Fiscalía de Delitos Económicos, en coordinación con el TSE. Otra de las pesquisas realizadas a los libertarios tiene que ver con el cobro de 210 millones de colones por charlas de formación política que aparentemente no fueron impartidas.

Un tercer caso es el del Partido Renovación Costarricense, que de acuerdo con el TSE cobró aproximadamente 100 millones de colones con recibos no autorizados por la administración tributaria. Estos cobros se hicieron con cargo a la cuenta de “servicios especiales”, cuya documentación de respaldo no sería congruente con el gasto real.

En el caso del PAC las investigaciones refieren a asuntos más específicos, ligados al uso de la cuenta de “servicios especiales” en las liquidaciones e informes. Por ejemplo, esta cuenta se utilizó para pagar salarios de altos dirigentes partidarios, situación que está siendo analizada por el TSE para determinar su legalidad.

En general, las numerosas denuncias e investigaciones en materia de financiamiento político realizadas en 2011 desacreditan aun más la ya deteriorada imagen de los partidos políticos ante la opinión pública.

En ese contexto, pese a la intensa labor desplegada por el TSE, aún es temprano para evaluar los alcances de

la nueva normativa en este ámbito. Una vez culminados los procesos de investigación en curso, será necesario hacer una revisión exhaustiva para determinar al menos dos aspectos medulares: i) la magnitud de las irregularidades cometidas por los diferentes partidos políticos y la eficacia de las acciones correctivas adoptadas, y ii) las fortalezas y debilidades del nuevo modelo de fiscalización del financiamiento político a cargo del TSE.

Calidad de vida y gestión municipal

El bienestar de un municipio es el resultado de múltiples factores geográficos, demográficos, políticos y socioeconómicos, pero entre ellos hay dos que sobresalen: la calidad de vida y la gestión municipal. La primera se deriva, en buena medida, de los efectos que tengan las políticas públicas en materia de salud, educación, vivienda, etc., y la segunda alude concretamente al desempeño del gobierno local en las tareas que le competen. La combinación de estos dos factores determina en mucho el bienestar de una comunidad,

RECUADRO 5.1

Apuntes sobre irregularidades relacionadas con el financiamiento de los partidos políticos

A partir de la reforma electoral de 2009, el Tribunal Supremo de Elecciones experimentó una significativa transformación de sus potestades fiscalizadoras sobre el recurso financiero administrado por los partidos políticos. Esta nueva realidad le ha permitido al órgano electoral implementar diversos mecanismos de control orientados al seguimiento efectivo de los ingresos recibidos y los gastos efectuados por los partidos, como resultado tanto de sus actividades de naturaleza permanente, como de aquellas derivadas de su participación en los distintos procesos electorales, todo en procura de robustecer los principios de publicidad y transparencia.

De conformidad con el marco normativo que regula el financiamiento de los partidos políticos, las labores de control han sido abordadas a partir de un modelo de fiscalización que incluye cuatro funciones: i) análisis de la información financiera, ii) revisión de las liquidaciones, iii) ejercicios de auditoría y iv) investigación de situaciones presuntamente irregulares detectadas por el mismo Tribunal u originadas en denuncias interpuestas por terceros.

La aplicación de estos mecanismos en los procesos electorales de febrero y diciembre de 2010 permitió identificar tres tipos de situaciones anómalas, a saber:

- Erogaciones por 4.558,42 (campana presidencial) y 1.066,14 millones de colones (campana municipal) -23,4% y 28,9% del total revisado, respectivamente- cuya documentación no satisfizo los requisitos de la normativa electoral, o no respondía a la realidad del gasto. Ello a pesar de que las exigencias establecidas en el nuevo marco jurídico no sufrieron modificaciones significativas con respecto a la normativa anterior.
- Liquidaciones y registros contable-financieros en los que no había correspondencia entre los documentos comprobatorios y el gasto real, lo que lleva a presumir -en esos casos- la presencia de presuntos delitos o faltas electorales. Se procedió entonces a realizar investigaciones para determinar si correspondía o no la remisión de esos asuntos al Ministerio Público, o bien a la Inspección Electoral.
- Donaciones en efectivo y en especie que podrían haber sido realizadas al margen del ordenamiento jurídico, en razón de que hay personas jurídicas y extranjeros involucrados en ellas. Estos hallazgos fueron producto de la aplicación de pruebas de campo, tales como entrevistas a proveedores, solicitudes de información a entidades financieras, inventarios sobre

los certificados de cesión colocados, análisis de cuentas bancarias y confirmaciones con terceros involucrados.

El Tribunal puso en conocimiento del Ministerio Público y de la Fiscalía Adjunta de Delitos Económicos, Tributarios y Legitimación de Capitales, situaciones que involucran cifras superiores a 2.100 millones de colones. Ello podría generar la imposición de multas y la puesta en marcha de procesos de acción civil rescaratoria tendientes a la recuperación de unos 600 millones de colones. Ese monto correspondería al total de giros improcedentes realizados por el órgano electoral, como resultado del error al que fue inducido por las conductas antes mencionadas.

Esta función fiscalizadora se ha visto fortalecida a partir de la coordinación con el Ministerio Público, el Organismo de Investigación Judicial, la Procuraduría General de la República, la Dirección General de Tributación y el Instituto Costarricense sobre Drogas, entre otras instancias, que han ayudado a potenciar la labor del Tribunal como garante de la transparencia y la confiabilidad de los procesos electorales.

Fuente: Chacón-Badilla, 2012.

es decir, si los pobladores de un municipio tienen una buena calidad de vida, una eficiente labor del gobierno local puede facilitar que esa situación se mantenga o incluso mejore. Por el contrario, si en una localidad se conjugan una mala calidad de vida y un pobre desempeño del ayuntamiento, estarían dadas las condiciones para que sus habitantes continúen viviendo en situación de rezago.

Para esta edición del Informe se creó una tipología de municipios mediante la combinación del índice de desarrollo humano cantonal (IDHC) elaborado por el PNUD y el índice de gestión municipal (IGM), que utiliza la Contraloría General de la República² para medir el desempeño de los gobiernos locales. Se efectuó un análisis de correlación estadística para conocer la relación entre estas dos variables y se encontró que están positivamente asociadas, con un

valor de asociación equivalente a 0,34 (r de Pearson³). Debe considerarse que no se puede asumir causalidad entre ambos índices.

Tal como muestra el cuadro 5.3, esta tipología establece cuatro categorías de municipios, definidas a partir de los promedios del IDHC (0,77 puntos en una escala de 0 a 1) y del IGM (49,84 en una escala de 0 a 100):

- Municipios mejor posicionados, cuyos valores en ambos índices están por encima del promedio de todos los cantones.
- Municipios en situación de vulnerabilidad, en los que se combina una alta calidad de vida con una pobre gestión del ayuntamiento. Son vulnerables porque la deficiente gestión municipal pone en riesgo el bienestar de sus habitantes.

- Municipios con posibilidades de progresar, que presentan condiciones de vida por debajo de la media junto con un buen desempeño del gobierno local. En ellos el hecho de tener una gestión por encima de la media cantonal podría, en el mediano y largo plazo, contribuir a mejorar dichas condiciones.

- Municipios doblemente rezagados, en los que coinciden las condiciones más desfavorables en materia de calidad de vida y una deficiente labor del ayuntamiento. En estos casos la interacción de los dos indicadores tiende a agravar la situación imperante.

Al aplicar esta tipología se observan grandes disparidades de desarrollo humano en el ámbito local. Un tercio de los municipios del país (25 de 80⁴) se

CUADRO 5.3

Tipología de municipios según calidad de vida y desempeño del gobierno local

Índice de desarrollo humano cantonal ^{a/}	Índice de gestión municipal ^{b/}	
	Por encima del promedio	Por debajo del promedio
Por encima del promedio	Municipios mejor posicionados (23)	Municipios en situación de vulnerabilidad (14)
Por debajo del promedio	Municipios con posibilidades de progresar (18)	Municipios doblemente rezagados (25)

a/ Promedio del IDHC: 0,77, en una escala de 0 a 1.

b/ Promedio del IGM: 49,84, en una escala de 0 a 100.

Fuente: Alfaro-Redondo, 2012a.

encuentra doblemente rezagado. Como se mencionó anteriormente, en estos casos la ineficiente gestión municipal puede agudizar las malas condiciones de vida imperantes. En este grupo sobresale la provincia de Limón, que tiene sus seis cantones en doble condición de rezago.

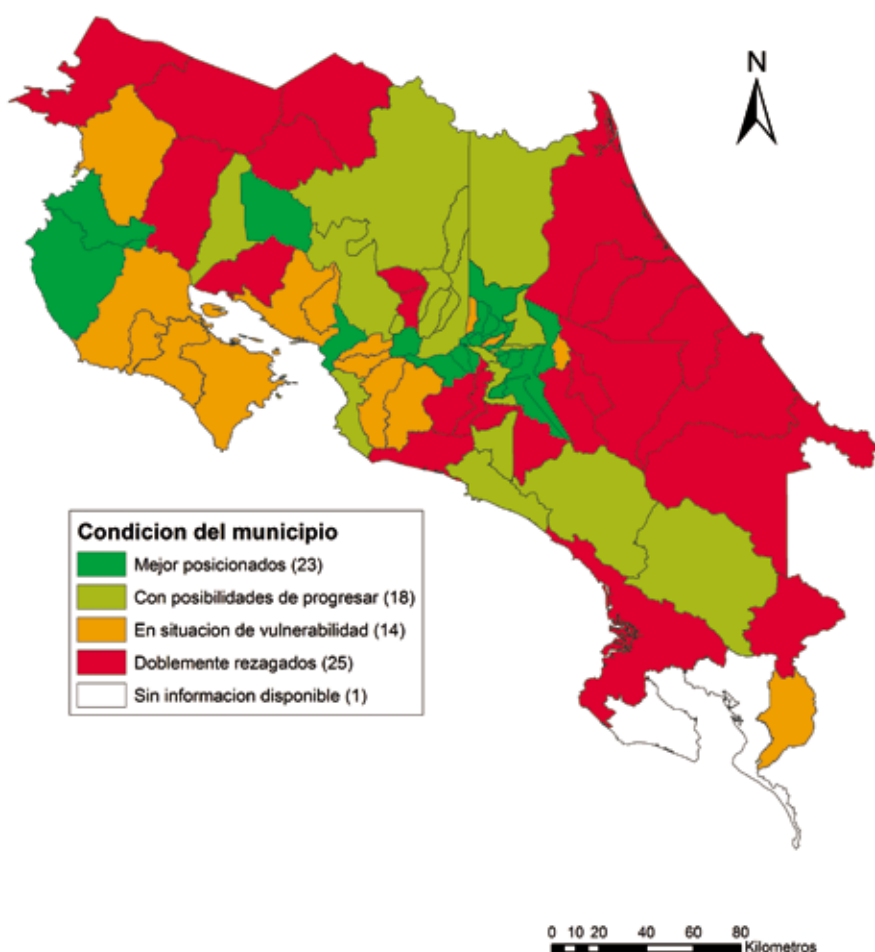
Por otra parte, los habitantes de 14 cantones corren el riesgo de experimentar deterioros en su calidad de vida, como consecuencia del pobre desempeño de sus ayuntamientos; entre ellos están Liberia, Nicoya y Puntarenas. En otros 18 cantones, por el contrario, la mejora de la calidad de vida de sus pobladores requiere que sus gobiernos locales apuesten por dar continuidad a su buena gestión, como es el caso de Palmares, Pérez Zeledón y San Carlos (mapa 5.1). En este grupo destaca Pérez Zeledón, que en el 2011 protagonizó el primer referéndum revocatorio en la historia del país (recuadro 5.2).

Los 23 cantones restantes se encuentran en una posición ventajosa, al tener mejores niveles de desarrollo humano y una gestión municipal por encima del promedio. La mayoría se ubica en el Valle Central y entre ellos destacan Curridabat, Escazú, Mora, Santa Ana, y otros fuera de la Gran Área Metropolitana, como Santa Cruz, Carrillo y Tilarán.

Gestión y representación política responsables

En lo que concierne a la aspiración de una gestión y una representación política responsables, el balance del 2011 es negativo. Aunque en general

MAPA 5.1

Calidad de vida y gestión del gobierno local, según municipio

Fuente: Alfaro-Redondo, 2012c, con datos del PNUD y la CGR.

RECUADRO 5.2

Democracia directa: primera revocatoria de mandato en Pérez Zeledón

Luego de los comicios municipales de 2010, el alcalde electo de Pérez Zeledón -del Partido Liberación Nacional- asumió funciones en febrero de 2011, en un cantón que demandaba respuestas a problemas como el tratamiento de los desechos sólidos y la deteriorada red vial cantonal. El escenario político estuvo caracterizado desde el inicio, tal como se señaló en el *Decimoséptimo Informe Estado de la Nación*, por un gobierno dividido con una conformación multipartidista: en el Concejo Municipal, integrado por nueve regidores, hubo seis fracciones políticas representadas, y el Alcalde no contó con una mayoría de regidores de su propio partido.

En ese contexto, en menos de un año la Alcaldía enfrentó diversos cuestionamientos, entre los que destacó la erosión de las relaciones con algunas comunidades del cantón y la supuesta intromisión de una diputada -cónyuge del Alcalde- en la toma de decisiones del municipio. Las tensiones entre los regidores y el Alcalde produjeron un fuerte deterioro en la capacidad de gestión de los asuntos municipales.

Ante tal situación, con fundamento en el artículo 9 de la Constitución Política, el artículo 19 del Código Municipal y demás normativa del Tribunal Supremo de Elecciones y de carácter local⁶, en la sesión municipal del 13 de septiembre del 2011 se acordó la realización del plebiscito revocatorio de mandato, el cual tendría lugar el 18 de diciembre siguientes.

La decisión obtuvo el voto afirmativo de siete de los nueve regidores del Concejo.

La normativa indica que la convocatoria a un proceso de estas características requiere un acuerdo municipal presentado por un tercio de los regidores y votado afirmativamente por tres cuartas partes de ellos. Para que el resultado sea vinculante, debe participar al menos el 10% del padrón municipal, con corte al mes anterior a la convocatoria. Finalmente, para que la revocatoria sea efectiva, los votos a favor de la remoción del Alcalde deben sumar al menos dos tercios del total de votos emitidos en el plebiscito.

En el caso de Pérez Zeledón, el padrón dio la oportunidad de participación a 99.987 electores, de los cuales 26.699 (un 26,7%) acudieron a votar. La tendencia del “sí” a la destitución obtuvo el 81,5% del total de votos emitidos (21.776) y la tendencia del “no” un 17,9% (4.792). Se registraron 115 votos nulos (0,43%) y 26 en blanco (0,10%). Con esos resultados se cumplieron los requisitos de una participación mayor al 10% del padrón y más de dos tercios de los sufragios emitidos a favor de la destitución.

Para ver de cerca este proceso se organizó una misión de observadores conformada por estudiantes y profesores de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica. Este grupo presenció las actividades que se realizaron antes y durante la consulta, con el propósito de analizar el impacto que este primer ejercicio de democracia directa puede

tener en la experiencia democrática a nivel local. La observación en el día del plebiscito se realizó en tres momentos: la apertura, la votación y el conteo de los sufragios. En el proceso de apertura, el principal hallazgo fue la ausencia de fiscales de las tendencias en la mayoría de las mesas observadas. En cuanto a la votación, aunque se desarrolló en un ambiente de calma, se notaron algunos detalles que revelan inexperiencia en la organización de este tipo de procesos. Finalmente, en el conteo se apreció una participación adecuada de los miembros de mesa y los fiscales de las tendencias.

De esta experiencia se derivan al menos tres conclusiones principales. La primera es que se requiere mejorar los mecanismos institucionales de control de las campañas en procesos de esta índole. La segunda es que se debe promover una mayor difusión de las consultas y los temas que las motivan. Y la tercera apunta a la necesidad de crear mecanismos que permitan una mayor transparencia en las acciones de los organizadores de la consulta popular.

Para las instancias involucradas, y el país en general, esta fue una oportunidad para fortalecer la participación ciudadana en los procesos de decisión política, mediante un mecanismo de democracia directa.

Fuente: Elaboración propia con base en Escuela de Ciencias Políticas-UCR, 2012, y legislación electoral.

existe apego a la división de poderes y las políticas públicas se aprueban y ejecutan bajo las reglas de la democracia representativa, varios hechos ocurridos durante el año generaron desgaste a los dos poderes electos por la ciudadanía. El Ejecutivo vio afectada la estabilidad de su Gabinete debido a *shocks* políticos que debilitaron su capacidad de conducción de los asuntos gubernamentales. En el Legislativo, pese a que la cantidad de leyes aprobadas fue alta en comparación con otras administraciones, una alta proporción de ellas no fue dotada de contenido económico, lo que ocasionará presiones adicionales sobre las instituciones públicas.

En los últimos dos años, y de manera particular en el 2011, el Ejecutivo ha enfrentado problemas que se han traducido en altos niveles de erosión política. Aunque inició labores con un Gabinete de amplia experiencia, este ha sido uno de los gobiernos con mayor rotación de ministros. Algunas de las salidas de estos funcionarios fueron precedidas por denuncias de corrupción o mal manejo político. Estas situaciones, sumadas a otros acontecimientos de amplia difusión pública, han socavado la opinión de la ciudadanía con respecto al Gobierno. El rechazo del denominado “Plan Fiscal”, el conflicto con Nicaragua, la pérdida del control del

Directorio Legislativo y la crisis en la CCSS son solo cuatro de los eventos con saldo negativo que acompañaron al Ejecutivo durante el período aquí analizado.

En el Poder Legislativo la segunda legislatura estuvo marcada por un hecho inusual en la historia reciente del país: una coalición de partidos opositores, denominada “Alianza por Costa Rica”, desplazó al oficialismo y logró el control del Directorio Legislativo, algo que no sucedía desde 1969. En ese marco transcurrió un año en el que -como se dijo antes- se registró una alta producción de leyes que, sin embargo, en muchos casos carecen del sustento

económico necesario para su correcta aplicación. Además, el Congreso tarda más en aprobar las leyes, y las que finalmente se promulgan coinciden muy poco con los temas identificados como los más relevantes para el país, de acuerdo con sectores importantes de la opinión pública.

Por último, es oportuno llamar la atención sobre algunos factores que pueden ayudar a explicar el deterioro en la gestión política y que trascienden a la democracia como régimen. Ciertamente, los estudios de opinión revelan una caída de la confianza en las instituciones de la democracia representativa y en los actores políticos. No obstante, la democracia como régimen no es la principal responsable de la poca capacidad de ejecución del Estado, tal como se ha documentado en anteriores ediciones del *Informe Estado de la Nación*. La falta de adaptación de las instituciones, unida a una buena cuota de responsabilidad individual de los actores políticos, tiene relación directa con el desgaste del aparato público. En el Congreso esto se refleja, por ejemplo, en diputados y diputadas que dan su voto para aprobar leyes sin sustento económico. Esta forma de hacer

política crea falsas expectativas a una ciudadanía que tiene pocos mecanismos formales para ejercer control sobre sus representantes, y que canaliza su descontento hacia la institucionalidad democrática en general.

Experiencia previa no evitó alta inestabilidad en el Gabinete

En todo Gobierno, el Gabinete Presidencial es una entidad de la mayor importancia, pues sus miembros son los encargados de ejecutar, en cada uno de los ministerios, el proyecto político del Poder Ejecutivo. La designación ministerial es, por tanto, una decisión estratégica para la Presidencia⁶. La elección de un recurso humano capaz y experimentado puede agilizar y mejorar las decisiones gubernamentales, e incluso puede ayudar a forjar relaciones de cooperación y búsqueda de consensos con las fuerzas de la oposición (Ramírez-Cover, 2012a). Esto es así porque, en principio, las personas que tienen experiencia previa en altos puestos de dirección política y conocimiento de la administración pública, tendrían ventajas para conducir las diferentes carteras. Se esperaría además que, en virtud de esos mismos atributos, estos

funcionarios constituyeran un Gabinete estable y con gran capacidad de coordinación.

Para este Informe se hizo una revisión de los cambios ocurridos en el Gabinete entre mayo de 2010 y mayo del 2012, y los hechos que los motivaron. Al analizar las condiciones de los 54 jerarcas estudiados -21 ministros y 33 viceministros- se constata que, aunque la mayoría contaba con amplia experiencia en altos puestos de la función pública, una significativa proporción de ellos dejó su puesto al cabo de los primeros veinticuatro meses de la administración Chinchilla. En efecto, el 70% de las y los funcionarios considerados se desempeñaron en el pasado como jerarcas de ministerios y viceministerios, fueron diputados y diputadas, o bien ocuparon los cargos superiores en embajadas, presidencias ejecutivas y juntas directivas. Otro 6% corresponde a personas con experiencia a nivel local, como regidores o alcaldes, así como a ex asesores o asesoras en el Poder Legislativo o en el Ejecutivo. Sobre el restante 24% no se conoce experiencia política previa de relevancia (cuadro 5.4).

El Gabinete que inició labores en mayo de 2010 ha mostrado la mayor

CUADRO 5.4

Puestos previos en la función pública^{a/} de miembros del Gabinete que iniciaron labores en mayo de 2010

Puesto previo	Ministros y ministras en mayo del 2010			Viceministros y viceministras en mayo del 2010		
	Ministerios económicos ^{b/}	Ministerios de bienestar social ^{c/}	Ministerios centrales ^{d/}	Ministerios económicos ^{b/}	Ministerios de bienestar social ^{c/}	Ministerios centrales ^{d/}
Ministro	3	3	2	1	0	0
Viceministro	3	1	0	3	8	3
Diputado	0	1	0	0	0	1
Munícipe (regidor o alcalde)	0	0	1	0	0	0
Otro puesto alto (junta directiva, embajada o presidencia ejecutiva)	1	0	2	3	0	3
Asesor político (presidencial o parlamentario)	0	0	0	2	0	0

a/ Se considera el puesto jerárquico más alto desempeñado por cada persona a lo largo de su trayectoria en la función pública. El orden de importancia es: ministro, diputado, viceministro, otro puesto alto, munícipe y asesor político.

b/ Los ministerios económicos son: Hacienda, Agricultura y Ganadería, Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, Economía, Industria y Comercio, Obras Públicas y Transportes, Planificación Nacional y Política Económica, Comercio Exterior, Turismo, Ciencia y Tecnología.

c/ Los ministerios de bienestar social son: Bienestar Social, Vivienda y Asentamientos Humanos, Cultura y Juventud, Trabajo y Seguridad Social, Salud, Educación Pública, Deporte.

d/ Los ministerios centrales son: Presidencia, Relaciones Exteriores, Seguridad Pública, Justicia y Paz, Descentralización y Desarrollo Local, Comunicación y Enlace.

Fuente: Ramírez-Cover, 2012a.

inestabilidad de las últimas cuatro administraciones, a pesar de ser un gobierno que da continuidad al anterior. Al considerar los primeros veinticuatro meses de gestión, quince de los veintidós ministros y ministras que iniciaron en mayo de 2010 dejaron sus carteras por diferentes motivos (cuadro 5.5). El Gabinete que más se le acerca en inestabilidad es el de la administración Rodríguez Echeverría (1998-2002), que perdió once de sus ministros en los primeros dos años. En el gobierno Pacheco de la Espriella (2002-2006) nueve jerarcas dejaron su cargo, y en el de Arias Sánchez (2006-2010) solo ocho.

En principio no es un problema que el Poder Ejecutivo realice cambios en su Gabinete. La potestad de nombrar y destituir es uno de muchos recursos políticos con que cuenta un presidente o presidenta. La literatura comparada afirma que una faceta estructural de los regímenes presidencialistas es su capacidad de usar los nombramientos o cambios de Gabinete para: i) construir balances con intereses sociales representados en el gobierno, ii) abrir “válvulas de escape” para solucionar crisis políticas, y iii) fomentar una mayor cooperación de las fuerzas de oposición legislativa en situaciones de “desgaste político” del ministro actual⁷. Los últimos dos puntos quedan bien representados en los cambios ministeriales realizados en la presente Administración (Ramírez-Cover, 2012a).

El Ejecutivo siempre está expuesto a *shocks* externos que lo obligan a reaccionar. Un presidente puede despedir a algunos de sus ministros para hacer que recaiga en ellos la responsabilidad por fracasos de la política pública o por escándalos, o bien cuando ejercen mal su rol como intermediarios ante otras fuerzas sociales o políticas (Martínez-Gallardo, 2011; Indridason y Kam, 2008). El asunto se torna problemático cuando una buena parte de las salidas se asocia a crisis políticas que enfrenta el Ejecutivo, pues en esos casos el recambio añade inestabilidad a los cuerpos políticos encargados de conducir los asuntos de Estado.

Tal es el caso del actual Gobierno. Más de la mitad de las “renuncias”

ministeriales de los últimos dos años se han debido a *shocks* políticos, relacionados con denuncias de corrupción u otro tipo de irregularidades, como en los casos del Ministro de Hacienda, implicado en una aparente evasión de impuestos, y el de Relaciones Exteriores, cuestionado por la forma en que se manejó el conflicto con Nicaragua y por anomalías en los nombramientos del Servicio Exterior. En las salidas de los ministros de la Presidencia, Seguridad, Salud y Obras

Públicas y Transportes, mediaron el mal manejo político y discrepancias con la Presidencia, entre otras razones.

El peligro de inestabilidad para el Ejecutivo es aun mayor si se toma en cuenta que varios de los cambios se dieron en áreas definidas como prioritarias por la Presidencia. Al considerar los principales eventos políticos que captaron la atención del Gobierno durante los años 2010 y 2011, así como los asuntos estratégicos incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo, se observa

CUADRO 5.5

Cambios en el Gabinete durante los primeros veinticuatro meses de la administración Chinchilla, mayo de 2010 a mayo de 2012

Ministerio	Cambio de ministro	Cambio de viceministro
Hacienda	1	1 ^{a/}
Obras Públicas y Transportes	1	2 ^{b/}
Relaciones Exteriores y Culto	1	1 ^{c/}
Salud	1	2 ^{d/}
Seguridad Pública	1	4 ^{e/}
Ambiente y Energía	1	2 ^{f/}
Planificación Nacional y Política Económica	1	2 ^{g/}
Justicia y Paz	1	1 ^{h/}
Ciencia y Tecnología	1	1 ^{i/}
Presidencia	1	-
Comunicación y Enlace	1	-
Deporte	3	-
Turismo	1	-
Trabajo y Seguridad Social	0	1 ^{j/}
Educación Pública	-	-
Comercio Exterior	-	-
Bienestar Social y Familia	-	-
Cultura y Juventud	-	-
Agricultura y Ganadería	-	-
Economía, Industria y Comercio	-	-
Descentralización y Desarrollo Local	-	-
Total	15	17

a/ El cambio se efectuó en el Viceministerio de Ingresos.

b/ Los cambios realizados se hicieron en el Viceministerio de Transporte Terrestre y Seguridad Vial, y en el de Infraestructura y Concesiones.

c/ El cambio se dio en el Viceministerio Administrativo.

d/ Los cambios se dieron en los Viceministerios de Salud.

e/ Los cambios se dieron en los Viceministerios Administrativo, Gobernación y Policía, y dos veces en el de Seguridad Pública.

f/ Los cambios se dieron en el Viceministerio del Sector Energía, y en el del Sector Telecomunicaciones. Cabe recordar que este último fue trasladado al Ministerio de Ciencia y Tecnología.

g/ El cambio se dio dos veces en el Viceministerio de Planificación y Política Económica.

h/ El cambio se dio en el Viceministerio de Justicia.

i/ El cambio se dio en el Viceministerio de Ciencia y Tecnología.

j/ El cambio se dio en el Viceministerio de Trabajo.

Fuente: Elaboración propia con base en Ramírez-Cover, 2012a.

que nueve ministerios⁸ fueron los encargados de coordinar las acciones en seis áreas de acción esenciales para el Ejecutivo: i) desarrollo de infraestructura, ii) políticas de bienestar social, en particular el programa “Avancemos” y la Red Nacional de Cuido, iii) seguridad ciudadana, y iv) continuidad del proceso de apertura económica. A este grupo se suman otros dos temas, producto de acontecimientos ocurridos durante los primeros meses de la Administración: la reforma fiscal, que se convirtió en el proyecto más importante para el Gobierno durante el 2011, y las relaciones exteriores ante el conflicto con Nicaragua.

También en estas áreas estratégicas se observa una alta rotación de los miembros del Gabinete, pues en seis de los nueve ministerios encargados de la coordinación en esos ámbitos hubo cambio de jerarca. Así sucedió con las carteras de Obras Públicas y Transportes, Salud, Seguridad Pública, Hacienda, Presidencia y Relaciones Exteriores y Culto. Además, con excepción de Presidencia, los cinco restantes experimentaron además cambios en el Viceministerio.

En suma, pese a estar conformado por personas con amplia experiencia política, el Gabinete de la actual Administración ha sufrido una alta inestabilidad, mayor que la de los últimos gobiernos. Los cambios de jerarcas pueden ser normales en cualquier gobierno, pero en este caso han sucedido en un contexto de denuncias de corrupción y mal manejo político que han terminado por afectar la labor del Ejecutivo en su conjunto. El saldo es un desgaste en la imagen pública del Gobierno y de la Presidenta misma, sobre todo al considerar que el discurso anticorrupción -incluso el lema de “Firme y honesta”- fue parte medular de su campaña electoral. El liderazgo presidencial, que hasta 2011 era uno de los recursos políticos más importantes con que contaba la Mandataria para promover su agenda pública, también se ha visto afectado, tal como muestran los más recientes sondeos de opinión⁹ (Ramírez-Cover, 2012a).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE LA GESTIÓN DEL PODER EJECUTIVO, véase Ramírez-Cover, 2012a, en www.estadonacion.or.cr

Congreso dirigido por oposición no mejora en indicadores de desempeño

Este año el análisis del Congreso se sitúa en un contexto atípico en la historia reciente del país: el Directorio Legislativo fue controlado, por primera vez desde 1969, por una coalición de partidos opositores denominada “Alianza por Costa Rica”. Este grupo estuvo conformado por los partidos: Acción Ciudadana (PAC), Movimiento Libertario (ML), Unidad Social Cristiana (PUSC), Accesibilidad sin Exclusión (PASE) y Frente Amplio (FA).

Con este telón de fondo, el estudio del desempeño legislativo toma en cuenta cuatro variables. La primera es la producción de leyes, un aspecto en que la legislatura 2011-2012 fue bastante activa, en comparación con las segundas legislaturas de administraciones anteriores.

El segundo criterio de análisis refiere al alcance de las leyes aprobadas en cuanto a reconocimiento de derechos y asignación de competencias al Estado, con su respectivo contenido económico. En el país ha sido una práctica reiterada legislar en este sentido, pero sin crear las fuentes de financiamiento necesarias. Ese fenómeno es el que este Informe ha llamado “promesa democrática”, y su consecuencia es un Estado cada vez más expuesto a la crítica y el descontento ciudadano, por su incapacidad de cumplir adecuadamente los nuevos mandatos. Con respecto a las últimas seis administraciones, esta segunda legislatura fue el período con la mayor proporción de promesa democrática.

Un tercer dato determina la duración del proceso de producción de leyes. Considerando las segundas legislaturas de las últimas seis administraciones, la de 2011-2012 fue la que requirió más tiempo para aprobar nueva legislación.

Esto indica que los procesos de discusión, negociación y aprobación de las leyes son más complejos y requieren plazos mayores. Como resultado de ello, en el año estudiado se privilegió el acuerdo sobre iniciativas presentadas en gobiernos anteriores.

Finalmente, el cuarto indicador mide la relevancia de la legislación aprobada, según las nuevas leyes (oferta legislativa) coincidan o no con los temas que sectores expertos y los principales formadores de opinión identifican como prioritarios para el país (demanda legislativa). El desfase entre ambas categorías continuó en el período analizado.

Legislatura activa en la aprobación de leyes

Los datos sobre la cantidad de leyes aprobadas muestran que, en general, esta Asamblea Legislativa ha sido bastante prolífica. Los primeros dos años de la administración Chinchilla fueron los más productivos en términos absolutos (206 leyes), si se comparan con las segundas legislaturas de los dos gobiernos anteriores (Pacheco y Arias). El comportamiento a lo interno de cada administración se mantuvo igual: la primera legislatura se caracteriza por tener una producción más abundante que la segunda (cuadro 5.6).

Durante el período 2011-2012 se aprobó un total de 93 leyes, 20 menos que en la legislatura anterior. Cabe señalar que la reducción en este año se dio sobre todo en las autorizaciones locales y los convenios y tratados internacionales. El mérito estuvo en mantener la cantidad de legislación sustantiva¹⁰ prácticamente igual que el año anterior, pues pasó de 32 a 33 leyes.

Un análisis de más largo plazo se centra en el comportamiento del tipo de legislación aprobada en las segundas legislaturas, a partir del gobierno Calderón Fournier (1991-1992). Se utiliza este criterio porque la dinámica parlamentaria varía entre legislaturas. El primer año es de acomodo, formulación de los principales proyectos de las bancadas parlamentarias y planteamiento de las prioridades políticas del Ejecutivo. Como se indicó en el *Decimoséptimo Informe Estado de la*

CUADRO 5.6

Leyes aprobadas en los primeros dos años, por administración, según tipo de legislación. 2002-2012
 (cifras absolutas)

Tipo de legislación	Pacheco de la Espriella		Arias Sánchez		Chinchilla Miranda	
	2002-2003 I Legislatura	2003-2004 II Legislatura	2006-2007 I Legislatura	2007-2008 II Legislatura	2010-2011 I Legislatura	2011-2012 II Legislatura
Legislación sustantiva	27	13	17	12	32	33
Autorizaciones locales	30	22	46	13	31	21
Convenios y tratados internacionales	14	6	10	7	39	21
Legislación circunstancial	0	10	0	10	0	8
Declaraciones y benemeritazgos	1	4	0	3	8	5
Exenciones, amnistías y condonaciones	0	2	0	1	0	3
Derogación	0	0	0	0	0	1
Presupuestos	2	5	2	3	3	1
Total por legislatura	74	62	75	49	113	93
Total por administración		136		124		206
Número efectivo de partidos parlamentarios ^{a/}		3,7		3,3		3,9
Número de bancadas		5		8		8

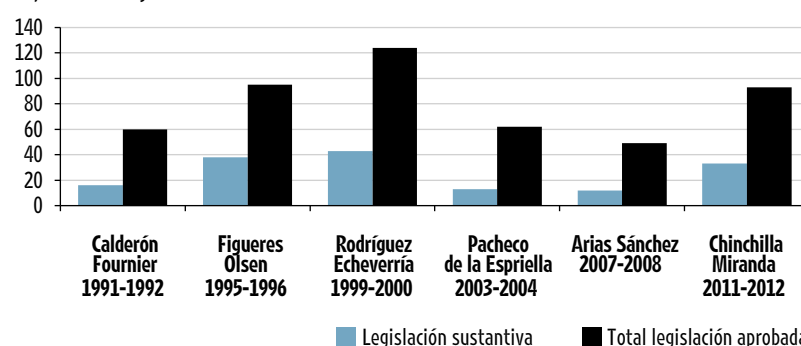
a/ Para el cálculo de número efectivo de partidos parlamentarios se utiliza el índice de Laakso y Taagepera, que se calcula con la siguiente fórmula: $N = 1 / \sum (i - 1) P_i^2$, donde P_i = al porcentaje total de escaños que tiene en la legislatura cada uno de los partidos (Stepan y Skach, 1993).

Fuente: Gómez-Campos y Murillo, 2012.

Nación, las leyes aprobadas en ese período por lo general son iniciativas heredadas de administraciones anteriores. En el segundo año de gobierno esta relación tiende a equilibrarse y, por consiguiente, la legislación responde en mayor medida a propuestas tanto del Ejecutivo en ejercicio como a los partidos representados en el Congreso.

Los datos reflejan que durante el período 2011-2012 la producción total de leyes, e incluso de legislación sustantiva, fue buena en comparación con las otras legislaturas analizadas (gráfico 5.1). El año de mayor producción -total y sustantiva- fue el de la segunda legislatura de la administración Rodríguez Echeverría, con 124 y 43 leyes, respectivamente. Le siguió el gobierno de Figueres Olsen, con 95 leyes en total y 38 de contenido sustantivo. No obstante, como se verá en las secciones siguientes, esta importante cantidad de legislación estuvo marcada por dos características que reflejan un deterioro en el desempeño legislativo: se trató de leyes sin contenido económico y, en su mayoría, fueron iniciativas de administraciones anteriores.

GRAFICO 5.1

Comparación entre legislación sustantiva^{a/} y el total de leyes aprobadas en segundas legislaturas, por administración
 (porcentajes)


a/ Legislación que tiene impacto directo sobre el desarrollo humano del país, y acuerdos internacionales que, por su alcance, influyen sobre la política doméstica en asuntos también relacionados con el desarrollo humano, tales como derechos humanos, legislación fiscal o conservación ambiental, entre otros.

Fuente: Gómez-Campos y Murillo, 2012.

Se amplía promesa democrática sin sustento económico

Este Informe ha llamado “promesa democrática” a la práctica de aprobar leyes que amplían las competencias del Estado, por la vía del reconocimiento de derechos ciudadanos o la asignación de nuevas obligaciones al aparato

institucional, sin proveer los recursos necesarios para cumplir con esos mandatos.

Esta costumbre genera presiones sobre la institucionalidad democrática, ya que, por falta de dinero, el resultado final son instituciones incapaces de cumplir con lo estipulado en la norma.

Por ello sería conveniente establecer, como una obligación, que toda propuesta de ampliación del mandato estatal identifique claramente las fuentes de recursos que garantizarán la correcta aplicación de la nueva ley.

La información analizada para el presente Informe revela que esta es una práctica reiterada en la Asamblea Legislativa. Al examinar las leyes que resultaron en promesa democrática durante las segundas legislaturas de las últimas seis administraciones, se observa que, en promedio, el 55% careció de fuentes de financiamiento. La legislatura 2011-2012 ha sido la menos cuidadosa en este sentido, pues el 68% de la legislación que concedió derechos y amplió las competencias del Estado no asignó recursos para su cumplimiento (cuadro 5.7). Este es un aspecto central en el más amplio debate sobre la configuración institucional del Estado, tal como lo ha señalado la Contraloría General de la República (recuadro 5.3).

La situación comentada es particularmente grave cuando además se considera la dificultad para llevar adelante una reforma fiscal. Vale recordar que, luego de numerosos cambios, el proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria, conocido como “Plan Fiscal”, fue declarado inconstitucional por la Sala Cuarta en abril de 2012, debido a que las y los diputados no siguieron el procedimiento

RECUADRO 5.3

Reflexiones sobre el diseño institucional del Estado costarricense

La Contraloría General de la República ha señalado la necesidad de mejorar la articulación del aparato estatal, por medio de acciones que eviten la duplicación de funciones y optimicen el uso de los recursos públicos, a la vez que generan un entorno de responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas a la sociedad.

Para ser sostenible, la institucionalidad pública debe ser congruente con las posibilidades económicas del Estado, no solo desde el punto de vista de su tamaño, sino también en términos de los recursos que demanda su operación en el corto plazo y la presión fiscal que ello puede generar a largo plazo. Por ello, toda iniciativa que implique un destino de los recursos públicos, debe evitar al máximo su desaprovechamiento y una eventual duplicidad de funciones.

En este sentido, hay una serie de factores que inciden en la calidad de la gestión pública y que deberían ser considerados por los responsables del diseño institucional:

- El diseño institucional es una condición necesaria, pero no suficiente para una reforma del Estado. También hay que tener en cuenta otras aristas, como el sistema de empleo público, la participación ciudadana en las diversas etapas de la formulación de las políticas públicas y la forma en que éstas se articulan en la planificación de largo y mediano plazo del Gobierno, así como la promoción de la transparencia y la efectiva evaluación de la gestión pública, entre otros aspectos.

- La estructura del Estado debe ser objeto de estudio en forma periódica, seria y concienzuda, con el fin de evitar un comportamiento estático frente a constantes cambios en las demandas ciudadanas.

- Es necesario prever el financiamiento que requerirá toda modificación institucional, en una suerte de balance entre las aspiraciones de la población y las posibilidades reales del Estado. En el trámite de iniciativas legislativas que tengan implicaciones para la estructura institucional, debería ser obligatorio determinar la factibilidad económica de la nueva ley a corto y largo plazo.

- El dinamismo tecnológico que vive el mundo impone al sector público costarricense el reto de adoptar constantemente nuevas herramientas y métodos. Sin embargo, más que un obstáculo, el uso de nuevas tecnologías representa una oportunidad para modificar y modernizar el aparato estatal.

- Se debe reformar el enfoque gerencial, pues el buen diseño institucional es solo una condición, entre muchas, para lograr mejoras concretas en el desempeño del aparato estatal. Una gerencia pública enfocada en resultados y en el rumbo que debe seguir el sector público, es determinante para definir con claridad la visión de las instituciones públicas y su concreción en acciones.

Fuente: Elaboración propia con base en CGR, 2012a.

CUADRO 5.7

Promesa democrática: legislación aprobada que reconoce derechos y crea obligaciones estatales, por asignación de recursos

Año ^{a/}	Concede o amplía derechos, o genera obligaciones ^{b/}	Asigna o reasigna recursos		No asigna recursos		No requiere recursos	
		Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje
1991-1992	30	5	17	15	50	10	33
1995-1996	58	13	22	37	64	8	14
1999-2000	77	21	28	45	60	11	14
2003-2004	20	5	25	8	40	7	35
2007-2008	27	8	30	13	50	6	23
2011-2012	50	12	24	34	68	4	8

a/ La legislación aprobada abarca el año legislativo (entre el 1 de mayo y el 30 de abril del año siguiente).

b/ Considera la legislación que explícitamente amplía derechos reconocidos en leyes anteriores, reconoce nuevos derechos a favor de personas o grupos, o genera nuevas obligaciones del Estado para la tutela de los derechos legislados.

Fuente: Gómez-Campos y Murillo, 2012.

establecido para su discusión y aprobación en primer debate, situación que de paso refleja poca rigurosidad en la aplicación del Reglamento Legislativo y la técnica parlamentaria¹¹. Este desenlace acabó con las esperanzas del Ejecutivo, de contar con un nuevo paquete de impuestos que le permitiera aumentar la inversión en infraestructura y equilibrar las finanzas del Estado.

Algunos ejemplos ilustran el problema de la “promesa democrática” sin sustento económico. En la legislatura 2011-2012 se aprobó la “Ley de reforma del artículo 78 de la Constitución Política para el fortalecimiento del derecho a la educación” (n° 8954). En ella se establece que la asignación presupuestaria para la educación se incrementará de manera progresiva hasta alcanzar un 8% del PIB en el 2014. Anteriormente, la legislación asignaba a ese rubro el 6% del PIB. Dada la situación fiscal del país -que cerró el 2011 con un déficit del sector público del 5,6% del PIB- está por verse si el Estado será capaz de cumplir con la meta señalada, en el corto plazo.

Otros casos refieren a legislación que reconoce derechos con cargo al Presupuesto Nacional, como la “Ley para el reconocimiento de derechos salariales de los agentes de la policía penitenciaria de Adaptación Social del Ministerio de Justicia y Paz” (n° 9039), aprobada el 9 de abril de 2012. Esta norma reconoce el pago retroactivo, por una sola vez, de 700 millones de colones a estos funcionarios, con cargo al Presupuesto Nacional y, de nuevo, sin identificar fuentes de ingresos para cubrir esta erogación.

También hay ejemplos que trascienden la legislatura actual. En 1996 se aprobó la Ley contra la Violencia Doméstica (n° 7586), que amplió los derechos ciudadanos, en especial de las mujeres, con el fin de tutelar la seguridad de personas que sufren agresión. Para lograr ese objetivo la Ley dispone, entre otros mandatos, que el Estado debe garantizar el resguardo de la víctima cuando existan medidas de protección contra el agresor, que deben existir tribunales especializados en violencia doméstica y que se puede solicitar un

examen médico legal para valorar el daño físico y psicológico que ha sufrido la persona agredida. El cumplimiento de estas tareas implica la asignación de recursos humanos, físicos y económicos que no son identificados en el cuerpo de la ley.

En suma, durante la legislatura 2011-2012 fue evidente la desconexión entre la promesa democrática ofrecida por las y los legisladores, y la provisión de los recursos necesarios para el cumplimiento de los nuevos mandatos. A ello se unió, como factor agravante, la incapacidad de los actores políticos para llegar a acuerdos que permitan atender la difícil situación fiscal que vive el país. Sobre este último punto, es clara la necesidad de impulsar reformas que propicien una mayor responsabilidad en el proceso legislativo y una participación activa de la ciudadanía en el control de ese quehacer (recuadro 5.4).

Acuerdos legislativos requirieron más tiempo

Otro indicador que mide el desempeño legislativo es la duración del proceso de aprobación de leyes. En este aspecto la legislatura 2011-2012 también mostró un deterioro, pues se incrementaron de manera significativa los tiempos

requeridos para promulgar legislación. De hecho, ese período resultó ser el más lento entre las segundas legislaturas de las últimas seis administraciones, tanto en lo que concierne a la totalidad de las leyes aprobadas, como al subgrupo de legislación sustantiva.

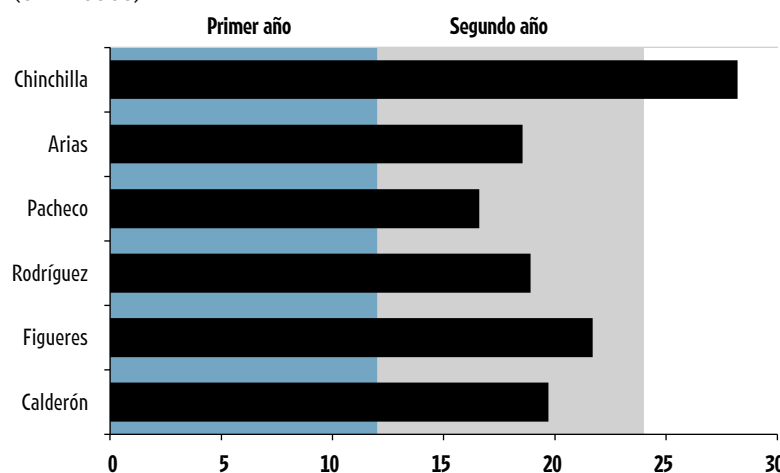
En ambos casos el aumento fue bastante mayor que lo visto hasta ahora en segundas legislaturas. En el período 2011-2012, el tiempo promedio requerido para aprobar la totalidad de las leyes fue de 28,2 meses, muy por encima del segundo período del gobierno Figueres, cuando ese indicador se situó en 21,7 meses. Nótese incluso que el año en estudio fue el único en que el proceso superó la barrera de los 24 meses. Ello indica que la mayoría de las leyes aprobadas eran iniciativas propuestas en anteriores administraciones (gráfico 5.2).

El crecimiento fue aun más marcado en el caso de la legislación sustantiva, cuyos tiempos de aprobación alcanzaron un promedio de 35,7 meses. Este dato es el más alto registrado en segundas legislaturas de las últimas seis administraciones, para cualquiera de los tipos de legislación que se analizan en este capítulo.

Al menos dos hallazgos se desprenden de estos datos. El primero es

GRAFICO 5.2

Duración promedio^{a/} de leyes aprobadas en segundas legislaturas, según administración. 1991-2012
(en meses)



a/ La duración promedio es entendida como el tiempo transcurrido desde el ingreso del expediente a la corriente legislativa, hasta la fecha de su aprobación como ley.

Fuente: Gómez-Campos y Murillo, 2012.

RECUADRO 5.4

Adaptación institucional y legitimación de actores políticos en la Asamblea Legislativa

La evidencia presentada en este capítulo, y en otras entregas del *Informe Estado de la Nación*, plantea la necesidad de avanzar hacia reformas del sistema político que permitan, entre otras cosas, aumentar la responsabilidad política de las y los diputados, crear mecanismos para que sus acciones recuperen legitimidad a los ojos de la ciudadanía y promover una relación más cercana entre legisladores y electores.

Actualmente el sistema político no ofrece incentivos para promover mejores prácticas legislativas, y carece de mecanismos para que la ciudadanía ejerza un control efectivo sobre el quehacer del Congreso. Aparte del voto -que sirve para elegir, pero no para pedir cuentas- los electores no tienen instrumentos formales de control sobre la actuación de los legisladores. Otro problema es que, bajo el esquema actual, un diputado o diputada que hizo bien su trabajo no puede reelegirse de manera consecutiva; debe esperar al menos cuatro años para volver a optar por una curul parlamentaria, con lo cual se pierden, al menos por ese tiempo, los aportes derivados de su experiencia.

Desde esta perspectiva, una opción para promover una mejor gestión legislativa sería crear la carrera parlamentaria con reelección consecutiva de los diputados, con límite en la cantidad de períodos. De este modo se podría fortalecer el control sobre la gestión de los legisladores y

otorgar incentivos a su buen desempeño, entendidos como un voto de confianza cuando hay reelección, y un castigo al trabajo deficiente cuando los electores deciden que un diputado no continúe. En el primer caso, esta opción también permitiría aprovechar la experiencia adquirida en los años previos.

Otro mecanismo que podría ser útil es el voto nominal con registro en el Plenario, que en otros países se conoce como “pizarra electrónica”. Mediante el uso de dispositivos electrónicos, esta modalidad permite registrar -y hacer pública- la forma en que cada parlamentario vota los proyectos de ley. De este modo es posible no solo dar seguimiento a la cohesión partidaria, sino también responsabilizar políticamente a cada legislador por sus decisiones en torno a asuntos de fondo como, por ejemplo, iniciativas relacionadas con derechos humanos. Asimismo, cualquier ciudadano podría consultar si el diputado o diputada de su zona votó a favor o en contra del proyecto que le prometió. Y además se podría determinar si el legislador mantiene sus posiciones ideológicas a lo largo de todo su mandato o si, por el contrario, vota sin conocimiento ni coherencia en los temas sometidos a debate. Más aun, en el caso de la legislatura 2011-2012, el voto nominal “con pizarra” permitiría conocer cuáles diputados y diputadas dieron su voto afirmativo al 68% de leyes que, a la postre, no fueron más que una promesa democrática sin sustento económico.

En síntesis, cambios en los procedimientos internos del Congreso, así como reformas al sistema de elección de las y los diputados, pueden ayudar a mejorar la gestión legislativa. Pero también debe recalarse que la ingeniería institucional tendrá efectos limitados si los líderes llamados a actuar con mayor responsabilidad se niegan a hacerlo. Los argumentos de la “ingobernabilidad” y el “obstruccionismo de la oposición” han sido usados por distintos sectores para explicar la parálisis política y legislativa. No obstante, la evidencia de los primeros dos años de labores muestra que uno de los grandes vacíos de la actual Asamblea Legislativa es la falta de liderazgos que permitan forjar acuerdos sostenibles entre los partidos allí representados. Tal como se advirtió en el *Decimoséptimo Informe Estado de la Nación*, la forma de hacer política en que la derrota de unos es la victoria de otros, es la principal causa de la erosión del sistema político. Y ello responde, precisamente, a un esquema político-institucional en el que las reglas del juego no asignan los incentivos adecuados, ni tampoco sientan las responsabilidades, sobre la actuación de los legisladores.

Fuente: Gómez-Campos y Murillo, 2012.

que los tiempos del Ejecutivo y del Legislativo no están coincidiendo. Pese a que ambos iniciaron funciones en mayo de 2010, al finalizar los dos años de gobierno fueron más los acuerdos legislativos logrados en torno a proyectos de administraciones anteriores, que los relacionados con iniciativas impulsadas por ellos mismos. De las 93 leyes sancionadas en el período 2011-2012, el 55% se presentó en la administración Arias Sánchez, un 4% en la Pacheco de la Espriella y un 41% en la actual.

El segundo hallazgo refiere a una mayor complejidad en las distintas etapas del trámite legislativo. Leyes que tardan más en ser aprobadas implican, en principio, procesos de discusión y negociación más complicados. Esto

puede deberse a muchos factores, entre ellos la variedad de partidos representados. Cuando la Asamblea Legislativa está conformada por múltiples fuerzas políticas con marcadas diferencias entre sí, los acuerdos pueden demandar mayor esfuerzo y tiempo para concretarse.

Un factor adicional que puede ayudar a explicar estos resultados tiene que ver con el hecho de que la “Alianza por Costa Rica” no tuvo una agenda consensuada de proyectos que guiara su gestión en el Directorio Legislativo. Por tanto, no pudo privilegiar la búsqueda de acuerdos sobre sus propias iniciativas. En este sentido, la conformación de la Alianza fue una excelente oportunidad -poco común en la práctica

legislativa- para reducir los costos de transacción¹² que implica, para los partidos de oposición, negociar de manera independiente sus iniciativas, sobre todo si se considera que ninguno de ellos se acerca a la mayoría de votos en el Congreso. Pese a esa ventaja singular, la oportunidad fue desaprovechada.

Legislación se distancia de temas destacados por la opinión pública

A partir de su decimocuarta edición, este Informe ha incorporado a su análisis del quehacer parlamentario la medición de la brecha entre “oferta” y “demanda” legislativas. Con base en la metodología de Feoli¹³ (2008, 2009, 2010 y 2011), estas dos variables son comparadas con el fin de determinar

la relevancia de las leyes aprobadas y, con ello, la distancia que separa al Congreso de la opinión pública en general.

Para conocer la demanda legislativa se hace una recopilación de los temas y proyectos de ley que la opinión pública estima prioritarios para el país, de acuerdo con las líneas editoriales de tres importantes medios de comunicación escrita y a través de una consulta a personas expertas. Por su parte, la oferta legislativa está constituida por los proyectos aprobados durante el período en estudio (Feoli, 2011; Gómez-Campos y Murillo, 2012). Este año el análisis se complementó con un ejercicio para determinar la “potencia de la demanda”, es decir, cuán fuerte es el acuerdo en la opinión pública a la hora de demandar la aprobación o el rechazo de una ley en el Congreso (recuadro 5.5).

La brecha entre oferta y demanda legislativas ha venido creciendo en los últimos años, señal de que la actuación del Congreso se distancia cada vez más de las expectativas ciudadanas. En la

legislatura 2011-2012 la brecha se situó en 86%, lo cual significa que casi nueve de cada diez leyes sobre temas considerados prioritarios no fueron aprobadas (cuadro 5.8). En el período 2010-2011 esa proporción fue de 77%.

El análisis de la potencia de la demanda ofrece otro hallazgo más específico: la Asamblea Legislativa no procedió en consonancia con la opinión pública en varios de los temas que más suscitan acuerdo (Gómez-Campos y Murillo, 2012). En este sentido destacan al menos cuatro proyectos.

El primero y más importante fue la reforma fiscal. La mayoría de las opiniones sobre este tema se inclinaban hacia el rechazo, y aunque a la postre la iniciativa fue efectivamente rechazada, lo cierto es que el trámite de la reforma tuvo un doble costo, no solo para el Congreso sino también, y de manera particular, para el Gobierno: por un lado, el costo de aprobar el proyecto en primer debate pese a la oposición de importantes sectores sociales y de la opinión pública, y por otro, el costo

de dos años de desgaste político que terminaron en un ejercicio infructuoso, dado que el proyecto fue declarado inconstitucional.

El segundo ejemplo es la Ley de Tránsito. Esta iniciativa entró en la corriente legislativa en noviembre de 2006 y fue aprobada en diciembre de 2008, pero ha resultado ser inaplicable en muchos de sus extremos, por errores de forma o porque algunas de sus disposiciones han sido declaradas inconstitucionales. Si bien la promulgación de esta ley sienta un pésimo precedente -por la cantidad de errores que contiene-, la potencia de la demanda refleja un acuerdo generalizado en la opinión pública, sobre la necesidad de efectuar una nueva reforma, que establezca multas proporcionales y controles estrictos sobre la conducción a alta velocidad y bajo los efectos del alcohol. No obstante, al final de la legislatura 2011-2012 el Congreso siguió sin dar respuestas concretas en esta materia.

El tercer caso es un proyecto de ley que formó parte del acuerdo para crear

RECUADRO 5.5

Potencia de la demanda legislativa

En este *Decimoctavo Informe Estado de la Nación* se ha profundizado el análisis de la brecha entre la oferta y la demanda legislativas, con la incorporación de un nuevo indicador: la potencia de la demanda legislativa. Este, a su vez, tiene tres componentes: la direccionalidad, la visibilidad y la certeza de la demanda.

Para conocer la direccionalidad se debe identificar si los medios de comunicación y las personas consultadas se inclinaban por la aprobación o el rechazo de determinado proyecto de ley, o bien mantenían una posición neutra. Esta información revela el grado de acuerdo -o desacuerdo- que cada iniciativa suscitó en la opinión pública.

Por ejemplo, en el 2011 el proyecto de ley más citado, es decir, con mayor visibilidad, fue la reforma fiscal, con 54 menciones. De ellas, 17 fueron a favor, 31 fue en contra y 6 reflejaron una posición neutra. Una resta sencilla entre las posiciones a favor y en contra indica que el mayor

acuerdo se dio en torno al rechazo del plan fiscal (-14). Esta es, por tanto, la direccionalidad de la demanda en este caso específico.

Una ponderación extra entre la visibilidad, la direccionalidad y la certeza -entendida como la suma de las posiciones a favor y en contra, dividida entre la visibilidad-, permite calcular un número indicativo de la “potencia de la demanda”, es decir, denota cuán fuerte es el interés público sobre determinado tema, según su visibilidad, su direccionalidad y su certeza. Este es un *proxy*, es decir, una aproximación que, a falta de otro indicador, brinda una idea del grado de acuerdo de la opinión pública en torno a los proyectos de ley identificados como prioritarios.

Aunque el Congreso no está obligado a acatar de modo absoluto lo solicitado por la sociedad, este procedimiento sí permite identificar los temas y el grado de acuerdo en torno a iniciativas valoradas como importantes por la ciudadanía. Además brinda información para ponderar los costos

políticos que representaría para el Congreso alejarse de manera sistemática de temas que suscitan amplios consensos en la opinión pública.

En suma, al ubicar los proyectos de ley en los que hay mayor acuerdo -ya sea para su aprobación o su rechazo- el indicador de potencia de la demanda permite afinar el análisis y arribar a conclusiones más robustas sobre la relevancia de la legislación promulgada y la relación entre el Congreso y la opinión pública. De manera que, si los legisladores deciden actuar en contra de un asunto altamente solicitado en la sociedad y con altos niveles de acuerdo -por ejemplo la aprobación de una ley- se puede analizar con más detalle los efectos -costos o beneficios- de tal decisión.

Fuente: Gómez-Campos y Murillo, 2012.

CUADRO 5.8

Comparación entre la oferta y la demanda legislativas. 2011-2012

Tipo de agenda ^{a/}	Legislación		Total	Agenda no aprobada
	Aprobada	No aprobada		
Demandada	10	64	74	86%
No demandada	37			
Total ^{b/}	47			
Implementación fuera de agenda	79%			

a/ La agenda de legislación demandada corresponde a los asuntos y proyectos que se consideran prioritarios para el desarrollo humano del país, de acuerdo con las líneas editoriales de los periódicos *La Nación*, *La República* y *Diario Extra*, y los resultados de una consulta a representantes de los sectores académico, empresarial y político, los medios de comunicación y la sociedad civil organizada.

b/ El total corresponde a 33 leyes sustantivas y 13 tratados y convenios internacionales que reúnen condiciones similares, por su temática, a las de las leyes sustantivas (préstamos, materia aduanera y fiscal, libre comercio, o derechos humanos).

Fuente: Gómez-Campos y Murillo, 2012.

la “Alianza por Costa Rica”. Se trata de una reforma al Reglamento Legislativo que busca hacer más ágil y eficiente el proceso parlamentario, mediante la eliminación de mecanismos que los partidos políticos pueden utilizar para obstruir la discusión y retardar la aprobación de los proyectos de ley. Entre ellos destaca la posibilidad de presentar números ilimitados de mociones, e incluso el excesivo uso de la palabra por parte de los legisladores. El análisis efectuado en este caso también revela un fuerte acuerdo entre la opinión pública, sobre la necesidad de reformar el citado reglamento. Sin embargo, no hay avances en este tema.

El cuarto y último ejemplo es el proyecto de ley sobre fecundación *in vitro*. A pesar de las profundas diferencias que se observan entre quienes defienden esta propuesta y quienes la adversan, la opinión pública se inclina por su aprobación. La presión sobre la Asamblea Legislativa es mayor si se considera que el Estado costarricense está demandado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos por no tutelar este derecho en la normativa nacional, aun cuando la Comisión Interamericana de Derechos Humanos le concedió dos prórrogas para que legislara en ese sentido. Por consiguiente, el balance es doblemente negativo: el

Congreso ignora el criterio de amplios sectores nacionales e incluso de instancias internacionales, con el agravante de que su incapacidad de decidir sobre el tema justificó una demanda internacional contra el país.

Al observar la respuesta a temas y proyectos que alcanzan amplios márgenes de acuerdo entre la opinión pública, se concluye que el Congreso desaprovecha la oportunidad de enviar una señal, clara y positiva, de concordancia con las aspiraciones ciudadanas. Por supuesto que las y los diputados pueden distanciarse de la demanda legislativa, pero cuando ello sucede de manera sistemática y sobre asuntos en los que existe demanda mayoritaria, esa separación puede tener efectos negativos en la percepción acerca del modo en que el Congreso atiende los intereses de la ciudadanía, un aspecto fundamental en el rol de los partidos políticos como canalizadores del sentir popular (recuadro 5.6). El resultado ayuda a comprender los reiteradamente bajos niveles de confianza que registra el Poder Legislativo.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

DESEMPEÑO LEGISLATIVO,

véase Gómez-Campos y Murillo, 2012, en www.estadonacion.or.cr

RECUADRO 5.6

Una mirada a la organización interna de los partidos políticos

El Programa Estado de la Nación y el Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED), del TSE, están realizando una investigación sobre los partidos políticos desde el punto de vista de su organización. El estudio abarca las nueve agrupaciones inscritas actualmente a escala nacional, y tiene como objetivo central responder a las siguientes preguntas: ¿cómo se organiza el partido político?, ¿qué recursos tiene y cómo los moviliza para cumplir con sus funciones?

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

El énfasis de esta investigación está en entender a los partidos políticos a través de sus procesos internos. En ese sentido se distancia de la mayoría de los estudios recientes, tanto nacionales como internacionales, en los que el interés se ha centrado en los sistemas de partidos. La literatura especializada se ha enfocado, fundamentalmente, en la interacción que tienen los partidos en la dinámica de acceso al poder, y en los arreglos institucionales y normativos que determinan su participación en la política. Bajo ese enfoque subyace la premisa de que todos los partidos son iguales, es decir, que sus diferencias organizativas no son relevantes. En cambio, el estudio aquí reseñado busca recuperar, precisamente, ese ámbito de análisis que refiere a las especificidades en la organización de cada partido. Esta aproximación permitirá conocer el perfil de los líderes partidarios, la interacción del partido con sus militantes y las prioridades de acción del partido en período no electoral, entre otros aspectos.

Además de su uso para fines académicos, la investigación podrá servir de insumo en las labores del IFED, dado que el Código Electoral de 2009 extiende el mandato del TSE al área de promoción y fortalecimiento de la institucionalidad partidaria. Asimismo, los hallazgos del estudio ayudarán a los partidos mismos a identificar con más precisión los retos que el sistema político actual impone a sus organizaciones.

“Alianza por Costa Rica” y demás coaliciones legislativas fueron efímeras

Al analizar la interacción partidaria durante los primeros dos años de esta Administración, es evidente que el Congreso ha realizado múltiples esfuerzos para establecer coaliciones que permitan avanzar en la aprobación de iniciativas de interés común. Esta es una práctica que, bien implementada, debería mejorar los procesos de negociación y agilizar la construcción de acuerdos entre partidos.

Durante la legislatura 2011-2012 se dio la coalición más significativa en la historia reciente del país, la “Alianza por Costa Rica”, que logró ocupar el Directorio Legislativo en ese período. No obstante, la evidencia muestra que esta y las demás coaliciones creadas hasta el momento han sido efímeras y han tenido pocos resultados en cuanto a legislación aprobada.

Al menos cinco grandes coaliciones se formaron entre mayo de 2010 y mayo de 2012. En ese lapso, y como producto de lo pactado entre los partidos, sucedieron hechos poco comunes en la Asamblea Legislativa: un Directorio Legislativo controlado por la oposición, un turbulento 1° de mayo (de 2011), que impidió a la presidenta Chinchilla pronunciar su primer discurso de rendición de cuentas ante el Congreso y la modificación, por iniciativa de las fuerzas opositoras, del proyecto de Presupuesto de la República presentado por el Ejecutivo. Dos de las alianzas se forjaron en los albores de la tercera legislatura (que inició en mayo de 2012) y, por consiguiente, sus resultados quedarán pendientes de revisión para la siguiente entrega de este Informe. En todo caso, puede decirse que, en general, estas coaliciones se han caracterizado por buscar objetivos políticos -el control del Directorio, puestos en las comisiones parlamentarias, entre otros- en vez de impulsar una agenda común.

La primera coalición la protagonizaron los partidos Liberación Nacional (PLN) y Movimiento Libertario (ML), con el fin de “mejorar la gobernabilidad de Costa Rica y responder de manera oportuna a los retos del desarrollo”,

tal como se manifestó en el acuerdo suscrito por ambos partidos. En esta iniciativa se planteó también el objetivo de impulsar acciones que permitieran al sistema político responder oportunamente a las demandas y necesidades sociales, en especial desde el Poder Legislativo, donde la ausencia de acuerdos políticos incide en el retraso injustificado de proyectos de interés nacional. Sin embargo, los resultados fueron modestos. De veintisiete proyectos de ley pactados y definidos como prioritarios se aprobaron trece, entre ellos el tratado de libre comercio entre Costa Rica y China, y las reformas a la Ley del Sistema de Banca de Desarrollo. En cuanto a las acciones tendientes a mejorar el proceso legislativo no fue posible avanzar, porque la alianza terminó antes del final de la primera legislatura.

La dinámica parlamentaria dio paso a una segunda coalición: la “Alianza por Costa Rica”, conformada por cinco partidos (Acción Ciudadana, Movimiento Libertario, Unidad Social Cristiana, Accesibilidad sin Exclusión y Frente Amplio) con el objetivo principal de conformar un Directorio Legislativo de oposición que liderara al Congreso. Este cometido se logró y, de esta forma, se repitió una situación que no se daba en el país desde 1969, cuando el Partido Unificación Nacional, del entonces mandatario José Joaquín Trejos Fernández, perdió el control del Directorio ante la oposición que en aquel momento era liderada por el PLN.

El acuerdo firmado por los miembros de la “Alianza por Costa Rica” estableció seis ámbitos de acción¹⁴, mencionándolos de manera general y sin detalles sobre la forma de abordarlos y los resultados esperados. A pesar de ello, la Alianza logró implementar acciones que marcaron una diferencia entre la primera y la segunda legislaturas (Vargas-Céspedes, 2012). En este sentido destacan al menos tres acciones concretas: i) el acuerdo inicial y base de la Alianza, que la llevó a controlar el Directorio Legislativo, ii) una distribución más equitativa de las presidencias y secretarías de las comisiones legislativas -las permanentes ordinarias y las permanentes especiales- con

representación tanto de los partidos de la Alianza como de la oposición -en este caso el PLN-, algo que no sucedió en la primera legislatura, y iii) un mayor control político sobre el Presupuesto de la República, que se tradujo en una reducción de 25.000 millones de colones, equivalente a un 0,4% de la propuesta inicial presentada por el Ejecutivo. Este último hecho es particularmente relevante si se considera que la costumbre ha sido que el Presupuesto se apruebe de manera inercial y sin mayores contratiempos, y además que desde 1957 no se aprobaba un Presupuesto de la República con recortes efectuados por la oposición (Loaiza, 2011).

No obstante, esta coalición también mostró problemas que al final impidieron su continuidad. El principal escollo fue la imposibilidad de mantener la cohesión interna para cumplir su objetivo central: controlar el Directorio en las tres legislaturas restantes. A ello se sumó la ausencia de una agenda de proyectos comunes que habría servido como elemento unificador de la oposición. Más aun, la Alianza no logró sus propósitos con respecto a los únicos dos proyectos que figuraron en su acuerdo inicial: la reforma al Reglamento Legislativo, que debía ser aprobada, y la reforma fiscal, que debía ser rechazada. En el primer caso no hubo avance alguno, y en el segundo surgieron discrepancias que provocaron el distanciamiento del PAC. Finalmente este partido apoyó al PLN para aprobar el plan fiscal en primer debate. Con ello se terminó de fracturar una alianza opositora que, desde el inicio, mostró diferencias sustantivas entre los partidos que la integraban.

La tercera coalición duró poco tiempo porque fue muy específica en cuanto a sus fines. Consistió, precisamente, en el acuerdo entre el PAC y el PLN para aprobar la reforma fiscal. A raíz de una negociación entre el fundador del PAC y la Presidenta de la República, en septiembre de 2011 se acordó dar “vía rápida” al proyecto denominado Solidaridad Tributaria, de alta prioridad para el Gobierno. La condición del PAC fue que se incluyeran dieciocho puntos en la propuesta, para darle

carácter progresivo a la reforma¹⁵. Los puntos fueron incluidos y se procedió con la aprobación en primer debate. No obstante, en abril de 2012 la Sala Cuarta declaró inconstitucional la iniciativa, por problemas de procedimiento en su tramitación.

Las coaliciones cuarta y quinta se formaron a partir de mayo del 2012, y por ende, sus alcances no se pueden medir en toda su extensión en esta entrega del Informe. La cuarta fue la alianza entre el Partido Accesibilidad sin Exclusión (PASE) y el PLN, para que este último recuperara el control del Directorio Legislativo. Hacia el final de la legislatura 2011-2012, las señales de debilitamiento de la “Alianza por Costa Rica” terminaron de confirmarse con el retiro del PASE, el 27 de abril del 2012. Al mismo tiempo se anunció la alianza entre los partidos mencionados, a la que también se unieron Restauración Nacional y Renovación Costarricense. La conformación de este grupo se basó en tres acuerdos: i) elegir un Directorio compartido, con la Presidencia a cargo del PASE, ii) asignar la conducción de la mayoría de las comisiones legislativas de acuerdo con las postulaciones presentadas por el PLN, y iii) impulsar un grupo de proyectos prioritarios¹⁶.

Finalmente, la quinta coalición legislativa se dio entre el PLN y el PUSC, también en mayo de 2012, con el fin de aprobar una serie de iniciativas de mutuo acuerdo¹⁷. El PUSC se comprometió además a renunciar a ocupar puestos en el Directorio Legislativo en el año 2013.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE LA ALIANZA POR COSTA RICA véase Vargas-Céspedes, 2012, en www.estadonacion.or.cr

Participación ciudadana y rendición de cuentas

En esta sección del Informe se da seguimiento al desempeño del país en la aplicación del marco legal e institucional que busca fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia, como pilares fundamentales del ejercicio

democrático del poder. Este año el análisis en ese ámbito coincidió con la realización de la cuarta ronda de evaluación del Mecanismo de Seguimiento de Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (Mesicic), del cual Costa Rica es signataria desde 1997. La evaluación se realizó mediante un cuestionario¹⁸ que mide el cumplimiento efectivo de la Convención, el cual fue llenado por la Asociación Costa Rica Íntegra¹⁹, con el apoyo del Programa Estado de la Nación. Los resultados de ese ejercicio suministraron la información necesaria para la preparación de este apartado.

En esta sección se analiza qué tanto están cumpliendo los órganos de control de la administración pública con su misión de luchar contra la corrupción, desde sus competencias legales de prevención, detección, investigación y sanción.

El universo de instituciones de control en Costa Rica es muy amplio; según la Contraloría General de la República (CGR), más de veintiséis entidades tienen potestades en esta materia. Por lo tanto, para explorar a profundidad el tema que aquí interesa, fue necesario seleccionar tres órganos específicos cuyas funciones mayoritariamente se concentran en la fiscalización: la CGR, la Procuraduría de la Ética Pública (PEP) y la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción (Fapta).

Aumenta denuncia ciudadana en instituciones de control

El análisis del desempeño de las instituciones de control muestra avances en las áreas de detección-recepción de denuncias e investigación. En cambio, es necesario mejorar las acciones encaminadas a la prevención del delito y, junto a ello, revisar los mecanismos sancionatorios para determinar su efectividad en casos probados.

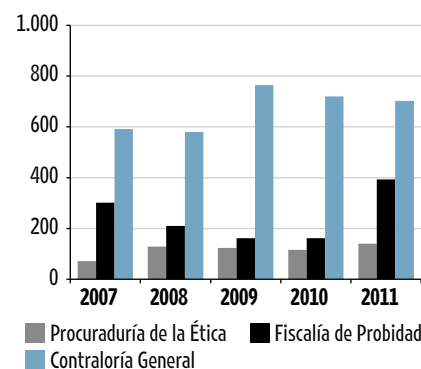
En el área de detección las tres instituciones analizadas han ampliado sus canales para presentar denuncias, que pueden ser personales, telefónicas o por vía electrónica. Los datos indican un aumento de la demanda ciudadana en los últimos cinco años, que ha sido

acompañado de mejoras institucionales (gráfico 5.3). Por ejemplo, la CGR brindó al personal encargado de esta área una capacitación especial para intervenir en procesos penales y, gracias a ello, se ha logrado ejercer un control más continuo y eficaz de las denuncias que se trasladan a sede jurisdiccional. El incremento de las denuncias se ha registrado a pesar de que es poco el avance en las actividades de educación para todo público, campañas masivas y producción de materiales, para incidir de manera más sistemática en la población, con miras a crear una cultura de legalidad y vigilancia ciudadana. Ahora bien, aunque en principio es positivo mejorar este tipo de mecanismos, también se debe tener cautela, ya que no es conveniente que las instituciones de control se transformen en ventanillas de recepción de denuncias. Ciertamente una de sus funciones es promover y facilitar ese proceso, pero su naturaleza trasciende el nivel denunciatorio.

También se han incorporado algunas medidas de protección para los denunciantes, pese a que aún no está legalmente tipificada la protección y confidencialidad de los “testigos de oro” (*whistle blowers*). La CGR y la Procuraduría admiten denuncias

GRAFICO 5.3

Cantidad de denuncias ciudadanas recibidas en las instituciones de control



Fuente: Elaboración propia con base en memorias institucionales.

anónimas. Esta última puede, por ejemplo, iniciar investigaciones de oficio si cuenta con suficiente prueba, aun cuando la denuncia sea anónima.

Es importante seguir ampliando estos canales, teniendo en cuenta que su consolidación demanda la implementación de procesos que permitan mostrar los resultados obtenidos. Para ello se requieren sistemas de registro más precisos y manuales de procedimientos, por medio de los cuales se informe al ciudadano de los requisitos, el trámite interno y el resultado de su denuncia.

Un tercio de los casos de corrupción termina en resolución efectiva

Los datos sobre el flujo de casos circulante en las tres instituciones de control estudiadas indican que, en promedio, una tercera parte de los casos termina con una resolución efectiva, es decir, con medidas que incluyen algún grado de sanción o asignación de responsabilidades, o bien dan paso a una acusación en sede judicial porque hay indicios suficientes para proceder, como es el caso de la Fapta cuando realiza acusaciones fiscales.

Este promedio debe verse considerando las diferencias entre las tres instituciones, pues está fuertemente marcado por el quehacer de la CGR, que es la encargada de fiscalizar el manejo de la Hacienda Pública. Esta entidad emite la mayor proporción de resoluciones con imputación de alguna responsabilidad: 61% en 2011. Le siguen la PEP, con 16% y, muy por debajo, la Fapta, con un 1%, que corresponde a los casos de acusación fiscal. Al observar la serie histórica de los datos (cuadro 5.9) resalta la disminución que muestran en los últimos años los porcentajes de resolución efectiva de la PEP y la Fapta.

Es importante aclarar que, con la información disponible, no es posible emitir un juicio sobre estas cifras. No existe un criterio que indique cuál es el porcentaje “adecuado” de sanción. Lo que sí muestran los datos es la evolución de los indicadores de cada institución. Con base en ello se pueden realizar estudios más pormenorizados.

En este sentido, cabe anotar que la evaluación de la efectividad de las instituciones de control de la corrupción -al igual que las del sistema de administración de justicia en general- requiere

análisis en profundidad que reflejen tanto el flujo de casos, como los procesos internos establecidos para el conocimiento de los asuntos ingresados y el alcance de las respuestas brindadas. El estudio en detalle de los dos últimos aspectos es aún una tarea pendiente.

Aumento de la inversión en instituciones de control de la corrupción

La evolución de los presupuestos en cuatro instituciones encargadas del control de la corrupción -Ministerio Público, CGR, Procuraduría General y Defensoría de los Habitantes- revela que en la última década se registraron aumentos significativos, aunque diferenciados.

Los mayores incrementos corresponden al Ministerio Público y la Procuraduría General, cuyos presupuestos casi se duplicaron entre 2003 y 2011. En la Defensoría de los Habitantes el aumento fue de 60%, y solo en la CGR la dotación de recursos se mantuvo prácticamente igual, en términos reales, a lo largo del período indicado (cuadro 5.10).

Estos datos coinciden con otros

CUADRO 5.9

Relación entre casos terminados y casos con resolución efectiva en las instituciones de control seleccionadas

Institución	Detalle de los casos	2007	2008	2009	2010	2011
CGR ^{a/}	Con resolución	251	207	266	263	431
	Total terminados	591	580	765	720	702
	Porcentaje de resolución efectiva	42%	36%	35%	37%	61%
PEP ^{b/}	Resolución con recomendación	5	3	3	7	7
	Informe con recomendación	13	15	16	8	22
	Total terminados	71	129	123	116	140
	Porcentaje de resolución efectiva	25%	14%	15%	13%	21%
Fapta ^{c/}	Acusación fiscal	36	12	19	11	5
	Total terminados	302	207	162	162	393
	Porcentaje de resolución efectiva	12%	6%	12%	7%	1%
Totales	Total con resolución	305	237	304	289	459
	Total terminados	964	917	1.050	998	1.235
	Porcentaje total de resolución efectiva	32%	26%	29%	29%	37%

a/ CGR: Contraloría General de la República.

b/ PEP: Procuraduría de la Ética Pública.

c/ Fapta: Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción.

Fuente: Elaboración propia con base en memorias institucionales.

CUADRO 5.10

Índice de los presupuestos en las instituciones de control seleccionadas

(base 2003=100, en colones reales deflatados con el IPC de 2003)

Año	Ministerio Público	Contraloría General	Procuraduría General	Defensoría de los Habitantes
1990		84		
1991		95		
1992		93		
1993		104		
1994		72		71
1995		72		65
1996		67		66
1997		64	83	58
1998		69	87	63
1999		79	81	75
2000		96	98	88
2001		100	99	85
2002		104	105	96
2003	100	100	100	100
2004	88	96	103	100
2005	94	90	121	111
2006	100	93	117	101
2007	106	97	123	101
2008	122	100	142	112
2009	146	104	167	125
2010	179	110	190	145
2011	198	107	197	161

Fuente: Elaboración propia con datos de los presupuestos ordinarios de la República y Memorias de la CGR.

hallazgos, presentados en las últimas entregas de este Informe, que documentan el proceso de modernización que se ha llevado a cabo en el sistema de administración de justicia, y que ha sido acompañado de una mayor inversión en recurso físico y humano. Como se puede ver, son precisamente las dos instancias relacionadas con el Poder Judicial las que han registrado los mayores incrementos.

A su vez, esta inyección de recursos ha sido acompañada por un aumento de las funciones en el ámbito de control. Ante tal panorama cabe preguntarse: ¿cuánto más se requiere aumentar?, ¿cómo se está priorizando la distribución de los recursos existentes entre las distintas funciones?, ¿dónde es más efectivo el gasto? La información disponible no permite avanzar en esta discusión. Por ello es necesario dirigir esfuerzos hacia la elaboración de indicadores de desempeño (costo/resultado)

y del proceso interno (calidad de las respuestas), que permitan determinar de manera más precisa, si el aumento en la inversión se ha traducido también en una mayor efectividad en el control de la corrupción.

Dos aspectos más deben considerarse al analizar este tema. El primero es que, como se mencionó anteriormente, en todas las instituciones de control la cantidad de denuncias y procesos abiertos de oficio ha ido en aumento, de manera que, sin duda, se necesitan más recursos para atender esta creciente demanda.

Lo segundo es que los casos que ingresan también son cada vez más complejos. Los “megacasos” de corrupción de los últimos años, por ejemplo, han demostrado que la investigación judicial puede ser muy onerosa, pues implica viajes internacionales y la dedicación exclusiva de una buena parte del personal disponible. En la PEP y

la Fapta la competencia por recursos se agudiza, ya que ambas pertenecen a instituciones que tienen muchos otros mandatos, entre los cuales la lucha contra la corrupción es solo una línea de acción entre otras más prioritarias (como la materia penal, para citar un caso).

Asimismo, la creciente complejidad de los casos obliga a las instituciones a diversificar el perfil profesional de sus funcionarios y a poner mayor énfasis en el trabajo interdisciplinario. La CGR, por ejemplo, está llamada a realizar también fiscalización técnica -no solo financiera y legal-, para lo cual requeriría profesionales en distintos campos: especialistas en temas ambientales para proyectos en esa materia, o economistas y trabajadores sociales para evaluar los gastos en política social. Algo similar sucede en la PEP, cuyo personal en la actualidad está conformado exclusivamente por abogados y abogadas. En la Fapta, para la persecución de delitos “de cuello blanco” también se necesita personal altamente especializado en redes criminales transnacionales, sistemas informáticos y peritajes financieros, entre otros.

En síntesis, es claro que la lucha contra la corrupción requiere más inversión, pero esta deber ser acompañada por una estrategia institucional que asigne y utilice de manera eficiente los recursos. En este sentido, uno de los principales retos sigue siendo establecer mecanismos para evaluar las acciones realizadas por los órganos de control y su impacto real en la corrupción.

Rendición de cuentas y acceso a información son débiles en los órganos de control

Resulta paradójico que las mismas instituciones encargadas de mejorar la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión pública muestren debilidades en esta materia. Esto quedó evidenciado en el proceso de recopilación de datos para completar el cuestionario del Mesicic y, por esta vía, obtener insumos para el presente capítulo, ya que fue difícil acceder a información sobre las labores que realizan esas entidades.

La dificultad se presentó sobre todo

en las áreas relacionadas con el proceso de toma de decisiones, la de rendición de cuentas y los controles internos de las instituciones. No hay protocolos escritos para procedimientos importantes, ni información de fácil acceso sobre plazos, requisitos y criterios para la toma de decisiones. En general, la ciudadanía desconoce el trámite que sigue una denuncia, cómo se seleccionan los casos por investigar, cuáles son los filtros y las etapas que se siguen en esos procesos.

Por otra parte, en virtud de su función como órganos de control y rendición de cuentas, en estas entidades el manejo y disponibilidad de información sobre su propio desempeño deberían ser sistemáticos, rigurosos y bien documentados, de manera que además sirvan de ejemplo para el resto de las instituciones públicas.

El quehacer de estas entidades no se encuentra bien retratado en sus sistemas de registro de información. La gestión en este ámbito incluye el diseño de sistemas estadísticos que permitan monitorear de manera completa, oportuna y veraz el trabajo institucional. La recopilación de datos debe cumplir con protocolos de validez y calidad, y se deben asignar responsables para la alimentación y mantenimiento de los registros estadísticos y documentales. Posteriormente se necesitan mecanismos de procesamiento y análisis de la información, para que ésta sirva de retroalimentación, no solo para mejorar los procesos, sino también para rendir cuentas a la ciudadanía. Y el último componente es la divulgación, que debe hacerse en diversos formatos y de manera amigable con los distintos públicos meta.

En vista de que los informes anuales de labores y las páginas *web* de las instituciones son dos canales básicos para rendir cuentas a la población, se consultaron esas fuentes y se pudo constatar que, en algunos casos, la manera en que se transmite la información no es la más adecuada para incentivar el interés y la participación de la ciudadanía en los procesos de fiscalización. Así sucede con la PEP y la Fapta: dado que la primera pertenece a la Procuraduría

General de la República y la segunda al Ministerio Público-Poder Judicial, su rendición de cuentas se presenta en el marco general de las instituciones que las contienen y es difícil extraer información desagregada sobre sus funciones. Ninguna de estas entidades publica un informe de labores por separado, ni tampoco cuenta con un sitio propio en Internet.

Las principales limitaciones de los informes de labores -no solo en los órganos de control, sino en toda la administración pública- son:

- Escasa publicidad: los informes no se divulgan ampliamente, ni son insusceptibles para la ciudadanía organizada o los medios de comunicación (salvo algunos temas puntuales del informe de la CGR).
- Falta de seguimiento: no se realizan análisis diacrónicos que muestren la evolución de asuntos que en anteriores informes se señalaron como cruciales. Los temas que se mencionan en un año, desaparecen al siguiente.
- No hay series históricas de datos que permitan identificar tendencias y establecer líneas de base para comparar los principales indicadores de la institución.
- Falta desarrollar indicadores de desempeño: es necesario contar con indicadores diseñados por las mismas instituciones para monitorear su progreso en áreas como: tasas de éxito de los casos, cobertura de población según mandatos, evaluación de personal, duración y costos de los procesos, entre otros.

En cuanto a las páginas en Internet, en una evaluación reciente se elaboró un *ranking* de instituciones públicas con base en las fortalezas de sus sitios en Internet. Solo la CGR se ubicó entre los diez primeros puestos, mientras que el Ministerio Público ocupó el puesto 83 de una lista de 126 páginas (Barahona y Elizondo, 2011). En todos los casos se observaron limitaciones de interacción con el público -especializado

o no- puesto que se trata de sitios de divulgación, no interactivos, que a lo sumo permiten realizar transacciones simples (no trámites finales). Además, la información que presentan carece de mediación para públicos meta (comunicadores, grupos de la sociedad civil, estudiantes, etc.), lo que limita la difusión de material muy valioso preparado por las instituciones, pero que no es de fácil comprensión para la ciudadanía en general.

Convivencia ciudadana

El respeto a las reglas del juego democrático, incluso en las situaciones de mayor inestabilidad y tensión social, es un requisito esencial para la consolidación de la democracia. Las soluciones a los problemas deben ser fruto de la expresión ciudadana mediante las vías que brinda el mismo sistema político para resolver los conflictos (Linz y Stepan, 1996).

La información de este apartado da cuenta de un deterioro en los principales indicadores que se utilizan para medir la adhesión de la ciudadanía costarricense a la democracia y sus instituciones. No obstante, se constata que existen y se respetan las condiciones para que las personas ejerzan con plena libertad los derechos de organización y movilización social, tal y como demuestra el significativo incremento de las acciones colectivas registrado en el 2011. Por ello, la aspiración de una ciudadanía capaz de participar activamente en la conformación de la opinión pública se cumplió de manera satisfactoria durante el año de estudio.

Drástica caída del apoyo específico y difuso al sistema político

Como es habitual, cada vez que hay nuevos datos disponibles sobre el apoyo ciudadano a la democracia como forma de gobierno, lo que se conoce como “apoyo difuso” al sistema, este capítulo incorpora esa información para examinar los avances o retrocesos en esta materia.

La literatura especializada distingue dos tipos de apoyo a los sistemas políticos. En primer lugar, existen evaluaciones

generales, relacionadas con el apoyo a los principios, valores y normas sobre los que se fundamenta el sistema político; esto es lo que se denomina apoyo difuso. Por otro lado, los individuos evalúan aspectos más particulares de los regímenes, asociados al desempeño de las instituciones, gobiernos y partidos; esto se conoce como apoyo específico (Easton, 1975). El apoyo difuso indica en qué medida los ciudadanos reconocen el sistema como legítimo. Un apoyo alto significa que las personas aceptan obedecer la autoridad de las instituciones para adoptar decisiones que vinculan al conjunto de la población. Por el contrario, un bajo apoyo al sistema indicaría la existencia de cuestionamientos a la legitimidad que, eventualmente, podrían incidir en episodios de inestabilidad política (Vargas-Cullell et al., 2006).

Por varios años la principal fuente de estos datos han sido las distintas ediciones de la encuesta *Barómetro de las Américas*, desarrollada y aplicada por el profesor Mitchell Seligson y sus colegas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop, por su sigla en inglés), en la Universidad de Vanderbilt. Este grupo de expertos ha estudiado en profundidad la evolución de las experiencias y valores democráticos en las sociedades latinoamericanas y, a partir de las últimas dos encuestas, en Estados Unidos y Canadá. De acuerdo con el estudio de 2012, el apoyo difuso promedio al sistema político costarricense registró su nivel más bajo desde su primera medición en 1978: 56 puntos en una escala de 0 a 100. Nunca antes la cifra de Costa Rica había sido igual o menor a 60 puntos (gráfico 5.4). Esta caída profundiza una tendencia de largo plazo que muestra un declive en el apoyo al sistema, y que ha coincidido con un período de deterioro y recomposición del sistema de partidos, volatilidad en las preferencias electorales, escándalos de corrupción y menores niveles de participación política.

En esta oportunidad, la reducción del apoyo difuso fue acompañada por una pérdida de apoyo específico. En el período 2004-2012, los cinco componentes del apoyo al sistema registraron

descensos. En cuatro de ellos el valor del índice disminuyó en más de 10 puntos en la escala de 100 unidades (gráfico 5.5). Los rubros que experimentaron las caídas más significativas durante estos ocho años son el orgullo por el sistema político (15 puntos menos en 2012 que en 2004), el apoyo al sistema político y la percepción de que los tribunales de justicia garantizan un juicio justo (ambos con una merma de 12 puntos en el mismo período). A la fecha de redacción de este capítulo aún no se disponía de los datos comparados para el resto de naciones del continente americano.

Relación positiva entre opinión de la labor presidencial y la actividad económica

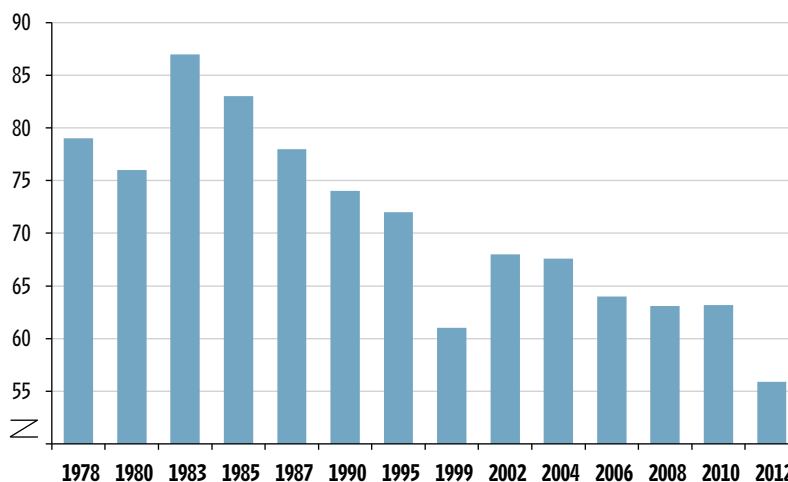
Para esta edición del Informe se indagó sobre el comportamiento histórico de la opinión ciudadana con respecto a la labor del presidente de la República,

un asunto medular en cualquier democracia. La fuente de los datos son los estudios de opinión pública realizados por la empresa Unimer entre enero de 1995 y abril de 2012²⁰. En las encuestas respectivas los entrevistados evaluaron la gestión del mandatario usando una escala de cinco puntos que va de “muy buena” a “muy mala”.

La serie temporal que se utiliza para este análisis incluye 37 observaciones, una extensión que si bien no es la ideal, puede considerarse razonable para un estudio de estas características. La serie no es balanceada, es decir, tiene vacíos (debido a estudios de opinión no disponibles o estudios en los que no se incluyó la pregunta sobre el tema que aquí se analiza) en uno o más meses en varios años del período. Dada esta situación, se asume que si la serie muestra una dependencia temporal determinada, ello se debe a un aspecto no

GRAFICO 5.4

Índice de apoyo promedio al sistema político^{a/} en Costa Rica. 1978-2012^{b/}



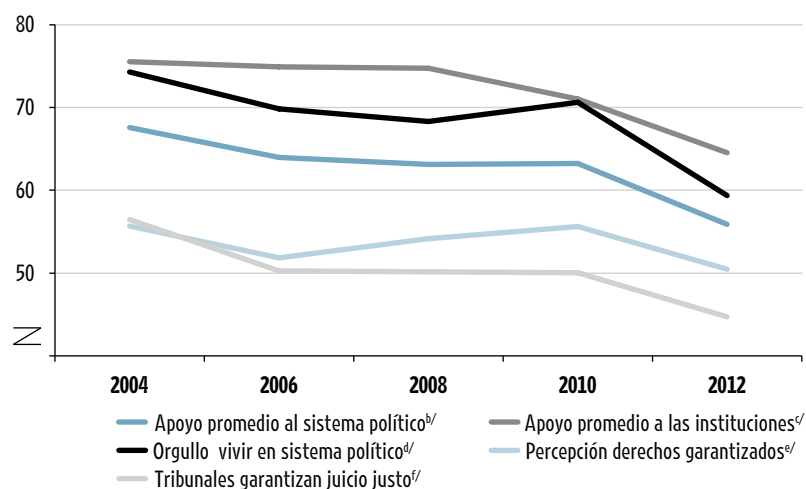
a/ Tomando como fuente la encuesta *Barómetro de las Américas*, el índice de apoyo promedio al sistema político se calcula sacando el promedio de las respuestas a las siguientes preguntas (se utiliza una escala de 1 a 7):

- ¿Hasta qué punto cree usted que los tribunales de justicia de su país garantizan un juicio justo?
- ¿Hasta qué punto tiene usted respeto por las instituciones políticas de su país?
- ¿Hasta qué punto cree usted que los derechos básicos del ciudadano están bien protegidos por el sistema político de su país?
- ¿Hasta qué punto se siente usted orgulloso de vivir bajo el sistema político de su país?
- ¿Hasta qué punto piensa usted que se debe apoyar el sistema político de su país?

b/ Los estudios de 1978, 1980, 1983, 1985, 1990, 1995 y 2002 usaron una muestra del Área Metropolitana de San José. En los demás casos se utilizó una muestra nacional.

Fuente: Elaboración propia con datos de Lapop.

GRAFICO 5.5

Promedio en los componentes^{a/} del apoyo al sistema

a/ En todos los casos, y con base en la encuesta *Barómetro de las Américas*, los promedios de los componentes se calcularon sacando el promedio de las respuestas a las preguntas que se citan en las siguientes notas.

b/ ¿Hasta qué punto piensa usted que se debe apoyar el sistema político de Costa Rica?

c/ ¿Hasta qué punto tiene usted respeto por las instituciones políticas de Costa Rica?

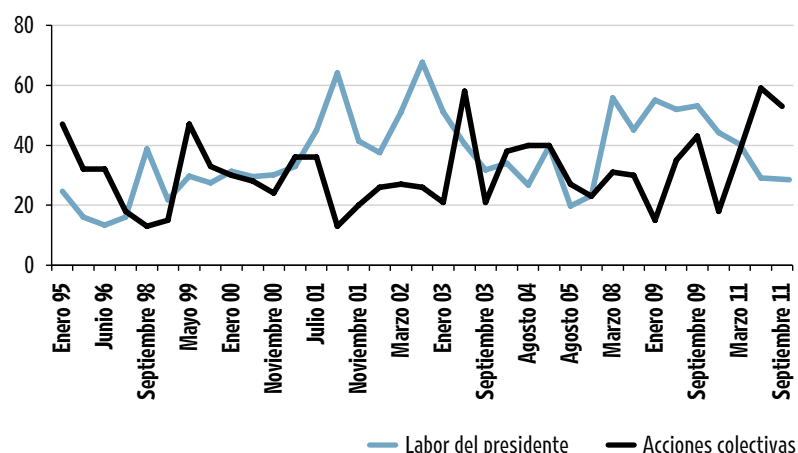
d/ ¿Hasta qué punto se siente usted orgulloso de vivir bajo el sistema político de Costa Rica?

e/ ¿Hasta qué punto cree usted que los derechos básicos del ciudadano están bien protegidos por el sistema político de Costa Rica?

f/ ¿Hasta qué punto cree usted que los tribunales de justicia de Costa Rica garantizan un juicio justo?

Fuente: Elaboración propia con datos de Lapop, 2012.

GRAFICO 5.6

Labor del presidente y acciones colectivas. 1995-2012^{a/}
 (porcentaje de respuesta buena o muy buena y número de acciones colectivas)


a/ En la serie de acciones colectivas la cifra registrada en agosto de 2004 se reemplazó por el promedio del año, por tratarse de un valor pico que altera el análisis. No se incluye datos para 1997, 2006, 2007 y 2010.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de acciones colectivas y estudios de opinión de Unimer.

sistemático. Teniendo en cuenta estas particularidades, en esta sección se exploran dos asuntos puntuales. En primer lugar interesa determinar si la opinión acerca de la labor del presidente exhibe un patrón temporal definido, y en segundo lugar se busca identificar los factores contextuales que están asociados a la percepción ciudadana sobre esa gestión.

Para determinar la existencia o no de un patrón temporal en las valoraciones sobre la labor presidencial, se utilizaron los datos obtenidos al formular la siguiente pregunta: “En su opinión, la labor que está realizando el Presidente de la República es...?” Las respuestas se clasificaron en una escala de cinco puntos que varía entre “muy buena” y “muy mala”. De esta forma se determinó que, en promedio, un tercio de los consultados (36%) evaluó la labor del mandatario como buena o muy buena. En términos generales, la proporción de esas dos categorías en la segunda mitad de la década del 2000 y los primeros años de la presente fue menor que en la primera mitad de la década. Así, la evaluación de la presidenta Chinchilla es baja en comparación con quienes le antecedieron y semejante a la del presidente Figueres a mediados de los años noventa.

Al igual que sucede con otras variables políticas, la serie histórica sobre la labor del presidente evidencia un patrón temporal caracterizado por mejores calificaciones al inicio y menos favorables conforme se acerca el final de la gestión. Las fluctuaciones se concentran fundamentalmente a mitad de período. Este comportamiento se asemeja, pero en sentido inverso, al que ha sido identificado por el *Informe Estado de la Nación* para el caso de las acciones colectivas. De hecho, existe una relación inversa entre el número de acciones colectivas y la calificación de la labor presidencial (correlación = -0,19). En otras palabras, a mayor número de acciones colectivas en el mes en que se realizó el estudio de opinión, menor es el porcentaje de ciudadanos que califica como muy bueno o bueno el desempeño del mandatario (gráfico 5.6).

Como se mencionó, el segundo tema de interés en este análisis son los factores (económicos o políticos, por ejemplo) que están asociados a la evaluación de la labor presidencial. Para explorar este asunto se usaron modelos de regresión estadística para series de tiempo, con el fin de determinar si existe relación entre las opiniones sobre el mandatario y los siguientes factores:

- El comportamiento de la economía; se indagó si una economía con mejores rendimientos explica una mejor evaluación.
- La distancia temporal con las elecciones nacionales; se investigó si conforme se acercan las elecciones la valoración mejora o empeora o, lo que es lo mismo, si el ciclo electoral tiene algún efecto en la opinión sobre el presidente.
- La cantidad de acciones colectivas.

En síntesis, se empleó como variable dependiente la labor del presidente y como variables independientes la actividad económica, el ciclo electoral y la protesta social.

En el análisis basado en el desempeño de la economía se utilizó el índice mensual de actividad económica (IMAE) en tres escenarios distintos: i) el índice con un rezago de tres meses a la fecha del estudio de opinión, ii) el cambio absoluto con respecto al mes anterior a esos tres meses de rezago, y iii) el promedio del índice en los tres meses previos. En el segundo caso se consideró la cantidad de meses que faltaban para cada elección nacional, tomando como punto de partida el mes en que se realizó la encuesta de Unimer. Finalmente, para conocer el alcance del tercer factor se usó la cantidad de acciones colectivas registradas en el mes del estudio de opinión.

La expectativa en torno a este ejercicio era encontrar un efecto positivo entre el desempeño de la economía y la calificación de la buena labor presidencial, y efectos negativos entre esa evaluación y los otros dos factores, la protesta social y el ciclo electoral.

Los análisis de regresión estadística para series de tiempo (R^2 del modelo es igual a 0,20) generaron dos hallazgos relevantes. Por un lado, en los tres casos examinados los efectos de las variables independientes sobre la variable dependiente se dieron en la dirección esperada (positiva con respecto al primer factor y negativa en los otros dos). Por otro lado, la actividad económica fue la única variable independiente que tuvo un efecto estadísticamente significativo en la variable dependiente (sin grandes diferencias entre los tres escenarios considerados).

Para una mejor comprensión de estos resultados, se estimaron las probabilidades de que la evaluación del presidente sea muy buena o buena utilizando distintos valores del IMAE. Como se aprecia en el gráfico 5.7, la probabilidad de que un mayor porcentaje de personas haga una buena valoración de la gestión presidencial aumenta conforme se incrementa el índice de actividad económica.

Acciones colectivas se disparan en 2011

Contrario a lo sucedido en los últimos años, durante el 2011 la protesta social tuvo un notable incremento. Se contabilizaron 632 acciones colectivas,

muy por encima de las cifras registradas en 2010 (340) y 2009 (394). El comportamiento interanual también reflejó un cambio sustancial con respecto a años anteriores.

Considerando el período 1995-2011, en promedio hubo 34 acciones colectivas por mes. Típicamente, el primero y último trimestres del año son más calmos, en tanto que marzo, julio y agosto suelen ser los meses de mayor actividad en esta materia.

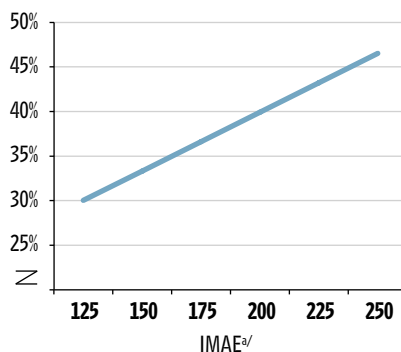
En 2011 ese patrón cambió sustancialmente. La movilización se dio de manera generalizada durante los últimos siete meses del año, con un significativo incremento en noviembre, mes que suele ser bastante calmo en la serie de tiempo (gráfico 5.8). En este coincidieron los quince días de huelga de los anestesiólogos de la CCSS; los diez días de huelga de los empleados de la Imprenta Nacional por diferencias con el Ministerio de Trabajo sobre la convención colectiva; y el pico más alto de movilizaciones de diferentes grupos contra el plan fiscal promovido por el Gobierno.

Al analizar la información por cuatrienios, se observa que hacia la mitad del período todas las administraciones han tenido un evento particular que dispara la movilización social muy por encima de los niveles promedio. En la de Figueres Olsen sucedió en 1995 con la huelga de educadores encabezada por el Magisterio Nacional. Estas protestas, que duraron aproximadamente 32 días, se dieron por las reformas al régimen de pensiones contenidas en un paquete más amplio de reformas institucionales acordadas mediante el llamado “Pacto Figueres-Calderón”, y que en general tendían a reducir el Estado e impulsar mayor apertura económica.

El siguiente “pico” destacable se dio en el 2000, en la administración Rodríguez Echeverría. En este caso fueron las movilizaciones contra el “Combo del ICE” en claro rechazo de la ciudadanía ante las intenciones de privatización y apertura del monopolio de telecomunicaciones. En el gobierno de Pacheco de la Espriella se dio otra amplia movilización en el 2004 por el monopolio de la revisión técnica vehicular (RTV).

GRAFICO 5.7

Probabilidades de una buena opinión sobre la labor presidencial, según niveles de actividad económica

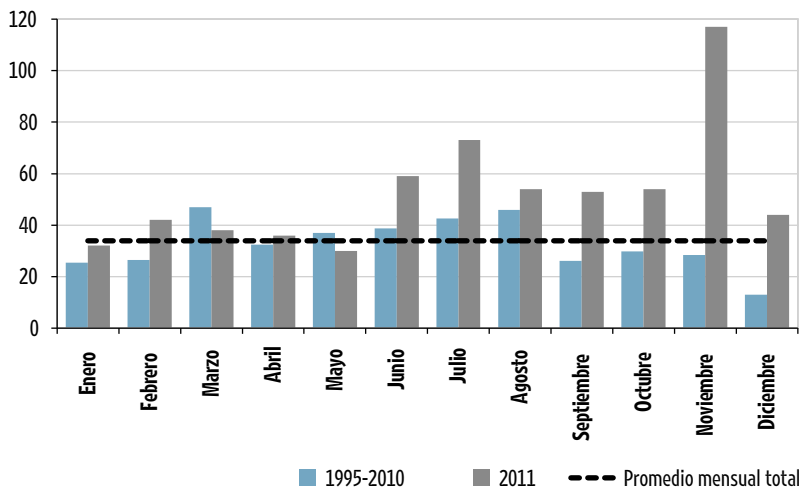


a/ Índice mensual de actividad económica.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de acciones colectivas y estudios de opinión de Unimer.

GRAFICO 5.8

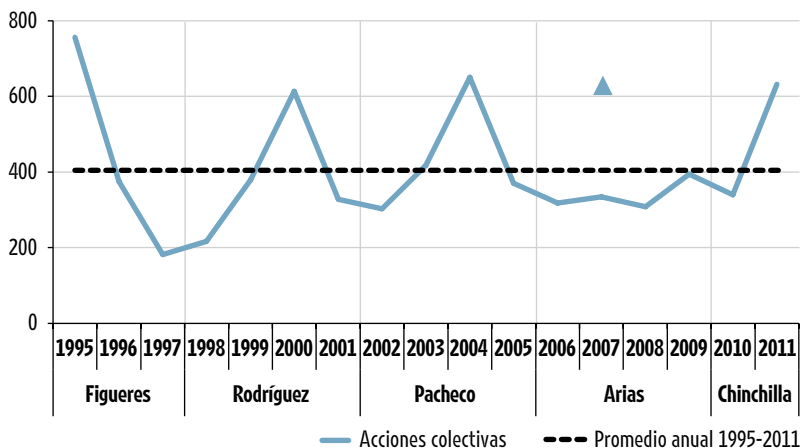
Acciones colectivas registradas por mes (promedio mensual)



Fuente: Elaboración propia con base en Ramírez-Alfaro, 2012.

GRAFICO 5.9

Acciones colectivas registradas por año, según administración (promedio anual)



▲: En el 2007, la base de datos no registró el otro pico de acciones colectivas sobre el TLC, porque en el contexto del referéndum, la movilización se canalizó bajo el formato de una campaña electoral entre las dos posiciones -a favor y en contra- y no en forma de protesta ciudadana. No obstante este fue otro momento de alta movilización ciudadana.

Fuente: Elaboración propia con base en Ramírez-Alfaro, 2012.

el elemento disparador fue mucho más difuso. Más aun, no hubo un solo caso que aglutine la protesta social durante ese año. Más bien se observa una atomización del descontento en múltiples sectores que se movilizaron en un período corto y por diferentes asuntos. Esto generó un efecto acumulativo que se reflejó, sobre todo, en el segundo semestre del año. Entre los temas que movizaron a la ciudadanía están la reforma fiscal, la crisis financiera de la CCSS, el incremento del derecho de circulación de las motocicletas, temas ambientales, y otros de tipo laboral como las diferencias por la convención colectiva de los trabajadores de la Imprenta Nacional, entre otros (gráfico 5.9).

Pareciera no obstante que hay un común denominador en los puntos de máxima expresión de la protesta: la defensa de la institucionalidad estatal y los beneficios derivados de ella para algunos grupos de la sociedad. Ya sea por el régimen de pensiones, el monopolio del ICE, el de revisión técnica en manos del Estado, la apertura económica, o el plan fiscal en conjunto con la crisis de la CCSS y convenciones colectivas; en todos los casos hay puntos comunes que llevan a señalar la resistencia de amplios grupos de la sociedad contra reformas que intentan cambiar, de manera sustantiva, las competencias u obligaciones del Estado. Un análisis aun pendiente debiera desentrañar, mediante revisión cualitativa a profundidad, los factores particulares que motivaron estos ciclos de protesta y la red de actores involucrados en los mismos.

Protestas de empleados públicos asociadas a cambios económicos

En las dos últimas ediciones del *Informe Estado de la Nación* se corrieron análisis para establecer los posibles factores que motivaban la movilización social en el país. En esas entregas se indicó que aunque poco sincronizada, existe una relación entre los ciclos económicos, medidos por el índice mensual de actividad económica (IMAE), y los ciclos de acciones colectivas.

Considerando que la serie de tiempo de acciones colectivas fue ampliada a diecisiete años (1995-2011) se volvieron

En 2007, durante la administración Arias Sánchez también hubo una amplia movilización a raíz del referéndum sobre el TLC. No obstante, y como se explicó en detalle en el Decimosexto Informe (2010), la base de datos no registró este “pico” de acciones colectivas porque en el contexto del referén-

dum, la movilización se canalizó bajo el formato de una campaña electoral entre las dos posiciones -a favor y en contra- y no en forma de protesta ciudadana²¹.

Finalmente, en el 2011 la administración Chinchilla también enfrentó un aumento considerable del conflicto social. Lo novedoso es que en este caso

a correr los análisis de estacionalidad entre diversas variables. Un primer hallazgo confirma que las acciones colectivas totales mantienen una relación positiva, aunque aún poco sincronizada con la actividad económica del país (R^2 del logaritmo natural = 0,156).

No obstante, al analizar los ciclos por actores responsables de las acciones colectivas sí se observan diferencias. Los resultados mostraron que en general, la actividad económica del país es una buena explicación para la protesta social desarrollada por los empleados públicos. Se encontró una relación positiva entre la movilización de los empleados públicos y el IMAE (R^2 del logaritmo natural = 0,359). Es decir, cuando la actividad económica del país se deteriora, los empleados públicos tienden a protestar más, y viceversa, cuando la economía mejora las acciones colectivas de estos grupos tienden a reducirse (gráfico 5.10).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ACCIONES COLECTIVAS, véase Ramírez-Alfaro, 2012, en www.estadonacion.or.cr

Administración de la justicia

Al observar los principales indicadores agregados del Poder Judicial, el 2011 marca un punto positivo con respecto a los últimos años. Hubo mejoras en la productividad por juez y se redujo la presión de casos que ingresan anualmente al sistema. Además, el proceso de modernización desarrollado en años recientes ha sido complementado con reformas de tipo organizativo que muestran resultados favorables. Los tribunales de flagrancia son un buen ejemplo. Por medio de esas instancias se ha vuelto más expedita la tramitación de casos en que los imputados han sido sorprendidos *in fraganti*. Con ello el sistema de administración de justicia se acerca al principio de justicia pronta, aunque en otras materias todavía debe avanzar más en la agilización de los procesos.

El acatamiento de las sentencias de la Sala Constitucional sigue siendo alto, aunque en 2011 se registró un leve descenso con respecto a 2010, pero en general el país mantiene el respeto al Estado de derecho, en apego al principio de justicia cumplida.

No obstante, hay un aspecto en el cual el sistema de administración de justicia no envía un mensaje positivo, y se refiere a sus actuaciones en el plano político. En el 2011 ocurrieron varios hechos que fueron objeto de una amplia cobertura mediática y que le depararon a la Corte Suprema de Justicia severas críticas de la opinión pública, hasta el punto de generar cuestionamientos en torno a su independencia y autonomía. Situaciones como estas no corresponden al rol tradicional -jurídico- de la institución y, de continuar, pueden lastimar la imagen y la legitimidad del Poder Judicial.

Mejoran los indicadores agregados de desempeño judicial

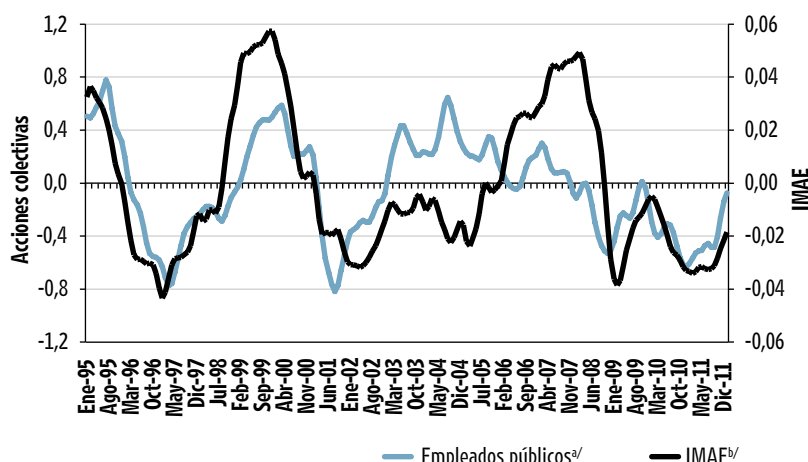
El *Decimoséptimo Informe Estado de la Nación* reportó que los indicadores de desempeño del Poder Judicial mostraban un deterioro importante, tanto en comparación con el año inmediato anterior, como en su lectura de más largo plazo. En el 2011, esa tendencia pareció revertirse en algunos de los principales datos analizados (cuadro 5.11).

Tres indicadores, en particular, describen el desempeño del Poder Judicial: i) la entrada neta de casos por juez, ii) los casos terminados netos por juez y iii) los casos activos por juez, también conocido como congestión o mora judicial. En estos ámbitos, el año bajo análisis registró dos hechos positivos. Uno de ellos es que la entrada neta por juez (666) se redujo luego de dos años de estancamiento, y fue la segunda más baja desde 2005, y el otro resultado, mucho más significativo, tiene que ver con la productividad por juez, es decir, la cantidad de casos promedio que cada juez resuelve por año.

En anteriores Informes se señaló que la labor de los operadores de justicia enfrenta un dilema de eficiencia: más jueces resuelven cada vez menos casos en promedio. Pero en 2011 esta situación se revirtió, ya que el número de casos terminados por juez ascendió a 618, en contraste con 599 en 2010. Si esta tendencia se mantiene hasta llegar a los mejores niveles observados a inicios de la década de 2000, es de

GRAFICO 5.10

Relación entre el ciclo económico y las acciones colectivas. 1995-2011



a/ Logaritmo natural del total de acciones colectivas realizadas por empleados públicos.

b/ Logaritmo natural del índice mensual de actividad económica.

Fuente: Meneses, 2012. Uso del filtro Hodrick-Prescott.

CUADRO 5.11

Indicadores del desempeño del Poder Judicial

Indicador	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Uso del sistema judicial							
Litigiosidad por mil habitantes ^{a/}	113	113	120	129	145	143	142
Total de abogados por 100.000 habitantes	372	378	385	403	404	419	434
Entrada neta anual por juez de primera instancia	683	708	740	649	678	677	666
Desempeño judicial							
Productividad por juez ^{b/}	669	674	682	574	589	599	618
Casos activos por juez	628	636	676	589	630	709	746
Recurso humano disponible							
Personal del Poder Judicial por 100.000 habitantes	179	180	183	214	220	227	228
Número de habitantes por juez	5.237	5.367	5.207	4.317	4.063	4.111	4.052
Presupuesto							
Gasto real en justicia por habitante (en dólares) ^{c/}		43,9	50,6	64,9	73,1	91,4	117,3
Costo medio por caso terminado (en dólares) ^{d/}		381,9	424,4	529,2	556,0	706,5	796,9
Procesos abreviados							
Porcentaje de asuntos penales resueltos por conciliación	3,1	3,5	3,3	2,3	1,4	1,5	1,6
Porcentaje de asuntos laborales resueltos por conciliación	5,2	5,1	6,0	4,6	5,5	8,8	7,7

a/ Corresponde al número de demandas o denuncias interpuestas por cada mil habitantes.

b/ La productividad por juez se calcula dividiendo los casos netos terminados en primera instancia, entre la cantidad de jueces de primera instancia.

c/ Corresponde al gasto en justicia, deflatado con el índice de precios al consumidor, cuya base es julio de 2006. Esta cifra se divide entre la población total. La serie en colones constantes se convierte a dólares de julio de 2011. El dato para el 2011 es preliminar.

d/ El costo en términos reales se deflata con el índice de precios al consumidor, cuya base es julio de 2006. La serie en colones constantes se convierte a dólares de julio de 2011. El dato para el 2011 es preliminar.

Fuente: Elaboración propia con base en Solana, 2012.

esperar que la cantidad de casos activos disminuya considerablemente en los próximos años.

El indicador de casos activos por juez se comportó de manera opuesta a los dos anteriores: no solo tuvo un aumento considerable, sino que además registró el valor más alto de los últimos siete años: 746 casos activos por juez. Por consiguiente, cobra fuerza la hipótesis -sostenida por jerarcas del Poder Judicial- de que este dato esconde una importante sobrestimación, por problemas de actualización en los expedientes. Es decir, en apariencia hay despachos que, al finalizar el trámite de un asunto, no están poniendo al día el expediente respectivo y, por ende, el caso sigue apareciendo en el sistema como pendiente. Esta situación impide determinar con precisión cuánto de la variación interanual en la mora judicial se debe a la desactualización

de los expedientes, y cuánto corresponde efectivamente a un aumento de los asuntos pendientes. A ello hay que sumar las características particulares de otras materias, que reportan casos abiertos por largos períodos aunque no estén pendientes de trámite por parte de la administración, como sucede, por ejemplo, en materia de pensiones alimentarias.

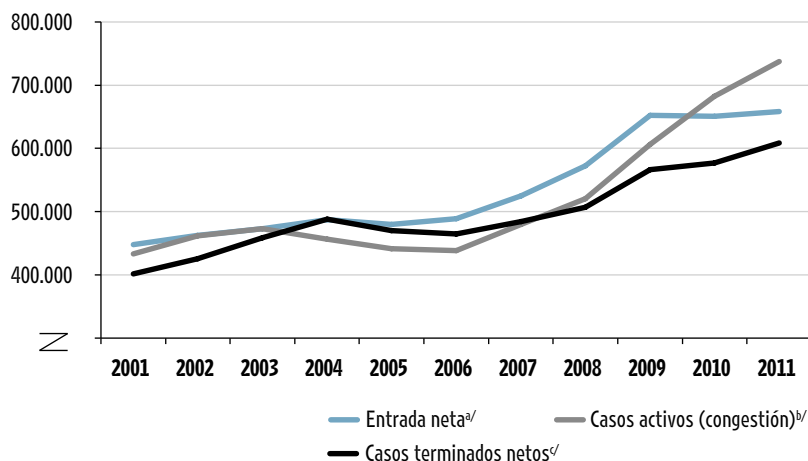
Sin embargo, el problema no es solo de sobrestimación. En el *Decimoséptimo Informe Estado de la Nación* se reportó también que en los últimos años la presión de casos activos es tal, que desde 2008 el recurso humano disponible no logra disminuir el tiempo que toma conocer todos los expedientes. Con base en una revisión histórica de los indicadores y su proyección al 2015, los casos activos, tal como se registran actualmente, requieren cada vez más recursos y el tiempo promedio para resolverlos aumenta año con año.

Al observar el comportamiento histórico de los datos absolutos, es de esperar que, conforme la entrada neta se reduce y la productividad aumenta, los casos activos también disminuyan. Así sucedió entre 2000 y 2006, pero tal situación aun no es evidente en los indicadores de 2011 (gráfico 5.11). Por ello es necesario hacer una revisión del procedimiento que se sigue para actualizar los expedientes, así como de la forma en que se recolectan y validan las estadísticas de los despachos judiciales.

Pero, más importante aún, se requiere una estrategia renovada del Poder Judicial para recuperar los niveles de desempeño que mostró al inicio de la década pasada. En esos años la productividad de los jueces mejoraba en forma sostenida, la cantidad de casos activos se reducía significativamente y, con ello, los tiempos para conocer la totalidad de casos pendientes era menor

GRAFICO 5.11

Congestión en el Poder Judicial y brecha entre casos entrados y terminados por año. 2001-2011



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, 2012.

a doce meses. Estos buenos resultados se dieron a pesar de que, en el mismo período, la entrada neta de casos se mantuvo constante o incluso aumentó.

Cambios internos mejoran el flujo de casos judiciales

Buena parte de los cambios favorables en el desempeño judicial es producto de reformas sustantivas en la organización y los procedimientos para impartir justicia. En ese sentido destacan, entre otras, la instauración de los tribunales de flagrancia, la entrada en vigencia del Código Procesal Contencioso Administrativo, que ha atenuado la presión de casos ingresados en la Sala Cuarta, y algunas medidas adoptadas por el Ministerio Público para reducir los casos en trámite en materia penal.

La creación de los tribunales de flagrancia, en 2008, permitió separar los casos penales que requieren un proceso ordinario, de aquellos en que se detiene a la persona mientras comete el delito. Los datos acumulados al 2011 muestran que el uso de este procedimiento ha generado al menos dos mejoras

significativas: i) el tiempo de respuesta del Poder Judicial en materia penal es menor y, con ello, el sistema se acerca al principio de justicia pronta, y ii) se ha reducido la presión de más casos pendientes por largo tiempo. No obstante, a pesar de sus buenos resultados, la aplicación de este mecanismo también ha tenido efectos en otras áreas, particularmente en la sobrepoblación carcelaria (recuadro 5.7).

Otra reforma importante se deriva de la entrada en vigencia del Código Procesal Contencioso Administrativo, en enero de 2008. Esa norma permite que determinados recursos de amparo sean tramitados por instancias de la materia contenciosa, y gracias a ello se ha reducido la entrada de casos en la Sala Constitucional. En 2009 esta Sala registró la mayor entrada desde su creación (18.852), pero en los dos años siguientes el valor de esta variable descendió de manera sostenida, hasta llegar al nivel más bajo del último quinquenio (16.293) en 2011. La causa de esa disminución proviene en parte, de la menor entrada de recursos de amparo (17.150 en el 2009 y 14.387 en 2011).

Un tercer cambio significativo se dio en el 2010, al crearse el Juzgado Especializado de Seguridad Social, con sede en San José. Esta instancia ha contribuido a aliviar el exceso de trabajo que afrontaba el Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito Judicial de San José y, por ende, a agilizar la resolución de los casos. La duración promedio se ha reducido en casi cuatro meses con respecto a la reportada en el 2009, al pasar de 31 meses y 3 semanas, a 28 meses.

En otros casos, el cambio en los indicadores del desempeño judicial obedece a modificaciones procedimentales que no generan una mejoría real en las materias evaluadas, pero sí un cambio en el indicador correspondiente. Así sucede con algunas políticas establecidas por el Ministerio Público que permitieron reducir, después de cuatro años de fuertes aumentos, el número de casos entrados en materia penal. En el 2011 se registró una disminución de casi 14.500 denuncias (6%), atribuible sobre todo a los casos de infracción a la Ley de Psicotrópicos, los cuales pasaron de 64.217 en 2010, a 49.517 en 2011 (14.700 menos), específicamente en las denuncias por tenencia o posesión de drogas. En este tema, el Ministerio Público²² dispuso que ese organismo no participe en los casos de decomiso de droga de uso no autorizado que no estén vinculados a alguna actividad delictiva, es decir, aquellos casos en que la Fiscalía considere que la droga decomisada es para consumo propio de la persona detenida.

Antigüedad de expedientes da cuenta de dilación en procesos judiciales

A falta de datos precisos sobre la duración promedio anual de cada materia, para esta entrega del *Informe Estado de la Nación* se hizo una indagación con base en la antigüedad de los casos en cinco materias: penal, civil, laboral, familia y agraria. Para ello se determinó cuántos casos tenían más de dieciocho meses de estar en trámite (gráfico 5.12).

Esta medición es utilizada como una aproximación para estimar los tiempos de respuesta del Poder Judicial.

RECUADRO 5.7

Efectos de los tribunales de flagrancia

Con la instauración de los tribunales de flagrancia, el sistema de administración de justicia ha obtenido resultados en dos sentidos: en lo positivo destaca la resolución de casos con sentencias condenatorias en períodos mucho menores que la materia penal en general; lo negativo es la presión que esto ejerce sobre las cárceles del país.

En cuanto a la duración de los casos, los expedientes resueltos por sentencia en los tribunales penales mostraron su valor más alto en el 2008 (25 meses y 1 una semana), año que coincidió con la apertura, en el mes de octubre, de los tribunales de flagrancia. En el trienio siguiente (2009-2011) se registró una disminución de hasta cinco meses con respecto al 2008. En conjunto, estas instancias reportaron, solo en el año 2011, casi el 18% de las sentencias dictadas en los tribunales penales, con una duración promedio inferior a un mes.

Ahora bien, si se eliminan las sentencias de los tribunales de flagrancia, el resultado indica que la duración de los casos en materia penal no ha registrado cambios importantes. Entre 2007 y 2010, un juicio

en ese ámbito tomó en promedio 24 meses (dos años) para llegar a una sentencia. En 2011 el indicador volvió al punto más alto de 25 meses y 1 semana. El tiempo es mucho mayor en los casos resueltos por un tribunal colegiado, donde se juzgan los delitos de mayor gravedad. Ahí la duración del 2011 fue de 30 meses, y en los conocidos por un juzgado unipersonal fue de 27 meses y 2 semanas, lo que representa un notable incremento (4 meses) con respecto a los cuatro años anteriores. Es evidente, entonces, que la mejoría en los tiempos de respuesta en materia penal se debe fundamentalmente a la puesta en marcha de los tribunales de flagrancia, pero, en general, la administración de justicia penal (excluyendo los casos resueltos en flagrancia) sigue estando en deuda en lo que respecta a ser pronta.

El otro efecto de los tribunales de flagrancia es, como se ha dicho, la presión que ejerce sobre el sistema carcelario. Al término del 2011 la población privada de libertad por hechos de naturaleza penal ascendía a 11.989 personas, de las cuales el 75% se encontraba sentenciada y un 25% indiciada. En relación

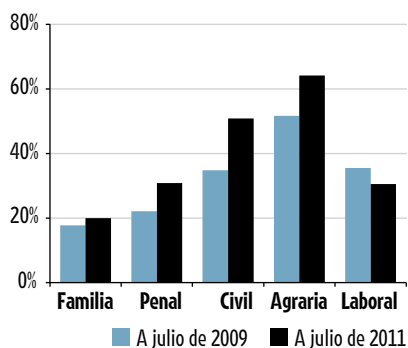
con el año 2006 la cifra registrada significó un aumento de 4.418 personas (58%), situación que ha provocado un hacinamiento del 32% en los centros penitenciarios (a marzo de 2012). Actualmente, solo dos de los quince centros penales del país no tienen problemas de sobrepoblación.

Uno de los factores que han incidido en ese incremento es, precisamente, la alta proporción de condena en los tribunales de flagrancia, donde más del 85% de las personas que van a juicio resultan condenadas. En comparación con otros países de la región, la tasa de presos por 100.000 habitantes de Costa Rica en el 2011 fue la tercera más alta (238), solo superada por Panamá (378) y El Salvador (322) (Carranza, 2011).

En suma, la agilidad judicial de los tribunales de flagrancia es un resultado favorable por cuanto se acerca al principio de justicia pronta, pero ello también ha generado efectos adversos sobre la población carcelaria, al atentar contra las condiciones humanas que deben garantizar los centros penitenciarios.

Fuente: Elaboración propia con base en Solana, 2012.

GRAFICO 5.12

Expedientes activos con más de dieciocho meses en tramitación. 2009 y 2011

Fuente: Elaboración propia con base en Solana, 2012.

Sin duda la información sobre este tema es un aspecto medular en el que las estadísticas institucionales deben avanzar, en especial porque hay indicios de que los tiempos son mayores en las instancias superiores que en los juzgados de primera instancia, que es donde se concentra la mayoría de los indicadores disponibles.

Con base en los datos procesados sobre los casos que estaban activos al 30 de junio de los años 2009 a 2011, se pudo determinar que, a excepción de la materia laboral, en todas las demás hubo un “envejecimiento de las causas” (Solana, 2012). El porcentaje de expedientes que al 30 de junio del 2011 tenían más de dieciocho meses de haber iniciado su tramitación era superior al que existía dos años antes. En consecuencia, la información recopilada indica que la administración de la

justicia está acumulando procesos cada vez más antiguos.

Justicia penal sigue concentrando gasto judicial

En los últimos años, uno de los asuntos más debatidos en el ámbito jurídico es la importancia que ha adquirido la materia penal dentro del sistema de administración de justicia, lo que se ha dado en llamar la “penalización de la justicia”. Dada la escasa información disponible, este año no fue posible para este Informe realizar un abordaje exhaustivo, pero sí reunir algunos datos que sugieren la necesidad de llevar a cabo una revisión de largo plazo sobre este tema.

Una primera luz la da la asignación presupuestaria a las instancias encargadas de conocer, mayoritariamente, casos de la materia penal, entiéndase el

Ministerio Público, la Defensa Pública, el Organismo de Investigación Judicial y, en el ámbito jurisdiccional, los tribunales y juzgados penales y penal juvenil. Al sumar los montos destinados a estos cuatro rubros y compararlos con el total del presupuesto del Poder Judicial, se observa que este último dedica alrededor del 50% de sus recursos a los procesos de tipo penal (cuadro 5.12).

No obstante, el fenómeno de la “penalización de la justicia” va más allá de la asignación de recursos. El hecho de que esté ocurriendo, ¿significa que el país optó por la respuesta penal para solucionar parte de sus problemas sociales? Para contestar esta pregunta se requiere un análisis no solo jurídico, sino también de la dinámica social y los patrones de desarrollo que prevalecen en Costa Rica. Como se expone en el capítulo 2 de este Informe, en las dos últimas décadas se han dado cambios sociodemográficos considerables y, con ellos, crecientes asimetrías entre los distintos sectores de la población. Pero ahondar en este tema implicaría, además, una revisión de las iniciativas de penalización que han sido aprobadas por la Asamblea Legislativa en años recientes. Si la legislación continúa tipificando delitos de tipo penal, es de esperar que la tendencia a la “penalización de la justicia” se consolide progresivamente.

Menor uso de medidas alternativas en asuntos penales

La aplicación del Código Procesal Penal, a partir de enero de 1998, faculta a los jueces competentes en esa materia para imponer medidas alternativas a los acusados, con lo cual se evita que el expediente llegue a un tribunal de juicio para ser fallado con una sentencia. Las medidas alternativas son: i) criterio de oportunidad, ii) conciliación, iii) suspensión del proceso a prueba, iv) reparación del daño, y v) pago de multa.

Con el uso de estos procedimientos se busca, entre otros aspectos, hacer más ágil la administración de la justicia penal, pues en los casos en que el acusado no está detenido, el señalamiento para juicio por parte de los tribunales

CUADRO 5.12

Proporción del presupuesto total dedicado a la materia penal con respecto al presupuesto total del Poder Judicial (en millones de colones)

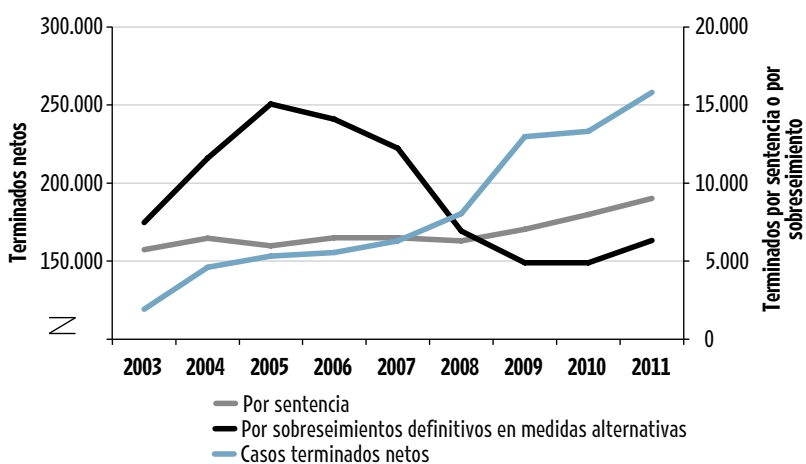
Año	Presupuesto total del Poder Judicial	Presupuesto total en materia penal ^{a/}	Porcentaje del presupuesto total en materia penal
2006	97.215	47.306	48,7
2007	114.731	55.972	48,8
2008	149.224	73.672	49,4
2009	188.077	93.559	49,8
2010	221.438	116.176	52,5

a/ El presupuesto total en materia penal se calcula sumando los montos del presupuesto del Poder Judicial que son asignados al Ministerio Público, la Defensa Pública, el Organismo de Investigación Judicial y, en el ámbito jurisdiccional, el monto asignado a las materias penal y penal juvenil.

Fuente: Elaboración propia con base en Solana, 2012.

GRAFICO 5.13

Relación entre el total de casos terminados netos en materia penal y casos terminados por sentencia o sobreseimiento definitivo



Fuente: Elaboración propia con base en Solana, 2012.

por lo general se hace para un plazo no menor de siete meses. Al mismo tiempo, la imposición de medidas alternativas hasta cierto punto evita incrementar la población carcelaria y, por ende, el hacinamiento en los centros de reclusión (Solana, 2012).

Al analizar los datos del período 2003-2011, se observa que desde el año 2006 la aplicación de estas medidas ha mostrado una tendencia decreciente, tanto en su conjunto como al considerar cada tipo de medida en forma individual. Este comportamiento es muy distinto al de las sentencias en materia

penal, e incluso al de la totalidad de casos terminados (gráfico 5.13). Surge entonces una interrogante para la cual aún no hay una respuesta clara: ¿están siendo subutilizadas las medidas alternativas como procedimiento para dirimir asuntos penales?

Entre 2003 y 2005 el total de sobreseimientos por medidas alternativas creció más del doble, al pasar de 7.476 a 15.062. Ese aumento coincidió con un cambio en la jefatura del Ministerio Público. El nuevo jerarca puso en práctica una política de reducir el excesivo circulante que tenían las

fiscalías, mediante solicitudes de criterio de oportunidad²³ en los casos considerados de poca trascendencia (Solana, 2012).

Cabe recordar que el criterio de oportunidad suele aplicarse en los delitos conocidos como bagatelas o insignificancia del hecho, lo que induce a los fiscales a solicitar al juez penal que dicte el sobreseimiento con base en ese procedimiento. De este modo los fiscales disponen de más tiempo para investigar delitos de mayor gravedad. La ventaja de este mecanismo es que genera una descongestión expedita de casos menores. La desventaja -y posible riesgo- radica en que, al dictarse el sobreseimiento definitivo, el presunto autor del delito no queda obligado a cumplir ningún acuerdo con la parte ofendida y, por consiguiente, podría no acatar los términos del criterio de oportunidad, con lo cual se estaría dejando de impartir justicia para la víctima.

En 2006 -y hasta 2010- empezaron a registrarse continuas reducciones en el uso de medidas alternativas, al extremo de que en ese año el total de sobreseimientos por esa vía (4.897) fue apenas una tercera parte de la cifra reportada en 2005 (15.062). En ello nuevamente influyó el Ministerio Público, que cambió la política que venía aplicando con los criterios de oportunidad, en respuesta al malestar de los ciudadanos afectados por delitos menores, sobre todo hurtos y robos, pues consideraban que aunque se tratara de hechos de poca trascendencia, no se les hacía justicia. En el 2011 hubo un pequeño repunte, pero el volumen total registrado siguió siendo inferior al del período 2003-2008.

Cuando se establece la relación entre el total de casos terminados (netos) en materia penal y la cantidad de esos asuntos concluidos con una medida alternativa, se tiene que desde 2009 estos últimos han representado menos del 3% del total general. Si a este dato se suman los casos resueltos por sentencia en procesos ordinarios dentro del Poder Judicial, se observa que, en realidad, menos de un 6% de los casos penales terminados a partir de ese año llegó a algún tipo de sentencia o

sobreseimiento por medida alternativa. Por su parte, el total de asuntos desestimados de plano o enviados a Archivos Fiscales representó el 78,3% de los casos en el 2011.

Este dato plantea otro tema de fondo: casi ocho de cada diez personas que plantean una denuncia penal ante los tribunales -cualquiera que sea la razón- no recibe un proceso que finalice en sentencia o con alguna medida alternativa. Para algunos sectores esto es reflejo de la escasa efectividad del sistema. No obstante, es poco lo que se ha avanzado en el estudio de la impunidad penal, entendida como la ausencia de respuesta a los asuntos que ingresan a los juzgados.

Sin embargo, en una primera aproximación a este tema, Salas (2012) concluye que, en general, la impunidad penal en el país es baja, con picos máximos del orden del 30% en 2006, pero que oscilaron entre 16% y 18% entre 2008 y 2011. Además señala la importancia de distinguir entre la impunidad social -lo que no se denuncia- y la impunidad legal, esto es, lo que no se conoce en sede judicial. Este asunto será retomado en el primer informe *Estado de la Justicia en Costa Rica*, que dará a conocer los resultados de una investigación a profundidad que está realizando el Programa Estado de la Nación en coordinación con el Poder Judicial, y que se espera publicar en 2014.

Aumenta proporción de jueces sometidos a procesos disciplinarios

Los casos disciplinarios abiertos contra empleados de las diversas instancias judiciales han venido en aumento. Durante el 2011 el Tribunal de la Inspección Judicial recibió 1.358 quejas, un 35% más que en el 2007.

La mitad de estas denuncias fueron interpuestas contra funcionarios del ámbito jurisdiccional, aunque la información presenta el problema de que en el 29% de los casos ingresados el expediente no consigna el área donde laboraba la persona denunciada. Los motivos de queja más comunes en el ámbito mencionado son negligencia, demora en impartir justicia e incumplimiento de deberes.

La cantidad de jueces acusados ante la Inspección Judicial desde el 2007, es en promedio 421 jueces por año. Al comparar el número total de plazas de juez con la cantidad de procesos disciplinarios, se observa que en los últimos cinco años (2007-2011), el 40% de los jueces, en promedio, fue sometido a un proceso disciplinario. No obstante, es probable que la cifra sea mayor, dado el alto volumen de casos en los que no se anotó el cargo de la persona denunciada.

En cuanto a las sanciones, de cada 100 jueces acusados, entre 7 y 15 reciben un castigo por parte del Tribunal de Inspección. Sin embargo, se aprecia una tendencia descendente, pues el número de jueces a los que se impusieron medidas correctivas pasó de 67 en 2007, a 32 en 2011.

Se requieren mejoras en estadísticas judiciales

Tal como se indica en el sitio *web* del Poder Judicial, el objetivo fundamental del Departamento de Estadística de esa institución es “promover y desarrollar la recopilación de información estadística, lo mismo que su mejoramiento, con el fin de establecer un centro de información que proporcione los datos necesarios que se requieren para la toma de decisiones en el proceso de la planificación institucional”.

Uno de los hallazgos de este Informe es que, para lograr ese cometido, resulta imperativo mejorar las estadísticas de ciertas materias, a fin de evaluar con precisión el desempeño de los servicios judiciales e identificar las áreas que requieren cambios.

Un ejemplo de las tareas pendientes en este ámbito es el indicador de casos activos por juez, que -como se comentó en párrafos anteriores- parece contener una importante sobrestimación. Esto impide a la administración del sistema hacer un diagnóstico preciso de su desempeño y, sobre esa base, diseñar una estrategia que reduzca la cantidad de casos pendientes de resolución.

Un problema similar se detectó recientemente en las estadísticas de los juzgados de cobro del Primer Circuito Judicial de San José, donde se registró

un aumento desmedido en la cantidad de casos activos y, sobre todo, en el grupo de expedientes que se encontraban en trámite. En el 2011 se dio una importante reducción en ese indicador, producto de una circular emitida por el Departamento de Estadística del Poder Judicial que pedía la depuración de los expedientes, en particular de aquellos que estaban abandonados y que, por ende, no le estaban generando trabajo al despacho.

Los casos de sobrestimación podrían estar replicándose en otras oficinas, y es probable entonces que las estadísticas en las materias respectivas reflejen una situación distinta a la real. En las investigaciones que sirvieron como insumo para este capítulo (Solana, 2011 y 2012), se señala que esto podría estar ocurriendo en la estimación de casos activos en las materias civil, contenciosa y de pensiones alimentarias.

Es vital que la administración judicial, continúe con los procesos de depuración de expedientes y estadísticas, como parte de las acciones para mejorar la rendición de cuentas y acercar los servicios judiciales a los usuarios. El proyecto GICA-Justicia, mencionado en anteriores entregas de este Informe, es una de las iniciativas que apuntan en ese sentido.

En otro orden de ideas cabe indicar que en 2011, como resultado de una investigación realizada por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), Costa Rica se situó en el primer lugar entre 34 países del continente americano en lo referente al acceso a la información judicial por Internet, por encima de naciones que cuentan con mayores recursos y tecnología de avanzada. El país obtuvo una calificación de 83,7% en información sobre la composición y organización del Poder Judicial, listado de autoridades, acceso a documentos institucionales oficiales, publicación de sentencias judiciales, reglamentos internos, estadísticas, agenda de audiencias, presupuestos, salarios, antecedentes curriculares disciplinarios y patrimoniales, concursos y licitaciones, entre otros (CEJA, 2011). Todo ello mejora la transparencia judicial, pero también compromete al sistema a

mantener ese lugar y seguir mejorando en el tema de acceso a la información. Desde esta perspectiva, la disponibilidad de estadísticas actualizadas en el sitio web del Poder Judicial sigue siendo uno de los vacíos más evidentes y, por consiguiente, uno de los retos más importantes.

Lo anterior cobra mayor relevancia en momentos en que el Poder Judicial necesita redefinir su estrategia para mejorar sus principales indicadores de desempeño, lo cual implica, fundamentalmente, reducir la duración de los procesos y acercarse al principio de justicia cumplida con una mayor cantidad de respuestas a los casos recibidos. Y esto debe hacerse, además, en un contexto bastante desfavorable, puesto que la confianza ciudadana en la institucionalidad judicial se encuentra en sus mínimos históricos. Es en ese marco que la planificación y la toma de decisiones requieren el apoyo de un sistema de evaluación basado en indicadores actualizados, que reflejen la situación real del sistema de administración de justicia.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA, véase Solana, 2012, en www.estadonacion.or.cr

Leve reducción en el grado de cumplimiento de sentencias de la Sala Cuarta

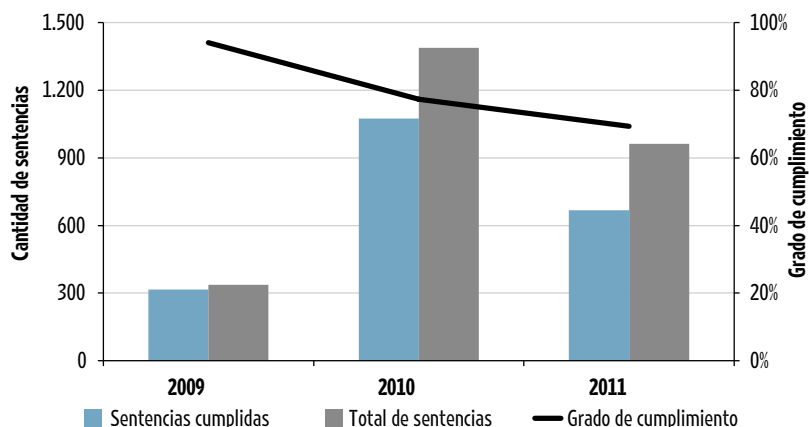
En el año 2009 el Programa Estado de la Nación, en conjunto con la Sala Constitucional, implementó un sistema de seguimiento de sentencias, para determinar el grado de cumplimiento de las órdenes emitidas por ese tribunal. Desde entonces el sistema ha sido actualizado y mejorado, de modo tal que para la presente entrega se cuenta con información para el período de octubre de 2009 a mayo de 2012. A la fecha de corte se había monitoreado un total de 4.298 sentencias, de las cuales 3.248 (el 76%) habían sido acatadas en todos sus extremos.

Ahora bien, al evaluar el grado de cumplimiento según el año en que la sentencia debió hacerse efectiva, se observa que en el 2011 fueron comparativamente menos las órdenes con cumplimiento completo. Con información actualizada al 31 de mayo de 2012 se había cumplido el 69% de las sentencias emitidas por la Sala durante el 2011, el 77% de las dictadas en 2010 y el 94% de las correspondientes a 2009 (gráfico 5.14).

Como es de esperar, a medida que el sistema continúa monitoreando, aumentan las probabilidades de que las sentencias más antiguas ya se hayan

GRAFICO 5.14

Grado de cumplimiento de las sentencias de la Sala Cuarta, por año
(actualizado al 31 de mayo de 2012)



Fuente: Elaboración propia con base en Segura, 2012.

cumplido. Esto explica por qué en esta entrega el mejor resultado corresponde al año 2009. No obstante esta aclaración, debe recalarse que en todos los casos se trata de sentencias que debieron estar cumplidas en el año indicado por el tribunal y, por consiguiente, el dato es útil para evaluar qué tan cerca está el país del principio de justicia cumplida.

Es importante, entonces, analizar el grado de cumplimiento de acuerdo con el plazo de vencimiento de la orden. Este es un insumo útil para la Sala Cuarta en tanto permite precisar los plazos indicados en cada sentencia para procurar una mayor proporción de acatamiento.

El análisis consistió en determinar el número de meses que tenían los recurridos para cumplir con la orden, información que luego se organizó de manera bimestral. Se distinguieron además las sentencias que estipulaban un acatamiento inmediato, y las que tenían un plazo mayor de doce meses. De esta manera, al revisar los tiempos de vencimiento, se observa que las sentencias que se deben cumplir a más de cuatro meses plazo, tienen grados de cumplimiento superiores al 90%, significativamente mayores que el 75% promedio para la serie de tiempo com-

pleta. Más aun, las que tienen plazos de entre seis y diez meses son acatadas en un 100%. En cambio, cuando la orden es de acatamiento inmediato, o bien debe realizarse en el transcurso de los siguientes cuatro meses de emitida la sentencia, el cumplimiento se comporta de manera similar al promedio general.

En suma, la evidencia recopilada hasta el momento indica que existen mayores incentivos para obedecer la orden, cuando los recurridos tienen un plazo de cuatro meses o más para acatar el mandato de la Sala Constitucional.

Satisfacción intermedia de los recurrentes con el cumplimiento de sentencias

Entre las nuevas variables que se han incorporado al sistema de seguimiento de sentencias, se encuentra la que registra el grado de satisfacción de los recurrentes con respecto al cumplimiento de la orden emitida por la Sala Constitucional.

La información de poco más de mil sentencias en las que fue posible determinar el grado de satisfacción del recurrente, arroja un promedio general de 6,7 en una escala de 0 a 10, donde 0 es “nada satisfecho” y 10 “muy satisfecho”. Una calificación apenas regular.

La satisfacción de los recurrentes

con las instituciones que debieron cumplir con la orden muestra diferencias relevantes con respecto al promedio (cuadro 5.13). La puntuación más alta (7,7) corresponde a la CCSS, y la más baja (4,9) a la Dirección General del Servicio Civil.

Casos de resonancia política afectan imagen del Poder Judicial ante opinión pública

En el *Decimoséptimo Informe Estado de la Nación* se analizó por primera vez el doble papel que puede jugar el Poder Judicial en el sistema democrático costarricense: por una parte, el rol formal clásico de los tribunales de justicia, y por otra, el rol de actor político que puede manifestarse en condiciones particulares.

En este contexto, el Poder Judicial enfrenta dificultades que se derivan de su actuación en asuntos de alta resonancia política. Así ocurrió, por ejemplo, con la sentencia de la Sala Constitucional sobre el TLC con Estado Unidos, los procesos contra dos ex presidentes de la República por supuestos casos de corrupción y la discusión sobre la minería a cielo abierto, entre otros.

Durante el 2011, al menos tres acontecimientos que pusieron en evidencia conflictos internos en el Poder Judicial trascendieron a la opinión pública, con el riesgo de generar desgaste institucional y pérdida de legitimidad ante la ciudadanía.

El primer caso fue el de un magistrado suplente de la Sala Segunda que, en ejercicio de sus funciones, aceptó un contrato para asesorar a la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (Jupema) en un proceso judicial que enfrentaba ante la misma Sala. Este evidente conflicto de intereses generó molestia entre las y los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, por el impacto negativo que podía traer a la imagen institucional. El hecho culminó con la renuncia del magistrado suplente, luego de que el asunto fuera ampliamente ventilado en los medios de comunicación y las redes sociales.

El segundo acontecimiento también fue protagonizado por un magistrado suplente, esta vez de la Sala Primera,

CUADRO 5.13

Satisfacción de los recurrentes, según institución recurrida. 2009-2011

(diez primeras instituciones, según la cantidad de sentencias)

Institución	Cantidad de sentencias	Satisfacción promedio
Caja Costarricense de Seguro Social	411	7,7
Ministerio de Educación Pública	163	5,9
Poder Judicial	49	6,8
Sujetos de derecho privado	28	6,6
Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones	25	5,5
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	18	6,3
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	15	7,5
Ministerio de Salud	15	5,3
Ministerio de Justicia y Paz	13	6,8
Dirección General del Servicio Civil	11	4,9
Satisfacción promedio total	1.040	6,7

Fuente: Elaboración propia con base en Segura, 2012.

a quien se responsabilizó por la fuga de un borrador del fallo sobre el caso de la minería a cielo abierto en la zona de Crucitas, en San Carlos²⁴. Aparentemente, este funcionario compartió la información con la empresa involucrada en el proceso judicial.

Este es un tema muy conflictivo, que desde el 2010 ha suscitado numerosas acciones colectivas. En ese contexto, la fuga del borrador de la sentencia abrió interrogantes en los medios de comunicación y las redes sociales sobre la neutralidad del Poder Judicial frente a intereses particulares, y generó una discusión pública entre los grupos involucrados en el caso -ambientalistas, académicos y empresarios-, una situación poco conveniente para la imagen del Poder Judicial.

Estos dos casos llaman la atención sobre un tema mencionado en pasadas entregas de este Informe: los criterios de selección de los magistrados suplentes. A la luz de estos hechos parece importante retomar la discusión sobre la necesidad de que esos funcionarios sean, además, litigantes activos. En los hechos antes comentados, la actuación de dos magistrados puso en tela de juicio la independencia y neutralidad del Poder Judicial, con lo cual la institución se alejó de su típico rol de actor que dirime conflictos, para pasar a la arena política como el responsable del conflicto.

El tercer acontecimiento fue la discusión, en el seno de la Corte Plena, sobre la decisión del Fiscal General de rastrear las comunicaciones de tres magistrados de la Sala Tercera, ante aparentes contactos de estos con políticos implicados en la apelación del caso Caja-Fischel, de conocimiento en ese tribunal. Esta discusión provocó una primera decisión -abrir una investigación contra el Fiscal General-, que generó polémica en la opinión pública y un debate sobre la posibilidad de que la Corte pretendiera vulnerar la autonomía de la Fiscalía General. El acuerdo de investigar fue anulado posteriormente.

Las discusiones en la Corte, e incluso una propuesta de censura al Ministerio Público, ilustraron las tensiones entre

esta dependencia y la cúpula judicial, pero también a lo interno de esta última.

En suma, los tres acontecimientos reseñados muestran, además de las tensiones políticas dentro del Poder Judicial, la apertura de debates públicos nada convenientes acerca de su neutralidad e independencia, a raíz de la amplia cobertura mediática que recibieron estos hechos.

Desde el punto de vista de la administración judicial, aunque en el balance general los indicadores agregados mostraron mejoras, resulta preocupante que estas discusiones de naturaleza política puedan afectar la legitimidad del Poder Judicial ante la ciudadanía costarricense.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**EL PODER JUDICIAL COMO ACTOR POLÍTICO
EN LA SOCIEDAD COSTARRICENSE,**

véase Vindas, 2012, en
www.estadonacion.or.cr

Política exterior

En esta sección se evalúa si la política exterior de Costa Rica promueve el desarrollo humano y la convivencia democrática, tanto en los principales foros internacionales como en las relaciones con los demás países. El análisis se realiza teniendo en cuenta que la conducción de la política exterior costarricense es bicéfala. Por un lado, la responsabilidad del componente diplomático y político de las relaciones internacionales recae en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, también llamado la Cancillería. Por el otro, el componente de comercio exterior es liderado por el Ministerio de Comercio Exterior (Comex) en coordinación con otras instituciones, como la Promotora del Comercio Exterior (Procomer) y la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (Cinde), entre otras.

Dada esta división de funciones, la evaluación sobre los componentes de la política exterior durante el 2011 arroja resultados disímiles. En lo que concierne a las competencias de la Cancillería el balance es negativo. En

el año bajo análisis no hubo acciones significativas que posicionaran al país como defensor de los derechos humanos y los valores democráticos en el plano internacional, ni que sostuvieran el protagonismo que se logró en la administración anterior (2006-2010). Más aun, en la segunda mitad del 2010 y todo el 2011 dos temas ocuparon gran parte de la atención y del trabajo realizado por este Ministerio: el conflicto con Nicaragua, que resultó en una demanda ante la Corte Internacional de Justicia y sobre la cual aún no hay un resultado definitivo, y las denuncias de irregularidades en los nombramientos del Servicio Exterior. En este contexto se dio un cambio de Canciller, algo poco común en esta cartera. De manera que, en general, los primeros dos años de la presente administración mostraron problemas en la conducción del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Las acciones implementadas fueron más reactivas que propositivas, y no hubo evidencia de prioridades y lineamientos claros en esta materia (recuadro 5.8).

En el caso del Ministerio de Comercio Exterior el balance es más bien positivo, pues es un área que sigue mostrando dinamismo y acciones concretas dirigidas a la extensión y el fortalecimiento de la participación del país en los mercados internacionales. En términos generales la estrategia comercial de esta administración no se aleja de la implementada en el gobierno anterior, lo cual refleja la voluntad de seguir promoviendo la vinculación de Costa Rica a la economía global.

A este punto conviene mencionar que para la elaboración de este capítulo se procuró acceder a información de fuente primaria sobre dos temas centrales para la evaluación de la política exterior. El primero es el detalle de los nombramientos realizados en el Servicio Exterior y el registro histórico de los efectuados en las anteriores administraciones. El segundo tiene que ver con la agenda de política exterior del país. Se intentó conocer las acciones impulsadas por las embajadas de Costa Rica alrededor del mundo, y el presupuesto general de las mismas.

RECUADRO 5.8

Política exterior como política de Estado

La actuación de Costa Rica en el plano internacional ha tenido períodos de gran dinamismo y proyección. Este comportamiento, sin embargo, no ha sido lineal. Se han dado puntos de inflexión, particularmente durante el siglo XX. El más destacado corresponde a la gestión de Gonzalo Facio como Canciller (1970-1978), por lo que se habla de “un antes y un después de Facio”, un período que el mismo Canciller denominó como “de madurez de la nueva política internacional de Costa Rica”. Otros expertos indican que en 2000 ocurrió otro giro importante, cuando se comenzó a observar una profundización temática y no solo un tratamiento general de los asuntos de la agenda exterior (Murillo-Zamora, 2012).

No se han identificado con claridad los principios de la política exterior del país, sobre todo en lo concerniente al componente político y diplomático, aunque hay cierto consenso sobre la existencia de algunos pilares que pueden considerarse como tales. En ese sentido sobresalen la universalidad de las relaciones diplomáticas, la solidaridad entre las naciones y el “latinoamericanismo”. A estos se suman la libertad, la autonomía, la democracia, la igualdad y, más recientemente, la defensa de los derechos humanos, la vigencia del derecho internacional, la paz y el desarrollo sostenible.

Más allá de este consenso básico, el país no tiene una política de Estado definida en esta materia, entendida como una estrategia que combine los intereses, valores y principios que sirven de fundamento a la

sociedad y al gobierno costarricenses, así como su orientación política, económica, social y cultural, por una parte, y la naturaleza y dinámica del sistema internacional, por la otra (Murillo-Zamora, 2012). Al no existir ese enfoque integral, la flexibilidad y aplicación de los principios rectores antes mencionados dependerá del gobierno de turno, según sean la coyuntura y el estado de las relaciones de poder en el contexto mundial. Y aunque esto puede ser útil en determinadas circunstancias, también es cierto que la defensa sostenida de esos principios a lo largo del tiempo le permitió al país conquistar una destacada posición en el concierto de las naciones.

En la práctica de los últimos años, la excepción ha sido el trabajo en el área de comercio exterior. Costa Rica ha dado un fuerte impulso a su agenda comercial a través de Comex, en cuyo ámbito sí podría hablarse de una política de Estado, con un discurso coherente que se ha sostenido en el tiempo.

En suma, el país requiere una política de Estado que refleje su vocación democrática en el plano internacional. Esta debe cimentarse en valores y principios programáticos que trasciendan los gobiernos de turno, y que sean impulsados por un cuerpo diplomático profesional, responsable y sometido a los más altos estándares de control y rendición de cuentas. Los acontecimientos de 2010 y 2011 dan cuenta de esa necesidad.

Fuente: Elaboración propia con base en Murillo-Zamora, 2012.

divergencias se sumó una serie de denuncias por aparentes irregularidades en los nombramientos del Servicio Exterior. Estas dos situaciones marcaron la gestión de la Cancillería durante el 2011 y tuvieron un efecto negativo en el plano doméstico.

En efecto, el diferendo con Nicaragua acaparó la agenda de política exterior y dificultó el acercamiento a la región centroamericana anunciado por el Gobierno a inicios de su gestión. Las medidas tomadas en respuesta al conflicto acarrearón otras situaciones desafortunadas. La más significativa fue la derivada de las denuncias de corrupción en el proyecto de la “Carretera 1856”, también conocida como “trocha fronteriza”, a lo largo del margen sur del río San Juan. Los medios de comunicación dieron a conocer pagos indebidos a contratistas encargados de la construcción de la vía, y aunque las irregularidades no se dieron en la Cancillería, sí afectaron la política exterior, al agravar las ya deterioradas relaciones con Nicaragua.

Como es sabido, en 2010 Costa Rica planteó una demanda contra Nicaragua ante la Corte Internacional de Justicia, argumentando una incursión en el territorio nacional y daño ambiental en una zona de humedales, por efecto del dragado del río San Juan. Con ese antecedente, el impacto ambiental que generó la construcción de la trocha fue utilizado por los medios de comunicación y los líderes políticos nicaragüenses para acentuar las diferencias entre ambos países. A ello hay que agregar que los casos denunciados también tuvieron efectos negativos en el ámbito nacional.

Por su parte, las denuncias por anomalías en los nombramientos del Servicio Exterior hicieron que la Asamblea Legislativa llamara al Canciller a dar explicaciones sobre el tema. Esta situación puso en entredicho la legitimidad de algunas designaciones y generó una pugna interna entre las instancias políticas y los órganos técnicos de la Cancillería. Esta contradicción es reflejo de las discrepancias, a veces irreconciliables, entre el criterio técnico y la decisión política que culmina con resultados negativos, un asunto

Partiendo de la premisa de que el trabajo desplegado desde la Cancillería representa solo una parte del universo de actividades en el ámbito de la política exterior, se consideró importante evaluar también la labor de varias embajadas estratégicas. No obstante, en ninguno de los dos casos se logró obtener la información requerida.

Crisis política en aparato de conducción entorpece gestión de la Cancillería

En el *Decimoséptimo Informe Estado de la Nación* se reseñaron las principales medidas tomadas por el país en el conflicto con Nicaragua, y el debate que ello suscitó entre jerarcas de la anterior administración y la actual. A estas

señalado también en otras secciones de este capítulo. Sobre este particular conviene señalar una vez más la necesidad de mejorar el sistema de selección del Servicio Exterior, de manera que se actúe con total transparencia y se garantice la idoneidad del personal acreditado en el extranjero.

Con esos dos temas de fondo, en julio de 2011 la Presidenta de la República anunció el retiro del Canciller y su reubicación como jerarca del Ministerio de Ambiente. Como sustituto se nombró al embajador de Costa Rica ante la OEA. Aunque las razones de la sustitución no fueron aclaradas, expertos consultados consideran que los motivos se relacionan, precisamente, con los nombramientos irregulares en cargos diplomáticos y el manejo del diferendo con Nicaragua (Murillo-Zamora, 2012). En todo caso, lo cierto es que los primeros dos años de gestión en la Cancillería culminaron con una crisis política y un cambio de jerarca pocas veces visto en esta cartera.

El nuevo Canciller se ha concentrado fundamentalmente en la defensa de la posición costarricense en el conflicto con Nicaragua, y ha dado un mayor espacio y visibilidad al Vicecanciller en la atención de los demás temas de la agenda. En ese sentido es evidente que se ha restado énfasis al tema ambiental que, al menos en el plano discursivo, caracterizó la gestión del ministro anterior (Murillo-Zamora, 2012).

Participación de bajo perfil en foros internacionales

Para Costa Rica la participación en los foros multilaterales y binacionales es una actividad estratégica, ya que la pequeñez de su economía y su territorio limita sus márgenes de acción en el escenario mundial.

Los resultados de la gestión durante el período 2010-2011 indican que el país mantuvo su presencia en los principales foros internacionales, pero su participación tuvo un bajo perfil (cuadro 5.14). De hecho, en la actualidad Costa Rica no tiene ningún proyecto innovador que esté impulsando en el escenario mundial, como sí lo hizo la administración anterior con las iniciativas Paz con la Naturaleza, el llamado

Consenso de Costa Rica y el Tratado de Comercio de Armas (en inglés *Arms Trade Treaty*).

En el marco del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) las acciones han gravitado fundamentalmente sobre asuntos de seguridad y crimen transnacional organizado. La estrategia hacia el Istmo ha sido reactiva, motivada por la problemática de inseguridad regional y los altos índices de criminalidad asociados al crimen organizado, a los cuales Costa Rica no se ha podido sustraer. Sin embargo, la ausencia de la presidenta Chinchilla en las cumbres ordinarias de mandatarios centroamericanos es una estrategia errónea, que genera un “autoaislamiento” y podría restarle apoyos frente al conflicto con Nicaragua (Murillo-Zamora, 2012).

En este contexto, durante el año en estudio destacan solo dos declaraciones con resultados concretos, emanadas del seno del SICA y apoyadas por Costa Rica: la incorporación de Perú como observador regional, así como de Australia y la República de Corea como observadores extrarregionales, y la creación del Fondo de Fomento Centroamericano de la Gestión Integral del Riesgo de Desastres (Focegir).

En la OEA el panorama no es muy distinto: son pocos los resultados concretos y significativos. El país suscribió la resolución denominada “Participación de Honduras en la Organización de los Estados Americanos”, por medio de la cual los Estados miembros levantaron la suspensión impuesta a Honduras en 2009, tras el golpe de Estado contra el entonces presidente Zelaya. También se apoyó la propuesta de crear una “Convención Interamericana contra el racismo y toda forma de discriminación e intolerancia”, en apego a los principios de derechos humanos que tradicionalmente Costa Rica ha defendido.

No obstante ese impulso, el país enfrenta una demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) conocida como el “caso Gretel Artavia Murillo y otros versus Costa Rica”, por presunta violación de los derechos a la vida privada y familiar, del derecho a fundar una familia y del derecho a la igualdad y no

discriminación, todo ello debido a la no aprobación de la “Ley sobre fecundación *in vitro* y transferencia embrionaria” (Chacón-Araya y Corrales, 2012). Cabe recordar que, antes de iniciar el proceso ante la Corte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos concedió dos prórrogas a la Asamblea Legislativa para que aprobara esa legislación, cosa que no sucedió.

Con respecto a la participación en la ONU, destaca fundamentalmente la promoción de candidaturas nacionales en varias instancias de la organización. La más destacada fue la elección de Costa Rica, por primera vez, en el Consejo de Derechos Humanos. Se obtuvo uno de los tres puestos asignados al grupo latinoamericano y del Caribe para el período 2011-2014. Otras designaciones logradas fueron: i) la presidencia del Comité de Información de la Asamblea General, hasta el 2013, ii) la elección por tercera vez como miembro alterno en el Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), hasta el 2014, y iii) la reelección por tercera vez del ex canciller Bernd Niehaus en la Segunda Vicepresidencia de la Comisión de Derecho Internacional para el período 2012-2017.

En materia de relaciones bilaterales, los encuentros más importantes se dieron con Panamá, Nicaragua, El Salvador y México. Debe recordarse que en los últimos años Costa Rica y Panamá han forjado una estrecha relación y mantienen fuertes lazos en tres áreas de trabajo: cooperación internacional, seguridad transfronteriza y relaciones comerciales.

En cuanto a Nicaragua, a pesar de las tensiones por el conflicto fronterizo, en 2011 se acordó de manera conjunta la creación del “Mecanismo de acciones policiales y de seguridad” por medio del cual se busca coordinar medidas de prevención, control y lucha contra la delincuencia, el narcotráfico y el crimen organizado transnacional.

Finalmente, en las reuniones binacionales con El Salvador y México se trataron temas de cooperación y seguridad regional, aunque aún sin resultados palpables para los intereses costarricenses.

CUADRO 5.14

Objetivos prioritarios y acciones de la política exterior costarricense. 2010-2011

Objetivo prioritario	Acciones o participaciones
Fortalecer la relación de Costa Rica con Centroamérica	■ Regreso a la Comisión de Seguridad de Centroamérica. ■ Conferencia Internacional de Donantes en apoyo a la Estrategia Regional de Seguridad de Centroamérica. ■ Reunión Intersectorial de Relaciones Exteriores, Seguridad/Gobernación y Defensa de Centroamérica. ■ Participación en cumbres y coordinación permanente con los órganos de la integración centroamericana. ■ Reuniones bilaterales con El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y Nicaragua.
Fortalecer relaciones con la región Asia-Pacífico	■ Visita del Canciller a Qatar, China, Corea, India y Japón. ■ Visita del Príncipe Akisino de Japón
Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea	■ Liderazgo de Costa Rica en el proceso de negociación. ■ Ofensiva de cabildeo en Europa. ■ Elaboración de textos para su traducción y posterior firma.
Relaciones con el hemisferio occidental	■ Visita del Canciller a Estados Unidos. ■ Acercamiento con países del Caribe.
América Latina	■ Reapertura de embajadas en Bolivia y Paraguay. ■ Reunión del Canciller con su homólogo de Brasil. ■ Visita del Canciller a Brasil. ■ Trabajo intenso con el Gobierno mexicano, incluyendo visitas del Canciller. ■ Reunión con el Vicecanciller de Argentina.
Nuevos enfoques en la ONU y sus organismos multilaterales	■ Consultas institucionales con entes rectores nacionales para identificar áreas prioritarias de las políticas nacionales que se desea defender en foros internacionales. ■ Participación activa en las actividades realizadas en el marco de la LVI Asamblea General, incluidas comisiones y órganos especializados. ■ Participación en la Reunión de Alto Nivel sobre el Año Internacional de la Diversidad Biológica. ■ Copatrocinio del encuentro denominado "Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres".
Derechos humanos	■ Colaboración y coordinación con órganos responsables de tratados de derechos humanos de la ONU. ■ Impulso a la instauración de una comisión interinstitucional nacional en materia de derechos humanos. ■ Impulso, en conjunto con Belice, a la pronta conclusión de las negociaciones sobre la Convención interamericana contra el racismo y toda forma de discriminación e intolerancia. ■ Fomento de la educación en derechos humanos en el marco de la Plataforma sobre Educación y Formación en Derechos Humanos de la ONU.
Medio ambiente	■ Participación en el proceso preparatorio de la XVI Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. ■ Participación en la Negociación del II Canje de Deuda por Naturaleza entre Costa Rica y Estados Unidos.
Negociación y tramitación de convenios internacionales	■ Negociación de convenios sobre seguridad, cooperación judicial y transporte internacional. ■ Tramitación de tratados internacionales en la Asamblea Legislativa. ■ Firma del Convenio sobre cooperación para la supresión del tráfico ilícito marítimo y aéreo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas en el área del Caribe.
Candidaturas en foros internacionales	■ Integración al Consejo de Derechos Humanos de la ONU. ■ Presencia en varios foros internacionales.
Impulso a la emergente industria aeroespacial	■ Apoyo los esfuerzos de la empresa Ad Astra Rocket para la construcción del motor de plasma. ■ Firma de acuerdo de cooperación entre Costa Rica y la Secretaría General del SICA para la promoción de la industria aeroespacial en la región.
Costa Rica multilingüe	■ Memorando de entendimiento entre Costa Rica y Canadá, con el fin de impulsar la "movilidad juvenil", esto es, la posibilidad de que jóvenes de ambos países combinen sus actividades de empleo y estudio con viajes y vivencias en el exterior. ■ Promoción del multilingüismo en coordinación con el Ministerio de Descentralización y Desarrollo Local el INA y la Fundación Costa Rica Multilingüe.

Fuente: Murillo-Zamora, 2012.

Se mantiene dinamismo de la política exterior comercial

Durante el 2011 las acciones de política exterior en materia comercial fueron consistentes con la estrategia que el país ha seguido en los últimos años: la incursión en nuevos mercados y el fortalecimiento de los lazos comerciales ya existentes.

En esta área el Ministerio de Comercio Exterior (Comex) ha jugado un rol determinante. La permanencia, desde la administración anterior, de los más altos jerarcas del Ministerio, junto al carácter prioritario que la presente administración ha continuado dándole al comercio exterior, le ha permitido al país mantener una clara línea de trabajo en esta materia. Esto se ha traducido en el crecimiento y diversificación de la oferta exportable del país -especialmente para los sectores de la “nueva economía”, lo que a su vez ha dado un fuerte impulso a la economía doméstica en términos agregados. En el capítulo 3 de este Informe se analizan en detalle los resultados macroeconómicos de la estrategia de comercio exterior en el 2011.

Al menos dos grandes áreas de trabajo orientaron los esfuerzos en materia comercial durante el período en estudio: i) relaciones con regiones o países específicos según las prioridades comerciales del país, y ii) acciones en el marco de los foros globales que constituyen la institucionalidad multilateral de comercio exterior.

En el primer ámbito destaca el impulso de tratados de libre comercio

con regiones estratégicas, ya sea que se tratara de iniciativas iniciadas en anteriores administraciones, como el tratado de libre comercio con China, o bien de la construcción de nuevas alianzas comerciales, como el estudio de factibilidad para un TLC con Corea. En general, las acciones realizadas en los últimos años, y el 2011 no fue la excepción, se han concentrado en los tres principales socios comerciales del país: Centroamérica, Estados Unidos y Europa. Otros focos de atención son la búsqueda de un acercamiento a la región Asia-Pacífico y la profundización de los vínculos comerciales con otras naciones de América del Sur y el Caribe (cuadro 5.15).

En el ámbito de los foros multilaterales destaca el acercamiento a la región Asia-Pacífico y la promoción del país en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En el primer caso se realizaron negociaciones con Rusia en el marco de la OMC, con el propósito de mejorar las condiciones de acceso para productos agrícolas.

Como ya se mencionó, el país sigue aspirando a una membresía en el Foro para la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por su sigla en inglés). En 2011 los países que conforman ese organismo le otorgaron la condición de Observador Invitado en el grupo de Acceso a Mercados. Esta participación se suma a la que ya tenía Costa Rica en el foro de Pequeña y Mediana Empresa y en el de Expertos en Inversión. Además, en marzo de

2012 se logró la admisión del país como miembro observador de la Alianza del Pacífico, una agrupación conformada por las economías más dinámicas de la región -México, Colombia, Perú, Chile y Panamá como observador-, cuyo objetivo es promover el crecimiento, el desarrollo y la competitividad (Chacón-Araya y Corrales, 2012).

En el marco de la OCDE el país tiene una amplia agenda para dar a conocer su interés de formar parte de la organización, en concordancia con el lineamiento estratégico establecido en 2010 por Comex. Se ha participado en diferentes espacios de discusión dentro de la entidad, tales como la realización de estudios sobre infraestructura de telecomunicaciones, agua, electricidad y transporte, la Iniciativa de Colaboración de Comercio y Empleo, y un proyecto para diseñar políticas públicas para atraer inversión extranjera enfocada en innovación, investigación y desarrollo, entre otros. Asimismo, se impulsaron acciones para excluir a Costa Rica de la lista de países que no cumplen el estándar de transparencia fiscal definido por la OCDE (Comex, 2012).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
LA POLÍTICA EXTERIOR DURANTE EL 2011,
véase Murillo-Zamora, 2012, y Chacón-Araya y
Corrales, 2012 en
www.estadonacion.or.cr

CUADRO 5.15

Principales acciones del Comex durante el 2011, por región

Región	Acciones
América del Norte	
TLC-CA	Adopción de decisiones relacionadas con la operación del tratado, en el marco de la primera reunión de la Comisión de Libre Comercio. Puesta en marcha de la Iniciativa de Facilitación del Comercio, en colaboración con el BID, para implementar mejores prácticas en el movimiento de bienes en la región y dinamizar el comercio entre los países signatarios del acuerdo.
TLC Centroamérica - México	Se concluyó la negociación del proceso de convergencia de los tratados de libre comercio de los países centroamericanos con México.
TLC con Canadá	Inicio de la primera ronda de negociación.
Centroamérica y Panamá	
SICA	Negociación e incorporación de un capítulo de comercio electrónico en el Tratado de Inversión y Comercio de Servicios Centroamericanos. Suscripción y puesta en vigencia de trece reglamentos técnicos. Conclusión de siete reglamentos técnicos para someter a consulta pública internacional. Actualización del Reglamento Centroamericano de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. Reducción o eliminación de aranceles aplicables a materias primas no producidas en la región. Ofensiva para procurar que la designación del Secretario General de la Sieca se lleve a cabo de conformidad con los procedimientos establecidos.
Panamá	Firma y ejecución de un memorándum de entendimiento para establecer un mecanismo permanente de alto nivel para la coordinación y facilitación del comercio fronterizo, el fortalecimiento del diálogo y la cooperación en materia de integración e intercambio comercial, así como el fortalecimiento de la posición y capacidad de negociación frente a otros socios comerciales.
Europa	
Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea (Aacue)	Traslado del Acuerdo al Consejo Europeo, para su discusión. Gestiones para mantener el Sistema Generalizado de Preferencias mientras entra en vigor el Aacue.
Asociación Europea de Libre Cambio (AELC)	Lanzamiento de negociaciones.
Asia	
China	Aprobación del TLC. Coordinación con autoridades sanitarias y fitosanitarias de ambos países para avanzar en la suscripción de protocolos sanitarios. En conjunto con Procomer, desarrollo de una estrategia para promover el aprovechamiento del TLC y el conocimiento del mercado chino. Celebración de la Cumbre Empresarial Costa Rica-China en marzo de 2011, con participación de más de 150 empresarios y varias delegaciones de ese país.
Singapur	Dictamen favorable del TLC con ese país, en la Comisión de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior de la Asamblea Legislativa.
Corea	Elaboración y presentación de un estudio de factibilidad para la negociación de un TLC.
Japón	Acercamiento con miras a explorar una mayor vinculación comercial.
India	Propuesta para la negociación de un tratado bilateral para la promoción y protección recíprocas de la inversión.
América del Sur y el Caribe	
Perú	Conclusión de la negociación del TLC, firmado el 26 de mayo de 2011. Envío del acuerdo para consideración de la Asamblea Legislativa. En conjunto con Procomer, desarrollo de una estrategia para promover el aprovechamiento del TLC y el conocimiento del mercado peruano.
Chile	Adopción de nueve decisiones en el marco de la reunión de la Comisión de Libre Comercio, en temas como la creación de un comité de reglas de origen, y la confección de la lista de árbitros para los procesos de solución de controversias. Acuerdo para implementar la transmisión electrónica de los certificados de origen del TLC.
Colombia	Exploración de oportunidades de comercio e inversión.
Caricom	Acciones para lograr la participación de más países caribeños en el TLC. Reuniones de alto nivel, con apoyo de misiones empresariales, para promover la aprobación del TLC con la Caricom por parte de Jamaica Fortalecimiento de los lazos comerciales con Barbados.

Fuente: Elaboración propia con base en Comex, 2012.

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Steffan Gómez-Campos, quien contó con el apoyo de Juan Guillermo Murillo como investigador asociado.

Se elaboraron los siguientes insumos: “Promoción de los valores democráticos y el respeto de los derechos humanos por medio de la política exterior costarricense”, de Karen Chacón Araya y Fraya Corrales; “La gestión política y las dinámicas municipales en Costa Rica”, de Jimmy Cruz; “Desempeño legislativo en la legislatura 2011-2012”, de Steffan Gómez-Campos y Juan Guillermo Murillo; “La política exterior durante el 2011 y las relaciones con Nicaragua”, de Carlos Murillo Zamora; “Análisis de la gestión del Poder Ejecutivo (2010-2011)” y “Visión de los líderes empresariales y sociales sobre el Gobierno y el país”, de Alonso Ramírez; “Acciones colectivas en Costa Rica”, de Pablo Ramírez; “Administración de Justicia en Costa Rica 2011”, de Emilio Solana; “Segunda Legislatura: la Alianza por Costa Rica”, de Jean Paul Vargas Céspedes, y “El Poder Judicial como actor político en la sociedad costarricense”, de Sofía Vindas.

Se realizaron las siguientes contribuciones especiales: “Principales hallazgos del cuestionario de cumplimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción (Mesicic)”, de Evelyn Villarreal; “Algunas consideraciones en torno a la alegada impunidad penal en la justicia costarricense”, de Ricardo Salas; “Procesamientos del sistema de seguimiento de sentencias de la Sala Constitucional”, de Rafael Segura; “Análisis de ciclos políticos y económicos y acciones colectivas”, de Karla Meneses; “Misión de observación estudiantil de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica al plebiscito revocatorio de mandato de Pérez Zeledón (diciembre 2011)”, de la Escuela de Ciencias Políticas de la UCR; “Apuntes sobre irregularidades relacionadas con el financiamiento de los partidos políticos”, de Ronald Chacón Badilla; “Análisis

de los resultados del Proyecto de Opinión Pública de América Latina 2012 (Lapop)” y “Análisis comparativo del índice de desarrollo humano cantonal del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y del índice de gestión municipal de la Contraloría General de la República”, de Ronald Alfaro.

Se agradecen los comentarios y el aporte de información de: Juan Carlos Amador, de la Dirección General de Adaptación Social; Marta Asch y Franklin González, del Poder Judicial; Ricardo Agüero y Sandra Herrera, de la Asamblea Legislativa; Ronald Chacón, del Tribunal Supremo de Elecciones. Se agradecen especialmente las revisiones del borrador del capítulo y los comentarios a Pablo Barahona, Pedro León, Constantino Urcuyo, Manuel Rojas, José Manuel Arroyo y Ronald Alfaro.

La edición técnica fue realizada por Steffan Gómez-Campos, Jorge Vargas-Cullell y Ronald Alfaro.

La revisión de cifras la efectuó Antonella Mazzei.

Los talleres de consulta se realizaron los días 29 de mayo, 8 de junio y 30 de julio de 2012, con la participación de Ricardo Agüero, Ileana Aguilar, Ronald Alfaro, Juan Carlos Amador, Laura Arguedas, José Manuel Arroyo, Marta Asch, Margarita Bolaños, Arnoldo Brenes, Gilberther Calderón, Wilson Campos, Marvin Carvajal, Karen Chacón, Rosa Cheng, Fraya Corrales, Ludovico Feoli, Laura Fernández, Edith Fonseca, Franklin González, Priscilla Raquel Hernández, Sandra Herrera, Martha Ledezma, Pedro León, Conrado Mauricio, Marco Vinicio Méndez, Guido Miranda, Luis Paulino Mora, Sergio Moya, Carlos Murillo, Mercedes Peña, Hugo Picado, Alonso Ramírez, Juvenal Ramírez, Pablo Ramírez, Harys Regidor, Luis Guillermo Rivas, Manuel Rojas, William Segura, Emilio Solana, Luis Guillermo Solís, Jorge Umaña, Constantino Urcuyo, Carolina Vargas, Jean Paul Vargas, María Elena Vásquez, Sofía Vindas, Verónica Wachong y Joyce Zürcher.

NOTAS

1 El índice de nacionalización partidaria permite identificar cuán homogénea es la distribución de los votos a favor de un partido en todo el territorio nacional.

2 Para calcular el índice de desarrollo humano cantonal el PNUD utiliza la misma metodología que mide el índice de desarrollo humano de los países. Para más información consúltese PNUD-Costa Rica y UCR, 2011. En el caso del índice de gestión municipal, la CGR evalúa 61 indicadores agregados en cinco ejes: i) desarrollo y gestión institucional, ii) planificación, participación ciudadana y rendición de cuentas, iii) gestión de desarrollo ambiental, iv) gestión de servicios económicos y v) gestión de servicios sociales. Para más detalles véase CGR, 2012b.

3 El coeficiente de correlación lineal (r de Pearson) asume valores entre -1 y $+1$, y refleja el nivel de asociación entre las variables analizadas. La interpretación considera dos elementos: i) el valor indica la intensidad o grado de asociación. Cuanto más cercano a la unidad sea el valor " r ", mayor será el grado de relación lineal, y cuanto más cercano a 0, menor será la relación entre las variables; ii) el signo indica el tipo de asociación: positiva o negativa. Un coeficiente de correlación igual a $+1$, indica una relación lineal perfecta positiva. Un valor igual a -1 , indica una relación lineal perfecta negativa (Gómez-Barrantes, 2011).

4 No se considera el cantón de Golfito debido a que no registra información en el índice de gestión municipal.

5 En 1998, el TSE publicó un manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital, en el cual se establece que cada Concejo Municipal tiene la obligación de dictar un reglamento para estos efectos (TSE, 1998). En el caso de Pérez Zeledón ese instrumento se encuentra vigente desde septiembre de 1999.

6 Para mayor detalle sobre la conformación de los gabinetes puede consultarse: Huber y Martínez-Gallardo, 2008; Indridason y Kam, 2008; Campbell, 2005; Lewis, 2005 y 2008.

7 Para mayor detalle sobre los gabinetes en sistemas presidencialistas puede consultarse: Stepan y Skach, 1993; Mainwaring y Shugart, 2002; Martínez-Gallardo, 2011.

8 Los nueve ministerios encargados de las áreas prioritarias del Gobierno son: Obras Públicas y Transportes, Salud, Educación Pública, Bienestar Social y Familia, Seguridad Pública, Comercio Exterior, Hacienda, Presidencia y Relaciones Exteriores y Culto.

9 Las encuestas de percepción del gobierno realizadas por la empresa de Unimer para el periódico *La Nación* muestran una caída dramática en el porcentaje de aprobación del Gobierno, que pasó de 41% en octubre de 2010, a 23% en enero de 2012. La mayoría de las personas entrevistadas han cuestionado el liderazgo presidencial. En julio de 2010, el 74% reconoció el liderazgo presidencial, mientras que en enero de 2012, solo lo hizo un 13%.

10 Refiere a legislación que, por sus alcances, tiene impacto sobre el desarrollo humano del país. En particular destacan: reformas constitucionales, creación de parques nacionales y zonas protegidas, creación de tribunales, modificaciones a la división político-administrativa del país, legislación que amplía o concede derechos específicos y genera nuevas obligaciones al Estado, así como convenios y tratados internacionales cuando, por su naturaleza, inciden en aspectos del desarrollo humano,

por ejemplo, acuerdos sobre derechos humanos, legislación fiscal o conservación ambiental, entre otros.

11 La Sala Cuarta declaró inconstitucional el proyecto por dos errores de fondo: i) el Presidente de la comisión especial que estudió la propuesta -del partido oficialista- extendió el plazo para la discusión de mociones sin la debida aprobación del Plenario, y ii) el Directorio Legislativo no publicó el proyecto en el diario oficial *La Gaceta*, tal como establece la reglamentación parlamentaria.

12 El costo de transacción es un término utilizado en Economía para medir los costos que las partes asumen en el proceso de negociación y acuerdo sobre una transacción determinada (Mankiw y Taylor, 2006). En este caso el término alude a los costos que enfrentan los partidos de oposición, al impulsar propuestas legislativas sin contar con los votos suficientes para su aprobación. En principio, cuanto menor es la cantidad de diputados de un partido, mayores son los costos de transacción que debe asumir para lograr la aprobación de sus iniciativas.

13 La oferta legislativa se define como la totalidad de leyes aprobadas durante la legislatura en estudio. La demanda legislativa se construye a partir de los temas y proyectos identificados como prioritarios para el desarrollo del país, según diversos sectores de la opinión pública y la sociedad civil. Se usan dos fuentes de información. La primera es una revisión diaria de las páginas editoriales de tres periódicos de circulación nacional: *La Nación*, *La República* y el *Diario Extra*. La segunda fuente es una consulta a personas expertas realizada por medios electrónicos; desde su punto de vista y área de especialidad, cada consultado identifica los proyectos de ley que considera prioritario. Este año se solicitó el criterio de setenta representantes de diversos sectores: académico, empresarial, medios de comunicación, político y de la sociedad civil organizada. Se obtuvo respuesta de treinta personas, para un porcentaje del 43%.

14 Los ámbitos de acción acordados por la "Alianza por Costa Rica" fueron: i) acuerdos nacionales, ii) legislación y Presupuesto de la República, iii) control político, iv) administración de la Asamblea Legislativa, v) sanción, y vi) Directorio y comisiones.

15 Entre los dieciocho puntos pactados destacan la inclusión del impuesto de renta global y mundial, la exoneración del impuesto de renta a los servicios públicos, la exoneración del impuesto de ventas a más de doscientos productos de la canasta básica, y la exoneración del IVA a los medicamentos.

16 Las fracciones acordaron impulsar la "Ley para el cumplimiento del estándar de transparencia fiscal", la "Ley de fortalecimiento de la gestión tributaria", la "Ley para el manejo eficiente de las finanzas públicas", la ley que permitirá la emisión de títulos valores en el mercado internacional y la autorización al Poder Ejecutivo para pagar deudas de otras instituciones públicas.

17 Los compromisos pactados entre el PUSC y el PLN incluyeron: apoyo a los proyectos que forman parte de la agenda fiscal del Gobierno, como la Ley para el Cumplimiento del Estándar de Transparencia Fiscal, la Ley de Fortalecimiento de la Gestión Tributaria y la Ley para el Manejo Eficiente de las Finanzas Públicas. Adicionalmente, la bancada socialcristiana se comprometió a apoyar la vía rápida o cualquier otro mecanismo que se considere oportuno para acelerar el trámite legislativo

de esas propuestas. Cabe mencionar que los proyectos de emisión de títulos valores en el mercado internacional (conocidos como "eurobonos"), Ley de Tránsito, Ley Reguladora de la Investigación Biomédica, Ley para la regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico y Ley de Impuesto a Casinos, figuran entre los proyectos consensuados. Como contraparte, la fracción legislativa del PUSC solicitó al oficialismo incorporar a la agenda conjunta una lista de quince proyectos de su interés, entre ellos: la Reforma integral al Reglamento Legislativo, la Ley de Jurisdicción Constitucional y la Reforma integral a la Ley de promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor. El PUSC pidió además que se investiguen las consultorías y el uso de fondos públicos para la construcción de la llamada "trocha fronteriza". Finalmente, se crearon cinco mesas de trabajo, para abordar los siguientes temas: i) manejo de la agenda parlamentaria, ii) prioridades del desarrollo regional, con énfasis en las regiones de menor desarrollo relativo, como las costas y, especialmente, Limón, iii) reformas estructurales para mejorar los problemas del gasto público y la evasión, iv) análisis de la crisis financiera de la CCSS, y v) investigaciones en materia de corrupción.

18 El cuestionario completo se puede descargar gratuitamente de la página www.oas.org/.

19 Costa Rica Íntegra (CRI) es una naciente organización ciudadana de incidencia y activismo, cuyo interés fundamental es promover la transparencia, la ética pública y la lucha contra la corrupción.

20 Se trata de los diferentes estudios de opinión efectuados por la Unimer en ese período. No se incluyen los datos de las consultas realizadas en 1997, 2006, 2007 y 2010.

21 "Los datos recolectados hacen pensar más bien que el proceso de movilización social y política en torno al TLC fue atípico en sus características (...) Tras la convocatoria a referéndum, la movilización social, tanto a favor como en contra, no respondió estrictamente a esquemas de protesta, sino más bien a los de una campaña electoral. Esto explica que no aparezcan altos registros de acciones colectivas en esos años" (Programa Estado de Nación, 2010).

22 En noviembre de 2011 se emitió la instrucción general 01/2011, sobre el procedimiento para valoración jurídica de partes o informes policiales y destrucción de drogas de uso no autorizado decomisada sin vinculación a alguna actividad delictiva (Fiscalía General de la República, 2011).

23 El criterio de oportunidad está previsto en el artículo 22 del Código Procesal Penal. Consiste en la posibilidad de que el Ministerio Público llegue a un acuerdo con el imputado, con el propósito de prescindir total o parcialmente de la persecución penal, o bien de limitar la investigación solo a algunos delitos, o solo a algunas personas.

24 Cabe recordar que este caso involucró a una empresa privada que inició operaciones para explotar yacimientos de oro en la zona de Crucitas, al amparo de un decreto ejecutivo que declaraba de conveniencia nacional e interés público esa actividad. Ante diversas denuncias por el impacto ambiental del proyecto, una sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo anuló la concesión otorgada a la empresa. La Sala Primera era la encargada de confirmar o anular esa sentencia

P
A
R
T
E



Debates para el desarrollo

CAPÍTULO
6

Producción cultural en Costa Rica: nuevos aportes para su conocimiento

Introducción

El presente capítulo retoma un esfuerzo por analizar la relación entre cultura y desarrollo humano, que se inició en el año 2002 con la realización de un primer estudio sobre la producción cultural del país, para el *Noveno Informe Estado de la Nación*. En aquel momento se tomó como punto de partida la idea de que el desarrollo humano consiste en el logro de “un entorno en que las personas puedan hacer plenamente realidad sus posibilidades y vivir en forma productiva y creadora de acuerdo a sus necesidades e intereses” (PNUD, 2001) y que, por tanto, la cultura juega un rol fundamental, pues “permite (o no) el enriquecimiento de la calidad de vida de los habitantes de un país, generando nuevas maneras de expresar e imaginar formas de convivencia social que promuevan los valores democráticos, la integración social y el cambio social” (Cortés y Villena, 2003).

El tema de la cultura, y en particular el de la producción cultural, han sido poco tratados en los estudios sobre el desarrollo humano en Costa Rica. No solo ha habido pocas investigaciones, sino también dificultades para definir estos conceptos de manera que faciliten su análisis sistemático. El esfuerzo realizado hace ya casi diez años, en la novena edición de este Informe, buscó aproximar esta temática desde la perspectiva del acceso de los y las habitantes a la oferta artística (Programa Estado de la Nación, 2003; Cortés y Villena, 2003). En esa ocasión se planteó

la importancia de conocer la relación entre desarrollo humano y cultura como mecanismo de integración social; sin embargo, la información para explorar ese vínculo era limitada. En términos generales, el hallazgo que se logró reportar con alguna precisión fue que la oferta artística del país mostraba una alta concentración en la zona metropolitana, especialmente en San José.

Pasada casi una década de aquel primer acercamiento, el presente Informe se propuso recopilar la información disponible, para estudiar los cambios ocurridos desde entonces en la producción cultural del país e identificar sus aportes al desarrollo humano. Aunque se mantienen vacíos que impiden profundizar en algunas áreas, la situación ha cambiado notablemente con respecto al estudio de 2002 (recuadro 6.1), gracias al esfuerzo nacional e internacional por generar indicadores de cultura.

Definir el marco conceptual de un estudio sobre fenómenos culturales y artísticos no es fácil. Ambos refieren a creaciones de muy diversa naturaleza, muchas de ellas anónimas, que se van desarrollando a través del tiempo. El análisis que se realiza en este capítulo tiene como punto de partida la definición utilizada en la “Conferencia Mundial sobre las Políticas Culturales” organizada por la Unesco y celebrada en México en 1982, según la cual se entiende por cultura “el conjunto de los rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o a un

grupo social. Ella engloba, además de las artes y las letras, los modos de vida, las maneras de vivir juntos, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias (...) la cultura da al hombre la capacidad de reflexionar sobre sí mismo. Es ella la que hace de nosotros seres específicamente humanos, racionales, críticos y éticamente comprometidos. A través de ella discernimos los valores y efectuamos opciones. A través de ella el hombre se expresa, toma conciencia de sí mismo, se reconoce como un proyecto inacabado, pone en cuestión sus propias realizaciones, busca incansablemente nuevas significaciones, y crea obras que lo trascienden” (Monge, 2011).

Además se emplea como guía la clasificación del Instituto de Estadística de la Unesco, que agrupa las expresiones culturales y artísticas en “dominios”, que representan las diferentes actividades y prácticas productivas en este ámbito (UIS-Unesco, 2009).

En este trabajo se examinan los espacios de expresión cultural en que interviene directa o indirectamente el Estado. En el primer caso, las entidades públicas se hacen cargo de la producción de diversas actividades artísticas se impulsan la incorporación de la cultura como eje transversal en otras políticas públicas, en especial las de educación. En el segundo caso, la intervención estatal consiste en fomentar los procesos creativos de personas y grupos independientes. También se estudia en este capítulo el quehacer de organizaciones privadas que forman

RECUADRO 6.1

Mayor disponibilidad de información cultural

La preocupación por la falta de estadísticas sobre la actividad artística y cultural del país, ha llevado a las entidades estatales de ese sector a colocar el tema en un lugar prioritario de la agenda de política cultural pública. Esto ha generado un incipiente proceso de construcción de indicadores, menos desarrollado que en otras áreas pero sumamente importante.

La administración Chinchilla Miranda incluyó, entre las acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, la definición de una Política Cultural Nacional de mediano y largo plazo, que pretende crear condiciones básicas para que la cultura -como derecho humano y actividad productiva- se incorpore en forma estratégica y sostenida al proceso de desarrollo del país y, sobre esta base, orientar la formulación de los planes de gobierno futuros (MCJ, 2012b). Además, la Dirección de Cultura del Ministerio de Cultura y Juventud (MCJ) se ha dado a la tarea de recoger y sistematizar información de carácter cultural,

mediante el establecimiento del Sistema de Información Cultural Costarricense (SICultura), de cobertura nacional, la aplicación de la primera Encuesta Nacional de Hábitos y Prácticas Culturales y la publicación del *Atlas de infraestructura y patrimonio cultural de las Américas: Costa Rica*. Estos esfuerzos se llevaron a cabo entre 2009 y 2011, y generaron datos sobre oferta e infraestructura cultural y, en alguna medida, sobre prácticas culturales.

Por otra parte, una comisión interinstitucional conformada por el BCR, el MCJ, el INEC, el ITCR, el Programa Estado de la Nación, entre otras entidades, trabaja en la inclusión del tema cultural en el Sistema de Cuentas Nacionales; esto favorecerá el conocimiento y medición del impacto de este sector en la economía nacional, una de las dificultades actuales para analizar la producción cultural.

Fuente: González-Jiménez y Hernández, 2012.

de comunicación y en la ciudadanía acerca de la necesidad de apoyar y difundir el arte y la cultura nacionales.

Uno de los objetivos de este capítulo es contribuir en la búsqueda de información en esta materia, señalando algunos retos de investigación identificados en el curso del presente análisis, como por ejemplo: i) las diversas expresiones del patrimonio intangible, ii) las formas organizativas del sector cultura y su trabajo, iii) el uso de los espacios físicos para las artes escénicas, iv) el perfil del consumo cultural, v) la cantidad y perfil de los artistas musicales y su organización, vi) el mercado de los servicios culturales, y vii) uno de los temas más relevantes, la valoración del aporte que hace este sector a la economía nacional.

Este documento pretende ser también una primera mirada sobre la gestión cultural independiente. Es sabido que en la sociedad civil se gestan muy diversas expresiones artísticas, pero no se cuenta con datos agregados sobre la producción que se realiza en ese ámbito. Pese a ello, la evidencia recogida para este Informe señala que los artistas y grupos independientes, en general, enfrentan problemas que no han variado a través del tiempo, como la dificultad para incorporarse a sistemas de patrocinadores y mecenazgos, falta de incentivos o acceso a los recursos públicos, sean estos financieros o no -como sucede con el acceso a la infraestructura cultural, por ejemplo- y situaciones de índole laboral, como la imposibilidad de acceder a la seguridad social y la carencia de oportunidades para generar ingresos estables o beneficios financieros, lo que hace que muchas personas no reporten sus actividades artísticas como ocupación principal.

Este capítulo es un resumen del estudio de González-Jiménez y Hernández (2012)³, que recopila parte de la nueva información disponible sobre la producción cultural en Costa Rica. Esto incluye algunas de las características del marco institucional del sector, datos básicos del patrimonio cultural y la oferta artística, y su participación en el empleo. Como se dijo, uno de sus

parte o tienen relación con el sector. El principal hallazgo es que el entramado institucional (público y privado) en el área de cultura comprende un conjunto diverso de entidades que son relativamente débiles y tienen dificultades para superar su dispersión. Aunque la producción cultural se amplió en los últimos años, esas instituciones tienen dificultades para ejecutar acciones que fortalezcan el impacto de la cultura en diversos ámbitos, especialmente en localidades fuera de la ciudad de San José. Dado que el concepto mismo de cultura es muy amplio, cabe entender que el esfuerzo por describir y analizar una institucionalidad tan diversa corre el riesgo de omitir una gran cantidad de elementos culturales propios de la cotidianidad o de las acciones de otros entes locales o nacionales. Aun así, el texto ofrece una plataforma de datos y valoraciones que se espera sirvan como punto de partida para el seguimiento sistemático del tema en futuros Informes.

La investigación muestra que las intervenciones públicas se han enfocado en gran parte en la producción de eventos, mientras que la promoción del desarrollo cultural a escala local y regional es apenas incipiente (y se refleja, por ejemplo, en algunos esfuerzos de la Dirección de Cultura que se comentan más adelante), y limitado el apoyo a los grupos y artistas independientes. Además, se observan debilidades en la protección del patrimonio cultural. En el caso del patrimonio tangible¹, tal situación se explica por la falta de recursos y capacidades para evitar su deterioro y realizar una adecuada gestión, y en el caso del patrimonio intangible², por el limitado conocimiento sobre su importancia y sobre las formas adecuadas de preservarlo. Asimismo -como se mencionó antes- el esfuerzo por reunir información sobre el aporte de la producción cultural a la economía es incipiente, lo mismo que la labor de crear conciencia en los medios

objetivos centrales es ofrecer un insumo que permita conocer -al menos de modo general- la evolución del sector y, ante todo, identificar desafíos de investigación que podrán mejorar esta valoración con el tiempo.

La gestión de la producción cultural en Costa Rica

Dada la diversidad de ámbitos que abarca la cultura, no es fácil para un país establecer un marco institucional específico para todos ellos. En términos de producción cultural, sin embargo, es posible identificar un conjunto de actores: entidades públicas, privadas e independientes, grupos comunitarios, sectores académicos, medios de comunicación y empresas.

Desde esa perspectiva, en este apartado se describe el contexto institucional en que se desarrolla la producción cultural y artística del país. El análisis se organiza a partir de los dos principales ámbitos de actividad en esta materia: la institucionalidad pública y el sector independiente. Cabe rescatar, para futuros estudios, que “en ese vasto campo de la diversidad cultural -en proceso de disección y precisión- también debería incluirse la variedad de formas organizativas que toma el sector cultura o, incluso de forma más general, la sociedad, para hacer lo que definimos como trabajo cultural” (Durán, 2007).

Institucionalidad pública enfocada en actividades artísticas y en el patrimonio

Existen tres ámbitos desde los cuales la institucionalidad pública participa en la producción cultural: el Gobierno Central, otras entidades públicas y las municipalidades. En este acápite se describen las intervenciones que se realizan en cada uno de ellos, con el fin de caracterizar las principales tendencias de las políticas culturales públicas.

El artículo 89 de la Constitución Política establece que “Entre los fines culturales de la República están: proteger las bellezas naturales, conservar y desarrollar el patrimonio histórico y artístico de la Nación, y apoyar la iniciativa privada para el progreso cien-

tífico y artístico”. Para cumplir este mandato, el país cuenta con una institucionalidad pública sumamente joven y, en algunos casos, aún en proceso de formación. Además, tal como sucede en otras áreas del quehacer estatal, el marco normativo del sector cultura está disperso en 33 leyes, 30 reglamentos y 12 tratados internacionales, de los cuales 7 están ratificados (Monge, 2011).

El Ministerio de Cultura y Juventud (MCJ) es el ente rector en esta materia desde su creación en 1970. Su misión es “fomentar y preservar la pluralidad y diversidad cultural, y facilitar la participación de todos los sectores sociales, en los procesos de desarrollo cultural y artístico, sin distinciones de género, grupo étnico y ubicación geográfica; mediante la apertura de espacios y oportunidades que propicien la revitalización de las tradiciones y manifestaciones culturales, el disfrute de los bienes y servicios culturales, así como la creación y apreciación artística en sus diversas manifestaciones” (MCJ, 2012b).

La dotación presupuestaria para el logro de estos objetivos ha mostrado un crecimiento importante desde 2008, en parte como resultado de la asignación de recursos para la remodelación de las instalaciones que hoy se conocen como el Centro para las Artes y la Tecnología

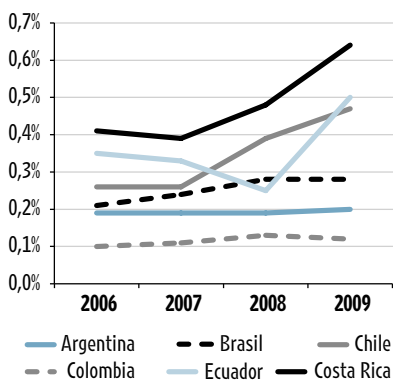
“La Aduana”, que permitió pasar de un 0,4% del presupuesto del Gobierno Central en 2006, a más de 0,6% en 2009. Desde una perspectiva temporal más amplia, en los últimos diez años el MCJ contó con ingresos promedio cercanos al 0,5% del presupuesto del Gobierno Central, cifra que supera los montos asignados en otras naciones de Latinoamérica (gráfico 6.1). Esta tendencia también se nota en la inversión per cápita: en 2012 Costa Rica destinó catorce dólares por habitante al sector cultura, mientras que Colombia, por ejemplo, solo dedicó tres dólares a ese fin. No obstante, estas cifras deben verse con cautela, pues las diferencias pueden obedecer a los modelos de gestión de los otros países, que también distribuyen recursos a través de los gobiernos locales, algo que raramente sucede en Costa Rica.

Al analizar los objetivos estratégicos y los programas presupuestarios del MCJ (sin considerar los órganos adscritos), se observa que en los últimos cinco años la mayor proporción de recursos se ha concentrado en el Sistema Nacional de Bibliotecas y en las “Actividades centrales”. Llama la atención que desde 2007 ha venido creciendo el porcentaje dedicado a los rubros de “Conservación del patrimonio” y “Desarrollo artístico y extensión musical”, en detrimento del área de “Gestión y desarrollo cultural” (gráfico 6.2). Ello se relaciona en parte con el hecho de que, desde su creación, el Ministerio ha apostado por ser, él mismo, productor de eventos artísticos. En este sentido, la investigación muestra algunos avances y limitaciones en el enfoque del sector público (recuadro 6.2).

No obstante, en los últimos años, la Dirección de Cultura del MCJ ha puesto en marcha dos programas estratégicos para promover el desarrollo cultural a escala local y regional. El primero es el de “Formación en Gestión Cultural”, que tiene como eje transversal la participación ciudadana y comprende dos áreas educativas: la gestión sociocultural en comunidades prioritarias y la capacitación de gestores en desarrollo local e interculturalidad. En el 2011 se realizaron actividades con 61 organizaciones de las siete provincias y las dos

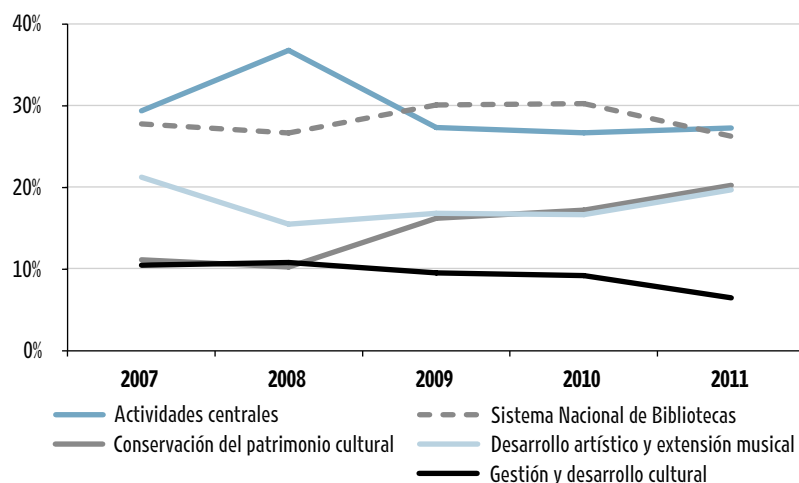
GRAFICO 6.1

Presupuesto del sector cultura como porcentaje del total del Gobierno Central



Fuente: González-Jiménez y Hernández, 2012, con datos del Sistema de Información Cultural del Mercosur y del Ministerio de Hacienda de Costa Rica.

GRAFICO 6.2

Proporción del presupuesto del MCJ^{a/}, por programa presupuestario

a/ No incluye los órganos desconcentrados.

Fuente: Elaboración propia con datos del MCJ.

RECUADRO 6.2

Limitaciones en el abordaje institucional público en cultura

Las intervenciones públicas en la producción cultural se concentran en las expresiones artísticas y el patrimonio, es decir, en el acceso a la cultura en dos sentidos: el primero tiene que ver con el disfrute, por parte de la población, de los servicios culturales que promueve el Estado, y el segundo se relaciona con el papel que tiene la institucionalidad para apoyar iniciativas de la sociedad civil.

Dos críticas que se han planteado en torno a la gestión cultural pública son la debilidad para tratar el tema de la diversidad cultural y la ausencia de acciones para el desarrollo cultural a escala local y regional. No existen estructuras institucionales y mecanismos que garanticen la representación de la sociedad civil y, en particular, de las minorías y los grupos culturalmente excluidos, en la toma de decisiones en el ámbito de la cultura.

Igualmente, en materia legal, un estudio realizado por el MCJ sobre la normativa que rige al sector cultura (Monge, 2011), destaca que el marco jurídico no promueve la articulación a escala sectorial e intersectorial, y que ofrece una cantidad limitada de incentivos fiscales y crediticios, tarifas preferenciales u otro tipo de estímulos.

Fuente: González-Jiménez y Hernández, 2012.

zonas fronterizas del país⁵ (E: Morales, 2012). El segundo programa, denominado “Cultura y Educación”, tiene el objetivo de desarrollar talleres para la promoción y transmisión del patrimonio cultural inmaterial, mediante la participación de personas portadoras de tradición⁶. Esta iniciativa fue seleccionada por la OEA como una de las dieciocho “prácticas exitosas” que abordan la dimensión cultural como componente del crecimiento económico y la inclusión social (OEA, 2011).

El segundo ámbito de acción del sector público lo conforman algunas entidades que intervienen en la producción cultural. Según el MCJ, alrededor de 32 incluyen este tema en su quehacer y en su mayoría se enfocan en actividades relacionadas con el patrimonio inmaterial y las expresiones artísticas (MCJ, 2011).

Por último, los gobiernos locales constituyen el tercer y más reciente ámbito desde el cual la institucionalidad pública interviene en la gestión cultural. En 1989 se creó en el ayuntamiento de San José la primera oficina municipal de cultura del país, hoy denominada Departamento de Servicios Culturales; algunos años después la

siguieron la Municipalidad de Belén, que estableció su Unidad de Cultura en 1998, y la Municipalidad de Escazú con su Dirección de Cultura, fundada en 2001. En la actualidad catorce gobiernos locales tienen instancias dedicadas a asuntos culturales; siete de ellos han habilitado unidades directamente responsables y el resto delega las tareas en otras dependencias. Asimismo, como se verá más adelante, en muchos cantones se han establecido escuelas de música y bandas municipales.

Los ayuntamientos no tienen el mandato legal de propiciar los espacios culturales. La única referencia en este sentido se encuentra en el artículo 49 del Código Municipal, que establece como una atribución del Concejo Municipal la integración de un mínimo de siete comisiones permanentes, entre ellas la de asuntos culturales. Sin embargo, algunos gobiernos locales están realizando esfuerzos para incorporar este tema de manera formal en sus quehaceres; por ejemplo, la Municipalidad de Grecia cuenta con una política cantonal de cultura, y la de San Ramón está en proceso de aprobarla (ambas se formularon con apoyo del MCJ); por su parte, la Municipalidad de Santa Ana

asignó un porcentaje de su presupuesto a la promoción cultural, y en esta misma línea se han dado avances en la Municipalidad de San José.

Como parte de las iniciativas locales, en el 2005 se fundaron la Red de Cultura Local-Costa Rica (Muñoz et al., 2008) y la Red de Cultura Intermunicipal, que buscan impulsar formas de cooperación entre municipios. En el *Informe sobre la gestión cultural de los gobiernos locales* (Miranda y Monge, 2012) se reporta que la expresión cultural que tiene mayor presencia en los municipios es el patrimonio intangible (33%), seguido por las expresiones artísticas (30%), el patrimonio tangible (21%) y otras actividades (16%).

Dinámica actividad de grupos y artistas independientes

En el país existe una gran cantidad de agentes culturales independientes (agrupaciones artísticas, empresas productoras, artistas individuales y otros) que cumplen un rol importante en la oferta artística disponible, pese a que enfrentan dificultades para articularse a sistemas de patrocinadores y mecenazgos, así como falta de incentivos. Sin embargo, no se cuenta con datos agregados sobre su producción.

El sector independiente está compuesto por personas, grupos y asociaciones que se dedican tanto a la creación artística y cultural, como a la producción de eventos de esta índole. No se tiene certeza sobre la cantidad de individuos que conforman el sector. Una estimación realizada con datos de la Enaho 2011 arrojó un total de 79.287 personas que tienen como ocupación principal algún tipo de actividad cultural. De ellas, la mitad trabaja por cuenta propia. Los registros de SICultura contabilizan 616 personas y agrupaciones relacionadas con la producción cultural.

Según Rodríguez y Protti (2009), en la década del 2000 se registró un signi-

ficativo crecimiento de la organización ciudadana en el ámbito de la cultura, en la forma de asociaciones, fundaciones, grupos artísticos y redes asociativas. En esos años se fundaron 22 entidades (públicas y privadas), el mismo número que se estableció desde 1950 hasta esa década. Estas organizaciones juegan un rol fundamental en la atención de las demandas comunitarias; por esta razón se considera que en ocasiones adoptan figuras mixtas de gestión, y en algunas de sus actividades se apoyan en aportes financieros de las municipalidades o de programas del MCJ.

El cuadro 6.1 resume los hallazgos de un estudio en el que se consultó a gestores culturales independientes de todas las provincias del país, acerca de sus fortalezas y de las necesidades y retos que enfrentan para el desarrollo de sus proyectos (Muñoz y Castillo, 2008). Como se observa, la desvinculación entre los esfuerzos comunitarios y el apoyo de los gobiernos locales parece ser un elemento común para todas las provincias, así como la carencia de recursos, tanto financieros como físicos (por ejemplo infraestructura). Estas limitaciones impactan de manera direc-

ta la reproducción y sostenibilidad de la diversidad cultural (González-Jiménez y Hernández, 2012).

Finalmente, las empresas de servicio cultural, orientadas a lograr un beneficio económico, también se han expandido en los últimos años, de la mano con el crecimiento que ha experimentado el país en los sectores de turismo y servicios. En el 2004 -fecha de los datos más recientes disponibles- el MEIC tenía registradas 735 empresas de carácter cultural. A partir del 2005 se ha visto un gran dinamismo en estos emprendimientos, dado que los trámites para la contratación pública que debe cumplir el MCJ demandan el registro de sus proveedores, lo que favorece la formalización. Esto, sin embargo, no significa que todas las “empresas” registradas bajo esta modalidad se encuentren activas de manera continua (González-Jiménez y Hernández, 2012).

Espacios para la preservación del patrimonio cultural

El patrimonio cultural tiene un gran significado para las sociedades, pues constituye una parte fundamental de la herencia de toda comunidad o nación,

CUADRO 6.1

Fortalezas y retos para la gestión cultural independiente, según provincia^{a/}

Provincia	Fortalezas	Necesidades/retos
Heredia	■ Intercambio generacional en el compromiso con la cultura ■ Proactividad	■ Recursos económicos ■ Apoyo de los gobiernos locales
Cartago	■ Identificación de la cultura con aspectos diversos de la cotidianidad	■ Recursos económicos ■ Apoyo de los gobiernos locales ■ Cohesión entre los grupos de gestores
Guanacaste	■ Personas capacitadas ■ Liderazgo	■ Apoyo de los gobiernos locales ■ Infraestructura ■ Recursos presupuestarios
San José	■ Liderazgo ■ Empleo de herramientas de mercadeo y publicidad ■ Trabajo conjunto con otros sectores	■ Recursos económicos ■ Apoyo de los gobiernos locales ■ Capacitación en gestión cultural
Alajuela	■ Apoyo comunal y de empresas ■ Liderazgo ■ Grupos organizados	■ Recursos económicos ■ Apoyo de los gobiernos locales ■ Capacitación ■ Infraestructura
Limón	■ Voluntad para crear referentes identitarios a nivel local, regional y nacional	■ Infraestructura ■ Apoyo de los gobiernos locales

a/ Adaptación del cuadro elaborado por Muñoz y Castillo, 2008.

Fuente: González-Jiménez y Hernández, 2012.

y de la humanidad en su conjunto. Junto a su enorme peso en la construcción de identidad, este patrimonio (tanto material como inmaterial) genera también un mercado de bienes y servicios. En general, Costa Rica muestra notables debilidades para la protección de su patrimonio material y un limitado registro y conocimiento de su patrimonio inmaterial. En este apartado se presentan algunos datos sobre este tema.

Oferta de museos concentrada territorialmente y con infraestructura inadecuada

El patrimonio material o tangible se conserva principalmente en museos, sitios arqueológicos e históricos, paisajes culturales y patrimonio natural⁷, que representan una combinación de los trabajos del ser humano y de la naturaleza, y que plasman una larga e íntima relación entre las personas y su entorno (UIS-Unesco, 2009).

En el caso de los museos, la oferta nacional se orienta mayoritariamente a la Arqueología, la Historia General (gráfico 6.3) y, en menor medida, al resguardo del patrimonio artístico y la cultura local comunitaria. En Costa Rica hay un museo por cada 85.475 habitantes, con una alta concentración en la provincia de San José (46,2%), seguida por Guanacaste (14,8%). Según especialistas en la materia, a pesar de

la diversidad temática de los museos existentes, no se cuenta con una política de investigación y curaduría de sus colecciones (González-Jiménez y Hernández, 2012).

Según datos del Museo Nacional, la mayoría de los museos no están instalados en infraestructuras creadas con ese fin (cuadro 6.2), además de que es una tarea pendiente evaluar la calidad de esas construcciones. En cuanto al financiamiento, la mayoría trabaja con recursos del sector privado o con esquemas mixtos. En el caso del Museo Nacional, sin embargo, hay una restricción legal que solo le permite captar fondos externos de organizaciones sin fines de lucro dedicadas al servicio público o a actividades educativas, culturales y científicas.

En cuanto a la afluencia de público, para el 2011 el MCJ reporta 244.891 visitantes, de los cuales un 35,7% asistió al Museo Nacional y un 23,4% el Museo de Arte Contemporáneo (MCJ, 2012b). En todo el país, estas instituciones han utilizado la estrategia de aliarse con el sector turismo para atraer al público. El Museo Nacional además ha establecido una alianza con el “Art City Tour”, una iniciativa que consiste en la organización de visitas para dar a conocer la oferta cultural en espacios ubicados en el centro de San José y los barrios Amón, Escalante y Los Yoses. Al ser incluido en este circuito, el Museo recibió 1.060 personas en la primera edición del 2012. A través de exposiciones y actividades diversas,

con énfasis en el área de educación, los museos han tratado de estimular la demanda y una mayor asistencia por parte de la población costarricense.

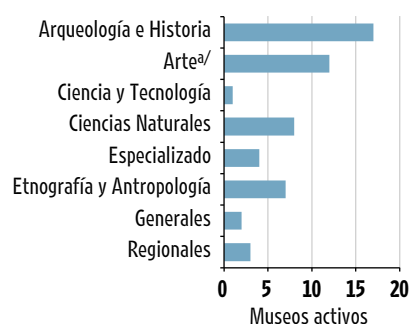
Asimismo, los museos bajo gestión privada, en sus esfuerzos por sobrevivir, se están convirtiendo en espacios más abiertos y participativos, que pueden llegar a ser centros de revitalización cultural de los entornos donde se ubican (ICDF y MCJ, 2011). Además, en busca de ingresos, han diversificado sus servicios: alquilan auditorios, realizan visitas guiadas, hacen publicaciones, cuentan con cafeterías y tiendas de *souvenirs*, entre otras actividades. Se desconoce la magnitud de los recursos que generan estas iniciativas.

A nivel de comunidades destaca la participación de Costa Rica como miembro fundador de la Red de Museos Comunitarios de América, creada en el año 2000. Esta iniciativa promueve el establecimiento y gestión de museos con base en las prioridades de acceso a la cultura y protección de las prácticas autóctonas definidas por las mismas comunidades (ICDF y MCJ, 2011). Como instancia nacional de la Red, desde 2003 existe el Programa de Museos Regionales y Comunitarios, del Museo Nacional, y en 2009 se constituyó la Asociación de Museos Comunitarios de Costa Rica.

En lo que concierne al disfrute de estos espacios por parte de la ciudadanía, los resultados de la Encuesta Nacional de Hábitos y Prácticas Culturales indican que el 50,4% de las

GRAFICO 6.3

Oferta museística, por tipo. 2011



a/ Incluye artes plásticas, arte religioso y arte contemporáneo.

Fuente: González-Jiménez y Hernández, 2012, con datos del ICDF y MCJ, 2011.

CUADRO 6.2

Museos activos según infraestructura y financiamiento. 2012

Tipo de infraestructura	Número
Infraestructura creada para el fin	13
Sitios declarados patrimonio arquitectónico	21
Edificios utilizados como museos	18
Sin edificio	2
Tipo de financiamiento	Número
Público	21
Privado	23
Mixto	10

Fuente: González-Jiménez y Hernández, 2012, con datos del Museo Nacional.

personas entrevistadas asistió alguna vez a un museo. La provincia que registró los valores más bajos fue Limón, donde dos terceras partes (67,7%) de los consultados nunca han visitado uno de estos establecimientos. Existe un reto de política pública que se deriva de las razones principales para no visitar un museo: “no tiene tiempo” (24,8%), “están muy lejos” (21,6%), “no le interesa” (18,3%) y “no tienen oportunidad o no necesitan el servicio” (14,1%). Adicionalmente se debe tener en cuenta que, del total de asistentes, el 54,1% fueron personas de entre 6 y 18 años, lo cual sugiere, por una parte, que las visitas a los museos están relacionadas con las actividades del sistema educativo (Montilla y Ávalos, 2012) y, por otra, que se requieren políticas de estímulo para que el resto de la población aproveche más este tipo de oferta cultural.

Débil gestión vulnera el patrimonio arquitectónico y arqueológico

Un segundo espacio de preservación del patrimonio cultural son los sitios arquitectónicos y arqueológicos. En la actualidad existen 362 bienes inmuebles declarados como patrimonio histórico arquitectónico: las provincias de San José y Cartago concentran la mayor cantidad, con 148 y 62 bienes inmuebles, respectivamente; mientras que la provincia de Puntarenas tiene el menor número (23 bienes). Por tipo, un 13,5% corresponde a templos y un 14,4% a centros educativos (Centro de Investigación y Conservación del Patrimonio Cultural-MCJ, 2012). La Ley de Patrimonio Histórico Arquitectónico (n° 7555) establece que el MCJ es la máxima autoridad en la protección de este legado. Los fondos para su conservación y restauración provienen del Estado o, en algunos casos, de los propietarios privados. En los últimos cinco años la inversión estatal canalizada a través del MCJ, y ejecutada por los profesionales del Centro de Investigación y Conservación del Patrimonio Cultural, ha permitido un mayor acceso y disfrute, por parte de la ciudadanía, de casi medio centenar de edificaciones patrimoniales (E⁸:

González-Vásquez, 2012). No obstante, la labor en este campo tiene limitaciones, en especial porque la legislación vigente no ofrece suficientes incentivos para que los dueños de los edificios con valor patrimonial los mantengan, y los procesos burocráticos para emitir las declaratorias son lentos; con frecuencia esto se traduce en destrucciones premeditadas de los inmuebles por parte de sus propietarios.

En cuanto al patrimonio arqueológico, las leyes sobre Patrimonio Nacional Arqueológico (n° 6703) y Orgánica del Ambiente (n° 7554), conforman el marco jurídico que lo protege, y las entidades responsables son el Museo Nacional y la Comisión Arqueológica Nacional. En el país existen 3.396 sitios arqueológicos identificados a lo largo de más de 120 años, de los cuales solo siete (un 0,2%) están abiertos al público. Cuatro de ellos han sido declarados monumentos nacionales: Guayabo, Agua Caliente, El Farallón y Guardiría, y tres son sitios en reserva arqueológica bajo custodia del Museo Nacional: Finca 6, Jesús María y Batambal.

El Museo Nacional ha puesto a disposición del público información “tanto del sitio arqueológico, como de las colecciones obtenidas de él por medio de las distintas acciones de gestión del patrimonio” (ICDF y MCJ, 2011), lo que ha permitido incentivar y dinamizar la investigación sobre el tema.

Pese a estos avances en investigación y conocimiento, la gestión de este patrimonio sigue mostrando problemas serios, especialmente para evitar su deterioro o destrucción. En muchos casos, la intervención pública se da luego de que se han producido los daños y a partir de denuncias; no existe un mecanismo de protección *a priori*, de modo que el Museo Nacional es llamado cuando ya el sitio ha sido objeto de algún grado de destrozo y parte de la evidencia material se ha perdido. En respuesta a esa situación, en 2005 se logró integrar a los estudios de impacto ambiental que realiza la Setena una evaluación específica de impacto arqueológico, como requisito para la aprobación de los proyectos constructivos que se pretenda

desarrollar en el país (ICDF y MCJ, 2011). Sin embargo, esto no parece suficiente de cara a la necesidad de contar con recursos económicos para hacer visitas en sitio y verificar el cumplimiento de las medidas de protección. Esta vulnerabilidad aumenta con los procesos de urbanización y el desarrollo turístico e inmobiliario. Además, la legislación impide buscar mecanismos alternativos de financiamiento, más allá del tope definido por el Presupuesto Nacional para esta actividad.

Lenta evolución en la sistematización del patrimonio intangible

La Unesco ha definido el patrimonio cultural inmaterial o intangible como “los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas (...) que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural (y que) se manifiestan en particular en los ámbitos siguientes: a) tradiciones y expresiones orales, incluido el idioma como vehículo del patrimonio cultural inmaterial; b) artes del espectáculo; c) usos sociales, rituales y actos festivos; d) conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo; e) técnicas artesanales tradicionales” (Monge, 2011).

En este caso son las comunidades mismas las que generan y transmiten el patrimonio cultural, a través de sus usos, costumbres y tradiciones; de ahí que las organizaciones locales desempeñen un rol esencial en su preservación. En este sentido, con la creación de la Comisión Nacional de Salvaguarda del Patrimonio Cultural Intangible (decretos 33093-C y 34200-C, de 2006 y 2007, respectivamente) se hizo patente la importancia y necesidad de que estas organizaciones y comunidades reporten y soliciten la incorporación de sus manifestaciones culturales, como parte de ese patrimonio y del Plan Nacional de Salvaguarda.

El MCJ ha realizado esfuerzos para registrar el patrimonio intangible de Costa Rica, y existe ya una lista de 123 manifestaciones festivas,

como carnavales, ferias populares y conmemoraciones religiosas, así como una actividad reconocida como patrimonio cultural inmaterial de la humanidad: el “boyeo”. Aún se encuentra en proceso la recopilación de datos sobre cuentos, leyendas y recetas culinarias. Veinticuatro de las manifestaciones documentadas se concentran en la provincia de San José, frente a solo dos anotadas para Limón; se debe tener en cuenta que este registro nace desde las comunidades, por lo que la sistematización total de la información es una amplia tarea que apenas está iniciando.

Gracias a estos esfuerzos, en el año 2005 la Unesco declaró el “boyeo” y la carreta costarricenses como parte del patrimonio oral e inmaterial de la humanidad. Existen varias organizaciones de boyeros que buscan preservar esta práctica, pero se desconoce cuántas son y quiénes participan en ellas. También se ha trabajado en materia de gastronomía, en particular a través del Certamen Anual de Comidas y Bebidas Tradicionales, que cada año -desde el 2001- organiza el Centro de Investigación y Conservación del Patrimonio Cultural. Del mismo modo, se ha colaborado con diversas ONG, como el Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (Icomos, por su sigla en inglés), que ha identificado y reconocido a los denominados “Tesoros Humanos Vivos”, definidos por la Unesco como individuos que poseen los conocimientos y técnicas para interpretar o recrear determinados elementos del patrimonio cultural de un país. En esta línea, durante el 2012 el programa “Cultura y Educación” y su proyecto “Personas portadoras de tradición” realizaron talleres en nueve comunidades a lo largo del país (E: Morales, 2012). Cabe resaltar que la Dirección de Cultura del MCJ ha sido objeto de reconocimiento a nivel nacional e internacional (como el mencionado anteriormente, otorgado por la OEA), por su labor en la gestión del patrimonio intangible y la promoción de las relaciones intergeneracionales e interculturales (E: Monge, 2012).

En cuanto a la cercanía de la población con el patrimonio intangible, en

la Encuesta Nacional de Hábitos y Prácticas Culturales, el 80% de los entrevistados manifestó que ha asistido a fiestas tradicionales. Esta participación disminuye conforme aumenta la edad: el 83,5% de las personas de entre 6 y 18 años dijo que había asistido alguna vez, en contraste con el 58,1% en personas mayores de 70 años (Montilla y Ávalos, 2012). Estas cifras evidencian altos niveles de participación en actividades culturales que expresan rasgos de identidad propios de la comunidad o el país.

Producción cultural y oferta artística

Entre las expresiones que conforman la producción cultural⁹ se encuentra la oferta artística a la que tiene acceso la población. Este acceso se da tanto en espacios expresamente dedicados a ello, donde se presentan diversos tipos de eventos culturales en vivo, como a través de los medios de comunicación, audiovisuales y escritos. Este apartado explora la situación del país en esos ámbitos y aporta información que evidencia, entre otros aspectos, una alta concentración de la oferta en la Gran Área Metropolitana, y las dificultades que enfrentan muchos grupos y organizaciones culturales en cuanto a la disponibilidad de infraestructura y otros recursos para realizar, financiar y divulgar sus actividades.

Concentración geográfica de las artes escénicas

Las artes escénicas comprenden actividades profesionales o de aficionados relacionadas con el teatro, la danza y la ópera, entre otras disciplinas. En Costa Rica es difícil determinar la cantidad de agrupaciones que existen en estos campos, dado que muchas nacen y desaparecen con facilidad. Actualmente la base de datos SICultura registra 287 personas o agrupaciones dedicadas a estas actividades (González-Jiménez y Hernández, 2012).

Independientemente del número de grupos que se desempeñan en las artes escénicas, sigue teniendo vigencia lo señalado hace una década en el *Noveno Informe Estado de la Nación*, en cuanto

a la concentración de la oferta artística en la GAM. Según el Atlas de infraestructura y patrimonio cultural de las Américas: Costa Rica, “las políticas culturales costarricenses han beneficiado especialmente el centro del país, por lo que no es fortuito que una gran mayoría de los equipamientos culturales se encuentren en esta zona geográfica. A pesar de que es evidente el aumento en la demanda de espectáculos escénicos en el resto del territorio, éste no ha sido proporcional a la creación de nuevos espacios teatrales en la periferia”.

Es de esperar que la oferta esté concentrada en la región que alberga a más de la mitad de los habitantes del país y, por tanto, la mayor parte de la demanda. Pero llama la atención la escasez o ausencia de infraestructura para fines culturales en grandes centros de población. Por ejemplo, como se verá más adelante, en Guanacaste y Limón no existen salas de teatro.

Algunas de las artes escénicas se consolidaron a partir de la década de los setenta, cuando el Estado creó la Compañía Nacional de Teatro (CNT), la Compañía Nacional de Danza, el Taller Nacional de Teatro (TNT) y el Taller Nacional de Danza. A través de estas instancias se buscó apoyar la formación y profesionalización de artistas en estas áreas, como complemento de la labor que en el mismo sentido realizan las universidades estatales.

En el caso específico de las artes dramáticas, el presupuesto público sostiene algunas de las salas principales, además de las compañías mencionadas. La CNT se financia con fondos del Estado, recursos propios originados en leyes especiales e ingresos de boletería. Su función central es la puesta en escena de producciones teatrales. Parte de su financiamiento proviene del impuesto a los espectáculos públicos; lo recaudado en la región Central del país se distribuye entre el Teatro Nacional (50%), la CNT (30%), el Museo de Arte Costarricense (10%) y los programas juveniles de la Orquesta Sinfónica Nacional (10%), y en las restantes regiones el impuesto se entrega a las municipalidades para que lo inviertan en programas culturales y deportivos.

En 1986 se creó el Teatro La Aduana, como espacio físico para el trabajo de la CNT. Entre 2002 y 2011 se efectuaron 155 producciones y coproducciones, con una importante -aunque variable- afluencia de público (cuadro 6.3). Siendo la CNT la instancia que realiza más producciones en el ámbito público, ha adoptado la modalidad de coproducción con colaboradores externos. En el año 2009, en particular, esa modalidad mostró un gran dinamismo: el 87% de

las puestas en escena se hizo con grupos independientes y el restante 13% fue producido enteramente por la CNT. En materia de formación, el TNT y la CNT realizan talleres que tienen una participación promedio anual de mil personas. Esto se suma a las diversas titulaciones que otorgan la Escuela de Artes Dramáticas de la Universidad de Costa Rica, la Escuela de Arte Escénico de la Universidad Nacional y, a nivel de educación secundaria, el Conservatorio

Castella, todos ellos muy presentes en la escena teatral costarricense (González-Jiménez y Hernández, 2012).

También hay un gran dinamismo en las producciones teatrales independientes; en los tres primeros fines de semana de agosto de 2012 se registró un promedio de veintitrés funciones diarias¹⁰, en su mayoría de obras presentadas por grupos independientes en espacios privados. En el año 2009, el Programa Nacional para el Desarrollo de las Artes Escénicas (Proartes) identificó 64 de estas agrupaciones, de las cuales el 94% se ubicaba en San José (Eculgest S.A., 2009). Esta concentración es coherente con la disponibilidad de infraestructura, tanto pública como privada, como se verá más adelante. La mayoría de las puestas en escena se ofrece en salas privadas propias (35%) o alquiladas (30%). Para estas producciones el acceso a la infraestructura pública suele ser difícil. Para tener una noción más clara de este problema, en futuras investigaciones sería interesante relacionar el número de montajes que se realizan y en qué espacios se presentan.

No es clara la visión que tiene el Estado sobre la función del teatro. El *Diagnóstico del sector teatro en Costa Rica*, realizado en 2005, señala que en las políticas públicas no se menciona de manera explícita el rol social que debe desempeñar, como instrumento de divulgación de los procesos democráticos que vive el país y de formación y educación de las comunidades. La misma publicación resalta los esfuerzos de organizaciones que, pese a ello, utilizan el teatro a escala local para cumplir con esos cometidos (Asociación Cultural Giratablas, 2005).

La danza, por su parte, muestra una oferta sostenida. De los trabajos realizados por la Compañía Nacional de Danza en los últimos diez años, el 30% fueron coproducciones, modalidad que se ha venido utilizando de manera más constante desde el 2008. En términos de público, entre 2002 y 2010 se presentaron 90 espectáculos, que convocaron a 113.586 personas, de las cuales 23.698 asistieron a las coproducciones, y 89.888 a las producciones (cuadro 6.4).

CUADRO 6.3

Número de producciones teatrales y asistencia de público, según programa

Año	Producciones			Público asistente		
	CNT	TNT	Total	CNT	TNT	Total
2002	4	1	5	8.550	1.620	10.170
2003	9	1	10	16.827	1.620	18.447
2004	11	1	12	27.064	1.260	28.324
2005	9	1	10	28.903	2.160	31.063
2006	7	5	12	16.792	4.578	21.370
2007	8	5	13	7.872	4.538	12.410
2008	9	6	15	7.240	4.011	11.251
2009	24	6	30	11.591	3.852	15.443
2010	21	7	28	15.131	3.114	18.245
2011	14	5	19	15.248	1.865	17.113
Total	116	38	154	155.218	28.618	183.836

Fuente: González-Jiménez y Hernández, 2012, con datos del Teatro Popular Melico Salazar.

CUADRO 6.4

Número de producciones y coproducciones de la Compañía Nacional de Danza y público asistente^{a/}

Año	Producciones		Coproducciones	
	Número	Público asistente	Número	Público asistente
2002	6	2.600	1	2.543
2003	7	12.688	0	0
2004	8	17.700	0	0
2005	9	19.692	1	7.357
2006	6	10.226	0	0
2007	6	11.688	0	0
2008	6	2.338	10	2.108
2009	6	5.302	7	6.638
2010	11	7.654	6	5.052
Total	65	89.888	25	23.698

a/ A partir del 2010 se incluyen los datos del Taller Nacional de Danza.

Fuente: González-Jiménez y Hernández, 2012, con datos del Teatro Popular Melico Salazar.

Se estima que en el país hay una sala de espectáculos culturales por cada 104.901 personas. No obstante, detrás de este promedio se ocultan grandes disparidades entre las provincias. Por ejemplo, en Guanacaste y Limón no existen instalaciones de este tipo, y en Alajuela y Cartago hay una por cada 400.000 habitantes; en San José, en cambio, se registran alrededor de 3.200 butacas disponibles, concentradas en un 84% en el cantón Central. Este notable dinamismo se explica, sobre todo, por la expansión del sector independiente.

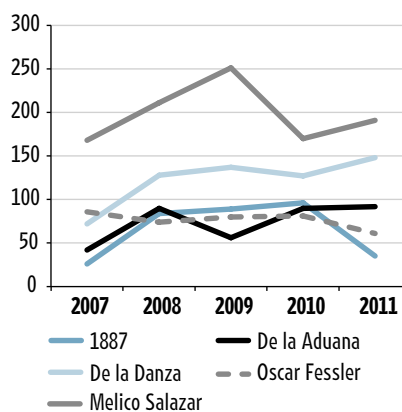
La mayor cantidad de presentaciones en espacios públicos se realiza en un conjunto de salas que está bajo la administración presupuestaria del Teatro Melico Salazar, aunque cada una organiza sus propias producciones y actividades (gráfico 6.4). No fue posible obtener información sobre el perfil de la población que acude a estos sitios, un tema de suma relevancia para estudios futuros. Dado el esquema descentralizado con que operan los teatros y salas públicas, los encargados tienen la potestad de alquilar esos espacios, no solo para fines artísticos sino también para eventos de diversos tipos (graduaciones, reuniones de empresas u otros), con lo cual generan ingresos adicionales para cubrir sus costos de operación.

Como se ha venido señalando, para el sector independiente el acceso a estos espacios es limitado, tanto por los costos como por el número de teatros y salas con respecto a las agrupaciones existentes. Los precios de los alquileres son fijos, basados en la dimensión o cantidad de butacas disponibles, lo cual se suma a los costos de producción del espectáculo y a otros pagos como derechos de autor, impuestos municipales y otros. Cuando se trata de coproducciones, la operación de las salas corre a cuenta de los grupos independientes. Todo esto genera una estructura de costos elevada, que en algunos casos impide el equilibrio económico del espectáculo y obliga a los miembros de las agrupaciones a financiarlos con sus recursos personales (González-Jiménez y Hernández, 2012).

En el 2011 se registró una asistencia de 155.354 personas en actividades cul-

GRAFICO 6.4

Número de funciones realizadas en salas públicas, por año



Fuente: González-Jiménez y Hernández, 2012, con datos del Teatro Popular Melico Salazar.

turales presentadas en salas públicas, de ellas, un 72,9% asistió al Teatro Popular Melico Salazar. En cuanto a la recaudación en taquilla, el monto más alto del 2011 -alrededor de veinte millones de colones- correspondió a la Compañía Nacional de Teatro, que en ese año realizó diecinueve producciones.

En el caso de las salas privadas, no existen datos de las funciones presentadas o los ingresos generados. Una revisión no exhaustiva de las carteleras publicitadas en la prensa indica que entre junio, julio y agosto de 2012 se ofrecieron veintiún espectáculos. El precio promedio por cada localidad ronda los 5.000 colones, y la mayoría de las salas opera tres días por semana. Los precios de boletería son influenciados por los establecidos en los teatros públicos, que compiten con la oferta del sector independiente aunque tienen una lógica de costos distinta. Vale la pena estudiar si, por esta vía, el Estado genera obstáculos a la producción independiente (González-Jiménez y Hernández, 2012).

Es lógico suponer que los grupos independientes obtienen recursos de diversas fuentes. Entre ellas cabe citar las siguientes:

- Donaciones: familiares y aficionados financian la preproducción.

- Preventa de funciones: los productores venden de antemano las presentaciones de sus obras.
- Patrocinios: los productores negocian con los patrocinadores la inclusión de productos o la mención de servicios en las obras.
- Auspicios: acceso a financiamiento que proviene de fondos públicos, privados, internacionales y otros, principalmente a través de proyectos.
- Boletería: venta de localidades directamente en las salas.
- Giras al exterior: participación en festivales subvencionados o invitaciones directas.

En cuanto a la demanda por estos servicios, los datos de la Primera Encuesta Nacional de Hábitos y Prácticas Culturales indican que un 11,7% de las personas entrevistadas, con edades superiores a 6 años, asistió al teatro en un período de entre dos meses y menos de un año antes de la fecha de la entrevista. No se observaron diferencias significativas entre los grupos etarios, aunque los niveles más altos se ubican en los grupos de 6 a 18 años (46%) y la asistencia a las obras de teatro aumenta conforme lo hace la escolaridad de la población. Por último, cabe mencionar que en años recientes el mercado para las artes escénicas se ha ampliado, y hoy ofrece a los artistas nuevas áreas para diversificar sus actividades y mejorar sus opciones laborales (recuadro 6.3).

Fuerte desarrollo de la producción musical

La producción musical del país ha mostrado grandes cambios en los últimos diez años, tanto en términos de la diversidad de la oferta (agrupaciones, géneros y producciones), como en la creación de espacios de difusión y educación musical, incluso a nivel cantonal.

Este ámbito de la producción cultural incluye presentaciones grabadas y en vivo, composiciones y grabaciones,

RECUADRO 6.3

Áreas de expansión del mercado para las artes escénicas

En los últimos años, los artistas y productores de artes escénicas han visto crecer la demanda por sus servicios. Las oportunidades incluyen la contratación de actores para campañas publicitarias, compra de funciones para que sean presentadas en empresas u hoteles, y animación de fiestas y eventos comunales, entre otros.

Sin embargo, existen muy pocas empresas productoras que atiendan esta demanda. La oferta que se ha desarrollado en este tipo de actividades ha sido a nivel de microempresas y no ha logrado el dinamismo requerido. Según una experta en el tema, esto se debe a que no ha habido mucho impulso a programas de formación en gestión y promoción cultural desde el MCJ, así como a la condición de informalidad que prevalece en el sector, lo cual genera dispersión y poca continuidad en los servicios que se prestan (E: Acuña, 2012).

Una excepción en el panorama descrito es el gremio circense, que ha sabido aprovechar estas oportunidades y brinda servicios, principalmente, a agencias de publicidad y productores de espectáculos folclóricos. Los miembros de este grupo mantienen vínculos estrechos con el sector turístico y ello poco a poco los ha llevado a formalizar sus actividades, como requisito para ser parte de la cadena de servicios de entretenimiento (E: Acuña, 2012).

Fuente: González-Jiménez y Hernández, 2012.

música digital (cargas y descargas) y comercialización de instrumentos. La música tiene su propio programa en el MCJ, denominado Desarrollo Artístico y Extensión Musical, que en el 2011 absorbió un 20% de los recursos del Ministerio. Con esos fondos se financió el Centro Nacional de la Música, el Sistema Nacional de Educación Musical, la Orquesta Sinfónica Nacional, la Compañía Lírica Nacional, el Coro Sinfónico Nacional y siete

bandas nacionales. Además se hacen transferencias a los teatros Nacional y Melico Salazar.

No se han realizado en el país investigaciones que exploren el funcionamiento del sector musical. Se sabe que es una de las actividades con mayor capacidad organizativa, y que existen asociaciones relacionadas tanto con la producción como con los servicios. En materia educativa, el MEP y el MCJ han liderado un proceso de formación a lo largo del territorio nacional, de la mano con estrategias para fomentar la apreciación musical. Además se encuentran en marcha diversas iniciativas del sector independiente, que buscan estimular y promover las expresiones musicales.

La primera década del siglo XXI es una época de singular efervescencia musical (Vargas-Cullell, 2012)¹¹, al punto de que en la actualidad Costa Rica es un importante centro musical en la región centroamericana. Esto ha ocurrido tanto en el ámbito de la música clásica como en las diversas expresiones de la música popular, y depende solo en parte de la acción pública -que sigue teniendo un peso importante- pues junto a ella ha irrumpido con gran dinamismo la producción independiente.

A las instituciones tradicionales fundadas a lo largo del siglo XX, como las orquestas Sinfónica Nacional y Sinfónica Juvenil y las escuelas de música de las universidades públicas, en los últimos diez años se agregaron nuevas entidades: en 2003 se creó el Centro Nacional de la Música, órgano desconcentrado del MCJ¹² y en 2007 se estableció el Sistema Nacional de Educación Musical (Sinem)¹³. En forma paralela comenzaron a proliferar, en distintos lugares del país, centros privados y municipales de educación musical. En 2009 se registraban veintiún escuelas municipales, seis de ellas fuera del Valle Central (Vargas-Cullell, 2012) y varias escuelas privadas, como el Real Conservatorio de Heredia, la Academia Juan Bansbach, la Escuela Superior de Guitarras y el Instituto Superior de Arte. Con el surgimiento del Sinem se crearon nueve programas de escuelas de música en grandes centros de población (Desamparados, Pavas, Alajuela, Grecia,

San Ramón, San Carlos, Puntarenas, Limón y Nicoya) y veinte programas orquestales en zonas periféricas, urbano-marginales o de acceso limitado (Acosta, Frailes, León XIII, Curridabat, Mata de Plátano, Oreamuno, Alvarado, Platanar, Bijagua, Guatuso, Upala, Liberia, Cóbano, Montezuma, Miramar, Buenos Aires, Coto Brus, Pococí, Guácimo y Siquirres; E: Cuello, 2012).

Asimismo, en la última década han surgido varias agrupaciones orquestales que, en muchos casos, comparten a sus integrantes. Entre ellas cabe citar: la Orquesta Sinfónica Municipal de Heredia (2003), la Orquesta Filarmónica (2003), la Orquesta Sinfónica Estudiantil de la Universidad de Costa Rica (2004), la Orquesta de la Universidad Nacional (2007), la Orquesta Sinfónica Municipal de Cartago (2008) y la Orquesta de Cámara de la Universidad de Costa Rica (2009). Un esfuerzo regional importante es la Orquesta Juvenil Centroamericana (2008), producto de una alianza entre el Estado y algunas empresas privadas. También destaca la Orquesta Filarmónica Nacional, un emprendimiento privado.

Otras iniciativas son el Campamento Internacional de Música, la Orquesta Sinfónica Manuel María Gutiérrez, que reúne a los estudiantes más avanzados de diversas escuelas, y los programas “Crecer con la Música”, dirigido a niños en edad preescolar en los Cen-Cinai, “Música con Accesibilidad para Tod@s” (MAT), dirigido a personas con discapacidad, y un proyecto de orquesta en el distrito de León XIII, en San José. Asimismo, la reforma curricular implementada por el MEP a partir de 2009, introdujo cambios orientados a mejorar la enseñanza de la música.

Un elemento clave es lo que ocurre en los distintos géneros de la música: popular bailable, instrumental, tropical, *rock*, *jazz*, la llamada “*world music*”, así como la música indígena y la tradicional (guanacasteca, afrocaribeña y del Valle Central, entre otras). Este dinamismo ya había sido señalado por Cortés y Villena en la investigación realizada para el *Noveno Informe Estado de la Nación* cuando se habló de una “explosión de la oferta musical popular”.

También ha aumentado la cantidad de grupos que combinan varios géneros -lo que se conoce como “música fusión”-, y proyectos de cooperación entre agrupaciones internacionales. Se trata de una vibrante actividad que ha sido estudiada solo parcialmente (Zúñiga, 2008; Parra y Mora, 2008).

En el contexto del proceso creativo, han surgido microempresas con modelos de gestión novedosos para promoverla música local, que han logrado aliarse con los sectores turístico y comercial para posicionarse en un mercado más amplio. Algunas de estas microempresas han sido concebidas como consorcios que incluyen músicos, productores e investigadores, y han creado redes de trabajo con sellos centroamericanos para realizar producciones conjuntas.

También se han generado plataformas de agremiación, como la Asociación de Compositores y Autores Musicales de Costa Rica, la Asociación de Intérpretes y Ejecutantes Musicales de Costa Rica y la Asociación Costarricense de la Industria Fonográfica y Afines. Estas asociaciones han estado muy activas luego de que, por medio de la aprobación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, el país ratificara una serie de regulaciones en materia de propiedad intelectual. No obstante, también tienen grandes retos pendientes en el ámbito de los derechos de autor y conexos, un tema relativamente nuevo para los gremios nacionales.

Existe además toda una estructura para la producción de conciertos masivos, en su mayoría de artistas internacionales. En el 2011 se realizaron alrededor de cincuenta eventos de este tipo, en quince escenarios. En torno a estas actividades se generan otros servicios formales, como la venta de entradas mediante esquemas de *outsourcing*, e informales, como la venta de distintivos, comidas y otros productos, así como el mercado de las reventas.

En lo que concierne a la demanda, la Primera Encuesta Nacional de Hábitos y Prácticas Culturales reportó que “más de la mitad de las personas de más de 6 años (61,3%) manifiesta que ha asistido alguna vez a una presentación de música”.

Información incipiente en torno a las artes visuales

Entre las categorías definidas por la Unesco, el dominio de las artes visuales y la artesanía incluye las bellas artes (pintura, dibujo, escultura), la artesanía y la fotografía. También se incluyen los locales destinados a su exhibición, como galerías comerciales, museos y salas de exposición.

El Museo de Arte Costarricense (MAC) lidera las actividades relacionadas con las artes plásticas en el país; reúne y exhibe obras de artistas nacionales e internacionales, estimula el pensamiento crítico y contribuye a la formación del público mediante programas educativos y recreativos. Tiene una colección de más de 6.000 obras que datan desde mediados del siglo XIX hasta principios del XXI, y que incluyen pintura, escultura, fotografía y otros; sin embargo, el público solo tiene acceso a un 5% de este patrimonio (E: Cortés, 2012). El MAC también realiza actividades de extensión por medio de exposiciones itinerantes y exhibiciones internacionales.

La información sobre este sector es vasta en términos de publicaciones especializadas, con carácter monográfico y estético, que se encuentran en las bibliotecas universitarias y los centros de documentación del Museo de Arte y Diseño Contemporáneo (E: Monge, 2012), pero no es amplia en cuanto a su evolución y características generales. Existen varios movimientos y grupos independientes, como la Asociación Costarricense de Artistas Visuales, Jade, Bocaracá y otros; sin embargo, para obtener un panorama completo de este dominio se debería investigar más acerca del arte público, el vídeo arte y el *performance*¹⁴, entre otros, actividades aún poco documentadas en el país.

Una indagación realizada para este Informe contabilizó 66 galerías de arte que se encuentran activas en el territorio nacional y comercializan las obras a cambio de una comisión (según informan los propios artistas, ésta puede ser de hasta un 50% del valor de venta). Sin embargo, solo se detectaron cuatro cuya actividad incluye la comercialización internacional del objeto artístico

(E: Steinmetz, 2012). Adicionalmente el MCJ ha creado y apoyado diferentes espacios de exhibición. Así por ejemplo, avaló desde su primera edición la feria Valoarte¹⁵, que se ha convertido en la mayor muestra de artes visuales para los coleccionistas locales. Esta iniciativa nació en 2003 y a la fecha reúne a más de 150 artistas (35% extranjeros), exhibe más de 350 obras y en promedio recibe 5.000 visitantes en un mes (González-Jiménez y Hernández, 2012). A su vez, el grupo Empresarios por el Arte organiza “Bienarte”, una bienal que se realiza simultáneamente en todas las capitales centroamericanas y de donde salen los ganadores que participan en una bienal regional al año siguiente (E: Steinmetz, 2012). Existen otros espacios que nacen de la iniciativa privada, como el proyecto TEOR/éTica Audiovisual, que desde 1999 trabaja por la producción y divulgación del arte contemporáneo de Centroamérica y el Caribe, apoyando nuevas formas como el cine, el vídeo y el arte digital (TEOR/éTica, 2012); además ha establecido alianzas con importantes organismos internacionales como Hivos y la Fundación Príncipe Klaus, de Holanda, y la Colección Cisneros, de Nueva York, entre otros (E: Steinmetz, 2012).

La comercialización de obras de arte se da por *status*, pero puede representar una inversión en el tiempo, siempre y cuando se dote al sector de los incentivos para la promoción o *branding* de los artistas representados, como sucede en las economías más grandes de América Latina (E: Steinmetz, 2012).

Amplia producción editorial y nuevos canales de comercialización

Aunque Costa Rica no parece ser un país aficionado a la lectura, su producción editorial es amplia y diversa. Esta incluye libros, periódicos, revistas, y en los últimos años publicaciones realizadas en soportes electrónicos (diarios y revistas “en línea”) y la distribución digital de libros y otros materiales impresos. La misma diversidad se observa entre los editores: hay cuatro editoriales de universidades públicas -EUNA, EUCR, Euned y ET-, el sector

público cuenta con la Editorial Costa Rica y múltiples editores institucionales en las entidades del Estado, y en el sector privado existen empresas editoriales y otras que prestan servicios de levantado de textos, edición, diagramación, revisión filológica, investigación, fotografía, ilustración e impresión. En el período 2003-2011 se registraron 890 editores, de los cuales el 37% eran sociedades anónimas. No obstante, estas últimas generan solamente un 0,3% de los ejemplares publicados; el 99% de la producción se concentra en las editoriales públicas (cuadro 6.5).

La comercialización del libro se realiza en librerías, editoriales, ferias y otros espacios. Uno de los principales mercados para el sector independiente es el de textos escolares; desde la década de los noventa se observa un auge de esta actividad, en la cual participan al menos ocho editoriales. Según el *Atlas de infraestructura y patrimonio cultural de las Américas*, en Costa Rica hay 45 casas editoriales activas, de las cuales el 82% se encuentra en San José. Muchas de ellas han incorporado en sus actividades la comercialización de libros por vía electrónica, con la apertura de librerías virtuales en sus sitios web. Para la venta directa existen en el país ocho cadenas, que en total poseen 117 librerías y 232 puntos de venta adi-

cionales, como supermercados, pequeños puestos y otros (ICDF y MCJ, 2011).

Por otra parte, el país cuenta con 442 bibliotecas, 56 de ellas pertenecientes al Sistema Nacional de Bibliotecas (Sinabi). La distribución por provincias es liderada por San José, con 239 de estos establecimientos, seguida por Alajuela con 55, Heredia con 42, Guanacaste con 31, Cartago y Puntarenas con 27 cada una y Limón con 21. Una vez más se observa el patrón concentrado en San José. En el caso de Guanacaste llama la atención que existe una cantidad significativa de bibliotecas universitarias. El promedio nacional es de una biblioteca por cada 10.442 habitantes, aunque hay brechas importantes por cantón: 849 personas por biblioteca en Montes de Oca a más de 60.000 en Desamparados y Escazú; además, en 16 cantones no hay ninguna biblioteca (mapa 6.1). El Sinabi también reporta que del 2008 al 2011 se publicaron en Costa Rica alrededor de 5.661 libros debidamente registrados (cuadro 6.6). La mayor cantidad de títulos con clasificación del tema se concentra en el área de educación básica y media.

La Encuesta Nacional de Hábitos y Prácticas Culturales 2010 consultó a personas mayores de 6 años si habían comprado libros en el último año; encontró que la mitad no adquirieron ninguno (50,9%), el 33,2% compró de

uno a tres, y el 14,6% de cuatro a once. Heredia fue la provincia que registró la mayor cantidad de libros comprados. En cuanto a los libros leídos, el 33,2% de los encuestados dijo haber leído entre uno y tres, y un 14,6% entre cuatro y once, en contraste con el 50,9% que manifestó no haber leído ningún libro. El promedio nacional de libros leídos al año es de 1,7.

Medios de comunicación, impulsores potenciales de la producción nacional

Los medios de comunicación son hoy uno de los principales transmisores de contenidos culturales, y tienen una fuerte presencia en la cotidianidad de las personas. No obstante, el material que eligen difundir determina la forma en que asumen ese rol, y es sabido que los productos extranjeros suelen ser más baratos, por lo que constituyen una opción atractiva para las empresas del ramo. Esto convierte en un reto para el país el impulso de la producción nacional, además de la divulgación de contenidos con riqueza cultural y carácter pluralista, sean nacionales o foráneos.

En este contexto, un dato interesante es el tipo de contenidos que transmite el Sistema Nacional de Radio y Televisión (Sinart), cuya cobertura es

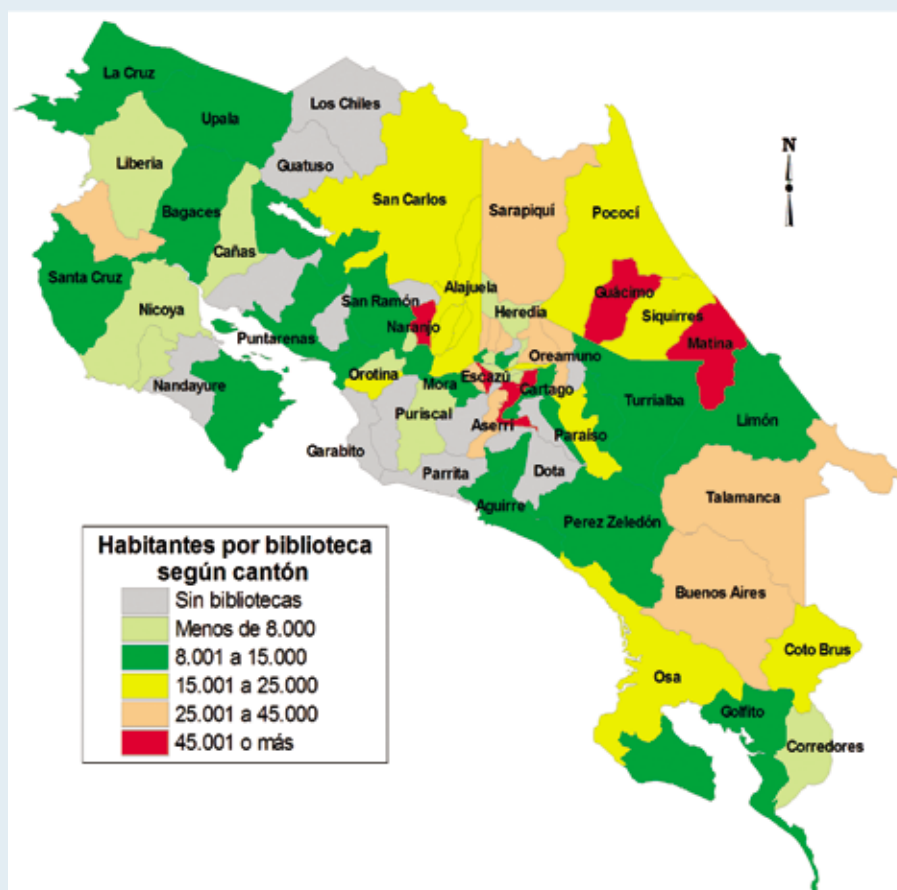
CUADRO 6.5

Número de editores y de ejemplares publicados, por tipo de entidad. 2003-2011

Naturaleza	Editores	Ejemplares
Empresa mixta	2	14.950
Empresa unipersonal	32	281.070
Empresas industriales o comerciales del Estado	2	820.652
Entidad pública nacional, departamental o municipal	93	6.002.688.973
Entidad sin ánimo de lucro (asociación, corporación o fundación)	190	5.004.237
Organismo internacional	31	861.381
Organización no gubernamental	18	148.936
Sociedad anónima	325	17.902.220
Sociedad en comandita simple o por acciones	2	19.350
Editor-autor	13	246.427
Sin clasificación	182	2.190.157
Total	890	6.030.178.353

Fuente: González-Jiménez y Hernández, 2012, con datos del Sinabi.

MAPA 6.1

Habitantes por biblioteca, según cantón. 2012

de un 70% del territorio nacional. Para el año 2010 esta entidad reportó que su programación estuvo compuesta por un 31% de producción nacional, un 39% de producción extranjera y un 30% de coproducción.

Según el *Atlas de infraestructura y patrimonio cultural de las Américas: Costa Rica*, existen 74 medios de prensa escrita, concentrados en San José (64%). Hay además 218 revistas, de las cuales 154 se publican en la capital. Considerando los diarios y semanarios de mayor circulación nacional, el tiraje promedio es de 74.700 ejemplares (“Medios de comunicación”, en ICDF y MCJ, 2011).

La misma fuente reporta la existencia de 191 estaciones de radio con cobertura nacional, de las cuales 181 tienen sitios web y 15 comparten frecuencia con el Instituto Costarricense de Enseñanza Radiofónica (ICER), lo cual significa que son emisoras culturales dedicadas a la educación y la comunicación en comunidades rurales e indígenas (ICER, 2012). En televisión hay 73 estaciones registradas, de las cuales unas 15 tienen transmisión vía Internet. Cartago y Puntarenas son las únicas provincias que no cuentan con canales locales de televisión.

En cuanto a los equipos y servicios necesarios para acceder a los medios de comunicación, los datos a nivel de hogares reflejan una distribución bastante extendida en todos los rubros, salvo en el caso de la Internet, que muestra diferencias significativas entre la región Central y el resto del país. Solo un 37,6% de las viviendas cuenta con servicio de televisión por cable, y el 77,7% posee radio. Se puede concluir entonces que la mayor parte de la población tiene acceso a productos -televisivos y radiofónicos- nacionales (Argüello, 2011). La Encuesta Nacional de Hábitos y Prácticas Culturales indica que en el consumo televisivo predominan los noticiarios y programas deportivos (36,9%) sobre los programas de entretenimiento (19,4%).

Producción audiovisual se posiciona gradualmente

Los medios audiovisuales comprenden la difusión por radio y televisión,

Fuente: Elaboración propia con datos de ICDF y MCJ, 2011.

CUADRO 6.6

Cantidad de títulos publicados, según tema

Tema	2008	2009	2010	2011
Cuento	55	61	88	108
Educación básica y media	190	252	310	217
Ensayo	56	92	78	119
Libros universitarios	83	140	108	99
Literatura infantil	13	14	15	52
Poesía	62	48	63	91
Preescolar	14	10	3	3
Novela	53	51	46	96
Tesis de doctorado	2	7	12	6
Otros temas	787	761	712	656
Sin clasificación	1	7	10	10
Total	1.316	1.443	1.445	1.457

Fuente: Sinabi.

la transmisión por Internet en tiempo real o *streaming*, filmes, vídeos y medios interactivos. La información disponible en este campo corresponde fundamentalmente a la producción cinematográfica.

Según la Encuesta Nacional de Hábitos y Prácticas Culturales, cinco de cada diez personas mayores de 6 años (56,8%) han asistido alguna vez al cine, y de ellas el 69,7% lo hizo al menos una vez en el año previo a la entrevista. La asistencia es mayor en los estratos socioeconómicos más altos: 64,5% versus 38,0% en los grupos de menor ingreso.

En 1973 el Estado costarricense decidió incursionar en la producción cinematográfica, y con ese propósito fundó, apoyado por la Unesco, un Departamento de Cine adscrito al MCJ, el cual habría de convertirse en el Centro Costarricense de Producción Cinematográfica (CCPC) en 1977. El panorama de la creación audiovisual tuvo una importante transformación en la década de los ochenta con la popularización del formato de vídeo, que abrió nuevas posibilidades al trabajo con imágenes, tal como ha sucedido recientemente con el avance de las tecnologías digitales. Estos cambios han elevado los costos con que operan los realizadores independientes, y han hecho que la producción nacional requiera acompañamiento estatal por medio de políticas de desgravación arancelaria, avales de crédito o compra de películas, vídeos y otros materiales con apoyo del sector privado, entre otros.

Actualmente, el CCPC concentra su actividad en el estímulo y la promoción de la creación audiovisual, así como en el acopio y conservación del patrimonio filmico nacional. Este Centro es miembro de la Conferencia de Autoridades Audiovisuales y Cinematográficas de Iberoamérica (CACI), lo cual le brinda acceso a un fondo que subvenciona proyectos de capacitación audiovisual, salvaguardia de archivos de imagen y coproducción entre las naciones participantes.

Entre los años 2006 y 2010 esta actividad recibió un fuerte impulso del MCJ, desde el cual se lideraron diversos procesos para insertar los productos

nacionales en esta industria cultural. En tal sentido destacan varias inversiones sobre la producción audiovisual costarricense realizada con apoyo del Incae, y la creación del programa “Costa Rica Audiovisual”, enfocado en la búsqueda de alianzas para financiar proyectos en este ámbito. También se logró captar recursos de cooperación, entre ellos un monto cercano a 420.000 dólares que el país obtuvo en 2008 y 2009, gracias a su participación en la CACI (González-Jiménez y Hernández, 2012). Además hay posibilidades de recibir financiamiento de Cinergia, un fondo de fomento audiovisual para Centroamérica y el Caribe, y de las organizaciones Proartes y Doctv Latinoamérica. Este es uno de los gremios mejor articulados del sector cultural, y en él existen siete organizaciones de productores y realizadores.

Paralelamente, se han realizado esfuerzos para promover a Costa Rica como locación y centro de servicios para la producción de filmes extranjeros. Esta iniciativa ha comenzado a dar sus frutos y, aunque se desconocen los ingresos que genera, hay estimaciones que indican, por ejemplo, que el alquiler de equipos podría estar produciendo alrededor de cuatro millones de dólares anuales (González-Jiménez y Hernández, 2012). La formalización en este sector se encuentra en una fase muy temprana.

En lo que concierne a difusión, representantes del sector señalan como una tarea pendiente para el Estado la apertura de espacios para dar a conocer los trabajos realizados en el país, ya sea utilizando su propia infraestructura o estableciendo alianzas con el sector privado. Si bien existe un decreto ejecutivo que impone cuotas o espacios obligatorios para las producciones nacionales en canales de televisión y salas de cine, en la práctica el cumplimiento de esta disposición se limita a la provisión de algunos espacios en determinados meses del año, cuando se sabe que no habrá estrenos de producciones extranjeras; el tiempo en exhibición está sujeto a esa variable y no necesariamente a la demanda del público (E: Castillo, 2012).

En la cadena de valor de la producción audiovisual -sobre todo en el

caso del cine- los dividendos se obtienen principalmente de las actividades de distribución y exhibición. No se realizan inversiones significativas en las áreas de producción y posproducción, obviando el hecho de que podrían generar rendimientos mucho mayores. El país podría hacer esfuerzos por revertir esta tendencia, pues se sabe que, en este contexto, el proceso creativo es el que en el largo plazo produce mayores externalidades positivas y una mejor distribución de beneficios para el país. Un ejemplo de ello es la producción de telenovelas en Colombia, que no solo diversificó su oferta para el mercado interno, sino que además logró encadenarse a la industria del entretenimiento a escala internacional. Para avanzar en este sentido, junto a una política de incentivos es necesario potenciar las figuras del productor y el gestor, en quienes recae el peso del diseño y la materialización de los planes de negocios en este sector.

Por último, la infraestructura disponible para la muestra de creaciones audiovisuales se concentra en las salas de cine, pero también hay otros espacios, como auditorios universitarios y establecimientos comerciales, en los que se difunde el arte audiovisual costarricense. Según el *Atlas de infraestructura y patrimonio cultural de las Américas: Costa Rica*, en el territorio nacional existen veintidós salas de cine¹⁶, de las cuales trece se ubican en San José, cuatro en Alajuela, dos en Cartago, dos en Heredia y una en Guanacaste. Este total representa 13.685 butacas y ochenta pantallas. Estos espacios de exhibición operan como cadenas: el Circuito de Cines Magaly -conocido como CCM Cinemas-, Cinépolis y Cinemark. En el ámbito del llamado “cinearte” destacan la continuidad de la Sala Garbo, creada en 1977, la reapertura de salas para cine no comercial (cines Magaly y Variedades) y la iniciativa de una sala de cine alternativo en el cantón de Santa Ana, que no logró consolidarse.

Desde la perspectiva de la producción nacional, estas cadenas funcionan como oligopolios, con programaciones preestablecidas de acuerdo con la

dinámica de grandes circuitos internacionales de distribución. Pese a esto, cabe desatacar que las doce producciones nacionales que estuvieron en cartelera entre octubre de 2009 y septiembre de 2011, reportaron la asistencia de 286.437 espectadores y una recaudación en taquilla de alrededor de 800.000 dólares (Monge, 2011).

Producción cultural y economía: un abordaje pendiente

Conocer el impacto de la producción cultural en la economía y el empleo es una tarea de suma importancia, no solo para dimensionar su rol, sino también para identificar objetivos de política pública orientados a su fortalecimiento. Sin embargo, el esfuerzo por medir esta relación encuentra serias limitaciones metodológicas y de información. Actualmente se encuentra en marcha un proceso que dará paso a un avance fundamental, con la creación de una “cuenta satélite” que incorpore el tema cultural en el Sistema de Cuentas Nacionales (recuadro 6.4). Por el momento, aunque se han presentado diversas aproximaciones y cálculos¹⁷, no existen parámetros definidos para la valoración económica de la producción cultural y su seguimiento, por lo que el tema queda como un desafío pendiente para estudios futuros.

Con respecto a la creación de puestos de trabajo y la generación de ingresos, se estima que en el 2011 la población ocupada en actividades culturales ascendía a 79.287 personas. A partir del año 2001 se observa una tendencia creciente en los empleos culturales (a una tasa promedio del 3% anual), sobre todo en los niveles técnico y profesional medio (gráfico 6.5). Aunque desde 2009 se registran números más bajos, esto puede responder a los cambios metodológicos que el INEC introdujo recientemente en las encuestas de hogares.

Entre los grupos que presentan mayor participación en el total se encuentran las categorías profesionales de arquitectos, urbanistas y relacionistas públicos, ocupaciones que, pese a su naturaleza creativa, no siempre se identifican con actividades de tipo cultural.

RECUADRO 6.4

Avances en la construcción de la “cuenta satélite de la cultura”

A inicios del 2011 se constituyó en el Ministerio de Cultura y Juventud (MCJ) la Comisión de Cultura y Economía, con el propósito de llevar adelante una iniciativa tendiente a determinar la magnitud de los aportes del sector cultura a la economía, de modo que esa información pueda ser incorporada al Sistema Cuentas Nacionales. Durante ese año se sumaron cuatro instituciones: el BCCR, el INEC, el ITCR y el Programa Estado de la Nación, con lo cual la citada instancia adquirió el carácter de comisión interinstitucional.

La cuenta satélite de cultura (CSC) será un registro contable coherente y sistemático, de periodicidad anual, que servirá para la toma de decisiones y el diseño de políticas, en especial la Política Nacional de Cultura y la Ley General de Cultura, que el MCJ comenzó a elaborar a finales de 2010, en consulta con diversos sectores. Las mediciones que se generen serán de gran utilidad para conocer las características económicas de la cultura costarricense (la producción, el consumo, el empleo, su aporte al PIB, entre otros).

Para validar el proceso, en octubre de 2011 se realizó un taller con la metodología de juicio grupal ponderado, en el cual participaron especialistas de diferentes áreas de la cultura y representantes de los sectores público y privado, con el objetivo de establecer los ámbitos que se consideran prioritarios en la construcción de la CSC.

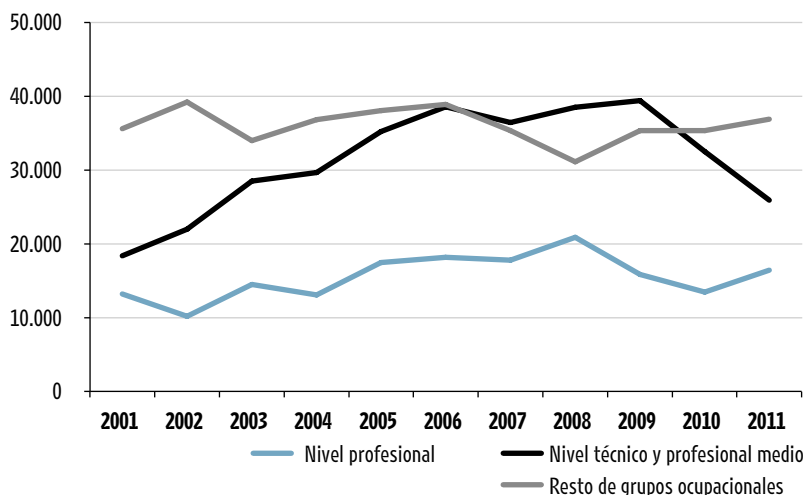
Este proceso ha contado con el respaldo financiero y técnico de España y Colombia. Destaca, en particular, la transferencia de experiencias y el apoyo metodológico recibido del grupo de expertos de la Cuenta Satélite de Cultura de Colombia.

Otros esfuerzos relevantes que se llevan a cabo en el marco de este proyecto, y que proveerán insumos para la CSC, incluyen la medición de eventos culturales masivos (que inició con el FIA 2012), el módulo de cultura en la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho 2012) y la realización de la primera Encuesta Nacional de Cultura (prevista para el año 2013).

Fuente: Moyano, 2012.

GRAFICO 6.5

Personas ocupadas en ramas de actividad relacionadas con la cultura, según grupo ocupacional^{a/}



a/ Las cifras de 2010-2011 no son comparables con los años anteriores.

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

En general, en las actividades relacionadas con la cultura existe mayor concentración de trabajadores independientes y no remunerados que desempeñan labores de apoyo administrativo, servicios directos a personas y producción artesanal calificada. El grupo que cuenta con algún nivel profesional es pequeño: 30% entre los asalariados, 24% entre los trabajadores independientes y solo un 3% entre los no remunerados.

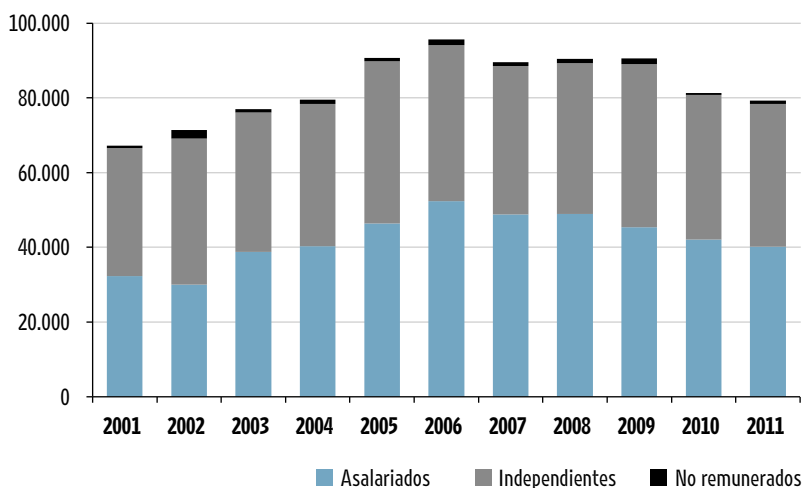
Al analizar la composición del mercado laboral según categoría ocupacional, se observa que en 2011 las personas asalariadas representaron el 50,7% del sector, las independientes un 48,1% y las no remuneradas un 1,2%. Esta tendencia se ha mantenido desde el año 2001, y da una idea del grado de formalidad con que opera el sector cultural (gráfico 6.6).

Los trabajadores de la cultura catalogados como independientes enfrentan obstáculos para acceder a servicios sociales y financieros, ya que muchas de sus actividades no están reconocidas como profesiones en los registros del INS, la CCSS o los bancos. En el caso de los servicios financieros, como el acceso al crédito, esto implica que se subestime su nivel de estabilidad laboral y terminen compartiendo los problemas propios de los trabajadores por cuenta propia.

En el caso de los servicios sociales un caso ilustrativo es el de los productores culturales, cuya actividad, por no estar identificada, se asocia a la de los administradores de empresas, que suelen tener condiciones laborales muy distintas (como un salario estable). Esto hace que, al solicitar ingreso al seguro social, a estos trabajadores se les atribuya una

GRAFICO 6.6

Población ocupada en actividades culturales, según categoría ocupacional ^{a/}



a/ Las cifras de 2010-2011 no son comparables con los años anteriores.

Fuente: González-Jiménez y Hernández, 2012, con datos de las EHPM y Enaho, del INEC.

situación mejor de la que en realidad tienen y, por consiguiente, se les apliquen cuotas de aseguramiento que superan sus posibilidades; entonces optan por inscribirse en categorías ocupacionales que pagan cuotas menores, lo cual afectará su pensión futura. En otros casos, dada la irregularidad de los ingresos, las personas simplemente renuncian a la cobertura de la seguridad social.

Con los nuevos controles establecidos por la administración pública, una porción de trabajadores del sector se ha formalizado, puesto que todas las personas físicas o jurídicas que deseen ofrecer sus servicios a las instituciones gubernamentales deben estar inscritas en el Sistema de Compras

Gubernamentales (CompraRed) y certificar que se encuentran al día en sus impuestos y en el pago de obligaciones con la CCSS.

Finalmente, existe la hipótesis de que el sector tiene un peso importante en las actividades catalogadas como “secundarias”, dada la dificultad de que el trabajo cultural sea remunerado a un nivel que permita lograr una buena calidad de vida. Los datos de la encuesta de hogares del 2009 indican que, del total de la PEA dedicada a actividades de carácter cultural, el 15% manifestó realizarlo de manera secundaria. Las y los profesores e instructores de la enseñanza no regular artística y técnica-comercial representan el 29% de este grupo.

El documento base para este aporte fue elaborado por Alejandra Hernández y Lilliana González-Jiménez.

La edición técnica la realizaron Leonardo Merino y Fraya Corrales, con el apoyo de Jorge Vargas Cullell, Natalia Morales y Alexandra Steinmetz.

Por su revisión y comentarios se agradece a Carlos Cortés y Marianela Sánchez, quienes fungieron como lectores críticos en las actividades de consulta de borradores; a Irene Morales (Dirección de Cultura), María José Monge (Viceministerio de Cultura) y Ricardo Martínez (Programa de Formación en Gestión Cultural de la Dirección de Cultura), María Santos y Pedro León (Programa Estado de la Nación).

Un agradecimiento especial a Rafael Segura y Natalia Morales (Programa Estado de la Nación) por el procesamiento de información estadística. Por sus aportes especiales se agradece a María Clara Vargas Cullell y Klaus Steinmetz.

Los talleres de consulta se realizaron los días 4 de junio y 9 de agosto de 2012, con la participación de: Ada Acuña, Alberto Cañas, Óscar Castillo, Karen Clachar, Carlos Cortés, José Andrés Masís, Guido Miranda, Luis Bernal Montes de Oca, Marianela Sánchez, Hannia Silesky, Dunia Solano, Ligia Torijano, Carolina Valenzuela y Verónica Wachong.

La revisión y corrección de cifras fue realizada por Natalia Morales y Fraya Corrales.

NOTAS

1 El patrimonio tangible es la expresión de la cultura a través de realizaciones materiales, como objetos arqueológicos, obras de arte, monumentos y edificaciones históricas.

2 El patrimonio intangible es la expresión de la cultura a través de realizaciones inmateriales o invisibles, como la poesía, los mitos y leyendas, la música y la cocina tradicional.

3 La ponencia completa se puede consultar en el sitio www.estadonacion.or.cr/.

4 El programa de Gestión y Desarrollo Cultural pertenece a la Dirección de Cultura, la cual cuenta con dos departamentos: el de Promoción Cultural Regional (que incluye este programa) y el de Fomento Cultural, que comprende los programas Becas, Taller, Cultura y Educación, Galería 1887, Declaratorias de Interés Público y Cultural, Premios Nacionales y la Plataforma Tecnológica Cultural (E: Morales, 2012).

5 Tibás (San José), Pejibaye y Santa Cruz de Turrialba (Cartago), la Virgen de Sarapiquí (Heredia), Río Celeste (Zona Norte), Nueva Cinchona (Alajuela), Territorio Indígena Térraba (Zona Sur), Pitahaya (Puntarenas), Siquirres (Limón), Hojanca y Matambú (Guanacaste).

6 Individuos que poseen en sumo grado los conocimientos y técnicas necesarias para interpretar o recrear determinados elementos del patrimonio cultural inmaterial (Unesco, 2004).

7 No se aborda aquí el tema del patrimonio natural, ya que este se analiza en profundidad en el capítulo 4 de este Informe.

8 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 aporte.

9 No se incluye en este capítulo, por falta de información, algunos otros dominios definidos por la Unesco, como el de "Diseño y servicios creativos", que cubre actividades, bienes y servicios asociados al diseño artístico y estético de objetos, edificaciones y paisajes; incluye moda, diseño gráfico e interior, paisajismo y servicios arquitectónicos y de publicidad.

10 Según los espacios comerciales publicados en el diario *La Nación* en las fechas indicadas.

11 Los siguientes párrafos se basan en el texto de Vargas-Cullell, 2012.

12 Ley de Creación del Centro Nacional de la Música, n° 8347, de 19 de febrero de 2003, publicada en *La Gaceta* n° 43, del 3 de marzo de 2003.

13 Originalmente el Sinem fue concebido como una unidad técnica del Centro Nacional de la Música (acuerdo n° 5 de la sesión ordinaria n° 06-05 de la Junta Directiva del CNM), pero en 2010 pasó a ser "un órgano de desconcentración mínima del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, con personalidad jurídica instrumental" (*La Gaceta* n° 243, del 15 de diciembre de 2010).

14 El término *performance* se ha difundido en el ámbito de las artes plásticas a partir de la expresión inglesa *performance art*, con el significado de "arte en vivo".

15 Esta iniciativa se desarrolla a beneficio del Hogar Siembra, una organización no gubernamental con veintiocho años de existencia y reconocida por el PANI, que se dedica al rescate de niñas y mujeres adolescentes en riesgo social.

16 Por salas de cine se entiende los sitios dedicados a la exhibición de producciones cinematográficas, aunque en algunos casos se trata de varios espacios en un solo establecimiento y, por tanto, de más de una pantalla.

17 En González-Jiménez y Hernández (2012) se presenta un resumen de algunas estimaciones sobre la producción económica de algunas actividades culturales.

CAPÍTULO
7

Reconocimiento y exigibilidad de los derechos de los pueblos indígenas en Costa Rica: una aproximación

Introducción

En su análisis sobre el desarrollo humano el *Informe Estado de la Nación* examina la equidad social, entendida como la igualdad en la dotación de oportunidades para que los individuos puedan desplegar todo su potencial y sus capacidades. Estas últimas son un conjunto de calidades básicas que todas las personas pueden desarrollar y que les permiten vivir la vida que desean, tales como: disfrutar de una vida larga y sana, adquirir conocimiento y destrezas, generar recursos para tener una vida digna (ingresos y vivienda), así como encontrarse libre de amenazas a su integridad física y patrimonial, gracias al acceso de servicios públicos básicos y a la inversión social.

El desarrollo de estas capacidades no debe ser afectado por desigualdades asociadas a la forma en que se distribuye el ingreso, o a las condiciones de género, edad, lugar de nacimiento o cultura de las personas. De ahí que la identificación de tales desigualdades ocupe un lugar central en el examen que hace este Informe sobre el desempeño del país en materia de desarrollo humano. Se trata, sin embargo, de un esfuerzo que no siempre es posible, debido a la falta de información regular y sistemática en algunos ámbitos, como sucede con las diferencias relacionadas con el lugar de nacimiento y el origen cultural de las personas.

En concordancia con lo anterior, este capítulo busca aproximar y comprender mejor algunos de los factores que inciden

en la desigualdad de oportunidades que experimentan los pueblos indígenas en Costa Rica, sobre los cuales la información suele ser escasa y dispersa¹. Más que una evaluación detallada y exhaustiva de las condiciones de vida o el grado de cumplimiento de las obligaciones del Estado con este sector de la población, se pretende hacer un aporte a la construcción de un sistema de seguimiento que permita visualizar avances, problemas y rezagos en el reconocimiento de sus derechos, y a la vez identificar nuevas áreas de investigación.

Este esfuerzo es resultado de un proceso de discusión entre instituciones que consideran necesario replantear el debate actual sobre el desarrollo humano de los pueblos indígenas, con miras a precisar los desafíos que el país tiene pendientes en esa materia. El presente capítulo es una síntesis de dos insumos principales: el primero fue realizado por Rubén Chacón y explora la situación del reconocimiento y exigibilidad de derechos de los pueblos indígenas; el segundo, elaborado por Álvaro Paniagua y Marjorie Herrera, analiza el papel que juega la Defensoría de los Habitantes en la atención de este tema.

Se espera que este capítulo sea útil en la medida en que ilustra la situación actual de los pueblos indígenas y sus derechos, recopila y sistematiza información desagregada sobre el tema, y precisa retos futuros de investigación. Para la realización de este trabajo se

propuso una metodología de análisis que en sí misma constituye un aporte para ulteriores estudios (recuadro 7.1).

El texto está organizado en seis secciones. La primera ofrece un perfil de la población indígena del país, con base en los datos del Censo de Población de 2011. Interesa en especial identificar los principales cambios ocurridos en la última década, así como las diferencias con respecto al resto de los habitantes, y al interior de los pueblos indígenas y sus territorios. El segundo acápite aborda el marco normativo general nacional e internacional sobre el tema, y realiza un balance de situación para una serie de derechos seleccionados. En el tercer apartado se hace una descripción de las entidades que cumplen fines públicos relacionados con la vida de estos pueblos, sus tierras y recursos, clasificadas según sus competencias (directas o indirectas) y sus ámbitos de acción, elementos clave en materia de exigibilidad de derechos.

Como complemento a este análisis, la cuarta sección indaga acerca de los problemas que afectan el cumplimiento de derechos específicos de los pueblos indígenas y la atención que reciben de las entidades encargadas. Para ello se elaboró un listado de casos relacionados con algunos de los derechos y se recopiló información sobre su tratamiento en espacios comunales y territoriales, con el fin de observar situaciones en las que los derechos son reconocidos o, en su defecto, invisibilizados, así como las condiciones para la exigibilidad de

RECUADRO 7.1

Metodología para el análisis del cumplimiento y exigibilidad de los derechos de los pueblos indígenas en Costa Rica

Este estudio parte de que, en términos generales, el sistema jurídico costarricense representa una estructura sólida, basada en una institucionalidad que a su vez es expresión del estado de derecho que impera en el país. Desde una perspectiva crítica -basada en el derecho a la diferencia cultural- es legítimo entender que la aplicación normativa no solo se debe dar en la totalidad de valores del sistema legal que cubre a toda la población, sino que también requiere tomar en cuenta la cosmovisión indígena, como fuente para resolver y entender el derecho. Esta cuestión epistemológica es vital, pues explica por qué a veces puede ser problemático aplicar un concepto jurídico, y posibilita el análisis de circunstancias extrajurídicas que inciden en la aplicación normativa.

Sobre esa base conceptual, el presente trabajo explora tres ámbitos: el primero se relaciona con la situación de los derechos de los pueblos indígenas en la normativa costarricense, en términos de su reconocimiento y su exigibilidad; el segundo es el entramado institucional que posibilita u obstaculiza la aplicación normativa, además de ser el espacio para promover la exigibilidad, y el tercero es el ámbito comunitario-territorial, donde se aplican o dejan de aplicar las disposiciones jurídicas (cuando las hay) y donde se organiza la exigibilidad.

Para analizar el ámbito normativo se propone una “tipología” o lista de derechos que se nutre de dos fuentes: por un lado, la clasificación de la normativa sobre el tema de interés que se ha tenido al alcance -normas constitucionales, cuerpos normativos internacionales, legislación vigente y no vigente, y otras disposiciones jurídicas de menor rango- y por el otro, el estudio de cierta jurisprudencia -administrativa y

judicial- que se considera trascendente para evidenciar el reconocimiento o no de derechos, su exigibilidad y, por ende, los obstáculos y avances en la materia. En esta tipología se incluyen tanto las normas jurídicas que amparan los derechos, como las situaciones fácticas que se relacionan con ellas, ya sea para conocer el modo en que se aplican, o para determinar casos de afectación o incumplimiento de derechos.

En el ámbito institucional se describen las entidades vinculadas con la protección de los derechos de los pueblos indígenas, para determinar cómo estas contribuyen o no a su exigibilidad. Además se analizan situaciones fácticas, para evidenciar el cumplimiento o no de la normativa y, en ciertos casos, problemas para su interpretación.

Para el análisis del ámbito comunitario-territorial se presenta un listado de casos relacionados con algunos de los derechos, a fin de proporcionar material fáctico que ayude a identificar situaciones de aplicación o invisibilización de los mismos, así como factores asociados a su exigibilidad. Se trata de casos que no necesariamente ocurren en los territorios indígenas, pero tienen alguna trascendencia o efecto en las comunidades o territorios.

En síntesis, este trabajo busca conocer el modo en el que el sistema posibilita el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas (ámbito normativo), considerando además la estructura que posibilita o impide su exigibilidad (ámbito institucional) e ilustrando por medio de casos y experiencias (surgidas del ámbito comunitario-territorial) el cumplimiento o no de los derechos en la práctica

Fuente: Elaboración propia con base en Chacón, 2012.

Defensoría de los Habitantes, sobre su papel en el reconocimiento y exigibilidad de estos derechos.

Perfil de la población indígena en Costa Rica

Igual que once años antes, en el Censo del 2011 se incluyó una pregunta orientada a identificar la pertenencia de la población a los principales “grupos étnicos” (así denominados por la nomenclatura clásica, aunque hoy se utiliza más la acepción “pueblos indígenas”) que conforman la diversidad cultural del país y que tiene por base el autorreconocimiento o la autoadscripción de las personas (Solano, 2004). Además, el Censo registró a quienes residen dentro y fuera de los veinticuatro territorios indígenas existentes. De esta forma, los datos recopilados permiten conocer el perfil demográfico, el acceso a oportunidades y algunas de las brechas que experimenta esta población con respecto a las personas no indígenas, y también las que se presentan entre los distintos pueblos y territorios indígenas. En esta sección se describe ese perfil general y se comentan algunos de los cambios ocurridos en la última década.

Población indígena en profunda transición demográfica

Tal como ha venido señalando el *Informe Estado de la Nación*, Costa Rica se encuentra en una etapa de transición demográfica avanzada, en la cual participa también la población indígena. De acuerdo con el Censo 2011, en el país residen 104.143 personas indígenas, que representan un 2,4% del total de habitantes, un 63% más que en el año 2000². La información por edad y sexo revela cambios significativos y similares a las tendencias nacionales reflejadas en las pirámides de población (gráfico 7.1). La estructura por edades muestra una disminución importante en la relación de dependencia demográfica³: alrededor del año 2000, por cada 100 personas en edades productivas (15 a 64 años) existían 108 en edades dependientes (menores de 15 y de 65 años en adelante); para el 2011 esta relación se redujo a 79,8 y el descenso fue mayor en la población que

los mismos. La falta de datos para la evaluación en este ámbito es uno de los principales retos de investigación identificados en este estudio.

En el quinto apartado se propone una agenda futura de investigación,

para seguir profundizando en el tema y aportar elementos que permitan diseñar acciones y políticas tendientes a garantizar los derechos de los pueblos indígenas. Finalmente, el sexto acápite es un aporte especial elaborado por la

reside fuera de los territorios indígenas (42,7). Paralelamente, se observa una variación sustancial en la composición por edades de las personas dependientes: los menores a 14 años pasaron de representar un 40,8% en el 2000, a un 26,1% en el 2011, en tanto la de 65 años y más duplicó su proporción, al pasar de 4,0% a 8,8% en el mismo período.

Mujeres indígenas alcanzan fecundidad de reemplazo

La transición demográfica también ha implicado una considerable reducción en la fecundidad de las mujeres indígenas, que en diez años alcanzó la tasa de reemplazo, al pasar de 9,6 hijos por mujer en el 2000, a 2 en el 2011 (1,8 entre quienes residen fuera de los territorios). Este hecho se refleja directamente en el tamaño de los hogares indígenas, que pasaron de tener 4,6 miembros en 2000, a 3,6 en 2011 (cuadro 7.1). En los territorios viven 5,7 miembros por hogar, y fuera de ellos el número desciende a 3,4. Hay excepciones en algunas zonas, donde se registran seis o más miembros, como en los casos de Alto Chirripó (7,5), Telire (6,9), Conte-Burica (6,6), Abrojo-Montezuma (6,4), Coto Brus (6,2) y Salitre (6,2).

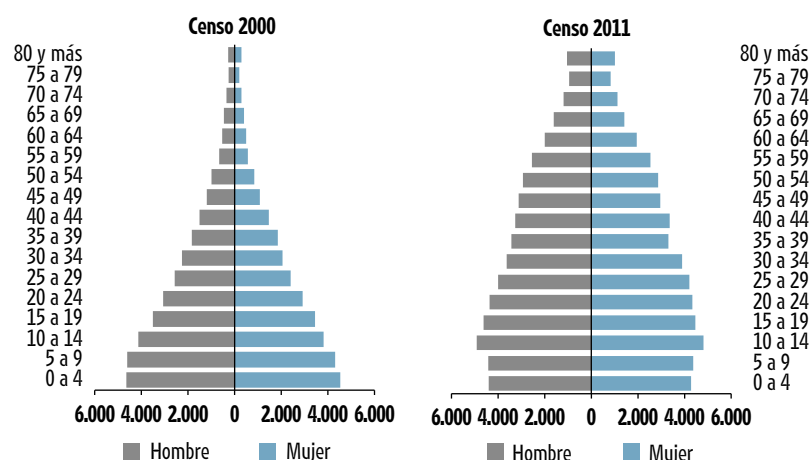
Al igual que en el resto del país, la dinámica demográfica plantea grandes desafíos a la población indígena, dado que, en las próximas décadas, quienes ingresen al mercado laboral tendrán a cargo un mayor número de personas dependientes, especialmente adultos mayores, por lo que deberán incrementar de manera sustantiva sus ingresos a fin de atender sus necesidades y las de sus familias.

Acceso a oportunidades y expansión de capacidades

La posibilidad de que las personas desarrollen un conjunto de capacidades que les permitan vivir la vida que desean es una aspiración básica en materia de desarrollo humano. Históricamente la población indígena costarricense ha tenido condiciones desiguales para el logro de esa aspiración, tal como lo reflejan los indicadores sociales derivados de la información censal. En este apartado se hace un balance de esos indicadores,

GRAFICO 7.1

Distribución de la población indígena, por sexo y edad



Fuente: Elaboración propia con datos de los censos de población, del INEC.

tratando de identificar las principales tendencias de cambio.

Mejora el acceso a vivienda y servicios básicos

El acceso a vivienda y a servicios básicos como agua potable y electricidad es indispensable para que las personas y sus familias tengan condiciones de vida dignas. Si bien en estos temas la población indígena ha estado relegada a un segundo plano con respecto a la población no indígena, el Censo 2011 reporta una mejora sustancial en los últimos diez años. En primer lugar, el porcentaje de viviendas con hacinamiento (tres personas o más por dormitorio) se redujo en más de la mitad, al pasar del 29,5% en 2000 al 11% en 2011. Esta situación se explica, en parte, por la focalización de los bonos familiares de vivienda otorgados por el Banhvi en territorios indígenas, que en el período 2009-2011 alcanzaron un total de 2.468 (alrededor de un 6% del total de bonos entregados cada año) y representaron una inversión de 13.939 millones de colones. Otro factor explicativo puede ser la reducción del tamaño de los hogares antes comentada. A las mejoras en el hacinamiento se suman incrementos significativos en el número de viviendas indígenas con acceso a agua potable, sistemas de eliminación de

excretas y electricidad, cuyo porcentaje pasó de 66,6% a 87,1% entre 2000 y 2011 (cuadro 7.2).

Un tema nuevo incorporado en el Censo 2011 es el acceso a tecnologías de información y comunicación, como computadoras, Internet y teléfono celular, elementos cada vez más relevantes en el mundo actual para favorecer la conectividad y el acceso al conocimiento. En esta materia la población indígena, aunque registra cifras favorables, se mantiene muy por debajo de los valores correspondientes a la población no indígena. El 50% de las personas indígenas ha utilizado un teléfono celular en los últimos tres meses, en contraposición con el 73% de las no indígenas. Algo similar ocurre con el uso de computadoras e Internet: los porcentajes de las personas indígenas representan casi la mitad de los reportados para el resto de los habitantes (cuadro 7.3).

Acceso a la educación: avances dispares

Acceder al conocimiento y desarrollar destrezas son capacidades que todas las personas pueden tener, siempre que cuenten con las oportunidades necesarias para ello. El derecho a la educación para los pueblos indígenas considera tanto el acceso al sistema educativo público nacional, como el

CUADRO 7.1

Indicadores demográficos de la población indígena

Territorio	Relación de dependencia demográfica ^{a/}		Hijos nacidos por mujer		Tasa de fecundidad general ^{b/}		Tamaño promedio del hogar	
	2000	2011	2000	2011	2000	2011	2000	2011
Total de indígenas	108,0	79,8	4,6	3,5	9,6	2,0	4,6	3,6
Zapatón	108,3	55,7	4,7	5,8	5,3	1,5	7,2	4,0
Quitirrisí	120,3	46,7	5,4	3,1	6,2	1,5	6,6	4,4
Guatuso	101,9	54,7	4,5	2,7	9,2	1,3	5,9	7,5
Alto Chirripó	98,1	102,9	3,7	3,0	4,3	2,0	5,9	4,3
Matambú	91,2	59,6	4,9	4,6	4,4	1,8	5,9	6,2
Salitre	78,8	88,8	5,2	3,5	17,9	1,9	7,6	5,4
Ujarrás	125,0	75,4	4,6	4,1	9,3	2,0	6,8	5,6
Cabagra	102,6	90,7	5,4	3,6	8,5	2,1	6,3	4,7
Rey Curré	124,8	65,0	4,5	4,4	8,5	2,0	6,7	4,6
Térraba	97,5	64,3	4,6	3,8	9,0	1,7	7,0	4,8
Boruca	123,3	65,8	3,7	4,1	14,5	1,9	7,0	6,6
Conte-Burica	142,0	92,6	5,5	3,1	16,1	1,9	6,5	6,4
Abrojo Montezuma	127,6	87,7	3,2	3,6	25,2	2,0	5,8	4,8
Osa	76,4	68,8	5,1	2,8	12,4	2,6	8,4	6,2
Coto Brus	133,1	111,8	5,5	3,4	4,5	2,4	6,7	5,7
Bajo Chirripó	100,0	69,8	4,1	2,9	27,6	2,0	7,7	4,9
Nairi Awari	124,8	90,6	4,8	3,9	11,4	2,2	8,9	5,8
Tayni	139,3	103,2	5,2	3,4	10,3	2,2	6,4	6,9
Telire	86,2	123,9	3,9	2,9	5,2	2,1	5,2	5,0
Talamanca Bribri	95,9	67,7	5,0	3,5	6,8	2,0	5,0	5,4
Talamanca Cabécar	80,0	73,8	3,1	3,4	10,7	2,0	5,3	5,0
Keköldi	77,6	61,4	3,5	3,6	19,2	2,2		4,7
China Kichá		70,4		3,3		2,4		5,3
Guaymí de Altos de San Antonio		83,7		2,3		1,8	4,2	3,4
Fuera de territorios	65,3	42,7	3,6	4,2	9,0	1,8	7,3	4,1

a/ Es el número de personas menores de 15 años y de 65 años y más, por cada cien personas en edades de 15 a 64 años.

b/ Número promedio de hijos e hijas nacidos vivos de mujeres en edad fértil (15 a 49 años) con respecto al total de mujeres en edad fértil.

Fuente: Elaboración propia con datos de los censos de población, del INEC.

CUADRO 7.2

Acceso a servicios básicos seleccionados en las viviendas indígenas

	2000	2011
Total de viviendas	13.288	33.405
Porcentaje de viviendas con:		
Acceso adecuado a agua	53,6	75,8
Sistema adecuado de eliminación de excretas	49,5	78,7
Electricidad	66,6	87,1
Hacinamiento	29,5	11,1

Fuente: Elaboración propia con datos de los censos de población, del INEC.

reconocimiento de sus idiomas, lo que lleva implícito el respeto a sus tradiciones y concepciones de mundo.

En este campo los datos del Censo 2011 arrojan resultados dispares. Por un lado, se reporta un incremento en la escolaridad promedio de la población indígena, que pasó de 3,9 años de estudio en el 2000, a 6,1 en el 2011, lo cual es positivo y marca una reducción de la brecha con respecto a la población no indígena (cuya escolaridad pasó de 6,4 a 7,7 años en el mismo período). Por otro lado, la asistencia a la educación regular entre las personas de 5 a 24 años muestra una amplia diferencia, pues en 2011 asistió el 64,9% de los indígenas, versus el 71,7% de los no indígenas.

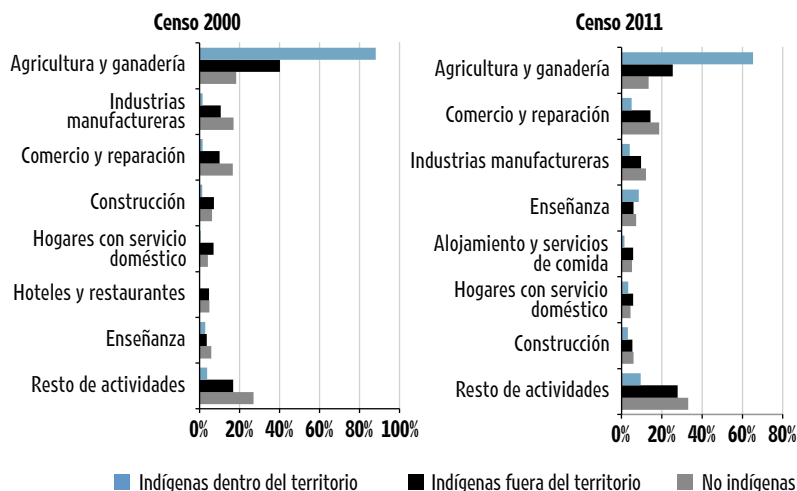
CUADRO 7.3

Personas que han usado tecnologías de información y comunicación. 2011

	Indígenas	No indígenas
Total de personas	95.465	3.867.530
Porcentaje que en los últimos tres meses ha usado:		
Teléfono celular	50,1	72,6
Computadora	27,0	49,2
Internet	24,5	45,9

Fuente: Elaboración propia con datos del censo de población, del INEC.

GRAFICO 7.2

Distribución de las personas ocupadas por ramas de actividad^{a/}, según pertenencia o no a un grupo indígena

a/ En el Censo del 2000 se usó el manual de Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) tres. En el Censo del 2011 se utilizó el manual CIIU cuatro. Al cierre de edición de este Informe no estaba disponible la homologación de códigos entre ambas clasificaciones, por lo que los datos no son comparables.

Fuente: Elaboración propia con datos de los censos de población, del INEC.

CUADRO 7.4

Acceso de la población indígena a la seguridad social

Aseguramiento	Personas		Porcentajes	
	2000	2011	2000	2011
Total	63.876	104.143	100,0	100,0
Asegurados	44.764	88.004	70,1	84,5
No asegurados	19.112	16.139	29,9	15,5

Fuente: Elaboración propia con datos de los censos de población, del INEC.

En cuanto al uso del idioma propio, mecanismo fundamental para la transmisión de la cultura, se observó un descenso en el porcentaje de personas indígenas que hablan las lenguas de sus comunidades, de 58,3% a 30,4%. Esta situación se explica por la falta de estímulos para su uso, que se refleja, por ejemplo, en el escaso número de maestros activos que los hablan, aun en las escuelas donde el alumnado es mayoritariamente indígena (Programa Estado de la Nación, 2008).

Cambios en la estructura del empleo y el acceso a la seguridad social

Desde el punto de vista económico, la estructura ocupacional de la población indígena no se abstrae de las tendencias nacionales. Aunque la mayoría de las personas sigue insertándose en la agricultura, en especial las que viven en los territorios indígenas, en términos generales el porcentaje de ocupados en esta actividad se redujo a más de la mitad en la última década, en contraposición con el crecimiento del empleo en el comercio y los servicios (gráfico 7.2). A esta tendencia se agrega un notable incremento de las personas indígenas que se ubican en las categorías de patronos y trabajadores por cuenta propia.

Lo anterior tiene implicaciones en el acceso a la seguridad social. Dadas las características de su inserción laboral, tradicionalmente la población indígena ha tenido bajas coberturas en este ámbito, situación que motivó al Estado a ampliar la presencia del régimen no contributivo de la CCSS. Como resultado de ello, y de los cambios en la estructura ocupacional antes comentados, el Censo 2011 reporta una mejora sustantiva en la cobertura de la seguridad social, que pasó de 70,1% en 2000 a 82,7% en 2011 (cuadro 7.4). Las categorías de aseguramiento que más crecieron fueron los asalariados y los asegurados por cuenta del Estado.

Persisten brechas entre la población indígena y la no indígena

Los resultados generales del Censo 2011 muestran que en los últimos diez años hubo avances importantes en el

acceso de la población indígena a las oportunidades y la expansión de capacidades. No obstante, cuando su situación se compara con la de los no indígenas, es evidente la persistencia de brechas construidas históricamente, como resultado de procesos de discriminación y no reconocimiento de sus derechos.

En el cuadro 7.5 se puede notar que en algunas áreas las diferencias son más marcadas que en otras. Por ejemplo, en los servicios de agua y electricidad las coberturas son inferiores en más de veinte puntos porcentuales a los valores que registra la población no indígena. Asimismo, las viviendas indígenas con hacinamiento duplican las del resto de la población.

En materia de derechos fundamentales como la salud y la educación también hay fuertes contrastes. Mientras el porcentaje de personas aseguradas es similar para ambos grupos (alrededor del 85%), en la educación persisten brechas importantes. El analfabetismo en las personas indígenas ronda el 7,7%, frente al 2,2% del resto de habitantes. Asimismo, la población indígena sigue

registrando menos años de estudio que su contraparte no indígena (6,1 versus 7,7) y menor porcentaje de asistencia a la educación (64,9% versus 71,7%). Las diferencias en el porcentaje de población con secundaria completa o más es de diez puntos porcentuales: 22,3% contra 35,1%, en un indicador que ya de por sí es bastante insuficiente para el país en su conjunto.

Desigualdad también se percibe entre pueblos y territorios indígenas

Un nivel de análisis que permite aproximar y comprender mejor la situación de los pueblos indígenas y las brechas que afectan su acceso a las oportunidades es el reconocimiento de su heterogeneidad, que en el caso costarricense se expresa en la existencia de ocho culturas y veinticuatro territorios (recuadro 7.2). Se entiende aquí que en cada cultura existe un conjunto de valores y prácticas que caracterizan a un pueblo y configuran su identidad. Al ser reconocida como tal, toda cultura tiene derecho a conservar y reforzar

sus propias instituciones, así como a practicar y revitalizar sus tradiciones. El sistema costarricense reconoce las culturas cabécar, bribri, ngöbe, brunca, teribe, malecu, huetar y chorotega, asumiendo que cada una de ellas representa un pueblo indígena individual, con su propia cosmovisión.

Según el Censo 2011, del total de habitantes indígenas del país, 35.943 residen dentro de los territorios indígenas y 68.200 fuera de ellos. Las condiciones de vida y el acceso a las oportunidades muestran diferencias importantes entre pueblos y territorios (cuadro 7.6). El acceso a servicios de agua, electricidad y eliminación de excretas es mayor para aquellos que residen fuera de los territorios; para quienes viven dentro de ellos las coberturas se reducen a la mitad en todos los casos. Las coberturas más bajas -menores a 40%- se dan en Alto Chirripó, Salitre, Cabagra, Conte-Burica, Coto Brus, Bajo Chirripó, Tayni y Talamanca Cabécar. En electricidad, si bien la mayoría de los territorios alcanza coberturas mayores al 50%, persisten algunos con cifras menores al 20%, como Alto Chirripó (17,8%), Tayni (16,6%) y Telire (18,3%).

En lo que concierne a la seguridad social, entre los residentes de los territorios la cobertura asciende al 92,2%, cifra que cae a 80,5% para las personas indígenas que viven fuera de esas áreas. Esta situación se explica, en parte, porque desde hace varios años el Estado ha promovido la incorporación de los habitantes de los territorios al régimen no contributivo de la CCSS. Conte-Burica, Keköldi, Bajo Chirripó, China Kichá y Guaymí de Altos de San Antonio son los únicos territorios que presentan coberturas de aseguramiento inferiores al 90%.

En cuanto al acceso a la educación, dos indicadores reflejan brechas persistentes: años de escolaridad y asistencia a la educación de la población de 5 a 24 años de edad. La población que reside fuera de los territorios tiene más años de estudio promedio (6,9 años) que las personas indígenas que habitan dentro de los territorios, cuya escolaridad promedio es de 4,5 años. Al interior de

CUADRO 7.5

Indicadores seleccionados de la población indígena y la no indígena. 2011

	Indígenas	No indígenas
Tamaño del hogar	3,6	3,4
Relación de dependencia ^{a/}	53,7	47,1
Tasa de fecundidad ^{b/}	1,9	1,4
Años de estudio promedio	6,1	7,7
Porcentaje de analfabetismo	7,7	2,2
Porcentaje de población con educación secundaria y más	22,3	35,1
Tasa de desempleo	3,6	3,4
Porcentaje de población asegurada	84,5	85,5
Porcentaje que asiste a la educación regular (personas de 5 a 24 años)	64,9	71,7
Tasa de ocupación	42,9	48,4
Porcentaje de personas con acceso a vivienda ^{c/}	71,6	70,9
Porcentaje de personas con acceso a electricidad	79,7	98,9
Porcentaje de personas con acceso a agua suministrada por acueducto	66,5	93,2
Viviendas con hacinamiento	11,1	5,0

a/ Es el número de personas menores de 15 años y de 65 años y más, por cada cien personas en edades de 15 a 64 años.

b/ Número promedio de hijos e hijas nacidos vivos de mujeres en edad fértil (15 a 49 años) con respecto al total de mujeres en edad fértil.

c/ Personas que residen en viviendas propias o las están pagando a plazos.

Fuente: Elaboración propia con datos del censo de población, del INEC.

RECUADRO 7.2

Ubicación de los territorios y pueblos indígenas

En Costa Rica existen veinticuatro territorios indígenas, los cuales han sido demarcados mediante decretos ejecutivos (mapa 7.1). Los primeros territorios se reconocieron jurídicamente con base en la Ley General de Baldíos, de 1939, en la cual se estableció que las tierras donde habitaban los pueblos indígenas eran inalienables. Estas se localizan en la zona de Buenos Aires, en la provincia de Puntarenas.

Los pueblos o comunidades indígenas (como también son reconocidos por la Ley Indígena) en su mayoría habitan las mismas tierras en que se asentaron sus ancestros en tiempos inmemoriales, y fue la citada Ley de 1939 la primera norma republicana que reconoció su derecho a vivir en ellas. Con la normativa internacional posterior -convenios 107 y 169 de la OIT, aprobados por el país en 1959 y 1992, respectivamente- y la promulgación de la Ley Indígena (nº 6172), en la actualidad se puede decir que los derechos indígenas tienen rango constitucional.

Como se verá en el aporte especial que se incluye al final de este capítulo, el Estado ha establecido que los veinticuatro territorios son inalienables, imprescriptibles, no transferibles y exclusivos para las comunidades indígenas que los habitan, aunque actualmente un porcentaje alto de sus tierras está en manos de personas no indígenas (Herrera y Panjaqua, 2012).

En conjunto, los territorios indígenas abarcan cerca de 350.000 hectáreas, aproximadamente un 7% de la superficie total del país. Se trata en general de tierras de una enorme riqueza natural y abundancia de recursos (agua, bosque, biodiversidad). Según su ubicación, estos territorios son:

Cordillera de Talamanca: Ujarrás, Salitre y Cabagra en la ladera pacífica y Talamanca Bribri, Talamanca Cabécar, Keköldi, Taynín, Telire, Alto Chirripó, Bajo Chirripó y Nairi Awar en la vertiente caribeña.

Zona norte: Matambú en el golfo de Nicoya y Guatuso en la provincia de Alajuela, cerca de la frontera con Nicaragua.

Zona central: Zapatón en el cantón de Puriscal, Quitirrisí en Mora y China Kichá en Pérez Zeledón.

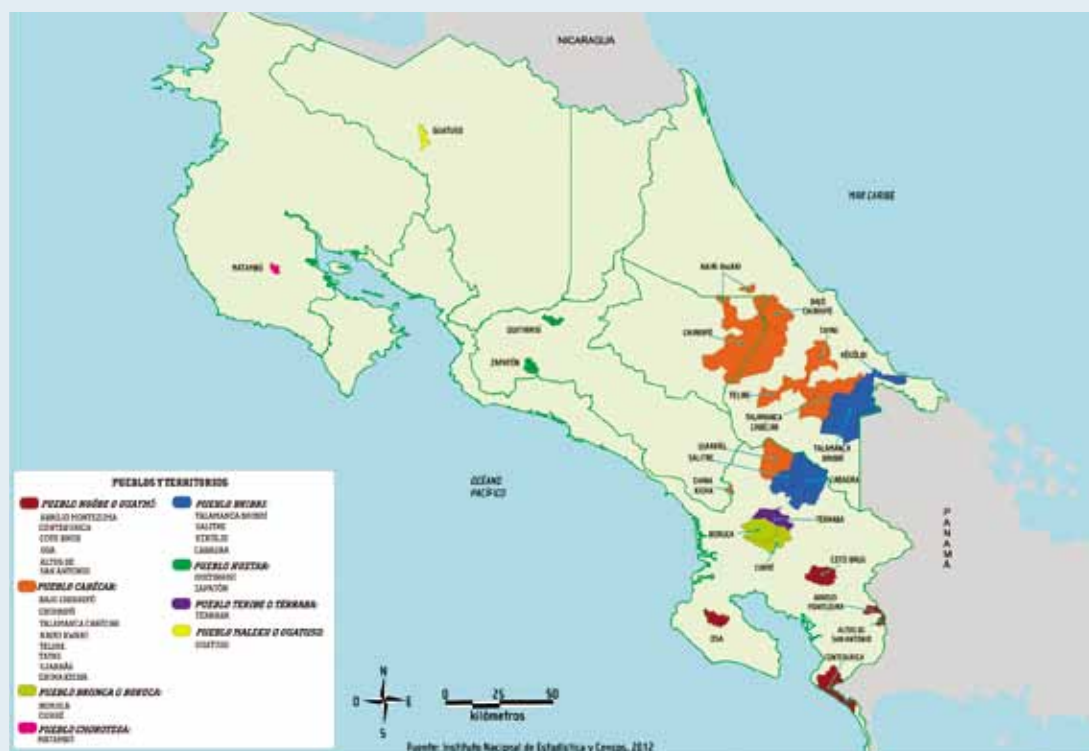
Cantón de Buenos Aires, provincia de Puntarenas: Ujarrás, Salitre, Cabagra (ya citados en la ladera pacífica de la cordillera de Talamanca) y Térraba y Curré en la cordillera Brunqueña.

Zona guaymí o ngöbe: Guaymí de Coto Brus en el cantón de Coto Brus, Abrojo Montezuma y Altos de San Antonio en Corredores, Conte Burica en Golfito y Guaymí de Osa en el cantón de Osa.

Fuente: Elaboración propia con base en Chacón, 2012, y Herrera y Paniagua, 2012.

MAPA 7.1

Pueblos y territorios indígenas. 2012



Fuente: INEC.

CUADRO 7.6

Indicadores seleccionados de las personas y las viviendas en territorios indígenas

	Población		Porcentaje de viviendas con acceso adecuado a:						Porcentaje de personas con aseguramiento		Años de estudio promedio		Tamaño de hogar		Porcentaje que asiste a la educación ^{c/}	
			Agua ^{a/}		Electricidad		Servicio sanitario ^{b/}									
Territorio indígena	2000	2011	2000	2011	2000	2011	2000	2011	2000	2011	2000	2011	2000	2011	2000	2011
Dentro del territorio	27.041	35.943	25,4	39,4	30,2	57,0	16,1	44,4	65,7	92,2	2,7	4,5	6,8	5,7	44,8	67,1
Zapatón	1.285	355	1,0	97,0	15,5	98,0	8,7	91,0	92,3	98,6	2,9	5,3	7,3	4,1	35,0	73,1
Quitirrisí	1.683	999	5,4	89,6	4,3	98,3	4,0	86,8	93,4	95,5	2,6	6,0	7,2	4,0	37,7	74,5
Guatuso	6.467	498	42,8	100,0	40,8	96,3	19,6	95,6	66,7	97,8	3,5	6,2	6,6	4,4	52,4	65,5
Alto Chirripó	210	5.985	0,0	6,7	22,2	17,8	6,7	2,4	93,8	94,0	3,8	2,9	5,9	7,5	60,9	65,1
Matambú	1.386	1.085	58,6	77,5	81,3	97,0	34,7	88,3	94,2	92,6	4,5	5,8	5,9	4,3	64,3	70,1
Salitre	631	1.588	56,6	25,3	52,5	48,4	46,7	30,0	92,2	94,5	4,3	4,6	5,9	6,2	58,9	64,1
Ujarrás	4.619	1.119	0,6	28,5	2,3	51,7	1,6	76,0	18,7	94,6	0,7	4,3	7,6	5,4	28,1	68,5
Cabagra	855	2.363	0,0	20,1	6,0	52,6	7,3	30,8	91,9	94,9	3,0	4,0	6,8	5,6	55,9	67,6
Rey Curré	1.807	660	0,0	61,0	2,3	86,3	0,9	75,8	48,9	92,9	1,7	5,6	6,3	4,7	47,7	67,9
Térraba	1.335	1.267	7,5	14,4	9,6	88,6	2,1	80,5	69,4	93,6	2,5	5,5	6,7	4,6	38,7	76,0
Boruca	536	1.933	4,2	56,0	1,1	92,2	0,0	82,4	0,4	93,5	0,0	5,9	7,0	4,8	0,4	77,1
Conte-Burica	363	1.144	0,0	10,9	0,0	40,2	0,0	7,0	91,7	43,3	0,4	4,7	7,0	6,6	4,5	73,7
Abrojo-Montezuma	346	610	0,0	20,7	3,0	43,0	0,0	38,8	77,7	93,3	1,4	4,6	6,5	6,4	27,7	73,6
Osa	868	108	38,6	33,3	84,1	51,9	26,5	81,5	88,5	95,4	4,5	4,3	5,8	4,8	51,2	71,4
Coto Brus	387	1.612	17,9	36,0	3,6	44,1	5,4	28,3	91,0	95,2	2,5	3,5	8,4	6,2	52,9	70,1
Bajo Chirripó	114	752	80,0	7,3	5,0	27,9	55,0	10,3	70,2	84,2	2,5	4,0	6,7	5,7	71,4	63,8
Nairi Awari	971	223	3,9	11,5	5,9	46,2	5,3	23,1	44,7	97,3	2,7	2,7	7,7	4,9	55,6	44,0
Tayni	1.091	2.641	17,0	16,6	1,3	16,6	3,3	19,2	82,3	90,1	2,2	3,2	8,9	5,8	54,4	61,5
Telire	460	533	95,2	0,0	92,9	18,3	78,6	0,0	98,7	99,4	4,3	1,3	6,4	6,9	57,3	42,7
Talamanca Bribrí	621	7.772	17,3	59,3	68,3	63,9	47,5	48,3	93,9	97,2	3,9	5,4	5,2	5,0	51,4	69,5
Talamanca Cabécar	54	1.408	85,7	12,9	92,9	36,9	28,6	13,2	100,0	95,0	3,6	4,8	5,0	5,4	56,0	55,8
Keköldi	952	1.062	88,0	52,4	96,2	81,5	54,3	59,9	95,9	71,1	4,6	5,3	5,3	5,0	60,8	62,6
China Kichá		46		33,3		58,3		50,0		89,1		4,8		4,7		83,3
Guaymí de Altos de San Antonio		180		80,0		49,1		65,5		84,4		5,0		5,3		72,0
Fuera de territorio	36.835	68.200	69,6	87,3	87,0	96,6	68,3	90,8	73,3	80,5	4,7	6,9	4,2	3,4	51,6	62,9

a/ El acceso adecuado a agua considera las viviendas que obtienen el líquido por medio de acueducto.

b/ El acceso adecuado a eliminación de excretas considera las viviendas conectadas a tanques sépticos o sistemas de alcantarillado.

c/ Porcentaje de personas entre 5 y 24 años de edad que asisten a la educación.

Fuente: Elaboración propia con datos de los censos de población, del INEC.

los territorios sobresalen los casos de Alto Chirripó, Coto Brus, Nairi Awari, Tayni y Telire, donde este indicador, en promedio, es inferior a 4 años.

En cambio, la asistencia a la educación es mayor entre las personas que viven dentro de los territorios (67,1% versus 62,9%). Las mayores coberturas -superiores al 70%- corresponden a Zapatón, Quitirrisí, Matambú, Térraba, Boruca, Conte-Burica, Abrojo-Montezuma, Osa, Coto Brus y Guaymí de Altos de San Antonio, en contraste con Nairi

Awari, Telire y Talamanca Cabécar, donde las coberturas son menores al 60%.

Amplio marco normativo tutela derechos de los pueblos indígenas

En las últimas cuatro décadas Costa Rica se ha distinguido por su dinamismo en la aprobación de convenios y el reconocimiento de derechos para diversos sectores de la población, entre ellos los pueblos indígenas. La norma-

tiva en este ámbito se ha desarrollado en dos niveles: por un lado, los instrumentos que enmarcan la tutela internacional a favor de los pueblos indígenas, y por otro, las disposiciones jurídicas nacionales concordantes con esos derechos (Chacón, 2012).

Entre los instrumentos de derecho internacional destacan tres principales: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, de 1966 (que no es específico para pueblos indígenas, pero sí el primero en

incluir los derechos culturales y, por tanto, en involucrar gran parte de sus temáticas), el Convenio 169 de la OIT, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de 1989, y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, de 2007.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS,
véase Chacón, 2012, en
www.estadonacion.or.cr

En particular, la aprobación del Convenio 169 de la OIT, en 1992, marcó el inicio de una nueva época en materia de reconocimiento de derechos de los

pueblos indígenas en Costa Rica, debido al énfasis que pone ese instrumento en la autodeterminación de los pueblos y el impulso de procesos que les permitan regirse según sus propias instituciones, así como mantener y fortalecer sus identidades, idiomas y religiones, dentro del marco de los Estados que los albergan.

Este hito fue complementado y fortalecido por la Sala Constitucional mediante el voto n° 06229-99, de 11 de agosto de 1999, que otorga rango constitucional al citado Convenio, de modo que el incumplimiento de sus disposiciones se considera una transgresión del orden constitucional (Guevara y Vargas, 2000). Cabe recordar que anteriores sentencias de la misma Sala (n° 3435-92 y su aclaración, n° 5759-93)

ratificaron el rango supraconstitucional de los tratados internacionales relacionados con derechos humanos, en el tanto que otorgar derechos o garantías a las personas priva sobre la Carta Magna.

La revisión efectuada para este capítulo permitió identificar un conjunto amplio de normas relacionadas con los pueblos indígenas, las cuales fueron organizadas según las nueve categorías de derechos que definen los instrumentos internacionales mencionados al inicio de esta sección. El cuadro 7.7 muestra los resultados de ese ejercicio, y en el apartado “Cumplimiento y vulneración de los derechos indígenas” se hace una descripción de cada uno de esos derechos y sus principales implicaciones.

CUADRO 7.7

Derechos reconocidos a los pueblos indígenas y normativa principal relacionada

Derecho	Normativa que la contempla
Al desarrollo propio	Pacto DESC ^{9/} : 1.1 y 1.2 Convenio 169 ^{10/} : 7.1 Declaración DI-ONU ^{11/} : 23 Constitución Política: artículos 20 y 33
Al trabajo	Pacto DESC: 6.1, 6.2, 7. A.I, 7.b, 7.d, 8.a, 8.d y 9 Convenio 169: 20 y 20.4, entre otros Declaración DI-ONU: 17.1 y 17.3 Constitución Política: artículos 56 a 63 Varios preceptos incluidos en el Código de Trabajo; por ejemplo, la prohibición de la discriminación étnica es establecida en el título XI, 618, 619, 623
Protección especial de mujeres, niños, niñas y adolescentes	Pacto DESC: 10.1 y 10.2 Convenio 169: 20.3.d Declaración DI-ONU: 22.2 Constitución Política: artículos 51 y 55 Derecho de protección especial al adolescente, decreto ejecutivo n° 33318, de 2006 (faculta al IMAS para que incorpore a familias de adolescentes pertenecientes a poblaciones indígenas que deseen participar como beneficiarios del programa de transferencias monetarias condicionadas).
A los recursos naturales	Pacto DESC: 11.2.a Convenio 169: 15.1 Declaración DI-ONU: 26.1, 26.2 y 32.3 Constitución Política: artículos 56 a 63 Ley Indígena (1977): 6 y 7 Ley de Biodiversidad (1998) Reglamento a la Ley de Biodiversidad (2008) Reglamento para el Aprovechamiento del Recurso Forestal en Reservas Indígenas (1999) Decreto 32386 (2005), sobre autorizaciones de aprovechamiento de madera caída que se encuentra dentro de la circunscripción territorial de la Reserva Forestal de Golfo Dulce, del Área de Conservación Osa, incluido el territorio indígena de Osa Reglamento a la Ley de Conservación de la Vida Silvestre (2005) Decreto Ejecutivo 33775 (2005): autoriza la caza por parte de personas indígenas de un territorio, siempre que cuenten con permiso del Sinac-Minaet Reglamento de Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Comunes: 50 a 53.

CONTINÚA >>

CUADRO 7.7 CONTINÚA >>

Derechos reconocidos a los pueblos indígenas y normativa principal relacionada

A la salud	Pacto DESC: 12
	Convenio 169: 25.2
	Declaración DI-ONU: 24.1
	Constitución política: artículos 46 y 73
	Decreto Ejecutivo 33121, del 19 de abril de 2006: crea el Consejo Nacional de Salud de los Pueblos Indígenas
A la educación	Pacto DESC: 13, 13.3 y 14
	Convenio 169: 28.1
	Declaración DI-ONU: 13.2 y 14.1
	Constitución Política: artículos 77, 78, 83, 84, 85, 86 y 88
	Decreto Ejecutivo 22072 (1993): crea el Subsistema de Educación Indígena
A la cultura propia	Decreto Ejecutivo 23489 (1994): crea el Departamento de Educación Indígena del MEP y dispone la contextualización del currículo a las características y necesidades de la población indígena
	Pacto DESC: 15
	Convenio 169: 1.2, 2, 5, 8.2, 9, 28 (derecho a las costumbres tradicionales, al idioma, a la identidad y valores indígenas, a la justicia tradicional)
	Declaración DI-ONU: 2, 3, 4, 5, 11.1, 13.1, 16.1, 20.1, 25, 33.1, 34, 35, 36.1, 40
	Constitución Política: título VII
	Decreto ejecutivo 32454-C, del 27 de mayo de 2005
	Decreto Ejecutivo 20645 (1991)
	Ley del Día de las Culturas (1994)
	Ley de la Diversidad Étnica y Lingüística (2000)
	Decreto ejecutivo 22072 (1993): reconoce el derecho al idioma propio.
A la consulta	Ley 7878, de 27 de mayo de 1999, reforma al artículo 76 de la Constitución Política (sobre el idioma)
	Convenio 169: 6, 15.2 y 17.2
	Declaración DI-ONU: 19 y 30.2
	Constitución Política: artículos 9 y 27
Al territorio	Decreto ejecutivo 32966 (2006), "Manual de Instrumentos Técnicos para el Proceso de Evaluación del Impacto Ambiental", que en su artículo 9.7 establece la obligación de consultar a la población indígena
	Convenio 169: 8.2.b, 8.2, c, 10.13, 14, 16, 17.1, 18, 26.1, 26.2, 27, 28.1, 29.2, 30.1 y 32.1 (derecho a la tierra y los recursos, formas de repeler invasiones de tierras, prohibiciones de traslado de tierras, derecho a las relaciones transfronterizas, derecho a que no se almacenen sustancias peligrosas en las tierras indígenas, derecho de reparación, restitución e indemnización por tierras o recursos)
	Ley Indígena: artículos 3 a 5, sobre las características de las tierras indígenas
	Más de veinticinco decretos de demarcación de territorios indígenas

a/ Pacto DESC: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (1966).

b/ Convenio 169: Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, n° 169, de la OIT (1989).

c/ Declaración DI-NU: Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007).

Fuente: Elaboración propia con base en Chacón, 2012.

Pese a la amplitud de la normativa existente, uno de los grandes desafíos pendientes es traducir las leyes nacionales en las herramientas y reglamentos necesarios para aplicar las disposiciones internacionales, y promover acciones concretas que permitan una aplicación más efectiva de las normas.

Institucionalidad amplia pero dispersa

Costa Rica no tiene un marco institucional específico para atender los temas relativos a los pueblos indígenas.

Según la Contraloría General de la República, el Estado tampoco cuenta con una política que le permita desarrollar una labor coordinada y sistemática para proteger los derechos de estos pueblos y garantizar el respeto a su integridad (CGR, 2011). El único intento en este sentido fue la creación de la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (Conai)⁴, creada en 1973 con el objetivo de coordinar, orientar y promover los esfuerzos gubernamentales en beneficio de los pueblos indígenas, así como velar por el respeto de sus

derechos y de la legislación que les atañe. No obstante, más que ejecutar acciones concretas, el mandato legal de esta instancia es unificar esfuerzos con otras entidades públicas y privadas (CGR, 2011). Por diversas razones esta misión no ha sido cumplida y en la práctica existe una multiplicidad de instituciones que tienen competencias relacionadas directa o indirectamente con los territorios o con la población indígena.

Una búsqueda efectuada en la base de datos de instituciones del Programa

RECUADRO 7.3

Metodología para la identificación de instituciones relacionadas con los pueblos y territorios indígenas

El Programa de Estado de la Nación tiene una base de datos que en la actualidad contiene 276 registros de instituciones públicas (algunas que ya no existen o fueron derogadas) con información desagregada por un amplio número de variables. A partir de ese material se hizo una discriminación tendiente a identificar los entes que tienen algún nexo con el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Posteriormente esas entidades fueron clasificadas según sus vínculos con esta población sean directos o indirectos, de acuerdo con los criterios que se explican en seguida.

Se entendió que una institución tiene relación “directa” con los pueblos y territorios indígenas cuando la normativa que

la regula expresamente le asigna competencias, ya sea exclusivas o compartidas, asociadas a las temáticas de interés para esa población. Del mismo modo, se entendió que un ente público se vincula de manera “indirecta” con la población indígena cuando sus funciones no incluyen de manera específica el trabajo con estos pueblos, pero sus fines se relacionan de algún modo con la cotidianidad indígena. Así, una entidad tan vital como el Ministerio de Salud se considera vinculada indirectamente, ya que no hay una ley específica que tutele la temática indígena que se refiera a esa institución.

Para ordenar las entidades (en especial las que se vinculan indirectamente) se decidió clasificarlas según ámbito de acción, siguiendo la nomenclatura del

“Clasificador Institucional del Sector Público” (decreto ejecutivo 36585-H, del 26 de abril de 2011), y la sectorialización incluida en la “Reforma al Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo” (decreto 36646-MP-PLAN, del 14 de junio de 2011, artículo 2).

A la base original del Programa Estado de la Nación se le agregaron dos instituciones: el Instituto Nacional de Desarrollo Rural (Inder), creado en 2012 en sustitución del Instituto de Desarrollo Agrario, y el Ministerio de Bienestar Social y Familia que se creó por Acuerdo Presidencial en 2010, y actualmente opera como recargo del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).

Fuente: Chacón, 2012.

Estado de la Nación permitió localizar un total de 68 entes vinculados con los pueblos y territorios indígenas: 24 en forma directa y 44 de manera indirecta (recuadro 7.3). Cabe anotar que, desde la perspectiva de los derechos generales de la población, toda entidad pública que brinde servicios sociales tiene relación con este y todos los grupos de habitantes del país; por lo tanto, esta clasificación tiene un carácter ilustrativo sobre entidades que, de modo particular, realizan acciones en este campo.

Uno de los hallazgos más sobresalientes del análisis es que tanto las instituciones como las competencias que se relacionan con los pueblos indígenas son relativamente antiguas; la mayoría fueron establecidas o se derivan de leyes que tienen varios años de haber sido aprobadas o de convenios internacionales ya consolidados. Y en los casos en que las competencias fueron creadas en tiempos recientes, se determinó que la mayor parte proviene de decretos ejecutivos, lo que las hace muy volátiles debido a que pueden ser revocadas en cualquier momento.

Las entidades analizadas cubren diez ámbitos, a saber: servicios sociales públicos, manejo de activos, ambiente, regulación y control, organización, servicios financieros, desarrollo social, administración de la justicia, creación y ejecución de leyes y seguridad ciudadana (cuadro 7.8). Cabe destacar que la mayoría de estas instituciones no son especializadas en temas indígenas, y además se concentran en los ámbitos de desarrollo social y manejo de activos.

Debilidad en mecanismos de coordinación entre Estado y pueblos indígenas

La participación de los pueblos indígenas en la formulación de planes, programas y proyectos que podrían afectar sus territorios es uno de los principios esbozados en el artículo 7 del Convenio 169 de la OIT, y uno de los que mayores desencuentros provoca entre estos pueblos y el Estado.

Pese a que en los territorios indígenas se encuentran en ejecución diversos programas de vivienda, salud, educación, servicios básicos, entre otros, que

implican coordinación entre las comunidades y el Estado, son pocas las experiencias de entidades públicas que evidencien un trabajo conjunto en la elaboración de planes, la ejecución de obras, o el monitoreo de avances. Dos excepciones son los “procesos participativos” contemplados en la reglamentación de los estudios de impacto ambiental que solicita y aprueba la Setena, y los que impulsa la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (Conagebio)⁵ en materia ambiental (Chacón, 2012), cuya realización ha enfrentado múltiples problemas financieros.

La escasa coordinación se explica no solo por la falta de dinamismo de los órganos estatales para generar instancias y mecanismos de colaboración, sino también por la debilidad de las asociaciones de desarrollo integral indígena (ADII), que según el Reglamento a la Ley Indígena (decreto ejecutivo 8487-G) son las representantes judiciales y extrajudiciales de las comunidades indígenas, pero que en todos los territorios presentan bajos niveles de afiliación (Chacón, 2012).

CUADRO 7.8

Instituciones relacionadas directa o indirectamente con la población indígena, según ámbito de acción

Ámbito	Entidades	Relación con los derechos indígenas	Caracterización
Servicios sociales públicos	Instituto Costarricense de Electricidad	Indirecta	Instituciones que brindan servicios públicos como electricidad, agua, salud, educación, entre otros.
	Instituto Nacional de Aprendizaje	Indirecta	
	Consejo Nacional de Rectores	Indirecta	
	Ministerio de Salud	Indirecta	
	Juntas administrativas de colegios	Indirecta	
	Ministerio de Educación Pública	Indirecta	
	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	Indirecta	
	Caja Costarricense de Seguro Social	Indirecta	
Manejo de activos	Procuraduría General de la República	Directa	Instituciones que desempeñan labores de manejo y demarcación de territorios, viviendas, vías de acceso y demás activos.
	Contraloría General de la República	Directa	
	Dirección de Geología y Minas	Directa	
	Instituto de Desarrollo Rural ^{a/}	Directa	
	Ministerio de Obras Públicas y Transportes	Indirecta	
	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	Indirecta	
	Banco Hipotecario de la Vivienda	Indirecta	
	Ministerio de Agricultura y Ganadería	Indirecta	
	Instituto Geográfico Nacional	Indirecta	
	Unidad Ejecutora del Programa de Regularización del Catastro y Registro	Indirecta	
	Instituto del Café de Costa Rica	Indirecta	
Ambiente	Secretaría Técnica Nacional Ambiental	Directa	Instituciones que velan por la sostenibilidad en el manejo de los recursos naturales en los territorios indígenas.
	Consejos regionales ambientales	Directa	
	Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad	Directa	
	Fondo Nacional Ambiental	Indirecta	
	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal	Indirecta	
	Sistema Nacional de Áreas de Conservación (incluye Dirección General de Vida Silvestre, Administración Forestal del Estado y Servicio de Parques Nacionales)	Indirecta	
	Ministerio de Ambiente y Energía	Indirecta	
Control y regulación	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	Directa	Entidades encargadas de dar seguimiento y elaborar reportes sobre el cumplimiento de la normativa y las obligaciones públicas relacionadas con los derechos de los pueblos indígenas, así como de regular el adecuado funcionamiento de los servicios sociales que se brindan a esta población.
	Consejo Nacional de la Producción	Directa	
	Defensoría de los Habitantes de la República	Directa	
	Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad	Directa	
	Ministerio de Seguridad Pública	Indirecta	
	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	Directa	
	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos	Indirecta	
	Consejo de Transporte Público	Indirecta	
Organización	Comisión Nacional de Asuntos Indígenas	Directa	Entidades encargadas de coordinar las acciones estatales en los territorios indígenas
	Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad	Directa	
Servicios financieros	Sistema Bancario Nacional	Indirecta	Entidades financieras que brindan créditos preferentes a comunidades indígenas.
	Banco de Costa Rica	Indirecta	
	Comisión Nacional de Préstamos para Educación	Indirecta	
	Fondo Nacional de Becas	Indirecta	
Desarrollo social	Ministerio de Cultura y Juventud	Directa	Instituciones que brindan atención social en territorios indígenas, en ámbitos como deporte, cultura, atención a mujeres, niños, prevención de riesgos, entre otros.
	Ministerio del Deporte	Directa	
	Instituto Mixto de Ayuda Social	Directa	
	Comisión Nacional para la Defensa del Idioma	Directa	
	Ministerio de Bienestar Social y Familia	Directa	
	Junta de Protección Social	Indirecta	
	Instituto Tecnológico de Costa Rica	Indirecta	

CONTINÚA >>

CUADRO 7.8 CONTINÚA >>

Instituciones relacionadas directa o indirectamente con la población indígena, según ámbito de acción

Ámbito	Entidades	Relación con los derechos indígenas	Caracterización
	Universidad Nacional	Indirecta	
	Programa Integral de Mercadeo Agropecuario	Indirecta	
	Universidad Estatal a Distancia	Indirecta	
	Comités cantonales de deportes	Indirecta	
	Junta de Desarrollo de la Zona Sur	Indirecta	
	Consejo Interinstitucional de Atención a la Madre Adolescente	Indirecta	
	Instituto Nacional de las Mujeres	Indirecta	
	Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación	Indirecta	
	Universidad de Costa Rica	Indirecta	
	Instituto Nacional de Estadística y Censos	Indirecta	
	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares	Directa	
	Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares	Directa	
	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias	Indirecta	
	Patronato Nacional de la Infancia	Indirecta	
Administración de justicia	Poder Judicial	Directa	Órgano responsable de administrar la justicia que afecta o beneficia a los pueblos indígenas y sus territorios. Estimula y tutela el desarrollo de la justicia indígena propia.
Creación y ejecución de leyes	Poder Ejecutivo/Presidencia de la República	Directa	Entidades que emiten disposiciones relacionadas con la legislación que beneficia o afecta a los pueblos indígenas y sus territorios.
	Poder Legislativo (Asamblea Legislativa)	Directa	
	Colegio de Abogados	Indirecta	
Seguridad ciudadana	Ministerio de Gobernación y Policía	Directa	Vela por el mantenimiento del orden público; ha intervenido en conflictos por posesión de tierras.

a/ Antes llamado Instituto de Tierras y Colonización (ITCO) y posteriormente Instituto de Desarrollo Agrario (IDA).

Fuente: Chacón, 2012.

Cumplimiento y vulneración de los derechos indígenas: un ejercicio de aproximación

Costa Rica muestra avances modestos en el seguimiento sistemático de los derechos de los pueblos indígenas. Un esfuerzo importante en esta línea lo realiza la Defensoría de los Habitantes, que tiene entre sus funciones brindar atención a las denuncias que le plantean ciudadanos y grupos indígenas (véase el aporte especial, más adelante). Buena parte los problemas en este ámbito se explica, como se ha señalado, por la dispersión institucional predominante y la falta de una autoridad que centralice el tema. Asimismo, la preparación de este capítulo permitió constatar que no se cuenta con instrumentos para monitorear la aplicación de los derechos y

documentar situaciones que los vulneran. Pese a que se procuró acopiar y sistematizar la información disponible, la conclusión general es que ésta no alcanza para hacer un balance global sobre el desempeño del país en esta materia.

Considerando lo anterior, y con el fin de proponer un mecanismo inicial para determinar cuánto se sabe hoy acerca del cumplimiento de los derechos indígenas y promover su análisis futuro, se seleccionó un conjunto de derechos y se trató de recopilar, para cada uno de ellos, información y casos específicos que permitieran ilustrar situaciones concretas relacionadas con problemas o buenas prácticas en su aplicación. Los resultados del ejercicio se describen a continuación.

Derecho al desarrollo propio

Este derecho se relaciona con la autonomía económica y con la capacidad de los pueblos indígenas para disponer de las riquezas existentes en sus territorios, así como para participar en la formulación e implementación de proyectos de desarrollo.

Sobre este derecho no se encontró información para evaluar el acceso de las comunidades indígenas a mecanismos específicos que les permitan incidir en la formulación de planes de desarrollo locales o nacionales; en caso de que ello se diera, no hay registros que describan o detallen cómo las diversas entidades públicas facilitan esa participación. Tampoco fue posible documentar en las instituciones la existencia de iniciativas orientadas a

promover relaciones directas con estas comunidades, por medio de las asociaciones de desarrollo integral indígena, o ADII (Chacón, 2012).

No obstante esta falta de información, algunos casos -que no pueden generalizarse- alertan sobre situaciones en las que no se ha dado espacio para la participación de las comunidades indígenas en la definición de proyectos de desarrollo. Un ejemplo se da con el empréstito del Banco Mundial para financiar el proyecto “Equidad y eficiencia de la educación” (Ley 8558, vigente desde 2006) que contempla la realización de obras de infraestructura y acciones orientadas a generar un sistema curricular más acorde a las particularidades culturales en los territorios indígenas. Para la ejecución de este segundo componente se prevé que los pueblos indígenas participen directamente en la definición de contenidos educativos para sus estudiantes y, por tanto, que incorporen su cosmovisión en los procesos formativos. Sin embargo, este proyecto no se ha implementado en su totalidad, lo que ha impedido que se concrete esta inédita experiencia (Chacón, 2012).

Desafíos de investigación

- Causas que explican por qué las instituciones no han sido más “proactivas” en la creación de mecanismos de vinculación con los pueblos indígenas.
- Factores que impiden o limitan la participación de los pueblos indígenas en proyectos de desarrollo que inciden directamente en sus territorios.

Derecho al trabajo

La tutela de este derecho incluye las normas que prohíben la explotación (y la discriminación) en el trabajo, y las que prevén condiciones laborales distintas para personas y comunidades indígenas, en concordancia con sus costumbres y su cosmovisión.

El Código de Trabajo de Costa Rica contiene mayoritariamente derechos de aplicación general para toda la

población y no se encontró, a nivel institucional, información que evidencie la aplicación de los mismos tomando en cuenta las características particulares de las personas indígenas, en el marco de la prohibición que establece el citado Código (título XI, artículos 618, 619 y 623) con respecto a la “discriminación étnica”. Así por ejemplo, la Dirección Nacional de Inspección del Trabajo, del Ministerio de Trabajo, no tiene una política diferenciada para los casos que involucran a personas indígenas (Chacón, 2012).

La información disponible sobre el cumplimiento de otros derechos, como la libertad sindical y el derecho a huelga, así como la remuneración mínima y el derecho a un salario equitativo, también es escasa y poco sistemática. Un caso muestra alguna relación con estos temas, específicamente con la problemática de la población indígena que se moviliza entre fronteras en busca de trabajo. En 2011, un movimiento huelguístico por mejores condiciones laborales para los trabajadores ngöbes (muchos de ellos panameños) en fincas bananeras en Sixaola, enfrentó limitaciones de organización por el tema de la nacionalidad, pues según la Constitución Política solo costarricenses pueden dirigir sindicatos (Chacón, 2012).

Desafíos de investigación

- Factores que impiden al Ministerio de Trabajo y sus dependencias, como la Dirección Nacional de Inspección del Trabajo, desarrollar políticas de atención diferenciadas para velar por los derechos de la población indígena.
- Tipos de empresas que ofrecen empleos a las personas indígenas y calidad de los mismos (formas de contratación, aseguramiento, pago de salarios mínimos).

Derecho a la protección especial de mujeres, niños, niñas y adolescentes

Los entes responsables de velar por los derechos de las mujeres, la niñez y la adolescencia aplican la normativa que les compete en forma general, sin

hacer distinciones entre sectores de la población. Tampoco en este ámbito se encontró información que dé cuenta de programas institucionales que consideren las características particulares de las personas indígenas. Tales son los casos, por ejemplo, del Patronato Nacional de la Infancia (PANI) y las instancias encargadas de hacer cumplir la legislación contra la violencia doméstica (Chacón, 2012).

Una excepción en este sentido se da en el Instituto Nacional de las Mujeres (Inamu), que tiene programas específicos orientados al empoderamiento de las mujeres indígenas. Sin embargo, no existen indicadores que permitan conocer sus resultados (Chacón, 2012).

Desafíos de investigación

- Mejor conocimiento de los problemas y necesidades de la niñez, la juventud y las mujeres en los territorios indígenas.
- Factores que impiden a las instituciones encargadas el desarrollo de acciones y programas afirmativos, que consideren las especificidades de esta población.
- Aplicación de la normativa sobre violencia doméstica y participación de las mujeres indígenas en la dirección de esos procesos.

Derecho a los recursos naturales

Las comunidades indígenas tienen la potestad de disponer de las tierras que habitan y definir la manera de administrarlas y conservarlas. El reconocimiento de este derecho en Costa Rica ha tenido un desarrollo significativo a nivel de normas secundarias (instrumentos de política y decretos), especialmente a partir de la década de los noventa.

Al igual que en los otros derechos reseñados, los datos en esta materia son dispersos e insuficientes para una evaluación de su cumplimiento. Sin embargo, hay información de casos específicos que evidencia las dificultades que se presentan a la hora de aplicar las normas establecidas.

Un primer tema es la contradicción que existe en cuanto a la propiedad de los recursos del subsuelo, pues por un lado la normativa nacional (el Código de Minería) declara que pertenecen en forma exclusiva al Estado, y por otro la Ley Indígena, de 1977, establece que son copropiedad de las comunidades indígenas y el Estado.

Otro problema es el incumplimiento de las normas por carencia o insuficiencia de recursos económicos. Un caso ilustrativo es la Ley de Biodiversidad, que no se ha podido implementar en su totalidad; entre otros efectos, esto ha impedido regular la investigación *in situ* de la biodiversidad en los territorios indígenas y ha limitado el funcionamiento de la Conagebio⁶, por falta de fondos (Chacón, 2012).

Además hay problemas asociados a la toma de decisiones sobre el uso de los recursos sin consultar a los pueblos indígenas, como sucedió con la veda forestal impuesta en Talamanca. Asimismo, las Asada de territorios indígenas han tenido dificultades para que las autoridades estatales reconozcan las formas tradicionales de conservar el recurso hídrico. Un último ejemplo tiene que ver con la aprobación y puesta en marcha en Costa Rica de la estrategia REDD plus (REDD+), que busca reducir las emisiones de gases de efecto invernadero mediante la protección y recuperación de bosques (deforestación evitada), para lo cual el Fonafifo ha propuesto acciones a las que se les achaca un manejo vertical, que no da oportunidad para que las comunidades indígenas sean consultadas e incidan de manera efectiva en el proceso (Chacón, 2012).

Por el lado positivo, un tema que debe analizarse con más profundidad es el impacto del programa de pago de servicios ambientales (PSA) que desde 1997 se desarrolla en algunas de estas jurisdicciones, y que ha distribuido más de veinte millones de dólares en territorios indígenas (Chacón, 2012).

Con respecto al derecho a tomar parte en la elaboración de programas ambientales y su administración no fue posible documentar un solo caso en el que hubiera participación

indígena. Aunque hay diversos planes en ejecución, por lo general se trata de propuestas estatales diseñadas previamente (Chacón, 2012).

Desafíos de investigación

- Conocer más a fondo las estrategias estatales de consulta en los temas que tienen que ver con los recursos naturales existentes en los territorios indígenas.
- Indagar acerca del modo en que las partes involucradas (Estado y comunidades indígenas) conciben la discusión sobre la propiedad de los recursos existentes en los territorios indígenas. Este es un tema determinante para las estrategias futuras en materia ambiental, dada la enorme riqueza natural que albergan esos territorios.

Derecho a la salud

Este derecho tutela la no discriminación de las personas indígenas en el sistema de salud pública, así como el reconocimiento y respeto a la medicina propia desarrollada por los pueblos indígenas. La evidencia disponible indica que tanto el Ministerio de Salud como la CCSS aplican acciones estandarizadas, sin diferencias entre grupos de población. En cuanto a la medicina tradicional, no hay información sobre normas específicas orientadas a reconocerla o promoverla (Chacón, 2012).

Desafíos de investigación

- Calidad de los servicios de salud que reciben los indígenas dentro de los territorios.
- Acercamiento (o no) entre la medicina tradicional indígena y la convencional.
- Estadísticas e indicadores de salud referidos a esta población.
- Situación del “Plan Nacional de Salud Indígena” y metas previstas con su ejecución.

Derecho a la educación

Este derecho está asociado a la no discriminación de las personas indígenas en el sistema de educación pública, a la exigencia de reconocimiento y respeto a su concepción del mundo y a la libertad de elegir la manera de formar a los miembros de sus comunidades, en el contexto de un sistema educativo culturalmente pertinente.

Al igual que en las instituciones de salud, en el sector educativo predomina un enfoque estandarizado en la aplicación de la normativa y la prestación de servicios. Pese a que en 1993 se creó, vía decreto, el Subsistema de Educación Indígena, que pretende que las comunidades asuman la dirección docente de sus escuelas, fue hasta pasados más de diez años que esa disposición se comenzó a aplicar. Recientemente este tema ha generado enfrentamientos entre pobladores indígenas y no indígenas.

A lo anterior se suma el hecho de que la educación indígena como tal ha tenido desarrollos muy desiguales al interior de las comunidades. Así por ejemplo, Talamanca Bribri es el territorio más avanzado en educación bilingüe e intercultural, dado que desde 1978 se trabaja con un enfoque basado en el fortalecimiento de la cultura propia y la enseñanza del bribri, el cabécar y el español. Según el *Tercer Informe Estado de la Educación*, esta situación es distinta en los territorios cabécares de Chirripó, donde no fue sino hasta 1993 que se fundaron las tres primeras escuelas y donde predomina la enseñanza del español.

A nivel institucional, el desempeño MEP en esta materia ha tenido resultados contrastantes. En términos de buenas prácticas destacan los esfuerzos para acercar el sistema educativo a la realidad indígena, tales como el establecimiento del Subsistema de Educación Indígena y la reconfirmación del derecho al idioma propio (decreto ejecutivo 22072, de 1993), la instauración del Departamento de Educación Indígena (decreto ejecutivo 23489, de 1994) y la orden de contextualizar el currículo a las características y necesidades de la población indígena (artículo 54 del

mismo decreto), la disposición de que los gobiernos de los territorios nombren educadores pertenecientes a su propia etnia, (decreto MEP-35513, de 2009) y la creación de la primera Oficina Regional de Educación Indígena en el territorio Talamanca Bribri (denominada “Regional Surá”), que reunirá a todos los territorios bribri-cabécar del Caribe bajo una instancia administrativa unificada, conformando así un subsistema diferenciado dentro de la estructura ministerial (decreto 36451-MEP, de 2011).

Estas iniciativas, aunque relevantes, han tenido problemas para su ejecución, como fue el caso del decreto de creación del Subsistema de Educación Indígena, que no comenzó a hacerse efectivo hasta el 2005. Se suman a esto otras dificultades relacionadas con la falta de recursos financieros, humanos (especialmente docentes), logísticos, didácticos y de infraestructura. Además faltan lineamientos y normas concretas en materia curricular, que permitan ajustar las acciones educativas a un enfoque bilingüe-intercultural que reafirme la identidad y pertenencia cultural de los niños, niñas y adolescentes indígenas a sus respectivos pueblos.

Desafíos de investigación

- Problemas de abandono escolar en los territorios indígenas.
- Acceso a programas de equidad.
- Calidad de los ambientes de aprendizaje.
- Disponibilidad y calidad de los docentes.
- Promoción real de los idiomas indígenas.
- Brechas entre los centros educativos indígenas y los del resto del país.

Derecho a la cultura propia

Este derecho tiene muchas modalidades y expresiones, y es determinante para la permanencia misma de los pueblos indígenas y la transmisión de

su herencia a las nuevas generaciones. Se refiere al desarrollo de la propia cultura, a la práctica y conservación de las costumbres tradicionales, así como al uso y preservación del idioma.

En ausencia de información sistemática que permita evaluar el desempeño de las instituciones encargadas de velar por este derecho, se analizaron algunos datos relevantes que dan cuenta de esfuerzos fragmentados en la materia. El Ministerio de Cultura no tiene un plan nacional específico para la cultura indígena, y realiza acciones y proyectos que, por su escaso presupuesto, varían mucho entre los territorios. La falta de recursos también afecta la iniciativa de los museos comunitarios, existentes en varios territorios, y el Ministerio tampoco dispone de un plan específico para su mantenimiento y promoción (Chacón, 2012).

Se encontraron ejemplos de buenas prácticas en el Poder Judicial. La Fiscalía General de la República muestra avances en materia de diversidad cultural o “peritaje cultural” en los procesos penales, lo mismo que la jurisprudencia de la Sala Constitucional en cuanto a la justicia propia indígena (Chacón, 2012). En esa misma línea se reconoce como trascendental el voto 0304-F-06 del Tribunal Agrario, Sección Primera del Segundo Circuito Judicial de San José, de 2006, que basado en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, reconoció el derecho de los pueblos indígenas a su territorio, su jurisdicción propia y su identidad.

Desafíos de investigación

- Factores que impiden a las instituciones realizar acciones y programas orientados al reconocimiento y no discriminación de las culturas indígenas.
- Sistematización de casos de intolerancia de parte de sectores no indígenas.

Derecho a la consulta

Esta es la más reciente e innovadora reivindicación impulsada por el sistema

internacional de derechos humanos en favor de los pueblos indígenas. Se refiere a la posibilidad de que estas comunidades participen en la toma de decisiones sobre políticas públicas cuyos efectos podrían afectarlas. A esta figura se relaciona otra, que se considera esencial para llevar a cabo de manera apropiada y justa cualquier proceso de consulta: el consentimiento, libre, previo e informado.

Pese a la importancia de este derecho, no existe información sistemática que permita evaluar su cumplimiento, ni documentar esfuerzos sostenidos de los órganos estatales para generar instancias o mecanismos de consulta. Algunos eventos recientes ilustran, más bien, situaciones en las que no se ha tomado en cuenta el criterio de las comunidades indígenas en asuntos que las atañen directamente.

El primer caso es el de la comunidad de Térraba, afectada por el proyecto hidroeléctrico Diquís, que aun no ha sido consultada al respecto, tal como dispone el Convenio 169 de la OIT. Esta transgresión al derecho de consulta fue señalada en el informe del Relator de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas que visitó el país en 2011 y 2012 (Anaya, 2011). La normativa internacional establece que se debe garantizar el derecho de participación y consulta, aun cuando el proyecto se encuentre en una fase preliminar, como es el caso de Diquís. Este asunto se ha debatido incluso en la Sala Constitucional, la cual confirmó, mediante un voto emitido en 2011, que el proceso de consulta debe realizarse⁷.

Un caso similar es el del proyecto hidroeléctrico “Ayil” que el ICE planea desarrollar en Bajo Chirripó; si bien se dio un proceso de consulta en esa comunidad, no se hizo lo mismo en Alto Chirripó, lo cual ha generado conflicto (Chacón, 2012).

En lo que concierne a la explotación de recursos minerales, el *Manual de instrumentos técnicos para el proceso de evaluación de impacto ambiental* (Manual de EIA; decreto ejecutivo 32966), de 2006, establece en su apartado IV que en proyectos de ese tipo debe hacerse una diferenciación para

las áreas de influencia en las que hay habitantes indígenas.

Finalmente, un caso positivo es el proceso que emprendió la Conagebio para determinar, en conjunto con las comunidades indígenas, la naturaleza y los alcances de los derechos intelectuales comunitarios en distintos espacios. Este es un mandato de la Ley de Biodiversidad que debió haberse cumplido antes del año 2000; sin embargo, como se comentó en párrafos anteriores, la iniciativa no se ha podido finalizar por falta de recursos.

Desafíos de investigación

- Condiciones básicas que el Estado y sus instituciones deben asegurar para hacer posible la consulta a las comunidades indígenas, así como las formas en que se deben realizar esos procesos y cómo sus reglas deben ser acatadas por las entidades involucradas.

Derecho territorial

Este derecho, junto a la defensa de la cultura, constituyen la más histórica de las reivindicaciones de los pueblos indígenas. Se relaciona con los recursos que existen dentro e incluso fuera de los territorios (ya que el Convenio 169 de la OIT posibilita el reclamo de derechos sobre zonas alejadas de los territorios, pero que los pueblos indígenas ocupan o utilizan de algún modo) y con la potestad de los pueblos indígenas para administrarlos de acuerdo con su cosmovisión. Durante décadas la concreción de este derecho ha enfrentado obstáculos derivados de la falta de estudios sobre la realidad territorial de los pueblos indígenas, la ausencia de disposiciones jurídicas secundarias, tales como reglamentos o decretos, y de políticas que atiendan las particularidades en el tema, así como el desconocimiento de las normas existentes por parte de funcionarios que tienen competencias en esta materia.

La información existente con respecto a este derecho es poco sistemática, e insuficiente para una evaluación general de su cumplimiento. Al igual que en los demás derechos revisados, la reco-

pilación de casos ilustra acerca del tipo de problemas que se presentan.

No se identificaron en el sistema legal normas específicas relacionadas con asuntos como el traspaso de las tierras que ocupan los pobladores indígenas, el derecho a que no se realicen actividades militares en sus territorios, la prohibición del traslado forzoso y el derecho a la reparación, restitución e indemnización por tierras, territorios o recursos (Chacón, 2012).

Es probable que en la actualidad se estén perdiendo las formas tradicionales de transmisión de derechos sobre la tierra, que tienen por base las estructuras comunitarias ancestrales. Esta situación, aunada al desconocimiento que muchas personas indígenas tienen acerca de las características de la propiedad comunal, provoca que recurran cada vez más al pago de servicios profesionales para resolver traspasos de tierras, sin solicitar el apoyo de funcionarios estatales (Chacón, 2012).

En cuanto al derecho a repeler las invasiones de tierras, la información revisada indica que nunca se llevaron a cabo en forma sostenida algunas acciones previstas en la legislación. Por ejemplo, la Ley Indígena, en su artículo 5, estableció mecanismos para financiar la defensa y recuperación de tierras a favor de las comunidades indígenas, y un decreto de 1976 ordenó al ITCO (hoy Inder) coordinar con la Conai la realización de estudios para encontrar soluciones a conflictos de tierras entre indígenas y no indígenas. En la práctica esos estudios no se han efectuado, no hay fondos para recuperar tierras y, en los casos de invasiones de personas no indígenas, las autoridades administrativas tienen muchas dificultades procesales y de fondo para tramitar desalojos por solicitud de las asociaciones de desarrollo indígenas; no se tienen registros de casos en que el Ministerio de Seguridad haya apoyado procesos expeditos de recuperación de tierras (Chacón, 2012).

Sobre el derecho a determinar el uso de la tierra, en el desarrollo del Programa de Regularización del Catastro y Registro (convenio de préstamo 1284/OC-Costa Rica, aprobado en

la Ley 8154, de 2001) se dio un ejemplo de la falta de voluntad institucional para abrir espacios a la participación de los pueblos indígenas: el programa preveía la creación de una Comisión Institucional de Asuntos Indígenas, que no se conformó (Chacón, 2012).

Desafíos de investigación

- Análisis de la realidad de la tenencia de la tierra en los territorios indígenas.
- Estudio de las propuestas indígenas para la recuperación de tierras.

Estrategia a seguir para los casos en los que la mayor parte del territorio está en manos de personas no indígenas (incluyendo el financiamiento para las recuperaciones, el destino de los ocupantes no indígenas de buena fe, el papel de las instituciones encargadas del tema y la situación jurídica de los traslapes existentes entre las zonas protegidas y los territorios).

Reflexiones finales y pasos a seguir

El estudio acerca de la realidad de los pueblos indígenas, la normativa vigente sobre sus derechos y la institucionalidad involucrada en su aplicación, así como el recorrido por una serie de casos muy diversos, que ilustran problemas o buenas prácticas en el cumplimiento de esos derechos, permite constatar que la información disponible es limitada, dispersa y poco sistemática. Esto impide hacer proyecciones que fundamenten la planificación de las acciones estatales o alimenten el diseño de políticas públicas.

El ejercicio realizado, si bien no permite arribar a conclusiones definitivas sobre el tema, sí ofrece aportes metodológicos y analíticos importantes. Por un lado, ayuda a identificar temas que requieren ser abordados con mayor profundidad en futuras investigaciones, con instrumentos de seguimiento sistemáticos inexistentes hasta ahora en el país. Por otro lado, obliga a repensar el análisis de las políticas públicas y las formas en que éstas se aplican de cara

a las particularidades de la población indígena. Finalmente, el estudio permite visualizar algunos desafíos que el país debe acometer para mejorar de manera sustantiva el cumplimiento real de los derechos reconocidos a estos pueblos.

En materia de agenda de investigación, a los temas ya señalados en la sección anterior se suman otros asuntos importantes en distintos ámbitos, tales como los siguientes:

- Administración de la justicia y pueblos indígenas.
- Propiedad intelectual y pueblos indígenas.
- Presupuestos institucionales y cumplimiento de derechos de los pueblos indígenas.
- Diseño y desarrollo de políticas públicas y población indígena.
- Convenciones internacionales aprobados por el país y su aplicación nacional desde la perspectiva de los derechos indígenas.
- Cooperación internacional y aplicación de los derechos indígenas.
- Tenencia de la tierra y pueblos indígenas.

En cuanto a las acciones necesarias para avanzar en el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas, el análisis realizado permitió identificar seis grandes retos que deberían orientar los pasos futuros en esta materia, a saber:

- Generar reglamentación interna, o realizar los ajustes necesarios en la existente, para la concreción efectiva de los derechos reconocidos a los pueblos indígenas.
- Fortalecer la capacitación de los funcionarios públicos con respecto al marco normativo vigente y su aplicación.

■ Mejorar e incrementar el diseño de mecanismos que permitan la participación, independiente y directa, de los pueblos indígenas en la formulación de planes, programas y proyectos que podrían afectar sus territorios.

■ Generar instrumentos de seguimiento sistemático sobre el cumplimiento de los derechos por parte de las instituciones encargadas, así como avanzar en la sistematización de las buenas prácticas que se han observado en la aplicación de los distintos derechos, a fin de identificar condiciones y factores de éxito que pueden ser replicados o bien aportar pistas relevantes que contribuyan al desarrollo de nuevas experiencias.

■ Diseñar e implementar mecanismos que den especificidad en la atención de los servicios sociales como educación y salud.

■ Clarificar y monitorear la aplicación de las normas relativas a la propiedad, la tierra y el territorio de los pueblos indígenas; dar contenido material a las necesidades de recuperación de tierras.

Aporte especial: la perspectiva de la Defensoría de los Habitantes

Como un complemento al esfuerzo de aproximación al tema del reconocimiento y exigibilidad de derechos de los pueblos indígenas en el país, Herrera y Paniagua (2012), funcionarios de la Defensoría de los Habitantes, prepararon un aporte especial sobre el rol que en ese ámbito desempeña esa institución. De esta forma es posible conocer un caso específico de una entidad directamente asociada al reconocimiento y exigibilidad de los derechos humanos. La Defensoría es un órgano del Poder Legislativo cuya atribución fundamental consiste en proteger los derechos e intereses de todas las personas que residen en Costa Rica, para

lo cual debe supervisar que el quehacer de la administración pública se ajuste al ordenamiento jurídico vigente, así como promocionar y divulgar los derechos de los y las habitantes (recuadro 7.4).

En el caso de los pueblos indígenas, la promoción y defensa de sus derechos han sido una labor prioritaria para de la Defensoría desde sus inicios. Las visitas a los territorios y la comunicación directa con las personas indígenas le han permitido entender que estas comunidades requieren una atención particular, adecuada no solo a sus necesidades, sino también a sus condiciones y su cosmovisión.

Las actividades de capacitación en esta materia son desarrolladas por la Dirección de Promoción y Divulgación, así como por las Oficinas Regionales cercanas a las comunidades indígenas. Por su parte, las labores relacionadas con la protección de los derechos e intereses de la población indígena se realizan en varias instancias de la Defensoría, pues la distribución de las quejas depende tanto de los derechos lesionados como de las poblaciones afectadas. Solo cuando las situaciones denunciadas se derivan de la condición indígena de la persona afectada, se asignan a una dirección especializada: la Dirección de Protección Especial. Sin embargo, si a la condición de indígena se aúna la de ser una persona menor de edad o una mujer, los casos se remiten a la Dirección de Niñez y Adolescencia o a la Defensoría de la Mujer. Las quejas que no responden a estos parámetros se asignan a las otras áreas institucionales; de no hacerlo así se incurriría en una segregación de estas personas por el solo hecho de ser indígenas.

**>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
EL PAPEL DE LA DEFENSORÍA DE LOS
HABITANTES EN LA PROTECCIÓN DE
DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS**

véase Herrera y Paniagua, 2012, en
www.estadonacion.or.cr

RECUADRO 7.4

Competencias e instrumentos de la Defensoría de los Habitantes para la protección de los derechos de la población costarricense

Cualquier persona que resida en Costa Rica, sin distinción alguna contraria a la dignidad humana, puede interponer sus quejas ante la Defensoría de los Habitantes si ha sido amenazada, maltratada o sus derechos han sido violados por causa del mal funcionamiento de una institución pública o sus funcionarios. Esa función protectora de derechos se realiza mediante un procedimiento de investigación sumario e informal, que puede iniciarse de oficio o a petición de parte, y que concluye con la emisión de un informe final, con o sin recomendaciones, dependiendo de la constatación de los hechos denunciados. Aparte de este procedimiento de defensa, la institución está facultada para interponer recursos jurisdiccionales y administrativos, así como denuncias judiciales, si lo estima necesario para hacer efectiva la defensa de derechos.

Por lo tanto, el objetivo de la Defensoría es investigar y determinar si la actuación de la Administración amenaza o violenta los derechos de los y las habitantes, en cuyo caso realiza una recomendación pertinente de acuerdo con lo que establezcan las leyes. En otras palabras, la Defensoría no puede hacer lo que la Administración no ha hecho, y tampoco aspira a sustituirla. Por esta razón se afirma que las competencias de la Defensoría son, para todos los efectos, de control de legalidad, no en el sentido en que lo hacen los tribunales de justicia, sino mediante la supervisión de la correcta aplicación de las leyes, y la adecuación de estas a los parámetros internacionales de protección de los derechos humanos.

En el ejercicio de sus funciones la Defensoría tiene algunas limitaciones, entre ellas el hecho de que no puede conocer un asunto que esté esperando una

resolución judicial o cuando se haya producido un fallo con autoridad de cosa juzgada; tampoco puede intervenir, en forma alguna, en las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones en materia electoral; además, las irregularidades de tipo administrativo o referentes a la calidad y eficiencia del servicio de administración de justicia debe comunicárselas a la Corte Suprema de Justicia o a la Inspección Judicial, para que se tramite la investigación que corresponda.

La función de promoción y divulgación de derechos parte de la premisa de que el mejor defensor de sus derechos es el habitante mismo. Consecuentemente, debe ser un habitante informado sobre el sistema jurídico que lo tutela, además de estar dispuesto a participar en la generación de cambios en estos derechos y en la supervisión de la actividad del Estado; para esto necesariamente debe tener un conocimiento de los derechos que la Defensoría debe proveerle. Asimismo, la promoción y educación en derechos humanos se dirige a formar un funcionario público respetuoso de los derechos de las y los administrados.

La Defensoría ha desarrollado diversas formas y vías para garantizar que toda la población tenga acceso a sus servicios. Con ese propósito, partiendo del conjunto de derechos reconocidos y las necesidades particulares de los sectores de población mayormente expuestos a situaciones de vulnerabilidad u otras formas de discriminación, se han ido creando varias direcciones u órganos especiales encargados de las labores de defensa y promoción de derechos.

Fuente: Herrera y Paniagua, 2012.

El presente aporte especial busca mostrar el rol de la Defensoría en el reconocimiento de los derechos de las personas indígenas. Los insumos para su elaboración fueron la sistematización de material bibliográfico, especialmente de los informes anuales de labores de la institución, y el análisis de estadísticas sobre denuncias investigadas en esta materia. El estudio se organizó a partir del conjunto de derechos que se ha venido evaluando en este capítulo, y permitió extraer los principales obstáculos y necesidades que se concentran alrededor de ellos.

Derechos de las personas indígenas: valoraciones identificadas desde la Defensoría de los Habitantes**Derecho a la tierra y el territorio**

La problemática indígena derivada de la tenencia de la tierra ha sido un eje de trabajo constante en la Defensoría de los Habitantes. Por ser un tema de múltiples aristas, además de investigar casos específicos, la institución lo ha incluido de modo recurrente en sus informes anuales de labores y en los informes requeridos por diversos comités del Sistema de Naciones Unidas. La inseguridad jurídica y el irrespeto a la legislación vigente en esta materia son elementos que acompañan la realidad de las comunidades indígenas del país.

El Estado costarricense ha reconocido formalmente veinticuatro territorios indígenas, y ha establecido que estos son inalienables, imprescriptibles, no transferibles y exclusivos para las comunidades indígenas que los habitan. No obstante, en la actualidad un porcentaje muy alto de esas tierras se encuentra en manos de personas no indígenas (hay casos críticos como los de Térraba y Zapatón, donde la posesión no indígena supera el 85%). Si bien la Ley Indígena, de 1977, dispuso que las personas no indígenas propietarias o poseedoras de buena fe dentro de los territorios debían ser reubicadas, o expropiadas e indemnizadas, el Estado no ha realizado ningún proceso en ese sentido. Esta situación no solo ha consolidado las posesiones originales, sino que ha generado muchas más que hoy

tornan casi imposible la recuperación de las tierras indígenas.

Ante la ausencia de acciones estatales tendientes a reivindicar la posesión de sus territorios, la única alternativa que tienen los pueblos indígenas es la interposición de demandas judiciales. Un proceso de este tipo fue resuelto el 12 de septiembre del 2011, cuando el Tribunal Contencioso Administrativo falló a favor de la Asociación de Desarrollo Indígena de la comunidad Bribri de Keköldi, la demanda que había presentado contra el Estado, el IDA y la Conai, para que se les entregara la totalidad de las tierras pertenecientes a su territorio.

En su sentencia, el Tribunal señaló omisiones por parte del IDA y la Conai, y les ordenó efectuar los estudios y trámites necesarios para expropiar o reubicar a las personas no indígenas que ahí residen. Eximió de responsabilidad al Estado porque, en opinión de los jueces, sin los estudios requeridos no se podía gestionar el presupuesto necesario para pagar las expropiaciones. Por último, se le fijó al IDA y a la Conai un plazo de un mes para determinar quiénes serían sujetos de expropiaciones y el valor de los terrenos que ocupan, a fin de pagarlas en un plazo de seis meses.

La Defensoría lamenta que tuvieran que transcurrir más de treinta años, desde la promulgación de la Ley Indígena, para que se emitiera una sentencia de esta naturaleza, pero más aun que durante tanto tiempo el Estado no haya atendido su deber legal y, más bien, por su omisión e inacción, contribuyera a agudizar el problema. En ese sentido, preocupa que las instituciones que por ley deben encargarse de estos procesos reconozcan que poco se ha hecho por devolverles sus tierras a los habitantes originarios, que para ellos tienen un valor más allá del económico o material, sino que están ligadas a su cosmovisión, su espiritualidad y su cultura.

El principal reto que enfrentan hoy las autoridades judiciales es la garantía de justicia pronta y cumplida, porque más allá de la sentencia a su favor, los pueblos indígenas anhelan la efectiva entrega de las tierras que les pertene-

cen. Asimismo, el pueblo indígena de Keköldi enfrenta el desafío de lograr un reparto justo y equitativo del territorio.

Derecho a la consulta

El derecho a la consulta, considerado la piedra angular del Convenio 169 de la OIT, constituye un gran avance en materia de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. La consulta, adecuadamente entendida y aplicada, concreta su fin último, que es la participación de los pueblos indígenas en la definición y desarrollo de políticas públicas, es decir, reconoce su autodeterminación. La Defensoría de los Habitantes ha manifestado su interés en que se consulte a los pueblos indígenas sobre los temas que los afectan, pero frente a este reclamo válido aún prevalece en las entidades públicas un discurso que no se ha llegado a expresar en acciones concretas.

Entre los procesos de consulta más conocidos se encuentra el relativo al proyecto de Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas, presentado en la legislatura 1994-1998 con el propósito de actualizar el marco legal que regula a las comunidades indígenas, adecuándolo a su realidad y a los preceptos y principios establecidos en el Convenio 169 de la OIT. Lo anterior en virtud de que la escasa normativa sobre pueblos indígenas existente en el país (Ley Indígena y Ley de la Conai) se creó en el marco de la corriente integracionista del Convenio 107 de la OIT (relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales y semitribales, aprobado en 1957). Empero, han transcurrido más de dieciocho años en los que la propuesta ha sido discutida, archivada, retomada, modificada y consultada a otros sectores, sin que hasta la fecha se haya logrado su aprobación.

La Defensoría no solo dictaminó este proyecto, sino que también estuvo presente en la mayoría de los territorios indígenas del país, como observadora de la consulta que la Asamblea Legislativa realizó entre el 22 de julio y el 27 de agosto de 2006. La institución considera que esta es la experiencia más importante efectuada hasta ahora

en esta materia, en razón del proceso desarrollado y el tema consultado, además de que en términos generales satisfizo los estándares mínimos establecidos por el Convenio 169 de la OIT. Se ha insistido en que la aprobación de esta ley sería una oportunidad para mejorar la calidad de vida de los pueblos indígenas y reivindicar sus derechos.

Por otra parte, desde 1995 la Defensoría ha dado seguimiento a la propuesta del ICE, de desarrollar el proyecto de una represa hidroeléctrica en la zona sur del país (conocida primero como Boruca y luego como Diquís). Este monitoreo se da en dos líneas -el respeto de los derechos de los pueblos indígenas y el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado- y ha incluido la evolución del proyecto, las actividades implementadas en el territorio indígena de Térraba, principalmente, y los procesos de comunicación e información entre el Instituto, las asociaciones de desarrollo y demás personas indígenas habitantes de la zona. Además, en los últimos dos años la Defensoría ha sostenido reuniones con funcionarios del ICE, líderes indígenas y las asociaciones de desarrollo de Térraba, Boruca y Curré; visitó el proyecto, medió para reactivar el diálogo entre el ICE y el pueblo de Térraba, ha brindado capacitación sobre el derecho de consulta a funcionarios públicos y dirigentes indígenas, y está coadyuvando en la generación de condiciones de confianza para facilitar el proceso de consulta⁸.

Derecho a la organización tradicional

En forma reiterada y en diferentes espacios, los pueblos indígenas costarricenses han denunciado como una imposición estatal el mandato establecido en el Reglamento de la Ley Indígena (decreto 8487), que los obliga a organizarse en asociaciones de desarrollo⁹. Esta disposición constituye una violación a su identidad social y cultural, a sus costumbres y tradiciones, y a sus instituciones propias, y se ha mantenido incólume pese al progresivo reconocimiento de sus derechos en los instrumentos internacionales de

protección de los pueblos indígenas¹⁰. Esa exigencia, además, ha sido causa de serios problemas de gobernabilidad en los territorios indígenas.

La Defensoría sostiene que, aunque tales asociaciones son de naturaleza privada, en los territorios indígenas ejercen potestades públicas; su imposición violenta los derechos de estos pueblos al dejar de lado sus instituciones tradicionales y sus formas propias de organizarse.

La Ley Indígena y su reglamento reconocen que las comunidades deben ser regidas por las personas indígenas mediante sus estructuras comunitarias tradicionales, pero a la vez y de manera contradictoria establece que su representación judicial y extrajudicial recae en las asociaciones de desarrollo, y que es a través de ellas que las comunidades indígenas ejercen sus derechos y cumplen sus obligaciones.

Además, las asociaciones de desarrollo indígenas tienen características y condiciones distintas a las de las demás asociaciones de desarrollo comunal del país. Por ejemplo:

- Designan comités auxiliares que funcionan como organismos subordinados a las asociaciones (artículo 6 del Reglamento de la Ley Indígena).
- En casos de lejanía o dispersión, las organizaciones tradicionales deben formar una asociación de desarrollo específica y afiliarse a la asociación de desarrollo integral (artículo 7).
- Pueden nombrar delegados ante las instituciones públicas y privadas del país. Estos representantes tienen plena facultad para actuar ante los organismos del Estado en el cumplimiento de las funciones encomendadas (artículo 8).
- Mediante decreto ejecutivo (n° 13568-C-G, del 30 de abril de 1982) se definió que actúan como gobierno local de las comunidades indígenas y por ello, se estableció que únicamente puede existir una sola asociación de desarrollo en cada territorio indígena.

Esta figura asociativa no se ajusta a las características de la realidad que viven las personas indígenas. Han transcurrido 35 años desde que se impuso como la forma de organización para estas comunidades, y en todo ese tiempo no se ha incorporado ninguna regulación ni adecuado la existente, en reconocimiento de sus particularidades culturales, sociales e incluso económicas. Los procedimientos y trámites que se deben seguir para constituir legalmente una asociación y para que mantenga pleno goce de su personalidad jurídica, son los mismos que debe cumplir cualquier asociación de desarrollo comunal, con lo que se dejan de lado las prácticas y costumbres tradicionales, así como las condiciones de vida en los territorios, donde para asistir a una asamblea a veces se tiene que viajar todo un día.

La organización en sí misma imposibilita la participación de todas las personas en la toma de decisiones que les atañen, puesto que fija números mínimos y máximos de posibles asociados y exige una edad mínima para poder afiliarse.

No ha habido suficientes y adecuados procesos de capacitación para las personas que asumen cargos en las juntas directivas de las asociaciones, sobre sus responsabilidades y obligaciones, así como sobre las diferencias con respecto a las demás asociaciones de desarrollo¹¹. De ahí que sea necesario capacitar a las y los funcionarios de Dinadeco en materia de derechos de los pueblos indígenas, en especial a aquellos que laboran en oficinas regionales cercanas a territorios indígenas, de manera que conozcan sus especificidades y logren un abordaje respetuoso.

Derecho a la salud

Reiteradamente la Defensoría ha advertido al Estado costarricense sobre la necesidad de atender los problemas que enfrentan los pueblos indígenas en materia de salud, entre ellos: i) limitado acceso a los servicios, ii) falta de infraestructura y equipo médico, iii) deficiencias e insuficiencias en la atención de la niñez, la adolescencia, las personas con discapacidad y la población adulta mayor, iv) falta de personal

capacitado para atender población indígena, v) trato discriminatorio e imposición de un modelo de atención de tipo urbano, que no considera las necesidades propias de las personas indígenas, y vi) irrespeto a su cosmovisión, y en particular a su medicina tradicional.

La ausencia o deficiencia de los servicios de salud tiene múltiples repercusiones en la vida de las personas (su capacidad de trabajar, de educarse, de tener una vida larga, por ejemplo), y este tipo de convergencia se percibe fácilmente en las comunidades indígenas. Además, por lo general estos servicios están desvinculados de la realidad y las características socioculturales de esta población; ello genera malestar entre los habitantes que viven en zonas alejadas, ya que muchas veces, después de madrugar y caminar muchas horas, cuando logran llegar a un centro médico se les dice que ya no hay espacios para atenderlos. En respuesta a las quejas por este tipo de situaciones, la CCSS aduce de manera simplista que “los pacientes son tratados técnica y científicamente por igual, sin importar raza, religión o lugar de procedencia” (DHR, 2001), lo cual no es correcto, pues es con el respeto a las diferencias como se garantiza el trato igualitario.

La Defensoría ha insistido en “la necesidad de estudiar el ser indígena costarricense en sus muchas variaciones, (lo cual) se torna una acción ineludible. Dicha obligación toma una magnitud especial en el caso de la CCSS dada la trascendental misión que le ha sido encomendada por nuestro constituyente” (DHR, 2003).

En este sentido, es de particular preocupación para la Defensoría el caso de los indígenas ngöbes panameños que se movilizan temporalmente hacia Costa Rica en la época de recolección de café. En esta población son frecuentes los casos de tuberculosis, desnutrición, diarrea y gastroenteritis, enfermedades que pueden asociarse a situaciones de marginación, discriminación y carencia de recursos.

La salud es un derecho humano básico y, en definitiva, un bien social; por ello la normativa nacional e internacional ha reconocido que su cumplimiento

es el que permite el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social. En consecuencia, el acceso a los programas públicos de fomento de la salud y prevención de la enfermedad, así como a servicios de atención sanitaria culturalmente pertinentes y adecuados a las especificidades de la población, constituye un derecho esencial de las personas y los pueblos indígenas.

Derecho a la educación

El derecho a la educación exige que los Estados desarrollen un sistema que satisfaga al menos cuatro condiciones: accesibilidad, disponibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. En lo que concierne a la adaptabilidad, y específicamente en el caso de los pueblos indígenas, los Estados deben adecuar sus regulaciones en la materia, de modo que la educación sea intercultural, bilingüe cuando sea necesario y respetuosa de la cosmovisión y la especificidad de esas comunidades. Por ende, los programas y servicios educativos dirigidos a los pueblos indígenas deben formularse y aplicarse en coordinación con estos, a fin de que respondan a sus necesidades particulares y abarquen su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y sus aspiraciones sociales, económicas y culturales. Para ello, el Ministerio de Educación debe propiciar la formación de las personas indígenas y su participación en la elaboración y ejecución de programas de educación, con miras a transferirles progresivamente la responsabilidad de realizar esos programas (DHR, 2007).

En línea con estas consideraciones, en 1993 el MEP creó el Subsistema de Educación Indígena (mediante el decreto ejecutivo 22072), con el objetivo general de desarrollar en forma gradual la educación bilingüe y bicultural en las comunidades indígenas del país. Sin embargo, las buenas intenciones de la iniciativa se han visto truncadas. El decreto que rige el Subsistema establece que los educadores que trabajen en los territorios indígenas deben pertenecer a la cultura local y ser, preferiblemente, nativos del territorio respectivo, y que el MEP debe consultar al consejo directivo de cada territorio antes de

nombrarlos; no obstante, el Ministerio no ha generado ni facilitado programas de capacitación que les brinden a personas indígenas las herramientas necesarias para asumir esas funciones. Además, en lugar de consultar a las asociaciones, el MEP les ha delegado en ellas -en la práctica- el nombramiento de docentes, pese a que esa es una responsabilidad indelegable de esa institución.

La interpretación acomodaticia y la aplicación (o no) del citado decreto ha sido causa en los últimos años de serios conflictos, algunos violentos, en la mayoría de los territorios indígenas y entre pobladores, miembros de las asociaciones de desarrollo y funcionarios del MEP. Tal es el caso del territorio de Térraba, donde la displicencia de las autoridades educativas ha generado una división de la comunidad, y en febrero de 2012 provocó un enfrentamiento entre dos bandos con intereses contrapuestos.

En vista de lo anterior, desde 2006 la Defensoría le recomendó al MEP iniciar un proceso de revisión del decreto de creación del Subsistema, con la finalidad de potenciar las buenas prácticas y reforzar las áreas en las que se presentan trabas para el desarrollo educativo de los niños, niñas y adolescentes, y para el respeto pleno de los derechos humanos de los pueblos indígenas. Igualmente sugirió que, en el marco de esa revisión, se precisaran los alcances de la consulta prevista en el decreto, para brindar mayor certeza (seguridad jurídica), tanto a los funcionarios públicos como a los miembros de las comunidades indígenas, sobre el mecanismo para el nombramiento de docentes, así como para otros asuntos relacionados con el servicio educativo que les pudieran afectar. Posteriormente, en 2009, el MEP presentó un proyecto tendiente a fortalecer el decreto, el cual se encuentra en la etapa de consulta a las comunidades indígenas.

Conviene agregar que el estado de los centros educativos indígenas es precario, tanto en lo que se refiere a su infraestructura, como a sus condiciones generales de funcionamiento.

Derechos laborales

El Convenio 169 de la OIT obliga al Estado a adoptar, en el marco de la legislación nacional y en cooperación con los pueblos indígenas, medidas especiales para garantizar a los trabajadores indígenas una protección efectiva en materia de contratación y condiciones de empleo, en la medida en que no estén protegidos eficazmente por la legislación aplicable a los trabajadores en general.

Pese a ello, la Defensoría ha constatado que a los trabajadores indígenas ngöbes panameños, que anualmente se movilizan a Costa Rica durante la época de recolección de café, se les continúan lesionando sus derechos, pues los patrones no reconocen la existencia de una relación laboral y, en consecuencia, se niegan a pagar el seguro social y las demás garantías laborales.

En enero de 2008 se llevó a cabo una reunión interinstitucional en la que participaron la Dirección General de Migración y Extranjería, el Ministerio de Salud, la CCSS, el Icafé, la Conai, el PANI y el Ministerio de Trabajo. En ella se determinó que era necesario estudiar las características culturales del pueblo ngöbe, para adoptar medidas gubernamentales adecuadas y respetuosas de sus valores, tradiciones y costumbres, así como realizar un proceso de abordaje integral y evaluable, que contemplara la capacitación de funcionarios públicos y empleadores sobre las particularidades de este pueblo. Además, se decidió conformar una comisión interinstitucional que operara a nivel nacional, para abordar las necesidades y problemas de los indígenas migrantes.

A finales del mismo año se realizó en la ciudad de David, en Panamá, un conversatorio binacional entre autoridades públicas propiciado por las defensorías de ambos países, con el objetivo de mejorar la efectividad de las acciones emprendidas en cuatro grandes áreas: salud, trabajo, migración y registro de personas. Los resultados de la actividad fueron discutidos en una sesión plenaria y validados por los representantes de la Comarca Ngöbe.

Posteriormente, el 20 de octubre de

2009, la Defensoría emitió un informe final (expediente 19014-2005), en el que recomendó al Ministerio de Trabajo y la CCSS, emprender una serie de acciones orientadas a garantizar el respeto de los derechos laborales de las familias trabajadoras ngöbes, sobre todo en lo concerniente a la seguridad social.

La CCSS ha insistido en que el aseguramiento de estos trabajadores puede realizarse con las modalidades usuales, sin considerar las particularidades del trabajo temporal, como es el caso de la recolección de café. Por su parte, el Ministerio de Trabajo ha reconocido que existe relación laboral entre los recolectores y los cafetaleros; sin embargo, el no reconocimiento de esta relación en la práctica tiene la consecuencia negativa de que a los trabajadores no se les paga el seguro social, de modo que solo son atendidos en los servicios de emergencia o a discreción de los centros de salud.

Se estima que lo procedente sería que la CCSS acepte firmar convenios de aseguramiento con las cooperativas de cafetaleros, para brindar servicios de salud a los trabajadores y sus familias que laboren en las fincas afiliadas. Esto implicaría adecuar las modalidades de aseguramiento y los rubros respectivos.

En lo que respecta a la promoción del trabajo tradicional indígena en la agricultura, las autoridades públicas han mostrado poco interés en los sistemas tradicionales de producción y desarrollo agrícola, por lo que son persistentes las dificultades que enfrentan las personas y organizaciones indígenas para producir y comercializar sus productos. Esta situación se ve agravada por las condiciones de la infraestructura vial que comunica a los territorios con otros centros de población.

Derecho a la vivienda

La falta de vivienda es uno de los principales problemas de las comunidades indígenas, pero las soluciones son escasas. Lamentablemente, esa carencia se ve agravada por la corrupción; son serias y reiteradas las denuncias contra entidades ejecutoras de proyectos habitacionales y sus empre-

sas constructoras, por mala calidad de los materiales, cobros ilegales y otorgamiento de bonos a personas no indígenas o a personas indígenas que no lo necesitan. En estas circunstancias, las labores de fiscalización, supervisión y control han sido insuficientes. Las empresas privadas contratadas para la construcción de viviendas imponen exigencias a las comunidades, no cumplen con los períodos definidos, cambian las especificaciones y en algunos casos hasta han abandonado los proyectos.

La intervención de la Defensoría ha permitido determinar que las irregularidades han venido ocurriendo debido a la falta de supervisión por parte del Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi). Ni esta entidad ni las demás autorizadas verificaban el cumplimiento de todos los requisitos establecidos en la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, que debe satisfacer cualquier persona indígena que solicite un bono de vivienda; en la práctica esto significaba que con solo presentar la certificación de posesión de terreno dentro del territorio indígena emitida por la asociación de desarrollo se obtenía el beneficio. Esta falta de verificación generó la percepción de que el único requisito era presentar la certificación, y ha dado lugar a múltiples problemas e incluso denuncias por tráfico de influencias. Se han detectado irregularidades que han involucrado a la Conai, a diferentes asociaciones, a las instituciones públicas del sector vivienda y hasta a la misma población indígena. Enhorabuena recientemente los actuales jefes del Ministerio de Vivienda han tomado las riendas del proceso, llamando a cuentas en primer lugar al Banhvi, y de seguido a las empresas desarrolladoras.

Como parte de ese llamado a cuentas, en 2011 la Dirección de Protección de Derechos del Mivah realizó una auditoría de calidad que incluyó una visita a la comunidad indígena de Térraba, y obtuvo los siguientes hallazgos:

- El 65% de las viviendas auditadas fueron entregadas a personas presuntamente no indígenas.

- Hubo dificultades para la localización física de las viviendas, ya que en el expediente se indicaba una dirección distinta a la real.
- La eliminación de requisitos, pasos y documentos, para sustituirlos por otros¹², implica una distorsión, cada vez menos manejable y sostenible, del instrumento original, que con el tiempo ha permitido mayores desviaciones del proceso.
- La constancia de derechos de posesión incluida en el expediente y emitida por la asociación de desarrollo indígena, no demuestra fehacientemente la condición de indígena del postulante.
- La Junta Directiva de la Asociación de Térraba induce a error al Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, el cual asume, al recibir el documento proporcionado por esa instancia, que se ha cumplido el requisito básico para iniciar el proceso que lleva a la asignación del bono familiar de vivienda en esa comunidad.
- El Sistema Financiero Nacional para la Vivienda no detecta filtraciones, no efectúa verificaciones, ni coteja la información suministrada por el beneficiario o la asociación de desarrollo; la da por cierta sin reparo, ni cuestionamiento.
- Existencia de modelos constructivos no acordes a las necesidades de la zona, ni a las características culturales del pueblo teribe¹³.
- Las viviendas muestran problemas estructurales, como deficiencias en el sistema eléctrico y maderas de mala calidad, entre otros.
- Cerca del 85% de las viviendas visitadas estaban ocupadas por los beneficiarios originales del bono; el 15% restante eran habitadas por otras familias en calidad de préstamo o alquiler, o se encontraban abandonadas.

- No se impulsa la autogestión en la construcción de las viviendas, ya que la participación de las familias beneficiarias se limita a la firma de documentos.

El resultado de esta auditoría llevó al Mivah a presentar ante la Fiscalía de Asuntos Indígenas una denuncia por las irregularidades detectadas, la cual se encuentra en trámite. Asimismo, a partir de 2012 el Ministerio inició un plan quinquenal tendiente a mapear las necesidades habitacionales dentro del territorio Térraba, de manera que se construyan viviendas en armonía con las costumbres de la comunidad y las características geográficas de la zona. Además, se ha garantizado una partida presupuestaria específica para el rubro de construcción con bonos de vivienda en territorios indígenas, el cual anteriormente no existía.

A partir de esta intervención, la Defensoría y la Dirección de Protección de Derechos del Mivah elaboraron un calendario de giras a diferentes territorios, pues son numerosas y frecuentes las quejas por irregularidades en los proyectos de vivienda.

Derecho a la cultura propia

El reconocimiento de la especificidad cultural indígena es un derecho fundamental y humano, que consiste en la posibilidad de un individuo, pueblo o comunidad, de gozar de los valores y prácticas sociales, culturales y religiosas propias de su identidad indígena, y la garantía de su tutela por parte del Estado en el que habita.

Este derecho “tiene como correlativo una doble obligación para los Estados. En primer lugar, se establece una obligación directa, de respeto por parte de los entes de naturaleza pública (estatal o no), que se relacionen de cualquier forma con personas pertenecientes a un pueblo indígena. Como segunda obligación, el derecho al respeto de su especificidad indígena, implica también la obligación de los Estados, de establecer mecanismos procesales para su garantía, ante lesiones actuales o potenciales provenientes del propio aparato estatal o de terceras personas. En su

dimensión constitucional -esto es, como derecho fundamental-, la obligación de respetar la especificidad cultural de los pueblos indígenas de Costa Rica se ha derivado, según la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, del artículo 76 de la Constitución Política. En este sentido, al conocer y resolver la Consulta de Constitucionalidad de la reforma de dicho artículo, consideró que el texto de esa norma implica también el reconocimiento por parte de Costa Rica, de las especificidades socioculturales de los ocho pueblos indígenas que habitan el país (...) En su dimensión internacional -como derecho humano- esta prerrogativa se encuentra ampliamente desarrollada en el articulado del Convenio sobre Pueblos indígenas y Tribales en países independientes, Convenio 169 de la OIT, ratificado por Costa Rica mediante Ley N° 7316, de fecha 4 de diciembre de 1992” (DHR, 2005).

Derecho al acceso a la justicia

A través del proyecto “Promoción y defensa de los pueblos indígenas”, desarrollado en 1998, la Defensoría procuró un acercamiento entre las comunidades indígenas y los operadores judiciales de la zona de Talamanca. Los principales problemas que expusieron los habitantes de las comunidades indígenas, en su relación con la administración de justicia, fueron las barreras idiomáticas al momento de entablar las denuncias, la falta de intérpretes y la inaccesibilidad de los servicios por razones de lejanía y horarios. Asimismo, la Defensoría determinó que aspectos como perímetros de notificación, diligenciamiento de notificaciones, emisión de medidas de protección, entre otras, adquieren dimensiones distintas en esos contextos, más aun cuando no existen funcionarios auxiliares a la función judicial que los faciliten (DHR, 1999).

Específicamente sobre el derecho a contar con un intérprete o traductor, la Defensoría sostiene que forma parte de las garantías del debido proceso (DHR, 2007). Se ha tenido conocimiento de procesos judiciales en diversas materias, que incluso han derivado en privación de libertad, que se han tramitado

sin la asistencia de traductores, contra personas indígenas cuya lengua materna no es el español.

Sin embargo, la Sala Constitucional ha declarado sin lugar varios recursos interpuestos a favor del reconocimiento de este derecho. Este tribunal ha aducido que si en alguna etapa del proceso la persona indígena hizo uso del idioma español, se asume que habla y comprende este idioma. Se obvia que el nivel de conocimiento de una persona del idioma español puede ser tal que permita entender cuestiones básicas, pero cuando se trata de lenguaje técnico o de estructuraciones lingüísticas complejas, como las utilizadas en los procesos judiciales, ese grado de conocimiento puede no ser suficiente. Se ha alegado, además, que se han dado casos en los que la persona indígena sujeta al proceso nunca solicitó un intérprete. Si bien en este supuesto se podría considerar aplicable la presunción del conocimiento de la ley en cuanto al derecho al intérprete, lo cierto es que este principio debe ceder ante el derecho humano al debido proceso, por lo que el ofrecimiento de esta garantía procesal debe ser expresa y de oficio. También se han mencionado casos en los que el defensor público nunca solicitó la presencia de un traductor. Debe tenerse presente que el defensor público es un agente del Estado al igual que el representante del Ministerio Público y el juez o tribunal a cargo del proceso; la Defensoría considera que un error u omisión de un agente del Estado no puede hacer prevalecer la mera justicia formal sobre la justicia material.

Así las cosas, la Defensoría entiende que en todos los casos, y especialmente en aquellos en que sea factible que el proceso judicial culmine con la privación de libertad de una persona indígena cuya lengua materna no es el español, al inicio del proceso y en forma verbal, por medio de un traductor se le debe informar, a la persona imputada, en su idioma, del detalle y las eventuales consecuencias del proceso que se seguirá en su contra, y se le consultará si considera necesario contar con el servicio de traducción durante el proceso (DHR, 2007).

A modo de conclusión

La persistencia de las necesidades en las comunidades indígenas, pese a las reiteradas denuncias, pone en evidencia la deuda histórica que el Estado costarricense mantiene con estos pueblos. Las brechas reseñadas en este capítulo son el resultado del abordaje fragmentado, la falta de conocimiento o interés en conocer la realidad indígena, la falta de un ente rector en materia de protección de los derechos indígenas y el enfoque no diferenciado de los programas diseñados para la atención de la pobreza campesina, no para la atención de grupos cultural y socialmente diversos. En tal sentido, y a partir de la experiencia acumulada por la Defensoría es posible identificar un conjunto de desafíos que el país debe abordar, a fin de asegurar el efectivo cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas:

- Promover, con el compromiso del Poder Ejecutivo, la implementación de un proceso nacional planificado de recuperación de tierras en comunidades indígenas a mediano o largo plazo, con las debidas previsiones presupuestarias, normativas, de planificación y coordinación.
- Adecuar el modelo estatal de atención en salud para los pueblos indígenas, sin discriminación alguna. Ese modelo debe contemplar las especificidades de estas comunidades y respetar su medicina tradicional, así como a las personas que la practican.
- Equiparar las condiciones en que se desarrolla el proceso educativo a los niveles de los demás centros educativos del país, respetando siempre la diversidad cultural. Para ello es necesario: i) mejorar y ampliar la infraestructura y los servicios básicos de los centros educativos, ii) brindar de forma efectiva el servicio de comedores escolares, iii) asegurar el transporte para escolares, iv) crear albergues de estudio para la población de comunidades alejadas, v) garantizar el acceso a las becas escolares, vi) establecer programas de educación para personas adultas indígenas, vii) facilitar el acceso a la educación superior y la profesionalización de las personas indígenas, y viii) fortalecer la capacitación de las y los docentes que laboran en territorios indígenas.
- Diseñar y ejecutar programas de vivienda con participación de personas indígenas, tomando en cuenta sus tradiciones arquitectónicas y las necesidades específicas que deben satisfacer sus viviendas tradicionales. Asimismo, fiscalizar que estos beneficios se asignen a personas indígenas dentro de los territorios.
- Fomentar el interés de las autoridades del sector agrícola en los sistemas tradicionales de agricultura en los territorios indígenas, para incentivar la producción y comercialización de sus productos.
- Garantizar el acceso efectivo de las personas indígenas a los servicios del Poder Judicial. Ello implica que en las oficinas judiciales, sobre todo en las cercanas a territorios indígenas, debe existir: i) un número adecuado y calificado de intérpretes de lenguas indígenas para todas las etapas procesales, ii) personal capacitado, iii) formas de organización y prestación del servicio adecuadas a las características de estas comunidades, y iv) acceso a criterios sociológicos y antropológicos que permitan considerar sus particularidades culturales, al momento de impartir justicia.

La investigación de base para este capítulo estuvo a cargo de Rubén Chacón, con la colaboración de Álvaro Paniagua y Marjorie Herrera, quienes elaboraron el aporte especial sobre la Defensoría de los Habitantes.

La edición final fue realizada por Isabel Román, con el apoyo de Fraya Corrales, Álvaro Cáliz, Leonardo Merino y Jorge Vargas-Cullell.

Los procesamientos estadísticos censales fueron elaborados por Natalia Morales y Rafael Segura.

Se elaboraron los siguientes insumos: “Reconocimiento y exigibilidad de derechos de los pueblos indígenas”, de Rubén Chacón; “El papel de la Defensoría de los Habitantes en favor del reconocimiento y exigibilidad de los derechos indígenas”, de Álvaro Paniagua y Marjorie Herrera (Defensoría de los Habitantes).

Se agradecen los comentarios y observaciones a los borradores por parte de Carlos Borge, quien fungió como lector crítico del primer borrador, así como a William Segura (Uccaep), Álvaro Paniagua y Marjorie Herrera (Defensoría de los Habitantes) y Rubén Chacón.

Los talleres de consulta se llevaron a cabo el 5 de junio y el 9 de agosto de 2012, con la asistencia de: Rigoberto Astorga, Antonio Benavides, Carlos Borge, Mayra Campos, Ariana Céspedes, Rubén Chacón, Carmen Escoto, José Víctor Estrada, Olga Fallas, Eugenio Fuentes, Fabricio González, José González, Ronald González, Rebeca Gu, Eugenia Gutiérrez, Marjorie Herrera, Karla Jinesta, Pedro León, Guido Miranda, Álvaro Paniagua, Javier Rodríguez, Sara Sebar, William Segura, Jorge Sibar y Pablo Sibar.

La revisión de cifras la realizó Natalia Morales.

NOTAS

1 En el Programa Estado de la Nación, el principal antecedente de análisis sobre este tema es la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*, publicada en 1999, en la cual se incluyó un estudio sobre la protección estatal de los derechos de los grupos étnicos y de género (Chacón, 1999).

2 Este incremento se explica por dos razones. Primero, en el 2011 hubo una mejor captura de información en los territorios indígenas, pues se pudo llegar a lugares que anteriormente habían tenido menores coberturas, como Chirripó y Telire. Segundo, en el Censo de 2011 se aceptó que una persona indígena declarara no pertenecer a ningún pueblo, lo que en censos previos no era posible. En esa categoría hay 26.070 personas (E: Mora, 2012).

3 Se refiere a la relación entre la población de 0 a 14 años y la de 65 años y más, con respecto a la población de 15 a 64 años.

4 Creada por la Ley 5251, del 11 de julio de 1973. Es integrada por un delegado de cada asociación de desarrollo que exista en las comunidades indígenas (artículo 2 de la Ley).

5 El artículo 83 de la Ley de Biodiversidad (nº 7788) establece que la Conagebio y la Mesa Indígena son los encargados de “definir un proceso participativo con las comunidades indígenas y campesinas, para determinar la naturaleza, los alcances y requisitos de estos derechos para su normación definitiva”.

6 Según la Ley, a esta instancia le corresponde formular las políticas nacionales referentes a la conservación, el uso sostenible y la restauración de la biodiversidad.

7 El voto 12975-11 estableció que la consulta debía efectuarse en un plazo improrrogable de seis meses desde el momento en que la sentencia fuera notificada a las partes. El voto se dio en septiembre de 2011, lo que significa que el proceso debería realizarse a más tardar en marzo de 2012.

8 Las visitas de James Anaya, Relator Especial de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en abril de 2011 y marzo de 2012, le han dejado claro a las autoridades gubernamentales que el proceso de consulta a los pueblos indígenas que pudieren verse afectados por el desarrollo del proyecto Diquís es un requisito previo para la ejecución de esa iniciativa en cualquiera de sus etapas.

9 Reguladas por la Ley 3859, sobre el Desarrollo de la Comunidad (Dinadeco).

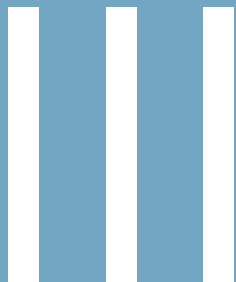
10 Artículos 2, 4, 5, 7 y 8 del Convenio 169 de la OIT, así como los artículos 3, 4, 5, 9 y 11 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

11 Precisamente sobre esta carencia, y en atención a múltiples solicitudes de organizaciones comunales, líderes y juntas directivas, en el año 2011 la Defensoría desarrolló un módulo de capacitación en Quitirrisí y Zapatón y sostuvo varias reuniones con habitantes de la comunidad indígena Térraba.

12 Tales como las cartas-documento o los formularios para certificar la posesión de tierra y la condición de ser indígena térraba.

13 Es decir, se contravino la directriz 27, apartado nº 3, sobre adecuación cultural y tipología indígena, del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda.

P
A
R
T
E



Compendio estadístico

Compendio Estadístico

Esta edición del “Compendio Estadístico” conserva la estructura de los últimos Informes e incluye datos para el período 2002-2011. Cuenta con cerca de 280 indicadores y variables, provenientes de más de cincuenta fuentes generadoras de información, agrupados en cuatro grandes áreas -social, económica, ambiental y política- y desagregados, cuando ello es posible, por sexo, zona, región, grupos de edad, sector productivo e institucional, entre otros. Además se mantiene el apartado de indicadores internacionales que se publica desde el Decimocuarto Informe, en el cual se muestra la posición que ocupa Costa Rica en un conjunto de índices, tanto a nivel mundial como en el contexto de América Latina y el Caribe.

En esta ocasión se incluyen dos compendios especiales. Uno de ellos presenta una serie de indicadores electorales que abarca los períodos de elecciones presidenciales, legislativas y municipales, de 1970 a 2010. El otro contiene datos de los últimos cuatro censos de población y vivienda (1973, 1984, 2000 y 2011), mediante el cual es posible apreciar los cambios intercensales experimentados por las variables seleccionadas. Los temas de ese apartado se relacionan con estadísticas demográficas, de educación, de empleo y de servicios básicos de las personas y las viviendas.

Adjunta a los compendios se presenta

la sección “Fuentes, definiciones y notas técnicas”, que se recomienda consultar a la hora de realizar interpretaciones de los datos, pues -como su nombre lo indica- contiene la definición de cada indicador, la fuente de información respectiva y aclaraciones metodológicas pertinentes. Si el lector o lectora desea conocer series más extensas puede visitar el sitio del Programa Estado de la Nación en Internet, <http://www.estado-nacion.or.cr/index.php/estadisticas>.

Como es costumbre, con el propósito de brindar información de calidad, se efectuó una revisión de las series para los últimos diez años y se modificaron las cifras que fueron actualizadas con datos tardíos o cuya serie fue recalculada por un cambio en la metodología de registro o recolección. Las variables corregidas fueron las siguientes: egresos hospitalarios de la CCSS, consultas totales del seguro de salud, número promedio de camas de hospital en seguro de salud, asistencia a la educación regular en el grupo de 14 a 17 años, relación entre el ingreso promedio de los hogares por deciles y quintiles, iniciativas presentadas en la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa, solicitudes de intervención en la Defensoría de los Habitantes, ingresos totales, presión y carga tributaria de los gobiernos locales y el índice de desempeño ambiental (EPI). La serie de datos de algunos indicadores de la sección de seguridad

social fueron corregidos con base en las estimaciones del Área de Estadísticas en Salud de la CCSS.

Las variables que pertenecen al Sistema de Cuentas Nacionales fueron ajustadas con base en las cifras publicadas en agosto de 2012. Dado que el INEC modificó la definición de la fuerza de trabajo, se recalculó toda la serie de estadísticas de empleo utilizando la población de 15 años y más. Anteriormente, la fuerza de trabajo se estimaba con la población de 12 años y más.

En esta edición se revisó también el compendio de estadísticas ambientales, lo que condujo a la eliminación de algunas variables y la adición de otras. Los cambios son particularmente relevantes en las estadísticas sobre agua y consumo de energía, así como en la cantidad de quejas atendidas por el Sinac.

Asimismo, se examinaron las variables que con el tiempo han presentado problemas, ya sea porque han dejado de ser producidas por las instituciones encargadas, porque han perdido relevancia, por dificultades para el acceso sistemático a la información, o porque no son suficientemente robustas para la interpretación de un tema determinado. Por uno u otro de estos motivos se eliminaron las siguientes variables: valor agregado del sector agropecuario, consumo de diésel como porcentaje del consumo de hidrocarburos y consumo de energía del sector transportes.

También se suprimieron las variables de desarrollo humano, pues ya están incorporadas en el apartado de indicadores internacionales.

Al cierre de edición de este Informe no se logró obtener del Incopesca datos de 2010 y 2011 sobre embarcaciones de la flota nacional y desembarques pesqueros totales según litoral y según grupos de especies. Tampoco fue posible actualizar los indicadores de días de incapacidad otorgados por el INS, enfermedades de transmisión sexual, intoxicaciones por plaguicidas y las tasas de subempleo.

En la edición anterior se mencionaron algunos cambios metodológicos que sufrió la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) a partir del 2010 y que deben ser tomados en cuenta al efectuar comparaciones. Entre esos cambios están el uso de un nuevo marco muestral, el mejoramiento en el diseño de la muestra y 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.

Todos estos cambios afectan las mediciones del empleo, los ingresos, la pobreza y la desigualdad, que limitan la comparación de los resultados de las Enaho 2010 y 2011 con los obtenidos con las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) de años previos.

El Programa Estado de la Nación reitera su agradecimiento a las instituciones productoras de datos y a su personal, por el apoyo y la colaboración brindada durante el proceso de búsqueda, recopilación y procesamiento de la información.

La coordinación del Compendio Estadístico estuvo a cargo de Natalia Morales.

La actualización de las cifras la efectuó Antonella Mazzei, con el apoyo de Rafael Segura, Juan Guillermo Murillo, Natalia Morales y Karen Chacón. Las estadísticas económicas fueron actualizadas por Karla Meneses.

Los indicadores internacionales fueron completados por Antonella Mazzei y Fraya Corrales.

Los cálculos del compendio de indicadores censales fueron realizados por Natalia Morales y Rafael Segura.

Por sus aportes y revisión de los indicadores del compendio electoral se agradece a: Ronald Alfaro, Steffan Gómez y Jorge Vargas.

ESTADÍSTICAS SOCIALES

- Indicadores generados por Estado de la Nación
- Indicadores generados por otras instituciones
- Datos primarios

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Demografía										
Estructura de la población										
Por grupos de edad										
Menores de 5 años	9,5	9,2	8,9	8,6	8,3	8,2	8,1	7,9	7,7	7,5
De 5 a 12 años	16,5	16,0	15,7	15,3	15,0	14,6	14,1	13,7	13,4	13,1
De 13 a 17 años	10,6	10,5	10,3	10,1	10,0	9,8	9,6	9,4	9,2	9,0
De 18 a 24 años	13,2	13,3	13,5	13,6	13,6	13,6	13,7	13,6	13,5	13,2
De 25 a 59 años	42,4	42,9	43,5	44,0	44,6	45,1	45,6	46,1	46,7	47,3
De 60 años y más	7,8	8,0	8,1	8,3	8,6	8,8	9,0	9,3	9,7	10,0
(habitantes por kilómetro cuadrado)										
Densidad de población	79,7	80,9	82,2	83,4	84,7	85,9	87,1	88,2	89,3	90,3
(por 1.000 habitantes)										
Tasa bruta de natalidad	17,5	17,6	17,2	16,8	16,5	16,7	16,9	16,6	15,5	15,9
(por 1.000 habitantes)										
Tasa bruta de mortalidad	3,7	3,8	3,8	3,8	3,9	3,9	4,0	4,1	4,2	4,1
(por 1.000 nacidos vivos)										
Tasa de mortalidad infantil	11,1	10,1	9,2	9,8	9,7	10,0	9,0	8,8	9,5	9,1
(personas)										
Tamaño promedio del hogar	3,9	3,9	3,8	3,8	3,7	3,7	3,6	3,6	3,5	3,5
(años)										
Esperanza de vida al nacer	78,6	78,3	78,5	79,1	79,0	79,1	79,1	79,2	79,0	79,3
Por sexo										
Hombres	76,2	76,4	76,2	76,8	76,5	76,5	76,5	76,6	76,5	76,9
Mujeres	81,1	80,3	80,9	81,5	81,7	81,9	81,9	81,9	81,7	81,8
Población total	4.071.879	4.136.250	4.200.278	4.263.479	4.326.071	4.389.139	4.451.205	4.509.290	4.563.539	4.615.518
Por sexo										
Hombres	2.068.427	2.100.839	2.133.102	2.164.807	2.196.093	2.227.538	2.258.500	2.287.405	2.314.293	2.339.975
Mujeres	2.003.452	2.035.411	2.067.176	2.098.672	2.129.978	2.161.601	2.192.705	2.221.885	2.249.246	2.275.543
Población menor de 15 años	1.230.708	1.218.872	1.205.416	1.191.052	1.178.057	1.166.877	1.155.654	1.142.061	1.126.062	1.110.024
Población mayor de 64 años	223.448	232.004	240.466	249.099	258.444	267.939	277.775	288.610	300.337	312.649
Población femenina de 15 a 49 años	1.093.637	1.116.976	140.136	1.162.274	1.182.493	1.201.387	1.219.127	1.235.245	1.249.715	1.262.498

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Defunciones totales	15.004	15.800	15.949	16.139	16.766	17.071	18.021	18.560	19.077	18.801
Nacimientos totales	71.144	72.938	72.247	71.548	71.291	73.144	75.187	75.000	70.922	73.459
Hospitalarios	70.707	69.222	68.620	67.695	67.032	68.669	70.593	70.543		69.242
Nacimientos de madres adolescentes	14.454	14.835	14.792	14.256	13.997	14.481	15.180	14.668	13.256	13.867
Menores de 15 años	473	479	446	454	469	500	525	551	428	476
De 15 a 19 años	13.981	14.356	14.346	13.802	13.528	13.981	14.655	14.117	12.828	13.391

Empleo

	(porcentajes)									
Tasa de desempleo abierto	6,1	6,4	6,1	6,4	5,7	4,5	4,8	7,6	7,3	7,7
Por sexo										
Hombres	5,4	5,5	5,0	4,7	4,1	3,1	4,0	6,3	6,0	6,0
Mujeres	7,5	8,1	8,2	9,2	8,4	6,7	6,1	9,6	9,5	10,3
Tasa neta de participación	60,1	60,2	59,0	61,4	60,9	61,6	61,0	60,6	59,1	60,7
Por sexo										
Hombres	79,5	79,7	78,9	79,7	79,2	79,8	78,4	77,0	75,9	76,8
Mujeres	41,4	41,7	40,0	43,7	43,7	44,6	44,7	44,9	43,5	45,7
Tasa de subempleo visible	4,9	5,5	5,3	5,5	5,2	4,5	3,8	4,9		
Por sexo										
Hombres	3,9	4,6	4,1	4,4	3,9	3,4	2,8	3,8		
Mujeres	6,8	7,0	7,5	7,5	7,3	6,4	5,4	6,6		
Tasa de subempleo invisible	3,3	2,8	2,6	2,9	3,8	2,9	3,0	2,9		
Por sexo										
Hombres	3,8	3,1	3,1	3,3	4,2	3,2	3,2	3,2		
Mujeres	2,2	2,2	1,8	2,1	3,1	2,2	2,7	2,5		
Tasa de ocupación	56,2	56,2	55,2	57,3	57,3	58,8	58,0	55,8	54,8	56,0
Por sexo										
Hombres	75,1	75,1	74,7	75,8	75,8	77,2	75,1	71,9	71,4	72,2
Mujeres	38,1	38,3	36,6	39,5	39,9	41,5	41,9	40,5	39,4	41,0
Tasa de participación femenina ampliada	45,4	46,4	44,5	48,2	47,7	47,4	46,4	48,1	49,5	52,4
Puestos directivos del total de ocupados										
Por sexo										
Hombres	2,6	2,7	3,0	3,3	3,0	3,9	3,7	3,9	4,1	2,9
Mujeres	1,7	2,1	2,1	2,0	2,3	2,5	2,7	2,9	2,9	2,6
Fuerza de trabajo	1.678.330	1.744.078	1.757.703	1.891.087	1.929.825	2.007.127	2.051.500	2.115.524	2.051.696	2.154.545
Por zona										
Urbana	1.042.804	1.087.174	1.100.335	1.170.946	1.203.530	1.253.041	1.280.622	1.311.118	1.338.191	1.417.380
Rural	635.526	656.904	657.368	720.141	726.295	754.086	770.878	804.406	713.505	737.165
Por sexo										
Hombres	1.085.213	1.124.760	1.148.505	1.205.212	1.214.891	1.254.205	1.277.266	1.309.920	1.268.892	1.313.144
Mujeres	593.117	619.318	609.198	685.875	714.934	752.922	774.234	805.604	782.804	841.401
Por edad										
15-19	150.155	154.126	141.574	147.274	146.145	153.761	131.146	123.063	115.024	121.306
20-24	251.132	265.918	254.252	272.007	287.455	310.410	311.875	318.174	294.043	293.718
25-29	211.160	225.668	234.209	253.544	257.169	263.838	285.588	307.768	296.371	317.404
30-39	439.602	448.455	438.674	464.483	457.019	480.444	472.411	484.049	468.399	497.009

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
40-49	362.477	373.566	406.073	430.847	436.246	422.962	454.866	466.216	458.631	460.949
50-59	174.051	187.782	193.458	221.590	243.861	265.476	278.400	303.886	299.159	334.007
60-69	64.451	65.106	65.479	72.939	72.282	83.592	87.864	88.549	93.256	101.766
70 y más	18.179	21.287	20.802	23.794	26.266	23.884	23.764	21.420	25.678	26.767
Ignorado	7.123	2.170	3.182	4.609	3.382	2.760	5.586	2.399	1.135	1.619
Por rama de actividad										
<i>Agríc.caza silvi. pesca/Agríc. y ganadería</i>	249.622	246.291	242.311	266.132	251.740	249.514	244.078	238.911	297.080	289.951
<i>/Pesca</i>	9.081	8.958	8.540	10.507	9.240	9.917	6.686	7.459	9.073	9.942
<i>Exp. minas y canteras/Minas y canteras</i>	2.305	2.408	3.903	4.232	4.747	2.614	2.218	1.885	2.265	1.527
<i>Industrias manufactureras</i>	239.039	243.363	244.630	258.412	256.781	260.951	250.427	251.715	248.323	253.606
<i>Electricidad, gas y agua</i>	22.430	22.567	24.359	21.136	22.830	21.560	28.116	28.140	36.533	34.709
<i>Construcción</i>	116.996	121.508	118.229	124.622	136.323	156.803	163.446	149.622	120.470	134.790
<i>Comercio mayor y menor/Com. y reparación</i>	315.411	337.699	346.374	349.755	364.074	379.498	391.454	413.966	377.544	410.318
<i>/Hoteles y restaurantes</i>	89.270	97.583	97.557	107.326	104.481	114.363	106.271	119.027	108.628	101.042
<i>Transporte, almacenaje y comunicaciones</i>	93.736	96.457	99.544	115.838	120.837	129.630	148.827	155.476	124.920	137.721
<i>Establecimientos financieros</i>										
<i>Intermediación financiera</i>	33.602	37.727	37.504	37.470	39.865	50.017	54.635	51.304	50.794	52.312
<i>Actividades inmobiliarias y empresariales</i>	109.358	107.284	107.433	108.530	112.294	125.530	143.475	141.827	135.530	146.708
<i>Administración pública</i>	74.314	79.222	80.092	83.263	88.201	89.899	94.176	114.567	95.416	113.453
<i>Enseñanza</i>	94.719	100.176	98.501	106.708	111.303	113.611	115.081	118.593	131.807	123.176
<i>Salud y atención social</i>	54.229	50.688	53.516	65.169	64.933	64.921	66.121	75.200	66.707	72.163
<i>Servi.comuna.soc y pers./Servi.comun. y pers.</i>	60.519	74.958	65.697	67.127	66.997	76.035	83.281	79.286	74.187	80.488
<i>Hogares con servicio doméstico</i>	88.573	85.671	99.013	131.676	141.130	134.569	125.339	136.425	151.437	161.304
<i>Organizaciones extraterritoriales</i>	2.775	2.621	3.887	2.006	2.601	1.296	2.697	5.754	2.150	2.908
<i>Actividad no bien especificada</i>									18.075	6.593
<i>Busca por primera vez</i>	16.967	21.031	20.722	23.981	26.730	19.385	16.132	20.847	21.518	21.834
Por sector institucional										
<i>Gobierno Central</i>	109.810	116.285	114.378	131.251	131.078	128.428	126.381	137.708	138.062	146.411
<i>Instituciones autónomas y semiautónomas</i>	108.232	106.718	112.537	114.786	126.364	130.237	140.810	156.575	145.040	150.677
<i>Municipalidades</i>	11.218	10.747	11.329	10.757	12.494	12.490	12.307	17.135	12.718	13.415
<i>Sector privado</i>	1.429.673	1.485.903	1.494.310	1.608.056	1.630.132	1.714.524	1.752.697	1.778.325	1.727.130	1.812.893
<i>Organismos internacionales</i>	2.430	3.394	4.427	2.256	3.027	2.063	3.173	4.934	2.788	3.075
<i>Ignorado</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	4.440	6.240
Población ocupada	1.571.027	1.628.171	1.644.574	1.765.755	1.815.656	1.915.784	1.950.284	1.950.014	1.902.164	1.989.530
Por zona										
<i>Urbana</i>	972.102	1.014.823	1.026.956	1.090.532	1.131.199	1.193.361	1.218.629	1.210.740	1.242.728	1.307.863
<i>Rural</i>	598.925	613.348	617.618	675.223	684.457	722.423	731.655	739.274	659.436	681.667
Por región										
<i>Central</i>	1.053.938	1.097.177	1.104.527	1.182.665	1.225.976	1.292.748	1.320.698	1.312.928	1.333.371	1.398.060
<i>Chorotega</i>	109.394	109.952	114.724	122.321	122.230	125.864	134.388	134.394	107.968	121.850
<i>Pacífico Central</i>	78.271	81.095	84.215	87.148	87.262	96.328	91.650	95.573	89.628	89.115
<i>Brunca</i>	107.801	109.391	106.810	115.838	117.214	127.398	122.293	121.471	105.198	110.934
<i>Huetar Atlántica</i>	138.281	142.954	150.269	165.414	170.761	175.695	176.428	182.950	167.596	167.299
<i>Huetar Norte</i>	83.342	87.602	84.029	92.369	92.213	97.751	104.827	102.698	98.403	102.272
Por sexo										
<i>Hombres</i>	1.024.496	1.059.581	1.086.820	1.145.384	1.162.432	1.214.142	1.224.484	1.223.972	1.193.355	1.234.635
<i>Mujeres</i>	546.531	568.590	557.754	620.371	653.224	701.642	725.800	726.042	708.809	754.895
Por edad										
<i>15-19</i>	121.785	120.019	114.965	114.537	116.008	128.462	107.591	91.389	88.330	92.257
<i>20-24</i>	223.031	238.417	224.361	241.730	257.167	285.930	286.639	270.823	252.604	253.677
<i>25-29</i>	198.173	210.538	219.820	239.141	244.029	251.450	269.398	281.827	274.545	287.467
<i>30-39</i>	421.947	431.222	422.333	443.581	441.319	468.397	456.854	454.909	445.210	466.759
<i>40-49</i>	348.968	360.895	390.246	415.188	420.814	413.410	442.759	447.341	436.987	440.219
<i>50-59</i>	169.573	181.493	185.706	214.383	238.179	259.304	272.628	294.867	289.440	322.535

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
60-69	62.896	62.574	63.275	69.826	69.189	82.347	85.480	85.658	89.224	98.861
70 y más	17.947	20.843	20.744	23.230	25.569	23.724	23.500	20.653	24.689	26.136
Ignorado	6.707	2.170	3.124	4.139	3.382	2.760	5.435	2.547	1.135	1.619
Por rama de actividad										
Agríc.caza silvi. pesca/Agríc. y ganadería	236.088	234.492	233.737	255.534	241.896	240.008	233.548	222.397	276.769	272.669
/Pesca	8.564	8457	8.066	9.423	9.039	9.734	6.413	7.183	8.307	7.632
Exp. minas y canteras/Minas y canteras	2.305	2.159	3.556	3.985	4.691	2.614	2.167	1.593	2.121	1.481
Industrias manufactureras	224.299	228.711	228.580	241.530	243.300	250.595	238.623	232.302	227.744	234.945
Electricidad, gas y agua	21.859	22.086	23.559	20.548	22.041	21.060	27.953	27.094	35.675	33.216
Construcción	105.811	109.263	107.171	115.016	125.426	151.572	151.915	128.386	104.584	123.777
Comercio mayor y menor/Com. y reparación	300.227	319.224	327.328	330.488	348.488	364.935	376.401	388.383	347.851	378.843
/Hoteles y restaurantes	81.702	89.582	90.944	97.204	97.313	107.828	99.536	105.672	96.328	86.137
Transporte, almacenaje y comunicaciones	89.974	93.807	95.837	111.765	118.484	125.430	142.984	148.732	119.346	129.994
Establecimientos financieros										
Intermediación financiera	32.016	35.543	36.689	36.239	38.205	49.472	53.339	49.040	48.979	50.035
Actividades inmobiliarias y empresariales	102.981	100.918	101.904	102.657	107.650	121.162	137.020	130.278	127.421	136.919
Administración pública	71.871	76.262	78.498	81.357	86.493	88.684	93.762	112.744	92.823	110.484
Enseñanza	91.895	98.376	95.770	104.079	108.409	110.589	112.552	114.628	126.942	118.289
Salud y atención social	52.998	49.176	51.218	62.734	62.295	64.013	64.671	72.881	63.953	70.077
Servi.comuna.soc y pers./Servi.comun. y pers.	57.981	72.031	62.847	64.412	65.374	72.192	80.790	75.554	69.521	75.883
Hogares con servicio doméstico	82.453	78.469	90.068	120.269	129.458	128.164	117.592	122.599	135.512	150.084
Organizaciones extraterritoriales	2.775	2.383	3.887	2.006	2.601	1.121	2.697	5.394	2.150	2.656
Actividad no bien especificada	5.228	7.232	4.915	6.509	4.493	6.611	8.321	5.154	16.138	6.409
Por categoría ocupacional										
Patrono socio activo	124.562	140.834	134.132	132.466	140.790	139.155	146.707	140.792	65.866	76.103
Trabajador por cuenta propia	326.811	315.084	341.590	333.654	352.665	343.417	352.291	361.149	365.486	376.460
Asalariado	1.076.610	1.132.844	1.132.078	1.263.589	1.286.451	1.401.807	1.422.768	1.419.012	1.447.645	1.512.067
Trabajador no remunerado	43.044	39.409	36.774	36.046	35.750	31.405	28.518	29.061	23.167	24.900
Por tamaño de establecimiento										
De 1 a 4 empleados	730.376	733.220	725.923	787.108	796.322	811.943	804.244	794.386	782.285	835.153
De 5 a 9 empleados	116.874	129.922	125.717	140.351	137.199	150.194	151.510	148.124	171.466	173.406
10 o más empleados	692.936	739.515	771.297	821.651	870.095	938.703	968.828	981.272	933.218	969.060
Ignorado	30.841	25.514	21.637	16.645	12.040	14.944	25.702	26.232	15.195	11.911
Por sector institucional										
Gobierno Central	107.254	114.158	112.262	128.896	128.561	126.671	124.010	135.002	135.613	142.930
Instituciones autónomas y semiautónomas	104.737	104.029	110.099	112.468	124.113	127.832	139.829	153.596	141.161	146.597
Municipalidades	10.267	9.630	10.755	10.168	12.241	12.309	12.307	16.692	12.078	13.017
Sector privado	1.346.339	1.397.320	1.407.031	1.512.176	1.547.714	1.647.084	1.670.965	1.640.150	1.607.482	1.678.040
Organismos internacionales	2.430	3.034	4.427	2.047	3.027	1.888	3.173	4.574	2.788	2.823
Ignorado									3.042	6.123
Por categoría ocupacional según zona										
Zona urbana										
Patrono socio activo	79.165	87.312	85.635	79.387	85.185	85.858	89.711	91.414	43.243	53.786
Trabajador por cuenta propia	183.084	186.490	203.069	195.667	206.151	203.143	208.472	204.573	215.857	225.117
Asalariado	693.756	725.490	724.396	802.988	823.372	893.210	907.048	902.584	974.474	1.019.628
Trabajador no remunerado	16.097	15.531	13.856	12.490	16.491	11.150	13.398	12.169	9.154	9.332
Zona rural										
Patrono socio activo	45.397	53.522	48.497	53.079	55.605	53.297	56.996	49.378	22.623	22.317
Trabajador por cuenta propia	143.727	128.594	138.521	137.987	146.514	140.274	143.819	156.576	149.629	151.343
Asalariado	382.854	407.354	407.682	460.601	463.079	508.597	515.720	516.428	473.171	492.439
Trabajador no remunerado	26.947	23.878	22.918	23.556	19.259	20.255	15.120	16.892	14.013	15.568

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Gasto público										
(millones de colones corrientes)										
Gasto social	1.129.294	1.289.457	1.445.641	1.637.026	1.938.025	2.354.027	3.015.405	3.737.962	4.288.161	4.648.651
Salud	342.808	398.798	412.769	465.155	560.479	687.558	914.271	1.113.773	1.236.579	1.355.265
Educación	332.897	383.634	440.157	500.306	577.247	702.984	897.791	1.140.892	1.371.024	1.458.261
Protección social	338.883	377.133	433.610	502.241	593.213	719.511	869.801	1.078.570	1.236.621	1.366.117
Vivienda	104.519	119.379	147.910	155.964	192.264	225.671	311.526	369.219	407.966	428.414
Servicios recreativos, culturales y religiosos	10.187	10.513	11.196	13.359	14.823	18.303	22.016	35.508	35.973	40.594
(colones del 2006)										
Gasto social real per cápita	436.596	448.395	440.763	432.096	452.265	495.125	551.368	625.621	671.167	685.935
Salud	132.533	138.678	125.850	122.779	130.796	144.615	167.175	186.412	193.545	199.977
Educación	128.701	133.405	134.200	132.057	134.709	147.859	164.161	190.951	214.587	215.175
Protección social	131.015	131.144	132.204	132.568	138.435	151.335	159.043	180.520	193.551	201.578
Vivienda	40.408	41.513	45.096	41.167	44.867	47.466	56.963	61.796	63.853	63.215
Servicios recreativos, culturales y religiosos	3.938	3.656	3.413	3.526	3.459	3.850	4.026	5.943	5.630	5.990
Salud										
(por 10.000 habitantes)										
Tasa de mortalidad por los cinco grandes grupos de causas	36,7	37,9	37,5	37,3	38,1	38,0	40,5	41,2	41,8	40,7
Enfermedades del aparato circulatorio	11,0	10,5	10,8	10,8	11,0	11,2	11,0	11,8	11,9	11,9
Tumores	7,9	8,2	8,4	8,3	8,5	8,5	9,0	9,1	9,4	9,7
Clasificación suplementaria de causas externas	4,5	4,6	4,3	4,7	4,9	4,8	6,0	5,4	4,8	4,7
Enfermedades del aparato respiratorio	3,1	3,7	3,6	3,4	3,1	3,4	3,0	3,3	3,7	3,3
Enfermedades del aparato digestivo	2,6	2,7	2,6	2,5	2,7	2,8	3,0	2,9	3,0	3,0
Las demás causas	7,5	8,2	7,8	7,6	8,0	7,3	9,0	8,7	9,1	8,2
(por 100.000 habitantes)										
Tasa de enfermedades de declaración obligatoria										
Dengue	299,2	472,5	221,4	873,8	273,8	583,4	184,0	160,0	689,9	299,8
Diarrea	3.384,5	2.839,8	2.813,6	3.943,2	4.959,1	4.952,9	4.450,3	3.969,2	5.425,5	6.314,2
Gonorrrea	36,4	28,5	36,5	34,0	29,2	30,8	21,4	18,6	8,7	
Hepatitis	27,4	22,9	22,1	24,7	22,4	23,3	22,2	18,8	10,7	12,6
Intoxicaciones por alimentos	24,5	16,9	13,2	10,3	8,6	8,0	7,0	2,1	8,1	8,4
Otras intoxicaciones (no incluye plaguicidas)		51,2	32,6	17,1	7,4	7,5	5,3	3,7		
Paludismo	25,0	17,2	30,3	81,9	66,0	27,2	21,7	5,8	2,5	0,4
Rubéola	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	1,2	0,7
Sarampión	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,4
Sida	2,1	2,7	4,6	5,8	4,2	4,1	4,2	3,0	1,6	
Sífilis	18,6	18,3	27,8	29,2	25,8	26,1	33,6	17,5	9,0	
Tos ferina	0,8	0,5	0,3	0,2	9,3	11,0	7,3	12,8	21,1	8,0
Tuberculosis	17,0	16,4	17,3		11,5	11,8	11,1	8,8	11,6	11,3
(porcentajes)										
Cobertura de vacunación en niños										
VOP3 - poliomielitis (menores de 1 año)	94	88	90	91	89	89	88	80	91	82
SRP - sarampión (1 año y tres meses)	94	90	88	89	90	91	89	81	81	80
(por 100.000 habitantes)										
Tasa de mortalidad por suicidio	7,0	7,9	7,7	7,6	8,8	7,2	6,8	8,0	7,3	7,4
Por sexo										
Hombres	12,0	13,3	13,1	12,9	14,8	11,9	11,9	13,8	12,4	12,1
Mujeres	1,8	2,2	2,2	2,2	2,9	2,5	1,8	2,4	2,0	2,5
Población total servida por acueducto	4.089.609	4.120.000	4.248.481	4.371.733	4.412.025	4.476.614	4.549.903	4.508.979	4.563.538	4.301.712
Por ente administrador										
ICAA	1.892.272	1.916.937	1.982.656	2.011.654	2.052.765	2.074.941	2.243.011	2.257.400	2.274.461	2.099.336
Municipalidades	670.309	713.367	744.995	785.246	769.038	766.142	705.147	757.305	727.077	655.635

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<i>CAAR/ Asada</i>	980.980	995.715	1.031.426	1.078.719	1.128.910	1.175.092	1.239.311	1.243.711	1.345.393	1.023.119
<i>ESPH</i>	191.481	191.481	198.590	207.511	205.486	205.486	164.626	164.624	158.010	208.208
<i>Acueductos privados + fácil acceso</i>	252.327	199.500	186.933	174.938	176.507	178.851	172.896	84.306	58.597	315.414
<i>Sin información</i>	102.240	103.000	103.881	113.665	79.319	76.102	24.912	1.633		
Abortos atendidos en hospitales de la CCSS	8.330	8.038	8.075	7.973	8.075	8.108	8.068	7.848	7.697	7.882
Enfermedades de transmisión sexual										
Gonorrea	1.487	1.190	1.551	1.471	1.287	1.377	953	837	398	
Sífilis	760	761	1.183	1.262	1.136	1.168	1.495	788	410	
Chancro blando	55	70	59	71	65	62	53	32	12	
Uretritis no gonocócica	109	78	75	59	56	33	38	24		
Sida	119	112	196	249	185	185	187	134	72	
Muertes por accidentes de tránsito	673	623	585	616	687	685	793	709	595	581
Por provincia										
<i>San José</i>	304	272	239	254	305	282	328	196	151	150
<i>Alajuela</i>	87	88	94	71	98	100	104	162	132	126
<i>Cartago</i>	35	36	29	32	26	32	29	41	37	40
<i>Heredia</i>	30	30	31	40	25	34	32	57	47	45
<i>Guanacaste</i>	64	63	50	63	75	89	112	76	62	58
<i>Puntarenas</i>	65	68	69	79	85	73	101	99	93	92
<i>Limón</i>	88	66	73	77	73	75	87	78	73	70
(personas)										
Víctimas de accidentes de tránsito										
<i>Lesionados</i>	9.743	8.636	6.920	7.184	7.885	8.067	8.215	7.509	6.959	6.848
<i>Muertos in situ</i>	397	363	321	278	329	339	355	315	298	289
Intoxicaciones por plaguicidas	727	861	764	560	766	592	450	339		

Seguridad social

(porcentajes)										
Cobertura de la PEA por seguro de salud										
Asalariada	61,8	60,6	61,8	61,0	64,3	65,7	70,1	66,8	68,8	67,4
No asalariada	36,5	37,8	39,1	45,3	48,1	57,4	62,1	65,4	81,7	84,5
Cobertura de la PEA por seguro de pensiones										
Asalariada	57,3	56,1	56,8	56,2	59,3	60,9	64,9	61,2	63,0	61,7
No asalariada	17,6	21,2	21,7	26,4	30,0	37,8	42,8	46,9	67,5	69,0
Cobertura de seguro de riesgos del trabajo	73,8	68,0	71,5	73,0	73,9	67,8	72,9	69,6	70,3	67,3
Relación pensionados/cotizantes régimen de pensiones	15,8	15,5	15,7	15,0	14,3	13,4	12,8	13,5	13,3	13,5
Razón pensionados por vejez/población 65 y más años	17,8	17,8	17,9	18,0	18,1	18,8	19,6	20,7	21,8	22,8
Consultas en seguro de salud por habitante										
Externa y de urgencias	3,5	3,6	3,7	3,8	3,8	3,8	3,8	3,9	4,1	4,0
(por 100 habitantes)										
Especialidades médicas	63,4	62,7	63,8	62,3	59,8	54,6	54,8	56,0	57,9	58,6
Medicamentos despachados en										
Consulta externa, por consulta médica externa	2,8	2,8	3,3	3,4	3,5	3,7	3,8	3,9	4,0	4,1
Hospitalización, por egreso hospitalario	16,5	16,1	14,6	13,5	12,1	11,9	11,0	10,4	11,1	12,3

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Exámenes de laboratorio de hospitalización por egresos hospitalarios	27,0	27,9	29,6	30,6	33,1	33,9	32,9	32,1	35,0	27,4
(camas por 1.000 habitantes)										
Camas de hospital	1,44	1,42	1,39	1,33	1,30	1,29	1,24	1,23	1,23	1,22
(por 100 habitantes)										
Ocupación de camas	81,3	81,6	80,9	83,1	82,2	83,8	86,0	83,2	84,2	84,2
Giro de camas	51,0	51,4	50,5	50,9	49,8	50,4	51,4	50,8	49,9	49,7
(días)										
Estancia promedio en hospitales	5,7	6,3	5,9	6,0	6,8	6,3	6,2	6,1	6,5	6,2
(por 1.000 egresos)										
Tasa de mortalidad hospitalaria	18,8	19,5	19,8	19,4	20,0	19,9	20,6	21,3	22,2	21,9
Cesáreas practicadas en hospitales de la CCSS	14.892	15.239	14.961	14.649	14.830	14.711	14.460	14.437	13.970	14.189
Partos atendidos en maternidades de la CCSS	67.852	69.261	68.716	67.821	67.038	68.633	70.585	70.620	66.824	69.185
Por región programática										
<i>Hospitales nacionales</i>	25.064	25.107	24.712	22.916	22.751	23.091	23.782	23.953	22.344	21.622
<i>Central Norte</i>	11.080	11.778	11.176	11.654	11.545	11.867	12.286	12.464	11.934	12.797
<i>Central Sur</i>	6.307	6.413	6.306	6.865	6.533	6.441	6.759	6.883	6.501	6.692
<i>Huetar Norte</i>	3.771	3.793	3.958	4.057	4.114	4.400	4.532	4.654	4.611	4.705
<i>Chorotega</i>	5.586	5.720	5.537	5.800	5.870	6.360	6.719	6.815	6.291	6.494
<i>Pacífico Central</i>	3.430	3.570	3.631	3.769	3.632	3.729	3.849	3.839	3.527	3.794
<i>Huetar Atlántica</i>	6.973	7.250	7.722	7.243	7.104	7.266	6.929	6.278	6.198	7.261
<i>Brunca</i>	5.641	5.629	5.674	5.517	5.489	5.479	5.729	5.734	5.418	5.820
Egresos hospitalarios de la CCSS	333.013	338.868	338.686	337.072	326.582	329.535	330.360	333.966	329.349	330.707
Por servicios										
<i>Medicina</i>	48.836	51.879	50.786	54.251	49.279	52.950	48.381	49.861	53.277	51.707
<i>Cirugía</i>	100.955	103.486	111.269	112.607	110.576	109.992	115.032	119.101	114.520	113.578
<i>Ginecología</i>	31.034	29.556	28.906	27.597	27.079	25.368	25.098	25.250	25.425	26.037
<i>Obstetricia</i>	88.728	89.989	89.954	88.722	88.484	90.065	91.590	92.157	87.812	90.455
<i>Pediatría</i>	41.889	41.704	35.773	35.306	33.100	32.825	31.601	29.489	29.973	29.785
<i>Neonatología</i>	13.196	13.912	13.654	12.729	12.535	13.343	13.647	13.367	13.274	13.807
<i>Pensión</i>	2.380	2.027	1.716		0	0	0	0	0	0
<i>Psiquiatría</i>	5.995	6.315	6.628	5.860	5.529	4.993	5.011	4.741	5.068	5.338
Población cubierta por seguro de salud	4.046.507	4.129.099	4.211.692	4.294.284	4.369.603	4.444.922	4.533.162	4.620.482	4.562.087	4.614.498
Asalariado	754.731	770.032	800.123	842.139	896.419	972.208	1.054.497	1.038.237	1.075.528	1.108.807
Familiar asegurado directo	1.670.715	1.686.124	1.771.179	1.803.623	1.803.438	1.748.979	1.785.267	1.819.620	1.841.065	1.779.919
No asegurado	534.139	606.829	513.826	532.491	546.200	552.384	507.714	475.910	369.529	290.713
Cuenta propia	113.628	118.826	132.423	145.776	170.411	201.798	232.816	253.926	283.814	318.045
Convenio	63.431	65.422	71.029	73.768	76.482	79.321	82.325	82.256	77.588	71.476
Asegurado por el Estado y familiares	521.999	507.879	539.097	523.903	502.504	508.862	471.449	531.355	486.984	609.114
Pensionado IVM	123.632	126.678	133.199	135.652	139.990	145.308	152.300	160.773	170.257	179.878
Pensionado régimen especial	50.425	54.044	55.270	56.005	56.928	58.644	58.540	58.473	59.942	59.707
Pensionado régimen no contributivo	85.476	82.662	80.326	77.723	76.299	75.008	78.534	83.786	88.164	91.237
Familiar pensionado	128.331	110.603	115.220	103.204	100.932	102.410	109.720	116.146	109.216	105.602
Asegurados directos en seguro de salud	1.714.597	1.725.394	1.809.011	1.854.966	1.919.033	2.041.020	2.130.461	2.208.806	2.242.277	2.290.198
Directos activos	931.790	954.280	1.003.575	1.061.683	1.143.312	1.253.327	1.369.638	1.374.419	1.436.930	1.498.328
Directos pensionados	260.808	263.235	266.339	269.380	273.217	276.527	289.374	303.032	318.363	331.587
Por cuenta del Estado	521.999	507.879	539.097	523.903	502.504	511.166	471.449	531.355	486.984	460.283

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
(a junio de cada año)										
Asegurados directos activos en seguro de salud	931.790	954.280	1.003.575	1.061.683	1.143.312	1.253.327	1.369.638	1.374.419	1.436.930	1.498.328
Por rama de actividad										
<i>Agricultura, ganadería, silvicultura</i>	136.729	136.788	143.594	151.959	154.824	161.971	168.737	167.587	167.689	163.031
<i>Pesca</i>		4.070	4.182	4.583	5.536	6.109	5.651	5.656	6.086	5.262
<i>Minas y canteras</i>	1.350	1.212	1.255	1.539	1.646	1.912	2.075	2.254	2.080	2.275
<i>Industria manufacturera</i>	119.580	119.464	118.021	120.155	127.686	137.822	141.771	131.439	137.801	140.817
<i>Electricidad, gas y agua</i>	13.408	10.310	14.364	15.312	15.715	15.343	15.345	15.228	15.537	15.998
<i>Construcción</i>	41.078	43.237	43.229	46.281	56.926	75.018	90.285	73.372	69.981	75.944
<i>Comercio</i>	134.977									
<i>Comercio, reparación de vehículos automotores y enseres domésticos</i>		105.147	117.190	123.880	137.594	156.394	178.705	182.059	195.111	204.518
<i>Hoteles y restaurantes</i>		30.625	33.438	37.101	40.339	44.656	49.327	48.000	51.454	54.372
<i>Transporte, almacenamiento, comunicación</i>	42.381	44.439	47.735	51.310	55.937	61.361	70.450	70.221	73.330	78.257
<i>Establecimientos financieros</i>	88.312									
<i>Intermediación financiera</i>		29.805	31.147	32.142	34.859	39.371	42.226	42.400	41.489	42.720
<i>Actividades inmobiliarias empresariales y de alquiler</i>		63.184	72.431	82.445	96.136	112.818	130.639	135.996	149.943	163.114
<i>Administración pública y defensa</i>		150.718	153.788	158.651	163.401	168.451	178.282	187.136	192.421	197.907
<i>Enseñanza</i>		21.249	22.052	24.875	26.216	29.995	33.286	41.423	43.386	45.232
<i>Servicios</i>	242.588									
<i>Servicios sociales y de salud</i>		12.180	13.213	14.182	17.418	20.144	22.325	23.667	26.203	27.813
<i>Otras actividades de servicio</i>		53.008	60.711	65.891	73.949	79.576	87.160	95.185	101.873	104.002
<i>Hogares privados con servicio doméstico</i>		9.535	10.999	12.099	13.052	13.802	14.646	14.463	16.611	17.533
<i>Organizaciones extraterritoriales</i>		483	591	625	515	481	527	488	386	392
<i>Actividades no especificadas</i>	111.387	118.826	115.635	118.653	121.563	128.103	138.201	137.845	145.549	159.141
Por sector institucional										
Asalariados	754.731	770.032	800.123	842.139	896.419	972.208	1.054.497	1.038.237	1.075.528	1.498.328
<i>Empresa privada</i>	545.473	554.036	579.571	614.099	662.261	732.317	798.039	760.868	787.530	813.154
<i>Instituciones autónomas</i>	107.516	110.731	113.008	116.114	119.773	122.534	134.288	145.703	151.167	154.545
<i>Gobierno Central</i>	95.088	97.562	99.404	103.524	105.650	108.439	113.165	121.905	125.014	128.123
<i>Servicio doméstico</i>	6.654	7.703	8.140	8.402	8.735	8.918	9.005	9.761	11.817	12.985
No asalariados	177.059	184.248	203.452	219.544	246.893	281.119	315.141	336.182	361.402	389.521
<i>Cuenta propia</i>	113.628	118.826	132.423	145.776	170.411	201.798	232.816	253.926	283.814	318.045
<i>Convenios especiales</i>	63.431	65.422	71.029	73.768	76.482	79.321	82.325	82.256	77.588	71.476
Asegurados en seguro de riesgos del trabajo	800.052	775.515	813.762	926.505	956.074	952.848	1.040.336	986.506	1.017.671	1.018.189
Asegurados directos activos en régimen de seguro de pensiones	784.570	816.244	848.495	903.266	980.724	1.085.720	1.193.417	1.191.992	1.284.762	1.332.584
Hombres	544.570	566.922	588.453	625.662	677.030	747.440	815.707	808.169	868.110	895.761
Mujeres	240.000	249.322	260.042	277.604	303.694	338.280	377.710	383.823	416.652	436.823
Pensionados en régimen de seguro de pensiones	123.632	126.678	133.199	135.652	139.990	145.308	152.300	160.773	170.257	179.771
Por riesgo										
<i>Invalidez</i>	38.591	40.085	41.596	42.833	43.596	44.047	45.164	46.092	46.963	47.684
<i>Vejez</i>	39.717	41.407	42.947	44.771	46.901	50.270	54.455	59.689	65.542	71.361
<i>Muerte</i>	45.324	45.186	48.656	48.048	49.493	50.991	52.681	54.992	57.752	60.726
Por sexo										
<i>Hombres</i>	68.051	69.681	72.038	73.572	75.608	78.398	82.107	86.922	92.038	97.060
<i>Mujeres</i>	55.581	56.997	61.161	62.080	64.382	66.910	70.193	73.851	78.219	82.711
Pensionados en régimen no contributivo	107.069	101.595	97.581	93.202	90.370	87.515	78.959	83.764	88.164	91.237

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Consultas totales del seguro de salud	14.122.358	14.865.333	15.567.484	16.099.252	16.410.657	16.635.012	16.989.248	17.574.480	18.499.883	18.366.308
Consulta externa	10.576.974	11.130.936	11.580.373	11.782.903	11.793.977	11.823.397	12.161.250	12.566.495	12.839.496	13.027.934
<i>Medicina General</i>	6.014.003	6.327.772	6.590.569	6.762.415	6.747.717	6.915.092	7.100.088	7.278.912	7.441.805	7.395.464
<i>Especialidades</i>	2.581.638	2.595.002	2.681.661	2.656.686	2.586.855	2.400.529	2.437.613	2.527.190	2.642.341	2.706.927
<i>Odontología</i>	1.609.754	1.834.605	1.925.782	1.916.868	1.988.337	2.021.211	2.104.157	2.193.754	2.154.158	2.294.478
<i>Otros profesionales</i>	371.579	373.557	382.361	446.934	471.068	486.565	519.392	566.639	601.192	631.065
Consulta de urgencias	3.545.384	3.734.397	3.987.111	4.316.349	4.616.680	4.811.615	4.827.998	5.007.985	5.660.387	5.338.374
Número promedio de camas de hospital en seguro de salud	5.860	5.879	5.833	5.688	5.630	5.647	5.518	5.546	5.613	5.636
Días de incapacidad otorgados por institución										
INS	1.539.664	1.329.688	1.297.594	1.513.206	1.891.797	2.769.731	2.490.156			
CCSS	4.894.499	5.154.312	5.267.846	5.458.019	5.774.211	6.469.672	7.871.314	8.359.174	8.887.612	8.310.715
<i>Enfermedad</i>	3.665.004	3.914.508	4.011.483	4.131.979	4.324.214	4.829.782	6.064.204	6.458.722	7.066.180	6.390.402
<i>Maternidad</i>	1.228.452	1.238.198	1.254.865	1.326.040	1.449.997	1.639.890	1.807.110	1.900.452	1.821.432	1.920.313
<i>INS</i>	1.043	1.606	1.498	0	0	0	0	0	0	0
Órdenes de incapacidad según régimen en seguro de salud	552.767	592.052	617.517	691.978	778.279	904.963	1.068.619	1.129.894	1.284.891	1.133.003
Enfermedad	540.883	581.552	606.868	680.756	766.067	891.189	1.053.417	1.113.917	1.269.566	1.116.939
Maternidad	11.884	10.500	10.649	11.222	12.212	13.774	15.202	15.977	15.325	16.064
(millones de colones corrientes)										
Gastos por incapacidades de la CCSS	13.546	15.934	16.877	18.882	19.772	23.227	31.789	42.390	47.498	54.903
(colones corrientes, promedio institucional)										
Costo por consulta en seguro de salud	11.832	13.417	14.032	14.509	17.982	19.704	22.814	28.309	32.550	37.102
(colones)										
Monto de pensión promedio en CCSS										
Por vejez	76.380	85.776	95.796	110.165	129.084	153.283	179.919	209.857	226.229	246.120
Por invalidez	55.994	61.822	68.177	77.130	87.923	102.930	122.645	143.313	150.072	160.036
Por muerte	32.540	36.651	39.113	45.419	51.462	61.424	73.361	86.784	91.598	97.986
Régimen no contributivo	12.684	13.124	14.432	15.811	17.639	33.018	60.169	69.254	73.219	74.382
(millones de colones)										
Ingresos por contribuciones a seguro de pensiones										
Cuotas patronales	68.931	78.613	88.899	104.614	127.406	156.538	196.383	216.580	248.143	277.463
Cuotas obreras	48.674	48.334	61.637	65.329	83.573	108.298	134.871	147.623	172.200	204.067

Educación

	(porcentajes)									
Aprestamiento de niños de primer grado	85,2	86,0	89,0	87,2	85,9	92,2	81,6	87,8	89,5	89,4
Por zona y sexo										
Total										
Niños	85,0	85,6	88,6	86,5	85,8	92,0	81,4	87,4	89,2	89,3
Niñas	85,5	86,4	89,4	87,9	86,1	92,3	81,9	88,1	89,9	89,6
Zona urbana	94,6	60,5	93,8	91,9	90,8	96,5	88,4	92,7	93,9	93,5
Niños	94,9	60,3	93,4	91,7	90,9	96,9	88,1	92,5	93,8	93,7
Niñas	94,3	60,6	94,3	92,0	90,7	96,0	88,6	92,9	94,1	93,3
Zona rural	79,9	118,4	82,6	81,0	79,6	86,4	73,1	81,4	83,7	84,2
Niños	79,4	117,2	82,5	79,6	79,2	85,6	72,9	81,0	83,2	83,6
Niñas	80,5	119,8	82,8	82,5	80,1	87,2	73,3	81,8	84,3	84,9
Desgranamiento por nivel en horario diurno										
Primaria	24,5	23,4	23,7	22,6	23,7	23,3	21,4	18,3	18,1	18,5
III ciclo	60,4	57,6	53,9	51,0	51,0	50,7	49,0	45,8	46,5	46,0
Undécimo año	73,1	70,9	69,9	69,3	69,0	66,5	66,1	63,7	62,1	61,2

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Rendimiento en educación regular										
Aprobados I y II ciclos	91,2	90,7	90,5	88,8	88,7	89,3	93,0	91,6	91,5	92,0
Aprobados III ciclo y educación diversificada en horario diurno	81,1	81,9	80,0	79,0	78,4	79,4	82,0	78,6	78,0	80,1
Reprobados I y II ciclos	8,8	9,3	9,5	11,2	11,3	10,7	7,0	8,4	8,5	8,0
Reprobados III ciclo y educación diversificada en horario diurno	18,9	18,1	20,0	21,0	21,6	20,6	18,0	21,4	22,0	19,9
Tasa bruta de escolaridad en educación tradicional										
Interactivo II	27,0	33,0	37,1	43,4	47,3	46,0	53,7	55,3	56,9	58,5
Transición	90,3	93,6	91,4	93,5	95,6	83,2	93,4	93,2	92,3	91,9
I ciclo	111,9	112,3	112,8	113,7	115,1	113,3	113,4	112,9	111,2	110,5
II ciclo	101,3	101,5	99,7	99,7	99,9	100,6	102,2	104,9	104,6	104,0
III ciclo	77,2	81,7	87,2	91,0	92,0	91,9	91,5	95,4	97,4	100,0
Educación diversificada	48,1	51,4	53,2	55,9	60,4	61,9	63,1	66,3	66,8	67,5
Tasa neta de escolaridad en educación regular										
Interactivo II	26,8	33,0	37,1	43,4	47,3	46,0	53,7	55,4	56,9	58,5
Transición	89,4	92,8	90,8	93,0	95,1	82,7	93,0	92,8	91,9	91,4
I ciclo	101,8	102,2	103,6	104,4	105,8	104,6	104,9	104,9	103,5	100,0
II ciclo	90,3	90,1	89,7	90,0	90,2	91,0	92,1	94,7	94,9	95,1
III ciclo	64,6	68,3	72,0	75,0	76,2	75,5	75,9	77,7	79,9	81,7
Educación diversificada	36,1	37,4	38,4	40,1	43,2	43,7	44,5	46,3	46,3	46,5
Cobertura en educación primaria										
Por sexo										
Hombres	100,6	100,7	100,7	101,2	102,2	101,7	102,4	103,5	102,8	100,0
Mujeres	101,0	101,0	100,9	101,5	102,5	102,2	102,8	103,6	102,9	100,0
Cobertura en educación secundaria										
Por sexo										
Hombres	56,0	59,3	62,2	64,7	66,5	67,0	66,7	68,9	70,3	71,6
Mujeres	61,3	64,3	67,2	69,7	72,1	72,1	72,3	74,9	75,5	76,7
Asistencia a la educación regular en edades de 14 a 17 años										
Por sexo										
Hombres	66,4	67,3	72,3	73,9	71,6	73,5	76,2	77,3	77,5	79,5
Mujeres	69,9	72,2	72,9	75,6	75,4	77,3	79,8	80,5	82,2	81,6
Porcentaje de repitencia escolar										
I ciclo	9,8	9,6	9,6	9,5	9,6	10,1	9,7	7,1	8,1	7,7
II ciclo	5,2	5,1	5,0	5,2	5,5	5,5	4,9	3,6	3,9	3,8
III ciclo diurno	11,4	11,7	11,7	12,9	12,9	13,9	13,2	11,2	13,3	14,4
Educación diversificada diurna	7,4	7,3	6,5	7,6	8,1	8,2	7,9	7,2	8,0	9,4
Porcentaje de deserción intra-anual										
I ciclo	4,2	4,3	3,6	3,6	3,9	2,6	3,2	3,3	3,1	2,8
II ciclo	3,7	3,5	3,1	3,2	3,6	2,4	2,6	2,6	2,6	2,3
III ciclo diurno	12,5	10,7	11,7	12,7	13,2	12,7	12,1	11,2	10,0	11,1
III ciclo nocturno	26,5	23,7	27,6	26,5	28,9	32,1	28,2	26,0	28,1	27,4
Educación diversificada diurna	6,6	6,2	6,6	6,9	8,0	7,1	7,2	5,8	5,3	5,5
Educación diversificada nocturna	16,0	14,4	15,9	18,9	18,6	19,4	18,7	16,0	17,7	21,3

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Tasa de deserción en educación secundaria académica diurna										
Por sexo										
Hombres	12,0	10,5	11,5	12,7	13,2	12,7	12,2	10,6	9,4	10,2
Mujeres	9,1	7,7	8,6	9,1	9,6	9,2	8,8	8,3	7,3	8,1
Población de 12 años y más	3.060.827	3.167.179	3.250.480	3.349.747	3.436.046	3.542.173	3.631.597	3.754.366	3.714.291	3.787.869
Por nivel de instrucción										
Sin instrucción	140.773	135.897	141.425	127.087	127.046	127.211	129.798	131.056	145.393	131.305
Preparatoria	4.027	1.960	3.566	42	222	194	630	134	5.157	2.023
Educación especial	5.646	6.377	5.642	6.456	8.603	8.168	7.475	8.770	7.553	9.217
Primaria incompleta	554.469	527.804	533.892	537.088	576.532	573.363	546.706	547.800	523.335	527.674
Primaria completa	892.829	924.770	942.748	968.446	947.155	970.656	991.069	1.023.555	1.026.457	1.042.400
Secundaria académica	912.956	977.949	1.026.001	1.075.127	1.110.044	1.190.776	1.213.280	1.251.041	1.257.933	1.278.099
Secundaria técnica	75.821	87.343	88.890	83.601	93.802	84.658	99.253	98.732	102.482	109.158
Superior	448.226	454.451	484.636	535.731	554.591	578.605	629.053	676.210	641.007	681.618
Ignorado	26.080	27.114	23.680	16.169	18.051	8.542	14.333	17.068	4.974	6.375
Matrícula en transición	72.560	73.810	72.216	74.089	74.463	61.775	67.662	67.779	66.443	65.606
Por sexo										
Niños	36.985	37.743	36.774	37.891	38.016	31.643	34.825	34.692	33.884	33.467
Niñas	35.575	36.067	35.442	36.198	36.447	30.132	32.837	33.087	32.559	32.139
Zona urbana	28.620	43.999	43.058	44.144	44.694	37.386	40.458	40.656	39.180	38.111
Niños	14.509	22.351	22.000	22.587	22.806	19.102	20.733	20.694	19.997	19.411
Niñas	14.111	21.648	21.058	21.557	21.888	18.284	19.725	19.962	19.183	18.700
Zona rural	43.940	29.811	29.158	29.945	29.769	24.389	27.204	27.123	27.263	27.495
Niños	22.476	15.392	14.774	15.304	15.210	12.541	14.092	13.998	13.887	14.056
Niñas	21.464	14.419	14.384	14.641	14.559	11.848	13.112	13.125	13.376	13.439
Matrícula primer grado	99.388	98.139	96.397	95.811	98.868	94.466	88.705	86.458	85.247	83.723
Por sexo										
Niños	51.785	51.118	50.489	50.106	51.621	49.347	46.474	45.274	44.473	43.502
Niñas	47.603	47.021	45.908	45.705	47.247	45.119	42.231	41.184	40.774	40.221
Zona urbana	34.538	53.902	53.157	53.132	54.619	52.873	48.902	48.154	47.963	46.537
Niños	17.885	27.748	27.599	27.594	28.347	27.312	25.449	25.066	24.781	24.017
Niñas	16.653	26.154	25.558	25.538	26.272	25.561	23.453	23.088	23.182	22.520
Zona rural	64.850	44.237	43.240	42.679	44.249	41.593	39.803	38.304	37.284	37.186
Niños	33.900	23.370	22.890	22.512	23.274	22.035	21.025	20.208	19.692	19.485
Niñas	30.950	20.867	20.350	20.167	20.975	19.558	18.778	18.096	17.592	17.701
Repitentes de primer grado	13.867	13.718	13.438	12.968	12.650	13.679	13.032	9.361	9.556	9.440
Por sexo										
Niños	7.915	7.893	7.894	7.572	7.448	8.041	7.605	5.445	5.574	5.545
Niñas	5.952	5.825	5.544	5.396	5.202	5.638	5.427	3.916	3.982	3.895
Zona urbana	3.613	6.582	6.271	6.271	6.010	6.540	6.595	4.494	4.670	4.629
Niños	2.050	3.702	3.670	3.614	3.502	3.768	3.778	2.641	2.708	2.678
Niñas	1.563	2.880	2.601	2.657	2.508	2.772	2.817	1.853	1.962	1.951
Zona rural	10.254	7.136	7.167	6.697	6.640	7.139	6.437	4.867	4.886	4.811
Niños	5.865	4.191	4.224	3.958	3.946	4.273	3.827	2.804	2.866	2.867
Niñas	4.389	2.945	2.943	2.739	2.694	2.866	2.610	2.063	2.020	1.944
Matrícula I ciclo	278.597	276.462	273.240	271.976	274.193	268.750	263.539	254.501	244.833	240.719
Matrícula II ciclo	257.507	256.390	251.068	249.445	247.312	245.055	245.899	251.113	249.203	242.672

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Matrícula III ciclo	200.249	213.001	225.185	232.275	233.468	232.579	229.886	237.093	238.026	241.274
Técnica	32.543	34.999	36.314	36.418	36.855	37.983	38.665	40.099	39.477	40.802
Académica diurna	149.485	157.586	165.510	171.256	171.528	170.189	169.126	173.509	175.480	177.688
Académica nocturna	18.221	20.416	23.361	24.601	25.085	24.407	22.095	23.385	23.069	22.784
Matrícula educación diversificada	84.592	88.299	92.354	98.287	105.040	106.169	106.818	112.502	112.765	113.139
Técnica	21.266	21.930	22.169	23.461	25.238	26.086	26.348	28.633	29.946	30.729
Académica diurna	54.765	56.504	59.012	62.862	66.906	67.048	67.686	70.612	69.517	69.187
Académica nocturna	8.561	9.865	11.173	11.964	12.896	13.035	12.784	13.221	13.302	13.223
Matrícula inicial por dependencia	935.401	954.225	962.352	979.418	989.397	968.560	974.754	983.865	972.793	967.303
Pública	844.990	862.823	870.453	885.478	896.340	871.015	873.653	879.925	871.105	864.562
Privada subvencionada	20.263	19.918	19.978	20.087	19.883	20.253	19.465	19.790	19.898	19.871
Privada	70.148	71.484	71.921	73.853	73.174	77.292	81.636	84.150	81.790	82.870
Acciones formativas en el INA	9.856	10.718	11.398	12.048	11.059	11.344	16.736	22.689	17.402	16.882
Por sector económico										
Agropecuario	1.291	1.418	1.447	1.513	1.055	1.144	1.448	1.731	1.707	1.534
Industrial	3.645	4.172	4.414	4.230	3.856	4.013	4.650	5.444	5.581	6.303
Comercio y servicios	4.920	5.128	5.537	6.305	6.148	6.187	10.638	15.514	10.114	9.045
Participantes en acciones formativas en el INA	139.333	154.674	179.573	196.291	182.503	189.222	264.372	362.949	275.023	276.900
Por sexo										
Hombres	69.161	76.057	84.615	89.226	85.736	87.716	116.687	159.818	127.581	126.462
Mujeres	70.172	78.617	94.958	107.065	96.767	101.506	147.685	203.131	147.442	150.438
Por sector económico										
Agropecuario	16.944	18.872	20.173	20.354	19.298	20.086	20.573	24.800	23.686	21.878
Industrial	47.612	54.793	70.885	70.743	59.437	62.387	68.376	80.893	83.963	106.433
Comercio y servicios	74.777	81.009	88.515	105.194	103.768	106.749	175.423	257.256	167.374	148.589
Aprobados en acciones formativas en el INA	125.383	139.256	153.369	170.356	164.489	169.395	239.719	330.043	245.402	243.816
Por sexo										
Hombres	61.839	68.083	74.661	79.508	76.974	78.309	105.202	144.573	113.248	110.922
Mujeres	63.544	71.173	78.708	90.848	87.515	91.086	134.517	185.470	132.154	132.894
Por sector económico										
Agropecuario	15.311	17.391	18.711	18.823	17.734	18.313	19.087	23.254	21.997	20.329
Industrial	44.041	51.137	56.308	57.287	55.156	57.617	63.261	75.705	77.954	93.577
Comercio y servicios	66.031	70.728	78.350	94.246	91.599	93.465	157.371	231.084	145.451	129.910
Participantes en modalidad formación/ producción individualizada en el INA										
Por sexo	11.252	11.255	10.917	9.449	9.229	9.124	3.063	520	283	234
Hombres	2.432	2.241	2.270	1.651	1.547	1.657	618	48	43	26
Mujeres	8.820	9.014	8.647	7.798	7.682	7.467	2.445	472	240	208
Diplomas otorgados por las instituciones de educación superior	26.051	25.739	26.472	26.800	28.956	30.754	31.847	33.796	38.156	40.310
Universidad de Costa Rica	4.118	4.378	4.112	4.234	4.258	4.421	4.330	4.684	5.054	5.206
Universidad Nacional	2.830	2.849	3.152	3.264	2.868	1.243	1.326	1.181	1.441	2.784
Instituto Tecnológico de Costa Rica	1.084	1.104	996	1.287	1.369	2.495	2.476	2.720	3.127	1.277
Unviersidad Estatal a Distancia	2.214	2.176	2.114	2.372	2.353	2.323	2.197	2.293	2.306	2.270
Universidad Técnica Nacional										658
Universidades privadas	15.805	15.232	16.098	15.643	18.108	20.272	21.518	22.918	26.228	28.115

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Universidades estatales										
Por grado académico										
<i>Diplomado</i>	1.449	1.491	1.456	1.486	1.373	1.219	1.027	1.108	1.343	1.868
<i>Profesorado</i>	301	277	325	257	266	243	157	200	188	172
<i>Bachillerato</i>	4.717	4.633	4.845	5.473	5.276	4.826	4.920	5.286	5.535	5.647
<i>Licenciatura</i>	2.429	2.895	2.652	2.681	2.733	2.949	2.940	3.024	3.273	3.234
<i>Especialidad profesional</i>	188	169	188	168	140	174	186	202	194	246
<i>Maestría</i>	1.146	1.030	889	1.072	1.030	1.047	1.064	1.024	1.363	987
<i>Doctorado</i>	16	12	19	20	30	24	35	34	32	41
Por área de conocimiento										
<i>Artes, Letras y Filosofía</i>	466	437	500	460	451	599	425	537	702	745
<i>Ciencias Básicas</i>	766	795	950	1.035	960	965	970	938	1.113	1.073
<i>Ciencias Sociales</i>	3.084	3.363	2.870	3.091	3.327	3.031	3.265	3.654	4.059	4.554
<i>Educación</i>	4.004	3.951	3.929	4.404	3.962	3.682	3.416	3.513	3.623	3.238
<i>Recursos Naturales</i>	396	376	386	421	410	420	410	464	581	605
<i>Ingeniería</i>	724	790	875	947	1.011	907	1.042	957	973	1.054
<i>Ciencias de la Salud</i>	805	792	859	796	721	878	797	807	874	925
<i>Formación general</i>	1	3	5	3	6	0	4	8	3	1
Universidades privadas										
Por grado académico										
<i>Bachillerato</i>	8.802	7.535	8.236	7.588	8.692	10.152	10.308	10.968	12.497	13.513
<i>Licenciatura</i>	5.663	6.382	6.011	6.412	7.149	7.811	8.670	9.295	10.760	11.502
<i>Maestría</i>	1.315	1.297	1.836	1.622	2.037	2.025	2.206	2.321	2.571	2.755
<i>Doctorado</i>	21	14	11	9	81	77	44	67	85	71
Especialidad profesional	4	4	4	12	149	207	290	267	315	274
Por área de conocimiento										
<i>Artes, Letras y Filosofía</i>	253	249	359	302	285	276	341	279	364	414
<i>Ciencias Básicas</i>	636	685	866	853	782	1.016	1.005	989	1.105	1.090
<i>Ciencias Sociales</i>	7.238	7.235	6.832	6.355	7.143	8.282	8.367	9.665	11.988	12.798
<i>Educación</i>	5.207	4.449	5.024	5.103	6.477	6.630	6.995	6.888	6.917	7.359
<i>Recursos Naturales</i>	56	51	34	28	41	55	38	72	51	48
<i>Ingeniería</i>	713	745	942	794	888	997	1.256	1.364	1.389	1.495
<i>Ciencias de la Salud</i>	1.702	1.818	2.041	2.208	2.492	3.016	3.516	3.661	4.414	4.911
Vivienda										
(1976=100), a diciembre de cada año)										
Indice de precios de insumos para la construcción de viviendas	8.983,0	9.871,5	11.786,0	13.133,7	15.544,7	18.514,3	22.046,3	21.679,3	22.245,4	22.753,2
(millones de colones de 1991)										
PIB real del sector construcción	56.987	59.742	63.483	63.332	74.849	90.758	103.990	100.883	97.252	93.388
Número de permisos de construcción registrados										
Edificios y viviendas	27.213	30.404	31.949	33.061	34.150	39.471	38.011	26.040	27.689	30.196
Bonos de vivienda familiar pagados										
(metros cuadrados)										
Area de construcción	2.402.314	2.582.239	2.723.683	3.053.300	3.373.461	3.820.236	3.823.716	2.267.960	2.289.465	2.909.211
Por tipo de obra										
<i>Vivienda</i>	1.633.520	1.830.340	1.947.591	2.168.786	2.328.980	2.654.711	2.554.198	1.396.768	1.517.629	1.824.056
<i>Comercio y oficinas</i>	386.069	466.309	505.428	583.334	768.144	822.746	931.828	667.676	562.288	774.801
<i>Industrias</i>	181.784	134.152	106.017	123.946	97.369	163.256	168.707	86.744	112.563	88.965
<i>Otros</i>	200.941	151.438	164.647	177.234	178.968	179.523	168.983	116.772	96.985	221.389
Por tipo de vivienda										
<i>Casas</i>	1.446.273	1.577.838	1.738.131	1.773.925	1.789.917	2.111.770	2.017.683	1.152.935	1.282.685	1.474.806
<i>Apartamentos</i>	187.273	252.502	209.460	394.861	539.063	542.941	536.515	243.833	234.944	349.250

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Viviendas por tipo de tenencia	999.587	1.040.612	1.082.662	1.114.210	1.155.926	1.182.108	1.223.129	1.256.701	1.266.418	1.297.522
Zona urbana	638.999	626.643	655.431	666.126	695.609	710.272	731.175	749.198	793.905	814.774
<i>En precario</i>	12.781	9.470	13.589	12.196	12.142	9.309	11.064	7.373	6.801	8.032
<i>Propia totalmente pagada</i>	397.671	378.747	386.702	386.977	425.146	432.970	434.668	448.810	482.045	483.285
<i>Propia pagando a plazos</i>	93.905	89.136	94.164	98.215	87.024	80.910	89.004	87.054	71.661	84.580
<i>Alquilada</i>	100.096	116.290	125.421	137.841	136.428	151.601	158.459	164.134	191.062	195.267
<i>Otras</i>	32.718	33.000	34.130	30.285	34.694	35.225	37.895	41.642	42.336	43.610
<i>Ignorado</i>	1.828	0	1.425	612	175	257	85	185	0	0
Zona rural	360.588	413.969	427.231	448.084	460.317	471.836	491.954	507.503	472.513	482.748
<i>En precario</i>	3.782	7.009	7.208	5.446	8.662	7.803	5.350	4.611	2.787	2.399
<i>Propia totalmente pagada</i>	236.070	280.518	290.991	306.051	313.877	317.731	331.298	330.324	319.314	325.674
<i>Propia pagando a plazos</i>	28.318	33.026	31.957	29.765	31.235	27.804	38.246	47.316	30.282	29.614
<i>Alquilada</i>	44.010	39.884	40.133	50.072	53.620	58.788	60.752	65.058	50.973	50.626
<i>Otras</i>	48.000	53.193	56.201	56.348	52.152	59.651	56.308	60.042	69.157	74.340
<i>Ignorado</i>	408	339	741	402	771	59	0	152	0	95
Viviendas según hacinamiento	999.587	1.040.612	1.082.662	1.114.210	1.155.926	1.182.108	1.223.129	1.256.701	1.266.418	1.297.522
Zona urbana	638.999	626.643	655.431	666.126	695.609	710.272	731.175	749.198	793.905	814.774
<i>Con hacinamiento</i>	25.746	21.692	23.796	20.969	23.609	19.923	21.577	18.688	18.546	23.773
<i>Sin hacinamiento</i>	612.789	604.761	630.792	645.157	672.000	690.349	709.598	730.510	775.339	790.733
<i>Hacinamiento ignorado</i>	464	190	843	0	0	0	0	0	20	268
Zona rural	360.588	413.969	427.231	448.084	460.317	471.836	491.954	507.503	472.513	482.748
<i>Con hacinamiento</i>	31.467	30.050	29.404	25.866	27.640	27.758	26.829	26.344	23.660	18.946
<i>Sin hacinamiento</i>	328.987	383.576	397.448	422.218	432.521	444.078	465.125	481.159	448.853	463.648
<i>Hacinamiento ignorado</i>	134	343	379	0	156	0	0	0	0	154
Viviendas por condición de servicios básicos	999.587	1.040.612	1.082.662	1.114.210	1.155.926	1.182.108	1.223.129	1.256.701	1.266.418	1.297.522
Zona urbana	638.999	626.643	655.431	666.126	695.609	710.272	731.175	749.198	793.905	814.774
<i>Tiene servicios</i>	627.330	616.948	644.816	659.212						
<i>Servicios deficientes</i>					12.654	9.052	10.264	14.197	23.072	15.783
<i>Servicios óptimos</i>					675.932	696.845	713.133	729.125	764.067	793.940
<i>No tiene servicios</i>	10.670	9.249	9.604	6.433	6.600	3.831	5.423	5.876	6.746	4.799
<i>Ignorado</i>	999	446	1.011	481	423	544	2.355	0	20	252
Zona rural	360.588	413.969	427.231	448.084	460.317	471.836	491.954	507.503	472.513	482.748
<i>Tiene servicios</i>	346.103	395.234	413.604	436.580						
<i>Servicios deficientes</i>					80.233	72.184	73.952	75.677	105.475	98.825
<i>Servicios óptimos</i>					367.166	389.623	405.666	424.816	352.806	370.894
<i>No tiene servicios</i>	12.859	18.129	12.240	11.267	12.706	9.713	10.925	7.010	14.232	13.029
<i>Ignorado</i>	1.626	606	1.387	237	212	316	1.411	0	0	0

Pobreza

(porcentajes)										
Intensidad de la pobreza (brecha) entre los hogares										
Total país	7,6	6,9	7,7	7,7	7,1	5,4	5,6	6,3	8,0	8,3
Zona urbana	6,0	5,6	6,4	6,8	6,2	5,0	5,0	5,9	6,4	6,9
Zona rural	9,8	8,9	9,6	9,2	8,5	6,1	6,3	6,8	10,7	10,6
Severidad de la pobreza entre los hogares										
Total país	4,0	3,7	4,0	4,0	3,7	2,6	2,6	3,2	4,5	4,7
Zona urbana	3,0	2,9	3,2	3,5	3,2	2,3	2,3	2,9	3,4	3,8
Zona rural	5,3	4,8	5,1	4,8	4,5	2,9	3,1	3,6	6,3	6,3
(porcentajes)										
Incidencia de la pobreza entre los hogares										
Total país										
<i>No pobres</i>	79,4	81,5	78,3	78,8	79,8	83,3	82,3	81,5	78,7	78,4

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<i>No satisface necesidades básicas</i>	14,9	13,4	16,1	15,6	14,9	13,4	14,2	14,3	15,3	15,2
<i>Extrema pobreza</i>	5,7	5,1	5,6	5,6	5,3	3,3	3,5	4,2	6,0	6,4
Zona urbana										
<i>No pobres</i>	82,7	84,6	81,1	81,3	81,7	84,3	83,1	82,0	81,7	80,9
<i>No satisface necesidades básicas</i>	13,8	12,1	14,8	14,2	14,0	13,0	14,3	14,6	14,1	14,2
<i>Extrema pobreza</i>	3,5	3,3	4,0	4,5	4,3	2,6	2,6	3,4	4,2	4,9
Zona rural										
<i>No pobres</i>	74,6	76,9	74,0	75,1	77,0	81,7	81,3	80,8	73,7	74,0
<i>No satisface necesidades básicas</i>	16,6	15,3	18,0	17,8	16,2	14,0	14,1	13,9	17,3	16,9
<i>Extrema pobreza</i>	8,8	7,8	8,0	7,1	6,8	4,2	4,6	5,3	9,0	9,1
Región Central										
<i>No pobres</i>	84,1	86,0	82,9	82,7	83,8	86,3	86,0	84,7	82,9	82,3
<i>No satisface necesidades básicas</i>	12,3	11,0	13,5	13,4	12,3	11,1	11,7	12,2	13,0	13,5
<i>Extrema pobreza</i>	3,5	3,0	3,6	3,9	3,9	2,6	2,3	3,1	4,1	4,2
Región Chorotega										
<i>No pobres</i>	67,3	69,4	66,9	70,7	65,6	74,9	74,0	75,9	67,4	68,4
<i>No satisface necesidades básicas</i>	19,0	19,7	23,1	19,2	22,3	18,7	19,4	16,4	21,4	20,1
<i>Extrema pobreza</i>	13,7	10,9	10,0	10,1	12,1	6,3	6,5	7,7	11,2	11,5
Región Pacífico Central										
<i>No pobres</i>	73,5	74,0	74,4	72,8	73,7	79,2	74,3	73,8	74,1	76,4
<i>No satisface necesidades básicas</i>	19,4	19,8	17,7	18,8	20,8	16,7	20,0	20,6	17,9	13,7
<i>Extrema pobreza</i>	7,1	6,2	7,9	8,4	5,5	4,0	5,8	5,6	8,0	9,8
Región Brunca										
<i>No pobres</i>	64,3	66,4	59,6	68,0	67,2	76,0	75,4	69,1	65,1	67,3
<i>No satisface necesidades básicas</i>	22,6	21,5	26,9	21,2	23,2	19,3	17,9	22,3	22,3	19,0
<i>Extrema pobreza</i>	13,1	12,1	13,6	10,8	9,5	4,7	6,7	8,5	12,6	13,7
Región Huetar Atlántica										
<i>No pobres</i>	76,4	80,6	76,4	73,0	78,3	79,8	75,3	78,4	71,9	70,7
<i>No satisface necesidades básicas</i>	17,5	12,3	17,9	20,3	15,7	15,5	19,9	17,0	19,8	19,4
<i>Extrema pobreza</i>	6,1	7,1	5,6	6,7	6,0	4,7	4,8	4,7	8,3	9,9
Región Huetar Norte										
<i>No pobres</i>	75,4	77,2	72,6	75,3	77,3	80,7	83,6	82,8	74,7	72,2
<i>No satisface necesidades básicas</i>	18,6	16,1	17,5	17,7	17,5	17,3	13,4	13,0	16,9	18,2
<i>Extrema pobreza</i>	6,0	6,7	9,9	6,9	5,2	2,1	3,0	4,2	8,4	9,6
Pobreza total										
Por jefatura										
<i>Masculina</i>	19,2	16,7	19,6	19,3	17,9	15,1	16,2	16,8	20,5	20,6
<i>Femenina</i>	24,9	24,0	27,7	26,4	26,3	20,6	21,4	22,1	22,8	23,6
Hogares pobres con jefatura femenina	29,9	32,5	33,6	33,5	36,1	36,4	35,0	37,5	36,0	37,0

(colones corrientes, valor por persona)

Límites de pobreza por zona

Zona urbana

<i>No satisface necesidades básicas</i>	28.895	30.828	35.866	43.340	47.086	54.160	67.046	73.482	88.225	92.122
<i>Extrema pobreza</i>	13.255	14.141	16.452	19.881	21.599	24.844	30.755	33.708	40.391	41.842

Zona rural

<i>No satisface necesidades básicas</i>	22.714	24.171	28.543	34.665	37.907	43.261	52.434	57.762	67.750	70.970
<i>Extrema pobreza</i>	11.530	12.270	14.489	17.596	19.242	21.960	26.616	29.321	33.455	34.921

Total de hogares por niveles de pobreza

<i>No pobres</i>	666.986	741.209	751.957	819.192	847.258	927.832	909.967	975.241	1.015.100	1.040.187
<i>No satisface necesidades básicas</i>	125.461	121.899	154.739	162.773	158.458	149.759	157.235	171.164	197.251	201.810
<i>Extrema pobreza</i>	47.739	46.760	53.941	57.948	56.599	36.702	38.286	50.065	77.365	85.557

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Población total por niveles de pobreza	3.990.617	4.082.568	4.173.864	4.263.495	4.349.405	4.437.490	4.528.884	4.615.642	4.551.553	4.603.074
No pobres	2.509.597	2.761.765	2.779.654	2.982.999	3.043.988	3.336.187	3.179.233	3.382.675	3.448.031	3.462.639
No satisface necesidades básicas	545.633	522.598	631.754	694.566	663.278	632.649	655.536	712.824	792.491	804.130
Extrema pobreza	225.541	227.264	240.547	237.511	234.705	151.890	172.984	222.616	311.031	336.305
Sin ingresos	58.529	52.252	52.989	33.094	35.621	27.598	39.037	45.695		
Ignorado	651.317	518.689	468.920	348.419	371.813	289.166	482.094	251.832		
Ingreso										
Índice de Theil	0,424	0,400	0,364	0,361	0,404	0,451	0,432	0,410	0,420	0,456
Coefficiente de Gini	0,516	0,507	0,496	0,48505	0,500	0,502	0,498	0,516	0,508	0,515
Relación entre el ingreso promedio de los hogares del décimo decil y los del primero	20,3	21,8	20,7	18,3	19,9	17,3	16,0	19,0	21,3	23,2
Relación entre el ingreso promedio de los hogares del quinto quintil y los del primero (porcentaje)	10,7	10,5	10,2	9,4	10,0	9,6	9,0	10,1	10,9	11,8
Porcentaje por decil, del ingreso promedio mensual de los hogares										
Decil 1	1,1	1,1	1,2	1,2	1,1	1,2	1,3	1,2	1,1	1,0
Decil 2	2,4	2,5	2,7	2,5	2,6	2,6	2,6	2,4	2,3	2,2
Decil 3	3,6	3,5	3,4	3,8	3,7	3,6	3,7	3,4	3,5	3,3
Decil 4	4,6	4,6	4,7	5,0	4,7	4,6	4,6	4,4	4,3	4,3
Decil 5	5,7	5,8	6,1	5,9	5,9	5,8	5,9	5,6	5,6	5,5
Decil 6	7,3	7,5	7,3	7,7	7,4	7,2	7,2	7,0	7,0	7,0
Decil 7	9,3	9,2	9,4	9,7	9,3	9,1	9,1	9,0	9,1	9,1
Decil 8	11,9	12,6	12,3	12,5	12,1	11,8	12,3	12,0	12,0	12,3
Decil 9	17,3	17,4	17,2	17,4	16,9	16,7	16,3	17,2	17,3	17,8
Decil 10	36,8	35,8	35,7	34,4	36,2	37,4	37,1	37,6	37,8	37,6
(porcentaje)										
Relación del ingreso promedio mensual de las mujeres con respecto a los hombres	81,8	80,9	82,8	77,3	76,9	73,7	74,4	80,0	84,9	86,2
Por rama de actividad										
Agricultura y ganadería	81,9	88,1	80,1	80,1	89,9	82,2	74,9	82,5	77,9	75,4
Industria manufacturera	66,3	66,7	65,7	60,1	63,6	56,5	60,4	61,0	77,0	63,8
Electricidad, gas y agua	103,2	79,7	132,2	78,1	157,2	147,2	117,7	146,2	88,7	117,4
Construcción	102,6	119,0	103,7	89,6	121,4	78,6	137,3	143,7	133,5	120,1
Comercio y reparación	62,1	65,5	68,5	64,3	65,8	57,5	57,8	65,4	61,6	58,5
Hoteles y restaurantes	58,9	65,0	65,2	61,3	63,7	71,3	71,7	71,7	63,2	64,9
Transporte y comunicaciones	100,8	108,9	112,1	114,6	99,2	90,7	78,8	91,1	93,7	93,1
Intermediación financiera	80,3	73,6	66,5	62,9	72,2	86,5	74,1	78,9	67,3	104,8
Actividades inmobiliarias	80,8	71,9	90,7	88,7	74,7	74,6	75,1	77,1	86,7	95,7
Administración pública	97,1	108,4	96,8	106,7	93,0	96,6	103,8	105,8	105,3	102,3
Enseñanza	77,2	86,9	90,4	93,9	90,7	81,0	80,7	81,6	90,1	99,6
Salud y atención social	90,4	69,0	81,9	71,0	69,6	75,3	76,4	63,3	81,2	67,2
Servicios comunitarios y personales	60,2	56,1	62,4	69,3	76,9	74,2	50,7	58,6	74,8	67,5
Hogares con servicio doméstico	59,7	73,5	71,5	65,2	62,8	68,5	57,8	69,4	99,4	92,1
(1984=100)										
Índice de salario mínimo nominal promedio (1984=100)	1.538,2	1.677,2	1.853,0	2.114,1	2.396,2	2.654,7	2.970,7	3.329,9	3.603,1	3.829,4
Índice de salario mínimo real promedio (1984=100, a diciembre de cada año)	115,1	114,7	112,8	113,1	115,0	116,5	115,0	119,5	122,3	124,0
Índice de salario mínimo real	112,3	111,8	110,0	110,6	113,8	113,4	112,7	118,2	122,1	123,3

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
(colones)										
Ingreso promedio mensual del hogar por deciles	235.240	261.532	272.304	318.309	365.152	451.691	513.911	591.873	853.700	916.124
Decil 1	25.334	28.247	31.289	36.977	40.925	55.451	66.206	71.209	90.185	88.066
Decil 2	56.985	64.810	71.144	83.324	92.873	115.313	134.744	143.484	195.358	197.921
Decil 3	83.834	93.987	101.279	118.665	134.747	162.747	187.946	204.565	292.726	302.471
Decil 4	107.941	120.305	128.988	154.536	172.472	210.121	236.920	263.066	376.557	394.637
Decil 5	136.284	152.075	162.544	196.211	217.117	263.380	298.956	330.622	474.523	506.773
Decil 6	171.902	193.951	202.004	244.143	272.320	325.463	370.711	417.517	603.554	645.822
Decil 7	216.838	244.630	255.601	307.157	340.553	412.748	467.812	535.175	777.288	831.885
Decil 8	282.336	325.952	336.340	397.796	441.234	532.817	612.642	709.801	1.028.033	1.120.620
Decil 9	400.328	458.133	468.591	553.527	616.694	751.446	863.778	1.020.047	1.480.449	1.630.376
Decil 10	881.256	938.250	972.008	1.095.203	1.326.937	1.691.722	1.907.566	2.225.055	3.224.933	3.446.938
(colones corrientes)										
Ingreso promedio mensual de los ocupados en la ocupación principal										
Por rama de actividad										
<i>Agric.caza silvi. pesca/Agric. y ganadería</i>	75.004	84.462	94.171	104.139	122.710	141.281	173.879	184.842	213.677	226.652
<i>/Pesca</i>	134.516	100.646	104.704	139.831	160.976	178.526	146.513	318.260	313.342	196.053
<i>Exp. minas y canteras/Minas y canteras</i>	151.428	120.745	175.036	180.250	269.110	200.254	225.624	233.842	436.701	219.300
<i>Industrias manufactureras</i>	139.171	155.549	161.912	181.218	198.771	237.664	258.607	299.420	328.504	348.139
<i>Electricidad, gas y agua</i>	218.383	245.573	245.293	290.169	283.564	390.852	443.854	492.946	649.973	729.549
<i>Construcción</i>	122.755	140.584	144.592	155.866	171.874	215.456	245.456	279.188	285.477	301.852
<i>Comercio mayor y menor/Com. y reparación</i>	136.288	143.025	147.744	160.256	189.929	243.728	274.221	275.909	300.198	329.980
<i>/Hoteles y restaurantes</i>	104.407	122.688	127.022	140.337	164.265	194.841	221.152	234.316	287.118	321.537
<i>Transporte, almacenaje y comunicaciones</i>	162.849	170.543	187.765	203.977	267.035	311.188	357.531	363.419	370.593	398.708
<i>Establecimientos financieros</i>										
<i>Intermediación financiera</i>	279.903	277.297	322.956	380.032	428.327	467.959	490.105	609.408	640.957	794.188
<i>Actividades inmobiliarias y empresariales</i>	159.541	190.911	197.835	230.692	263.789	340.083	397.752	484.734	415.951	431.912
<i>Administración pública</i>	208.763	235.259	251.551	303.836	368.253	381.277	439.404	520.284	653.332	716.245
<i>Enseñanza</i>	190.093	206.426	226.957	241.973	262.562	301.137	356.568	439.727	526.636	600.108
<i>Salud y atención social</i>	243.545	247.922	255.803	275.612	329.782	368.348	429.533	537.113	649.766	669.566
<i>Servi.comuna.soc y pers./Servi.comun. y pers.</i>	117.276	140.618	140.516	155.359	183.335	171.843	239.667	266.172	277.593	292.131
<i>Hogares con servicio doméstico</i>	43.044	47.331	52.641	52.516	63.149	73.388	85.195	90.115	126.015	132.090
<i>Organizaciones extraterritoriales</i>	274.270	276.126	340.200	502.805	613.623	575.860	824.933	1.197.277	1.064.697	1.085.192
<i>Actividad no bien especificada</i>	249.256	189.792	318.559	149.772	213.806	406.664	198.395	313.197	285.453	215.364
Por sector institucional										
<i>Público</i>	219.267	242.336	261.021	293.578	343.491	379.665	451.587	526.013	649.006	735.129
<i>Privado</i>	122.918	135.918	142.867	155.572	180.186	220.122	255.425	285.128	295.508	315.501
(colones corrientes, a julio de cada año)										
Salario mínimo minimorum	77.584	85.358	95.004	108.888	122.694	135.356	156.625	170.950	214.699	228.058

ESTADÍSTICAS ECONÓMICAS

● Indicadores generados por Estado de la Nación
 ● Indicadores generados por otras instituciones
 ○ Datos primarios

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Cuentas nacionales y producción sectorial										
(porcentajes)										
Crecimiento del PIB real por persona	1,2	4,7	2,7	4,3	7,2	6,4	1,3	-2,3	3,4	3,0
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona	1,8	2,4	1,4	2,2	6,4	6,1	0,8	0,0	3,1	2,9
Formación bruta de capital fijo real/PIB	21,5	21,6	20,7	20,3	20,7	22,7	24,5	22,0	21,9	22,7
Ahorro nacional neto/PIB	8,7	9,9	10,7	10,1	12,5	13,0	11,1	9,0	10,2	8,8
(miles de millones de colones)										
Producto interno bruto										
A precios de mercado	6.060,9	6.983,6	8.143,6	9.539,0	11.517,8	13.598,6	15.701,8	16.844,8	19.044,2	20.666,4
(miles de colones)										
Per cápita en colones	1.488,5	1.688,4	1.938,8	2.237,4	2.662,4	3.098,2	3.527,5	3.735,6	4.173,1	4.477,6
(dólares)										
Per cápita en dólares	4.136,8	4.235,1	4.427,2	4.682,8	5.207,1	5.997,5	6.703,3	6.516,0	7.936,3	8.854,9
PIB real	1.480.435	1.575.249	1.642.346	1.739.021	1.891.701	2.041.814	2.097.588	2.076.283	2.173.450	2.264.613
Menos: impuestos sobre los productos y las importaciones (netos de subvenciones)	138.978	143.562	146.019	149.258	159.195	180.317	187.660	178.831	188.526	196.938
Valor agregado bruto a precios básicos	1.341.457	1.431.687	1.496.327	1.589.763	1.732.506	1.861.497	1.909.929	1.897.452	1.984.924	2.067.675
Según sector										
<i>Agricultura, silvicultura y pesca</i>	148.946	159.939	161.100	168.010	189.330	199.945	193.474	188.147	200.267	202.504
<i>Extracción de minas y canteras</i>	1.351	1.408	1.516	1.631	2.050	2.020	1.906	1.636	1.524	1.513
<i>Industria manufacturera</i>	322.660	349.857	363.691	402.858	446.541	477.892	460.275	442.280	457.613	475.973
<i>Construcción</i>	56.987	59.742	63.483	63.332	74.849	90.758	103.990	100.883	97.252	93.388
<i>Electricidad y agua</i>	43.705	46.258	48.127	50.955	54.043	55.303	54.991	56.807	58.265	58.992
<i>Comercio, restaurantes y hoteles</i>	262.062	270.898	281.484	292.753	306.924	327.286	338.366	318.027	331.354	345.628
<i>Transporte, almacenaje y comunicaciones</i>	169.399	192.633	215.808	236.580	261.485	287.184	308.883	318.080	338.534	363.677
<i>Servicios financieros y seguros</i>	61.248	68.200	74.762	79.929	88.562	98.979	107.525	112.860	114.671	119.615
<i>Actividades inmobiliarias</i>	73.372	75.362	77.592	79.808	83.369	87.231	91.551	93.705	96.997	100.790
<i>Otros servicios prestados a empresas</i>	49.732	53.840	58.078	62.072	74.548	83.183	93.236	101.994	115.573	129.514
<i>Servicios de administración pública</i>	35.637	36.002	36.711	37.466	37.704	38.306	40.113	42.207	43.675	44.330
<i>Servicios comunales, sociales y personales</i>	156.863	162.286	164.377	170.321	174.885	181.502	189.497	199.234	207.907	214.136
<i>Menos: servicios de intermediación financiera medidos indirectamente</i>	40.504,7	44.738	50.399	55.952	61.784	68.094	73.879	78.407	78.708	82.384

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
(millones de colones corrientes)										
Formación bruta de capital fijo	1.143.140	1.338.174	1.515.964	1.787.195	2.293.070	2.961.143	3.704.619	3.714.784	3.781.865	4.063.873
Variación de existencias	227.921	103.477	367.626	535.209	749.616	392.900	625.785	-970.727	44.741	198.731
Ingreso nacional disponible neto	5.537.266	6.361.991	7.396.488	8.706.772	10.628.411	12.661.707	14.641.545	15.516.003	17.598.501	19.105.468
Ahorro nacional neto	529.370	689.717	873.914	968.007	1.445.132	1.763.941	1.738.272	1.513.628	1.948.234	1.821.344
Comercio exterior										
(porcentajes)										
Crecimiento de las exportaciones	4,8	15,9	3,3	11,5	16,7	13,9	1,8	-7,6	7,6	10,2
Grado de apertura										
Total	88,3	95,2	95,7	102,6	104,4	102,4	100,8	84,1	78,9	79,8
Sin zona franca	61,0	65,1	66,4	70,2	70,8	71,6	73,7	59,4	56,9	58,4
Déficit comercial/PIB	7,6	6,2	7,6	10,8	12,1	11,3	16,8	7,0	9,5	12,6
Déficit de cuenta corriente/PIB	5,1	5,0	4,3	4,9	4,5	-6,3	9,3	2,0	3,5	5,4
Reservas internacionales netas/importaciones por mes	3,0	3,2	3,2	4,3	5,1	4,9	4,0	6,2	5,9	4,7
Tasa de devaluación/revaluación	10,8	10,6	9,5	8,4	4,4	-3,6	10,3	3,3	-10,8	-0,2
(millones de dólares)										
Exportaciones	5.264	6.102	6.301	7.026	8.200	9.336	9.504	8.784	9.448	10.408
Tradicional	691	794	801	757	915	1.002	1.067	922	1.081	1.243
No tradicional	4.572	5.308	5.501	6.269	7.285	8.334	8.437	7.862	8.367	9.166
Por sector										
Industriales	1.023	1.057	1.208	1.425	1.648	1.878	2.165	1.899	2.125	2.442
Agrícolas	1.256	1.410	1.472	1.529	1.819	1.961	2.112	1.954	2.188	2.396
Perfeccionamiento activo	354	332	373	388	459	472	361	254	177	189
Zonas francas	2.631	3.303	3.248	3.684	4.273	5.025	4.866	4.677	4.959	5.381
Por destino										
MCCA	524	575	666	751	846	955	1.006	896	1.010	1.154
Resto del mundo	1.755	1.892	2.018	2.203	2.622	2.884	3.270	2.957	3.303	3.684
Importaciones	7.188	7.663	8.268	9.824	11.548	12.952	15.372	11.395	13.570	16.220
Materias primas	3.982	4.195	4.701	5.570	6.655	6.921	8.022	5.826	6.985	7.848
Bienes de capital	1.242	1.435	1.266	1.536	1.680	2.076	2.360	1.910	2.152	2.558
Bienes finales (de consumo)	1.592	1.587	1.719	1.881	2.208	2.812	3.323	2.581	2.723	3.720
Combustibles y lubricantes	372	446	582	837	1.006	1.144	1.667	1.077	1.353	2.093
(millones de dólares)										
Saldo cuenta de capitales	13,0	25,3	12,7	0,0	1,1	21,2	7,4	58,3	53,5	21,6
(millones de dólares)										
Saldo cuenta corriente	-856,9	-880,0	-795,8	-981,0	-1.022,6	-1.646,4	-2.787,3	-576,0	-1.274,3	-2.200,2
(millones de dólares)										
Saldo cuenta comercial	-1.277,7	-1.089,4	-1.421,3	-2.158,9	-2.727,1	-2.985,5	-5.013,3	-2.039,1	-3.439,7	-5.150,2
(millones de dólares, saldo a fin de año)										
Reservas monetarias internacionales netas del BCCR	1.499,8	1.838,9	1.921,7	2.312,6	3.114,5	4.113,6	3.799,1	4.066,3	4.627,2	4.755,8
(millones de dólares)										
Variación reservas monetarias internacionales netas del SBN	-159,7	-196,9	-331,3	-1.089,1	-731,3	-204,0	245,2	-1.144,1	-501,4	512,3

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
(colones, promedio del mes de diciembre)										
Tipo de cambio interbancario de venta	377,6	417,8	457,6	496,1	519,0	501,6	555,1	573,3	511,6	511,1
Tipo de cambio interbancario de compra	376,9	416,6	456,0	494,1	515,2	495,8	544,5	562,6	501,1	499,8

Turismo

(millones de dólares)										
Ingreso de divisas por concepto de turismo	1.099,1	1.225,6	1.390,2	1.599,0	1.634,7	1.942,2	2.186,7	1.713,5	1.880,1	2.009,1
(miles)										
Número de turistas que ingresaron	1.113	1.239	1.453	1.679	1.725	1.980	2.089	1.923	2.100	2.192
Número de empresas con declaratoria turística	1.084	1.170	1.244	1.355	1.409	1.404	1.467	1.495	1.518	1.396
Oferta total de hoteles	2.074	2.217	2.325	2.376	2.576	2.595	2.599	2.508	2.468	2.476

Finanzas públicas

(porcentajes)										
Déficit/superávit Gobierno Central/PIB	-4,3	-2,9	-2,7	-2,1	-1,1	0,6	0,2	-3,4	-5,2	-4,1
Deuda interna del Gobierno Central/PIB	28,6	26,9	27,5	25,1	22,9	20,1	17,5	21,6	23,5	25,8
Servicio de la deuda Gobierno Central / gastos del Gobierno Central					24,8	20,7	13,8	12,3	10,8	11,6
Deuda pública externa/PIB	19,5	21,3	20,9	18,2	16,0	13,7	12,0	12,3	11,6	10,6
Pérdidas Banco Central/PIB	-1,4	-1,6	-1,3	-1,4	-1,1	-0,7	-0,2	-0,8	-0,5	-0,6

(millones de colones corrientes)										
Ingresos tributarios	778.084	906.626	1.057.935	1.265.779	1.577.733	2.028.942	2.408.579	2.262.290	2.491.652	2.769.333
Impuestos a los ingresos y utilidades	185.600	231.850	266.864	323.591	394.095	531.552	689.225	687.420	748.094	828.692
Impuestos a la propiedad	27.110	30.984	36.607	43.020	62.860	83.478	97.196	101.000	125.277	120.997
Impuestos sobre bienes y servicios	505.358	574.561	663.491	788.278	987.436	1.245.461	1.422.875	1.312.096	1.444.359	1.626.367
<i>Selectivo de consumo</i>	65.440	66.110	73.084	90.913	111.538	153.643	164.268	117.444	146.834	174.428
<i>Sobre las ventas</i>	297.621	331.460	397.377	485.168	626.707	797.850	936.721	830.538	920.298	1.029.811
<i>Otros</i>	142.296	176.991	193.030	212.197	249.191	293.968	321.886	364.114	377.227	422.128
Impuestos comercio exterior y transacciones internacionales	56.938	67.766	87.429	105.990	131.301	165.390	195.632	157.890	170.126	187.062
<i>A las importaciones</i>	52.638	56.242	70.217	85.985	105.743	134.576	156.816	117.256	126.134	146.510
<i>A las exportaciones</i>	1.516	1.690	1.446	969	1.284	2.432	4.668	4.677	3.973	3.990
Otros impuestos	2.783	9.834	15.766	19.036	24.274	28.382	34.148	35.957	40.018	36.562
Otros impuestos	3.078	1.466	3.545	4.900	2.041	3.061	3.651	3.884	3.796	6.214

(millones de colones corrientes)										
Ingresos totales del Gobierno Central					1.638.353	2.104.702	2.490.031	2.363.265	2.730.100	3.020.704
Aduanas					521.000	681.402	797.421	593.616	686.662	803.523
Renta					394.095	531.552	689.225	687.420	752.171	827.656
Ventas					306.955	387.048	442.228	451.604	486.882	525.117
Consumo					17.317	20.052	22.823	24.695	24.724	26.040
Otros ingresos tributarios					338.367	408.889	456.882	504.954	530.169	584.763
Ingresos no tributarios					60.055	75.510	80.973	96.848	248.203	253.310
Ingresos de capital					565	250	479	4.128	1.289	295

(millones de colones corrientes)										
Gasto público total	1.824.816	2.044.106	2.294.641	2.587.341	2.964.987	3.509.777	4.353.277	5.318.937	5.983.327	6.478.583
Gobierno Central	849.312	946.699	1.090.525	1.236.549	1.420.602	1.577.364	1.787.506	2.138.040	2.506.970	2.706.528
Gobiernos locales	46.984	52.331	64.756	80.517	95.063	117.126	170.126	192.424	211.410	226.730
Instituciones descentralizadas no empresariales	524.991	606.803	653.413	754.326	895.536	1.111.412	1.447.834	1.755.328	2.018.468	2.229.630

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Instituciones públicas financieras	130.564	163.264	177.554	183.424	194.678	192.377	214.758	256.577	238.643	236.453
Órganos descentralizados	102.986	96.525	105.445	120.535	134.395	235.361	338.477	415.674	409.502	448.541
Empresas públicas no financieras	169.979	178.484	202.947	211.990	224.713	276.136	394.575	560.894	598.333	630.702
(millones de colones corrientes)										
Gastos totales del Gobierno Central					1.759.410	2.027.133	2.460.432	2.936.306	3.724.383	3.869.593
Remuneraciones					635.164	713.477	856.512	1.114.786	1.349.158	1.513.401
Intereses					436.702	419.642	340.086	360.107	401.541	449.378
Transferencias					524.385	644.762	835.578	1.053.553	1.404.302	1.467.551
Gastos de capital					106.850	176.637	275.724	301.501	448.706	303.636
Otros					56.310	72.615	152.532	106.359	120.676	135.628
(millones de colones corrientes)										
Financiamiento del déficit del Gobierno Central										
Externo neto					0	0	0	-186.310	246.415	-111.867
Interno neto					0	0	0	697.503	729.450	934.069
(millones de colones corrientes)										
Déficit/superávit del sector público no financiero	-239.801	-203.179	-186.101	-81.804	86.656	211.012	101.007	-517.153	-1.046.888	-1.039.070
(millones de colones corrientes)										
Deuda pública interna	2.413.451	2.736.936	3.119.156	3.474.431	4.022.699	4.437.695	4.247.446	5.004.238	5.859.117	7.056.635
(millones de colones corrientes)										
Deuda interna bonificada sector público general	1.828.359	1.978.727	2.245.576	2.653.513	3.140.977	3.470.025	3.263.785	3.781.074		
(millones de dólares)										
Deuda pública externa	3.280,6	3.733,0	3.883,7	3.625,8	3.607,4	3.607,2	3.570,6	3.582,8	4.206,4	4.345,3
(dólares)										
Deuda pública externa per cápita	805,7	902,5	924,6	850,4	833,9	821,9	802,2	794,5	921,7	941,5
(millones de dólares)										
Servicio total pagado de la deuda pública externa	691,6	1.125,9	1.095,5	759,7	536,6	553,7	844,3	748,0	508,8	
(millones de colones corrientes, a diciembre de cada año)										
Servicio de la deuda del Gobierno Central										
Intereses internos	211.223	237.216	257.745	312.505	349.411	331.346	255.329	280.430	336.751	391.600
Intereses externos	48.193	60.051	73.410	81.059	87.396	88.320	84.575	79.468	64.459	58.502
(millones de colones corrientes, acumulado a diciembre)										
Pérdidas del Banco Central	-86.645	-109.468	-106.425	-135.786	-131.347	-96.143	-29.393	-138.018	-87.775	-126.371

Sector financiero

(porcentaje anual, a diciembre de cada año)

Tasas de interés pasivas por plazo

Depósitos en colones a 1 mes

<i>Bancos estatales</i>	12,0	10,1	10,0	10,8	9,3	6,0	6,4	6,8	4,9	4,8

<i>Bancos privados</i>	15,8	15,1	12,8	13,6	10,9	7,1	10,0	8,7	6,8	6,5

Depósitos en colones a 3 meses

<i>Bancos estatales</i>	14,0	11,3	11,1	11,8	9,5	6,5	7,3	7,0	5,1	4,9

<i>Bancos privados</i>	18,5	17,0	14,7	15,1	11,5	7,4	10,0	10,8	8,3	7,1

Depósitos en colones a 6 meses

<i>Bancos estatales</i>	14,9	11,8	11,6	15,0	11,2	6,9	10,4	7,6	6,4	7,9

<i>Bancos privados</i>	19,8	18,9	15,8	15,6	15,3	7,6	12,1	13,0	9,8	8,3

Tasas de interés activas por sector

Agricultura-mercadeo

<i>Bancos estatales</i>	31,5	28,8	29,3	30,3	21,0	21,0	22,5	19,8	18,8	19,0

<i>Bancos privados</i>	31,0	31,0	26,8	28,5	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0

Ganadería

<i>Bancos estatales</i>	26,5	23,8	24,3	25,3	21,0	21,0	22,5	19,8	18,8	19,0

<i>Bancos privados</i>	31,0	31,0	26,8	28,5	25,0	20,0	25,0	25,0	25,0	25,0

Industria

<i>Bancos estatales</i>	26,5	23,8	24,3	25,3	21,0	21,0	21,0	19,8	18,8	19,0

<i>Bancos privados</i>	31,0	31,0	26,8	28,5	26,0	26,0	26,0	26,0	27,2	27,2

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Vivienda										
<i>Bancos estatales</i>	25,0	20,0	19,3	20,3	18,8	18,8	17,5	16,0	13,0	14,0
<i>Bancos privados</i>	29,0	31,0	25,0	25,0	24,5	24,5	24,0	25,0	25,0	24,0
Otras actividades										
<i>Bancos estatales</i>	29,8	28,6	24,3	25,3	20,3	25,6	26,3	22,0	19,6	19,0
<i>Bancos privados</i>	31,5	31,0	28,0	29,3	26,8	26,8	30,3	30,3	30,3	29,0
Tasa básica pasiva	17,5	13,8	14,3	15,3	11,3	7,0	11,5	8,3	8,0	8,0
(puntos porcentuales, a diciembre de cada año)										
Márgenes de intermediación en colones										
<i>Bancos estatales</i>	18,1	16,2	13,7	11,3	9,5	7,9	9,1	9,7	8,2	7,9
<i>Bancos privados</i>	10,2	10,9	11,2	11,6	12,0	11,3	10,5	10,1	9,8	10,4
Márgenes de intermediación en dólares										
<i>Bancos estatales</i>	3,1	5,6	6,8	9,4	9,1	7,3	4,3	7,5	9,2	-7,0
<i>Bancos privados</i>	3,8	4,4	4,4	4,3	5,1	4,4	4,9	4,2	2,8	4,3

(millones de colones, a diciembre de cada año)

Emisión monetaria	249.870	275.367	277.736	332.169	413.183	546.262	575.003	612.995	665.046	743.086
(millones de colones, saldos a fin de mes)										
Base monetaria	314.209	399.504	480.270	609.437	773.231	1.028.357	1.151.169	1.210.022	1.344.999	1.500.450
(millones de colones, promedio)										
Medio circulante	473.925	575.523	644.784	741.144	915.027	1.255.913	1.432.724	1.398.955	1.542.521	1.776.795
Coefficiente de liquidez	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,09	0,09	0,08	0,08	0,09
(millones de colones, saldos a diciembre)										
Liquidez total	2.201.738	2.589.516	3.466.728	4.198.624	5.104.610	5.949.470	7.346.548	8.320.664	8.814.857	9.330.155
(millones de colones, a diciembre de cada año)										
Depósitos en cuenta corriente	424.195	514.351	497.768	624.638	896.787	1.083.300	1.095.561	1.057.673	1.325.646	1.355.924
(millones de colones, saldos a fin de mes)										
Depósitos de bancos comerciales en BCCR	600.544	717.050	967.513	1.217.300	1.456.768	1.947.031	2.350.915	2.762.614	3.027.491	3.462.644
(millones de colones corrientes)										
Crédito interno neto total del Sistema Bancario Nacional	1.890.978	2.326.027	2.936.198	3.505.585	4.181.532	5.380.934	7.072.717	7.542.989	7.880.600	9.133.806
Público	341.367	457.051	730.993	640.948	509.056	294.362	343.046	574.501	592.861	812.667
Privado	1.541.280	1.848.265	2.172.951	2.801.593	3.578.638	4.962.277	6.552.256	6.779.653	7.287.739	8.321.139
Privado financiero no bancario	8.331	20.711	32.254	63.044	93.837	124.295	177.415	188.835	182.941	277.002
(millones de colones, a diciembre de cada año)										
Riqueza financiera del sector privado	2.877.325	3.445.993	4.051.391	5.041.659	5.938.310	6.980.063	8.077.102	9.346.327	10.090.640	11.005.546
Efectivo en poder del público	171.807	188.849	209.093	251.064	310.855	397.460	407.438	438.783	482.257	555.917
Depósitos bancarios	1.836.014	2.132.701	2.961.328	3.620.662	4.448.879	5.171.541	6.569.276	7.505.282	7.998.976	8.442.092
Bonos de estabilización monetaria	368.257	582.439	424.225	606.654	710.881	859.253	636.789	585.232	685.423	803.129
Sistema de inversiones a corto plazo	2.164	6.988	1.189	205	11.259	27.341	49.299	117.716	78.452	93.239
Bonos fiscales	499.083	535.015	455.556	563.073	456.437	524.469	414.299	699.314	845.533	1.111.169
(millones de colones corrientes)										
Préstamos al sector privado no financiero	1.541.280	1.848.265	2.172.951	2.801.593	3.578.638	4.962.277	6.552.256	6.779.653	7.104.798	8.044.137
Industria	160.867	192.520	183.844	220.747	264.404	345.212	418.576	414.095	449.172	443.060
Agricultura	73.414	70.147	79.496	108.803	114.240	137.842	174.004	197.041	219.800	261.136
Vivienda y construcción	393.981	509.237	672.357	850.304	1.122.087	1.609.523	2.281.545	2.378.532	2.454.224	2.805.833
Otros	913.018	1.076.361	1.237.254	1.621.739	2.077.908	2.869.700	3.678.131	3.789.985	3.981.603	4.534.108

Precios

(Julio 2006 = 100, promedio anual)

Índice de precios al consumidor	63,5	69,5	78,1	88,9	99,1	108,3	122,9	132,5	140,0	146,8

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
(porcentajes)										
Tasa anual de inflación	9,7	9,9	13,1	14,1	9,4	10,8	13,9	4,0	5,8	4,7
(a julio de cada año, colones)										
Costo per cápita/mes canasta básica alimentaria	12.180,3	13.053,2	15.195,7	18.367,4	20.015,7	23.598,3	28.745,2	30.397,0	33.003,7	39.428,0
Urbana	13.222,3	14.171,8	16.454,9	19.764,8	21.488,4	25.406,8	31.002,5	32.544,7	35.346,9	42.080,0
Rural	11.227,7	12.029,0	14.033,0	17.093,2	18.675,8	21.934,8	26.671,9	28.432,5	30.859,1	35.168,0
(colones por kW/h, promedio anual)										
Precio energía eléctrica empleada en el sector residencial	22,9	24,1	28,7	33,2	38,4	42,9	51,2	67,9	71,0	71,6
(colones por litro, promedio anual)										
Precio promedio de combustibles empleados en el sector transporte										
Gasolina regular	200,8	244,1	303,5	388,8	482,0	526,5	622,1	501,2	573,2	649,4
Gasolina súper	209,4	255,3	317,5	409,0	506,7	554,0	635,7	515,8	600,4	670,1
Jet-fuel	136,8	169,9	212,6	277,2	337,0	428,9	598,9	419,3	487,8	569,4
Diésel	145,4	179,5	225,6	291,4	343,9	404,8	603,0	447,6	502,9	597,9
(dólares)										
Precio de la llamada telefónica a EEUU										
Tres primeros minutos, tarifa reducida	2,3	2,3	2,3	2,5	0,4	1,6	1,6	1,6	1,6	0,8
Un minuto o fracción, tarifa reducida										
(colones)										
Precio de la llamada telefónica local										
Impulso en exceso	3,3	3,3	3,3	3,6						
Un minuto o fracción					3,6	3,6	3,6	3,6	4,1	4,1

Energía

(mW)										
Capacidad instalada de generación de energía eléctrica	1.775	1.939	1.961	1.961	2.096	2.182	2.379	2.416	2.746	2.931
(mW/h)										
Generación de energía eléctrica										
<i>Total</i>	7.484.489	7.564.893	8.061.867	8.212.151	8.641.435	8.987.513	9.415.653	9.235.909	9.503.620	9.759.612
<i>Privada</i>	1.138.431	1.107.331	1.204.601	1.064.485	1.423.099	1.550.194	1.568.945	1.635.741	1.620.795	1.575.885

Telecomunicaciones

(por 100 habitantes)										
Densidad de líneas telefónicas fijas	25,8	27,8	31,6	32,1	32,1	32,1	31,6	33,3	32,5	32,3
(por 1.000 habitantes)										
Densidad de teléfonos públicos	6,0	5,2	5,1	4,9	4,7	4,6	5,0	4,9	4,6	4,2

Líneas telefónicas instaladas	1.132.061	1.198.462	1.402.385	1.456.197	1.423.005	1.534.046	1.539.984	1.540.540	1.540.540	1.540.242
Clientes del sistema telefónico nacional	832.721	876.719	896.106	923.688	952.378	982.575	1.009.504	999.619	1.003.996	984.402
Clientes del sistema celular postpago	459.235	756.235	911.539	926.390	1.465.293	1.508.219	1.886.570	1.832.614	1.752.166	1.296.434
Clientes del sistema celular prepago									1.379.189	2.723.044

Transporte

Vehículos que pagaron el derecho de circulación	722.664	728.421	705.975	705.546	729.487	797.902	812.801	923.591	948.508	1.024.707

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Vehículos que se presentaron a la revisión periódica de Riteve		606.644	604.650	576.184	664.764	674.779	743.440	816.991	975.524	
Accidentes de tránsito	68.804	53.668	52.362	57.129	68.607	69.761	74.015	68.367	62.341	56.112
(toneladas métricas)										
Carga transportada por ferrocarril	181.192	119.231	145.589	131.074	247.003	231.254	252.337	229.200	178.970	150.073
Pasajeros movilizados por el Aeropuerto Juan Santamaría	2.282.498	2.584.399	2.892.068	3.243.440	3.656.421	4.262.343	4.116.816	4.054.876	4.257.606	3.857.588
Locales	140.468	166.315	130.301	134.101	262.411	280.339	142.924	109.401	190.306	86.378
Internacionales	2.142.030	2.418.084	2.761.767	3.109.339	3.394.010	3.982.004	3.973.892	3.945.475	4.067.300	3.771.210
(millones de colones corrientes)										
Inversión pública bruta en sector transporte	44.567	49.337	38.296	34.435	59.354	84.338	236.976	327.341	224.966	194.255
Carreteras	37.156	36.894	36.659	32.534	55.650	82.012	193.523	283.327	176.779	146.120
Puertos	2.683	2.796	816	1.135	2.545	559	23.088	27.292	24.699	24.971
Aeropuertos	4.728	9.514	606	755	752	1.230	16.374	14.080	22.055	19.536
Ferrocarriles	0	133	215	11	409	536	3.991	2.642	1.432	3.628

ESTADÍSTICAS AMBIENTALES

- Indicadores generados por Estado de la Nación
- Indicadores generados por otras instituciones
- Datos primarios

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Tierra										
(hectáreas)										
Áreas silvestres protegidas	1.289.173	1.286.075	1.279.886	1.333.300	1.326.585	1.332.601	1.332.375	1.340.872	1.333.706	1.354.488
Parques nacionales	625.634	621.267	617.186	625.531	628.990	629.122	629.219	629.219	629.435	629.394
Reservas biológicas	21.675	21.663	22.032	22.032	22.036	22.036	21.633	21.633	21.636	21.634
Refugios nacionales de vida silvestre	180.642	182.473	184.983	243.040	236.302	237.145	237.134	238.307	237.587	237.553
Reservas forestales	227.834	227.545	228.630	221.239	216.257	216.481	216.378	216.378	216.292	216.277
Zonas protectoras	153.955	166.404	153.516	153.506	157.713	157.711	157.905	157.905	157.917	157.213
Humedales	77.871	65.122	71.992	66.388	63.723	68.542	68.542	68.542	69.254	69.251
Reserva natural absoluta	1.330	1.367	1.315	1.332	1.334	1.334	1.334	1.355	1.355	1.355
Monumento nacional	232	234	232	232	230	230	230	230	230	230
Visitantes al Sistema de Parques Nacionales	953.650	934.376	774.992	982.835	1.049.169	1.097.196	1.225.393	1.210.241	1.264.318	1.509.272
Nacionales	547.669	428.021	370.501	412.707	472.626	530.232	578.582	593.432	561.896	697.085
Extranjeros	405.981	506.355	404.491	570.128	576.543	566.964	646.811	616.809	702.422	812.187
(hectáreas)										
Área sembrada de las principales actividades agrícolas	435.514	439.533	431.812	443.395	441.552	437.569	441.697	473.210	485.432	500.927
(millones de dólares)										
Importación total de agroquímicos										
Plaguicidas	110,4	122,2	140,9	108,4	136,9	136,7	185,1	178,8	195,4	
Fertilizantes	61,9	89,6	95,4	130,7	115,2	128,0	323,0	289,8	170,8	
Cantidad de quejas atendidas por el Sinac			2.269	2.015	2.601	2.536	2.769	3.110	2.638	3.449
Forestal			1.324	1.387	1.660	1.723	1.885	2.059	1.689	2.165
Vida silvestre			547	341	557	443	482	630	506	733
Aguas			97	52	129	91	153	152	208	141
Otros			301	235	255	279	249	269	235	410
Bosque										
(hectáreas)										
Área sometida a pago de servicios ambientales										
Protección de bosque	21.819	65.405	71.081	53.493	19.972	60.568	66.474	52.018	59.645	65.528
Manejo de bosque	1.999	0	0	0	0	0	0	0	310	479
Reforestación	1.086	3.155	1.557	3.602	4.866	5.826	4.083	4.018	4.185	3.896
Regeneración natural					279	755	1.660	1.500	1.275	2.310

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Área sometida a pago de servicios ambientales en comunidades indígenas	2.550	6.888	7.014	6.640	2.900	6.706	12.653	9.530	9.050	11.007
Número de contratos de pago de servicios ambientales	279	672	760	755	619	1.180	1.103	797	1.030	1.234
(metros cúbicos)										
Volumen autorizado para aprovechamiento de madera	453.262	558.877	661.993	582.544	703.701	421.471	576.017	384.666	351.109	
(hectáreas)										
Área afectada por incendios forestales	50.337	32.783	35.228	14.822	15.192	32.422	23.417	13.795	18.683	9.501
Dentro de áreas silvestres protegidas	3.150	6.287	4.706	3.175	4.220	4.850	7.895	940	3.873	1.975
Fuera de áreas silvestres protegidas	47.187	26.496	30.522	11.647	10.972	27.572	15.522	12.856	14.810	7.526

Atmósfera

Estación Aeropuerto Juan Santamaría

(grados Celsius)										
Temperatura										
Media de estación seca (mes de marzo)	25,1	24,6	23,8	24,5	24,2	24,9	23,8	23,8	25,2	23,9
Media de estación lluviosa (mes de octubre)	23,4	23,3	23,4	22,0	23,6	22,2	22,4	23,3	22,7	21,9
(km/hora)										
Viento										
Velocidad media	17,4	13,5	15,3	13,2	14,6	13,8	13,5	15,7	13,9	13,0
(milímetros)										
Precipitación										
Promedio anual acumulado	1.510	2.328	1.599	1.705	1.972	2.227	2.361	1.166	2.191	1.401
(porcentajes)										
Humedad relativa										
Promedio anual	71	76	74	78	76	75	73	72	79	77

Desechos

(toneladas métricas por día)										
Ingreso promedio diario de basura										
Relleno sanitario Río Azul	728	807	747	768						
Parque de Tecnología Ambiental	678	729	684	707	803	1.259	1.370	1.158	1.328	1.340
(gramos por persona por día)										
Producción per cápita diaria de basura en el cantón central de San José	1.107	1.146	1.088	1.036	1.032	1.030	1.104	1.024	1.039	1.090

Consumo de energía

(porcentajes)										
Población cubierta por el servicio eléctrico	97,5	97,7	97,9	98,1	98,4	98,6	99,0	99,1	99,1	99,1
(kW/h, miles de habitantes)										
Consumo residencial de energía eléctrica per cápita	668,2	690,3	702,8	717,4	736,2	748,3	751,6	734,8	735,5	733,5
Intensidad energética				0,0611	0,0585	0,0577	0,0573	0,0569	0,0554	0,0540
(kW/h)										
Consumo promedio anual de electricidad por abonado										
Sector residencial	2.751	2.793	2.806	2.825	2.852	2.848	2.802	2.696	2.655	2.609
Sector industrial	163.866	176.002	184.190	194.210	208.101	226.643	225.914	214.348	229.389	234.026
Sector general	12.531	12.982	13.601	14.186	14.702	15.299	15.570	15.416	15.630	15.619
(porcentajes)										
Crecimiento del consumo de energía secundaria				8,7	4,2	6,4	2,0	-1,7	2,0	1,5

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
(porcentajes)										
Consumo de energía secundaria				106.189	110.680	117.792	120.126	118.094	120.480	122.318
Por sector										
Transporte				56,8	56,8	56,7	56,9	57,9	58,4	58,6
Industria				17,6	17,7	18,3	17,8	16,2	16,1	15,9
Residencial				12,2	12,0	11,7	11,7	11,8	11,8	11,8
Servicios				3,9	3,8	3,9	4,0	4,1	4,4	4,3
Público				3,0	3,0	3,0	3,1	3,1	3,2	3,2
Agropecuario				3,1	3,1	2,7	2,4	2,4	2,4	2,4
Comercial				2,5	2,5	2,6	2,7	2,8	2,9	2,9
Otros				0,9	0,9	1,2	1,4	1,6	0,8	0,9
Por producto										
Hidrocarburos				73,7	73,1	72,4	71,9	72,2	72,2	72,2
Electricidad				24,9	25,4	25,1	25,2	25,3	25,6	25,5
Coque				1,4	1,5	2,4	2,8	2,4	2,2	2,2
Biomasa				0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
(monto CIF en miles de dólares)										
Importaciones totales de derivados de petróleo	422.793	525.770	699.382	998.031	1.249.569	1.444.049	2.088.835	1.238.476	1.601.050	2.151.129
(porcentajes)										
Crecimiento del consumo eléctrico	5,4	5,6	4,4	5,1	6,1	4,6	2,2	-1,3	3,0	1,4

Agua

Porcentaje promedio de cobertura de la población con servicio de agua de calidad potable	78,4	79,5	82,8	82,2	81,2	82,0	83,4	87,3	89,5	90,1
Porcentaje de la población que recibe agua sometida a control de calidad					73,4	76,0	76	77,3	78,2	74,9

(decímetros cúbicos)										
Volumen anual de agua superficial concesionada	4.717.531	5.195.786	5.342.095	5.272.527	4.549.763	4.276.685	1.673.501	1.785.356	1.749.183	
(metros cúbicos)										
Volumen anual de explotación de agua por medio de pozos				52.950.284	55.382.011	47.112.814	13.565.491	20.942.738	18.348.333	8.837.863
Número de pozos legales perforados acumulado				12.091	12.884	13.742	14.032	14.314	14.476	14.626

Recursos marino-costeros

Embarcaciones de la flota nacional										
Pangas y botes	2.212	1.908	1.829	1.862			1.803			
Lanchas y barcos	752	713	680	777			697			
(toneladas métricas)										
Desembarque total según litoral										
Pacífico	25.357	20.114	15.570	15.112	15.448	13.772	5.059	4.910		
Atlántico	622	557	535	541	482	547	510	451		
(toneladas métricas)										
Desembarque total según grupos de especies										
Escama	4.270	3.916	3.910	3.590	4.462	4.265	1.062	1.192		
Crustáceos	1.169	1.313	1.442	1.375	1.469	919	216	150		
Pelágicos	20.540	15.442	10.753	10.687	9.999	9135	4.292	4.019		

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
(toneladas métricas)										
<i>Producción acuícola por especie</i>										
Tilapia	13.190	14.679	18.987	17.328	13.000	19.489	21.000	20.639	23.034	
Trucha	500	513	515	522	524	532	531	530	544	
Camarón	4.097	5.051	5.076	5.714	5.726	5.274	5.265	3.544	3.215	
Langostino	5	5	5	5	4	4	4	1	1	
(miles de dólares)										
Exportaciones de productos pesqueros										
Peces ornamentales	304	348	241	274	312	280	298	143	76	77
Camarón	15.545	10.543	12.263	12.517	9.312	6.007	5.320	4.823	3.925	4.983
Pescado	89.226	83.757	71.563	74.827	68.649	73.560	85.809	83.676	80.133	84.008
Número de playas ganadoras de la										
Bandera Azul Ecológica	45	56	50	57	58	59	63	61	67	80
Empresas con certificación de sostenibilidad turística										
	11	15	20	11	21	33	30	41	65	101

ESTADÍSTICAS POLÍTICAS

- Indicadores generados por Estado de la Nación
- Indicadores generados por otras instituciones
- Datos primarios

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Formación de leyes										
(días naturales, año legislativo: del 1 de mayo al 30 de abril)										
Duración promedio de las leyes aprobadas en la corriente legislativa										
Legislativo	525	573	640	708	723	553	822	781	784	897
Ejecutivo	378	292	385	661	873	548	658	623	763	892
(días naturales, año legislativo: del 1 de mayo al 30 de abril)										
Duración promedio de las leyes aprobadas para la sanción del Ejecutivo										
Legislativo	15	20	28	25	22	27	22	25	26	24
Ejecutivo	16	37	19	21	26	22	21	20	25	22
(año legislativo: del 1 de mayo al 30 de abril)										
Leyes aprobadas por iniciativa										
Legislativo	48	44	22	56	57	32	48	65	66	65
Ejecutivo	27	18	8	12	18	17	39	24	47	28
(año legislativo: del 1 de mayo al 30 de abril)										
Convenios internacionales aprobados por la Asamblea Legislativa										
	14	6	3	2	12	7	12	13	39	21
(año legislativo: del 1 de mayo al 30 de abril)										
Iniciativas presentadas en la Oficina de Iniciativa Popular										
	21	86	63	65	91	79	145	225	322	195
Administración de justicia										
Entrada neta en las oficinas de primera instancia	460.915	471.124	485.744	478.883	487.525	523.381	571.352	650.158	650.323	523.545
(meses, semanas y días)										
Duración promedio de los recursos votados por la Sala Cuarta, sobre el fondo del asunto										
Hábeas corpus	17d	17d	15d	16d	17d	16d	19d	20d	19d	17d
Recursos de amparo	2m3s	5m1s	4m1s	3m3s	3m1s	2m1s	2m1s	2m1s	2m2s	1m3s
Acciones de inconstitucionalidad	24m3s	24m	20m2s	22m2s	29m2s	22m3s	26m	18m	17m1s	20m2s
Número de habitantes por juez	6.282	6.105	5.549	5.238	5.367	5.207	4.317	4.063	4.111	4.052
Relación de casos tramitados por juez	669	686	754	669	674	682	574	589	599	618

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Número de jueces y magistrados	651	683	720	767	790	813	918	966	995	1.041
Denuncias netas ingresadas al sistema de justicia										
Por tipo de delito										
<i>Delitos contra la vida</i>	14.414	16.210	16.657	16.400	16.179	17.659	19.433	20.141	19.614	17.337
<i>Delitos contra la propiedad</i>	52.851	60.633	61.636	64.153	65.061	66.073	68.160	80.911	83.298	81.434
<i>Delitos sexuales</i>	4.644	5.296	5.708	5.178	4.982	5.333	5.643	6.502	6.511	6.503
<i>Delitos por infracciones a la Ley de Psicotrópicos</i>	8.085	9.122	10.599	12.768	12.150	18.092	29.421	62.418	64.217	49.517
Presos sin condena	1.427	1.501	1.436	1.204	1.272	1.083	1.280	1.675	1.658	1.808
Personas condenadas por los tribunales penales										
Por tipo de delito										
<i>Delitos contra la vida</i>	603	627	686	557	710	728	704	738	739	827
<i>Delitos contra la propiedad</i>	1.301	1.290	1.493	1.408	1.279	1.259	1.403	2.085	2.723	3.281
<i>Delitos sexuales</i>	578	535	693	594	541	560	542	612	606	664
<i>Delitos por infracciones a la Ley de Psicotrópicos</i>	544	500	524	493	415	490	673	774	843	965
Personas condenadas por los tribunales superiores penales										
Por pena impuesta										
<i>Días multa</i>	175	175	134	90	148	144	102	85	103	99
<i>Prisión efectiva</i>	2.267	2.194	2.756	2.401	2.202	2.387	2.630	3.380	3.746	4.335
<i>Prisión con ejecución condicional</i>	1.270	1.258	1.244	1.137	1.236	1.205	1.124	1.291	2.095	2.507
Casos entrados en oficinas judiciales de primera instancia	996.534	926.940	953.847	553.798	536.377	582.740	628.154	702.424	683.248	679.972
Por materia										
<i>Civil</i>	73.868	74.786	78.287	74.659	83.300	98.789	108.849	144.595	139.502	161.839
<i>Agraria</i>	3.028	3.007	3.027	3.092	3.343	3.131	3.680	3.808	2.988	3.029
<i>Familia</i>	22.173	22.596	23.754	24.266	24.476	25.762	25.600	26.621	26.842	26.709
<i>Contenciosa</i>	22.929	23.032	24.117	26.755	31.182	34.612	24.854	5.303	6.268	9.006
<i>Penal</i>	118.667	133.542	141.906	144.102	143.408	157.949	188.338	245.610	249.625	234.478
<i>Trabajo</i>	19.951	20.398	20.454	19.586	20.796	21.115	21.987	26.595	27.261	30.533
<i>Contravenciones</i>	48.087	46.812	50.845	49.240	47.386	47.729	52.801	52.075	50.317	48.138
<i>Tránsito</i>	594.417	507.889	515.037	114.348	86.953	98.361	101.114	82.948	67.937	54.834
<i>Pensiones alimentarias</i>	21.712	22.297	23.433	23.827	23.499	23.505	24.996	28.328	28.317	30.366
<i>Penal juvenil</i>	12.259	12.193	11.494	9.953	9.863	9.921	11.951	15.585	16.718	16.962
<i>Violencia doméstica</i>	46.012	47.086	48.073	47.396	46.213	44.914	46.012	52.104	49.784	47.785
<i>Constitucional</i>	13.431	13.302	13.420	16.574	15.958	16.952	17.972	18.852	17.689	16.293
Asuntos ingresados en las salas del Poder Judicial										
Sala Primera	746	637	830	712	733	664	796	1.197	1.354	1.333
Sala Segunda	723	877	1.177	986	1.257	1.064	1.151	1.349	1.180	1.043
Sala Tercera	1.349	1.383	1.779	1.614	1.691	1.440	1.457	1.489	1.512	1.526
Sala Cuarta	13.431	13.302	13.420	16.574	15.958	16.951	17.972	18.852	17.689	16.293
Votos de fondo dictados por los tribunales de segunda instancia										
Por tribunal										
<i>Civil</i>	2.922	3.109	3.539	3.223	3.262	3.004	2.534	2.606	2.450	2.247
<i>Trabajo</i>	6.507	6.656	5.307	4.453	6.074	5.288	4.968	4.806	4.040	3.176
<i>Agrario</i>	462	454	522	553	756	569	522	504	782	973
<i>Contencioso-administrativo</i>	853	661	662	660	752	644	549	748	408	294
<i>Familia</i>	1.344	1.450	1.809	1.467	1.666	1.406	1.866	1.566	1.439	1.312

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Resoluciones dictadas por la Sala Constitucional										
Total	10.793	13.925	13.150	15.391	16.368	16.145	18.803	19.527	21.038	17.878
Con lugar	3.409	6.710	4.053	5.507	5.056	5.818	4.146	4.380	4.953	2.906
Con lugar parcial					72	413	432	771	461	466
Sin lugar	3.040	2.923	3.277	3.453	4.503	4.144	3.944	4.304	5.077	4.928
Rechazados de fondo	1.255	1.162	1.585	1.579	1.600	1.257	1.098	1.028	1.105	797
Rechazados de plano	3.089	3.130	4.235	4.852	5.137	4.513	6.674	6.916	6.835	6.375
Hábeas corpus	1.318	1.260	1.537	1.770	1.132	1.041	1.280	1.385	1.512	1.532
Con lugar	175	183	221	446	168	104	166	197	184	141
Con lugar parcial					4	33	40	34	43	40
Sin lugar	686	647	782	718	584	624	628	680	750	806
Rechazados de fondo	172	125	156	131	92	70	50	46	92	33
Rechazados de plano	285	305	378	475	284	210	252	281	310	366
Recursos de amparo	9.202	12.429	11.317	13.333	14.962	14.882	17.113	17.781	19.151	15.909
Con lugar	3.215	6.506	3.814	5.034	4.854	5.704	3.958	4.163	4.752	2.743
Con lugar parcial					61	368	386	731	412	418
Sin lugar	2.325	2.242	2.461	2.707	3.875	3.490	3.285	3.600	4.301	4.093
Rechazados de fondo	1.009	972	1.368	1.397	1.454	1.147	1.001	925	958	709
Rechazados de plano	2.653	2.709	3.674	4.195	4.718	4.173	6.275	6.483	6.382	5.863
Acciones de inconstitucionalidad	272	236	295	288	274	222	329	317	290	362
Con lugar	19	21	18	27	34	10	22	20	17	22
Con lugar parcial					7	12	6	6	6	8
Sin lugar	29	34	34	28	44	30	31	24	26	28
Rechazadas de fondo	74	65	61	51	54	40	47	57	55	55
Rechazadas de plano	150	116	182	182	135	130	146	152	143	146
Movimientos ocurridos en las demandas por violencia doméstica										
Casos entrados	46.012	47.086	48.073	47.396	46.213	44.914	46.012	52.104	49.784	47.785
Casos terminados	46.349	47.922	50.918	47.242	45.884	50.571	52.933	53.175	57.547	54.951
Mantiene la medida provisional	16.745	16.956	18.239	16.491	15.971	16.338	16.203	17.451	18.842	20.121
No comparecencia de la víctima	15.222	15.331	10.846	9.666	9.302	8.458	7.307	7.232	7.592	3.142
Control ciudadano										
Casos en la Defensoría de los Habitantes										
Solicitudes de intervención				24.901		14.397	17.539	19.878	20.785	19.610
Investigaciones por denuncia	1.807	2.038	1.861	2.302	2.028	2.056	2.521	2.048	3.066	3.305
Denuncias en la Comisión Nacional del Consumidor										
	702	874	1.193	1.768	1.916	2.074	2.103	2.503	2.369	2.320
Audiencias públicas en la Aresep										
	118	128	79	57	81	189	255	299	170	294
Número de contralorías de servicios										
	160	175	165	171	190	197	81	90	94	89
Número de contralorías locales de la CCSS										
							85	80	77	73
Gobiernos locales										
Carga tributaria	0,42	0,44	0,45	0,46	0,53	0,53	0,58	0,62	0,61	0,61
Presión tributaria	35,4	37,4	37,3	37,9	40,9	38,3	34,8	35,3	37,0	37,8
Credenciales canceladas a autoridades municipales										
Alcaldes	0	0	4	3	18	6	7	3	11	9
Regidores	20	47	38	63	29	35	52	42	23	55
Síndicos	23	2	6	5	30	14	8	8	50	9
Concejales de distrito	0	29	17	9	14	26	17	10	16	46

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
(millones de colones del 2006)										
Ingresos totales	71.708	82.244	99.057	116.820	149.078	188.920	259.887	295.910	312.687	334.188
Ingresos corrientes	47.261	54.995	64.862	75.996	102.169	118.393	144.388	166.355	184.768	204.379
Ingresos de capital	24.447	27.249	34.195	40.825	12.689	21.299	4.779	37.916	34.827	33.998
Egresos totales	83.196	82.137	89.474	97.225	104.809	117.587	148.983	211.614	227.483	247.158
Por categoría										
<i>Gastos corrientes</i>	61.231	62.971	66.858	66.674	76.279	88.653	96.505	134.391	150.958	170.587
<i>Inversión real</i>	16.124	15.479	18.501	27.058	24.610	25.380	48.247	58.395	60.900	58.094
<i>Demás egresos</i>	5.841	3.688	4.116	3.492	3.919	3.554	4.232	18.828	15.625	18.476

Organización ciudadana

Número de organizaciones activas de la sociedad civil

Por tipo

Asociaciones civiles	15.386	15.926	16.938	17.990	18.950					
Sindicatos	282	207	265	259	252	221	265	271	281	254
<i>Número de afiliados a sindicatos</i>	155.906	164.709	157.666	166.954	164.842	159.862	168.579	178.554	195.950	190.442
Cooperativas	453	499	538	491	501	509	723	725		594
<i>Número de afiliados a cooperativas</i>	519.581	560.494		542.588	654.862	678.741	626.880	632.349		887.335
Asociaciones solidaristas activas	1.074	1.216	1.212	1.142	1.248	1.201	1.245	1.339	1.382	1.381
<i>Número de afiliados a asociaciones solidaristas</i>	187.548	194.215	197.312	207.080	222.138	245.113	266.974	248.228	253.179	271.972
Asociaciones de desarrollo comunal	1.790	2.506	2.705	2.754	2.821	2.809	2.974	2.814	3.210	3.331
Cámaras empresariales afiliadas a Uccaep	44	40	40	40	42	43	43	43	46	46

Seguridad pública y privada

Permisos de portación de armas de fuego	16.125	9.635	18.134	13.877	9.590	11.740	16.274	17.692	18.636	23.973
Personal de seguridad privada acreditado	1.550	2.246	10.446	9.525	9.926	19.620	18.857	20.632	24.782	25.960
Personal de seguridad pública	9.785	9.719	9.825	9.799	9.795	10.592	11.114	12.603	12.150	13.270

Criminalidad

(por 100.000 habitantes)										
Tasa de delitos dolosos contra la vida										
Excluyendo agresión	51	69	69	72	73	78	95	103	105	86
Incluyendo agresión	188	215	223	214	210	225	247	268	280	245
Tasa de homicidios dolosos	7,6	7,0	6,2	6,9	7,7	8,0	11,1	11,3	11,3	9,7
Tasa de víctimas de homicios dolosos	6,4	7,2	6,6	7,4	8,0	8,2	11,7	11,8	11,5	10,3
Tasa de delitos sexuales	113,6	127,0	134,4	121,5	115,2	121,5	126,7	142,3	140,2	164,3
Víctimas de homicidio	258	300	280	319	351	369	512	525	527	474
Por sexo										
<i>Hombres</i>	220	254	238	262	306	332	452	466	466	410
<i>Mujeres</i>	38	46	42	57	45	37	60	59	61	64
Víctimas de homicidio por arma de fuego	134	156	164	196	217	226	349	338	349	300

INDICADORES INTERNACIONALES

POSICIÓN DE COSTA RICA EN EL MUNDO Y EN LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Indicadores sociales									
Índice de brecha de género									
Valor del índice				0,69	0,70	0,71	0,72	0,72	0,73
Posición en América Latina y el Caribe				3	3	5	5	3	3
Posición en el mundo				30	28	32	27	28	25
Total de países				115	128	130	134	134	135
Índice de empoderamiento político de las mujeres									
Valor del índice				0,28	0,28	0,28	0,28	0,33	0,34
Posición en América Latina y el Caribe				1	1	3	3	1	1
Posición en el mundo				15	16	20	20	14	14
Total de países				115	128	130	134	134	135
Índice de desarrollo humano (IDH)									
Valor del índice	0,832	0,834	0,838	0,841	0,846	0,847	0,854	0,725	0,744
Posición en América Latina y el Caribe	4	5	5	5	5	7	9	8	12
Posición en el mundo	42	45	47	48	48	50	54	62	69
Total de países	175	177	177	177	176	179	182	169	
Índice de pobreza humana (IPH)									
Valor del índice (%)	4,40	4,40	4,00	4,40	4,40	3,80	3,70		
Posición en América Latina y el Caribe	4	4	3	4	5	4	4		
Posición en el mundo	4	4	3	4	5	10	11		
Total de países	94	95	103	102	95	135	135		
Índice de desarrollo humano relativo al género (IDG)									
Valor del índice	0,824	0,823	0,829	0,831	0,842	0,844	0,848		
Posición en América Latina y el Caribe	4	5	5	4	5	7	5		
Posición en el mundo	41	44	44	42	47	49	47		
Total de países	144	144	140	136	157	157	155		
Índice de potenciación de género									
Valor del índice	0,670	0,664	0,668	0,675	0,680	0,690	0,685		
Posición en América Latina y el Caribe	2	2	2	2	4	4	3		
Posición en el mundo	19	19	19	21	24	27	27		
Total de países	70	78	80	75	93	108	109		

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Indicadores económicos									
Índice de libertad económica									
Valor del índice	67,0	66,4	66,1	65,9	64,0	64,2	66,4	65,9	67,3
Posición en América Latina y el Caribe	8	8	8	7	10	8	8	9	9
Posición en el mundo	41	40	37	42	49	46	46	54	49
Total de países	156	155	155	157	157	179	179	179	179
Índice de libertad comercial									
Valor del índice	70,0	70,0	70,0	59,4	59,0	60,0	60,3	59,3	58,2
Posición en América Latina y el Caribe	8	8	8	14	15	14	20	20	20
Posición en el mundo	43	41	38	80	88	84	110	120	126
Total de países	156	155	155	157	157	157	178	179	179
Libertad de comercio internacional									
Valor del índice	77,6	76,4	73,4	77,4	82,4	81,8	81,8	82,5	85,2
Posición en América Latina y el Caribe	3	3	6	4	2	3	5	9	3
Posición en el mundo	36	42	63	53	39	44	53	63	46
Total de países	156	155	155	157	157	157	178	179	179
Libertad fiscal									
Valor del índice	83,2	83,0	83,0	83,0	83,0	82,9	82,8	82,4	82,3
Posición en América Latina y el Caribe	11	12	10	10	8	10	9	9	11
Posición en el mundo	30	34	36	36	40	46	52	57	63
Total de países	156	155	155	157	157	157	178	179	179
Libertad de inversión									
Valor del índice	70,0	70,0	70,0	70,0	70,0	70,0	70,0	70,0	70,0
Posición en América Latina y el Caribe	5	5	4	4	5	5	4	5	5
Posición en el mundo	17	17	18	18	20	27	27	38	38
Total de países	156	155	155	157	157	157	179	179	179
Libertad financiera									
Valor del índice	50,0	50,0	50,0	50,0	40,0	40,0	50,0	50,0	50,0
Posición en América Latina y el Caribe	15	16	17	15	19	18	14	13	16
Posición en el mundo	60	65	64	61	108	104	73	72	70
Total de países	156	155	155	157	157	157	178	179	179
Libertad frente a la corrupción									
Valor del índice	45,0	45,0	43,0	49,0	42,0	41,0	50,0	51,0	53,0
Posición en América Latina y el Caribe	7	7	8	5	6	5	8	8	8
Posición en el mundo	55	54	53	42	55	54	48	50	42
Total de países	156	155	155	157	157	157	179	179	179
Índice Networked Readiness (NRI)									
Valor del índice	3,46	3,17	2,80	3,77	3,87	3,99	3,95	4,05	4,05
Posición en América Latina y el Caribe	4	6	9	6	6	5	4	3	4
Posición en el mundo	49	61	69	56	60	56	49	46	46
Total de países	102	104	155	122	127	134	133	138	138
Índice de competitividad global									
Valor del índice		4,12	3,72	4,25	4,11	4,23	4,25	4,31	4,27
Posición en América Latina y el Caribe	6	3	7	3	5	5	4	3	4
Posición en el mundo	51	50	64	53	63	59	55	56	61
Total de países	102	104	117	125	131	134	133	139	142
Satisfacción con la economía									
Valor porcentual	17	30	25		26		32	33	
Posición en América Latina y el Caribe	7	2	9		9		8	7	
Total de países	17	18	18		18		18	18	

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Indicadores ambientales									
Índice de desempeño ambiental (EPI)									
<i>Valor del índice</i>	68,5	69,3	69,0	68,6	68,4	68,6	69,0	69,03	
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>	1	1	1	1	1	1	1	1	
<i>Posición en el mundo</i>	3	3	4	6	8	8	7	5	
<i>Total de países</i>	132	132	132	132	132	132	132	132	
Índice de la huella ecológica									
<i>Valor del índice</i>		2,10		2,00		2,27		2,69	
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>		13		16		14		14	
<i>Posición en el mundo</i>		87		88		65		62	
<i>Total de países</i>		146		147		150		152	
Índice de biocapacidad									
<i>Valor del índice</i>		1,60		1,50		1,84		2,33	
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>		16		15		15		11	
<i>Posición en el mundo</i>		70		69		69			
<i>Total de países</i>		148		146		150		152	
Indicadores políticos									
Índice de libertad en el mundo (DP, LC)^{a/}									
<i>Valor del índice [DP(0-40), LC(0-60)]^{b/}</i>	(38,52)	(38,52)	(38,54)	(38,54)	(38,53)	(38,53)	(38,53)		
<i>Calificación en América Latina y el Caribe</i>	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre
<i>Calificación en el mundo</i>	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre
<i>Total de países</i>	192	192	192	194	193	193	193	194	194
Apoyo a la democracia									
<i>Valor porcentual</i>	77	67	73	75	83	67	74	72	65
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>	2	3	3	2	1	5	2	3	
<i>Total de países</i>	17	18	18	18	18	18	18	18	18
Satisfacción con la democracia									
<i>Valor porcentual</i>	46	47	39	48	47	44	63	61	44
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>	1	1	5	4	4	4	2	2	
<i>Total de países</i>	17	18	18	18	18	18	18	18	18
Índice de libertad de prensa^{c/}									
<i>Valor del índice</i>	De 11 a 20	19	19	18	20	19	19	19	18
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>	Libre	9	7	5	6	5	5	4	4
<i>Posición en el mundo</i>	Libre	37	35	27	33	30	29	29	23
<i>Total de países</i>	198	193	194	194	195	195	195	195	196
Índice de percepción de la corrupción									
<i>Valor del índice</i>	4,3	4,9	4,2	4,1	5,0	5,1	5,3		4,80
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>	5	4	4	5	7	8	8		5
<i>Posición en el mundo</i>	50	41	51	55	46	48	43		50
<i>Total de países</i>	133	146	159	163	180	180	180		183

a/ DP: Derechos políticos, LC: Libertades civiles.

b/ Corresponde a los subpuntuajes agregados. En derechos políticos el máximo puntaje es 40, y en libertades civiles el máximo puntaje es de 60.

c/ Para los años 2002 y 2003 el informe oficial de Freedom House no cuenta con un ranking asociado para los países; únicamente se especifica si el país es libre o no.

APORTE ESPECIAL

ESTADÍSTICAS CENSALES

	1973	1984	2000	2011
Características demográficas				
Población total	1.871.780	2.416.809	3.810.179	4.301.712
0 a 4 años	258.939	322.822	376.584	338.717
5 a 12 años	461.810	452.147	668.849	573.359
13 a 17 años	241.583	277.333	412.983	398.907
18 a 24 años	251.896	372.380	493.182	572.503
25 a 34 años	224.514	379.020	592.490	711.321
35 a 64 años	367.035	505.135	1.052.759	1.395.193
65 años y más	66.003	107.972	213.332	311.712
Hombres	938.535	1.208.216	1.902.614	2.106.063
0 a 4 años	131.250	164.912	192.287	172.943
5 a 12 años	235.240	230.602	342.956	291.582
13 a 17 años	120.857	139.336	209.462	199.532
18 a 24 años	124.879	184.695	247.732	283.775
25 a 34 años	110.947	186.794	292.784	344.724
35 a 64 años	182.656	249.838	516.649	668.677
65 años y más	32.706	52.039	100.744	144.830
Mujeres	933.245	1.208.593	1.907.565	2.195.649
0 a 4 años	127.689	157.910	184.297	165.774
5 a 12 años	226.570	221.545	325.893	281.777
13 a 17 años	120.726	137.997	203.521	199.375
18 a 24 años	127.017	187.685	245.450	288.728
25 a 34 años	113.567	192.226	299.706	366.597
35 a 64 años	184.379	255.297	536.110	726.516
65 años y más	33.297	55.933	112.588	166.882
(porcentajes)				
Población total	1.871.780	2.416.809	3.810.179	4.301.712
0 a 4 años	13,8	13,4	9,9	7,9
5 a 12 años	24,7	18,7	17,6	13,3
13 a 17 años	12,9	11,5	10,8	9,3
18 a 24 años	13,5	15,4	12,9	13,3
25 a 34 años	12,0	15,7	15,6	16,5
35 a 64 años	19,6	20,9	27,6	32,4
65 años y más	3,5	4,5	5,6	7,2
Hombres	938.535	1.208.216	1.902.614	2.106.063

	1973	1984	2000	2011
0 a 4 años	14,0	13,6	10,1	8,2
5 a 12 años	25,1	19,1	18,0	13,8
13 a 17 años	12,9	11,5	11,0	9,5
18 a 24 años	13,3	15,3	13,0	13,5
25 a 34 años	11,8	15,5	15,4	16,4
35 a 64 años	19,5	20,7	27,2	31,8
65 años y más	3,5	4,3	5,3	6,9
Mujeres	933.245	1.208.593	1.907.565	2.195.649
0 a 4 años	13,7	13,1	9,7	7,6
5 a 12 años	24,3	18,3	17,1	12,8
13 a 17 años	12,9	11,4	10,7	9,1
18 a 24 años	13,6	15,5	12,9	13,2
25 a 34 años	12,2	15,9	15,7	16,7
35 a 64 años	19,8	21,1	28,1	33,1
65 años y más	3,6	4,6	5,9	7,6
(habitantes por kilómetro cuadrado)				
Densidad de población	36,6	47,3	74,6	84,2
(porcentajes)				
Población urbana	40,6	50,4	59,0	72,8
Población total en viviendas individuales	1.853.356	2.404.530	3.790.875	4.283.063
(porcentajes)				
Hogares individuales por sexo de la jefatura	330.857	512.673	959.144	1.236.981
Masculina	83,6	82,5	77,3	70,0
Femenina	16,4	17,5	22,7	30,0
Tipos de hogares	330.857	512.673	959.144	1.236.981
Nuclear conyugal sin hijos	6,1	6,9	8,7	10,7
Nuclear conyugal con hijos	50,1	51,2	49,6	41,8
Nuclear monoparental	8,0	8,6	11,2	13,8
Nuclear conyugal extenso sin hijos	1,8	1,6	1,4	1,5
Nuclear conyugal extenso con hijos	14,1	12,2	9,2	8,5
Nuclear monoparental extenso	6,0	5,4	5,1	6,1
Jefe más otros familiares, extenso	3,8	3,2	2,9	3,3
Compuesto	4,6	4,8	3,1	2,3
Unipersonal	4,9	5,6	8,0	11,3
No familiares	0,7	0,6	0,8	0,8
Educación				
(porcentajes)				
Tasa de analfabetismo				
Total	10,2	6,9	4,8	2,4
Hombres	10,2	7,0	5,0	2,5
Mujeres	10,3	6,9	4,5	2,3
(porcentajes)				
Población de 15 años y más por nivel de instrucción				
Total	1.047.314	1.532.311	2.593.372	3.233.882
Sin instrucción	11,7	8,0	5,5	3,6
Primaria incompleta	41,6	27,1	18,8	13,2
Primaria completa	23,4	28,4	29,7	25,4

	1973	1984	2000	2011
<i>Secundaria incompleta</i>	13,3	16,5	20,8	22,5
<i>Secundaria completa</i>	4,5	10,8	9,8	16,0
<i>Superior</i>	5,4	9,2	15,4	19,3
Hombres	519.717	757.476	1.280.417	1.563.445
<i>Sin instrucción</i>	11,9	8,1	5,8	3,8
<i>Primaria incompleta</i>	41,1	26,6	18,6	13,0
<i>Primaria completa</i>	23,6	29,2	30,5	26,4
<i>Secundaria incompleta</i>	13,1	16,3	20,6	23,0
<i>Secundaria completa</i>	4,6	10,1	9,4	15,4
<i>Superior</i>	5,7	9,7	15,1	18,4
Mujeres	527.597	774.835	1.312.955	1.670.437
<i>Sin instrucción</i>	11,6	7,8	5,2	3,5
<i>Primaria incompleta</i>	42,0	27,6	18,9	13,4
<i>Primaria completa</i>	23,2	27,5	29,0	24,4
<i>Secundaria incompleta</i>	13,5	16,7	21,0	22,1
<i>Secundaria completa</i>	4,5	11,6	10,1	16,5
<i>Superior</i>	5,2	8,7	15,7	20,1

(porcentajes)

Asistencia a la educación regular en la población de 5 años y más

Total	543.557	593.638	1.153.291	1.194.587
<i>5 a 12 años</i>	85,7	77,1	88,2	91,8
<i>13 a 17 años</i>	51,8	46,7	68,1	75,5
<i>18 a 24 años</i>	20,4	20,2	33,4	36,7
<i>25 años y más</i>	3,2	4,0	6,3	6,5
Hombres	277.454	302.474	576.358	583.287
<i>5 a 12 años</i>	85,5	77,1	88,0	91,8
<i>13 a 17 años</i>	52,9	46,9	67,0	74,6
<i>18 a 24 años</i>	21,6	20,7	31,7	34,2
<i>25 años y más</i>	3,4	4,3	6,1	6,0
Mujeres	266.103	291.164	576.933	611.300
<i>5 a 12 años</i>	86,0	77,1	88,3	91,9
<i>13 a 17 años</i>	50,7	46,5	69,2	76,5
<i>18 a 24 años</i>	19,2	19,8	35,1	39,3
<i>25 años y más</i>	3,1	3,7	6,6	6,9
Razón hombres/mujeres				
<i>5 a 12 años</i>	103,0	104,0	104,9	103,3
<i>13 a 17 años</i>	104,5	101,8	99,7	97,5
<i>18 a 24 años</i>	110,5	102,6	91,3	85,5
<i>25 años y más</i>	109,7	112,2	89,4	81,0

(años)

Años promedio de escolaridad en la población de 18 años y más

Total	5,1	6,5	7,6	8,7
<i>18 a 24 años</i>	6,3	7,9	8,2	9,6
<i>25 a 34 años</i>	5,6	7,6	8,2	9,6
<i>35 a 64 años</i>	4,2	5,2	7,5	8,6
<i>65 años y más</i>	3,3	3,5	4,3	5,7
Hombres	5,1	6,5	7,5	8,6
<i>18 a 24 años</i>	6,3	7,7	8,0	9,3
<i>25 a 34 años</i>	5,7	7,6	8,1	9,3
<i>35 a 64 años</i>	4,2	5,4	7,5	8,6
<i>65 años y más</i>	3,3	3,5	4,3	5,9
Mujeres	5,0	6,4	7,6	8,8

	1973	1984	2000	2011
18 a 24 años	6,4	8,0	8,5	9,9
25 a 34 años	5,6	7,5	8,4	9,9
35 a 64 años	4,1	5,1	7,5	8,6
65 años y más	3,3	3,5	4,3	5,6

Servicios básicos de la población

(personas que habitan en viviendas individuales y porcentajes de personas)

Abastecimiento de agua	1.853.356	2.404.530	3.790.875	4.283.063
Acueducto	77,4	86,0	88,9	92,9
Pozo	8,4	8,1	5,7	4,0
Lluvia u otros medios	14,2	6,0	5,4	3,0
Disposición de excretas	1.853.356	2.404.530	3.790.875	4.283.063
Alcantarillado o tanque séptico	41,4	64,2	88,8	95,3
Pozo negro o letrín	46,8	31,9	9,4	3,3
Otro tipo	1,0	0,4	0,8	1,1
No tiene	10,8	3,5	1,0	0,4
Cobertura del servicio de electricidad	1.853.356	2.404.530	3.790.875	4.283.063
Electricidad	64,6	81,9	96,7	98,6
Otro tipo	33,1	15,4	n.d.	0,3
No tiene	2,3	2,7	3,3	1,1
Combustible utilizado para cocinar	1.853.356	2.404.530	3.790.875	4.283.063
Electricidad	32,1	45,5	55,0	53,4
Leña o carbón	50,3	44,6	13,2	8,1
Gas	6,3	8,7	31,4	38,0
Otro	10,8	0,9	0,1	0,1
Ninguno (no cocina)	0,5	0,4	0,3	0,4
Hacinamiento	1.853.353	2.404.530	3.790.875	4.283.063
Sí	46,0	24,4	12,4	8,3
No	54,0	75,6	87,6	91,7

Servicios básicos de la vivienda

(viviendas individuales y porcentajes de viviendas)

Abastecimiento de agua	330.857	500.030	935.289	1.211.964
Acueducto	78,2	86,9	89,4	93,1
Pozo	8,0	7,4	5,5	4,0
Lluvia u otros medios	13,8	5,7	5,2	3,0
Disposición de excretas	330.857	500.030	935.289	1.211.964
Alcantarilla, cloaca o tanque séptico	44,3	66,5	89,4	95,6
Pozo negro o letrina	43,6	29,2	8,6	3,0
Otro tipo	1,1	0,4	0,7	0,9
No tiene	11,1	3,9	1,2	0,4
Cobertura del servicio de electricidad	330.857	500.030	935.289	1.211.964
Electricidad	66,3	83,1	96,8	98,6
Otro tipo	31,3	14,2	n.d.	0,3
No tiene	2,4	2,7	3,2	1,1
Combustible utilizado para cocinar	330.857	500.030	935.289	1.211.964

	1973	1984	2000	2011
Electricidad	34,1	48,6	56,7	54,4
Leña o carbón	45,4	39,4	11,9	7,3
Gas	7,1	9,9	30,5	37,2
Otro	11,7	1,1	0,1	0,1
Ninguno (no cocina)	1,7	1,0	0,9	0,9
Hacinamiento	330.857	500.030	935.289	1.211.964
Sí	33,3	16,8	7,9	5,2
No	66,7	83,2	92,1	94,8

Características de empleo

Condición de actividad de la población de 15 años y más

Total	1.047.314	1.532.311	2.593.372	3.233.882
<i>Ocupados</i>	526.952	731.436	1.291.266	1.670.632
<i>Desempleados</i>	33.744	52.112	60.563	58.838
<i>Fuera de la fuerza de trabajo</i>	486.618	748.763	1.241.543	1.504.412
Hombres	519.717	757.476	1.280.417	1.563.445
<i>Ocupados</i>	421.632	566.578	914.177	1.087.109
<i>Desempleados</i>	30.034	42.483	51.059	40.156
<i>Fuera de la fuerza de trabajo</i>	68.051	148.415	315.181	436.180
Mujeres	527.597	774.835	1.312.955	1.670.437
<i>Ocupadas</i>	105.320	164.858	377.089	583.523
<i>Desempleadas</i>	3.710	9.629	9.504	18.682
<i>Fuera de la fuerza de trabajo</i>	418.567	600.348	926.362	1.068.232

(porcentajes)

Tasa neta de participación en la población de 15 años y más

Total	53,5	51,1	52,1	53,5
15 a 17 años	39,1	32,7	20,2	8,4
18 a 24 años	56,8	53,0	54,2	48,8
25 a 34 años	61,2	61,4	65,2	71,0
35 a 64 años	56,3	54,8	59,0	63,3
65 años y más	30,3	20,4	13,4	13,5
Hombres	86,9	80,4	75,4	72,1
15 a 17 años	61,1	52,1	31,6	13,3
18 a 24 años	85,7	79,8	74,0	64,1
25 a 34 años	97,6	93,5	92,1	90,7
35 a 64 años	96,2	89,3	86,8	87,1
65 años y más	57,1	38,9	24,8	23,6
Mujeres	20,7	22,5	29,4	36,1
15 a 17 años	17,3	13,2	8,4	3,5
18 a 24 años	28,3	26,7	34,3	33,8
25 a 34 años	25,6	30,2	38,8	52,4
35 a 64 años	16,7	21,0	32,2	41,4
65 años y más	3,9	3,1	3,3	4,6

Tasa de desempleo abierto en la población de 15 años y más

Total	6,0	6,7	4,5	3,4
<i>Hombres</i>	6,6	7,0	5,3	3,6
<i>Mujeres</i>	3,4	5,5	2,5	3,1

APORTE ESPECIAL

ESTADÍSTICAS ELECTORALES

	1970	1974	1978	1982	1986	1990	1994	1998	2002*	2006	2010
Elecciones presidenciales											
Índice de nacionalización partidaria	0,95	0,91	0,96	0,96	0,96	0,96	0,98	0,92	0,93	0,91	0,92
Índice de volatilidad	9,3	23,9	53,9	19,4	13,1	5,8	4,4	5,8	28,9	36,0	21,0
Juntas receptoras de votos (personas)	3.368	4.815	5.097	5.638	6.751	7.597	8.365	6.080	6.681	6.163	6.617
Electores inscritos	675.285	875.041	1.058.455	1.261.127	1.486.474	1.692.050	1.881.348	2.045.980	2.279.851	2.550.613	2.822.491
Por sexo											
Hombres				642.551	749.153	848.728	941.405	1.027.444	1.141.698	1.275.056	1.409.411
Mujeres				618.576	737.321	843.322	939.943	1.018.536	1.138.153	1.275.557	1.413.080
Votos recibidos	562.766	699.340	860.206	991.679	1.216.300	1.384.326	1.525.979	1.431.913	1.569.418	1.662.857	1.950.847
Válidos	540.045	678.157	831.141	966.576	1.185.222	1.349.014	1.490.097	1.388.698	1.529.845	1.623.992	1.911.333
Nulos	18.153	16.160	23.691	20.241	26.029	29.919	30.663	36.318	32.332	30.422	32.555
En blanco	4.568	5.023	5.374	4.862	5.049	5.393	5.219	6.897	7.241	8.443	6.959
Por sexo											
Hombres				514.877	620.340	699.642	757.188	699.980	756.111	788.722	928.093
Mujeres				476.802	595.960	684.684	768.791	731.933	813.307	874.135	1.022.754
(porcentajes)											
Abstencionismo	16,7	20,1	18,8	21,4	18,2	18,2	18,9	30,0	31,2	34,8	30,9
Por sexo											
Hombres				19,9	17,2	17,6	19,6	31,9	33,8	38,1	34,2
Mujeres				22,9	19,2	18,8	18,2	28,1	28,5	31,5	27,6
Distancia entre el partido ganador y el segundo lugar											
Número de votos	73.511	88.460	55.539	243.187	77.880	58.150	28.011	33.326	115.247	18.169	417.639
Porcentaje	13,6	13,0	6,7	25,2	6,6	4,3	1,9	2,4	7,5	1,1	22,0
Partidos políticos que participan en la elección	5	8	8	6	6	7	7	13	13	14	9
Partido ganador de las elecciones	PLN	PLN	Coalición Unidad	PLN	PLN	PUSC	PLN	PUSC	PUSC	PLN	PLN
Porcentaje de votos obtenido por el partido ganador ^{a/}	54,8	43,4	50,5	58,8	52,3	51,5	49,6	47,0	38,6	40,9	46,9

	1970	1974	1978	1982	1986	1990	1994	1998	2002*	2006	2010
Elecciones legislativas											
Índice de nacionalización partidaria	0,93	0,88	0,90	0,9	0,92	0,91	0,9	0,87	0,85	0,84	0,87
Número efectivo de partidos parlamentarios (NEP)	2,2	3,1	2,4	2,3	2,2	2,2	2,3	2,6	3,7	3,3	3,9
Número de partidos políticos que participan en la elección	9	12	15	16	13	14	15	23	18	27	18
Partidos políticos que alcanzan representación parlamentaria	4	8	5	5	5	5	5	7	5	8	8
Votos recibidos	562.678	699.042	859.888	991.566	1.216.053	1.383.956	1.525.624	1.430.579	1.569.338	1.662.899	1.950.708
Válidos	530.425	664.964	820.560	955.990	1.172.199	1.336.172	1.475.593	1.383.527	1.521.854	1.613.961	1.899.825
Nulos	21.380	21.111	25.731	24.560	30.667	32.723	33.702	32.709	28.461	34.286	30.806
En blanco	10.873	12.967	13.597	11.016	13.187	15.061	16.329	14.343	19.023	14.652	20.077
Escaños parlamentarios											
Partido político con la mayoría de escaños		PLN	ninguno	ninguno	PLN	PLN	PUSC	ninguno	ninguno	ninguno	ninguno
ninguno											
Escaños de la primera fuerza partidaria en la Asamblea Legislativa	32	27	27	33	29	29	28	27	19	25	24
Escaños de la segunda mayor fuerza partidaria en la Asamblea Legislativa	22	16	25	18	25	25	25	23	17	17	11
Representación femenina											
Número de escaños	4	4	5	4	7	8	8	11	20	22	22
Porcentaje del total de escaños	7,0	7,0	8,8	7,0	12,3	14,0	14,0	19,3	35,1	38,6	38,6
Elecciones municipales											
Cantidad de alcaldes del partido oficialista									48	59	59
Control partidario de alcaldías y concejos municipales											
Unido									6	22	10
Dividido con primera minoría									54	41	54
Dividido moderado									16	12	13
Fragmentado									5	6	5
Juntas receptoras de votos									6.819	4.852	5.250
(personas)											
Electores inscritos									2.331.459	2.603.770	2.865.509
Por sexo											
Hombres									1.166.216	1.300.955	1.430.519
Mujeres									1.165.243	1.302.815	1.434.990
Votos recibidos para alcaldías									531.659	620.614	799.171
Válidos									513.691	605.195	782.354
Nulos									12.940	11.064	13.281
En blanco									5.028	4.355	3.536
Por sexo											
Hombres									271.320	304.492	394.455
Mujeres									260.339	316.122	404.716
(porcentajes)											
Abstencionismo											
Por sexo											
Hombres									76,7	76,6	72,4
Mujeres									77,7	75,7	71,8

a/ En el año 2002 ninguna de las nóminas superó el 40% de los votos válidamente emitidos en las elecciones de febrero, por lo que se ordenó una segunda votación entre las nóminas de los partidos Unidad Social Cristiana y Liberación Nacional. Los datos de este compendio corresponden a las elecciones de febrero del 2002.

FUENTES, DEFINICIONES Y NOTAS TÉCNICAS

Variables sociales

Nombre	Fuente	Nota técnica
Abortos atendidos en hospitales de la CCSS	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Expulsión o extracción de toda (completa) o cualquier parte de la placenta (incompleta), o membranas sin un feto identificable o con una defunción fetal o recién nacido sin posibilidad de sobrevivir, que pesa menos de 500 gramos. En ausencia de conocimiento del peso puede utilizarse una estimación de la duración de la gestación, de menos de 22 semanas completas (154 días), teniendo en cuenta desde el primer día del último período menstrual normal o, si no se conociera el período de gestación, la talla menor de 25 centímetros, de coronilla a talón.</i>
Acciones formativas en el INA	INA. Dirección de Planificación y Evaluación. Departamento de Planes y Estadísticas	<i>El término acción formativa se emplea como sinónimo de módulo y es la estrategia empleada para responder a las necesidades de formación o capacitación de los diferentes grupos de población y empresas.</i> Sector económico: no incluye talleres públicos. A partir del 2008 se amplía los programas y módulos en servicios, tales como Inglés, Informática, Turismo, Construcción y Mecánica de precisión.
Aprestamiento de niños de primer grado	Elaboración propia con datos del Ministerio de Educación. División de Planeamiento. Departamento de Estadística	<i>Porcentaje de niños de primer grado que recibieron educación preescolar el año anterior.</i> Se calcula como la razón de la matrícula en preparatoria del año i-1 entre la diferencia de la matrícula de primer grado y de repitentes en primer grado del año i.
Aprobados en acciones formativas en el INA	INA. Dirección de Planificación y Evaluación. Departamento de Planes y Estadísticas	<i>Cantidad de personas que aprobaron los módulos o acciones formativas.</i> Para obtener la condición de aprobado, el alumno debe cumplir las exigencias técnicas y administrativas establecidas en relación con una acción formativa. Sector económico: no incluye talleres públicos.
Área de construcción	INEC. Estadísticas de la construcción	<i>Áreas en metros cuadrados de construcción de viviendas, comercio y oficinas, industrias y otros.</i> Esta información se extrae de los permisos de construcción extendidos por las municipalidades del país. A partir del año 2007 se realizan cambios en el registro de la información. Para efectos de mantener una clasificación similar a la anterior se registra la siguiente información en comercio y oficinas: locales comerciales, edificios administrativos, oficinas, hoteles, albergues, moteles, galiones, cobertizos y alares; en industrias: fábricas, industria, ingenios, bodegas, talleres y departamentos de materiales; en otros: muros, tapias, vallas, salas de reuniones públicas, centros educativos, canchas, césped, parques y otros. En vivienda familiar se registran: casas y viviendas y en viviendas multifamiliar se registran: apartamentos y condominios.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Asegurados directos activos en seguro de salud	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Población ocupada que cotiza para el seguro de salud.</i> Incluye asalariados y no asalariados (cuenta propia y convenios especiales). A partir del año 2003 se utiliza la nueva clasificación por rama de actividad (CIU-3). A partir del 2004 se registra la rama de actividad a los trabajadores de cuenta propia.
Asegurados directos activos en régimen de seguro de pensiones	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Población ocupada que cotiza en el régimen de seguro de pensiones.</i>
Asegurados directos en seguro de salud	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Población total que cotiza en el seguro de salud.</i> Incluye ocupados, pensionados y por cuenta del Estado. Las cifras de asegurados por cuenta del Estado se vieron afectadas a partir de 1996, dadas las variaciones que sufrieron los niveles de pobreza registrados por la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, por efecto de cambios en la canasta básica.
Asegurados del seguro de riesgos del trabajo	INS. Boletines estadísticos del seguro de riesgos del trabajo	<i>Población cubierta por el seguro de riesgos del trabajo.</i>
Asistencia a la educación regular en edades de 14 a 17 años	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Porcentaje de la población de 14 a 17 años que se encuentra dentro del sistema regular de enseñanza, independientemente del nivel o año que cursa.</i> A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión.
Bonos de vivienda familiar pagados	Banhvi. Departamento de Comunicaciones	<i>Cantidad de bonos de vivienda pagados por el Sistema Financiero Nacional de la Vivienda.</i>
Camas de hospital por habitante	CCSS. Área de Estadísticas en Salud	<i>Cantidad de camas de hospital por cada mil habitantes.</i> Una cama hospitalaria es aquella dispuesta para el alojamiento de un paciente internado durante las 24 horas del día. Se consideran camas hospitalarias las dedicadas a la atención regular de los pacientes internados, las de aislamiento y las cunas e incubadoras de Pediatría.
Cesáreas practicadas en hospitales de la CCSS	CCSS. Área de Estadísticas en Salud	<i>Cantidad de intervenciones quirúrgicas que tienen por objeto extraer el producto de la concepción, vivo o muerto, de 22 semanas cumplidas o más, así como los anexos ovulares, a través de laparotomía e incisión en la pared uterina.</i>
Cobertura de la PEA por seguro de pensiones	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Población económicamente activa que está cubierta por el seguro de pensiones.</i> Desde 1998 las cifras muestran un crecimiento, debido a que a partir de ese año se hizo obligatoria, para la categoría de cuenta propia, la cotización en el régimen de pensiones. La CCSS realiza sus estimaciones con datos de las Encuestas de Hogares, del INEC. A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión.
Cobertura de la PEA por seguro de salud	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Población económicamente activa que está cubierta por el seguro de salud.</i> La CCSS realiza sus estimaciones con datos de las Encuestas de Hogares, del INEC. A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión.
Cobertura de seguro de riesgos del trabajo	INS. Boletines estadísticos del seguro de riesgos del trabajo	<i>Población asalariada ocupada que está cubierta por el seguro de riesgos del trabajo.</i> Relaciona la población asegurada con la población asalariada ocupada.
Cobertura de vacunación en niños	Ministerio de Salud. Unidad de Vigilancia de la Salud	<i>Porcentaje de cobertura de vacunación en niños y niñas menores de un año, tercera dosis en el caso de la poliomielitis, y niños y niñas de un año en sarampión, rubéola y paperas.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Cobertura en educación primaria	MEP	<i>Porcentaje de la población que se encuentra dentro del sistema tradicional de enseñanza, en los niveles de I y II ciclo.</i> En el 2010 el MEP ajustó las edades oficiales para cada nivel, con base en la reforma al Reglamento de Matrícula y Traslado de estudiantes. La cobertura en primaria fue calculada con la población de 6 a 11 años. La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de septiembre 2008.
Cobertura de educación secundaria	MEP	<i>Porcentaje de la población que se encuentra dentro del sistema tradicional de enseñanza, en los niveles de III ciclo y educación diversificada.</i> En el 2010 el MEP ajustó las edades oficiales para cada nivel, con base en la reforma al Reglamento de Matrícula y Traslado de estudiantes. La cobertura en secundaria fue calculada con la población de 12 a 16 años. La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de septiembre 2008.
Coefficiente de Gini	Estimación propia a partir de la Encuesta de Hogares, INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Medida numérica agregada de la desigualdad de los ingresos, que varía de 0 (igualdad perfecta) a 1 (desigualdad perfecta). Cuanto más elevado es el coeficiente, mayor es la desigualdad en la distribución de los ingresos; contrariamente, cuanto más bajo sea el valor, más equitativa es la distribución.</i> La serie fue recalculada. Se ordena y se acumula a las personas según su ingreso per cápita. Las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión. A partir de 2010 se usa el ingreso neto per cápita del hogar, con ajustes para mantener la consistencia con la pobreza.
Consultas en seguro de salud por habitante	CCSS	<i>Promedio de atenciones regulares de salud por habitante, proporcionadas por un profesional calificado a una persona no hospitalizada.</i> Una misma persona puede tener varias consultas en un año por la misma causa o por causas diferentes, o consultar por varias causas en la misma consulta.
Consultas totales del seguro de salud	CCSS	<i>Atención regular de salud impartida por personal calificado, tanto en consulta externa como en urgencias, a una persona no hospitalizada.</i> Una misma persona puede tener varias consultas en un año por la misma causa o por causas diferentes, o consultar por varias causas en la misma consulta. Las consultas de urgencia incluyen los casos que no se consideran urgencias pero que son atendidos en este servicio.
Costo por consulta del seguro de salud	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Costo anual promedio de una consulta para un asegurado en el seguro de salud.</i>
Defunciones totales	INEC. Sección Estadísticas Vitales	<i>Defunción es la desaparición permanente de todo tipo de signo de vida, cualquiera que sea el tiempo transcurrido desde el nacimiento (cesación postnatal de las funciones vitales sin posibilidad de resucitar). Por tanto, esta definición excluye las defunciones fetales.</i>
Densidad de población	Elaboración propia con datos del Centro Centroamericano de Población, UCR	<i>Habitantes por kilómetro cuadrado.</i> Número total de habitantes dividido por la superficie. Para el cálculo se utilizaron 51.100 km ² de territorio nacional. La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de septiembre de 2008.
Desgranamiento por nivel	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Porcentaje de la población de una cohorte que no termina con éxito el nivel de educación regular. Supone el seguimiento de la disminución de una cohorte que se matricula en el primer año del primer ciclo, hasta la culminación de un nivel determinado que puede ser primaria, tercer ciclo o educación diversificada. Para el cálculo de primaria se toma la matrícula del año "n" del nivel de sexto grado y se divide por la matrícula del año "n-5" y se multiplica por 100. Si (n=2008) entonces (n-5=2003).</i> No considera deserción y repitencia. Los cálculos son realizados con datos de horario diurno.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Días de incapacidad otorgados por institución	CCSS e INS	<i>Cantidad de días en que un grupo de personas está imposibilitado o no facultado para desempeñar sus funciones como trabajador.</i> En el caso de la CCSS se refiere a enfermedad y maternidad; el régimen de enfermedad incluye fase terminal. En el caso del INS se refiere a accidentes laborales. A partir del año 2005 se dejó de registrar el dato de días de incapacidad reportado por la CCSS con respecto a casos del INS, de conformidad con el artículo 12 del Reglamento de Salud de la CCSS. Las cifras del INS se refieren a días pagados en el año.
Diplomas otorgados por las instituciones de educación superior	Conare. OPES	<i>Cantidad de diplomas otorgados por las instituciones de educación superior.</i> <i>El diploma es el documento probatorio de que una persona ha cumplido los requisitos correspondientes a un plan de estudios, extendido por una institución de educación superior.</i> Incluye las cuatro universidades públicas y todas las privadas. Universidades privadas: la categoría "Otros" no especifica ni la carrera ni el grado académico.
Egresos hospitalarios de la CCSS	Área de Estadísticas en Salud de la CCSS	<i>El egreso hospitalario o episodio de hospitalización es el retiro de un paciente, vivo o por defunción, de los servicios de internamiento de un hospital.</i> Este concepto no toma en cuenta los traslados internos (de un servicio a otro) dentro del hospital, ni los recién nacidos sanos en el mismo. El egreso sano puede producirse por orden médica, por salida exigida por el paciente, por traslado formal a otro centro o por fuga del paciente. En cada caso se registra la forma de egreso y se anota en el expediente con la firma del médico responsable y de los testigos, cuando se requiere. A partir del 2005 la CCSS no brinda más el servicio de pensión en los hospitales de la institución.
Enfermedades de transmisión sexual	Ministerio de Salud. Dirección Vigilancia de la Salud, Unidad de Seguimiento de Indicadores de Salud	<i>Enfermedades de transmisión sexual consideradas por el Ministerio de Salud como de declaración obligatoria por su transmisibilidad o impacto en la salud pública.</i> Los datos del 2010 son preliminares.
Esperanza de vida al nacer	Centro Centroamericano de Población, UCR	<i>Años que en promedio puede esperar vivir un recién nacido si las condiciones de mortalidad imperantes en el momento de su nacimiento se mantienen constantes a lo largo de toda su vida.</i>
Estancia promedio en hospitales	CCSS. Área de Estadísticas en Salud	<i>Tiempo promedio de estadía de las personas internadas en un hospital.</i> Se obtiene sumando las estancias de los egresados de un período y dividiendo entre el número de egresos o episodios de hospitalización del mismo período. En los análisis específicos por causas se excluye del cálculo la cirugía mayor ambulatoria, cuya estancia promedio es siempre de un día.
Estructura de la población por grupos de edad	INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población 1970-2050	<i>Total de personas que habitualmente residen en un país o territorio, clasificados por grupos de edad: menores de 5 años, de 5 a 12 años, de 13 a 17 años, de 18 a 24 años, de 25 a 59 años, de 60 años y más.</i> La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de septiembre de 2008.
Exámenes de laboratorio de hospitalización por egresos hospitalarios	CCSS. Área de Estadísticas en Salud	<i>Cantidad de exámenes de laboratorio realizados a las personas internadas, por egreso hospitalario.</i> Es la relación entre la cantidad de pruebas efectuadas en un laboratorio clínico a una persona hospitalizada, con fines de diagnóstico, pronóstico o investigación, y la cantidad de egresos hospitalarios.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Fuerza de trabajo	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Conjunto de personas de 12 años o más de edad que trabajaron al menos una hora en la semana de referencia o que, sin haberlo hecho, buscaron trabajo en las últimas cinco semanas.</i> En la desagregación por sector institucional el total no coincide con la cifra de Fuerza de Trabajo, debido a que no contempla las personas que buscan trabajo por primera vez. A partir del año 2001 se utiliza la nueva clasificación por rama de actividad (CIU-3). A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión. La serie fue actualizada utilizando la población económicamente activa de 15 años o más.
Gastos por incapacidades de la CCSS	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Gastos de la CCSS producidos por incapacidades otorgadas a los asegurados en seguro de salud.</i>
Gasto social	De 1995 a 1996: Mideplan. Área de Análisis del Desarrollo A partir de 1997: Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria	<i>Monto del gasto público destinado a los programas de corte universal (educación, salud, asistencia social, vivienda, servicios recreativos, culturales y religiosos).</i> A partir del 2002 se han realizado cambios metodológicos en el proceso de consolidación, que pueden afectar la tendencia de la serie. Mediante Decreto Ejecutivo n° 33046, de junio de 2006, se pasó de 13 a 10 funciones clasificadoras y se efectuaron cambios en el gasto de algunas funciones, debido a que se reubicaron entidades. La serie está actualizada con esta metodología a partir del año 2002.
Gasto social real per cápita	De 1995 a 1996: Mideplan. Área de Análisis del Desarrollo A partir de 1997: Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria	<i>Monto del gasto social por persona en las siguientes áreas de atención social: educación, salud, asistencia social, vivienda y servicios recreativos, culturales y religiosos.</i> Para el cálculo del valor real se utiliza el IPC promedio del año con respecto al 2006 (año base) y para calcular el per cápita se utilizan las proyecciones de población. La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de septiembre de 2008.
Giro de camas	CCSS. Área de Estadísticas en Salud	<i>Número de pacientes que, en promedio, recibió cada cama hospitalaria de dotación normal en un período determinado, que suele ser un año; también se le llama "velocidad cama" o índice de renovación.</i> Se calcula dividiendo los egresos hospitalarios de un período determinado entre el número de camas de dotación normal.
Hogares pobres con jefatura femenina	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Porcentaje de hogares pobres con jefatura femenina, del total de hogares pobres.</i> A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión y ajustes metodológicos en la medición de la pobreza.
Incidencia de la pobreza entre los hogares	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Porcentaje de hogares que se encuentran en situación de pobreza por no contar con ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas.</i> A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión y ajustes metodológicos en la medición de la pobreza.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Índice de precios de la construcción	I NEC. Departamento de Índices y Estadísticas	<i>Cambio porcentual promedio que han tenido los precios de los insumos para la construcción de viviendas.</i>
Índice de salario mínimo nominal promedio	BCCR. División Económica	Promedio anual. A partir de agosto de 1994 en el cálculo del índice se incluye el 2% del salario escolar, que es retenido por la empresa y pagado en forma acumulada y diferida en enero de cada año, según el decreto 23495-MTSS, publicado en <i>La Gaceta</i> n° 138, del 20 de julio de 1994.
Índice de salario mínimo real	BCCR. División Económica	Datos a diciembre de cada año.
Índice de salario mínimo real promedio	BCCR. División Económica	Promedio anual.
Índice de Theil de desigualdad salarial	Estimación propia a partir de la Encuesta de Hogares, INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Índice del comportamiento de la desigualdad salarial. Tiene como límite inferior 0, lo cual indica que el salario total está perfectamente distribuido entre los asalariados, y como límite superior $LN(n)$, lo que indica una distribución desigual del salario.</i> A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión.
Ingreso por contribuciones al seguro de pensiones	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Monto en colones recibido por la CCSS por concepto de liquidación de cuotas obreras y patronales del régimen de seguro de pensiones.</i>
Ingreso promedio mensual de los ocupados en la ocupación principal	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Ingreso promedio mensual de los ocupados en la ocupación principal, percibido en cada rama de actividad.</i> Este ingreso es el que perciben los ocupados mensualmente por concepto de trabajo dependiente, en el caso de los asalariados, o por concepto de trabajo independiente, en el caso de los patronos y el de los trabajadores por cuenta propia. A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión. La Enaho también introdujo cambios en la medición de los ingresos: se ampliaron las preguntas, se limitó el período de referencia al mes anterior y se imputan ingresos ignorados. A partir de 2010 se consigna el dato del ingreso bruto con imputación de valores no declarados.
Ingreso promedio mensual del hogar por deciles	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Ingreso promedio mensual de los hogares clasificados en cada decil.</i> El ingreso promedio del hogar contempla la suma de todos los ingresos de las personas del hogar, siempre que su relación de parentesco con el jefe o jefa del mismo no sea servidor doméstico ni pensionista. A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión. La Enaho también introdujo cambios en la medición de los ingresos: se ampliaron las preguntas, se limitó el período de referencia al mes anterior y se imputan ingresos ignorados. A partir de 2010 se consigna el dato del ingreso bruto con imputación de valores no declarados.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Intensidad de la pobreza entre los hogares	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Se conoce también como brecha de pobreza y determina si el ingreso de los hogares pobres se ha alejado o no de la línea de pobreza, o sea, si son hogares más pobres o no.</i> El indicador tiene como límite inferior 0, lo cual significa que el ingreso de los hogares no se ha alejado de la línea de pobreza, y como límite superior 1, lo que indica que los ingresos de los hogares se han alejado de la línea de pobreza y, por ende, ha empeorado su situación. A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión y ajustes metodológicos en la medición de la pobreza.
Intoxicaciones por plaguicidas	Ministerio de Salud. Memoria Anual	<i>Intoxicaciones ocasionadas por envenenamiento con plaguicidas, tóxicos o venenos, que alteran en forma negativa la salud y pueden ocasionar la muerte.</i>
Límite de pobreza por zona	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Cantidad en colones corrientes que cada año se utiliza como criterio para clasificar a una persona en uno de los niveles de pobreza (pobreza extrema, no satisface necesidades básicas, no pobre).</i> A partir de 2010 el INEC realizó ajustes metodológicos en la medición de la pobreza. Entre otros aspectos, se actualizaron los parámetros y se modificó la composición de la canasta básica alimentaria (CBA), que es la que permite definir la línea de pobreza extrema. También varió la forma en que se actualiza el componente de “no alimentos” de la línea de pobreza.
Matrícula I ciclo	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Número de estudiantes inscritos en el primer ciclo de educación regular (primero, segundo y tercer grados), al iniciarse el año lectivo.</i> No incluye escuelas nocturnas.
Matrícula II ciclo	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Número de estudiantes inscritos en el segundo ciclo de educación regular (cuarto, quinto y sexto grados), al iniciarse el año lectivo.</i> No incluye escuelas nocturnas.
Matrícula III ciclo	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Número de estudiantes inscritos en el tercer ciclo de educación regular (séptimo, octavo y noveno años), al iniciarse el año lectivo.</i> El total incluye horario diurno y nocturno, así como colegios artísticos.
Matrícula educación diversificada	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Número de estudiantes inscritos en el cuarto ciclo de educación regular (décimo y undécimo años en educación académica, y décimo, undécimo y duodécimo años en educación técnica), al iniciarse el año lectivo.</i> El total incluye colegios artísticos.
Matrícula inicial por dependencia	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Número total de estudiantes inscritos en educación regular, en los centros de enseñanza públicos, privados y privados subvencionados, al iniciarse el año lectivo.</i> Incluye: preescolar, I, II y III ciclos, educación diversificada, educación especial y colegios artísticos tanto diurnos como nocturnos.
Matrícula primer grado	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Número de estudiantes inscritos en primer grado de educación regular, al iniciarse el año lectivo.</i> Incluye colegios artísticos. A partir del año 2003 se utiliza la clasificación urbana y rural, del Censo 2000.
Matrícula de transición	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Número de estudiantes inscritos en el año inmediatamente anterior a primer grado, al iniciarse el año lectivo.</i> Incluye colegios artísticos. A partir del año 2003 se utiliza la clasificación urbana y rural, del Censo 2000.
Medicamentos despachados	CCSS. Área de Estadísticas en Salud	<i>Promedio de medicamentos, por consulta externa o egreso hospitalario, ordenados por un profesional calificado para un paciente.</i> La consulta médica externa no incluye las consultas de urgencias.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Monto de pensión promedio en CCSS	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Monto promedio en colones que recibe cada mes un pensionado de la CCSS. Montos mensuales pagados, divididos por el número de casos. Cifras a junio de cada año.</i>
Muertes por accidentes de tránsito	Ministerio de Salud	<i>Cantidad de víctimas que mueren en accidentes ocasionados por vehículos automotores. La modalidad de la muerte puede ser: atropello, caída de vehículo, colisión, precipitación de vehículo, vuelco.</i>
Nacimientos de madres adolescentes	INEC. Sección Estadísticas Vitales	<i>Nacimientos registrados en los que las madres son mujeres en edades inferiores a los 20 años (menores de 15 y de 15 a 19 años).</i>
Nacimientos totales y hospitalarios	INEC. Sección Estadísticas Vitales	<i>Cantidad de nacimientos totales y nacimientos hospitalarios. La definición de nacido vivo es la expulsión o extracción completa de un producto de la concepción del cuerpo de su madre, independientemente de la duración del embarazo, y que después de dicha separación respire o dé cualquier otra señal de vida, como latidos del corazón, pulsaciones del cordón umbilical o movimientos efectivos de los músculos de contracción voluntaria, tanto si se ha cortado o no el cordón umbilical y esté o no desprendida la placenta. Nacimientos hospitalarios son aquellos que se realizan con asistencia de médicos, enfermeras, personal capacitado de atención primaria de salud o parteras tradicionalmente calificadas.</i>
Número de permisos de construcción registrados (edificios y viviendas)	INEC. Estadísticas de la construcción	<i>Número de permisos de construcción extendidos por las municipalidades del país. Este permiso contiene información sobre área, valor de la construcción, materiales predominantes, tipo de permiso, etc.</i>
Número promedio de camas de hospital en el seguro de salud	CCSS	<i>Cantidad promedio de camas dedicadas a la atención regular de los pacientes internados.</i>
Ocupación de camas	CCSS. Área de Estadísticas en Salud	<i>Razón de uso de las camas de un servicio. Es una razón de camas ocupadas en un día (o día paciente) con respecto al total de camas de dotación normal (o días cama), durante cualquier período, expresada como porcentaje.</i>
Órdenes de incapacidad según régimen en seguro de salud	CCSS	<i>Órdenes de incapacidad firmadas por personal médico de la CCSS. El régimen de enfermedad incluye fase terminal.</i>
Partos atendidos en maternidades de la CCSS	CCSS. Área de Estadísticas en Salud	<i>Número total de partos atendidos en las maternidades de los hospitales de la Caja Costarricense de Seguro Social. Un parto es el proceso fisiológico por medio del cual el útero expulsa o trata de expulsar el feto y la placenta a las 22 semanas o más de gestación. Este acto da origen a un nacimiento o a una defunción fetal.</i>
Participantes en acciones formativas en el INA	INA. Dirección de Planificación y Evaluación. Departamento de Planes y Estadísticas	<i>Cantidad de participantes en las acciones formativas en el INA. Ver definición de acción formativa. Los participantes son personas matriculadas o incorporadas a cualquier acción formativa. Una persona puede haber participado en más de una acción formativa dentro de una misma región o módulo de formación. Sector económico: no incluye talleres públicos. Los datos de 1996 incluyen participantes de talleres públicos. A partir del 2008 aumenta la cantidad de participantes debido al incremento de módulos y programas de acciones formativas.</i>
Participantes en modalidad formación/producción individualizada en el INA	INA. Dirección de Planificación y Evaluación. Departamento de Planes y Estadísticas	<i>Número de participantes en los tradicionalmente llamados talleres públicos, que se caracterizan por la flexibilidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje, desde el contenido de la acción formativa, los horarios, la secuencia del aprendizaje, los recursos y medios utilizados, hasta la producción de bienes. En el 2008 la formación personalizada sufrió una disminución en la cantidad de participantes, debido a que esta modalidad no se considera prioritaria.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Pensionados en régimen de seguro de pensiones	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Cantidad de pensionados en el régimen de pensiones por invalidez, vejez y muerte.</i>
Pensionados en régimen no contributivo	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Cantidad de beneficiarios del régimen no contributivo de la CCSS. Este régimen protege a los ancianos, a los discapacitados, a las madres solas y a los huérfanos en evidente estado de necesidad, que no disfrutan de los beneficios de los restantes regímenes de pensiones existentes en el país. Es administrado por la CCSS y financiado por el Fondo de Asignaciones Familiares. Se le denomina así porque sus beneficiarios no pagan cuotas (contribuciones) durante su vida activa para obtener el derecho a la pensión.</i>
PIB real del sector construcción	BCCR. Cuentas Nacionales	<i>Valor total, en millones de colones de 1991, de bienes y servicios producidos por la industria de la construcción, en el territorio económico del país en un período determinado.</i>
Población cubierta por programas de atención primaria	CCSS. Gerencia de Modernización	<i>Corresponde a la cobertura de la población de los EBAS que están funcionando en cada año.</i> En el año 2006 se discontinúa la serie debido a que la CCSS no genera más el dato.
Población cubierta por seguro de salud	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Cantidad de personas de la población nacional que se encuentran en cada uno de los tipos de seguro de salud.</i> Los datos del período 1991-2001 han sido corregidos con base en la actualización de las cifras de población nacional (Censo 2000). A partir de 1996, la variable "Asegurado por el Estado y familiares" aumenta, como resultado de variaciones en los registros de niveles de pobreza por efecto de cambios en la canasta básica. En 1999, el dato de la variable "Pensionado régimen especial" incluye hasta setiembre. En el 2000, el dato de la variable "Pensionado régimen especial" está a julio. La variable "Cuenta propia" cambia su serie debido a ajustes por depuración del sistema de información. Los datos del año 2000 se ajustaron de acuerdo con nueva información de la base de datos de la Encuesta de Hogares del 2000, corregida por el Censo 2000.
Población de 12 años y más por nivel de instrucción	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Personas de 12 o más años de edad clasificadas según el nivel de educación alcanzado.</i> La categoría "Ignorado" incluye todos los niveles. A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión.
Población femenina de 15 a 49 años	INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población por sexo y edad (cifras actualizadas) 1950-2050	<i>Total de mujeres de 15 a 49 años que residen en el país.</i> La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de septiembre de 2008.
Población ocupada	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Personas en la fuerza de trabajo que laboraron por lo menos una hora en la semana de referencia o que, sin haberlo hecho, tenían un empleo del cual estuvieron ausentes por razones circunstanciales.</i> A partir del año 2001 se utiliza la nueva clasificación por rama de actividad (CIU-3). A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión. La serie fue actualizada utilizando la población económicamente activa de 15 años o más.
Población total	INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población por sexo y edad (cifras actualizadas) 1950-2050	<i>Total de personas que habitualmente residen en un país o territorio.</i> La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de septiembre de 2008.
Población mayor de 64 años	INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población por sexo y edad (cifras actualizadas) 1950-2050	<i>Total de personas mayores de 64 años que habitualmente residen en un país o territorio.</i> La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de septiembre de 2008.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Población menor de 15 años	INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población por sexo y edad (cifras actualizadas) 1950-2050	<i>Total de personas menores de 15 años que habitualmente residen en un país o territorio. La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de septiembre de 2008.</i>
Población total por niveles de pobreza	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Total de personas de todas las edades clasificadas en tres niveles de pobreza: pobreza extrema, no satisface necesidades básicas y no pobres. No incluye servicio doméstico y pensionistas. Incluye ajuste en la canasta básica. A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión y ajustes metodológicos en la medición de la pobreza.</i>
Población total servida por acueducto	Antes del 2000: ICAA. Sistemas de Información A partir del 2000: ICAA. Laboratorio Nacional de Aguas	<i>Población que dispone de un sistema de abastecimiento de agua conocido (generalmente público), administrado por diversos entes. Para su cálculo se utilizan las conexiones, multiplicadas por un factor equivalente al promedio de personas por vivienda. La información de los CAAR correspondiente al 2003 es una estimación fundamentada en el Programa de Vigilancia 2002-2003.</i>
Pobreza total por jefatura	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Porcentaje de hogares pobres con jefatura masculina/femenina, del total de hogares con jefatura masculina/femenina. A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión y ajustes metodológicos en la medición de la pobreza.</i>
Porcentaje de deserción escolar	MEP. Departamento de Estadística	<i>Total de niños y niñas excluidos del sistema educativo regular dividido entre la matrícula inicial de cada año.</i>
Porcentaje por decil, del ingreso promedio mensual de los hogares	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Porcentaje del ingreso promedio mensual de los hogares, por deciles. Cada porcentaje reúne solamente lo percibido por el conjunto de hogares que conforman el decil de interés. Elaboración propia con datos de ingreso promedio mensual de los hogares. A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión. La Enaho también introdujo cambios en la medición de los ingresos: se ampliaron las preguntas, se limitó el período de referencia al mes anterior y se imputan ingresos ignorados. A partir de 2010 se consigna el dato del ingreso bruto con imputación de valores no declarados.</i>
Porcentaje de repitencia escolar	MEP. Departamento de Estadística	<i>Se calcula dividiendo los repitentes entre la matrícula del año anterior.</i>
Puestos directivos del total de ocupados	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Porcentaje de puestos directivos ocupados por hombres/mujeres del total de puestos ocupados por hombres/mujeres. A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión.</i>
Razón pensionados por vejez/población 65 y más años	CCSS y INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población por sexo y edad (cifras actualizadas) 1950-2050	<i>Resultado de dividir el número de pensionados en régimen de seguro de pensiones por riesgo de vejez entre el total de la población con 65 y más años.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Relación de ingresos por rama de actividad	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Porcentaje del ingreso de los hombres, que es percibido por las mujeres.</i> Relaciona el ingreso promedio mensual de los ocupados y ocupadas, en la ocupación principal. A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión. La Enaho también introdujo cambios en la medición de los ingresos: se ampliaron las preguntas, se limitó el período de referencia al mes anterior y se imputan ingresos ignorados. A partir de 2010 se consigna el dato del ingreso bruto en la ocupación principal con imputación de valores no declarados.
Relación entre el ingreso promedio de los hogares del décimo decil y los del primero	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Relaciona el ingreso per cápita promedio de los hogares clasificados en el décimo decil, con los ingresos per cápita promedio de los hogares clasificados en el primer decil.</i> Datos calculados con ajuste en los factores de expansión. A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión. La Enaho también introdujo cambios en la medición de los ingresos: se ampliaron las preguntas, se limitó el período de referencia al mes anterior y se imputan ingresos ignorados. A partir de 2010 se consigna el dato del ingreso bruto con imputación de valores no declarados.
Relación entre el ingreso promedio de los hogares del quinto quintil y los del primero	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Relaciona el ingreso per cápita promedio de los hogares clasificados en el quinto quintil, con los ingresos per cápita promedio de los hogares clasificados en el primer quintil.</i> A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión. La Enaho también introdujo cambios en la medición de los ingresos: se ampliaron las preguntas, se limitó el período de referencia al mes anterior y se imputan ingresos ignorados. A partir de 2010 se consigna el dato del ingreso bruto con imputación de valores no declarados.
Relación pensionados / cotizantes régimen de pensiones	CCSS	<i>Relaciona la cantidad de pensionados en cada año con los cotizantes del régimen de pensiones, para ese mismo año.</i> Porcentaje de pensionados por cada cien cotizantes.
Rendimiento en educación regular	MEP. Departamento de Estadística	<i>Se refiere al rendimiento definitivo (aprobados y reprobados) en educación regular.</i> Se calcula dividiendo el número de estudiantes aprobados o reprobados entre la matrícula final, multiplicado por cien.
Repitentes primer grado	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Cantidad de estudiantes que se encuentran repitiendo el primer grado.</i>
Salario mínimo <i>minimorum</i>	MTSS	<i>Salario mínimo de protección legal que el Estado garantiza a los trabajadores que no se enmarcan en ninguna ocupación específica dentro del Decreto de Salarios Mínimos.</i>
Severidad de la pobreza entre los hogares	Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Refleja lo que sucede con la desigualdad entre los ingresos de los hogares pobres. El indicador toma valores entre 0 (mínimo) y 1 (máximo); un aumento en ellos refleja un empeoramiento de la situación; un valor de 0 indica que no hay desigualdad entre los ingresos, y un valor de 1 indica desigualdad total entre los ingresos de los hogares pobres.</i> A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión y ajustes metodológicos en la medición de la pobreza.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Tamaño promedio del hogar	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Promedio de personas que viven en un hogar, sin tomar en cuenta aquellas que mantienen una relación de servicio doméstico o pensionista con respecto al jefe o jefa del hogar.</i> Número de personas dividido por el número de hogares. A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión.
Tasa bruta de escolaridad en educación tradicional	MEP. Expansión del Sistema Educativo. INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población (cifras actualizadas) 1950-2050	<i>Relación entre la población matriculada en un nivel escolar determinado y el total de población que según los reglamentos de educación debería estar matriculada en ese nivel.</i> Interactivo II y transición son los dos años precedentes al primer grado de escuela. En el 2010 el MEP ajustó las edades oficiales para cada nivel, con base en la reforma al Reglamento de Matrícula y Traslado de estudiantes. Las tasas fueron calculadas con las siguientes edades: interactivo II: 4 años; ciclo de transición: 5 años; I ciclo: de 6 a 8 años; II ciclo: de 9 a 11 años; III ciclo: de 12 a 14 años; educación diversificada: de 15 a 16 años. La serie inicia en el año 1999. Se utilizan las nuevas proyecciones de población de septiembre 2008.
Tasa bruta de mortalidad	INEC. Sección Estadísticas Vitales. INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población 1950-2050	<i>Número anual de defunciones en todas las edades por cada mil habitantes.</i> <i>Cociente entre el número de defunciones en todas las edades ocurridas en un período determinado y la población a mitad de ese período, multiplicado por mil.</i> La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de septiembre de 2008. Los datos del 2010 son preliminares.
Tasa bruta de natalidad	INEC. Sección Estadísticas Vitales. INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población 1950-2050	<i>Cantidad de nacimientos por cada mil habitantes.</i> Cociente del número de nacimientos inscritos en un período y la población estimada a mitad del mismo período. La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de septiembre de 2008. Los datos del 2010 son preliminares.
Tasa de desempleo abierto	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Porcentaje de la población desocupada con respecto a la fuerza de trabajo.</i> Se calcula dividiendo la población desocupada entre la fuerza de trabajo. A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión. La serie fue actualizada utilizando la población económicamente activa de 15 años o más.
Tasa de deserción en educación secundaria	MEP	<i>Porcentaje de alumnos excluidos del sistema educativo en los niveles de III ciclo y educación diversificada.</i> Se obtiene dividiendo los desertores del año t entre la matrícula del curso lectivo t.
Tasa de enfermedades de declaración obligatoria	Ministerio de Salud. Dirección Vigilancia de la Salud. Unidad Seguimiento de Indicadores de Salud	<i>Relaciona las enfermedades de declaración obligatoria en un año t, con la población en riesgo a mitad del mismo año.</i> Las enfermedades de declaración obligatoria son aquellas sobre las que el Ministerio de Salud mantiene vigilancia estricta, por su impacto en la salud pública o su transmisibilidad. Los datos del 2010 son preliminares.
Tasa de mortalidad por los cinco primeros grandes grupos de causas	Ministerio de Salud. Dirección Vigilancia de la Salud. Unidad Seguimiento de Indicadores de Salud	<i>Relaciona las muertes clasificadas en los cinco primeros grandes grupos de causas, con la población a mitad de año.</i>
Tasa de mortalidad hospitalaria	CCSS. Área de Estadísticas en Salud	<i>Relación entre las defunciones ocurridas en los hospitales en un período y el total de egresos hospitalarios de dicho período; es la estimación de la probabilidad de muerte de los pacientes del hospital.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Tasa de mortalidad infantil	INEC. Sección de Estadísticas Vitales	<i>Número anual de defunciones de niños menores de un año por cada mil nacidos vivos.</i> Cociente entre el número de defunciones de infantes menores de un año y el total de nacidos vivos en un período determinado, por mil.
Tasa de mortalidad por suicidios	Poder Judicial. Anuario de Estadísticas Policiales	<i>Número anual de muertes por suicidios por cada cien mil habitantes. El móvil o la causa del evento puede ser: depresión por muerte de familiar, depresión por soledad, problemas pasionales, familiares, mentales, con el licor, económicos, de salud, conyugales, con drogas, con la justicia, personales, laborales, ruleta rusa, hijo extramatrimonial, otros.</i>
Tasa de participación femenina ampliada	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Esta tasa considera como fuerza de trabajo a la población ocupada estándar, e incluye además a las personas que declararon haber realizado actividades primarias de autoconsumo y actividades marginales. Como desocupados considera a los desempleados abiertos tradicionales, a los desempleados desalentados y a los inactivos que ya encontraron trabajo.</i> A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión.
Tasa neta de escolaridad en educación tradicional	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Relaciona el total de alumnos matriculados en un nivel educativo específico (cuya edad está dentro de los límites establecidos por los reglamentos de educación para ese nivel) y el total de población de esas edades correspondiente a ese nivel. Este indicador permite depurar la cobertura real de la población escolar, eliminando problemas derivados del factor de extraedad en los primeros niveles de la educación general básica.</i> En el 2010 el MEP ajustó las edades oficiales para cada nivel, con base en la reforma al Reglamento de Matrícula y Traslado de estudiantes. Las tasas fueron calculadas con las siguientes edades: interactivo II: 4 años; ciclo de transición: 5 años; I ciclo: de 6 a 8 años; II ciclo: de 9 a 11 años; III ciclo: de 12 a 14 años; educación diversificada: de 15 a 16 años. La serie inicia en el año 1999. Se utilizan las nuevas proyecciones de población de septiembre de 2008.
Tasa neta de participación	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Porcentaje de la fuerza de trabajo con respecto a la población en edad de trabajar (12 años o más).</i> A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión. La serie fue actualizada utilizando la población económicamente activa de 15 años o más.
Tasa de ocupación	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Porcentaje de la población ocupada con respecto a la población en edad de trabajar (12 años o más).</i> A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión. La serie fue actualizada utilizando la población económicamente activa de 15 años o más.
Tasa de subempleo invisible	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Porcentaje de subempleados invisibles, convertidos al equivalente de desempleados abiertos, con respecto a la fuerza de trabajo.</i> No se consigna la cifra del 2010, pues el INEC no estimó este indicador. No se consignan las cifras de 2010 y 2011 debido a que el INEC no estimó este indicador.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Tasa de subempleo visible	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<i>Porcentaje de subempleados visibles, convertidos al equivalente de desempleados abiertos, con respecto a la fuerza de trabajo.</i> No se consignan las cifras de 2010 y 2011 debido a que el INEC no estimó este indicador
Total de hogares por niveles de pobreza	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Total de hogares clasificados en los diferentes niveles de pobreza: no pobres, no satisface necesidades básicas y pobreza extrema.</i> A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión y ajustes metodológicos en la medición de la pobreza.
Víctimas de accidentes de tránsito	Consejo de Seguridad Vial. Dirección General de Policía de tránsito. Departamento de Operaciones Policiales	<i>Cantidad de personas que sufrieron un accidente de tránsito en el año y que presentaron lesiones o murieron por causa del percance.</i> <i>Muertos in situ se refiere a las personas que mueren en el sitio del accidente o durante su traslado al hospital.</i>
Viviendas según tenencia de servicios básicos	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Cantidad de viviendas clasificadas según su tenencia o no tenencia de servicios básicos (básicos (abastecimiento de agua, fuente de donde proviene, tipo de servicios sanitario y tenencia de baño).</i> Datos del Módulo de Vivienda incluido en la encuesta para esos años. Las cifras del 2001 en adelante no son comparables con los años anteriores, debido a que a partir de esa fecha se ajustaron los factores de expansión de la EHPM, con información del Censo 2000. A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión.
Viviendas según hacinamiento	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Cantidad de viviendas clasificadas según hacinamiento por dormitorio (tres o más personas por dormitorio).</i> Datos del Módulo de Vivienda incluido en la encuesta para esos años. Las cifras del 2001 en adelante no son comparables con los años anteriores, debido a que a partir de esa fecha se ajustaron los factores de expansión de la EHPM, con información del Censo 2000. A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión.
Viviendas según tipo de tenencia	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Cantidad de viviendas individuales clasificadas según el tipo de tenencia (precaria, propia, alquilada, otras, como cedida o prestada).</i> Datos del Módulo de Vivienda incluido en la encuesta para esos años. Las cifras del 2001 en adelante no son comparables con los años anteriores, debido a que a partir de esa fecha se ajustaron los factores de expansión de la EHPM, con información del Censo 2000. A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión.

Variables económicas

Nombre	Fuente	Nota técnica
Ahorro nacional neto	BCCR. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Saldo de la cuenta de ingresos corrientes y pagos corrientes, sin contar la depreciación. Saldo entre el ingreso nacional disponible y el consumo nacional de los hogares y el Gobierno. Cifras a agosto de 2012.</i>
Ahorro nacional neto / PIB	BCCR. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Ahorro nacional neto como porcentaje del producto interno bruto. Relaciona el ahorro nacional neto con el producto interno bruto. Cifras a agosto de 2012.</i>
Accidentes de tránsito	Consejo de Seguridad Vial. Área de Desarrollo. Proceso de Investigación	<i>Encuentro violento en una vía pública, entre dos o más vehículos en movimiento, entre un vehículo en movimiento y un objeto fijo o en movimiento, o entre un vehículo en movimiento y una o más personas. Sus consecuencias son inmediatas y por lo general producen daños materiales, sociales y económicos, así como lesiones y muerte.</i>
Base monetaria	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Cantidad de dinero puesto a disposición de los agentes económicos por el Banco Central (dinero primario), a partir del cual se genera el proceso de expansión secundaria. Saldos a diciembre. A partir del año 2009 se cambió la manera de contabilizar la base monetaria. La nueva metodología de cálculo incluye emisión monetaria más depósitos en cuenta corriente de bancos comerciales en el Banco Central. Además, a partir de enero de 1998 incluye depósitos en cuenta corriente de otros intermediarios financieros en el Banco Central.</i>
Capacidad instalada para generación de energía eléctrica	Antes de 1999: Dirección Sectorial de Energía. Sistema de Información Energética Nacional (SIEN) A partir de 1999: DSE. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica	<i>Capacidad máxima de generación que poseen las plantas hidroeléctricas y térmicas (con turbinas a vapor, turbinas a gas o motores de combustión interna).</i>
Carga transportada por ferrocarril	MOPT. Dirección de Planificación	<i>Material transportado por medio de ferrocarril. Cierre técnico en 1995; a partir de 1999 se iniciaron labores de carga. Información suministrada al MOPT por el Incofer.</i>
Clientes del sistema celular	ICE. Dirección de Planificación y Telecomunicaciones	<i>Abonados del sistema celular o sistema de servicios móviles.</i>
Clientes del sistema telefónico nacional	ICE. Dirección de Planificación y Telecomunicaciones	<i>Abonados del sistema telefónico, servicios facturados.</i>
Coefficiente de liquidez	Elaboración propia a partir de datos del BCCR	<i>Capacidad o potencial de un banco o entidad para hacer frente al pago inmediato de sus deudas u obligaciones. Medio circulante dividido por el PIB nominal.</i>
Costo per cápita por mes de la canasta básica alimentaria	INEC. Estadísticas económicas	<i>Costo por persona de la canasta básica alimentaria, obtenido a partir de los precios promedio ponderados de los artículos que la componen (bienes y servicios). A partir del 2011 se modifica el año base con información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIG) 2004. Para la serie 1990-2010 el año base es 1995.</i>
Crecimiento de las exportaciones	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Incremento porcentual, de un año con respecto al anterior, de los bienes y servicios vendidos en el extranjero.</i>
Crecimiento del PIB real por persona	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Incremento porcentual promedio del producto interno bruto real por persona. El producto interno bruto real por persona es el valor, en colones constantes (base 1991=100) por persona, de los bienes y servicios producidos por las industrias y otros agentes de la economía. La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de septiembre de 2008. Cifras a agosto de 2012.</i>
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Incremento porcentual promedio del ingreso nacional disponible bruto real por persona (base 1991=100). El ingreso nacional disponible bruto se obtiene sumando y restando al PIB, según corresponda, los ajustes en la variación de términos de intercambio, ingresos primarios y transferencias corrientes. La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de septiembre de 2008.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Crédito interno neto total del SBN	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Crédito concedido por el Banco Central y los bancos privados a los sectores público y privado.</i> Corresponde a la suma del crédito corriente neto al sector público, el crédito al sector público por renegociación y el crédito al sector privado. A partir de mayo de 1999 se identifica sector privado financiero no bancario (entidades financieras no bancarias, mutuales y cooperativas). Incluye también el crédito otorgado por el artículo 175 de la Ley 7558, y después de noviembre de 1999, el finiquito entre el BCCR y el Ministerio de Hacienda para el pago de las deudas según el reglamento para emisión de títulos valores de deuda interna, n° 28110-H, del 28 de setiembre de 1999. Saldo a diciembre. Para una mejor interpretación de los datos se recomienda consultar la nota técnica del BCCR en la página www.bccr.fi.cr .
Déficit comercial / PIB	BCCR. División Económica. Departamento Monetario y Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Relación entre el saldo de la balanza comercial y el PIB.</i> El déficit comercial se refiere al saldo o diferencia entre el total de exportaciones FOB e importaciones FOB de la balanza de pagos.
Déficit de cuenta corriente / PIB	BCCR. División Económica. Departamento Monetario y Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Relación entre el saldo de la cuenta corriente y el PIB. El saldo de la cuenta corriente es el resultado de los movimientos de mercancías, los servicios como turismo, los ingresos y pagos de rentas y transferencias unilaterales que constituyen movimientos sobre los cuales no existe obligación ni derecho de devolución.</i>
Déficit del Gobierno Central / PIB	BCCR. Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas. Información suministrada por la Tesorería Nacional y el Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Relaciona el déficit del Gobierno Central con el PIB. El déficit del Gobierno Central es el resultado del balance de ingresos y gastos totales.</i> Los ingresos son los de flujo de caja de la Tesorería Nacional, incluyendo ingresos sobre pensiones. Información tomada de los resultados financieros del sector público global.
Déficit del sector público no financiero	BCCR. Departamento Monetario. Sección de Finanzas Públicas y Análisis Fiscal. Información suministrada por la Autoridad Presupuestaria	<i>Saldo entre los ingresos y gastos totales del sector público no financiero reducido, compuesto por: Gobierno Central, diez empresas y ocho instituciones descentralizadas.</i> Información tomada de los resultados financieros del sector público global.
Densidad de líneas telefónicas fijas	ICE. Dirección de Planificación	<i>Cantidad de líneas en operación por cada cien habitantes.</i>
Densidad de teléfonos públicos	ICE. Dirección de Planificación	<i>Total de teléfonos públicos (públicos monederos, administrados, centros productivos, colibrí 197, chip) por cada mil habitantes.</i> A partir del año 2003, la Unidad Estratégica de Negocios del ICE ha realizado esfuerzos para sustituir teléfonos públicos monederos, administrados y "chip", por los Colibrí 197, así como para la colocación de lectores ópticos. Estas medidas hacen que decrezca la densidad.
Depósitos de bancos comerciales en BCCR	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Programación Financiera	<i>Depósitos monetarios que los bancos comerciales realizan en el BCCR; se refiere a depósitos de ahorro, depósitos a largo plazo y certificados de inversión.</i>
Depósitos en cuenta corriente	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Programación Financiera	<i>Depósitos realizados por medio de cheques por parte del sector público o por particulares en los bancos comerciales.</i> Excluye partidas interbancarias y depósitos en cuenta corriente del Gobierno.
Deuda interna bonificada del sector público general	BCCR. Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas	<i>Obligaciones (traducidas en bonos) del sector público con el resto de los sectores de la economía.</i>
Deuda interna del Gobierno Central / PIB	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Finanzas Públicas y Análisis Financiero y Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Relaciona la deuda interna del Gobierno Central con el PIB. La deuda interna del Gobierno Central corresponde a las obligaciones con el resto de los sectores de la economía (sistema bancario nacional, sectores público y privado), por concepto de bonos en moneda nacional y extranjera. Incluye deuda documentada y amortizaciones de las obligaciones estipuladas en el artículo 175 de la Ley 7558.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Deuda pública interna	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Finanzas Públicas y Análisis Financiero	<i>Suma total de los valores de vencimiento, tales como certificados nacionales de ahorro, bonos de defensa en poder del Sistema Bancario Nacional, sector público y sector privado.</i> Es la suma de la deuda del sector público (Gobierno Central, resto del sector público) y el sistema bancario (BCCR, resto del Sistema Bancario Nacional). El Gobierno Central incluye deuda documentada y amortizaciones de las obligaciones estipuladas en el artículo 175 de la Ley 7558. El BCCR incluye bonos de estabilización monetaria en moneda nacional y otras obligaciones en moneda extranjera del Banco Central, tales como certificados de depósito a plazo en dólares (CERTD\$) y depósitos en moneda extranjera de los bancos comerciales en el Banco Central (no incluye por encaje). Saldo a diciembre.
Deuda pública externa	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Departamento de Finanzas Internacionales	<i>Compromisos financieros que tiene el Estado con el resto del mundo.</i>
Deuda pública externa per cápita	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Departamento de Finanzas Internacionales	<i>Relaciona la deuda pública externa con el total de habitantes del país. Cantidad en dólares que representa la deuda pública externa por cada habitante.</i> La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de septiembre de 2008.
Deuda pública externa / PIB	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Departamento de Finanzas Internacionales y Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Relaciona la deuda pública externa con el PIB. La deuda pública externa son los compromisos que tiene el Estado con acreedores del exterior.</i>
Efectivo en poder del público	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Programación Financiera	<i>Monedas y billetes que están en circulación.</i>
Emisión monetaria	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Programación Financiera	<i>Total de dinero emitido por el Banco Central.</i> En 1999 la cifra creció sustancialmente, pues el BCCR permitió a los intermediarios financieros mantener hasta 50% del encaje en caja, como medida preventiva de fondos por el error Y2K.
Exportaciones	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Bienes y servicios vendidos en el extranjero.</i> No incluye ajuste de metodología de balanza de pagos. Según destino: no incluye valor bruto de regímenes de zona franca y perfeccionamiento activo. Cifras a agosto de 2012.
Financiamiento del déficit del Gobierno Central	BCCR. Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas. Información suministrada por la Tesorería Nacional	<i>Forma interna o externa de hacer frente a los gastos del Gobierno Central que no se pudo cubrir con los ingresos corrientes.</i>
Formación bruta de capital fijo	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Bienes producidos de duración superior a un año y que son utilizados en la producción de otros bienes y servicios. Algunos ejemplos son: vivienda, maquinaria y equipo, activos cultivados como árboles y ganado, etc.</i> Cifras a agosto de 2012.
Formación bruta de capital fijo real / PIB	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Relación entre la formación bruta de capital fijo real (1991=100) y el PIB.</i> Cifras a agosto de 2012.
Gastos totales del Gobierno Central	BCCR. Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas. Información suministrada por la Tesorería Nacional	<i>Total de los gastos corrientes y los gastos de capital.</i> Metodología caja. En 2010 se cambió la desagregación.
Generación de energía eléctrica	ICE. Proceso de Demanda Eléctrica. Cenpe	<i>Producción de electricidad de las plantas para envío a centros de transformación.</i> La generación privada incluye Miravalles III.
Grado de apertura	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Balanza de Pagos	<i>Medida de apertura de la economía, representada por la suma de las exportaciones (FOB) y las importaciones (FOB) de bienes y servicios como porcentaje del PIB. Cuanto mayor sea el valor, mayor es la participación del país en la economía internacional.</i> En el año 2005 se actualizó la serie debido a cambios en las cuentas de servicios. Estos cambios modifican la serie desde 1999.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Importaciones	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Balanza de Pagos	<i>Bienes y servicios comprados en el extranjero, transferencias de propiedad de bienes de los no residentes a los residentes y de servicios prestados por los productores no residentes a los residentes en el país. Importaciones CIF.</i> Incluye el valor bruto de regímenes de zona franca y perfeccionamiento activo. No incluye ajuste de metodología de balanza de pagos. Bienes finales incluye bienes de consumo, materiales de construcción y otros. Cifras a agosto de 2012.
Índice de precios al consumidor	INEC. Departamento de Índices y Estadísticas	<i>Relaciona el costo promedio de una canasta de consumo, calculado mes a mes, con respecto a este costo en un mes determinado como base. Julio 2006 = 100.</i>
Ingreso de divisas por concepto de turismo	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Monto en dólares de los ingresos generados por turismo.</i> A partir de 1999 se incluyen los cruceros. La metodología de cálculo se cambió en 2001.
Ingreso nacional disponible neto	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Saldo neto obtenido a partir del total de recursos de la cuenta de generación de ingresos, es decir, el producto interno bruto a precios de mercado, del que se deduce el consumo de capital fijo.</i> Cifras a agosto de 2012.
Ingresos totales del Gobierno Central	BCCR. Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas. Datos suministrados por la Tesorería Nacional	<i>Ingresos del Gobierno Central por concepto de tributos, transferencias y otros rubros, como traspaso de utilidades, contribución al fondo de pensiones e intereses de bonos propios.</i> Metodología caja.
Ingresos tributarios	CGR. Memoria Anual	<i>Tributos que cobra el Estado a las diferentes entidades y personas.</i> Ejecución efectiva consolidada.
Inversión externa directa	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Afluencia neta de inversión para adquirir un interés de administración (10% o más de acciones) de una empresa que opera en otro país diferente al de origen del inversionista.</i>
Inversión pública bruta en sector transportes	MOPT. Dirección de Planificación. Departamento de Estudios Económicos	<i>Toda acción dirigida a aumentar la capacidad productiva del sector mediante la inversión en obras de infraestructura, además de la adquisición de bienes y servicios.</i> El dato de aeropuertos se refiere a inversiones realizadas por el MOPT, Japdeva, Incop y Recope. El rubro de carreteras incluye transporte público y seguridad vial. En el año 2010 se realiza un ajuste a la serie por eliminación del rubro de inversión en transporte por tubería.
Líneas telefónicas instaladas	ICE. Telecomunicaciones, Informe Estadístico	<i>Líneas telefónicas que se han instalado en todo el territorio nacional y que son registradas por las centrales telefónicas del ICE.</i>
Liquidez total	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Activos financieros totales a disposición de la economía, tanto monetarios como cuasimonetarios.</i> Se calcula como la suma de medio circulante y cuasidinero, saldos a diciembre. Esta serie fue revisada y actualizada en mayo de 1998, debido a los cambios que sufrió el cuasidinero por efecto de la "subasta conjunta de títulos", además de que no incluye bonos de estabilización monetaria y sistemas inversión de corto plazo. En el año 2008 se realiza un ajuste a la serie por eliminación de algunos rubros. Los rubros que se eliminaron pertenecían a la categoría de otras obligaciones que no son utilizados como medios de pago por el público. Estos rubros hacen referencia a operaciones cuasimonetarias (depósitos a la vista) que tiene el Banco Central con entidades del sector público, tanto en moneda nacional como moneda extranjera.
Medio circulante	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Activos que sirven como medio de pago en las transacciones diarias de las personas; está compuesto por el dinero y los depósitos en cuenta corriente.</i> Saldos a diciembre. El incremento observado en 1997 se debe a que un banco comercial decidió clasificar como depósitos en cuenta corriente, pasivos que había venido registrando como obligaciones a plazo. Serie revisada y actualizada en mayo de 1998.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Número de empresas con declaratoria turística	ICT. Gestión y Asesoría Turística, Administración de la Información	<i>Incluye empresas relacionadas con: hospedaje, agencias de viajes, alquiler de automóviles, transporte acuático, gastronómicas y de diversión, líneas aéreas y actividades temáticas.</i>
Número de turistas que ingresaron al país	ICT. Departamento de Estadística	<i>Ingreso de turistas al país en cada año.</i> Dato del 2008 es preliminar.
Oferta total de hoteles	ICT. Gestión y Asesoría Turística, Administración de la Información	<i>Cantidad de hoteles contabilizados en los registros del ICT.</i>
Pasajeros movilizados por el Aeropuerto Juan Santamaría	MOPT. Departamento de Planificación	<i>Cantidad de personas que abordan aviones en el Aeropuerto Juan Santamaría.</i> Información suministrada al MOPT por la Dirección General de Aviación Civil. Las cifras del 2010 son preliminares.
Precio de energía eléctrica empleada en el sector residencial	Antes de 1999: Dirección Sectorial de Energía. Sistema de Información Energética Nacional (SIEN) A partir de 1999: DSE. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica	<i>Tarifa promedio anual que pagó el abonado por cada kW/h, por el consumo de energía eléctrica en ese mismo año.</i>
Precio promedio de combustibles empleados en el sector transporte	Antes de 1999: Dirección Sectorial de Energía. Sistema de Información Energética Nacional (SIEN) A partir de 1999: DSE. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica	<i>Tarifa promedio anual que se paga por cada litro de combustibles en el sector transporte. Precio promedio interno (con impuestos), por litro de combustible.</i> Se actualiza la serie a partir del año 2000, debido a que cambió la fuente de información.
Precio de la llamada telefónica a EEUU	ICE. Dirección de Planificación	<i>Tarifa cobrada por una llamada a los Estados Unidos (Grupo A), por operadora teléfono a teléfono.</i> A partir de 2000 se cambió la serie a tarifa reducida, por eliminación de la tarifa plena. En el año 2006 para el primer minuto o fracción de comunicación se cobra el cargo correspondiente a un minuto, por las fracciones de comunicación excedentes al primer minuto, se cobra el cargo correspondiente a décimas de minuto.
Precio de la llamada telefónica local	ICE. Dirección de Planificación	<i>Tarifa promedio pagada por cada impulso en exceso/minuto en las llamadas telefónicas locales.</i> A partir del 2006 se cambia el cobro de impulsos a minutos de esta manera se cobra en tiempo real.
Préstamos al sector privado no financiero	BCCR. Departamento Monetario. Programación Financiera	<i>Créditos de departamentos comerciales, hipotecarios y de crédito rural.</i> Excluye el BAC y el ajuste de limpieza de cartera. Saldos a diciembre.
Producto interno bruto (PIB)	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Valor total de bienes y servicios producidos por las industrias y otros agentes de la economía, en el territorio económico del país, en un período determinado. La producción aparece valorada a precios de mercado.</i> <i>Per cápita en colones: valor total en colones corrientes de bienes y servicios (PIB), por habitante.</i> <i>Per cápita en dólares: valor total en dólares de bienes y servicios por habitante. El PIB en dólares es calculado con el PIB nominal dividido por el tipo de cambio. El tipo de cambio corresponde a un promedio de los tipos de cambio efectivos entre los ingresos y egresos corrientes de la balanza de pagos.</i> <i>PIB real: PIB en colones de 1991, clasificado según sectores económicos.</i> En el año 2000 se introdujo una nueva serie, ya que se cambió el año base a 1991. Cifras a agosto de 2012.
Reservas internacionales netas / importaciones por mes	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Balanza de Pagos	<i>Relaciona las reservas internacionales netas del BCCR con las importaciones promedio por mes.</i> En el año 2008 se actualiza la serie debido a que se excluyen las importaciones de materias primas de los regímenes especiales.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Reservas monetarias internacionales netas del BCCR	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Balanza de Pagos	<i>Valor de los activos netos del exterior bajo el control de las autoridades monetarias. Comprende el oro monetario, los derechos especiales de giro, la posición de reservas con el Fondo Monetario Internacional, los activos en divisas (moneda, depósitos y valores) y otros activos.</i> No incluye intereses de la deuda con Nicaragua.
Saldo cuenta de capitales	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Refleja las transacciones no recuperables que suponen la adquisición, transferencia, construcción o venta de activos fijos destinados a un uso repetido en el proceso de producción durante más de un año.</i> Incluye: metodología del Quinto Manual de Balanza de Pagos del FMI, ajustes de balanza de pagos, errores y omisiones y capital no determinado. Cifras a agosto de 2012.
Saldo cuenta comercial	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Diferencia entre las exportaciones FOB y las importaciones CIF.</i> Incluye: Metodología del Quinto Manual de Balanza de Pagos del FMI, ajustes de balanza de pagos, errores y omisiones y capital no determinado. Cifras a agosto de 2012.
Saldo cuenta corriente	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Registra los movimientos de mercancías, los servicios como turismo, los ingresos y pagos de rentas y transferencias unilaterales que constituyen movimientos sobre los cuales no existe obligación ni derecho de devolución.</i> Incluye: metodología del Quinto Manual de Balanza de Pagos del FMI, ajustes de balanza de pagos, errores y omisiones y capital no determinado. Cifras agosto de 2012.
Servicio de la deuda del Gobierno Central	BCCR. División Económica. Información suministrada por el Ministerio de Hacienda	<i>Cantidad en colones corrientes pagados cada año, por concepto de intereses internos y externos, de la deuda del Gobierno Central.</i>
Servicio total pagado de la deuda pública externa	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Balanza de Pagos	<i>Cantidad en dólares pagado cada año, por concepto de principal e intereses, de la deuda pública externa.</i>
Tasa anual de inflación	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Variación porcentual acumulada en el índice de precios al consumidor con respecto a diciembre del año anterior.</i>
Tasa de devaluación	Elaboración propia con datos del BCCR	<i>Variación porcentual del tipo de cambio interbancario promedio de compra y venta de dos períodos consecutivos.</i> Se calcula con base en el tipo de cambio interbancario, promedio de compra y venta, del mes de diciembre.
Tasa básica pasiva	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Programación Financiera	<i>Refleja los rendimientos que obtiene el público por sus inversiones en activos financieros. Se obtiene con el promedio ponderado de las tasas de interés a seis meses.</i>
Tasas de interés pasivas por plazo	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Programación Financiera	<i>Refleja el estímulo que recibe el público por sus inversiones en activos financieros, es decir, los rendimientos que se obtienen por realizar depósitos a plazo: 1 mes, 3 meses, 6 meses, tanto en bancos estatales como privados.</i> Se consigna el máximo valor entre los siguientes bancos estatales: BNCR, BCR, BCAC, BPDC y también para los bancos privados.
Tasas de interés activas por sector	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Programación Financiera	<i>Refleja los rendimientos que obtienen los bancos, tanto estatales como privados, por créditos concedidos a los diferentes sectores.</i> "Otras actividades" incluye comercio, personal y servicios. Se consigna el máximo valor entre los siguientes bancos estatales: BNCR, BCR, BCAC, BPDC y también para los bancos privados.
Tipo de cambio interbancario de venta	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Cantidad de colones que fijan los bancos por la venta de un dólar de los Estados Unidos.</i>
Variación de existencias	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Valor de los bienes adquiridos por los productores, menos el valor de los bienes utilizados durante el período contable.</i> Cifras a agosto de 2012.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Variación de reservas monetarias internacionales netas del SBN	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Cambios en los activos de reserva que se utilizan para saldar las cuentas corrientes y de capital durante un período con respecto a otro.</i> Variación en términos absolutos. No incluye intereses de la deuda documentada de Nicaragua con el BCCR. Cifras a agosto de 2012.
Vehículos que pagaron el derecho de circulación	INS	<i>Vehículos que cumplieron con las obligaciones establecidas para su circulación.</i>
Vehículos que se presentaron a la revisión periódica de Riteve	Empresa Riteve SyC. Anuario	<i>Revisión técnica que se realiza a los vehículos con el propósito de reducir la emisión de contaminantes y mejorar elementos asociados a su seguridad activa y pasiva.</i> La revisión incluye aspectos relacionados con acondicionamiento exterior, carrocería, acondicionamiento interior, señalización intermitente de emergencias, alumbrado, frenos, dirección, ejes y suspensión, chasis, motor, transmisión y otros.

Variables ambientales

Nombre	Fuente	Nota técnica
Área afectada por incendios forestales	Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones. Sistema Nacional de Áreas de Conservación. Dirección de planificación. Informe Semec.	<i>Cantidad de hectáreas quemadas por incendios forestales dentro y fuera de las áreas silvestres protegidas. Las coberturas vegetales afectadas son: bosques, bosques secundarios, plantaciones forestales, tacotales, charrales, pastos, cultivos y otros.</i>
Área sembrada de las principales actividades	Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (Sepa). Boletines estadísticos agropecuarios	<i>Cantidad sembrada, en hectáreas, de los principales productos agrícolas.</i>
Áreas silvestres protegidas	Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones. Sistema Nacional de Áreas de Conservación	<i>Total de hectáreas protegidas en parques nacionales, reservas biológicas, zonas protectoras, reservas forestales, refugios nacionales de vida silvestre, humedales, reservas naturales absolutas, monumentos nacionales y fincas del Estado fuera de las áreas silvestres protegidas.</i>
Área sometida a pago de servicios ambientales	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo)	<i>Hectáreas totales incorporadas cada año al pago de servicios ambientales (PSA), de acuerdo con las modalidades de protección de bosque, manejo de bosque, reforestación y plantaciones con recursos propios.</i> A partir del 2006 las modalidades de reforestación y regeneración se reportan de forma separada. A partir de 2009 se incluyen las modalidades de vacíos de conservación y áreas silvestres protegidas.
Área sometida a pago de servicios ambientales en comunidades indígenas	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo)	<i>Hectáreas totales incorporadas cada año al pago de servicios ambientales (PSA), en comunidades indígenas.</i> Se corrigió la serie y se incluyeron todas las modalidades de PSA, ya que antes solo se incluía protección.
Consumo residencial de energía eléctrica per cápita	ICE. Proceso Demanda Eléctrica. Cenpe. INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población 1970-2050	<i>Ventas en kW/h al sector residencial, divididas por la población proyectada para el año correspondiente. La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de septiembre de 2008.</i>
Consumo promedio anual de electricidad por abonado	ICE. Proceso Demanda Eléctrica. Cenpe	<i>Ventas en kW/h a los sectores residencial e industrial, divididas por el número de clientes (promedio anual).). El sector industrial incluye: industrial menor, grandes industrias y grandes industrias de alta tensión.</i>
Desembarque total según grupos de especies	Incopesca. Informe de Labores	<i>Desembarques pesqueros realizados por la flota artesanal y semi-industrial, clasificados por grupos de especies.</i> Escama incluye: primera grande (corvina reina, róbalo y otros), primera pequeña (corvina aguada, picuda, róbalo pequeño y otros), clasificado (lenguado, berrugate, corvina zorra, mero y otros), chatarra o pescado pequeño, agria cola, cabrilla, pargo seda. Crustáceos incluye: camarón blanco, camarón café, camarón rosado, camarón fidel, camarón camello, camarón real, camarón tití, langosta pacífica, langosta caribe, calamar, pulpo, pianguas, cambute, filet, buche, cangrejo, tortuga. Pelágicos incluye: dorado, marlin blanco, marlin rosado, theacher, pez vela, pez espada, sardina, atún, cazón, posta, maco, aleta de tiburón.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Desembarque total según litoral	Incopesca. Informe de Labores	<i>Total de desembarques pesqueros realizados por la flota artesanal y semi-industrial en los dos océanos; incluye las regiones de Guanacaste, Puntarenas, Quepos y Golfito.</i> No incluye producción acuícola.
Embarcaciones de la flota nacional	Incopesca. Informe de Labores	<i>Cantidad de embarcaciones de la flota pesquera (botes, pangas, lanchas y barcos), en operación y con permiso de pesca vigente cada año.</i> En la flota hay 71 barcos camaroneros, 2 sardineros y un atunero con red de cerco. En 2003 el Departamento de Protección y Registro de Incopesca incluyó las lanchas en la categoría de barcos.
Empresas con certificación de sostenibilidad turística	Instituto Costarricense de Turismo	La certificación de sostenibilidad turística categoriza y diferencia empresas turísticas de acuerdo con el grado en que su operación se acerque a un modelo de sostenibilidad en cuanto al manejo de los recursos naturales, culturales y sociales.
Estación Aeropuerto Juan Santamaría	Instituto Meteorológico Nacional. Minaet	<i>Mediciones de temperatura, viento, precipitación y humedad relativa realizadas por el IMN, en la estación Aeropuerto Juan Santamaría. La ubicación geográfica de la estación consultada es: 10°00' latitud N, 84° 13' longitud O, elevación 890 metros.</i> En temperatura se registra el promedio de las temperaturas climatológicas en grados Celsius, de todos los días del mes de octubre, en el caso de la estación lluviosa, y de todos los días del mes de marzo, en el caso de la estación seca. En viento se registra la velocidad media, medida en km/hora, de los vientos. En precipitación se registran los milímetros de lluvia acumulados en promedio en el año; un milímetro equivale a un litro de agua por metro cuadrado. En humedad relativa se registra el promedio anual, en porcentaje, de la humedad. A partir del año 2005 se dejaron de utilizar las mediciones convencionales, que fueron sustituidas por la medición automática.
Exportaciones de productos pesqueros	Procomer	<i>Ventas en el extranjero de peces ornamentales, camarón y pescado. El pescado incluye pescado fresco, refrigerado o congelado y filetes y demás carnes de pescado.</i> A partir del 2005 se abrió la partida de peces ornamentales para incluir otras especies.
Importación total de agroquímicos	Cámara de Insumos Agropecuarios	<i>Compras totales en el exterior de productos líquidos y sólidos utilizados en la producción agropecuaria, como plaguicidas, fertilizantes y otros. Esta cifra debe tratarse con precaución pues no todo lo que se importa es consumido en el país. Existe una cantidad de productos que se reexporta. Valor CIF.</i>
Importación total de derivados de petróleo	Dirección Sectorial de Energía. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica	<i>Compras totales de productos derivados de petróleo.</i> Valor CIF. A partir de 1998 se reportan las importaciones de petróleo crudo.
Ingreso promedio diario de basura	Municipalidad de San José	<i>Ingreso promedio diario, en toneladas métricas, de los residuos sólidos recolectados por las doce municipalidades que integran el Cocim y los recolectados de origen particular.</i> A partir del 30 de julio del 2001 los desechos se depositan en el Parque de Tecnología Ambiental (PTA). Los datos del Relleno Sanitario Río Azul incluyen información de las doce municipalidades que integran el Cocim y los recolectados de origen particular, mientras que los del PTA incluyen además contratos con la empresa EBI. Para calcular el promedio por día se utilizan 313 días hábiles al año.
Intensidad energética	Dirección Sectorial de Energía	<i>Energía utilizada para la producción por cada unidad monetaria en un país.</i> Se calcula con base en el consumo final de energía secundaria, medida en terajulios y el PIB en colones.
Número de contratos del PSA	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo)	<i>Cantidad de contratos firmados con incentivos del programa de pago de servicios ambientales.</i> Los datos incluyen contratos globales con grupos organizados y contratos individuales; en el caso de comunidades indígenas solo incluye contratos globales.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Número de playas ganadoras de la Bandera Azul Ecológica	AyA. Laboratorio Nacional de Aguas	<i>Cantidad de playas ganadoras en el Programa Bandera Azul Ecológica.</i> Este programa es un incentivo anual para playas de excelencia en los aspectos higiénico-sanitarios. Su objetivo fundamental es impulsar la conservación de los recursos naturales, la búsqueda de mejores condiciones higiénico-sanitarias y la protección de la salud pública.
Población cubierta por el servicio eléctrico	ICE. Proceso Demanda Eléctrica. Cenpe	<i>Porcentaje de la población cubierta por el servicio eléctrico.</i>
Porcentaje promedio de cobertura de la población con servicio de agua de calidad potable	AyA. Laboratorio Nacional de Aguas	<i>Porcentaje de la población que cuenta con el servicio de agua potable. Se entiende por agua de calidad potable toda el agua que es empleada para el consumo humano, que no causa daño a la salud y cumple con las disposiciones de los valores recomendables o máximos admisibles en términos estéticos, organolépticos, físicos, químicos, biológicos y microbiológicos emitidos mediante el Reglamento para la Calidad del Agua Potable.</i> La población se calcula multiplicando las conexiones por un factor que consiste en un promedio de personas por vivienda. Para el año 2011 se utiliza como denominador la población reportada por el Censo 2011, por lo que no es comparable con años anteriores, en los que se utilizaba la población reportada por las encuestas de hogares del INEC.
Porcentaje de la población que recibe agua sometida a control de calidad	AyA. Laboratorio Nacional de Aguas	<i>Población que recibe agua sometida a control de calidad. El control de calidad es la suma de acciones que las empresas suplidoras realizan sobre el agua que entregan; para esto se deben evaluar periódicamente el agua de la fuente de abastecimiento, los tanques de almacenamiento y la red de distribución. El número y frecuencia de toma de muestras depende del tamaño de la población abastecida.</i> Para el año 2011 se utiliza como denominador la población reportada por el Censo 2011, por lo que no es comparable con años anteriores, en los que se utilizaba la población reportada por las encuestas de hogares del INEC.
Producción acuícola por especie	Incopesca. Informe de Labores	<i>Cría de tilapia, trucha, camarón y langostino, por pequeños y medianos productores.</i>
Producción per cápita diaria de basura en el cantón central de San José	Municipalidad de San José	<i>Cantidad de desechos recolectados en el cantón central de San José, medidos en gramos por persona por día.</i> Para el cálculo se toma la producción de residuos sólidos en toneladas métricas, se divide entre la población del cantón; el resultado se divide entre los 365 días del año y luego se multiplica por mil. Esta fórmula suministra los datos en kilogramos. Para pasarlo a gramos se multiplica de nuevo por mil.
Valor agregado agropecuario como porcentaje del PIB	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Contribución porcentual real del sector agropecuario al PIB. El valor agregado equivale a la diferencia entre el valor de la producción y el consumo intermedio, valorado a precios del comprador.</i>
Valor agregado bruto del sector agropecuario	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Valor agregado bruto del sector agropecuario, a precios constantes, desagregado en agricultura, pecuarios, silvicultura de extracción de madera y pesca. El valor agregado equivale a la diferencia entre el valor de la producción y el consumo intermedio, valorado a precios del comprador.</i>
Visitantes al Sistema de Parques Nacionales	Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones. Sistema Nacional de Áreas de Conservación. Dirección de Planificación. Informe Semec	<i>Cantidad de personas que visitan el Sistema de Parques Nacionales cada año.</i> La serie fue actualizada con base en el Informe Semec.
Volumen autorizado para aprovechamiento de madera	Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones. Sistema Nacional de Áreas de Conservación	<i>Cantidad en metros cúbicos autorizada por el Sinac en las áreas de conservación, para aprovechamiento de madera.</i>

Variables políticas

Nombre	Fuente	Nota técnica
Asuntos ingresados en las salas del Poder Judicial	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Cantidad de casos ingresados en la Sala Primera, Segunda, Tercera y Cuarta, del Poder Judicial.</i>
Audiencias públicas en la Aresep	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Aresep)	<i>Cantidad de audiencias públicas celebradas en la Aresep.</i> Las audiencias públicas fueron creadas con el fin de que los usuarios de los servicios públicos manifiesten su posición o expresen su opinión, con respecto a la calidad de la prestación de esos servicios, las tarifas y precios, las metodologías tarifarias, así como sobre las normativas que somete a revisión la Aresep. A partir del año 2007 el número de audiencias aumenta significativamente debido a una orden de la Sala Constitucional de realizar audiencias de un mismo tema en las 8 regiones del país, cuando se discuten asuntos de alcance nacional.
Carga tributaria	CGR. Memoria Anual	<i>Participación relativa de los impuestos municipales reales con respecto al PIB real.</i> En el año 2006 se actualizó la serie con el IPC, año base = julio 2006.
Casos entrados en las oficinas judiciales de primera instancia	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Cantidad de casos entrados en las oficinas judiciales de primera instancia (fiscalías, juzgados y tribunales).</i> El ámbito civil incluye la materia agraria. A partir del año 1998, la materia de familia es separada de la civil. En 1996, los casos entrados por violencia doméstica corresponden al segundo semestre.
Convenios internacionales aprobados por la Asamblea Legislativa	Asamblea Legislativa	<i>Cantidad de convenios de carácter no financiero, aprobados por la Asamblea Legislativa.</i>
Credenciales canceladas a autoridades municipales	Tribunal Supremo de Elecciones (TSE)	<i>Anulación de las credenciales de los funcionarios municipales de elección popular.</i> Las causas que considera el TSE para cancelar credenciales son: renuncia, ausencia, muerte, abuso de autoridad, violación a la Ley sobre la zona marítimo-terrestre, otros. La información considera tanto propietarios como suplentes.
Denuncias en la Comisión Nacional del Consumidor	Ministerio de Economía. Comisión Nacional del Consumidor	<i>Cantidad de quejas o denuncias presentadas en la Comisión Nacional del Consumidor, ya sea porque el consumidor se siente afectado por un cobro indebido, o por aspectos de calidad del producto o artefacto que compró.</i>
Denuncias netas ingresadas al sistema de justicia	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Cantidad de denuncias netas ingresadas al sistema de justicia por delitos contra la vida, contra la propiedad, sexuales e infracciones a la Ley de Psicotrópicos.</i> Se utiliza la entrada neta en las oficinas que integran el Ministerio Público, según tipo de caso.
Duración promedio de los recursos votados por la Sala IV, sobre el fondo del asunto	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Número de días promedio que han sido necesarios para que la Sala Constitucional emita un fallo sobre recursos de amparo, hábeas corpus y acciones de inconstitucionalidad.</i>
Duración promedio de las leyes aprobadas en la corriente legislativa	Asamblea Legislativa. Centro de Información	<i>Duración promedio, en días naturales, de las leyes aprobadas en la corriente legislativa.</i> Los datos son reportados para el año legislativo, que se extiende del 1º de mayo del año "n" al 30 de abril del año "n+1".
Duración promedio de las leyes aprobadas para la sanción del Ejecutivo	Asamblea Legislativa. Centro de Información	<i>Duración promedio, en días naturales, de las leyes aprobadas para la sanción del Poder Ejecutivo.</i> Los datos son reportados para el año legislativo, que se extiende del 1º de mayo del año "n" al 30 de abril del año "n+1".
Egresos totales de los gobiernos locales	CGR. Memoria Anual	<i>Egresos ejecutados por las municipalidades de los presupuestos correspondientes al ejercicio económico de cada año.</i> Gastos corrientes incluye: gastos de consumo, intereses y comisiones sobre la deuda y transferencias corrientes. Inversión real incluye: formación de capital y compra de maquinaria y equipo. Los demás egresos incluyen: inversión financiera, transferencias de capital y amortización de pasivos.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Entrada neta en las oficinas de primera instancia	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Indicador de la carga real de trabajo que ingresa a las oficinas de primera instancia (fiscalías, juzgados y tribunales).</i> Se calcula restando a la entrada total, las incompetencias y las infracciones de tránsito sin oposición o diligencias en materia de Tránsito.
Ingresos totales de los gobiernos locales	CGR. Memoria Anual	<i>Ingresos ejecutados por las municipalidades de los presupuestos correspondientes al ejercicio económico de cada año.</i>
Investigaciones por denuncia ante la Defensoría de los Habitantes	Defensoría de los Habitantes. Departamento de Estadística	<i>Cantidad de casos denunciados que generan la apertura de investigaciones en áreas específicas de la Defensoría de los Habitantes.</i>
Leyes aprobadas por iniciativa	Asamblea Legislativa. Centro de Información	<i>Cantidad de leyes aprobadas por iniciativa del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, en la legislatura correspondiente al período de mayo del año i a abril del año $i+1$.</i> Los datos son reportados para el año legislativo, que se extiende del 1º de mayo del año “n” al 30 de abril del año “n+1”.
Movimientos ocurridos en las demandas por violencia doméstica	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Cantidad de denuncias por violencia doméstica, clasificadas en: casos entrados, casos terminados, mantiene la medida provisional, no comparecencia de la víctima.</i>
Número de afiliados a asociaciones solidaristas	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Dirección General de Planificación	<i>Cantidad de personas afiliadas a alguna asociación solidarista.</i> Las asociaciones solidaristas son una forma de organización laboral que se establece en empresas e instituciones bajo el mutuo acuerdo de patronos y trabajadores, y cuyo fin principal es armonizar la relación entre ambos sectores.
Número de afiliados a cooperativas	Infocoop. Departamento de Supervisión	<i>Cantidad de personas afiliadas a alguna cooperativa.</i>
Número de afiliados a sindicatos	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Dirección General de Planificación	<i>Cantidad de personas afiliadas a algún sindicato.</i>
Número de contralorías de servicios	Mideplan	<i>Cantidad de contralorías de servicios de las instituciones de gobierno.</i> Las contralorías de servicios son instancias abiertas al público para que éste exponga sus quejas sobre el servicio que brindan las instituciones. Hasta el año 2007 los datos consideran las contralorías de servicios de la CCSS, regidas por la Ley 8239, “Derechos y Deberes de las Personas Usuarías de los Servicios de Salud Públicos y Privados”. A partir del año 2008 se contabiliza por separado la información de las contralorías locales de la CCSS.
Número de habitantes por juez	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Número de habitantes por cada juez o administrador de justicia.</i> Incluye plazas ordinarias y extraordinarias.
Número de organizaciones activas de la sociedad civil	Ministerio de Trabajo, Infocoop, Dinadeco, Uccaep, Registro Nacional de Asociaciones	<i>Cantidad de organizaciones activas de la sociedad civil: sindicatos, cooperativas, asociaciones solidaristas, asociaciones de desarrollo comunal, cámaras empresariales afiliadas a Uccaep, asociaciones civiles.</i> A partir del año 2003 se incluyen como asociaciones de desarrollo comunal los Cen-Cinai, reservas integrales y reservas específicas. En el 2005 se deja de registrar el dato referente a sociedades anónimas laborales debido a dificultades para obtener la información. Las cifras registradas en el año 2006 corresponden a julio de 2007. A partir del año 2004 las nuevas asociaciones civiles inscritas cada año en el Registro Nacional, son sumadas al año anterior.
Permisos de portación de armas de fuego	Ministerio de Seguridad Pública. Control de Armas y Explosivos	<i>Cantidad de permisos (por primera vez y renovaciones) de portación de armas de fuego concedidos por el Ministerio de Seguridad Pública, tanto a personas físicas como personas jurídicas.</i> Después de aprobada la reforma a la Ley 7530, de Armas y Explosivos, en el 2001, se dio un período de amnistía en el cual se puso a derecho una cantidad considerable de personas; esto propició el aumento de permisos en ese año. En el 2002 comenzó a aplicar la reforma y se incrementaron los controles de portación.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Personal de seguridad privada acreditado	Ministerio de Seguridad Pública. Dirección de Servicios Privados de Seguridad	<i>Licencias otorgadas a oficiales de seguridad privada.</i> En diciembre de 2003 entró en vigencia la Ley 8395, de Servicios de Seguridad Privada, la cual establece como requisito para el desempeño de esta labor el sexto grado aprobado en la educación primaria, hecho que explica el aumento del 2004. Antes de esta fecha la actividad se regía por la Ley General de Policía, nº 7410, la cual establecía como requisito el tercer año de secundaria aprobado. Las cifras reportadas corresponden al personal de seguridad vigente al momento de enviar la información, es importante resaltar que la acreditación del personal varía con mucha frecuencia, todos los días se reportan ingresos nuevos así como vencimientos.
Personal de seguridad pública	Ministerio de Seguridad Pública. Departamento de Planificación	<i>Plazas de policías o personal de seguridad pública incluidas en el presupuesto del Ministerio de Seguridad Pública.</i>
Personas condenadas por los tribunales	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Cantidad de personas condenadas por los tribunales, por delitos contra la vida, contra la propiedad, sexuales e infracciones a la Ley de Psicotrópicos.</i> Antes de 1998 las cifras de la serie tienen como fuentes a los tribunales y el Organismo de Investigación Judicial; a partir de ese año, con el nuevo Código Procesal Penal se recoge información solo de los tribunales.
Personas condenadas por los tribunales superiores penales	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Cantidad de personas condenadas por los tribunales superiores y juzgados penales.</i>
Presión tributaria	CGR. Memoria Anual	<i>Participación relativa de los impuestos municipales reales con respecto a los impuestos totales reales.</i>
Presos sin condena	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Total de imputados en prisión que no han sido condenados por los tribunales y juzgados penales.</i> Las cifras corresponden a diciembre de cada año. En el 2007 el Tribunal y Juzgado Penal del Primer Circuito Judicial de San José no remitió los datos.
Relación de casos tramitados por juez	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Carga de trabajo neta por año, por juez.</i> Incluye todas las materias y circuitos. No considera las plazas de magistrados, excepto los de la Sala IV, que se ocupan de la materia constitucional. A partir del 2004 se reportan los jueces ordinarios y extraordinarios.
Resoluciones dictadas por la Sala Constitucional	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Cantidad de decisiones tomadas por la Sala Constitucional sobre recursos de amparo, hábeas corpus y acciones de inconstitucionalidad.</i> Las resoluciones consideradas son: rechazados de fondo, rechazados de plano, sin lugar, con lugar.
Solicitudes de intervención ante la Defensoría de los Habitantes	Defensoría de los Habitantes. Departamento de Estadística	<i>Concentra todas las solicitudes presentadas por los habitantes durante todo el año; incluye consultas, denuncias y asesorías, entre otras.</i> En el 2005 se cambió la forma de reportar la información, de interanual a anual. La serie se ajustó a partir del año 2001.
Tasa de delitos dolosos contra la vida	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística INEC-CCP. Estimaciones y proyecciones de población 1970-2050	<i>Relaciona las causas penales por delitos dolosos contra la vida entrados al sistema judicial, con la población.</i> Actúa con dolo quien quiere la realización del hecho tipificado, así como quien lo acepta, previéndolo al menos como posible. Para el cálculo de las tasas por delitos dolosos contra la vida, excluyendo agresión, se consideran: abandono de incapaces, aborto, duelo, homicidio y tentativa de homicidio, lesiones, contagio venéreo y omisión de auxilio. Para el cálculo de las tasas por delitos dolosos contra la vida incluyendo agresión se agrega a los anteriores el delito de agresión.
Tasa de delitos sexuales	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística INEC-CCP. Estimaciones y proyecciones de población 1970-2050	<i>Relaciona los delitos sexuales con la población.</i> Para su cálculo se utilizan las causas penales tramitadas en las oficinas judiciales por delitos sexuales (entrada neta en las oficinas que integran el Ministerio Público). Los delitos sexuales incluyen: violación, estupro, incesto, abuso deshonesto, corrupción de menores, rapto, proxenetismo, trata de mujeres y menores, sodomía y sus respectivas tentativas.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Tasa de homicidios dolosos	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística INEC-CCP. Estimaciones y proyecciones de población 1970-2050	<i>Relaciona la cantidad de homicidios dolosos con la población.</i> El homicidio doloso consiste en dar muerte, con dolo, a una persona. Actúa con dolo quien quiere la realización del hecho tipificado, así como quien lo acepta, previéndolo al menos como posible.
Tasa de víctimas de homicidios dolosos	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística INEC-CCP. Estimaciones y proyecciones de población 1970-2050	<i>Relaciona la cantidad de víctimas de homicidios dolosos con la población.</i> El homicidio doloso consiste en dar muerte, con dolo, a una persona. Actúa con dolo quien quiere la realización del hecho tipificado, así como quien lo acepta, previéndolo al menos como posible. A partir del 2003 se separan las muertes por aborto del grupo de homicidios dolosos, como resultado de una evaluación y recomendación efectuada por especialistas internacionales.
Víctimas de homicidio	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Personas que han muerto a manos de un homicida.</i>
Víctimas de homicidio por arma de fuego	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Personas que han muerto por arma de fuego.</i>
Votos de fondo dictados por los tribunales de segunda instancia	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Cantidad de votos confirmatorios, revocatorios y modificatorios dictados por los tribunales de segunda instancia: Civil, Trabajo, Agrario, Contencioso-administrativo y Familia.</i> A partir del 2000 se incluyen anulaciones.

Variables del los indicadores internacionales

Nombre	Fuente	Nota técnica
Apoyo a la democracia	LatinoBarómetro, en http://www.latinobarometro.org	Mediante entrevistas, mide el porcentaje de personas que prefieren la democracia a cualquier otra forma de gobierno. Un valor porcentual alto indica mayor apoyo a la democracia. El índice abarca dieciocho países latinoamericanos.
Índice de biocapacidad	WWF, en http://www.panda.org	La biocapacidad de la Tierra es la cantidad de área biológicamente productiva -tierras agrícolas, praderas, bosques y zonas pesqueras- que está disponible para suplir las necesidades de la humanidad. Cuanto más alto es el índice, mayor es el área biológicamente productiva disponible para satisfacer las necesidades humanas..
Índice de brecha de género	Foro Económico Mundial, en http://www.gcr.weforum.org	Mide las brechas de género en términos de acceso a los recursos y oportunidades. Es construido para generar un <i>ranking</i> de los países en aspectos relacionados con las brechas de género en cuatro áreas: participación y oportunidades en la economía, logros en educación, participación política, salud y supervivencia. El puntaje está entre 0 y 1, donde 0 indica desigualdad total y 1 indica igualdad total. No se consigna la cifra del 2010, pues el PNUD dejó de calcular este índice. No se consigna la cifra del 2010 debido a que el PNUD dejó de calcular este índice.
Índice de competitividad global	Foro Económico Mundial, en http://www.gcr.weforum.org	Mide el grado de competitividad de un país, considerando aspectos micro y macroeconómicos. Es un promedio ponderado de doce componentes (pilares), que reflejan aspectos de la competitividad.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Índice de desarrollo humano (IDH)	PNUD, en http://hdr.undp.org/en/reports/global	Es un índice sintético que mide los adelantos medios de un país en desarrollo humano, en tres dimensiones: vivir una vida larga y saludable, tener acceso a la educación y a un nivel de vida digno. Las variables utilizadas para calcularlo son: esperanza de vida al nacer, tasa de alfabetización de adultos, tasa combinada de matrícula en primaria, secundaria y nivel terciario, y el PIB per cápita PPA en dólares. El dato de cada año corresponde a la fecha de publicación del <i>Informe sobre Desarrollo Humano</i> , aunque la medición es realizada con dos o más años de rezago. Para el 2010 el PNUD introdujo cambios en la metodología de cálculo y en los indicadores, que impiden la comparación de los resultados con las cifras de años anteriores.
Índice de desarrollo humano relativo al género (IDG)	PNUD, en http://hdr.undp.org/en/reports/global	Este índice ajusta el progreso medio en desarrollo humano (IDH) para reflejar las desigualdades entre hombres y mujeres. Primero se calculan los índices femeninos y masculinos de cada componente del IDH y luego se combinan, de tal forma que se penalicen las diferencias en el grado de adelanto entre hombres y mujeres. Finalmente, para cada variable se construye el índice de la variable igualmente distribuida. Los valores se ubican entre 0 y 1. Cuanto más cercana a 1, mejor es la posición del país en el <i>ranking</i> mundial. No se consigna la cifra del 2010, pues el PNUD dejó de calcular este índice.
Índice de desempeño ambiental (EPI)	Universidad de Yale, Universidad de Columbia, Banco Mundial, y el Centro de Red de Información de Geología Internacional (Ciesin), en http://epi.yale.edu/Home	Conocido como EPI por su sigla en inglés (<i>environmental performance index</i>), este índice cuantifica y clasifica numéricamente el desempeño ambiental de los países. El EPI fue precedido por el índice de sustentabilidad ambiental (<i>environmental sustainability index</i> , ESI), publicado entre 1999 y 2005. Los valores están entre 0 y 100, donde 0 es la peor calificación posible. En 2012 se dio un cambio en la metodología y se creó una serie de tiempo que permite comparar el desempeño ambiental de año a año. Representa un conjunto de indicadores básicos que incluyen mediciones más directas cuando ello es posible. Tiene una serie temporal coherente y existen los compromisos institucionales necesarios para mantener los datos en el futuro previsible.
Índice de empoderamiento político de las mujeres	Foro Económico Mundial, en http://www.gcr.weforum.org	Mide la brecha entre hombres y mujeres en aspectos como la toma de decisiones en altos cargos. Se calcula como la razón de mujeres a hombres en puestos ministeriales, parlamentarios y presidentes o primeras ministras en los últimos 50 años. Es uno de los cuatro pilares del índice de brecha de género. El puntaje va de 0 y 1, donde 0 indica desigualdad total y 1 indica igualdad total.
Índice de huella ecológica	WWF, en http://www.panda.org	Mide la demanda de la humanidad sobre la biosfera, en términos del área de tierra y mar biológicamente productiva requerida para proporcionar los recursos que se utilizan para absorber los desechos. Muestra el grado de demanda humana sobre los ecosistemas. Entre más alto sea el índice, mayor es la demanda de la humanidad sobre los recursos disponibles.
Índice de libertad comercial	Fundación Heritage, en http://www.heritage.org/index	Medida cuantitativa de la carga global que representan las regulaciones -y la eficiencia del Gobierno para aplicarlas- en la capacidad para establecer, operar y cerrar una empresa. Las regulaciones son una forma de tributación que dificulta la creación de valor para los empresarios. Asume valores de 0 a 100, donde 100 es el máximo puntaje.
Índice de libertad de prensa	Freedom House, en http://www.freedomhouse.org	Los niveles de libertad se miden a partir de 23 preguntas subdivididas en tres categorías: ambiente legal, ambiente político, ambiente económico. El puntaje final es la suma de los puntajes individuales de cada categoría. Se asignan puntajes de 0 (mejor situación) a 100 (peor situación). Puntaje de 0 a 30: Libre, 31 a 60: Parcialmente libre, 61 a 100: Sin libertad.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Índice de libertad económica	Fundación Heritage, en http://www.heritage.org/index	Promedio simple de 10 libertades individuales, vitales para el desarrollo de la prosperidad personal y nacional. Rangos de 0 a 49,9: represivo, 50 a 59,9: mayoritariamente represivo, 60 a 69,9: moderadamente libre, 70a 79,9: mayoritariamente libre, 80 a 100: libre.
Índice de libertad en el mundo	Freedom House, en http://www.freedomhouse.org	Evalúa derechos políticos y libertades civiles mediante reportes analíticos y <i>ratings</i> numéricos enviados por cada país. Asume valores entre 1 y 7, donde 1 indica el más alto grado de libertad y 7 el menor. De 1 a 2,5: libre, 3 a 5: parcialmente libre, 5 a 7: no libre.
Índice de percepción de la corrupción	Transparencia Internacional, en http://www.transparency.org	Índice compuesto, basado en indicadores relacionados con la corrupción, provenientes de encuestas y opiniones de expertos. El IPC ordena a los países según el grado de corrupción percibida en los funcionarios públicos y políticos. Para determinar el valor medio de un país se estandariza por medio de la técnica de igualación de percentiles, en una escala de 10 (altamente transparente) a 0 (altamente corrupto).
Índice de pobreza humana (IPH)	PNUD, en http://hdr.undp.org/en/reports/global	Índice sintético que mide las privaciones en tres componentes básicos del desarrollo humano: i) vida larga y saludable, que es la vulnerabilidad a morir a una edad relativamente temprana, medida según la probabilidad al nacer de no vivir hasta los 40 años, ii) educación o exclusión del mundo de la lectura y las comunicaciones, medida según la tasa de analfabetismo de adultos, iii) nivel de vida digno o falta de acceso a recursos económicos generales, medido según el promedio ponderado de dos indicadores: el porcentaje de la población sin acceso sostenible a una fuente de agua mejorada y el porcentaje de niños con peso insuficiente para su edad. Toma valores entre 0 y 100, donde 100 indica la peor situación como promedio de los tres componentes. No se consigna la cifra del 2010, pues el PNUD dejó de calcular este índice.
Índice de potenciación de género (IPG)	PNUD, en http://hdr.undp.org/en/reports/global	Mide las oportunidades de las mujeres, más que su capacidad, y refleja las desigualdades en tres esferas: participación política, participación económica y poder sobre los recursos económicos. Los valores están entre 0 y 1. Cuanto más cercano a 1, mejor ubicado está el país en el <i>ranking</i> mundial. No se consigna la cifra del 2010, pues el PNUD dejó de calcular este índice.
Índice Networked Readiness (NRI)	Foro Económico Mundial, en http://www.gcr.weforum.org	Mide la capacidad de los países de explotar las oportunidades ofrecidas por las tecnologías de la información y comunicación (TIC). Escala de 1 a 7, donde 7 indica un mejor ranking.
Libertad de comercio internacional	Fundación Heritage, en http://www.heritage.org/index	Medida compuesta por la ausencia de las barreras arancelarias y no arancelarias que afectan a las importaciones y exportaciones de bienes y servicios. Los valores van de 0 a 100, donde 100 es el máximo puntaje.
Libertad de inversión	Fundación Heritage, en http://www.heritage.org/index	Evaluación del libre flujo de capital, en especial, del capital extranjero. Asume valores de 0 a 100, donde 100 es el máximo puntaje.
Libertad financiera	Fundación Heritage, en http://www.heritage.org/index	Medida relacionada con la seguridad bancaria y la independencia del control gubernamental. El rango va de 0 a 100, donde 100 es el máximo puntaje.
Libertad fiscal	Fundación Heritage, en http://www.heritage.org/index	Medida de la carga del Gobierno desde el punto de vista de los ingresos. Incluye la carga impositiva, en términos de tasa impositiva máxima sobre los ingresos (personales y corporativos en forma separada) y el monto total de los ingresos fiscales como proporción del PIB. Asume valores entre 0 y 100, donde 100 es el máximo puntaje.
Libertad frente a la corrupción	Fundación Heritage, en http://www.heritage.org/index	Se basa en información cuantitativa que evalúa la percepción de la corrupción en el entorno empresarial e incluye niveles de corrupción legal, judicial y administrativa. Los valores van de 0 a 100, donde 100 es el máximo puntaje.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Satisfacción con la democracia	LatinoBarómetro, en http://www.latinobarometro.org	Mediante entrevistas, mide el porcentaje de personas que están satisfechas con el funcionamiento de la democracia en su país. Un valor porcentual alto indica mayor satisfacción con la democracia. El índice abarca dieciocho países latinoamericanos.
Satisfacción con la economía	LatinoBarómetro, en http://www.latinobarometro.org	Mediante entrevistas, mide la opinión pública en aspectos relacionados con la economía. Abarca dieciocho países latinoamericanos. Un valor porcentual alto indica mayor satisfacción con la economía

Estadísticas censales

Nombre	Fuente	Nota técnica
Abastecimiento de agua	Bases de datos de los Censos de Población y Vivienda, INEC	<i>Fuente de la que se abastece de agua la vivienda.</i> El agua puede provenir de un acueducto, un pozo u otros medios (río o quebrada, lluvia, camión cisterna). El indicador se calcula para la población y para las viviendas.
Años promedio de escolaridad en la población de 18 años y más	Bases de datos de los Censos de Población y Vivienda, INEC	<i>Promedio de años de educación aprobados por las personas de 18 años y más, según grupos de edad de la población.</i>
Asistencia a la educación regular en la población de 5 años y más	Bases de datos de los Censos de Población y Vivienda, INEC	<i>Población de 5 años y más que asiste a centros de enseñanza regular, con respecto al total de la población de 5 años y más.</i> Educación regular comprende los niveles de preescolar, primaria, secundaria, parauniversitaria y universitaria y educación especial, pública o privada. En el Censo de 1973 esta pregunta se hizo para la población de 6 años y más.
Cobertura del servicio de electricidad	Bases de datos de los Censos de Población y Vivienda, INEC	<i>Tipo de alumbrado con que cuenta la vivienda.</i> La categoría "otra" se refiere a que la vivienda se ilumina mediante canfín, panel solar u otra fuente propia. El indicador se calcula para la población y para las viviendas. En los Censos de 1973 y 1984 se indagó el tipo de alumbrado de la vivienda. En el de 2000 se indagó el acceso o no a luz eléctrica, y en el de 2011 se indagó el acceso a energía eléctrica y el proveedor del servicio.
Combustible utilizado para cocinar	Bases de datos de los Censos de Población y Vivienda, INEC	<i>Tipo de combustible o energía principal que se usa en la vivienda para cocinar los alimentos.</i> El indicador se calcula para la población y para las viviendas.
Condición de actividad de la población de 15 años y más	Bases de datos de los Censos de Población y Vivienda, INEC	<i>Distingue en la población de 15 años y más de edad las personas que son económicamente activas y aquellas que están inactivas.</i> Para conocer la condición de actividad de cada persona se indaga si tiene o no un trabajo o empleo, si buscó trabajo o si estuvo inactiva económicamente en el período de referencia. La fuerza de trabajo es el conjunto de población de 15 años y más que en el período de referencia se encontraba económicamente ocupada o desocupada.
Densidad de población	Bases de datos de los Censos de Población y Vivienda, INEC	<i>Número de habitantes por cada kilómetro cuadrado, de una determinada área geográfica (provincia, cantón o distrito).</i>
Disposición de excretas	Bases de datos de los Censos de Población y Vivienda, INEC	<i>Tipo de servicio sanitario disponible en las viviendas (dentro o fuera de ellas) para que sus habitantes puedan realizar sus necesidades fisiológicas.</i> El indicador se calcula para la población y para las viviendas
Hacinamiento	Bases de datos de los Censos de Población y Vivienda, INEC	<i>Se considera que existe hacinamiento cuando en la vivienda hay más de tres personas por aposento exclusivo para dormir.</i> El indicador se calcula para la población y para las viviendas.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Hogares individuales por sexo de la jefatura	Bases de datos de los Censos de Población y Vivienda, INEC	Identifica el sexo de la persona que encabeza los hogares individuales. Un hogar particular es el grupo de personas que, teniendo o no vínculos familiares entre sí, residen habitualmente en una misma vivienda, viven de un mismo presupuesto y llevan una vida en común. El jefe o jefa es la persona considerada como tal por los demás miembros del hogar; puede ser la persona que aporta la mayor parte de los recursos económicos o la de mayor edad. El Censo de 1973 no distinguía los hogares dentro de las viviendas, por lo que en este caso vivienda y hogar constituyen una misma unidad de análisis
Población de 15 años y más por nivel de instrucción	Bases de datos de los Censos de Población y Vivienda, INEC	Capta el nivel de escolaridad alcanzado por la población. Se define como el grado o año máximo aprobado en el sistema de educación regular por una persona al momento del Censo. En los censos de 1973 y 1984 no se hacía diferencia entre secundaria académica y secundaria técnica. Sin instrucción: 0 años de estudio; primaria incompleta: 1 a 5 años de estudio; primaria completa: 6 años de estudio; secundaria incompleta: de 7 a 10 años de estudio; secundaria completa: 11 ó 12 años de estudio; educación superior: 13 o más años de estudio.
Población total	Bases de datos de los Censos de Población y Vivienda, INEC	Total de personas residentes en el país en forma habitual en una fecha determinada.
Población total en viviendas individuales	Bases de datos de los Censos de Población y Vivienda, INEC	Total de personas que, teniendo o no vínculos familiares entre sí, residen habitualmente en una misma vivienda individual, llevan una vida en común y compran y consumen sus propios alimentos.
Población urbana	Bases de datos de los Censos de Población y Vivienda, INEC	Porcentaje de personas que viven en la zona urbana con respecto a la población total.
Tasa de analfabetismo	Bases de datos de los Censos de Población y Vivienda, INEC	Porcentaje de personas de 10 años y más que no saben leer y escribir, con respecto a la población de 10 años y más.
Tasas de desempleo abierto	Bases de datos de los Censos de Población y Vivienda, INEC	Porcentaje de la población desocupada con respecto a la fuerza de trabajo. La fuerza de trabajo es el conjunto de la población de 15 años y más que en el período de referencia se encontraba económicamente ocupada o desocupada.
Tasa neta de participación en la población de 12 años y más	Bases de datos de los Censos de Población y Vivienda, INEC	Porcentaje de la fuerza de trabajo con respecto a la población en edad de trabajar (15 años y más). La fuerza de trabajo es el conjunto de la población de 15 años y más que en el período de referencia se encontraba económicamente ocupada o desocupada.
Tipos de hogares	Bases de datos de los Censos de Población y Vivienda, INEC	Relaciona el parentesco entre los miembros del hogar. Se distinguen los siguientes tipos de hogares: Nucleares: pareja con o sin hijos, o uno solo de los padres con hijos. Extensos: pareja con o sin hijos más otros familiares, o uno solo de los padres con hijos más otros familiares. Compuestos: además de los padres, con o sin hijos, viven otros miembros no familiares, o uno solo de los padres con hijos más otros no familiares. Unipersonales: una sola persona. No familiares: personas que no tienen ningún parentesco entre sí.

Estadísticas electorales

Nombre	Fuente	Nota técnica
Abstencionismo	Tribunal Supremo de Elecciones	Porcentaje de electores inscritos que no asistieron a emitir su voto en las elecciones presidenciales o municipales.
Cantidad de alcaldes del partido oficialista	Tribunal Supremo de Elecciones	Número de alcaldes electos que pertenecen al partido oficialista, es decir, al partido que gobierna en la fecha de las elecciones municipales.
Control partidario de alcaldías y concejos municipales	Elaboración propia con datos del Tribunal Supremo de Elecciones	Mide el balance de poder en los gobiernos locales, considerando la participación de coaliciones. Clasifica a los cantones de acuerdo con dos criterios: la conformación partidaria de los concejos y la agrupación que controla la alcaldía. Las categorías son: a) gobierno unido: cantones en los que un mismo partido ganó la alcaldía y además cuenta con la mayoría de los regidores en el concejo municipal (50+1); b) gobierno dividido con primera minoría: cantones en los que un mismo partido ganó la alcaldía y tiene la primera minoría, en un concejo sin mayoría de regidores de ninguno de los partidos; c) gobierno dividido moderado: cantones en los que el alcalde pertenece a un partido, y la primera minoría de regidores a otro, ningún partido tiene mayoría (50+1); d) gobierno altamente dividido: cantones en los que el alcalde representa a un partido y la mayoría en el concejo pertenece a otro (50+1 en la oposición); e) gobierno fragmentado: cantones en los que el alcalde pertenece a un partido y todas las agrupaciones tienen igual cantidad de representantes en el concejo.
Electores inscritos	Tribunal Supremo de Elecciones	Total de personas inscritas y habilitadas legalmente para emitir el voto al momento de la elección
Escaños de la primera fuerza partidaria en la Asamblea Legislativa	Tribunal Supremo de Elecciones	Cantidad de escaños o diputados que obtuvo la primera fuerza partidaria, es decir, del partido político con más escaños en la Asamblea Legislativa.
Escaños de la segunda mayor fuerza partidaria en la Asamblea Legislativa	Tribunal Supremo de Elecciones	Cantidad de escaños o diputados que obtuvo la segunda fuerza partidaria, es decir, del segundo partido político con más escaños en la Asamblea Legislativa.
Escaños parlamentarios	Tribunal Supremo de Elecciones	Cantidad de puestos o escaños en la Asamblea Legislativa.
Índice de nacionalización partidaria	Ronald Alfaro con datos del TSE	Mide el grado de apoyo que los partidos políticos reciben a nivel nacional en las diferentes provincias. Se utiliza una escala de 0 a 1, donde 0 indica que el partido recibe el 100% de los votos en una provincia y 0% en las otras; por el contrario, valores más cercanos a 1 reflejan una mayor nacionalización del partido, es decir, apoyos más homogéneos en todas las provincias del país. Este índice no mide la magnitud del apoyo que obtienen los partidos políticos, sino más bien la distribución homogénea del respaldo logrado -cualquiera que este sea- en todo el territorio nacional.
Índice de volatilidad	Ronald Alfaro con datos del TSE	Mide el desplazamiento del voto entre los distintos partidos, en dos o más elecciones sucesivas. Este indicador se calcula mediante el índice de Pedersen, que se obtiene sumando el cambio neto absoluto en el porcentaje de votos para cada partido de una elección a la otra, y dividiéndolo por dos.
Juntas receptoras de votos	Tribunal Supremo de Elecciones	Número de juntas o mesas receptoras de votos en las que los electores emiten su voto para las elecciones presidenciales o municipales.
Partidos políticos que participan en la elección	Tribunal Supremo de Elecciones	Cantidad de partidos políticos inscritos para participar en las elecciones presidenciales.
Número efectivo de partidos parlamentarios (NEP)	Ronald Alfaro con datos del TSE	Número efectivo de partidos políticos parlamentarios concurrentes. Se calcula al dividir "uno" entre la suma de los cuadrados de los escaños que obtiene cada partido político.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Partido ganador de las elecciones	Tribunal Supremo de Elecciones	Nombre del partido político que ganó las elecciones presidenciales.
Partido político con la mayoría de escaños	Tribunal Supremo de Elecciones	Nombre del partido político que tiene mayoría de escaños o diputados en la Asamblea Legislativa.
Partidos políticos que alcanzan representación parlamentaria	Tribunal Supremo de Elecciones	Cantidad de partidos políticos que alcanzaron representación parlamentaria.
Porcentaje de votos obtenido por el partido ganador	Tribunal Supremo de Elecciones	Porcentaje de votos obtenido por el partido ganador de las elecciones presidenciales con respecto al total de votos válidos.
Votos recibidos	Tribunal Supremo de Elecciones	Cantidad de votos recibidos en la elección. Se desagrega por: votos válidos, votos nulos y votos en blanco.

Siglas y acrónimos

A

ACA	Área de Conservación Arenal	Adestra	Asociación de Desarrollo Transformador y Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa
ACA-HN	Área de Conservación Arenal-Huetar Norte	ADII	Asociación de desarrollo integral indígena
ACAM	Academia de Centroamérica	Adpic	Acuerdo sobre derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio
ACA-T	Área de Conservación Arenal-Tempisque	AEC	Asociación de Estados del Caribe
ACCVC	Área de Conservación Cordillera Volcánica Central	Aecid	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ACG	Área de Conservación Guanacaste	AELC	Asociación Europea de Libre Cambio
Acepesa	Asociación Centroamericana para la Economía, la Salud y el Ambiente	AGEF	Auditoría General de Entidades Financieras
Acicafoc	Asociación Coordinadora Indígena y Campesina de Agroforestería Comunitaria Centroamericana	AIDA	Asociación Internacional para la Defensa del Ambiente
Aciplast	Asociación Costarricense de la Industria del Plástico	AIOS	Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones
ACLA-CA	Área de Conservación La Amistad-Caribe	ALBA	Alternativa Bolivariana para las Américas
ACLA-HN	Área de Conservación La Amistad-Huetar Norte	ALCA	Acuerdo de Libre Comercio de las Américas
ACLA-P	Área de Conservación La Amistad-Pacífico	Alides	Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible
Acmic	Área de Conservación Marina Isla del Coco	AMC	Alianza de Mujeres Costarricenses
Acnur	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	Amifotur	Asociación de Microempresarios Turísticos de La Fortuna
Acopac	Área de Conservación Pacífico	AMSJ	Área Metropolitana de San José
Acope	Asociación Costarricense de Productores de Energía	AMUM	Áreas Marinas de Uso Múltiple
Acopewel	Asociación Costarricense de Productores y Exportadores de Helechos	ANDA	Alianza Nacional para la Defensa del Agua
Acorde	Asociación Costarricense para Organizaciones de Desarrollo	ANDE	Asociación Nacional de Educadores
Acosa	Área de Conservación de la Península de Osa	ANEP	Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados
ACP	Países en vías de desarrollo de África, Caribe y Pacífico	AOCR	Asociación Ornitológica de Costa Rica
ACT	Área de Conservación Tempisque	Apaco	Asociación de Productores Agrícolas y de Comercializadores
ACTo	Área de Conservación Tortuguero	APEC	Foro para la Cooperación Económica Asia-Pacífico (sigla en inglés)
Actuar	Asociación Costarricense de Turismo Rural Comunitario	API	AIDS Program Effort Index
Adapte	Asociación de Apoyo al Pequeño Trabajador y Empresario	Apiagol	Asociación de Productores Industriales y Artesanales de Golfito
ADC	Asociación Demográfica Costarricense	APICD	Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación de los Delfines
Adefor	Asociación de Desarrollo Forestal de la Zona Branca	APPTA	Asociación de Pequeños Productores de Talamanca
		Apreflofas	Asociación Preservacionista de Flora y Fauna Silvestre

Apromujer	Asociación Nacional de Asesoría y Capacitación para la Mujer	BNFI	Banco Nacional Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A.
Aprozonoc	Asociación de Productores Orgánicos de la Zona Norte de Cartago	BNV	Bolsa Nacional de Valores
APSE	Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza	BNVITAL	BN Vital Operadora de Pensiones Complementarias S.A.
ARAO	Programa de Acreditación y Registro en Agricultura Orgánica	BPDC	Banco Popular y de Desarrollo Comunal
Arapac	Asociación Regional Agroforestal del Pacífico Central	BPOPIFI	Sociedad Administradora de Fondos de Inversión del Banco Popular y de Desarrollo Comunal S.A.
Arcosa	Complejo hidroeléctrico Arenal, Corobicí y Sandillal	BPOPOP	Banco Popular Operadora de Pensiones Complementarias S.A.
Aresep	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos	BUN-CA	Biomass Users Network-Centroamérica
Arlisa	Asociación Recicladora Alvarado Limpio y Sano		
Asada	Asociación administradora de sistemas de acueductos y alcantarillados comunales	C	
ASDI	Agencia Sueca de Cooperación y Desarrollo Internacional	CAAR	Comités administradores de acueductos rurales
Asepaleco	Asociación Ecológica de Paquera, Lepanto y Cóbano	Caatec	Fundación Comisión Asesora de Alta Tecnología
Aseprola	Asociación de Servicios de Promoción Laboral	CAC	Centros agrícolas cantonales
ASN	Autoridad Sanitaria Nacional	CACI	Conferencia de Autoridades Audiovisuales y Cinematográficas de Iberoamérica
Asoingraf	Asociación de la Industria Gráfica Costarricense	CACP	Centro Agrícola Cantonal de Puntarenas
ASP	Áreas silvestres protegidas	Cadeti	Comisión Asesora de Degradación de Tierras
Asoprocosarena	Asociación de Protección, Conservación y Sanidad de Recursos de Caño Negro	Cadexco	Cámara de Exportadores Costarricenses
ASVO	Asociación de Voluntarios para el Servicio en las Áreas Protegidas	CAF	Certificado de abono forestal
ATN	Asociación Terra Nostra	CAIS	Centros de Atención Integral en Salud
AyA	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	Camtic	Cámara de Tecnologías de Información y Comunicación
B		CAN	Corporación Arrocería Nacional
Banhvi	Banco Hipotecario de la Vivienda	Canaeco	Cámara Nacional de Ecoturismo
BCAC	Banco Crédito Agrícola de Cartago	Canapep	Cámara Nacional de Productores y Exportadores de Piña
BCCR	Banco Central de Costa Rica	Canara	Cámara Nacional de Radio
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica	Canatur	Cámara Nacional de Turismo
BCR	Banco de Costa Rica	Capel	Centro de Asesoría y Promoción Electoral
BCRFI	Banco de Costa Rica Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A.	Caprosoft	Cámara de Productores de Software
BCRPP	Banco de Costa Rica Planes de Pensión S.A.	Caricom	Comunidad del Caribe (sigla en inglés)
BCRV	Banco de Costa Rica Valores, Puesto de Bolsa S.A.	CATA	Agencia de Turismo de Centroamérica (sigla en inglés)
BEM	Bonos de estabilización monetaria	Cathalac	Centro del Agua del Trópico Húmedo para América Latina y el Caribe
BEN	Balance Energético Nacional	Catie	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
BFV	Bono familiar de vivienda	Caturgua	Cámara de Turismo de Guanacaste
Bicsa	Banco Internacional de Costa Rica	CBA	Canasta básica alimentaria
BID	Banco Interamericano de Desarrollo	CBI	Iniciativa de la Cuenca del Caribe (sigla en inglés)
Biomarcc	Proyecto "Biodiversidad marina y costera de Costa Rica: creación de capacidades y adaptación al cambio climático" (Minaet)	CBM	Corredor Biológico Mesoamericano
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial)	CBTPA	Caribbean Basin Trade Promotion Act
BM	Banco Mundial	CCAD	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
BMU	Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear (Alemania)	CCC	Cámara Costarricense de la Construcción
BNCR	Banco Nacional de Costa Rica	CCF	Cámara Costarricense Forestal
		CCP	Centro Centroamericano de Población (UCR)
		CCPC	Centro Costarricense de Producción Cinematográfica (MCJ)
		CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
		CCT	Centro Científico Tropical
		CCT	Confederación Centroamericana de Trabajadores

CE	Comunidad Europea	CIAT	Comisión Interamericana del Atún Tropical
CEA	Centro de Educación Ambiental (UNED)	CIBM	Centro de Investigación en Biología Molecular y Celular (UCR)
Cecade	Centro de Capacitación y Desarrollo	CICA	Centro de Investigación en Contaminación Ambiental (UCR)
Cedal	Centro de Estudios Democráticos para América Latina	Cicad	Centro de Inteligencia Conjunta Antidrogas
Cedarena	Centro de Derecho Ambiental y Recursos Naturales	Cicap	Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública
Cedaw	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (sigla en inglés)	CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
Cedeco	Corporación Educativa para el Desarrollo Costarricense	Cidai	Centro Infantil Diurno de Atención Integral (PANI)
Ceeam	Centros Especializados de Atención y Albergue para las Mujeres	Cidecat	Comisión de Implementación y Desarrollo de la Cuenca Arenal-Tempisque
CECC	Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (SICA)	CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Cecudi	Centro de Cuido y Desarrollo Infantil	CIEA	Comisión Interuniversitaria de Educación Ambiental (Conare)
Cegesti	Centro de Gestión Tecnológica e Informática Industrial	Ciedes	Centro de Investigaciones en Desarrollo Sostenible (UCR)
Cefemina	Centro Feminista de Información y Acción	Ciedess	Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social
Cefof	Centro Nacional de Formación de Formadores y de Personal Técnico para el Desarrollo Industrial	CIEM	Centro de Investigación en Estudios de la Mujer (UCR)
CEJA	Centro de Estudios de Justicia de las Américas	Cientec	Fundación para el Centro Nacional de la Ciencia y la Tecnología
Celade	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Cepal)	CIET	Centro de Investigación en Enfermedades Tropicales (UCR)
Cemedede	Centro Mesoamericano de Desarrollo Sostenible del Trópico Seco (UNA)	CIF	En el puerto de entrada (sigla en inglés)
CEN	Centros de Educación y Nutrición	CIU	Clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas
Cen-Cinai	Centro de Educación y Nutrición-Centro Infantil de Nutrición y Atención Integral	CIJ	Corte Internacional de Justicia
Cenac	Centro Nacional de la Cultura	Cimar	Centro de Investigación en Ciencias del Mar y Limnología (UCR)
Cenadi	Centro Nacional de Didáctica	Cimat	Comisión Interinstitucional de Marinas y Atracaderos Turísticos
Cenare	Centro Nacional de Rehabilitación	CINA	Centro de Investigación en Nutrición Animal (UCR)
Cenat	Centro Nacional de Alta Tecnología	Cinde	Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo
Cenat-Prias	Centro Nacional de Alta Tecnología- Programa Nacional de Investigaciones Aerotransportadas y Sensores Remotos	Cindea	Centro Integrado de Educación de Adultos
Cence	Centro Nacional de Control de Energía	Cinpe	Centro Internacional en Política Económica
Cendeiss	Centro de Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social	CIPA	Centro de Protección Ambiental (ITCR)
Ceniga	Centro Nacional de Investigación Geoambiental	Cites	Convención sobre comercio internacional de especies en peligro de flora y fauna silvestres (sigla en inglés)
Cenpe	Centro Nacional de Planificación Eléctrica	CJC / CJC-SC	Centro de Jurisprudencia Constitucional, de la Sala Constitucional
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe	Claeh	Centro Latinoamericano de Economía Humana
Cepredenac	Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central	CMCA	Consejo Monetario Centroamericano
Ceprona	Fundación Centro de Productividad Nacional	CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas contra el Cambio Climático
Cerca	Centro de Recursos para el Desarrollo Sostenible de los Asentamientos Humanos en Centroamérica	CMTc	Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses
CFIA	Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos	CNC	Comisión Nacional del Consumidor
CFS	Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (FAO, sigla en inglés)	CNE	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias
CGN	Corporación Ganadera Nacional	CNFL	Compañía Nacional de Fuerza y Luz
CGR	Contraloría General de la República	CNP	Consejo Nacional de Producción
CI	Conservación Internacional		
CIA	Colegio de Ingenieros Agrónomos		

CNP+L	Centro Nacional para la Producción más Limpia	Corbana	Corporación Bananera Nacional
CNPE	Comisión Nacional de Política de Empleo	Corec	Comisión Consultiva para la Reforma del Estado
CNPJ	Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven		Costarricense
CNPL	Centro Nacional de Producción más Limpia	Corfoga	Corporación Ganadera
CNREE	Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial	Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CNT	Compañía Nacional de Teatro	Cosevi	Consejo de Seguridad Vial
CNV	Comisión Nacional de Valores	Coseforma	Proyecto de Cooperación en los Sectores Forestal y Maderero
Cobodes	Proyecto de Conservación de Bosque y Desarrollo Sostenible	Cosore	Consejos sociales regionales
Cocim	Convenio Cooperativo Intermunicipal	Covao	Colegio Vocacional de Artes y Oficios
Codeforsa	Comisión de Desarrollo Forestal de San Carlos	Covirena	Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales
Codeca	Confederación de los Ejércitos Centroamericanos	CPC	Comisión de Promoción de la Competencia
Coecoceiba	Asociación de Comunidades Ecologistas La Ceiba-Amigos de la Tierra Costa Rica	CPCA	Comisión Permanente de Cooperativas de Autogestión
Coenos	Comisión Técnica Consultiva Nacional del Fenómeno ENOS	CPI	Corte Penal Internacional
COF	Centro de Orientación Familiar	CPN	Consejo Portuario Nacional
Coforsa	Comisión para el Fortalecimiento del Sector de Acueductos Comunales	CRID	Centro Regional de Información sobre Desastres
Colypro	Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Arte	CRRH	Comité Regional de Recursos Hidráulicos del Istmo Centroamericano
Comex	Ministerio de Comercio Exterior	CSA	Certificado de servicios ambientales
Conac	Consejo Nacional de Áreas de Conservación	CSE	Consejo Superior de Educación
Conace	Comisión Nacional de Conservación y Energía	CST	Certificado de la Sostenibilidad Turística
Conacoop	Consejo Nacional de Cooperativas	Csuca	Consejo Superior Universitario Centroamericano
Conadeco	Confederación Nacional de Desarrollo Comunal		
Conagebio	Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad	CSXXI	Curridabat Siglo XXI
Conai	Comisión Nacional de Asuntos Indígenas	CTAMS	Consejo Técnico de Asistencia Médico Social
Conamaj	Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia	CTRN	Central de Trabajadores Rerum Novarum
Conao	Consejo Nacional de Organizaciones no Gubernamentales y Organizaciones Sociales	CTTM	Centro de Transferencia y Transformación de Materiales (ITCR)
Conapam	Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor	CUNA	Colegio Universitario de Alajuela
Conape	Comisión Nacional de Préstamos para Educación	CUSC	Coalición Unidos por San Carlos
Conare	Consejo Nacional de Rectores	CUL	Coalición Unión Liberiana
Conarroz	Corporación Arrocera Nacional	CYMA	Programa Competitividad y Medio Ambiente
Conasida	Consejo Nacional de Atención Integral al VIH y Sida		
Conassif	Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero	D	
Conavi	Consejo Nacional de Vialidad	Daaci	Dirección de Aplicación de Acuerdos Comerciales Internacionales (Comex)
Conea	Comisión Nacional de Educación Ambiental	DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo
Conesup	Consejo Nacional de Educación Superior	Danida	Agencia Danesa para el Desarrollo
Conicit	Consejo Nacional para Investigaciones Científicas y Tecnológicas	Decafor	Programa de Desarrollo Campesino Forestal
Coocafé	Consorcio de Cooperativas de Caficultores de Guanacaste y Montes de Oro R.L.	Demuca	Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe
Coocique	Cooperativa de Ahorro y Préstamo de la Comunidad de Ciudad Quesada	Desaf	Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (MTSS)
Coopesca	Cooperativa de Electrificación Rural de San Carlos	DGA	Dirección General de Aduanas
Coopesantos	Cooperativa de Electrificación Rural Los Santos	DGAC	Dirección General de Aviación Civil
Coopesolidar	Cooperativa Autogestionaria de Servicios Profesionales para la Solidaridad Social	DGEC	Dirección General de Estadística y Censos
Cooprena	Consorcio Cooperativo Red Ecoturística Nacional	DGF	Dirección General Forestal
		DGM	Dirección de Geología y Minas
		DGSC	Dirección General de Servicio Civil
		DGT	Dirección General de Tributación
		DHR	Defensoría de los Habitantes de la República

DHS	Desarrollo humano sostenible	F	
Digeca	Dirección de Gestión de la Calidad Ambiental (Minaet)	FA	Frente Amplio
Digepyme	Dirección General de la Pequeña y Mediana Empresa	Faico	Fundación Amigos de la Isla del Coco
DIN	Instituto Alemán de Normalización (sigla en alemán)	FAJ	Fundación Acción Joven
Dinadeco	Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad	Fanal	Fábrica Nacional de Licores
DIS	Dirección de Inteligencia y Seguridad	FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (sigla en inglés)
DNIT	Dirección Nacional de Inspección de Trabajo	FD	Partido Fuerza Democrática
DON	Depósitos a un día plazo, <i>overnight</i>	FDA	Administración de Alimentos y Drogas (sigla en inglés)
DRAT	Distrito de Riego Arenal-Tempisque	Fecon	Federación Costarricense para la Conservación de la Naturaleza
DSE	Dirección Sectorial de Energía	Fecopt	Federación Costarricense de Pesca Turística
DSP	Dirección de Salud y Producción Pecuaria (MAG)	Fedecoop	Federación de Cooperativas
E		Fedemur	Federación Municipal Regional del Este
Earth	Escuela de Agricultura de la Región Tropical Húmeda	Fedepriac	Federación de Empresas Privadas de Centroamérica
Ebais	Equipos básicos de atención integral en salud	Fedoma	Federación Occidental de Municipalidades de Alajuela
ECA	Ente Costarricense de Acreditación	FEES	Fondo Especial de la Educación Superior
ECE	Encuesta Continua de Empleo (INEC)	FEM	Foro Económico Mundial
Ecodes	Estrategia de Conservación para el Desarrollo Sostenible	Fenasco	Federación Nacional de Asociaciones de Consumidores
Ecosoc	Consejo Económico Social de la Asamblea General de las Naciones Unidas	Fetral	Federación de Trabajadores de Limón
Ecosos	Estrategia Costarricense por la Sostenibilidad	Feur	Federación de Estudiantes de la Universidad de Costa Rica
Ecpat	Organizaciones para la Eliminación de la Prostitución Infantil, la Pornografía Infantil y el Tráfico de Niños (as) (sigla en inglés)	Feuna	Federación de Estudiantes de la Universidad Nacional
ECTI	Estrategia para el Control de la Tala Ilegal	FIA	Festival Internacional de las Artes
ECU	European Currency United (unidad de cuenta europea)	FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
EEMAG	Estaciones experimentales (MAG)	Fidagro	Fideicomiso para la protección y fomento agropecuario para pequeños y medianos productores
EFTA	European Free Trade Association	Fiderpac	Fundación Integral de Desarrollo Rural del Pacífico Central
EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (INEC)	Finade	Fideicomiso Nacional para el Desarrollo
EIA	Evaluación de impacto ambiental	Finca	Fundación Integral Campesina
EMAT	Empresa de alta tecnología	FIS	Ficha de información social (IMAS)
E-Mipyme	Proyecto Estrategias para el Desarrollo de la Mipyme en Centroamérica (OEA)	Flacso	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Enaho	Encuesta Nacional de Hogares (INEC)	FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
ENCC	Estrategia Nacional de Cambio Climático	FMI	Fondo Monetario Internacional
ENIG	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (INEC)	FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (El Salvador)
Eniso	Encuesta de Inversión Social	FNCA	Fondo Nacional de Contingencias Agrícolas
ENN	Encuesta Nacional de Nutrición	FNE	Fondo Nacional de Emergencias
ENOS	Fenómeno El Niño-Oscilación del Sur	FOB	En el puerto de salida (sigla en inglés)
ENSA	Encuesta Nacional de Salud	Focegir	Fondo de Fomento Centroamericano de la Gestión Integral del Riesgo de Desastres (Cepredenac-SICA)
ENSR	Encuesta Nacional de Salud Reproductiva	FOD	Fundación Omar Dengo
ESPH	Empresa de Servicios Públicos de Heredia	Fodemipyme	Fondo Especial para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
ESRM	Encuesta de Salud Reproductiva y Migración	Fodesaf	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf-MTSS)
ETS	Educational Testing Service	Fomic	Fondo de Microproyectos Costarricenses
Eurep	Asociación Global para una Agricultura Segura y Sostenible (sigla en inglés)	Fomude	Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización
		Fonabe	Fondo Nacional de Becas

Fonafifo	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal	ICC	Índice de competitividad cantonal
Fonavi	Fondo Nacional de Vivienda	ICCC	Instituto Costarricense contra el Cáncer
Fosuvi	Fondo de Subsidios para la Vivienda	ICD	Instituto Costarricense sobre Drogas
Fundatec	Fundación Tecnológica de Costa Rica	ICDF	Fundación Interamericana de Cultura y Desarrollo (sigla en inglés)
Fundebase	Fundación para el Desarrollo de Base	ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
Fundeco	Fundación para la Economía Popular	Icefi	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
Fundecoca	Fundación Unión y Desarrollo de las Comunidades Campesinas	ICER	Instituto Costarricense de Enseñanza Radiofónica
Fundecooperacion	Fundación de Cooperación para el Desarrollo Sostenible	ICIC	Instituto Costarricense de Investigaciones Clínicas
Fundecor	Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central	Icoder	Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación
Fundemuca	Fundación para el Desarrollo y el Fortalecimiento Municipal de Centroamérica	Icomos	Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (sigla en inglés)
Fundes	Fundación de Desarrollo Sostenible	Icomvis	Instituto Internacional en Conservación y Manejo en Vida Silvestre (UNA)
Fundevi	Fundación de la Vicerrectoría de Investigación (UCR)	ICT	Instituto Costarricense de Turismo
Funpadem	Fundación para la Paz y la Democracia	IDA	Instituto de Desarrollo Agrario
Fuprovi	Fundación Promotora de Vivienda	Ideas	Instituto para el Desarrollo y la Acción Social
G		Idespo	Instituto de Estudios Sociales en Población
GAM	Gran Área Metropolitana	IDG	Índice de desarrollo relativo al género
GATS	Acuerdo General sobre Servicios (sigla en inglés)	IDHC	Índice de desarrollo humano cantonal
GATT	Acuerdo general de aranceles aduaneros y comercio, que se transformó en la Organización Internacional del Comercio (sigla en inglés)	IDH	Índice de desarrollo humano
GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial (sigla en inglés)	IDRC	Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (sigla en inglés)
GEI	Gases de efecto invernadero	IDS	Índice de desarrollo social
GEM	Global Entrepreneurship Monitor	IED	Inversión extranjera directa
GICA-Justicia	Gestión Integral de Calidad y Acreditación (Poder Judicial)	IFC	Corporación Financiera Internacional (sigla en inglés)
GLP	Gas licuado de petróleo	IFAM	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
GPS	Sistema de posicionamiento global (sigla en inglés)	IFED	Instituto de Formación y Estudios en Democracia (TSE)
GTZ	Cooperación Técnica Alemana (sigla en alemán)	Ifoam	Federación Internacional de Movimientos de Agricultura Orgánica (sigla en inglés)
GWP	Asociación Mundial del Agua (sigla en inglés)	IGM	Índice de gestión municipal
H		IGN	Instituto Geográfico Nacional
Hidrocec	Centro de Recursos Hídricos para Centroamérica y el Caribe (UNA)	IGR	Índice de gestión del riesgo
HNN	Hospital Nacional de Niños	IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
I		IICE	Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (UCR)
IAFA	Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia	IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
IAT	Índice de adelanto tecnológico	IIF	Instituto de Finanzas Internacionales (sigla en inglés)
Ibergop	Escuela Iberoamericana de Gobierno y Política Pública	IIMEC	Instituto de Investigaciones para el Mejoramiento de la Educación Costarricense
Icaes	Instituto Centroamericano de Estudios Sociales (de la CCT)	IIP	Instituto de Investigaciones Psicológicas (UCR)
Icafé	Instituto del Café	IIS	Instituto de Investigaciones Sociales (UCR)
ICAP	Instituto Centroamericano de Administración Pública	Ilanud	Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente
		IMAE	Índice mensual de la actividad económica
		IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
		IMC	Índice de masa corporal
		IMN	Instituto Meteorológico Nacional
		INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
		Inamu	Instituto Nacional de las Mujeres
		INBio	Instituto Nacional de Biodiversidad

Incae	Instituto Centroamericano de Administración de Empresas	JFS	Junta de Fomento Salinero
Incap	Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá	JICA	Agencia de Cooperación Internacional de Japón (sigla en inglés)
Inciensa	Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud	JNC	Junta Nacional de la Cabuya
Incofer	Instituto Costarricense de Ferrocarriles	JPS	Junta de Protección Social
Incop	Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico	Judesur	Junta de Desarrollo de la Zona Sur
Incopesca	Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura	Junaforca	Junta Nacional Forestal Campesina
IND	Ingreso nacional disponible	Jupema	Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional
Inder	Instituto Nacional de Desarrollo Rural		
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos	L	
Infocoop	Instituto Nacional de Fomento Cooperativo	Lacomet	Laboratorio Costarricense de Metrología
Inisa	Instituto de Investigaciones en Salud (UCR)	Laica	Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar
Inisefor	Instituto de Investigación y Servicios Forestales	Lanamme	Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (UCR)
Inmarsat	Organización Internacional de Comunicaciones Móviles por Satélite (sigla en inglés)	Lapop	Proyecto de Opinión Pública en América Latina
INP	Índice de nacionalización partidaria	Laqat	Universidad de Vanderbilt, (sigla en inglés)
Inrecosmar	Instituto de los Recursos Pesqueros y Marinos	Larep	Laboratorio de Química de la Atmósfera (UNA)
INS	Instituto Nacional de Seguros		Laboratorio de Análisis de Residuos de Plaguicidas (IRET-UNA y CICA-UCR)
INTA	Instituto Nacional de Innovación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria	LA RED	La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en Latinoamérica
Inteco	Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica	LASA	Asociación de Estudios Latinoamericanos (sigla en inglés)
Intel	Integrated Electronics Corporation	LPG	Gas licuado de petróleo (sigla en inglés)
INVU	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	Libor	London Inter Bank Offering Rate
IPC	Índice de precios al consumidor	LPG	Gas licuado de petróleo (sigla en inglés)
IPCC	Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (sigla en inglés)	LNA	Laboratorio Nacional de Aguas
IPEC	Instituto Profesional de Educación Comunitaria		
IPG	Índice de potenciación de género	M	
IPH	Índice de pobreza humana	MAC	Museo de Arte Costarricense
IPI	Índice de producción industrial	MADC	Museo de Arte y Diseño Contemporáneo
IPS	Instituto de Políticas para la Sostenibilidad	MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
IRET	Instituto Regional de Estudios en Sustancias Tóxicas (UNA)	Marea	Programa regional "Manejo de recursos acuáticos y alternativas económicas" (Usaid)
IRI	Índice internacional de regularidad superficial	MAT	Música con Accesibilidad para Tod@s (Sinem)
IRPF	Impuesto sobre la renta de las personas físicas	Matpel	Unidad de Materiales Peligrosos (INS)
IRRI	Instituto Internacional de Investigación de Arroz (sigla en inglés)	MCCA	Mercado Común Centroamericano
IRS	Índice de rezago social	MCJ	Ministerio de Cultura y Juventud
ISBN	International Standard Book Number	MDL	Mecanismo de desarrollo limpio
ISP	Inversión social pública	MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
Itcer	Índice de tipo de cambio efectivo real	MEP	Ministerio de Educación Pública
ITCR	Instituto Tecnológico de Costa Rica	Mercosur	Mercado Común del Sur
ITCO	Instituto de Tierras y Colonización	Mesicic	Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA)
IVA	Impuesto al valor agregado		
IVM	Invalidez, vejez y muerte	Micit	Ministerio de Ciencia y Tecnología
J		Mideplan	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
Japdeva	Junta de Administración Portuaria de la Vertiente Atlántica	Minae	Ministerio de Ambiente y Energía
Jasec	Junta Administrativa de Servicio Eléctrico Municipal de Cartago	Minaet	Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones
JDT	Junta de Defensa del Tabaco	Mipyme	Micro, pequeña y mediana empresa
JFA	Junta de Fomento Avícola	Mivah	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
JFP	Junta de Fomento Porcino		

ML	Movimiento Libertario
MNC	Mesa Nacional Campesina
MNJ	Movimiento Nacional de Juventudes
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
MTC	Movimiento de Trabajadores y Campesinos
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

N

Nafta	Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, suscrito por Estados Unidos, Canadá y México (sigla en inglés)
NBI	Necesidades básicas insatisfechas (método de cálculo de la pobreza)
NOAA	National Oceanic & Atmospheric Administration
Norad	Agencia Noruega de Cooperación Internacional

O

Ocefs	Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
OCDE/OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCIS	Oficina de Cooperación Internacional de la Salud
OdD	Observatorio del Desarrollo (UCR)
Odeca	Organización de Estados Centroamericanos
Odres	Asociación de Desarrollo Sostenible de la Región Chorotega
OEA	Organización de los Estados Americanos
OET	Organización de Estudios Tropicales
Ofiarroz	Oficina del Arroz
OFIM	Oficinas Municipales de la Mujer
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OIJ	Organismo de Investigación Judicial
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
Oirsa	Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria
OIT	Organización Internacional del Trabajo
Olade	Organización Latinoamericana de Energía
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMI	Organización Marítima Internacional
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMT	Organización Mundial de Turismo
ONF	Oficina Nacional Forestal
ONG	Organización no gubernamental / organizaciones no gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
Onusida	Programa de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA
Opanal	Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe
OPC	Operadora de pensiones complementarias
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
OPES	Oficina de Planificación de la Educación Superior

OPS/PAHO	Organización Panamericana de Salud
Orealc	Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (Unesco)
ORT	Órgano de reglamentación técnica
OSN	Orquesta Sinfónica Nacional
Ovsicori	Observatorio Vulcanológico y Sismológico de Costa Rica (UNA)

P

PAC	Partido Acción Ciudadana
PBAE	Programa Bandera Azul Ecológica
Pacadirh	Plan Centroamericano para el Manejo Integrado y la Conservación de los Recursos Hídricos
Pairca	Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana
PANI	Patronato Nacional de la Infancia
Parca	Plan Ambiental de la Región Centroamericana
Parlacen	Parlamento Centroamericano
Parlatino	Parlamento Latinoamericano
PASA	Programa de Ajuste Sectorial Agropecuario
PASE	Partido Accesibilidad sin Exclusión
PBCC	Proyecto Bosques y Cambio Climático
PDAZA	Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Zona Atlántica
PEA	Población económicamente activa
PECAire-UNA	Programa de Estudios de Calidad del Aire, Escuela de Ciencias Ambientales (UNA)
PDS	Partido del Sol
PGR	Procuraduría General de la República
PGSA	Programa Ganadero de Salud Animal
PIB	Producto interno bruto
PIBA	Programa de Incremento de la Productividad Agrícola
PIEG	Política para la Igualdad y Equidad de Género
PILA	Parque Internacional La Amistad
PIMA	Programa Integral de Mercadeo Agropecuario
PIN	Partido Integración Nacional
PISA	Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (OCDE, sigla en inglés)
PLN	Partido Liberación Nacional
PMT	Pulgadas de madera tica
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNDP	Plan Nacional de Desarrollo Forestal
PNDU	Plan Nacional de Desarrollo Urbano
PNGIRH	Plan Nacional para la Gestión Integrada de Recurso Hídrico
PNIP	Plan Nacional de Integración Pública
PNMB	Parque Nacional Marino Las Baulas
PNNMCAH	Programa Nacional de Mejoramiento de la Calidad del Agua para Consumo Humano
PNNMIRH	Plan Nacional de Manejo Integral del Recurso Hídrico
PNUD/UNDP	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Pnuma	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

Pogol	Programa de Desarrollo Rural Integrado Osa-Golfito	R	
Potgam	Plan de Ordenamiento Territorial de la Gran Área Metropolitana	RAC	Resolución alterna de conflictos
PPA	Paridad del poder adquisitivo	Racsa	Radiográfica Costarricense S.A.
PPD	Programa de Pequeñas Donaciones	RAMT	Programa de Reparación, Ampliación, Mejora y Terminación de Viviendas
PPP	Plan Puebla-Panamá	RC	Partido Renovación Costarricense
PRC	Partido Renovación Costarricense	Recope	Refinadora Costarricense de Petróleo
Prepac	Plan Nacional de Pesca y Acuicultura Continental	Redcicla	Red de Reciclaje en Costa Rica
Presol	Plan Nacional de Residuos Sólidos - Costa Rica	Redcom	Red Costarricense de Organizaciones de Microfinanzas
Pretoma	Programa de Restauración de Tortugas Marinas	REDD+	Reducción de emisiones por deforestación y degradación de bosques
PRN	Partido Restauración Nacional	REPCar	Proyecto "Reduciendo el Escurrimiento de Plaguicidas al Mar Caribe" (GEF/FMAM)
Proagroin	Programa de Desarrollo Agroindustrial de la Zona Norte	Riteve	Revisión integral técnica vehicular
Proarca	Programa Ambiental Regional para Centroamérica	RMI	Reservas monetarias internacionales
Proartes	Programa Nacional para el Desarrollo de las Artes Escénicas (Teatro Popular Melico Salazar)	RN	Partido Restauración Nacional
Procesos	Programa Centroamericano para la Sostenibilidad	RNC	Régimen no contributivo de pensiones
Procomer	Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica	RNCTM	Red Nacional para la Conservación de las Tortugas Marinas
Procumen	Programa de Escuelas de Atención Prioritaria	RSN	Red Sismológica Nacional
Prodapen	Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Península de Nicoya	RTV	Revisión técnica vehicular
ProDUS	Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (UCR)	S	
Proebi	Programa de Educación en Biodiversidad (INBio)	SAC	Sistema Arancelario Centroamericano
Progai	Programa Institucional de Gestión Ambiental Integral (UCR)	Saben	Sistema de Atención de Beneficiarios
Proinder	Programa Proinfancia y Desarrollo Rural	SADC	Southern Africa Development Community
Promec-CR	Programa de monitoreo ecológico de las áreas protegidas y corredores biológicos de Costa Rica	SARS	Síndrome respiratorio agudo severo (sigla en inglés)
Promece	Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación	SBD	Sistema de Banca para el Desarrollo
Promesa	Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria Académica	SCIJ	Sistema Costarricense de Información Jurídica
Pronaca	Programa Nacional de Centros de Acopio	SCN	Sistema de Cuentas Nacionales
Pronace	Programa Nacional de Conservación de Energía	SEC	Sindicato de Educadores Costarricenses
Pronamype	Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa	SEM	Seguro de enfermedad y maternidad
Propyme	Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (Conicit)	Semec	Sistema de Evaluación del Mejoramiento Continuo de la Calidad
Prosic	Programa de la Sociedad de la Información y el Conocimiento	Senara	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento
Prugam	Proyecto de Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana	Senas	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas
PSA	Pago por servicios ambientales	Senasa	Servicio Nacional de Salud Animal
PSAGR	Programa Sectorial Agropecuario de Gestión de Riesgos	Sepsa	Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria
PTA	Parque de Tecnología Ambiental	Setena	Secretaría Técnica Nacional Ambiental
Puedes	Programa Universidad-Empresa para el Desarrollo Sostenible (Csuca)	SFE	Servicio Fitosanitario del Estado (MAG)
PUN	Partido Unión Nacional	SFN	Sistema Financiero Nacional
PUSC	Partido Unidad Social Cristiana	SFNV	Sistema Financiero Nacional de la Vivienda
PYME	Pequeña y mediana empresa	SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
		SIA	Sistema de Información Aduanera
		SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
		Sicap	Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas
		SIcultura	Sistema de Información Cultural Costarricense (MCJ)
		Sicere	Sistema Centralizado de Recaudación
		Sida	Síndrome de inmunodeficiencia adquirida

Sieca	Secretaría de Integración Económica Centroamericana	TIC	Tecnologías de información y comunicación
SIEN	Sistema de Información Energética Nacional	TICA	Tecnología de Información para el Control Aduanero
SIG	Sistema de información geográfica	TLC	Tratado de libre comercio
SIGIPSS	Sistema de Información y Gestión Integrada de los Programas Sociales Selectivos	TLC-CA	Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana
Sigmar	Sistema de información geográfica marina	TLCAN	Tratado de Libre Comercio Canadá-Costa Rica
SIL	Sistema de Información Legislativa	TNC	The Nature Conservancy
Simed	Sistema para el Mejoramiento de la Educación	TPA	Autoridad de Promoción Comercial (sigla en inglés)
Sinabi	Sistema Nacional de Bibliotecas	TPCE	Tratado de prohibición completa de ensayos nucleares
SIN	Sistema Interconectado Nacional	Trips	Aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (sigla en inglés)
Sinac	Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Minaet)	TSE	Tribunal Supremo de Elecciones
Sinades	Sistema Nacional de Desarrollo Sostenible	TUVA	Fundación Tierras Unidas Vecinales por el Ambiente
Sinaes	Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior		
Sinafop	Sistema Nacional de Formación Profesional	U	
Sinalevi	Sistema Nacional de Legislación Vigente	UACA	Universidad Autónoma de Centroamérica
Sinami	Sistema Nacional de Análisis de la Mortalidad Infantil	Ucraep	Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado
Sinart	Sistema Nacional de Radio y Televisión	UCR	Universidad de Costa Rica
SINE	Sistema Nacional de Evaluación	UDES	Unidades de desarrollo
Sinem	Sistema Nacional de Educación Musical	UE	Unión Europea
Sinetec	Sistema Integrado Nacional de Educación Técnica para la Competitividad	UEN-Cence	Unión Estratégica de Negocios-Centro Nacional de Control de Energía
Sinpe	Sistema de Intercambio de Negociación y Pagos Electrónicos	UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
Sinvih	Sistema Nacional de Vigilancia del VIH-Sida	UIP	Unidad de Intervención Policial
SIP	Sociedad Interamericana de Prensa	UIS	Instituto de Estadística de la Unesco (sigla en inglés)
SIPO	Sistema de Información de la Población Objetivo (IMAS)	UMF	Unidades de manejo forestal
Sirefor	Sistema de Información de Recursos Forestales	UNA	Universidad Nacional
SNC	Sistema Nacional para la Calidad	UNAG	Unión Nacional de Productores Agropecuarios
SNG	Servicio Nacional de Guardacostas	Unctad	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (sigla en inglés)
Solas	Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (sigla en inglés)	Undeca	Unión de Empleados de la Caja Costarricense de Seguro Social
STAP	Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (Ministerio de Hacienda)	UNED	Universidad Estatal a Distancia
Sugef	Superintendencia General de Entidades Financieras	Unesco	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (sigla en inglés)
Sugess	Superintendencia General de Servicios de Salud	UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
Sugeval	Superintendencia General de Valores	Unfpa	Fondo de Población de las Naciones Unidas (sigla en inglés)
Supen	Superintendencia de Pensiones	UNGL	Unión Nacional de Gobierno Locales
Sutel	Superintendencia de Telecomunicaciones	Unicef	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (sigla en inglés)
T		Unimer	Unidad de Investigación y Mercadeo S.A.
TAA	Tribunal Ambiental Administrativo	Uniore	Unión de Órganos Electorales
TAN	Tribunal Aduanero Nacional	Upanacional	Unión de Pequeños y Medianos Productores
TAT	Tribunal Administrativo de Transportes	UPAZ	Universidad para la Paz
TNT	Taller Nacional de Teatro	UPOV	Unión para la Protección de las Obtenciones Vegetales
Toeic	Test of English for International Communication (ETS)		
TBP	Tasa básica pasiva		
TCU	Trabajo Comunal Universitario		
TFA	Tribunal Fiscal Administrativo		

Usaid	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (sigla en inglés)
Usepa	Oficina de Protección Ambiental de los Estados Unidos (sigla en inglés)
USIS	Sistema Informativo y Cultural de los Estados Unidos de América (sigla en inglés)
USTR	United States Trade Representative
UTN	Universidad Técnica Nacional

V

VIH	Virus de inmunodeficiencia humana

W

WIDER	World Institute for Development Economics Research
WRI	World Resources Institute
WSPA	World Society for the Protection of Animals
WTI	West Texas Intermediate (precio del crudo para cotización en bolsa).
WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza (sigla en inglés)

Z

ZCI	Zona de convergencia intertropical
ZEE	Zona económica exclusiva
ZMT	Zona marítimo-terrestre

Bibliografía

PRÓLOGO

PNUD. 1994. Informe sobre Desarrollo Humano 1994 (ed. en español). Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Sen, A. 1999. *Development as freedom*. Oxford, Oxford University Press.

_____. 2009. *The idea of justice*. Cambridge, Cambridge University Press.

SINOPSIS

Alfaro-Redondo, R. 2012. Análisis comparativo del índice de desarrollo humano cantonal del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y del índice de gestión municipal de la Contraloría General de la República. Contribución realizada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Alonso, E. 2012a. Efectos de la reforma de la Ley de Zonas Francas. Ponencia preparada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

_____. 2012b. Valoración crítica a cinco años de funcionamiento del régimen cambiario: consensos y desacuerdos. Ponencia preparada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Arauz, F. 2012. Agricultura: prácticas y desafíos ambientales 2011. Ponencia preparada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Araya, J. 2010. "El entorno sonoro en el Gran Área Metropolitana", en *Revista Difusión*, vol. 20.

_____. 2012. Calidad del entorno sonoro para los habitantes de la GAM y otras comunidades. Ponencia preparada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Arias, R. y Sánchez, L. 2012. Análisis de la desigualdad socioeconómica en Costa Rica por criterio territorial. Ponencia preparada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Cabrera, J. 2012. Marco legal ambiental, capacidades regulatorias y conflictos ambientales relevantes. Ponencia preparada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

CGR. 2011a. Informe acerca de la razonabilidad del avance del Proyecto de Mejoramiento Ambiental del Área Metropolitana de San José (alcantarillado sanitario) financiado con fondos del Banco Japonés para la Cooperación Internacional (informe n° DFOE-AE-IF-10-2011). San José, Área de Servicios Ambientales y de Energía, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.

_____. 2011b. Informe de los resultados de la auditoría operativa acerca del cumplimiento por parte del Estado de las medidas de protección y conservación de los humedales de importancia internacional (Convención Ramsar) (informe n° DFOE-AE-IF-13-2011). San José, Área de Servicios Ambientales y de Energía, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.

_____. 2012. Resultados del índice de gestión municipal del periodo 2011 (informe n° DFOE-DL-IF-3-2012). San José, Área de Servicios para el Desarrollo Local, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.

DesInventar. 2012. Base de Desastres 2011. Heredia, Programa Institucional de Gestión del Riesgo de Desastres, UNA.

DSE. 2011a. Importación de hidrocarburos por mes y por producto, año 2011. San José, Dirección Sectorial de Energía.

_____. 2011b. Importación de vehículos 2010 y 2011. San José, Dirección Sectorial de Energía.

Fonafifo. 2012a. Asignación presupuestaria para CAF y PSA por fuente de financiamiento: período 1995-2012 (en colones). San José, Fondo Nacional de Financiamiento Forestal.

_____. 2012b. Distribución de las hectáreas contratadas en pago de servicios ambientales, por año y por modalidad: período 1997-2011. San José, Fondo Nacional de Financiamiento Forestal.

_____. 2012c. "Estudio de cobertura forestal de Costa Rica 2009-2010", en <http://www.minae.go.cr/recursos/cobertura-forestal/estudio-cobertura-forestal-fonafifo-marzo2012.pdf>. San José, Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, Minaet y Gobierno de la República Federal de Alemania.

Garita, M. 2012. Sostenibilidad, solvencia y contribución al crecimiento de la política fiscal costarricense. Ponencia preparada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Gómez-Campos, S. y Murillo, J. 2012. Desempeño legislativo en la legislatura 2011-2012. Ponencia preparada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

- Halpern, B. et al. 2012. "An index to assess the health and benefits of the global ocean", en *Nature*, vol. 488, n° 7413.
- Heckman, J. et al. 2003. Fifty years of mincer earnings regressions (NBER Working Paper, n° 9732). Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Hernández, R. y Martínez, J.M. 2012. La inversión extranjera directa en Costa Rica: factores determinantes y efectos en el desarrollo nacional y regional. Serie de aportes para el análisis del desarrollo humano sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- Incofer. 2012. Cantidad de pasajeros en el Pacífico: 2010 y 2011. San José, Instituto Costarricense de Ferrocarriles.
- INEC. 2011. Varios años. Encuesta Nacional de Hogares. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Inteco. 2011. Costa Rica ya tiene norma C-Neutral. San José, Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica.
- Mankiw, G. y Taylor, M. 2006. *Economics*. Londres, Thomson Learning.
- Matarrita, R. 2012. Capacidades productivas para generar y absorber riqueza: un enfoque territorial. Ponencia preparada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Minaet. 2010. Propuesta para la preparación de Readiness: R-PP Costa Rica. San José, Fonafifo-Minaet.
- Mincer, J. 1974. *Schooling, experience, and earnings*. Nueva York, Columbia University Press.
- Mora, D. et al. 2012. Agua para consumo humano y saneamiento: situación de Costa Rica en el contexto de las Américas: 1961-2011. San José, Laboratorio Nacional de Aguas, AyA.
- PNUD-Costa Rica y UCR. 2011. Atlas del Desarrollo Humano Cantonal de Costa Rica 2011. San José, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Procomer. 2012. Portal estadístico de comercio exterior. Sitio oficial, en <http://servicios.procomer.go.cr/estadisticas/inicio.aspx>.
- ProDUS-UCR. 2012a. Afectación de viviendas por eventos hidrometeorológicos, y su relación con hogares con NBI de albergue: 2011. Contribución realizada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _. 2012b. Cantones que cuentan con planes reguladores: 2011. Contribución realizada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación. 2011. Cuarto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- Pujol, R. y Pérez, E. 2012. Impacto de la planificación regional de la Gran Área Metropolitana sobre el crecimiento urbano y el mercado inmobiliario. Ponencia preparada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Ramírez-Alfaro, P. 2012. Acciones colectivas en Costa Rica: una imagen sobre la movilización social en el país (1995-2011). Ponencia preparada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Rodríguez, F. 2012. Evolución de las exoneraciones fiscales y los destinos específicos de impuestos en los últimos veinte años. Ponencia preparada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Rosales, J. 2012. Impactos de la recuperación económica en la producción, el empleo y los ingresos (2010-2011). Ponencia preparada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Sagot, A. 2012. Minería en Crucitas, luego de la anulación de los permisos. Contribución realizada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Sapelli, C. 2003. Ecuaciones de Mincer y las tasas de retorno a la educación en Chile: 1990-1998 (Documentos de Trabajo IE-PUC, n° 254). Santiago de Chile, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Sepsa. 2012. Boletín Estadístico Agropecuario n° 22 (serie cronológica 2008-2011). San José, Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria.
- SFE. 2012. "Estadísticas 2011", en http://www.sfe.go.cr/Agricultura%20Organica/Estadisticas_2011.pdf. San José, Unidad de Acreditación y Registro en Agricultura Orgánica, Servicio Fitosanitario del Estado.
- Sinac-Minaet. 2012. Informe Anual. San José, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones.
- Spongberg, A. et al. 2011. "Reconnaissance of selected PPCP compounds in Costa Rican surface waters", en *Water Research*, vol. 45.
- TAA. 2012a. Informe ejecutivo del Tribunal Ambiental al Minaet. San José, Tribunal Ambiental Administrativo, Minaet.
- _. 2012b. "Tribunal Ambiental abrió 469 casos por agresión al ambiente en el 2011", en *CR Hoy*. San José, 3 de enero, en <http://www.crhoy.com/tribunal-ambiental-abrio-500-casos-por-agresion-al-ambiente-en-el-2011/>.
- Trejos, J.D. 2012. La inversión social en el 2011: evolución en un contexto de lenta recuperación económica y crisis fiscal. Ponencia preparada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Entrevistas

López, M. 2012. Director, UEN Recolección y Tratamiento GAM, Subgerencia de Gestión de Sistemas Periféricos, AyA.

Pérez, E. 2012. Investigador, ProDUS, UCR.

Prat, J. 2012. Asesor, Ministerio de Hacienda.

Pujol, R. 2012. Director, ProDUS, UCR.

EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL

Alvarado, E. et al. 2012. La desigualdad en el acceso al sector salud presente en Costa Rica. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Economía. Heredia, UNA.

Anand, S. y Sen, A. 2000. "The income component of the human development index", en *Journal of Human Development*, vol. 1, n° 1.

Arenz, S. et al. 2004. "Breast-feeding and childhood obesity—a systematic review", en *International Journal of Obesity*, vol. 28, n° 10.

Arias, R. 2004. Iniquidades socioeconómicas en Costa Rica. San José, Unicef.

Arias, R. y Sánchez, L. 2012. Análisis de la desigualdad socioeconómica en Costa Rica por criterio territorial. Ponencia preparada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Asamblea Legislativa. 1999. Ley Integral para la Persona Adulta Mayor (Ley 7935). San José, Asamblea Legislativa.

- Banhvi. 2010. Informe labores 2006-2010. San José, Junta Directiva, Banco Hipotecario de la Vivienda.
- _____. 2012. Memoria Institucional 2011. San José, Banco Hipotecario de la Vivienda.
- Beitler, D. 2010. Raising revenue: a review of financial transaction taxes throughout the world. Londres, Stamp Out Poverty, Just Economics.
- Campos, M. 2011. Programas de transferencias condicionadas y corrupción en Centroamérica. Informe final del proyecto "Alcances de la corrupción y el clientelismo en programas de combate a la pobreza en Centroamérica". San José, Programa Estado de la Nación y Transparencia Presupuestaria.
- Carrillo, R. et al. 2011. "Informe del equipo de especialistas nacionales nombrado para el análisis de la situación del seguro de salud de la CCSS: recomendaciones para restablecer la sostenibilidad financiera del seguro de salud", en <http://iis.ucr.ac.cr/archivosiis/sitio/docs/noticias/Informe%20comision%20de%20especialistas.pdf>.
- CCSS. 2012. Instructivo para la aplicación del incentivo de carrera profesional en la CCSS. San José, Dirección de Administración y Gestión de Personal, Gerencia Administrativa, Caja Costarricense de Seguro Social.
- CGR. 2009a. Informe sobre el diseño, ejecución y evaluación de las políticas dirigidas hacia la superación de la pobreza (informe n° DFOE-SOC-19-2009). San José, Área de Servicios Sociales, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- _____. 2009b. Memoria Anual 2008. San José, Contraloría General de la República.
- _____. 2011a. Informe de los resultados del estudio sobre los servicios brindados por el Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi), en la concesión de bonos de vivienda (informe n° DFOE-EC-16-2011). San José, Área de Fiscalización de Servicios Económicos, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- _____. 2011b. Informe sobre el diseño y la implementación de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (informe n° DFOE-SOC-IF-05-2011). San José, Área de Servicios Sociales, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- _____. 2011c. Informe sobre la fiscalización y control en la fase de construcción de los proyectos de vivienda de interés social financiados al amparo del artículo 59 de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (informe n° DFOE-SOC-IF-10-2011). San José, Área de Servicios Sociales, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- _____. 2011d. Informe sobre un sistema de información único de beneficiarios y población objetivo para los programas sociales selectivos (informe n° DFOE-SOC-IF-12-2011). San José, Área de Servicios Sociales, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- _____. 2012a. Informe sobre la atención de las recomendaciones del equipo de especialistas nacionales para restablecer la situación financiera del seguro de salud de la Caja Costarricense de Seguro Social (informe n° DFOE-SOC-IF-06-2012). San José, Área de Servicios Sociales, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- _____. 2012b. Memoria Anual 2011. San José, Contraloría General de la República.
- Chinchilla, L. 2010. Principales acciones de los primeros cien días de gobierno. Discurso pronunciado en agosto. San José, Presidencia de la República.
- Conapam. 2011. "Red de atención progresiva para el cuido integral de las personas adultas mayores en Costa Rica", en http://www.conapam.go.cr/pdf/CONAPAM2011_WEB.pdf. San José, Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor.
- Dewey, K.G. 2003. "Is breastfeeding protective against child obesity?", en *Journal of Human Lactation*, vol. 19, n° 1.
- Dirección de Vigilancia de la Salud-Ministerio de Salud. 2011. Boletín de Vigilancia de la Salud (semana epidemiológica n° 47 a 52). San José, Dirección de Vigilancia de la Salud, Ministerio de Salud.
- _____. 2012. Estadísticas de VIH y sida, Costa Rica 2002-2010. San José, Dirección de Vigilancia de la Salud, Ministerio de Salud.
- Dormond, M. 2010. Actividades de esparcimiento para los adultos mayores: la oferta actual y retos para la acción de la Caja Costarricense de Seguro Social. Presentación realizada en el seminario internacional "Experiencias internacionales y propuestas para consolidar la Red Nacional de Cuido de las Personas Adultas Mayores en Costa Rica", celebrado en San José el 22 y 23 de noviembre.
- Fuprovi. 2010. Situación de vivienda y desarrollo urbano en Costa Rica en el 2009. Ponencia preparada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Gindling, T.H. y Oviedo, L. 2008. "Hogares monoparentales encabezados por mujeres y pobreza en Costa Rica", en *Revista de la Cepal*, n° 94.
- Heckman, J. et al. 2003. Fifty years of mincer earnings regressions (NBER Working Paper, n° 9732). Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- IAFA. 2009. Consumo de drogas en Costa Rica: resultados de la Encuesta Nacional 2006. San José, Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia.
- _____. 2011. Juventud escolarizada y drogas: Encuesta Nacional sobre Consumo de Drogas en Población de Educación Secundaria, Costa Rica 2009. San José, Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia.
- ICD. 2011. Situación Nacional sobre Drogas y Actividades Conexas 2010. San José, Unidad de Información y Estadística Nacional sobre Drogas, Instituto Costarricense sobre Drogas.
- _____. 2012. Estadísticas 2011 (boletín n° 1, año 2012). San José, Unidad de Información y Estadística Nacional sobre Drogas, Instituto Costarricense sobre Drogas.
- ILCO et al. 2012. "10 medidas para comenzar a ordenar la Caja", en <http://www.anep.or.cr/media/uploads/adjuntos/10medidasCCSSnuevo.pdf>. San José, ANEP.
- IMAS. 2012. Informe de la población beneficiaria del programa de asistencia y promoción social: 1º de enero al 31 de diciembre del 2011. San José, Subgerencia de Desarrollo Social, Línea Estratégica de Sistemas de Información e Investigación Social, Instituto Mixto de Ayuda Social.
- Inamu. 2011. Primer Estado de los Derechos de las Mujeres en Costa Rica (colección Estado de los Derechos de las Mujeres en Costa Rica, n° 1). San José, Instituto Nacional de las Mujeres.
- INEC. 2010a. Nueva Encuesta Nacional de Hogares: actualización metodológica para la medición del empleo y la pobreza. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- _____. 2010b. Nueva Encuesta Nacional de Hogares 2010: descripción de los principales resultados. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.

- _____. 2011. Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) 2011: descripción de los principales resultados. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- _____. 2012a. Boletín Anual de Indicadores Demográficos 2011 (año 13). San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- _____. 2012b. Boletín Anual de Mortalidad Infantil y Evolución Reciente 2011 (vol. 2, año 17). San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- _____. 2012c. X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda: resultados generales. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- INEC y CCP-UCR. 2008. Estimaciones y proyecciones de población por sexo y edad (cifras actualizadas) 1950-2100. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos y Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica.
- INEC y PNUD-Costa Rica. 2011. La victimización en Costa Rica: según los resultados de los módulos de la Encuesta Nacional de Hogares 1989, 1992, 1994, 1997, 2008 y 2010. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Martínez, T. 2010. Los servicios formales de atención a las personas mayores: situación actual, avances y experiencias significativas en los países desarrollados. Presentación realizada en el seminario internacional "Experiencias internacionales y propuestas para consolidar la Red Nacional de Cuido de las Personas Adultas Mayores en Costa Rica", celebrado en San José el 22 y 23 de noviembre.
- MEP. 2011. Factores asociados al rendimiento en la prueba para docentes de Matemática: segundo informe. San José, Dirección de Gestión y Evaluación de la Calidad, Ministerio de Educación Pública.
- _____. 2012. Costa Rica en PISA. San José, Ministerio de Educación Pública.
- Mideplan. 2010. Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 "María Teresa Obregón Zamora". San José, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Mincer, J. 1974. *Schooling, experience, and earnings*. Nueva York, Columbia University Press.
- Ministerio de Justicia y Paz. 2011. Anuario Estadístico 2010. San José, Departamento de Investigación y Estadística, Dirección General de Adaptación Social del Ministerio de Justicia y Paz.
- _____. 2012. Informe Mensual de Población Penitenciaria (diciembre 2011). San José, Departamento de Investigación y Estadística e Instituto Nacional de Criminología, Dirección General de Adaptación Social del Ministerio de Justicia y Paz.
- Ministerio de Salud. 2010a. Plan Estratégico Nacional (PEN) VIH y Sida 2011-2015. San José, Ministerio de Salud.
- _____. 2010b. Prevalencia de VIH, sífilis y comportamiento de riesgo en hombres que tienen sexo con hombres del Gran Área Metropolitana de Costa Rica. San José, Ministerio de Salud.
- _____. 2011a. Plan Estratégico Nacional de Salud de las Personas Adolescentes (Penspa) 2010-2018. San José, Ministerio de Salud.
- _____. 2011b. Plan Nacional para la Reducción del Consumo de Sal/Sodio en la Población de Costa Rica 2011-2021. San José, Ministerio de Salud.
- _____. 2011c. Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011-2021. San José, Ministerio de Salud.
- Ministerio de Salud et al. 2009. Encuesta Nacional de Nutrición, Costa Rica 2008-2009. San José, Ministerio de Salud, Instituto Costarricense sobre Drogas, Instituto Nacional de Estadística y Censos, Caja Costarricense de Seguro Social, Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud, e Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá, de la Organización Panamericana de la Salud.
- Ministerio de Salud y Conasida. 2012. Informe nacional sobre los avances en la lucha contra el sida 2010-2011: Costa Rica. San José, Ministerio de Salud y Consejo Nacional de Atención Integral al VIH y Sida.
- Ministerio de Salud y Ministerio de Deporte y Recreación. 2011. Plan Nacional de Actividad Física y Salud 2011-2021. San José, Ministerio de Salud.
- Mivah. 2011. Formulación y evaluación del "Proyecto Bono Colectivo para el Mejoramiento de los Asentamientos Humanos". San José, Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.
- Morales, F. 2010. Red de atención integral progresiva para el cuido de la persona adulta mayor en Costa Rica. Presentación realizada en el seminario internacional "Experiencias internacionales y propuestas para consolidar la Red Nacional de Cuido de las Personas Adultas Mayores en Costa Rica", celebrado en San José el 22 y 23 de noviembre.
- Morice, A. 2010. Acreditación, supervisión e inspección de establecimientos para el cuido de PAM: problemas actuales y propuestas de solución. Presentación realizada en el seminario internacional "Experiencias internacionales y propuestas para consolidar la Red Nacional de Cuido de las Personas Adultas Mayores en Costa Rica", celebrado en San José el 22 y 23 de noviembre.
- MTSS. 2011. Campaña Nacional de Salarios Mínimos: resultados de visitas inspectivas a establecimientos. San José, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- _____. 2012. Resultados de la Campaña Nacional de Salarios Mínimos, del 01 de agosto de 2010 al 29 de febrero de 2012. San José, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Nivardo, F. 2010. La vivienda para adultos mayores: accesibilidad y entorno seguro. Cuba, Infomed.
- Núñez-Rivas, H. 2003. "Caracterización de los hábitos alimentarios de la población escolar de la Gran Área Metropolitana de Costa Rica", en Monge y Núñez-Rivas. Avances sobre la calidad de la dieta en la población escolar y adolescente. San José, Inciensa.
- OPS. 2011. Informe sobre el estado de situación financiera del seguro de salud de la Caja Costarricense del Seguro Social: situación reciente y proyecciones. San José, Organización Panamericana de la Salud.
- OPS et al. 2004. La situación del VIH/sida en Costa Rica (serie Análisis de Situación de Salud, nº 11). San José, Organización Panamericana de la Salud.
- Owen, C. et al. 2005. "Effect of infant feeding on the risk of obesity across the life course: a quantitative review of published evidence", en *Pediatrics*, vol. 115, nº 5.
- Pacheco-Jiménez, J. 2012a. Perfil del adulto mayor en Costa Rica. Ponencia preparada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2012b. Rentabilidad de la educación por región de planificación. Estimaciones preparadas para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Pacheco-Oreamuno, A. 2012. Avances recientes en materia institucional: el caso de Desaf. Recuadro preparado para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Desaf y Programa Estado de la Nación.
- Poder Judicial. 2012a. Homicidios dolosos ocurridos en Costa Rica durante el 2011. San José, Sección de Estadística, Departamento de Planificación, Poder Judicial.

- _____. 2012b. Mujeres fallecidas por femicidio en Costa Rica, bajo el ámbito de la Ley de Penalización de la Violencia Contra las Mujeres y la aplicación de la Convención Internacional Belém Do Pará y Cedaw durante el 2011. San José, Sección de Estadística, Departamento de Planificación, Poder Judicial.
- Programa de Estudios Fiscales-UNA. 2011. Bases para un sistema tributario progresivo en Costa Rica. Heredia, Programa de Estudios Fiscales, Universidad Nacional.
- Proyecto Estado de la Nación. 1994. Hacia un desarrollo humano sostenible en Costa Rica: aproximación conceptual, síntesis para la operacionalización y sistematización de documentos. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Rachlis, M. 2005. Public solutions to health care wait lists. Ottawa, Canadian Centre for Policy Alternatives.
- Rodríguez, F. 2012. Principales tendencias en relación con la aspiración de tener una vida libre de amenazas. Ponencia preparada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Román, I. y Morales, N. 2011. Actualización de línea de base e indicadores del Sistema de Indicadores de la PIEG. San José, Programa Estado de la Nación, Inamu y Unfpa.
- Sapelli, C. 2003. Ecuaciones de Mincer y las tasas de retorno a la educación en Chile: 1990-1998 (Documentos de Trabajo IE-PUC, n° 254). Santiago de Chile, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Sauma, P. 2010a. El cuidado de niños y niñas en Costa Rica: análisis del contexto actual y lineamientos para la acción de Unicef en el corto plazo. San José, Fondo para el Cumplimiento de los ODM, Programa Conjunto: "Una ventanilla única para la empleabilidad, el empleo y el emprendedurismo de las personas jóvenes en Desamparados y Upala".
- _____. 2010b. Pobreza, desigualdad del ingreso y empleo en un contexto de menor crecimiento económico. Ponencia preparada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2010c. Sinopsis de la situación de las personas adultas mayores en Costa Rica: elementos relevantes para la red nacional de cuidado. Presentación realizada en el seminario internacional "Experiencias internacionales y propuestas para consolidar la Red Nacional de Cuido de las Personas Adultas Mayores en Costa Rica", celebrado en San José el 22 y 23 de noviembre.
- _____. 2011. Elementos para la consolidación de la Red nacional de cuidado de las personas adultas mayores en Costa Rica (Serie Seminarios y Conferencias, n° 63). Santiago de Chile, División de Desarrollo Social, Cepal.
- _____. 2012. Evolución de la pobreza, el empleo y los ingresos durante el 2011; características socioeconómicas y de entorno en las que vive la persona adulta mayor en Costa Rica y principales avances en el diseño e implementación de los programas Comunidades Solidarias y la Red Nacional de Cuido. Ponencia preparada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Sen, A. 1999. Development as freedom. Oxford, Oxford University Press.
- Trejos, J.D. 2010. "Los salarios mínimos en Costa Rica", en Apuntes del Mercado Laboral Centroamérica y República Dominicana, n° 1.
- _____. 2012. La inversión social en el 2011: evolución en un contexto de lenta recuperación económica y crisis fiscal. Ponencia preparada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Trejos, J.D. y Gindling, T.H. 2010. Reforzar el cumplimiento de los salarios mínimos en Costa Rica. San Salvador, Fusades.
- Unfpa et al. 2008. Evaluación de conocimientos, actitudes y prácticas relacionadas con el VIH y sida con adolescentes de Limón y Puntarenas. San José, Consejo de la Persona Joven.
- Walker, M. 2011. PISA 2009 Plus results: performance of 15-year-olds in reading, mathematics and science for 10 additional participants. Melbourne, ACER Press.
- Whitaker, R.C. et al. 1997. "Predicting obesity in young adulthood from childhood and parental obesity", en The New England Journal of Medicine, vol. 337, n° 13.
- Wörz, M. et al. 2006. "Access to health care in the EU member states", en Euro Observer, vol. 8, n° 2.
- ### Entrevista
- Rodríguez, A. 2012. Profesor e investigador, Escuela de Economía, UCR.
-
- ### OPORTUNIDADES Y ESTABILIDAD SOCIOECONÓMICAS
-
- Alonso, E. 2009. Análisis sobre el comportamiento e importancia de la inversión extranjera directa en Costa Rica. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2012a. Efectos de la reforma de la Ley de Zonas Francas. Ponencia preparada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2012b. Valoración crítica a cinco años de funcionamiento del régimen cambiario: consensos y desacuerdos. Ponencia preparada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Ayala, E. 2012. Retos fiscales de corto plazo y mediano plazo. San José, Ministerio de Hacienda.
- Banco Mundial e IFC. Varios años. Doing Business. Washington, Banco Mundial y Corporación Financiera Internacional.
- Banco Nacional Suizo. 2012. "Monetary policy assessment of 14 June 2012: Swiss National Bank maintains minimum exchange rate", en http://www.snb.ch/en/mmr/reference/pre_20120614_1/source/pre_20120614_1_en.pdf. Berna, Banco Nacional Suizo.
- Bannister, G.J. y Barrot, L.D. 2011. A debt intolerance framework applied to Central America, Panama and the Dominican Republic. Washington, FMI.
- BCCR. 2012a. Informe de Inflación: diciembre 2011. San José, División Económica, Banco Central de Costa Rica.
- _____. 2012b. Programa Macroeconómico 2012-2013. San José, Banco Central de Costa Rica.
- _____. 2012c. Sitio oficial, en www.bccr.fi.cr/. San José, Banco Central de Costa Rica.
- Calderón, J.C. et al. 2012. Estadísticas de Comercio Exterior Costa Rica, 2011. San José, Procomer.
- Castro, I. 2012. Principales resultados y limitaciones de la política monetaria y cambiaria en el 2011. Ponencia preparada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- CCSS. 2012. Sitio oficial, en www.ccss.sa.cr/. San José, Caja Costarricense de Seguro Social.

- Cepal. 2011. Panorama Social de América Latina 2011. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____. 2012a. La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2011. Ciudad de México, Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____. 2012b. Tendencias de la IED en América Latina: IED se reactiva y repunta en la región. Contribución especial realizada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- CGR. 2012a. Informe de auditoría de carácter especial sobre algunos aspectos relacionados con la rectoría ejercida por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio en el sector de la micro, pequeña y mediana empresa (informe n° DFOE-EC-IIF-03-2012). San José, Área de Servicios Económicos, Contraloría General de la República.
- _____. 2012b. Informe de auditoría de carácter especial sobre la eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos del Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (Propyme) (informe n° DFOE-EC-IIF-05-2012). San José, Área de Servicios Económicos, Contraloría General de la República.
- _____. 2012c. Memoria Anual 2011. San José, Contraloría General de la República.
- Chavarría, F. et al. 2010. Una aproximación a la medición del grado de los encadenamientos productivos en Costa Rica. Proyecto de graduación para optar por el grado de Licenciatura en Economía. San José, UCR.
- FEM. Varios años. Informe Mundial de Competitividad. Washington, Foro Económico Mundial.
- Flores, J. 2012. Encadenamientos productivos en Costa Rica: el rol de la agencia de promoción de encadenamientos. Contribución especial realizada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Gamboa, F. y Calderón, J.C. (eds.). 2011. Balance de zonas francas: beneficio neto del régimen para Costa Rica 2006-2010. San José, Procomer.
- Garita, M. 2012. Sostenibilidad, solvencia y contribución al crecimiento de la política fiscal costarricense. Ponencia preparada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Hernández, R. 2004. "Marco teórico-conceptual de la competitividad", en http://www.eclac.org/mexico/noticias/paginas/5/15115/Competitividad_pres-1.pdf. Ciudad de México, Cepal.
- Hernández, R. y Martínez, J.M. 2012. La inversión extranjera directa en Costa Rica: factores determinantes y efectos en el desarrollo nacional y regional. Serie de aportes para el análisis del desarrollo humano sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- Herrero, F. 2011. "Política Nacional de Sostenibilidad Fiscal: un tributo a Costa Rica", en http://www.academica.or.cr/documentos/doc_5365.pdf. Presentación realizada en el seminario "Una reforma fiscal para Costa Rica", celebrado el 10 de marzo en San José. San José, ANFE y la Academia de Centroamérica.
- Icefi. 2012. La Política Fiscal de Centroamérica en Tiempos de Crisis. Ciudad de Guatemala, Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.
- INEC. 2012. Nueva fuente de información sobre el mercado laboral: Encuesta Continua de Empleo. Contribución especial realizada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. Varios años. Encuesta Nacional de Hogares. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Infante, R. (ed.). 2011. El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe: ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad (Libros de la Cepal, n° 112). Santiago de Chile, Cepal.
- Ize, A. y Levy, E. 2006. "Desdolarización financiera: ¿es posible?", en Armas et al. (eds.). Dolarización financiera: la agenda de política. Lima, Banco Central de Reserva del Perú.
- Kozikowski, Z. 2007. Finanzas internacionales. Ciudad de México, McGraw-Hill.
- Lederman, D. et al. 2010. Entrepreneurship and the extensive margin in export growth: a microeconomic accounting of Costa Rica's export growth during 1997-2007 (Policy Research Working Paper, n° 5376). Washington, Banco Mundial.
- León, J. 2012. Mejoras en captura de información explican parte del aumento del empleo del sector público. Recuadro preparado para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Lora, E. et al. 2011. ¿Qué efecto inflacionario tendrá el shock de precios de los alimentos en América Latina? (Resumen de Políticas, n° IDB-PB-120). Washington, BID.
- Lücke, R. y Rojas, D. 2011. Solvencia del Gobierno Central en tiempos de la crisis 2008-2009 (documento de trabajo). San José, IIICE, UCR.
- Madrigal, J. 2012. La Confianza de los Consumidores (encuesta n° 34). San José, Unidad de Servicios Estadísticos, Escuela de Estadística, UCR.
- Matarrita, R. 2012. Capacidades productivas para generar y absorber riqueza: un enfoque territorial. Ponencia preparada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Meneses, K. 2009. Anexo metodológico para la clasificación de grupos económicos y obtención del ciclo del PIB e ingresos. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2011. Revisión de la clasificación de grupos económicos. Documento preparado para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2012. Mipyme en Costa Rica: crónica sobre su escasa integración en tiempos de una acelerada inserción internacional. Documento preparado para la conferencia internacional "Políticas de apoyo a las micro y pequeñas empresas", celebrada el 23 de abril en Ciudad de México. Ciudad de México, Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), Cepal y Universidad Iberoamericana.
- Observatorio de Mipymes-UNED. 2012. Resumen del estado de las Mipyme: segunda encuesta nacional de Mipyme. Colaboración realizada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- OIT. 1999. Trabajo decente. Memoria del Director General de la OIT, presentada ante la Conferencia Internacional del Trabajo (reunión n° 87). Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.
- Perrotti, D. y Sánchez, R. 2011. La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe (Recursos Naturales e Infraestructura, n° 153). Santiago de Chile, Cepal.
- PNUD-Costa Rica y UCR. 2011. Atlas del Desarrollo Humano Cantonal de Costa Rica 2011. San José, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

- Powell, A. (coord.). 2012. El mundo de los senderos que se bifurcan: América Latina y el Caribe ante los riesgos económicos globales. Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe 2012. Washington, BID.
- Procomer. 2012. Comportamiento de las exportaciones en el año 2011. San José, Promotora de Comercio Exterior.
- Programa de Estudios Fiscales-UNA y DGH-Ministerio de Hacienda. 2011. Estimación del gasto tributario para Costa Rica en el 2010: impuesto de ventas, impuesto de renta y otros tributos. San José, Universidad Nacional y Ministerio de Hacienda.
- Programa Estado de la Nación. 2009. Decimoquinto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- . 2010. Decimosexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- . 2011. Decimoséptimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Región-PNUD. 2003. Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. San José, Programa Estado de la Nación.
- Reinhart, C.M. et al. 2003. "Debt intolerance", en Brookings Papers on Economic Activity, nº 1: 2003.
- Reinhart, C.M. y Rogoff, K.S. 2009. This time is different: eight centuries of financial folly. Nueva Jersey, Princeton University Press.
- Rivera, L. 2010. Desempeño de las micro, pequeñas y medianas empresas exportadoras en Costa Rica. Ponencia preparada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- . 2011. Desempeño de las Mipymes exportadoras: evolución, oportunidades y desafíos. Ponencia preparada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Rodríguez, F. 2012. Evolución de las exoneraciones fiscales y los destinos específicos de impuestos en los últimos veinte años. Ponencia preparada para el Decimoctavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Rosales, J. 2012. Impactos de la recuperación económica en la producción, el empleo y los ingresos (2010-2011). Ponencia preparada para el Decimoctavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Sancho, L.A. 2012. Desempeño del sector externo costarricense en el 2011: el caso del sector de servicios y el turismo. Ponencia preparada para el Decimoctavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Sauma, P. 2012. Evolución de la pobreza, el empleo y los ingresos durante el 2011: características socioeconómicas y de entorno en las que vive la persona adulta mayor en Costa Rica y principales avances en el diseño e implementación de los programas Comunidades Solidarias y la Red Nacional de Cuido. Ponencia preparada para el Decimoctavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- The Financial Times Ltd. 2012. FDI Markets. Sitio oficial, en <http://www.fdimarkets.com/>.
- Uccep. 2012. I Encuesta Trimestral de Negocios "Pulso Empresarial" 2012. San José, Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado.

Entrevista

Prat, J. 2012. Asesor, Ministerio de Hacienda.

ARMONÍA CON LA NATURALEZA

Abramo, P. (coord.). 2009. Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras (colección Habitare, vol. 10). Porto Alegre, Antac.

Acuña, O. 2011. Manejo adecuado de los rastrojos de piña (7ª ed.). San Carlos, Piña de Costa Rica.

Alfaro, A. y Acuña, A. 2011. "Estrategia Eco-Competitividad País: sector energía-biocombustibles", en <http://www.cepal.org/dnri/noticias/noticias/8/45098/AnaLuciaAlfaro.pdf>.

Alfaro, D. 2012. El ordenamiento urbano y territorial en Costa Rica: una continuidad muy lenta. Ponencia preparada para el Decimoctavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Aliarse. 2011. "Sector público y privado se unen para promover el reciclaje", en http://www.aliarse.org/reciclaje_sector_publico.php. San José, Fundación para la Sostenibilidad y la Equidad (Aliarse).

Alvarado, F. 2008. Prefactibilidad técnica y económica de una planta para la extracción de Bromelina con solventes orgánicos a partir del rastrojo de piña (*Ananas comosus*). Proyecto de graduación para optar por el grado de Licenciatura en Ingeniería Química. San José, UCR.

Angel, S. et al. 2011. Making room for a planet of cities (Policy Focus Report, nº PF027). Cambridge (MA), Lincoln Institute of Land Policy.

AOCR. 2011. Lista Oficial de las Aves de Costa Rica 2011. San José, Comité Científico, Asociación Ornitológica de Costa Rica.

Arauz, F. 2012. Agricultura: prácticas y desafíos ambientales 2011. Ponencia preparada para el Decimoctavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Araya, J. 2010. "El entorno sonoro en el Gran Área Metropolitana", en Revista Difusión, vol. 20.

----- . 2012. Calidad del entorno sonoro para los habitantes de la GAM y otras comunidades. Ponencia preparada para el Decimoctavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Araya, J. y Merlos, H. 2008. "Informe de contaminación sónica en el Gran Área Metropolitana", en <http://acus-ticacr.com/wp-content/uploads/2009/11/Informe-CICIMA-08.pdf>. San José, Cicima y Escuela de Física, UCR.

Arce, R. et al. 2012. Carta abierta a la señora Presidente de la República referente al Plan de Ordenamiento Territorial de la Gran Área Metropolitana (Potgam) puesto en consulta pública el 26 de abril pasado por el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (Mivah). San José, inédito.

Aresep. 2012. Diagnóstico sobre la calidad de los acueductos comunales (Asadas) visitados durante el año 2011. San José, Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

Arias, M. et al. 2011. "Criterios utilizados para la microzonificación de la microcuenca Lajas, cantón de Escazú, Costa Rica", en En Torno a la Prevención, nº 7.

Arias, V. 2011. Evaluación de la presencia de trihalometanos en aguas de consumo humano, en dos regiones de Costa Rica. Proyecto de graduación para optar por el grado de Licenciatura en Química. San José, UCR.

Asamblea Legislativa. 1968. Ley de Planificación Urbana (nº 4240). San José, Asamblea Legislativa.

- _____. 2011. Ley de Concesión y Operación de Marinas y Atracaderos Turísticos (nº 7744, versión 5). San José, Asamblea Legislativa.
- Ashenfelter, O. y Card, D. 1985. "Using the longitudinal structure of earnings to estimate the effect of training programs", en *The Review of Economics and Statistics*, vol. 67, nº 4.
- Asociación Costa Rica por Siempre. 2012. "Informe de avances: Programa Costa Rica por Siempre", en <http://www.costaricaporsiempre.org/assets/es/pdf/Informes-de-avances-programa-costa-rica-por-siempre-3.pdf/>. San José, Sinac-Minaet y Asociación Costa Rica por Siempre.
- Astorga, A. 2011. Ordenamiento territorial en Costa Rica, 2010. Ponencia preparada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2012. Eventual aprovechamiento de petróleo y energía geotérmica. Ponencia preparada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Astorga, A. et al. 1996. "Nuevas oportunidades de explotación petrolera en Costa Rica", en *Oil & Gas Journal*, vol. 2, nº 3.
- ATN. 2012. Costa Rica Verde y Limpia. Sitio oficial, en http://terranostra-cr.org/www/?page_id=1225. San José, Asociación Terra Nostra.
- AyA. 2011. Rendición de cuentas 2011. San José, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.
- Babbar, L. 2005. "Pago por servicios ambientales en los sistemas agroforestales, Costa Rica", en www.una.ac.cr/inis/docs/suelos/Liana%20Babar.pdf.
- Babisch, W. 2000. "Traffic noise and cardiovascular disease: epidemiological review and synthesis", en *Noise and Health*, vol. 2, nº 8.
- _____. 2008. "Road traffic noise and cardiovascular risk", en *Noise and Health*, vol. 10, nº 38.
- Badilla, E. et al. 2008. "Ubicación de sitios aptos para la disposición de desechos sólidos al Oeste del Valle Central, Costa Rica", en *Revista Geológica de América Central*, vol. 38.
- Blanco, J. 2012. Desafíos e impactos ambientales del uso energético, 2011. Ponencia preparada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Breedy, O. y Cortés, J. 2011. "Morphology and taxonomy of a new species of *Leptogorgia* (Cnidaria: Octocorallia: Gorgoniidae) in Cocos Island National Park, Pacific Costa Rica", en *Proceedings of the Biological Society of Washington*, vol. 124, nº 2.
- Brenes, A. 2012. Gestión del riesgo. Ponencia preparada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Bundschuh, J. et al. (eds.). 2009. *Arsenic in the environment* (vol. 1: Natural arsenic in groundwaters of Latin America). Londres, Taylor & Francis Group.
- Burchfield, M. et al. 2006. "Causes of sprawl: a portrait from space", en *Quarterly Journal of Economics*, vol. 121, nº 2.
- Cabrera, J. 2012. Marco legal ambiental, capacidades regulatorias y conflictos ambientales relevantes. Ponencia preparada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Castillo, L. et al. 2000. "Pesticide residues in the aquatic environment of banana plantation areas in the North Atlantic Zone of Costa Rica", en *Environmental Toxicology and Chemistry*, vol. 19, nº 8.
- _____. 2005. Vulnerabilidad de las aguas subterráneas a la contaminación por plaguicidas en Costa Rica: estudio preliminar (informe ejecutivo). Heredia, IRET y Telesig, UNA.
- _____. 2011. Environmental changes and associated agrochemical impacts in a tropical coastal lagoon in the Caribbean area of Costa Rica. Presentación realizada en la Deltanet International Conference: "Impacts of global change on deltas, estuaries and coastal lagoons: research, observation and management", celebrada del 6 al 10 de junio en Cataluña.
- _____. 2012. Plaguicidas y otros contaminantes. Ponencia preparada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- CGR. 2011a. Auditoría operativa acerca de la efectividad del Gobierno para medir y reportar el estado de conservación de la biodiversidad (informe nº DFOE-AE-IF-12-2011). San José, Área de Servicios Ambientales y de Energía, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- _____. 2011b. Informe acerca de la razonabilidad del avance del Proyecto de Mejoramiento Ambiental del Área Metropolitana de San José (alcantarillado sanitario) financiado con fondos del Banco Japonés para la Cooperación Internacional (informe nº DFOE-AE-IF-10-2011). San José, Área de Servicios Ambientales y de Energía, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- _____. 2011c. Informe con los resultados del estudio sobre algunos proyectos ubicados en la zona del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo (informe nº DFOE-AE-IF-04-2011). San José, Área de Servicios Ambientales y de Energía, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- _____. 2011d. Informe con los resultados del estudio sobre la zonificación del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo (informe nº DFOE-AE-IF-03-2011). San José, Área de Servicios Ambientales y de Energía, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- _____. 2011e. Informe de la auditoría financiera y de tipo presupuestario en la Refinadora Costarricense de Petróleo, S.A. (Recope) (informe nº DFOE-AE-IF-11-2011). San José, Área de Servicios Ambientales y de Energía, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- _____. 2011f. Informe de los resultados de la auditoría operativa acerca del cumplimiento por parte del Estado de las medidas de protección y conservación de los humedales de importancia internacional (Convención Ramsar) (informe nº DFOE-AE-IF-13-2011). San José, Área de Servicios Ambientales y de Energía, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- _____. 2011g. Sitio oficial, en www.cgr.go.cr/. San José, Contraloría General de la República.
- _____. 2012a. Informe acerca de la gestión del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo en la implementación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano (informe nº DFOE-AE-IF-06-2012). San José, Área de Servicios Ambientales y de Energía, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- _____. 2012b. Memoria Anual 2011. San José, Contraloría General de la República.

- _____. 2012c. Resultados del índice de gestión municipal del período 2011 (informe n° DFOE-DL-IF-3-2012). San José, Área de Servicios para el Desarrollo Local, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- Chacón, A. et al. 2009. Inventario nacional de gases con efecto invernadero y absorción de carbono en Costa Rica en el 2000 y 2005. San José, Minaet e IMN.
- Chapagain, A. y Hoekstra, A. 2004. Water footprints of nations (vol. 1: Main report). Delft (Países Bajos), IHE-Unesco.
- CNE. 2010. Plan Nacional para la Gestión del Riesgo 2010-2015: marco estratégico para la aplicación de la política de Gestión del Riesgo. San José, Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias.
- Consejo de Europa. 1983. Carta Europea de Ordenación del Territorio. Torremolinos (España), Consejo de Europa.
- Conservation International. 2012. Ocean Health Index. Sitio oficial, en <http://www.oceanhealthindex.org/>.
- Coopesantos R.L. 2012. "Proyecto Eólico Los Santos (PELS)", en <http://www.coopesantos.com/contenido/pagina/proyecto-e%C3%B3lico-2.html>. San José, Cooperativa de Electrificación Rural Los Santos.
- Coopesolidar R.L. 2012. Conservación de áreas marinas protegidas en Costa Rica: ¿y su gente? Ponencia preparada como insumo hacia Río+20 y el Congreso Mundial de Conservación Jeju 2012. San José, Cooperativa Autogestionaria de Servicios Profesionales para la Solidaridad Social R.L.
- Córdoba, J. 2011. "Petrolera no tiene derecho a reclamar nada en Costa Rica, afirman expertos", en Semanario Universidad. San José, 15 de junio, en <http://www.semanario.ucr.ac.cr/index.php/noticias/pais/3972-petrolera-no-tiene-derecho-a-reclamar-nada-en-costarica-afirman-expertos.html>.
- Corrales, L. 2012. Gestión del patrimonio, conservación y biodiversidad: resultados de la gestión ambiental. Ponencia preparada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- CYMA. 2010. "Buenas prácticas en la GIRS municipal: estudio de generación y composición de residuos sólidos, Municipalidad de San Carlos", en <http://ley8839.go.cr/blog/wp-content/uploads/2010/10/6.Municipalidad-San-Carlos.pdf>. San José, Programa Competitividad y Medio Ambiente, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Dávila, R. y Sánchez, I. 2012. Mapa acústico: estudio de caso de la ciudad de Guadalupe. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Gestión Ambiental. Heredia, UNA.
- De la Cruz, E. et al. 2012. Impacto de los plaguicidas en el recurso hídrico de la zona baja de la cuenca del río Tempisque (Palo Verde) Costa Rica: bases científicas para la gestión ambiental sostenible. Informe final de proyecto para la Fundación Crusa. Heredia, IRET, UNA.
- De Schutter, O. 2011. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación. Washington, Consejo de Derechos Humanos, ONU.
- DesInventar. 2012. Base de Desastres 2011. Heredia, Programa Institucional de Gestión del Riesgo de Desastres, UNA.
- Digeca-Minaet. 2012. Reporte de estado de cumplimiento del Programa de Gestión Ambiental Institucional. San José, Dirección de Gestión de Calidad Ambiental, Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones.
- DSE. 2011a. Costa Rica: vehículos automotores en circulación según tipo y combustible utilizado por año, período 1980-2011. San José, Dirección Sectorial de Energía.
- _____. 2011b. Importación de hidrocarburos por mes y por producto, año 2011. San José, Dirección Sectorial de Energía.
- _____. 2011c. Importación de vehículos 2010 y 2011. San José, Dirección Sectorial de Energía.
- _____. 2012. Precios promedio de hidrocarburos, colones por litro. San José, Dirección Sectorial de Energía.
- Echeverría, J. 2011. "Evaluación de la vulnerabilidad futura del sistema hídrico al cambio climático (informe final)", en http://cglobal.imn.ac.cr/sites/default/files/documentos/evaluacion_de_la_vulnerabilidad_futura_del_sistema_hidrico_al_cambio_climatico.pdf. San José, Minaet, PNUD e IMN.
- Echeverría, S. et al. 2010. Métodos biológicos para evaluar el estado ecológico de las comunidades ribereñas en zonas piñeras del Caribe de Costa Rica (informe final de proyecto). Heredia, IRET, UNA.
- _____. 2011. Presencia de residuos de plaguicidas y calidad biológica del agua del río Jiménez, como representante de los ríos del Caribe de Costa Rica. Heredia, Observatorio Ambiental, UNA.
- Echeverría, S. y Wehrtmann, I. 2011. "Egg production of the commercially exploited deepwater shrimp, *Heterocarpus vicarius* (Decapoda: Pandalidae), Pacific Costa Rica", en *Journal of Crustacean Biology*, vol. 31, n° 3.
- El País. 2012. "Sala IV da luz verde '¿temporal?' a explotación petrolera de Mallon Oil", en El País. San José, 7 de enero, en http://www.elpais.cr/frontend/noticia_detalle/1/60496/.
- Elizondo, K. 2012. Estudio de la generación y la composición de residuos sólidos ordinarios en el cantón de Goicoechea. Presentación realizada en las Jornadas de Investigación y Acción Social del ProGAI 2012, celebradas el 29 y 30 de marzo en San José.
- Elizondo, J. y Ramírez, R. 2011. Determinación de la recarga y rendimiento sostenible del acuífero de Sardinal, Carrillo, Guanacaste. San José, Senara, Minaet y AyA.
- Ewing, B. et al. 2008. Calculation methodology for the national footprint accounts, 2008 edition. Oakland, Global Footprint Network.
- FAO. 2010. "La deforestación disminuye en el mundo, pero continúa a ritmo alarmante en muchos países", en <http://www.fao.org/news/story/es/item/40893/icode/>. Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- _____. 2012. Faostat. Sitio oficial, en <http://faostat.fao.org/>. Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- Fedoma. 2009. Acta n° 6-2009 (sesión ordinaria del Concejo Directivo). Alajuela, Federación Occidental de Municipalidades de Alajuela.
- Fernández, D. 2012. Cálculo de la huella ecológica 2011. Contribución realizada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Ferreira, C. et al. (coords.). 2011. Convenção da Diversidade Biológica – CDB: As Metas de Aichi 2020 e o Protocolo de Nagoya (serie Conservação e Áreas Protegidas, cuaderno n° 41). São Paulo, Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica.
- Fomude. 2012. Sitio oficial, en <http://www.fomude.go.cr/>. San José, Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización.
- Fonafifo. 2012a. Asignación presupuestaria para CAF y PSA por fuente de financiamiento: período 1995-2012 (en colones). San José, Fondo Nacional de Financiamiento Forestal.
- _____. 2012b. Distribución de las hectáreas contratadas en pago de servicios ambientales, por año y por modalidad: período 1997-2011. San José, Fondo Nacional de Financiamiento Forestal.

- _____. 2012c. "Estadísticas sobre sistemas agro-forestales", en <http://www.fonafifo.go.cr/>. San José, Fondo Nacional de Financiamiento Forestal.
- _____. 2012d. "Estudio de cobertura forestal de Costa Rica 2009-2010", en <http://www.minae.go.cr/recursos/cobertura-forestal/estudio-cobertura-forestal-fonafifo-marzo2012.pdf>. San José, Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, Minaet y Gobierno de la República Federal de Alemania.
- Fonseca, A. 2012. Gestión marino-costera. Ponencia preparada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Fournier, M. et al. 2010. Diagnóstico sobre contaminación de aguas, suelos y productos hortícolas por el uso de agroquímicos en la microcuenca de las quebradas Plantón y Pacayas en Cartago, Costa Rica. Heredia, IRET, UNA.
- _____. 2012. Detección de antibióticos y resistencia antimicrobiana en la agricultura, acuicultura y nutrición animal desarrollada en el distrito de riego Arenal-Tempisque (DRAT) y parte interna del Golfo de Nicoya (GN) (informe final de proyecto). Heredia, IRET, UNA.
- Fundecor. 2012. PSA solidario: una herramienta complementaria para detener la deforestación. Contribución realizada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Galeán, G. y Harrison, E. 2012. Reporte final del Programa de Tortuga Baula 2011. Limón, Sea Turtle Conservancy y Minaet.
- Glynn, P. et al. 2011. "Reef coral reproduction in the eastern Pacific: Costa Rica, Panamá, and the Galápagos Islands (Ecuador). VI. Agariciidae, *Pavona clavus*", en *Marine Biology*, vol. 158, nº 7.
- González, L. 2012. Capacitación y seguimiento para mejorar el uso y manejo de plaguicidas en la zona hortícola de Zarcero. Contribución realizada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- González, O. y Wehrmann, I. 2011. "Postlarval settlement of spiny lobster, *Panulirus argus* (Latreille, 1804) (Decapoda: Palinuridae), at the Caribbean coast of Costa Rica", en *Latin American Journal of Aquatic Research*, vol. 39, nº 3.
- Guerrero, M. 2011. Determinación del efecto del uso del suelo (influencia antropogénica) sobre la calidad de agua de las fuentes de abastecimiento de la población en la cuenca del río Sarapiquí. Tesis para optar por el grado de Magister Scientiae en Manejo de Recursos Naturales. San José, UNED.
- Guerrero, M. y Morales, A. 2012. Proyecto escuelas carbono neutral: una iniciativa público-privada. Contribución realizada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Halpern, B. et al. 2012. "An index to assess the health and benefits of the global ocean", en *Nature*, vol. 488, nº 7413.
- Hernández, G. y Martínez, M. 2012. El ruido en los ambientes laborales. Contribución realizada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Herrera, L. 2008. "Universidades públicas impulsan reciclaje de sólidos", en *La Prensa Libre*. San José, 29 de diciembre, en <http://www.prensalibre.co.cr/2008/diciembre/29/nacionales10.php>.
- HLPE-CFS-FAO. 2011. Volatilidad de los precios y seguridad alimentaria: un informe del Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria y Nutrición. Roma, Grupo de Alto Nivel de Expertos, Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- Hoekstra, A. et al. 2011. The water footprint assessment manual: setting the global standard. Washington, Water Footprint Network.
- Hoekstra, A. y Hung, P. 2002. Virtual water trade: a quantification of virtual water flows between nations in relation to international crop trade (Value of Water Research Report Series, nº 11). Delft (Países Bajos), IHE-Unesco.
- ICE. 2011. Generación histórica por fuente. San José, Instituto Costarricense de Electricidad.
- _____. 2012. Plan de expansión de la generación eléctrica: período 2012-2024. San José, Proceso de Expansión del Centro Nacional de Planificación Eléctrica, Instituto Costarricense de Electricidad.
- IICA. 2010. "La agricultura de Costa Rica: situación al 2010, su evolución y prospectiva", en <http://www.iica.int/Esp/regiones/central/cr/Documentos%20Oficina%20Costa%20Rica/Agricultura-CR.pdf>. San José, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
- IMN. 2009. "El ENOS en su máxima intensidad", en *Boletín del ENOS*, nº 29. San José, Instituto Meteorológico Nacional.
- _____. 2011. Boletín Meteorológico Mensual (mayo 2011). San José, Instituto Meteorológico Nacional.
- _____. 2012. "El fenómeno ENOS La Niña: fase fría del ENOS", en http://www.imn.ac.cr/educacion/enos/nina_ff8.html. San José, Instituto Meteorológico Nacional.
- IMN et al. 2009. Biodiversidad y cambio climático en Costa Rica (informe final). San José, Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, Instituto Meteorológico Nacional, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y Fondo para el Medio Ambiente Mundial.
- Incofer. 2012. Cantidad de pasajeros en el Pacífico: 2010 y 2011. San José, Instituto Costarricense de Ferrocarriles.
- INEC. 2012. Sitio oficial, en <http://www.inec.go.cr/>. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Inteco. 2011. Costa Rica ya tiene norma C-Neutral. San José, Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica.
- Irwin, E. y Bockstael, N. 2007. "The evolution of urban sprawl: evidence of spatial heterogeneity and increasing land fragmentation", en *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 104, nº 52.
- Jaén, R. 2012. "Municipalidad de Talamanca debió remover basura de su propiedad", en *La Nación*. San José, 21 de abril, en <http://www.nacion.com/2012-04-21/EIPais/Municipalidad-de-Talamanca-debio-remover-basura-de-su-propiedad.aspx>.
- Johst, B. et al. 2012. Parques industriales sostenibles: oportunidades para la eficiencia energética y propuestas para su desarrollo en Costa Rica. Presentación realizada en la mesa redonda "Eficiencia energética: grandes proyectos", en el marco del IV Congreso Nacional de Energía: "Eficiencia energética para competir", celebrado el 15 y 16 de febrero en San José.
- Leiva, R. 2011. "ITCR fomenta adecuada gestión ambiental en Cartago", en *Mi Cartago*. Cartago, 22 de abril, en <http://www.micartago.com/index.php?news=3512>.
- Martínez, D. et al. 2011. "Cetáceos de las aguas costeras del Pacífico norte y sur de Costa Rica", en *Revista de Biología Tropical*, vol. 59, nº 1.
- Martínez, J. 2012. Asentamientos en zonas de riesgo en el cantón de Desamparados. Contribución realizada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- MarViva. 2010. Guía de buenas prácticas para la pesca deportiva y turística. San José, Fundación MarViva.

- _____. 2011. Fideicomiso para apoyo a la gestión y conservación de áreas marinas protegidas. San José, Fundación MarViva.
- Mayorga, G. 2010. La geotermia: caso de Costa Rica. Ponencia presentada en el Primer Taller Regional de Electricidad: "Perspectivas de la utilización de las energías renovables", celebrado el 26 y 27 de mayo en Asunción.
- Mekonnen, M. y Hoekstra, A. 2011. National water footprint accounts: the green, blue and grey water footprint of production and consumption (vol. 1: Main report; Value of Water Research Report Series, nº 50). Delft (Países Bajos), IHE, Unesco.
- Mideplan. 2010. Guía metodológica general para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión pública: Costa Rica. San José, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Minaet. 2008. Perfil nacional sobre la gestión racional de las sustancias químicas en Costa Rica. San José, Secretaría Técnica de Coordinación para la Gestión de Sustancias Químicas del Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, Unitar, Comisión Europea y Environment Canadá.
- _____. 2010. Propuesta para la preparación de Readiness: R-PP Costa Rica, 2011. San José, Fonafifo, Minaet.
- _____. 2011. Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020. San José, Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones.
- _____. 2012a. "Las aguas subterráneas: su importancia", en <http://www.drh.go.cr/pozos+.html>. San José, Dirección de Agua, Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones.
- _____. 2012b. "Proyecto Alternativas al Bromuro de Metilo en Costa Rica", en http://www.digeca.go.cr/ozono/ozono_bromurocr.html. San José, Dirección General de Calidad Ambiental, Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones.
- Minaet e IMN. 2011. Análisis del riesgo actual del sector hídrico de Costa Rica ante el cambio climático para contribuir a mejorar el desarrollo humano. San José, Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, Instituto Meteorológico Nacional y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Minaet y MRREE. 2012. Contribución del Gobierno de Costa Rica para el documento de compilación con miras a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sustentable Río+20. San José, Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones y Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- Ministerio de Salud. 2012. Sitio oficial, en <http://www.ministeriodesalud.go.cr/>. San José, Ministerio de Salud.
- Mora, D. 2011a. Calidad sanitaria de los esteros y/o desembocaduras de ríos en los litorales de Costa Rica: 1996-2011. San José, Laboratorio Nacional de Aguas, AyA.
- _____. 2011b. Estudio preliminar exploratorio-ecológico de la "razón de incidencia estandarizada" de varios tipos de cáncer y las concentraciones de arsénico en el agua para consumo humano en Guanacaste, Costa Rica. San José, Laboratorio Nacional de Aguas, AyA.
- _____. 2011c. Informe: acciones correctivas para disminuir las concentraciones de arsénico en el acueducto de la comunidad de Cañas. San José, Laboratorio Nacional de Aguas, AyA.
- _____. 2012. "Agua: criterios, normas y paradigmas", en La Nación. San José, 20 de agosto, en <http://www.nacion.com/2012-08-20/Opinion/agua--criterios--normas-y-paradigmas.aspx>.
- Mora, D. et al. 2012. Agua para consumo humano y saneamiento: situación de Costa Rica en el contexto de las Américas: 1961-2011. San José, Laboratorio Nacional de Aguas, AyA.
- Moya, R. et al. 2011. Desarrollo y caracterización de tableros prensados a partir de residuos lignocelulósicos de madera, piña y palma, combinado con empaque reciclado de TetraBrik. Presentación realizada en el Primer Congreso Nacional sobre Fuentes Alternativas de Energía y Materiales "Dr. Adrián Chaverri Rodríguez", celebrado del 21 al 23 de septiembre en San José.
- Moya, R. y Camacho, D. 2011. Producción e industrialización de las fibras naturales obtenidas a partir de la mata de piña (*Ananas cominus*) cultivada en Costa Rica. Presentación realizada en el Primer Congreso Nacional sobre Fuentes Alternativas de Energía y Materiales "Dr. Adrián Chaverri Rodríguez", celebrado del 21 al 23 de septiembre en San José.
- Murillo, M. 2010. Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo Forestal (2001-2010). San José, UICN, PNF, Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones.
- Murrell, M. y Suárez, A. 2012. Huella hídrica de Costa Rica. Contribución realizada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Oviedo, E. y Loaiza, V. 2011. "Petrolera acude a Tribunal en procura de lograr concesión", en La Nación. San José, 22 de diciembre, en <http://www.nacion.com/2011-12-22/ElPais/petrolera-acude-a-tribunal-en--procura-de-lograr-concesion-.aspx>.
- Ovsicori-UNA. 2011. Informe de prensa de actividad sísmica en Upala. Heredia, Observatorio Vulcanológico y Sismológico de Costa Rica, Universidad Nacional.
- Paniagua, R. y Salazar, G. 2011. Precios de la madera en Costa Rica 2011 y tendencias de las principales especies comercializadas. San José, ONF.
- Pérez, E. et al. 2011. Restricciones a la urbanización y valores del suelo en la Gran Área Metropolitana: el caso del Norte de Heredia (proyecto nº A9604). San José, Vicerrectoría de Investigación y ProDUS, UCR.
- Pérez, H. y Monge, A. 2011. Propuesta sobre la mejora y optimización del confort acústico de las salas de espera del Hospital San Juan de Dios. San José, Facultad de Medicina, UCR.
- Perger, R. et al. 2011. "Johngarthia cocoensis, a new species of Gecarcinidae MacLeay, 1838 (Crustacea, Decapoda, Brachyura) from Cocos Island, Costa Rica", en Zootaxa, nº 2911.
- Poder Ejecutivo. 2005. Reglamento para la Calidad del Agua Potable (decreto ejecutivo 32327). San José, Presidencia de la República y Ministerio de Salud.
- _____. 2007. Reglamento para la Evaluación y Clasificación de la Calidad de Cuerpos de Agua Superficiales. San José, Presidencia de la República, Ministerio de Ambiente y Energía y Ministerio de Salud.
- PRCR. 2012. Regularización de los derechos relacionados con la propiedad inmueble en áreas bajo regímenes especiales en Costa Rica. San José, Programa de Regularización de Catastro y Registro.
- Procomer. 2012. Portal estadístico de comercio exterior. Sitio oficial, en <http://servicios.procomer.go.cr/estadisticas/inicio.aspx>.
- ProDUS-UCR. 2012a. Afectación de viviendas por eventos hidrometeorológicos, y su relación con hogares con NBI de albergue: 2011. Contribución realizada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2012b. Cantones que cuentan con planes reguladores: 2011. Contribución realizada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

- Programa Estado de la Nación. 2009. Decimoquinto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2011. Cuarto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- Pujol, R. et al. 2009. Hacia un cambio en la oferta de vivienda en la GAM: una exploración desde los grandes desafíos planteados por la demanda potencial de vivienda de la región. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2011. Base teórica para la construcción de planes reguladores en la cuenca alta y media del río Reventazón (proyecto n° A9539). San José, Vicerrectoría de Investigación y ProDUS, UCR.
- _____. 2012. Estudio para la identificación y priorización de medidas de adaptación del sistema hídrico ante los efectos adversos del cambio climático en Costa Rica. San José, ProDUS y Escuela de Ingeniería Civil de la UCR, IMN y PNUD.
- Pujol, R. y Pérez, E. 2012. Impacto de la planificación regional de la Gran Área Metropolitana sobre el crecimiento urbano y el mercado inmobiliario. Ponencia preparada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Ramírez-Alfaro, P. 2012. Acciones colectivas en Costa Rica: una imagen sobre la movilización social en el país (1995-2011). Ponencia preparada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Ramírez-Muñoz, F. 2012. Importaciones de plaguicidas a Costa Rica 2006 a 2010 (documento en preparación del IRET-UNA). Heredia, inédito.
- Ramírez-Muñoz, F. et al. 2009. Importación de plaguicidas en Costa Rica: periodo 1977-2006 (Serie Informes Técnicos IRET, n° 6). Heredia, IRET, UNA.
- _____. 2012. Importación y uso de plaguicidas en Costa Rica: período 2006-2012 (informe del Área de Diagnóstico del IRET-UNA). Heredia, IRET, UNA.
- Ramsar. 2012. La Lista Ramsar de Humedales de Importancia Internacional. Sitio oficial, en http://www.ramsar.org/cda/es/ramsar-documents-list/main/ramsar/1-31-218_4000_2. Gland, Convención de Ramsar sobre los Humedales.
- Recope. 2011. Informe de Labores 2011. San José, Refinadora Costarricense de Petróleo.
- REPCar-FMAM. 2011. Experiencias exitosas para reducir el impacto de la agricultura sobre los ecosistemas costeros: resumen de resultados y logros. San José, Proyecto "Reduciendo el Escurrimiento de Plaguicidas al Mar Caribe", del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, Minaet, MAG, Corbana, Fundación Proagroin, Banacol, CICA, Cimar, UCR, Cenat y UNED.
- Sagot, A. 2012. Minería en Crucitas, luego de la anulación de los permisos. Contribución realizada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Salazar, R. 2012. "El manejo de la demanda eléctrica también es importante", en La Nación. San José, 6 de marzo, en <http://www.nacion.com/2012-03-06/Opinion/el-manejo-de-la-demanda-electrica-tambien-es-importante.aspx>.
- Sepssa. 2012. Boletín Estadístico Agropecuario n° 22 (serie cronológica 2008-2011). San José, Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria.
- SFE. 2012. "Estadísticas 2011", en http://www.sfe.go.cr/Agricultura%20Organica/Estadisticas_2011.pdf. San José, Unidad de Acreditación y Registro en Agricultura Orgánica, Servicio Fitosanitario del Estado.
- Sinac-Minaet. 2011a. Censo Nacional de la Industria Forestal Primaria de Costa Rica. San José, Gerencia de Manejo de Recursos Naturales, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones.
- _____. 2011b. Sinac en Números: Informe Década Estadísticas Semec 2011. San José, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones.
- _____. 2012. Informe Anual. San José, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones.
- Soto, S. 2012. Implementación de la Ley de Gestión Integral de Residuos. Ponencia preparada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Spongberg, A. et al. 2011. "Reconnaissance of selected PPCP compounds in Costa Rican surface waters", en Water Research, vol. 45.
- TAA. 2011. "Humedal Térraba-Sierpe bajo destrucción: informe de Barrida Ambiental 2011", en http://www.tribunalambiental.org/images/barrida_sierpe.pdf. San José, Tribunal Ambiental Administrativo, Minaet.
- _____. 2012a. Informe ejecutivo del Tribunal Ambiental al Minaet. San José, Tribunal Ambiental Administrativo, Minaet.
- _____. 2012b. "Tribunal Ambiental abrió 469 casos por agresión al ambiente en el 2011", en CR Hoy. San José, 3 de enero, en <http://www.crhoy.com/tribunal-ambiental-abrio-500-casos-por-agresion-al-ambiente-en-el-2011/>.
- Thurber, A. et al. 2011. "Dancing for food in the deep sea: bacterial farming by a new species of Yeti crab", en PLoS One, vol. 6, n° 11.
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea. 2007. The Court of First Instance annuls the directive authorising paraquat as an active plant protection substance (press release n° 45/07). Luxemburgo, Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
- UICN. 2011. The IUCN Red List of Threatened Species. Sitio oficial, en <http://www.iucnredlist.org/>. Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.
- UNED. 2012. Centro de Educación Ambiental. Sitio oficial, en <http://www.uned.ac.cr/cea/default.shtml>. San José, Universidad Estatal a Distancia.
- Usaid. 2012. Perfil de sitio Cahuita-Bocas del Toro: logros 2010-2011 (informe técnico). Ciudad de Panamá, Programa Marea.
- Vargas, I. 2012a. Fuentes potenciales de contaminación del agua subterránea en Costa Rica. San José, Escuela Centroamericana de Geología, UCR.
- _____. 2012b. Recurso hídrico y saneamiento. Ponencia preparada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Vargas, J. y Sibaja, J. 2011. "Molluscan assemblage from a tropical intertidal estuarine sand-mud flat, Gulf of Nicoya, Pacific, Costa Rica (1984-1987)", en Revista de Biología Tropical, vol. 59, n° 3.
- Vega, E. 2012. Importaciones de plaguicidas durante el período 2006 al 2009 en Costa Rica y diseño de un programa de cómputo para la inclusión de datos y consulta de plaguicidas registrados en el Servicio Fitosanitario del Estado-MAG. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Ingeniería en Agronomía. San José, UCR.

- Villegas, N. 2012. Análisis del riesgo de enfermar asociado a la exposición de arsénico en sistemas de abastecimiento de agua para consumo humano (proyecto de tesis). Presentación realizada en la Tercera Jornada de Investigación y Acción Social, celebrada del 8 al 10 de mayo en San José.
- Vizcaíno, I. 2011. "Estado vuelve a ser dueño de tierras en parque nacional", en *La Nación*. San José, 12 de diciembre, en <http://www.nacion.com/2011-12-12/ElPais/estado-vuelve-a-ser-dueno-de-tierras-en-parque-nacional.aspx>.
- Wackernagel, M. y Rees, W. 1996. *Our ecological footprint: reducing human impact on the Earth*. Gabriola Island B.C., New Society Publishers.
- Entrevistas**
- Alvarado, M. 2012. Director Ejecutivo, Asociación Costarricense de Productores de Energía.
- Araya, Á. 2012. Director, UEN Recolección y Tratamiento, Subgerencia Gestión de Sistemas Periféricos, AyA.
- Boeglin, N. 2012. Académico, UCR.
- Brenes, E. 2012. Ex Director, Prugam.
- Castro, E. 2012. Coordinador, Unidad de Carbono Neutro, Universidad Earth.
- Chavarría, H. 2012. Arquitecto, Dirección de Urbanismo, INVU.
- Cortés, J. 2012. Subdirector, Cimar, UCR.
- Fallas, E. 2012. Director Ejecutivo, Red Costarricense de Reservas Naturales.
- López, M. 2012. Director, UEN Recolección y Tratamiento GAM, Subgerencia de Gestión de Sistemas Periféricos, AyA.
- Lozano, M. 2012. Directora Ejecutiva, Fedoma.
- Martínez, C. 2011. Presidente Municipal, Municipalidad de Alvarado.
- Martínez, Y. 2012. Subgerente, Subgerencia de Sistemas Comunes, AyA.
- Mora, D. 2012. Director, Laboratorio Nacional de Aguas, AyA.
- Ortiz, L. 2011. Periodista, Oficina de Comunicación, UNA.
- Pérez, E. 2012. Investigador, ProDUS, UCR.
- Pujol, R. 2012. Director, ProDUS, UCR.
- Quesada, B. 2012. Mercadólogo y periodista, Departamento de Comunicación, Recope.
- Ramos, V. 2012. Directora, Dirección Funcional de Hidrogeología, AyA.
- Retana, J. 2012. Coordinador, Unidad de Planificación Territorial de la Dirección de Urbanismo, INVU.
- Rodríguez, A. 2012. Consultor, Cámara de Industrias de Costa Rica.
- Rosales, L. 2012. Director a.i., Dirección de Urbanismo, INVU.
- Ruepert, C. 2012. Investigador, IRET, UNA.
- Sagot, A. 2012. Académico, UCR.
- Salas, M. 2012. Gerente, Centro de Transferencia y Transformación de Materiales, ITCR.
- San Gil, A. 2012. Coordinadora, Secretaría de Acreditación de Organismos Validadores/Verificadores de Gases Efecto Invernadero, ECA.
- Solís, V. 2011. Gerente General, Coopesolidar R.L.
- Zeledón, J. 2012. Director, Dirección del Agua, Minaet.
- Binder, S. 1999. "The dynamics of legislative gridlock 1947-96", en *American Political Science Review*, vol. 93, nº 3.
- Campbell, C. 2005. "The complex organization of the executive branch: the legacies of competing approaches to administration", en Aberbach y Peterson (eds.). *The executive branch*. Nueva York, Oxford University Press.
- Carranza, E. 2011. "Visión empírica de la criminalidad y los sistemas de justicia penal en América Latina", en Lander (coord.). *Las reformas al sistema de justicia penal en Japón y en América Latina: logros, problemas, y perspectivas*. San José, Ilanud y JICA.
- CEJA. 2011. "Índice de Accesibilidad a la Información Judicial en Internet (IAcc)", en www.cejamerica.org/portal/index.php/es/biblioteca/biblioteca-virtual/doc_download/6121-indice-de-accesibilidad-a-la-informacion-judicial-en-internet. Centro de Estudios de Justicia de las Américas.
- CGR. 2011. *Memoria Anual 2010*. San José, Contraloría General de la República.
- _____. 2012a. *Memoria Anual 2011*. San José, Contraloría General de la República.
- _____. 2012b. *Resultados del índice de gestión municipal del periodo 2011 (informe nº DFOE-DL-IF-3-2012)*. San José, Área de Servicios para el Desarrollo Local, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- Chacón-Araya, K. y Corrales, F. 2012. Promoción de los valores democráticos y el respeto de los derechos humanos por medio de la política exterior costarricense. Ponencia preparada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Chacón-Badilla, R. 2012. Apuntes sobre irregularidades relacionadas con el financiamiento de los partidos políticos. Contribución realizada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Comex. 2012. *Informe Anual de Labores 2011*. San José, Ministerio de Comercio Exterior.
- Concejo Municipal de Pérez Zeledón. 1999. *Reglamento para la realización de consultas populares del cantón de Pérez Zeledón*. San José, Municipalidad de Pérez Zeledón.
- Cruz, J. 2012. *La gestión política y las dinámicas municipales en Costa Rica*. Ponencia preparada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

- Alfaro-Redondo, R. 2012a. Análisis comparativo del índice de desarrollo humano cantonal del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y del índice de gestión municipal de la Contraloría General de la República. Contribución realizada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2012b. Análisis de los resultados del Proyecto de Opinión Pública de América Latina 2012 (Lapop). Contribución realizada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _____. 2012c. Calidad de vida y gestión del gobierno local, según municipio. Mapa elaborado para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Barahona, J. y Elizondo, A. 2011. Evaluación de la calidad de la prestación de servicios públicos por medios digitales en Costa Rica. Alajuela, Incae Business School.

- Easton, D. 1975. "A re-assessment of the concept of political support", en *British Journal of Political Science*, vol. 5, nº 4.
- Escuela de Ciencias Políticas-UCR. 2012. Misión de observación estudiantil de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica al plebiscito revocatorio de mandato de Pérez Zeledón (diciembre 2011). Contribución realizada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Feoli, L. 2008. Comparación de la oferta y la demanda legislativa en Costa Rica durante el año 2007. Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _. 2009. Comparación de la oferta y la demanda legislativa en Costa Rica durante el período 2006-2009. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _. 2010. La gestión legislativa en Costa Rica 2006-2010. Ponencia preparada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _. 2011. Desempeño legislativo en la primera legislatura de la administración Chinchilla. Ponencia preparada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Fiscalía General de la República. 2011. Procedimiento para valoración jurídica de partes o informes policiales y destrucción de drogas de uso no autorizado decomisada sin vinculación a alguna actividad delictiva (instrucción general 01/2011). San José, Fiscalía General de la República, Ministerio Público, Poder Judicial.
- Gómez-Barrantes, M. 2011. Elementos de estadística descriptiva (3ª ed., 24ª reimpr.). San José, Euned.
- Gómez-Campos, S. y Murillo, J. 2012. Desempeño legislativo en la legislatura 2011-2012. Ponencia preparada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Huber, J. y Martínez-Gallardo, C. 2008. "Replacing cabinet ministers: patterns of ministerial stability in parliamentary democracies", en *American Political Science Review*, vol. 102, nº 2.
- Indridason, I.H. y Kam, C. 2008. "Cabinet reshuffles and ministerial drift", en *British Journal of Political Science*, vol. 38, nº 4.
- Lapop. 2012. Barómetro de las Américas. Sitio oficial, en <http://barometrodelasamericas.org/>. Tennessee, Proyecto de Opinión Pública de América Latina, Universidad de Vanderbilt.
- Lewis, D. 2005. "Staffing alone: unilateral action and the politicization of the Executive Office of the President, 1988-2004", en *Presidential Studies Quarterly*, vol. 35, nº 3.
- _. 2008. *The politics of presidential appointments: political control and bureaucratic performance*. Nueva Jersey, Princeton University Press.
- Linz, J. y Stepan, A. 1996. "Toward consolidated democracies", en *Journal of Democracy*, vol. 7, nº 2.
- Loaiza, V. 2011. "Presupuesto se aprobó con recorte de \$25.000 millones", en *La Nación*. San José, 28 de noviembre, en <http://www.nacion.com/2011-11-28/ElPais/Presupuesto-se-aprobo-con-recorte-de-25-000-millones.aspx>.
- Mainwaring, S. y Shugart, M. (comps.). 2002. *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires, Paidós.
- Mankiw, G. y Taylor, M. 2006. *Economics*. Londres, Thomson Learning.
- Martínez-Gallardo, C. 2011. *Designing cabinets: presidential politics and cabinet instability in Latin America* (Documento de Trabajo, nº 375). Indiana, Instituto Kellogg de Estudios Internacionales, Universidad de Notre Dame.
- Meneses, K. 2012. Análisis de ciclos políticos y económicos y acciones colectivas. Contribución realizada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Murillo-Chinchilla, J. y Mora, A. 2012. Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2011: resultados de Costa Rica. San José, Programa Estado de la Nación.
- Murillo-Zamora, C. 2012. La política exterior durante el 2011 y las relaciones con Nicaragua. Ponencia preparada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- PNUD-Costa Rica y UCR. 2011. *Atlas del Desarrollo Humano Cantonal de Costa Rica 2011*. San José, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Programa Estado de la Nación. 2010. *Decimosexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Programa Estado de la Nación.
- Ramírez-Alfaro, P. 2012. Acciones colectivas en Costa Rica: una imagen sobre la movilización social en el país (1995-2011). Ponencia preparada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Ramírez-Cover, A. 2012a. Análisis de la gestión del Poder Ejecutivo (2010-2011). Ponencia preparada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _. 2012b. Visión de los líderes empresariales y sociales sobre el Gobierno y el país. Ponencia preparada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Salas, R. 2012. Algunas consideraciones en torno a la alegada impunidad penal en la justicia costarricense (documento de trabajo). San José, inédito.
- Segura, R. 2012. Procesamientos del sistema de seguimiento de sentencias de la Sala Constitucional. Contribución realizada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Solana, E. 2011. *Administración de Justicia en Costa Rica 2010*. Ponencia preparada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- _. 2012. *Administración de Justicia en Costa Rica 2011*. Ponencia preparada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Stepan, A. y Skach, C. 1993. "Constitutional frameworks and democratic consolidation: parliamentarianism versus presidentialism", en *World Politics*, vol. 46, nº 1.
- TSE. 1998. *Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital (decreto 03-98)*. San José, Tribunal Supremo de Elecciones.
- Unimer. Varios años. *Encuesta Nacional de Opinión Pública*. San José, Unimer y Grupo Nación GN S.A.
- Vargas-Céspedes, J. 2012. Segunda Legislatura: la Alianza por Costa Rica. Ponencia preparada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Vargas-Cullell, J. et al. 2006. *Cultura Política de la Democracia en Costa Rica*. San José, CCP, UCR.

- Villarreal, E. 2012. Principales hallazgos del cuestionario de cumplimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción (Mesicic). Contribución realizada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Vindas, S. 2012. El Poder Judicial como actor político en la sociedad costarricense. Ponencia preparada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
-
- PRODUCCIÓN CULTURAL EN COSTA RICA: NUEVOS APORTES PARA SU CONOCIMIENTO**
-
- Argüello, R. 2011. "Equipamiento de las viviendas", en ICDF y MCJ. Atlas de infraestructura y patrimonio cultural de las Américas: Costa Rica. San José, Fundación Interamericana de Cultura y Desarrollo y Ministerio de Cultura y Juventud de Costa Rica.
- Asociación Cultural Giratablas. 2005. Diagnóstico del sector teatro en Costa Rica. San José, Asociación Cultural Giratablas.
- Batista, J. s.f. "Economía cultural: elementos para un análisis cultural de lo económico y para una crítica de la Economía (ortodoxa)", en <http://www.ucm.es/info/ec/jec9/pdf/A09%20-%20Batista%20Medina,%20Jos%E9%20Antonio.pdf>.
- Bermúdez, M. 2012. "¿Quiénes han sido nuestros visitantes en el primer semestre de 2011?", en Boletín Electrónico del MNCR, vol. 5, nº 8. San José, Museo Nacional de Costa Rica.
- Centro de Investigación y Conservación del Patrimonio Cultural-MCJ. 2012. Sitio oficial, en <http://www.patrimonio.go.cr/>. San José, Centro de Investigación y Conservación del Patrimonio Cultural, Ministerio de Cultura y Juventud.
- Cortés, C. y Villena, S. 2003. Producción cultural en Costa Rica en el 2002. Ponencia preparada para el Noveno Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Durán, S. 2007. El tercer sector en la cultura: redes, asociaciones, organizaciones. Ponencia presentada en el V Campus Euroamericano de Cooperación Cultural: "Cooperación y diálogo intercultural", celebrado del 8 al 12 de mayo en Almada, Portugal.
- Eculgest S.A. 2009. Caracterización de las unidades productivas teatrales en el área metropolitana costarricense. San José, Economía, Cultura y Gestión S.A.
- González-Jiménez, A. y Hernández, L. 2012. Producción cultural en Costa Rica. Ponencia preparada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- ICDF y MCJ. 2011. Atlas de infraestructura y patrimonio cultural de las Américas: Costa Rica. San José, Fundación Interamericana de Cultura y Desarrollo y Ministerio de Cultura y Juventud de Costa Rica.
- ICER. 2012. El Maestro en Casa. Sitio oficial, en <http://www.costarica.elmaestroencasa.com/>. San José, Instituto Costarricense de Enseñanza Radiofónica.
- MCJ. 2011. "Balance: taller 'Insumos para la construcción de la Política Nacional de Cultura con representantes del Poder Ejecutivo", en <http://politica.cultura.cr/wp-content/uploads/2012/02/Gr%C3%A1ficos-El-componente-cultural-en-el-sector-p%C3%BAblico-2.pdf>. San José, Ministerio de Cultura y Juventud.
- _____. 2012a. Acerca de SICultura. Sitio oficial, en http://si.cultura.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=70&Itemid=106/. San José, Ministerio de Cultura y Juventud.
- _____. 2012b. Sitio oficial, en www.mcj.go.cr/. San José, Ministerio de Cultura y Juventud.
- Miranda, F. y Monge, M. 2012. Informe sobre la gestión cultural de los gobiernos locales. San José, Comisión para la Construcción de la Política Nacional de Cultura y la Ley de Cultura, MCJ.
- Monge, M. 2011. Diagnóstico de la situación de la cultura en Costa Rica: insumos para la construcción de la Política Nacional de Cultura. San José, Comisión para la Construcción de la Política Nacional de Cultura y la Ley de Cultura, MCJ.
- Montilla, A. y Ávalos, C. 2012. Análisis de la Encuesta de Prácticas y Hábitos Culturales de Costa Rica, 2010-2011. San José, Dirección de Cultura, MCJ.
- Moyano, A. 2012. Avances en la construcción de la "cuenta satélite de la cultura". Aporte preparado para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Muñoz, M. et al. 2008. Buenas prácticas municipales en la gestión cultural. San José, Dirección de Cultura, MCJ.
- Muñoz, M. y Castillo, D. 2008. Convivio Cultura al cúbico. San José, Dirección de Cultura, MCJ.
- OEA. 2011. Cultura, común denominador para el desarrollo: 18 prácticas exitosas. Washington, Organización de los Estados Americanos.
- Parra, A. y Mora, D. 2008. "Quítate la paja del ojo: una visión del rock tico en siete estaciones", en Castro (comp.). Cartografías sonoras del tambito al algoritmo...: una aproximación a la música en Costa Rica. San José, Ediciones Perro Azul.
- PNUD. 2001. Informe sobre Desarrollo Humano 2001: "Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano". Madrid, Ediciones Mundi-Prensa.
- Programa Estado de la Nación. 2003. Noveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
- Rodríguez, E. y Protti, G. 2009. Diagnóstico para la formación en gestión cultural en Costa Rica. San José, Centro Cultural de España en Costa Rica, Proartes y Asociación Cultural Giratablas.
- TEOR/ÉTica. 2012. TEOR/ÉTica Audiovisual. Sitio oficial, en <http://www.teoretica.org/>.
- UIS-Unesco. 2009. Marco de Estadísticas Culturales (MEC) de la Unesco 2009. Montreal, Instituto de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Unesco. 2004. Directrices para la creación de sistemas nacionales de "Tesoros Humanos Vivos". Washington, Sección del Patrimonio Cultural Inmaterial, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Vargas-Cullell, M. 2012. "Un escenario caleidoscópico: música en Costa Rica (1940-2010)", en Vargas-Cullell et al. Música académica costarricense: del presente al pasado cercano. San José, Facultad de Bellas Artes, UCR.
- Zúñiga, A. 2008. "Nuestra música, maravillosa y diversa", en Castro (comp.). Cartografías sonoras del tambito al algoritmo...: una aproximación a la música en Costa Rica. San José, Ediciones Perro Azul.
-
- Entrevistas**
- Acuña, A. 2012. Gestora y productora cultural independiente.
- Castillo, O. 2012. Director, Producciones La Zaranda.
- Cortés, C. 2012. Escritor independiente.

Cuello, P. 2012. Director Académico, Sinem, MCJ.

González-Monge, J. 2012. Asistente ejecutivo, Dirección General del Museo Nacional.

González-Vásquez, F. 2012. Jefe, Área de Ciencias Sociales del Centro de Investigación y Conservación del Patrimonio Cultural.

Monge, M.J. 2012. Funcionaria, Dirección General de Cultura, MCJ.

Morales, I. 2012. Directora, Dirección General de Cultura, MCJ.

Steinmetz, K. 2012. Promotor cultural y galerista independiente.

RECONOCIMIENTO Y EXIGIBILIDAD DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN COSTA RICA: UNA APROXIMACIÓN

Anaya, J. 2011. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya: industrias extractivas que realizan operaciones dentro de territorios indígenas o en proximidad de ellos. Ginebra, Organización de las Naciones Unidas.

CGR. 2011. Informe sobre la gestión financiera y cumplimiento de su actividad sustantiva en la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (Conai) (informe nº DFOE-PG-IF-11-2011). San José, Área de Servicios

Públicos Generales, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.

Chacón, R. 1999. Análisis jurídico: el Estado protege equitativa y eficazmente los derechos de los grupos étnicos o de género. San José, Proyecto Estado de la Nación.

_____. 2012. Reconocimiento y exigibilidad de derechos de los pueblos indígenas. Ponencia preparada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

DHR. 1999. Informe Anual de Labores de la Defensoría de los Habitantes 1998-1999. San José, Defensoría de los Habitantes de la República.

_____. 2001. Informe final con recomendaciones para el expediente nº 10813-22-2001-QJ (oficio nº 10011-2001-DHR). San José, Defensoría de los Habitantes de la República.

_____. 2003. Informe final con recomendaciones para el expediente nº 15128-22-2003-IO (oficio nº 12534-2003-DHR). San José, Defensoría de los Habitantes de la República.

_____. 2005. Informe final con recomendaciones para el expediente nº 17036-22-2004-QJ (oficio nº 03252-2005-DHR). San José, Defensoría de los Habitantes de la República.

_____. 2007. Informe Anual de Labores 2006-2007. San José, Defensoría de los Habitantes de la República.

Guevara, M. y Vargas, J.C. 2000. "Perfil de los pueblos indígenas de Costa Rica (informe final)", en <http://www.territorioscentroamericanos.org/redesar/Sociedades%20Rurales/Pueblos%20ind%C3%ADgenas%20de%20Costa%20Rica.pdf>.

Herrera, M. y Paniagua, Á. 2012. Buenas prácticas institucionales en favor del reconocimiento y exigibilidad de los derechos indígenas: el caso de la Defensoría de los Habitantes. Aporte preparado para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Programa Estado de la Nación. 2008. Segundo Informe Estado de la Educación. San José, Programa Estado de la Nación.

Solano, E. 2004. "La población indígena en Costa Rica según el censo 2000", en Bixby (ed.). Costa Rica a la luz del Censo del 2000. San José, CCP-UCR, INEC y Programa Estado de la Nación.

Entrevista

Mora, O. 2012. Encargada, Área de Planificación del Censo, INEC.