

CAPÍTULO
1

Sinopsis

INDICE

Valoración general	33
Trece mitos sobre la realidad nacional	35
Mitos sobre el desempeño social y económico	35
Mitos sobre la gestión ambiental	39
Mitos sobre la gestión política	40
Sistema de seguimiento: los desafíos del desarrollo humano en la oferta electoral	43
Resumen de los capítulos de seguimiento	45
Equidad e integración social en 2012	45
Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas en 2012	53
Armonía con la naturaleza en 2012	61
Fortalecimiento de la democracia en 2012	69

VALORACIÓN GENERAL

Mitos persistentes acerca del país que somos han llevado a la sociedad costarricense, por décadas, a hacer lo mismo esperando obtener resultados distintos. Estos mitos no nacen del desconocimiento de los contornos básicos de nuestra realidad. Por el contrario, hace tiempo que las y los costarricenses sabemos que el nuestro es un país de renta media, con alto nivel de desarrollo social y una democracia estable que, sin embargo, no logra articular respuestas para cambiar la tendencia, característica de los últimos años, de lentos e inciertos progresos en desarrollo humano.

Hace tiempo sabemos que Costa Rica tiene una evolución contradictoria. Que es un país modernizado a partir del impulso exportador, un crecimiento económico moderado y una reciente (aunque vulnerable) estabilidad monetaria. Que es, también, una sociedad a la que cada vez le resulta más difícil generar oportunidades de empleo decente para vastos segmentos de su población, y en la que se observa una ampliación de las brechas sociales, el debilitamiento de la gestión ambiental y el deterioro de la gestión política. Que mientras se ponía el énfasis en las políticas públicas que favorecieron el surgimiento de un dinámico y competitivo sector externo, se descuidó el fomento de las oportunidades laborales y empresariales de calidad en las demás actividades productivas. Que pese al aumento en el gasto educativo ha habido poco avance en la formación del recurso humano necesario para competir con ventaja en la economía internacional. Que la mayor tutela de los derechos de las personas coincidió con un creciente descontento ciudadano con el rumbo del país y su sistema político. Todas estas tendencias han sido descritas con claridad en anteriores ediciones de este Informe y aceptadas por diversos sectores sociales y políticos como una descripción razonable de la realidad.

Este Decimonoveno Informe revela que el 2012 y los primeros meses del 2013 fueron, en lo esencial, una prolongación de los años previos. Los eventos de mayor relieve acontecidos en ese lapso, en la mayoría de los casos, agudizaron los problemas ya analizados por este Informe, en especial la creciente insostenibilidad en el uso del territorio y los recursos naturales, la erosión de la situación fiscal, los modestos resultados en los mercados laborales, la desigualdad en la distribución de los ingresos y el debilitamiento de la gestión gubernamental. Hubo progresos en la contención de la violencia social y mejoras importantes en los indicadores educativos y de salud. No obstante, visto en su conjunto, fue un período gris, similar a los últimos, en el que las buenas noticias no lograron atender los desafíos del desarrollo humano, ni generar confianza ciudadana en el rumbo del país.

Existe, pues, un conocimiento razonablemente certero sobre las tendencias que exhibe nuestra sociedad. Menos conocidos son, sin embargo, los mecanismos profundos que las animan, y que han abierto la puerta a mitos que nos impiden entender mejor nuestros desafíos. En vez de que la realidad sea el punto de partida para la acción social, en los debates públicos es frecuente la reiteración de prejuicios y creencias erróneas sobre la naturaleza o curso de los acontecimientos. Esto ha llevado a insistir en respuestas equivocadas, o a ignorar los problemas asumiendo que el tiempo se encargará de que se arreglen solos, favoreciendo así la inacción en aspectos clave del desarrollo humano. En resumen, evitamos la búsqueda de estrategias innovadoras para enfrentar los problemas que sabemos que tenemos.

Como los mitos mandan, los prejuicios que los nutren terminan gobernando nuestros comportamientos. Desde esta perspectiva, nos hacen perder tiempo

VALORACIÓN GENERAL >> CONTINUACIÓN

y hoy en día, con tanto desafío aplazado, ese es un lujo que el país no puede darse sin hipotecar su futuro. La próxima Administración tendrá un margen de maniobra muy estrecho para lidiar, en un marco de mayor incertidumbre y conflictividad, con problemas que se han vuelto complejos por falta de resolución.

Ante tal escenario, este Informe identifica trece mitos sobre la realidad nacional y sintetiza datos y conocimientos aportados a lo largo de sucesivas ediciones, con el fin de tener una mejor apreciación del momento que vive el país.

Necesitamos despejar mitos sobre *el país que somos*, pues el conocimiento más profundo sobre nuestra situación puede ayudar a replantear la discusión acerca de los desafíos del desarrollo humano y *el país que queremos ser*. Esta última cuestión, precisamente, es la que ha motivado, entre otras iniciativas, las veintisiete propuestas para reformar al Estado y el sistema político que desde 1989 han presentado diversos sectores. Sin embargo, la persistencia de los mitos en el debate público nos obliga a retomar el análisis del *país que somos*, a examinar la consistencia de los supuestos de los que partimos para explicar la realidad, a fin de seleccionar mejores medios para alcanzar los horizontes deseados. Sin embargo, es en este terreno que el presente Informe encuentra una profunda división en la sociedad costarricense.

En la segunda mitad del siglo XX, Costa Rica logró conjuntar avances económicos, sociales, políticos y de conservación ambiental, que labraron una singularidad dentro de una turbulenta región azotada por guerras civiles y golpes de Estado. En lo que va del siglo XXI, ese ímpetu perdió fuerza y emergieron grandes dificultades para promover el desarrollo humano. Esta evolución dio origen a dos visiones: por una parte, la positiva imagen de Costa Rica como un *país excepcional* en América Latina, por ser “verde”, pacífico, democrático de larga data, industrioso e innovador; por otra parte, la imagen negativa del *país en declive*, que enfatiza en el entramado, la desigualdad y el malestar ciudadano.

¿Cuál imagen del *país que somos*

se acerca más a los datos y análisis disponibles? Los problemas recientes no han borrado los elementos sustantivos de una excepcionalidad que, en el balance, sigue distinguiendo a Costa Rica, pero que resulta insuficiente como diagnóstico de lo que el país es hoy. Ninguna de estas visiones explica las dos velocidades a las cuales nos movemos, por las contradicciones antes señaladas.

En los últimos años se ha procurado explicar estas contradicciones con la tesis de la modernización inconclusa. Según ésta, la modernización económica cumplió con la tarea de insertarnos con ventaja en el sistema internacional. Las causas de los problemas estarían en otro sitio: la tarea pendiente de reformar el Estado, las políticas sociales y el sistema político. Por tanto, la solución sería terminar lo iniciado, pero sin tocar mayormente las políticas económicas: hacer más eficiente al Estado, modificar la política social y hacer más gobernable el sistema político, limitando las posibilidades de las minorías para bloquear el logro de acuerdos.

Aunque apunta a problemas estratégicos, esta tesis es insuficiente. Omite datos que este Informe ha subrayado reiteradamente y sobre los que esta edición aporta nueva luz. Después de más de dos décadas, la modernización del sector externo no ha logrado consolidar fuertes encadenamientos sociales, laborales y fiscales con el resto de la economía. Ya no es realista esperar que esos encadenamientos se logren con el tiempo, o que las dinámicas políticas comerciales los generen por sí mismas. Es necesario complementar esas políticas con otro tipo de acciones. Por otra parte, cabe mencionar que tampoco el control de la inflación fue suficiente para asegurar la estabilidad y el sano crecimiento de la economía.

La tesis de la modernización inconclusa también omite un dato político central: el entramamiento, la baja calidad de la representación y los problemas de gestión pública no solo se cocieron ahora, con el multipartidismo. En buena medida se gestaron durante la época del bipartidismo, cuando las minorías tenían poca capacidad de contestación y bloqueo.

Más que inconclusa, la modernización costarricense ha sido selectiva. Ha premiado ciertas actividades productivas y regiones, al tiempo que ha abandonado los

sectores que más generan empleo. De este modo, el mercado de trabajo se ha convertido en una fuente de presiones a favor de la desigualdad y el estancamiento de la pobreza, y se han sentado las bases de una intensa insatisfacción ciudadana con el rumbo que lleva el país. Ante esta situación, lo que procede no es desmontar las políticas y segmentos más dinámicos de la economía, puesto que constituyen una de las principales palancas del desarrollo humano, pero sí procurar que los beneficios de la modernización lleguen a otros sectores y territorios, mediante el diseño y aplicación de una nueva generación de políticas de fomento productivo. Por tanto, es necesario implementar reformas en el ámbito económico, no solo en el social y el institucional: políticas de mayor alcance para ampliar las oportunidades empresariales y elevar el valor agregado de la producción nacional, una reforma de la fiscalidad y de la planificación del gasto público y acciones contundentes para proteger a los trabajadores en el mercado laboral, entre otras.

Este Informe no presenta una nueva imagen del *país que somos*, no es su tarea. Más bien, ofrece herramientas para problematizar, desde la perspectiva de los desafíos del desarrollo humano, los supuestos que distintos grupos, por diversas razones, han forjado como punto de partida de sus diagnósticos y planes de acción. En este juego de espejos que es la política nacional, llama a pulirlos y limpiarlos de los prejuicios que impiden reconocer causas reales y dialogar con los que sustentan otras imágenes.

Vivimos una época en la que es necesario saber todo lo posible sobre lo que nos está pasando como sociedad. Por ello, la meta del *Informe Estado de la Nación* es que el conocimiento desmitificado contribuya a forjar nuevos entendimientos, de modo que el país pueda integrar esas visiones parciales en un imaginario nacional más amplio, un punto de encuentro de la diversidad, para construir con más rapidez e inclusión, el *país que queremos ser*. Es una buena opción para salir de la espiral de desconfianzas mutuas que tiene atenzada a Costa Rica.

TRECE MITOS SOBRE LA REALIDAD NACIONAL

Como su nombre lo indica, este *Decimonoveno Informe Estado de la Nación* aporta datos y análisis que ayudan a entender mejor la situación de la sociedad costarricense (y que se resumen en las siguientes secciones de este capítulo). Tanto en su esquema de seguimiento del desarrollo humano, como con nuevos enfoques y estudios, el Informe recoge evidencia que permite cuestionar trece “verdades” sobre la política, la economía, la sociedad y la gestión ambiental. Además de su sentido crítico, esta información desmitifica problemas sensibles y ofrece nuevas perspectivas desde las cuales pensar estrategias y políticas para enfrentar los desafíos del país.

Los que aquí se presentan no son todos los mitos posibles, ni los únicos que obstruyen la deliberación política, pero sí un conjunto de ideas que se ha afianzado en el imaginario nacional, impidiendo entender mejor los desafíos y los posibles caminos para enfrentarlos. Son prejuicios extendidos que moldean actitudes y comportamientos, y que animan respuestas equivocadas ante los problemas o aplazan las acciones requeridas.

La refutación de los mitos no se efectúa con el ánimo de promocionar una teoría alterna sobre el desarrollo del país. El propósito es otro: identificar conexiones no vistas o nuevos elementos de juicio que obliguen a examinar supuestos y prejuicios, y ayuden

a una deliberación pública de mayor calidad.

Vistos en su conjunto, estos mitos no responden a una sino a varias visiones de país. Al igual que los refranes populares, son dichos breves que apelan al sentido común y están cargados de sentidos, en ocasiones contrapuestos, pues son utilizados como argumentos para simplificar y entender realidades complejas. No obstante, pese a su diversidad, coinciden en el hecho de que enmascaran datos centrales de la situación que dicen explicar.

Mitos sobre el desempeño social y económico

PRIMER MITO

“
La política social no tiene efectos sobre la pobreza, la distribución del ingreso y el acceso a mejores oportunidades, debido a la burocracia y la ineficiencia.
”

EVIDENCIA

La existencia de una institucionalidad social profusa, dispersa y con competencias duplicadas, es un dato real. Lo mismo puede decirse de las inercias burocráticas y los problemas de gestión que exhiben muchos programas, en numerosas situaciones documentadas por este Informe en sus distintas entregas. Sin embargo, de estas realidades no puede derivarse la conclusión de que las políticas sociales no sirven, que son inocuas a la hora de atender los problemas en este ámbito. Lo cierto es que su aplicación disminuye en casi un 30% la desigualdad de ingresos medida a través del coeficiente de Gini y, en el caso de la educación secundaria, es un importante mecanismo de movilidad social ascendente. La inversión social pública representa casi tres veces el ingreso familiar propio del 10% de hogares más pobre y más del doble de los ingresos del segundo 10% más pobre, ambas evidencias de un alto impacto redistributivo.

TRECE MITOS SOBRE LA REALIDAD NACIONAL

Mitos sobre el desempeño social y económico

SEGUNDO MITO

“

La pobreza afecta siempre a la misma población y es una condición que solo puede superarse con mejores políticas sociales.

”

EVIDENCIA

El hecho de que la incidencia de la pobreza por ingresos tiene casi veinte años de afectar a un 20% de los hogares, no significa que este es un fenómeno estático. Debido al crecimiento de la población en la actualidad hay más personas en esta condición. Además, no se trata de los mismos individuos: año con año muchos de ellos cambian. Del total de hogares pobres en 2012, solo el 57,5% estaba en esa situación desde el año anterior. Más del 40% eran “nuevos pobres” y otro tanto dejó de serlo entre 2011 y 2012. El principal factor que explica el paso de una condición a otra es la obtención o pérdida del empleo. Por tanto, para reducir la pobreza son indispensables, en el corto plazo, políticas de generación de empleos estables y medidas de protección laboral, y no solo políticas sociales como becas y ayudas o, en el largo plazo, la educación. Por otra parte, entre las personas pobres hay una importante diversidad de condiciones, relacionadas con el tipo de hogar al que pertenecen, los activos que éste posee y la región del país en que viven. Esto implica estrategias diferenciadas según los distintos perfiles sociales de la población pobre.

TERCER MITO

“

Costa Rica tiene una población altamente educada y calificada.

”

EVIDENCIA

Si bien el 97,6% de la población costarricense de 10 años y más sabe leer y escribir, la escolaridad promedio de las personas de 18 a 64 años es de apenas nueve años. En el 2012 la tasa neta de escolarización del ciclo diversificado fue insuficiente (46,9%) y la mayoría de los estudiantes obtuvo resultados medios y bajos en las pruebas diagnósticas del MEP, así como en las del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por su sigla en inglés) de la OCDE. Entre otros efectos, esto se traduce en una mano de obra no calificada: poco más del 60% de los ocupados y de las personas que buscan empleo por primera vez no han concluido la secundaria. En consecuencia, solo una minoría de la fuerza de trabajo tiene un perfil de competencias que la capacita para participar con ventaja en los sectores más dinámicos y modernos de la economía.

TRECE MITOS SOBRE LA REALIDAD NACIONAL

➡ Mitos sobre el desempeño social y económico

CUARTO MITO

“

Se requiere más tiempo para que los beneficios del sector exportador se distribuyan al resto de la economía.

”

EVIDENCIA

El buen posicionamiento y la diversificación de los bienes que se venden en todo el mundo es una de las fortalezas de la economía costarricense. Sin embargo, después de más de veinte años de promover la inserción en los mercados internacionales, esa fortaleza no se refleja en todos los sectores, territorios y poblaciones, y más bien persisten crecientes brechas de productividad entre ellos. La oferta exportable, sin considerar las zonas francas, está dominada por productos que han perdido cuotas de mercado en la última década. La inversión en investigación y desarrollo (I+D) de Costa Rica es cerca de siete veces menor que la de países que tienen una estructura similar de exportaciones de alto contenido tecnológico. Las principales actividades exportadoras muestran una alta dependencia de insumos importados y no existen encadenamientos entre la mayor parte del parque empresarial y el sector más dinámico de la economía. Cuando las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme) logran ingresar y sostenerse en los mercados externos, mejoran sus ventas y su productividad, pero son pocas las que lo consiguen. Las crecientes brechas entre sectores económicos y territorios no pueden ser subsanadas por las políticas comerciales y de atracción de inversión extranjera directa, pues se originan en problemas de fondo del aparato productivo. Tampoco éstas pueden resolver, por sí solas, el rezago en I+D o la fuerte dependencia de las importaciones.

QUINTO MITO

“

La creciente desigualdad de ingresos en Costa Rica es producto de una tendencia mundial.

”

EVIDENCIA

Es cierto que, en promedio, la desigualdad de ingresos ha crecido a nivel mundial, sobre todo en los países más desarrollados. Pero esta tendencia no se da en todas partes y en América Latina, el vecindario próximo, más bien se registra una evolución contraria desde los primeros años del presente siglo. En 2011 dieciocho países de la región lograron una mejoría en la distribución del ingreso, en comparación con diez y veinte años antes. Costa Rica, sin embargo, camina en sentido inverso. A inicios de la década de los noventa tenía el coeficiente de Gini más bajo en una muestra de once naciones latinoamericanas. A principios del siglo XXI ya ocupaba el tercer lugar en el ordenamiento de menor a mayor, y en el período 2001-2011 fue el único país cuyo coeficiente de Gini aumentó. Esto subraya que hay factores propios de la sociedad y la economía costarricenses que disparan la desigualdad de ingresos.

TRECE MITOS SOBRE LA REALIDAD NACIONAL

Mitos sobre el desempeño social y económico

SEXTO MITO

“

La mayoría de la población trabajadora tiene empleos formales, en los que se respetan todas las garantías laborales.

”

EVIDENCIA

Solo un 38,8% de los trabajadores asalariados en Costa Rica disfruta de todos los derechos laborales establecidos por ley, mientras que un 6,5% no tiene acceso a ninguno. Los grupos de menores ingresos y aquellos que reciben salarios por debajo del mínimo son también los más susceptibles al incumplimiento de sus derechos. La segmentación del mercado de trabajo afecta, con distintas intensidades, a la mayor parte de la fuerza laboral.

SÉPTIMO MITO

“

Mejorar la eficiencia y contener el gasto público son suficientes para garantizar la sostenibilidad y la solvencia del Estado.

”

EVIDENCIA

A lo largo de los años, este Informe ha documentado la falta de planificación y evaluación del gasto público en Costa Rica, lo que resulta en dispendio de recursos y fomenta las debilidades e ineficiencias institucionales. Se ha constatado, además, que el comportamiento del gasto público no está alineado con la actividad económica, es decir, crece a tasas mucho mayores que la economía y los ingresos tributarios, lo que ha dado lugar a un déficit fiscal crónico (con excepción de los años 2007 y 2008). Alrededor del 70% de las erogaciones totales del Gobierno tiene como destino rubros inflexibles a la baja, y las medidas que en distintos períodos han buscado contener su expansión no han tenido mayor impacto en su estructura. Ciertamente el país debe hacer una profunda revisión del gasto público, como lo han solicitado diversos sectores, a fin de mejorar su planificación y evaluación. Sin embargo, no es cierto que el déficit fiscal puede reducirse de manera significativa actuando únicamente sobre el gasto. Por una parte, la contención del déficit ha estado asociada a un fuerte crecimiento del endeudamiento público, lo que ya ha generado mayor inflexibilidad de las erogaciones. Por otra parte, los ingresos del Estado no solo no alcanzan para compensar el desequilibrio fiscal, sino que son insuficientes para sostener logros a futuro. En los últimos siete años, la recaudación tributaria per cápita en los países de alto desarrollo humano aumentó el doble de lo registrado en Costa Rica, que también forma parte de ese grupo. En síntesis, es necesario actuar de modo simultáneo sobre los ingresos, los gastos y el endeudamiento público.

TRECE MITOS SOBRE LA REALIDAD NACIONAL

Mitos sobre la gestión ambiental

OCTAVO MITO

“

Crear áreas protegidas y recuperar bosque hace a Costa Rica un país ambientalmente sostenible.

”

EVIDENCIA

Uno de los principales avances de la gestión ambiental del país es la conformación de un vasto sistema de áreas protegidas, que abarca poco más del 26% de la superficie continental y el 3% de la zona marina. Más aun, pese al crecimiento económico y demográfico, en los últimos treinta años la cobertura boscosa aumentó sustancialmente, hasta alcanzar el 52,3% del territorio nacional, un logro rara vez visto en el mundo. Sin embargo, Costa Rica tiene una deuda ecológica creciente, que refleja un uso insostenible de sus recursos naturales. Aunque en una década (2002-2012) la huella ecológica forestal bajó un 15,3% (señal positiva de las políticas “verdes” de recuperación de bosques), el aumento en la huella de carbono (43,2%) hizo que la brecha entre la biocapacidad y el ritmo de uso de los recursos por parte de la población creciera de 3% a 11%. Esto significa que en 2012 cada costarricense usó un 11% más de los recursos que el territorio puede proveerle. El problema, entonces, no es que los esfuerzos por crear áreas protegidas hayan sido ineficaces, sino que la conservación, por sí sola, no garantiza la sostenibilidad ambiental del país.

NOVENO MITO

“

Costa Rica es un país de energías limpias.

”

EVIDENCIA

Costa Rica tiene una huella de carbono (emisiones contaminantes) creciente y de alto impacto, debido a que desde hace varias décadas su consumo de energía depende mayoritariamente de derivados del petróleo (75%). La mayor parte de este consumo corresponde al transporte, un sector que hace muchos años no muestra cambios sustantivos. Otra porción del consumo energético es la electricidad, un ámbito en el que el país es más “limpio”, pues cerca del 90% se genera a partir de fuentes hídricas, eólicas y geotérmicas; sin embargo, se registran aumentos en el uso de hidrocarburos para atender el constante crecimiento de la demanda eléctrica.

TRECE MITOS SOBRE LA REALIDAD NACIONAL

👉 Mitos sobre la gestión ambiental

DÉCIMO MITO

“

Los conflictos por la tierra se dan solo en zonas privadas, pues las áreas protegidas están consolidadas.

”

EVIDENCIA

El último trienio ha sido uno de los períodos más conflictivos en materia ambiental desde los años noventa. Prevalece un escenario de crecientes disputas por el uso de los recursos (tierra, bosque, agua), a las que no escapan las áreas protegidas y de dominio público. En zonas que se han considerado seguras y consolidadas gracias a esquemas de protección ambiental, se registran usos ilegales, ocupaciones ilegítimas y presiones para modificar sus límites o condiciones de uso. En las costas, la falta de delimitación y de políticas de ordenamiento, así como los traslapes de competencias institucionales, generan desorden y caos. Por ejemplo, en Guanacaste y Puntarenas, como resultado de procesos irregulares, el 20% de la zona marítimo-terrestre está en manos privadas.

👉 Mitos sobre la gestión política

UNDÉCIMO MITO

“

El deterioro de la representación política es causado por el sistema multipartidista.

”

EVIDENCIA

Los problemas de representación política en la democracia costarricense no pueden atribuirse al multipartidismo que caracteriza al sistema de partidos en la actualidad. Un estudio realizado para este Informe señala que las débiles estructuras internas de las agrupaciones políticas son un factor clave para entender ese deterioro. Los partidos carecen de registros actualizados de su militancia de base y, por falta de recursos para mantenerse activos, en períodos no electorales prácticamente desaparecen: no tienen sedes permanentes fuera de San José, la vinculación entre los líderes nacionales y locales no suele ocurrir a través de las instancias partidarias y las actividades de formación política, además de intermitentes, reciben poco impulso desde las estructuras centrales. Asimismo, aunque han creado espacios para la participación de diversos sectores sociales (trabajadores, empresarios, mujeres, entre otros), en la práctica tienen pobres vínculos con los grupos organizados de la sociedad y, en general, con la ciudadanía. En estas circunstancias, la constitución de un bipartidismo con nuevos actores, o la reconstitución del antiguo bipartidismo, no resolverá la poca capacidad de las agrupaciones políticas para representar los intereses ciudadanos.

TRECE MITOS SOBRE LA REALIDAD NACIONAL

Mitos sobre la gestión política

DUODÉCIMO MITO

“

Aprobando más leyes se solucionan los problemas del país.

”

EVIDENCIA

La solución de los problemas más acuciantes del país no depende de la promulgación de nuevas leyes. Por el contrario, el exceso de regulaciones ha sido señalado como uno más de esos problemas. Esto se comprueba, sobre todo, al considerar que las leyes aprobadas no cumplen con dos condiciones mínimas para promover el desarrollo humano sostenible: pertinencia y sustento económico e institucional. En la legislatura 2012-2013, solo un 42% de la legislación sustantiva aprobada fue pertinente para la opinión pública, y el 53% amplió los derechos ciudadanos y las obligaciones del Estado, pero no proveyó el sustento económico ni las condiciones institucionales para su cumplimiento.

DECIMOTERCER MITO

“

El actual diseño institucional del Estado no contiene mecanismos para la buena relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

”

EVIDENCIA

A lo largo de dos décadas, veintisiete informes elaborados por comisiones gubernamentales o de ciudadanos, han documentado problemas en el diseño institucional del Estado costarricense y han propuesto reformas de distinto alcance para mejorar su gestión. Un inventario realizado por el Programa Estado de la Nación da cuenta de un aparato institucional complejo y difícil de coordinar: cerca de 280 entidades con personería jurídica, a las que se suman 81 municipalidades y 8 concejos de distrito. Además, en 120 de las 180 instituciones que tienen junta directiva, los regulados tienen asiento en la dirección del ente que los regula. Sin embargo, ello no significa que los poderes del Estado, en particular el Ejecutivo y el Legislativo, carecen de instrumentos para desarrollar relaciones de colaboración o de control político. Existen al menos veintisiete mecanismos a disposición de ambos, lo que sugiere que, aún dentro del marco actual, hay un arsenal de posibilidades. El problema es que la vinculación ocurre más por iniciativa de los actores políticos e institucionales (que puede darse o no) y menos por vías procedimentales instituidas, de modo que se desperdician oportunidades para mejorar la calidad de la gestión pública.

CAPÍTULO
1

SISTEMA DE SEGUIMIENTO:

los desafíos del desarrollo humano en la oferta electoral

Ante la cercanía de los comicios de 2014, en el *Decimotavo Informe Estado de la Nación* se señaló la necesidad de evitar que la campaña electoral sea, como en otras ocasiones, un “concurso de mercadotecnia” en el que los candidatos hacen promesas al viento. Con ese propósito se expuso un conjunto de reflexiones y preguntas sobre los desafíos de Costa Rica en materia de desarrollo humano, a manera de contribución para elevar la calidad del debate y la oferta electoral de los partidos políticos.

En esta edición el Informe dedica su capítulo especial al seguimiento de

esa oferta. Se trata de un capítulo poco usual en el Estado de la Nación. No tiene un tono académico, sino que está pensado como una plataforma de información y análisis, en la que las y los ciudadanos pueden encontrar datos novedosos sobre la conformación y estructura de los partidos, su autodefinición ideológica, las promesas que hicieron en el proceso de 2010, las propuestas que diversos grupos sociales han hecho para reformar políticas e instituciones, y los puntos de vista de los candidatos presidenciales que, a la fecha de cierre de esta publicación, habían accedido a ser entrevistados.

Como complemento de este aporte, el sitio del Programa Estado de la Nación (www.estadonacion.or.cr) tendrá una versión interactiva y ampliada del capítulo especial. En ella se ofrecerá información sobre los partidos y análisis de su oferta electoral. La esperanza es que esa herramienta brinde elementos de juicio valiosos para que la ciudadanía participe activa y críticamente en el proceso electoral de 2014.

FIGURA 1.1

Esquema del capítulo especial: seguimiento de la oferta de los partidos políticos sobre los desafíos del desarrollo humano



RESUMEN DE LOS CAPÍTULO DE SEGUIMIENTO

Equidad e integración social en 2012

Síntesis del capítulo

En materia de equidad e integración social el 2012 trajo pocas buenas noticias, pero tampoco generó muchas malas. La mayoría de los indicadores sociales se movió lentamente. Entre los logros destacan el mínimo histórico alcanzado en la tasa de mortalidad infantil y la disminución, por tercer año consecutivo, de las tasas de homicidios y de delitos contra la propiedad. Por lo tanto, el 2012 no se apartó de las tendencias que han predominado en el siglo XXI: mejoras inerciales en las condiciones de vida para el promedio de la población, resultados redistributivos negativos en ingresos y empleo, y serios problemas en la gestión de la equidad social, tanto en el mercado laboral –debido al incumplimiento de garantías laborales y del pago del salario mínimo de ley– como por los elevados niveles de gasto social, crecientes desde 2007, que no ofrecen garantías de eficacia.

¿Por qué tantos recursos y programas de protección social no logran los efectos deseados sobre la pobreza, la distribución del ingreso y el acceso a mejores oportunidades? La respuesta no es sencilla y está asociada a factores estructurales e institucionales. El estilo de desarrollo económico, basado en la modernización del sector externo, ha generado una dualidad en el aparato productivo y en el mercado laboral que los desvincula, cada vez más, de una institucionalidad y unas políticas sociales diseñadas hace más de cuatro déca-

das, bajo premisas de universalidad y solidaridad. No es cualquier política económica la que genera capacidades, igualdad de oportunidades y bienestar para toda la población. Hasta ahora esa política ha premiado a ciertos sectores, propiciando así la desigualdad; no ha privilegiado el pleno empleo, sino la segmentación del mercado de trabajo.

Enfrentar los nuevos desafíos demanda una profunda reforma de la institucionalidad encargada de la política social. Tal cometido no es fácil, no solo por la dispersión y fragmentación de esas entidades, sino porque, además, los cambios no pueden descuidar los logros en desarrollo humano, ni abandonar las iniciativas exitosas que se desarrollan en este ámbito. A esto se agregan los grupos de interés que, dentro y fuera de las instituciones, se aferran al *statu quo* o, en su defecto, abogan por el dismantelamiento del Estado de bienestar. Es necesario garantizar que, sin destruir las fortalezas históricas, las transformaciones que se realicen generen cambios en los objetivos y mejoren la efectividad de la política social.

Principales hallazgos

■ Según la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) de 2012, cerca de 280.000 hogares están en condiciones de pobreza, un 20,6%. Esta cifra es un punto porcentual menor que la registrada 2011, cambio que no es estadísticamente significativo. La pobreza extrema se sitúa en

6,3%, invariable con respecto al año anterior (6,4%).

- La aplicación del método de necesidades básicas insatisfechas (NBI) a los datos censales evidencia una mejora en el porcentaje de hogares con al menos una NBI, que pasó de 36,1% en 2000, a 24,6% en 2011.
- En 2012 el coeficiente de Gini fue de 0,518, la segunda cifra más alta del período 1987-2012. En el contexto latinoamericano, Costa Rica es uno de los pocos países que muestra una creciente desigualdad de ingresos en la última década.
- En 2012 la tasa de desempleo abierto fue del 7,8%, de acuerdo con la Enaho. La mayor incidencia se da entre las mujeres, los residentes de las regiones Chorotega y Pacífico Central, los pobres y las personas jóvenes.
- El Censo 2011 contabilizó 201.870 jóvenes que ni estudian ni trabajan (conocidos como “nini”), un 19,3% de la población de entre 12 y 24 años de edad. Se distinguen cuatro perfiles: los desempleados (8,2%), los que asisten a modalidades de educación no regular (24,3%), las mujeres con responsabilidades familiares (23%) y el “núcleo nini” (44,4%).
- Un 38,8% de los asalariados costarricenses goza de todas las garantías

laborales. Por el contrario, un 6,5% no recibe ninguna. Se observa una relación significativa entre condición socioeconómica e incumplimiento de garantías: los grupos más pobres son lo que se desempeñan en trabajos de menor calidad.

- Por tercer año consecutivo se redujo la tasa de víctimas de homicidios, al pasar de 11,5 por 100.000 habitantes en 2010, a 8,7 en 2012. Los femicidios también registran una disminución importante, de 12 a 5 víctimas entre 2011 y 2012.
- En el 2012 la tasa de mortalidad infantil se ubicó en 8,5 muertes por cada mil nacimientos, la más baja en la historia desde que se calcula este indicador.
- La inversión social pública tuvo un ligero repunte en 2012, luego de la contracción sufrida el año anterior. No obstante, las restricciones fiscales sugieren que esta recuperación es precaria y no generalizada. Los sectores de salud y vivienda han sido claramente perjudicados en los últimos años.

Novedades del capítulo

- Se incorpora una proyección de las

principales causas de mortalidad y de egresos hospitalarios en los próximos diecisiete años (al 2030), como factores de incidencia en el gasto en salud.

- Se aborda el tema de la pobreza utilizando varios métodos: línea de pobreza, necesidades básicas insatisfechas (o carencias críticas) e insuficiencia de recursos (activos físicos y monetarios).
- Se examinan los movimientos de los hogares pobres a no pobres y viceversa, con datos de un panel reconstruido de las encuestas de hogares de 2011 y 2012.
- Se caracteriza a las personas que están fuera de la fuerza de trabajo pero disponibles para trabajar.
- Se analiza la condición socioeconómica de la población migrante, así como los desafíos y oportunidades que enfrentan las y los adultos refugiados en su proceso de integración a la sociedad costarricense.
- Se amplía la investigación sobre el grado de cumplimiento de la legislación laboral, considerando a los grupos más vulnerables a ver irresetados sus derechos.

- Se estudia la inversión social en el sector de promoción y protección social, para identificar los cambios institucionales ocurridos recientemente.

En niveles altos, permanece estable la desigualdad del ingreso

La evolución del coeficiente de Gini¹ recalculado desde 1987 muestra que el país está entrando en una nueva etapa de elevada desigualdad, similar a la que se experimentó a finales de la década de los noventa y principios del siglo XXI. En 2012 el valor del coeficiente fue de 0,518, la segunda cifra más alta del período 1987-2012, solo superada por el 0,519 de 2001.

Otro indicador empleado para dar seguimiento a la desigualdad es la relación entre los ingresos de los grupos extremos de la distribución. El ingreso total promedio del 10% de los hogares más ricos² (décimo decil) es 24,8 veces mayor que el del 10% más pobre (primer decil). Si se considera el ingreso del 2% de los hogares más ricos según la encuesta de hogares³ (aunque esté subestimado) y se contrasta con el de los hogares del primer decil, el indicador para el 2012 asciende a 41,9 veces y representa un aumento de 4,5 puntos porcentuales con respecto al 2011.

La creciente desigualdad de ingresos hace que Costa Rica sobresalga en el

CUADRO 1.1

Valoración de algunos indicadores sociales por su desempeño nacional^{a/}. 2012

Mejora	Se mantiene	Desmejora
■ Tasa de mortalidad infantil ■ Coberturas de la seguridad social (PEA) ■ Viviendas con acceso a Internet ■ Escolaridad promedio ■ Tasa de homicidios ■ Ingreso promedio real del hogar ■ Salario mínimo real ■ Población con secundaria completa o más ■ Inversión social real por persona	■ Esperanza de vida ■ Tasa de desempleo ■ Incidencia de la pobreza ■ Población de 12 a 18 años que asiste a la educación ■ Tasa neta de participación laboral femenina ■ Coeficiente de Gini	■ Población que no estudia ni trabaja

a/ El desempeño se valora comparando el valor registrado por el indicador en el 2012, con la tendencia observada en el período 2000-2011.

contexto latinoamericano. Los datos al 2011 evidencian una mejoría en la distribución del ingreso en dieciocho países de América Latina, aunque los cambios no alcanzan a modificar la situación general de la región como una de las más desiguales en el mundo. Sin embargo, Costa Rica camina en sentido contrario. En el gráfico 1.1 se observa que a inicios de la década de los noventa tenía el coeficiente de Gini más bajo en una muestra de once naciones de Latinoamérica. En el período 2001-2011 fue el único país de ese grupo cuyo coeficiente de Gini aumentó.

En Costa Rica el aumento de la desigualdad y la persistencia de la pobreza son favorecidos por la dualidad del mercado de trabajo. La mano de obra calificada encuentra mejores oportunidades laborales, pero tan solo representa el 40% de la población ocupada. La desvinculación entre la “vieja” y la “nueva” economía⁴ genera brechas de productividad que perpetúan las desigualdades y dan cuenta de un desempeño económico poco inclusivo desde el punto de vista social y productivo.

Datos censales permiten análisis de la pobreza con distintos métodos

En esta edición del Informe se usan distintos enfoques para analizar el tema de la pobreza. El primero es el método de línea de pobreza, el más empleado en el país, que utiliza los datos de las encuestas de hogares. Los otros métodos aprovechan los resultados de los censos de población de 2000 y 2011 para explorar otras facetas del problema. Se estiman las necesidades básicas insatisfechas⁵ (NBI) y las suficiencias o insuficiencias de los hogares en términos de condiciones habitacionales y de recursos corrientes (captación de ingresos).

El método de NBI revela un descenso en la proporción de hogares con una o más necesidades insatisfechas, de 36,1% en 2000 (346.092 hogares y 1.514.428 personas), a 24,6% en 2011 (303.790 hogares y 1.171.092 personas). Por distritos, un total de 217 presentó mejoras en ese período (un 46%) y solo en seis los hogares con NBI aumentaron (1,3%).

Por su parte, la metodología que aproxima la suficiencia de recursos de los hogares muestra leves mejoras en las condiciones habitacionales en el período 2000-2011, pero no en la capacidad de los hogares para captar o generar ingresos. Estos resultados indican que, en las últimas décadas, el país ha sido más eficiente en la provisión de servicios básicos y programas universales a los hogares y personas, pero no ha sido capaz de crear suficientes oportunidades de empleo e ingresos para toda la población, avance que se dificulta por la creciente desigualdad del ingreso y la dualidad que caracteriza al mercado de trabajo. Ese hecho también explica la situación de la pobreza estimada por línea de ingreso, que tiene casi veinte años de estar estancada en un 20% de los hogares, sin que se haya logrado reducir y mantener por debajo de esa cifra por al menos tres años consecutivos.

Los datos de la Enaho indican que en 2012 había 280.375 hogares en condición de pobreza por ingresos, un 20,6%. Esta última cifra representa una

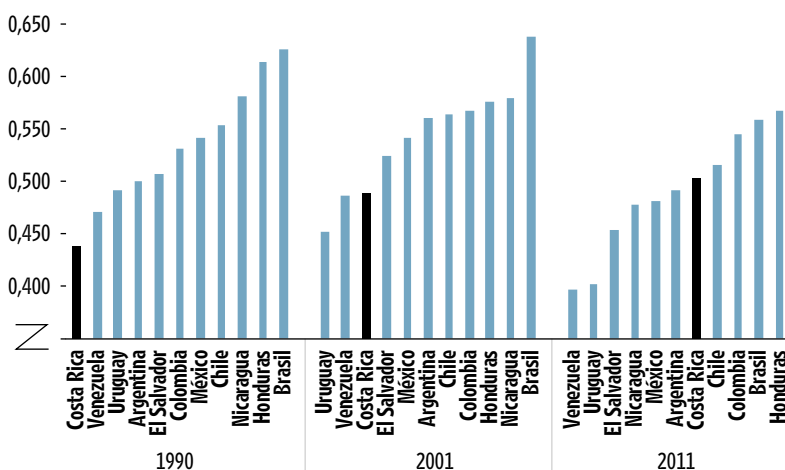
disminución de un punto porcentual con respecto al 2011 y no es estadísticamente significativa. Las regiones más afectadas siguen siendo la Brunca (34,6%) y la Chorotega (34,5%), en las cuales la pobreza aumentó en el último año (gráfico 1.2). La región Central es la que muestra los menores porcentajes (16,3%).

El perfil de las personas y hogares pobres encuestados en 2012 muestra las siguientes características (en comparación con los no pobres): tienen más miembros por hogar (3,9 versus 3,3) y mayor porcentaje de jefatura femenina (38,9% frente a 33,5%). Las personas tienen menos años de educación formal (6,3 versus 9,1 años), menor participación laboral (46,0% contra 63,6%) y una elevada tasa de desempleo (21,6% versus 5,3%). Como resultado, la relación de dependencia económica de los hogares es más del doble (2,3) que en los no pobres (0,9). En el caso de la pobreza extrema los indicadores reflejan condiciones aun más desfavorables.

La proporción de hogares vulnerables a la pobreza (esto es, con un ingreso

GRÁFICO 1.1

Evolución del coeficiente de Gini en países seleccionados de América Latina^{a/}



a/ Los datos de Costa Rica difieren de las cifras oficiales del país, debido a los ajustes que realiza la División de Estadísticas de la Cepal. El cálculo se basa en el ordenamiento de las personas en función de su ingreso per cápita, incluyendo a aquellas cuyo ingreso es igual a cero.

per cápita superior a la línea de pobreza, pero inferior a 1,4 veces la misma) fue de 12,4%. Esto equivale a 169.015 hogares, casi 6.000 más que en 2011. En 2012, uno de cada tres hogares del país estaba en condición de pobreza o era vulnerable a caer en ella (Morales, 2013).

Entrada y salida de la pobreza: un proceso complejo y dinámico

El estancamiento de la pobreza (vista como insuficiencia de ingresos) no

significa que este sea un fenómeno estático. Para dar seguimiento a la situación de un mismo grupo de hogares pobres en 2011 y 2012, se construyó una base de datos tipo panel⁶ con las Enaho de esos años. Con esta base se estimó una incidencia de la pobreza de 21,3% para 2012⁷. Del total de hogares pobres, el 57,5% estaba en esa condición desde el año anterior, mientras que el restante 42,5% no era pobre en 2011. Este es un hallazgo importante, pues revela que alrededor de uno de cada tres hogares

del país estaba en condiciones de pobreza en el 2012 o lo estuvo en el año anterior.

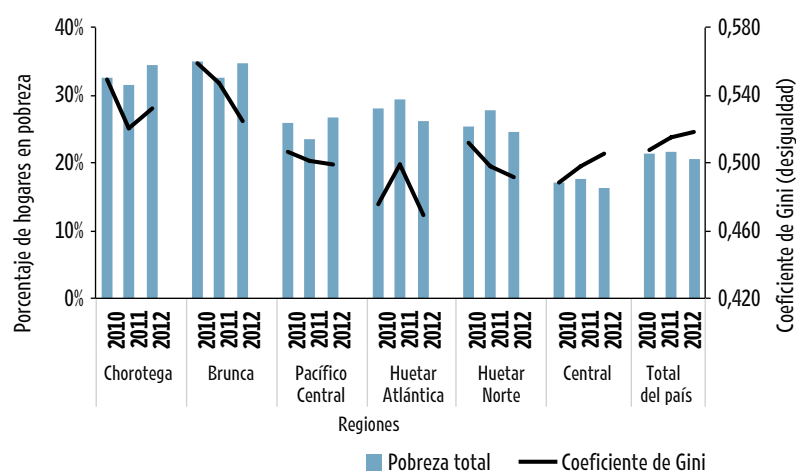
Un factor relevante que explica la pobreza y su comportamiento entre un año y otro es la inserción laboral. Los hogares obtienen más del 80% de sus ingresos en el mercado de trabajo. Por tanto, es evidente la vulnerabilidad que genera en ellos el hecho de que sus miembros estén desocupados, ya sea porque no encuentran empleo o porque están fuera de la fuerza de trabajo.

El cuadro 1.2 sintetiza la condición de pobreza de los hogares y la inserción laboral de sus integrantes entre 2011 y 2012. Allí se observa que los desempleados explican en buena medida la trayectoria que siguió la pobreza entre esos dos años. En los hogares que cayeron en pobreza en 2012 (y no estaban en esa condición en 2011) la proporción de personas desempleadas se triplicó; el 70% de estas últimas tenía trabajo en 2011. En cambio, en el grupo que dejó de ser pobre en 2012 sucedió lo contrario, pues las personas desempleadas disminuyeron del 10,3% al 3,1%.

Otro factor que explica la dinámica de la pobreza es si el hogar tiene miembros que perciben ingresos. Más del 90% de los hogares no pobres tiene al menos un perceptor, en contraste con los hogares que cayeron en pobreza, cuya proporción disminuyó de 90% a 69% entre 2011 y 2012. Entre los hogares que dejaron de ser pobres, los que

GRAFICO 1.2

Evolución de la incidencia de la pobreza y el coeficiente de Gini^{a/}, según región



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

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

CUADRO 1.2

Condición de actividad y de pobreza de las personas y hogares. 2011 y 2012

Categoría	Porcentaje de los hogares	Principal variación en la inserción laboral en 2012
Pobres en 2011 y 2012	12,2	Sin cambios significativos. Aumentó levemente la proporción de personas desempleadas (de 8,1% en 2011 a 9,8% en 2012).
Cayeron en la pobreza en 2012 (no eran pobres en 2011)	9,1	Bajó significativamente la proporción de personas ocupadas (de 52,0% en 2011 a 36,5% en 2012) y se triplicó la cantidad de desempleados. También creció el número de las personas fuera de la PEA (de 44,4% a 52,6%).
Salieron de la pobreza en 2012 (eran pobres en 2011)	9,8	Aumentó significativamente la proporción de personas ocupadas (de 38,6% en 2011 a 51,2% en 2012) y se redujo el porcentaje de desempleados (de 10,3% a 3,1%).
No han sido afectados por la pobreza (ni en 2011 ni en 2012)	68,9	Sin cambios significativos. Bajos porcentajes de personas desempleadas y fuera de la PEA (3,2% y 36,3% en 2012). Este grupo muestra la mayor proporción de personas ocupadas (60,5%).

Fuente: Morales, 2013, con datos de panel de las Enaho 2011 y 2012, del INEC.

tienen al menos un perceptor aumentaron de 77% a 90%.

Se profundiza la segregación residencial en grupos de bajos ingresos

En el marco del simposio “Costa Rica a la luz del Censo 2011”, Pujol y Sánchez (2013) presentaron una ponencia que analiza las características, la ubicación espacial y los patrones de concentración de la segregación residencial en el estrato de familias de ingresos bajos, en todos los distritos de la Gran Área Metropolitana (GAM), en los períodos censales 2000 y 2011. Como antecedente, en el *Décimo Informe Estado de la Nación* (2004) se había publicado un aporte especial que, con base en los datos del Censo 2000, comprobó que la principal causa de segregación residencial en la GAM era económica, es decir, que la pobreza y la riqueza constituían el factor determinante de ese fenómeno, cuyas concentraciones estaban principalmente en el Área Metropolitana de San José (ProDUS-UCR, 2004).

Los resultados del análisis de 2013 indican que los niveles de segregación en la GAM aumentaron en el período intercensal (2000-2011) y que la pobreza sigue siendo uno de los factores que inciden en esa situación, que se manifiesta sobre todo en las áreas metropolitanas de San José y Heredia. Asimismo, los distritos que registraban mayor segregación en el año 2000 volvieron a hacerlo en el 2011: Merced y La Uruca en el cantón de San José, León XIII en Tibás, San Vicente en Moravia, San Nicolás y Agua Caliente en Cartago, Río Azul en Tres Ríos, Mercedes y San Francisco en Heredia.

En 2011 la segregación aumentó su expresión espacial con la formación de conglomerados más grandes de distritos altamente segregados, cerca de otros distritos en condiciones similares. Se trata en concreto de dos conglomerados, el primero compuesto por los distritos de San Francisco y Ulloa de Heredia, La Uruca, Pavas, Hospital, Hatillo, San Francisco de Dos Ríos y Merced, y el segundo por los distritos de Tirrases, Río Azul y Patarrá (Pujol y Sánchez, 2013).

La población “nini” es muy diversa

El Censo 2011 contabilizó 201.870 jóvenes que ni estudian ni trabajan (conocidos como “nini”), un 19,3% de la población de entre 12 y 24 años de edad. Esta cifra indica que los “nini” disminuyeron en la última década, pues en el 2000 representaban el 23,9%.

El logro educativo de estas personas es diverso; muchas de ellas tienen rezagos importantes, que reducen significativamente sus probabilidades de inserción laboral. Un estudio realizado por Mazzei-Abbá (2013) identificó cuatro perfiles de “ninis”, a partir de sus características educativas y laborales.

El primer perfil es el de los “desempleados” (8,2%), constituido por jóvenes que buscan trabajo, pero no lo encuentran. Se caracteriza por reunir principalmente a personas que ya superaron la edad para cursar la educación formal básica. El 70% de ellos no terminó la secundaria, lo que les dificulta encontrar un empleo de calidad. En torno a este punto cabe mencionar la experiencia del programa “Empléate”, una iniciativa público-privada liderada por el Ministerio de Trabajo, que promueve la inserción laboral por medio de becas de formación técnica para jóvenes de entre 17 y 24 años, desempleados y en condición de vulnerabilidad social.

El segundo grupo corresponde a jóvenes que no asisten a la educación formal (24,3%), pero que al momento del Censo estaban llevando cursos extraescolares⁸. No se dispone de información sobre la calidad y los tipos de cursos. El perfil es heterogéneo, con proporciones similares de jóvenes de ambos sexos y en todas las edades del rango aquí considerado.

El tercer perfil es el de las “mujeres con responsabilidades” (23%), que constituyen el grupo más vulnerable. Son jóvenes con hijos que se dedican a los oficios domésticos de su hogar. Presentan los promedios más bajos de escolaridad (el 85% tiene secundaria incompleta o menos). La carga que sobrellevan a su corta edad y el importante rezago en educación las coloca en un contexto de difícil inserción laboral, que además limita sus opciones

de acceder a empleos de calidad en el futuro.

Por último se identificó el perfil denominado “núcleo nini” (44,4%), que es el más cercano al concepto usado tradicionalmente para definir a este grupo: ni estudian, ni trabajan, ni desean hacerlo. La escasez de información impide un análisis más profundo de su situación.

Mujeres, jóvenes y personas pobres son más vulnerables al desempleo

La tasa de desempleo abierto alcanzó a un 7,8% de la PEA según la Enaho 2012, sin mayores variaciones con respecto a los dos años previos. Los grupos más afectados siguen siendo las mujeres (10,2%), los residentes de las regiones Chorotega y Pacífico Central (11,4% y 10,7%), los jóvenes de 15 a 24 años (18,5%) y las personas más pobres (20,5%).

Con el fin de profundizar el análisis, se desarrolló un modelo econométrico⁹ para identificar y estimar los factores determinantes del desempleo en Costa Rica. Los habitantes de la región Chorotega, las mujeres, los jóvenes de 15 a 24 años y los migrantes no nicaragüenses son los grupos más vulnerables al desempleo, resultados que confirman los datos del párrafo anterior. Sus probabilidades de no tener trabajo más que duplican las de sus respectivos grupos base. El extranjero tiene casi tres veces más probabilidad de estar sin trabajo que un costarricense, mientras que un joven tienen 2,7 veces más probabilidad que un adulto de 35 años y más.

Las mujeres y los residentes de la región Chorotega tienen el doble de probabilidad que sus respectivos grupos de comparación (hombres y región Central). Si se combinan el sexo y la edad, se amplían las brechas en contra de las mujeres. Por ejemplo, una mujer de 15 a 24 años tiene 4,9 veces más probabilidad de estar desempleada que un hombre adulto. Incluso las mujeres de 25 a 35 años tienen 3,1 veces más probabilidad de no tener trabajo que los hombres adultos. Tener un nivel educativo de secundaria incompleta o menos no genera mayores ventajas sobre las personas que no tienen

educación formal. Solo cuando el trabajador terminó la secundaria sus posibilidades de encontrar empleo empiezan a crecer.

Avances limitados en el cumplimiento de las garantías laborales

Para conocer el grado de cumplimiento de las garantías laborales se consideraron seis derechos reconocidos por ley: aguinaldo, días de enfermedad, vacaciones, riesgos del trabajo, horas extra y seguro social. De esta forma se da continuidad al esfuerzo iniciado en el Decimotavo Informe, que este año se amplía con la desagregación de los trabajadores según sus características sociales, económicas y de inserción laboral.

Con base en los seis derechos analizados, se clasificó a los trabajadores en cinco grupos, que van desde el cumplimiento total (reciben todas las garantías), hasta el incumplimiento total (no reciben ninguna). Para el promedio del país, el 59% de los asalariados disfruta de cinco o seis garantías laborales, mientras que un 10% prácticamente carece de protección. Cerca de un tercio se encuentra en una situación intermedia, pues recibe de dos a cuatro garantías. Los trabajadores de la región Central tienen las condiciones más favorables, mientras que los de la Brunca están la posición de mayor desventaja.

Las personas que reciben todos los beneficios laborales se estiman en 656.373, un 38,8%. Los hombres, costarricenses, mayores de 24 años y sin discapacidad tienen las mayores proporciones de cumplimiento total. También los residentes en zonas urbanas, sobre todo de las regiones Central, Huetar Atlántica y Huetar Norte. Más de la mitad de los trabajadores de empresas medianas (de 30 a 99 empleados) se encuentra en esta condición. La proporción aumenta a dos de cada tres en empresas grandes (más de 100 empleados).

En el otro extremo, los trabajadores que no reciben ninguna de las seis garantías laborales consideradas suman 107.101, un 6,5%. La región

Huetar Norte, que tiene un elevado cumplimiento total, también encabeza la lista de incumplimiento total, seguida por la Brunca y la Chorotega. Según tamaño de empresa, las micro y pequeñas muestran el panorama más negativo: mientras a un 16% de sus empleados no se les cumple un solo derecho, en los establecimientos grandes esa proporción es de solo 1%.

Trabajar en servicio doméstico y en empresas informales eleva el grado de vulnerabilidad, ya que el 13% y el 23%, respectivamente, están desprotegidos por completo. Tres características adicionales identifican al trabajador asalariado sin ningún derecho cumplido: ser nicaragüense (17,0%), joven (11,0%) o tener al menos una discapacidad (7,9%).

Por ramas de actividad, la agricultura y la construcción siguen figurando en la lista, junto con el servicio doméstico. Las actividades de fuerte arraigo del sector público, como enseñanza y salud, están entre las que registran el menor incumplimiento total, pero este rasgo no es exclusivo de ese sector: las actividades financieras y los seguros, la industria manufacturera y los servicios de comunicación presentan tasas de incumplimiento total menores al 4% de sus trabajadores.

Envejecimiento de la población afectará demanda de servicios de salud en las próximas dos décadas

Uno de los temas más ampliamente discutidos a nivel mundial es el de las repercusiones del envejecimiento de la población sobre los servicios de salud. A medida que crece la población mayor de 65 años, se espera que también lo haga la incidencia de enfermedades crónicas y mentales, situación que repercutiría en las necesidades de financiamiento del sistema de salud.

Costa Rica tuvo una notable disminución en las tasas de mortalidad general durante el período 2000-2011. Tres aspectos llaman la atención sobre esta dinámica. El primero es el rápido crecimiento, de tres puntos porcentuales, que registró el grupo de las neoplasias. El segundo es la continua caída de los infartos agudos al miocardio, no

obstante su relevancia como primera causa de muerte. Y el tercero es que el cáncer de próstata aumentó de forma acelerada entre los hombres, mientras que el cáncer de mama lo hizo entre las mujeres.

Para este Informe se proyectó cuál podría ser la evolución de la mortalidad y los egresos hospitalarios en los próximos diecisiete años (al 2030), dadas las tendencias demográficas del país. Las implicaciones financieras de las tendencias estimadas son diversas, aunque todas apuntan a una fuerte presión sobre el gasto de la CCSS. El crecimiento de las enfermedades crónicas es acompañado por un aumento en la prescripción de medicamentos y en el número de consultas que requiere cada paciente. Hoy en día los adultos mayores representan alrededor del 7% de la población nacional, pero dan cuenta de alrededor del 15% de los egresos hospitalarios. Además, debido precisamente a su perfil epidemiológico, sus estancias son mucho más prolongadas; por ejemplo, la estancia (en días) de los adultos mayores en los hospitales de la CCSS es 2,8 veces mayor que la del grupo de 20 a 44 años de edad.

Es posible que el nuevo perfil epidemiológico traiga consigo costos asociados a cambios institucionales en diversos ámbitos organizativos y de planificación. Por ejemplo, el paquete de beneficios tendrá que fortalecer la atención de las enfermedades en ascenso. Dado el incremento esperado de los males crónicos, la promoción y la prevención deben tener un rol fundamental en la estrategia sanitaria del país. El sistema tiene que enfocarse más en el adulto mayor y, eventualmente masificar servicios como el cuidado en los hogares (*homecare*). Asimismo, debe aumentar el peso relativo de los profesionales en Geriátrica en el cuerpo médico de la CCSS.

Los esfuerzos en el campo de la medicina preventiva y la educación en salud deben incluir el reforzamiento de los programas de nutrición, salud infantil y educación sexual, a fin de prevenir muchos problemas que se manifiestan con mayor severidad en la vejez. Es necesario promover en los niños, niñas

y adolescentes la adopción temprana de buenos hábitos de alimentación y la práctica de ejercicio físico, que les ayuden a evitar la obesidad y otras enfermedades crónicas como la diabetes y la hipertensión.

Sostenibilidad y mayor cobertura de grupos vulnerables: discusión y retos de los regímenes de pensiones

Las pensiones son transferencias en dinero que reemplazan los ingresos por trabajo ante situaciones de vejez, invalidez o muerte. El sistema de pensiones de Costa Rica se sustenta en cuatro “pilares” de protección: el básico contributivo, el básico no contributivo, el complementario obligatorio y el complementario voluntario. Tanto por el volumen de afiliados como por sus implicaciones socioeconómicas, en este Informe el análisis se centra en los dos primeros pilares, que corresponden a los regímenes de invalidez, vejez y muerte (IVM) y de pensiones no contributivas, ambos administrados por la CCSS.

El régimen de IVM es el más importante, tanto en número de cotizantes activos (1.379.961 personas a junio del 2012), como de pensionados (190.689). Uno de cada cuatro pensionados lo es por invalidez, proporción que parece muy elevada. La CCSS aún tiene retos pendientes en la ampliación de la cobertura del régimen a todos los trabajadores. Con datos de la Enaho 2012, se estima que su cobertura es cercana al 68,6% de la población ocupada.

Por su parte, a junio del 2012 el total de pensiones entregadas por el régimen no contributivo (RNC) ascendió a 94.093, de las cuales 15.739 correspondieron a jefes de familia mayores de 65 años y 40.146 a personas solas del mismo rango de edad. Estos datos indican entonces que solo tres de cada cinco pensionados del RNC son adultos mayores, pese a que estos constituyen el grupo de atención prioritaria para el régimen. El principal desafío, por lo tanto, es la universalización de las pensiones para esta población. Según la Enaho, en 2010 el 62,6% de los adultos mayores recibió una pensión,

contributiva o no. De las 77.929 personas que no tenían pensión, 10.818 pertenecían al primer decil y 8.782 al segundo. Si se otorgara el beneficio a un miembro por hogar (teniendo en cuenta que hay hogares donde residen dos y hasta tres adultos mayores) habría que crear 16.156 pensiones de 72.125 colones mensuales, que tendrían un costo anual de 17.625 millones de colones. Ese es el costo de universalizar la cobertura del RNC en los dos deciles de menores ingresos (Sauma, 2013).

La evaluación de los principales retos del sistema de pensiones permite identificar tres áreas relevantes: la sostenibilidad de los regímenes contributivos, la universalización de las pensiones para las personas adultas mayores y la utilización de los fondos de reserva de estos regímenes (Sauma, 2013).

Repunte de la ISP en el 2012 no fue generalizado

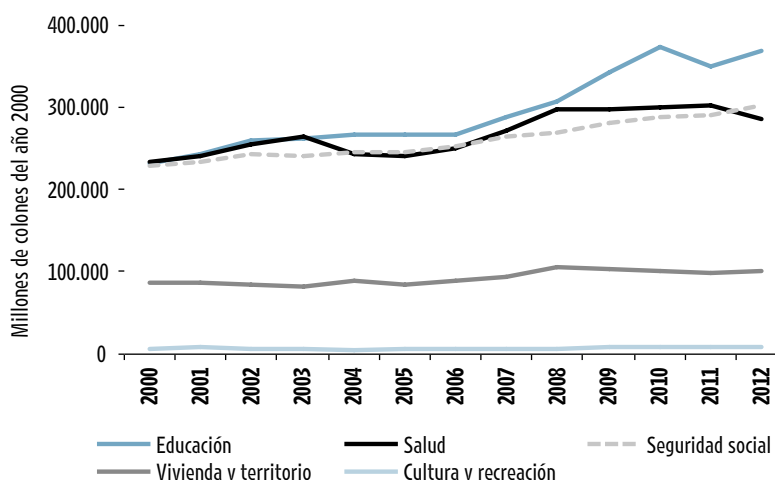
Para valorar la gestión de la equidad desde el ámbito público se da seguimiento a la inversión social pública (ISP), entendida como los recursos que el Estado destina a acciones que buscan mejorar la calidad de vida de la pobla-

ción. Pese a las restricciones fiscales que afectaron la ISP durante el 2011, el análisis revela que en 2012 se logró contener esa caída y además se recuperó la ISP por habitante. Sin embargo, en algunas funciones sociales se registraron contracciones que no solo son significativas, sino que vienen de años atrás, lo que evidencia limitaciones institucionales y de prioridad. Tales son los casos de los servicios de vivienda y de salud, estos últimos sumidos en la crisis financiera de la CCSS.

En el año 2012 se dio una recuperación de la ISP en las áreas de educación y protección social (gráfico 1.3). En el primer caso los rubros más dinámicos fueron educación postsecundaria, formación profesional y educación básica. En el segundo caso la mayor expansión se dio en los programas de apoyo a grupos vulnerables. En contraste, dos funciones registraron una severa contracción: salud y vivienda, específicamente en los recursos dirigidos a atención primaria, consulta médica y hospitalización, por un lado, y a los servicios de vivienda, por el otro. Es importante destacar la reducción que sufrieron los incentivos para estudiar, en especial los

GRAFICO 1.3

Evolución de la inversión social pública real total, según función^{a/}



a/ En millones de colones del año 2000, deflactado con el índice de precios implícito del gasto de consumo del Gobierno General.

Fuente: Trejos, 2013, con base en información de la STAP y las instituciones involucradas.

comedores escolares y los programas de becas (incluyendo “Avancemos”).

Este Informe analiza los programas de promoción y protección social (PPS), cuyos recursos tendieron a estabilizarse entre 2010 y 2012. Estos programas, que buscan apoyar a grupos y hogares vulnerables por pobreza, discriminación o exclusión social, sufrieron una fuerte caída entre 2000 y 2005, pero exhibieron una amplia recuperación en el lustro siguiente. Si se considera el conjunto de instituciones de PPS, sin desagregación por programas y sin involucrar

a los entes privados que colaboran en algunos de ellos, se observa un sector conformado por al menos 22 instituciones y 34 programas. Esta atomización inevitablemente causa duplicaciones, dificulta la coordinación y reduce el impacto potencial de los programas, por su limitada escala y su acceso parcial a los hogares, lo que en última instancia genera ineficiencia en el uso de los recursos (Trejos, 2013).

Además, se reporta que el Fodesaf recuperó el protagonismo –que había perdido en la década pasada– como

fuentes de financiamiento para alrededor de treinta programas de PPS, gracias a un conjunto de reformas legales aprobadas en 2009. Un paso importante, en lo que concierne al seguimiento y control de los recursos que recibe la institucionalidad social, es la implementación de un sistema de evaluación de los programas financiados por el Fodesaf, iniciativa que surge casi cuatro décadas después de creado ese Fondo y que se espera tenga impactos en la eficiencia y efectividad de los programas sociales.

RESUMEN DE LOS CAPÍTULOS DE SEGUIMIENTO

Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas en 2012

Síntesis del capítulo

En 2012 una vez más el desempeño de Costa Rica en materia de oportunidades, estabilidad y solvencia económicas tuvo lugar en un contexto local e internacional de alta inestabilidad e incertidumbre. No se logró sostener el ritmo de expansión que registró el PIB a principios de año y persistió la erosión de las finanzas públicas, que se tradujo en niveles de endeudamiento crecientes. Además fue un año en el que la economía enfrentó amenazas que demandaron intervenciones de la política económica, en especial la monetaria, para no poner en riesgo la estabilidad.

Los beneficios de las fortalezas y oportunidades alcanzadas por algunos sectores no se distribuyen equitativa-

mente entre la población, las empresas y los territorios. La política fiscal y monetaria logró sortear ciertas amenazas de corto plazo al recurrir al expediente del endeudamiento interno y externo, sin realizar cambios sustantivos para mejorar las condiciones a futuro y reducir riesgos de mayor trascendencia y alcance.

En su decimonovena edición, nuevamente este Informe concluye que la estabilidad no se reduce a mantener bajos los precios de una canasta elemental de bienes y servicios, junto a un déficit fiscal controlado. Este enfoque restringe el concepto y la práctica de equilibrio macroeconómico que imperaban en el pasado, cuando se combinaba la búsqueda del equilibrio

interno y externo con un énfasis en la actividad económica real, que apuntaba a un crecimiento estable y el pleno empleo, junto a una baja inflación y la sostenibilidad de las cuentas externas. Una vez más el Informe plantea que las ventajas alcanzadas por la política comercial, y recientemente con la estabilidad de precios, deben ser complementados con igual fortaleza en las políticas de empleo y fomento productivo, para aspirar a un mayor acceso de la población a las oportunidades creadas.

Principales hallazgos

- En 2012 el ritmo de crecimiento del PIB (5,1%) se mantuvo por encima del promedio de América Latina

CUADRO 1.3

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

Mejora	Se mantiene	Desmejora
■ Crecimiento del PIB ■ Crecimiento del ingreso nacional disponible ■ Crecimiento de las exportaciones ■ Atracción de inversión extranjera directa como porcentaje del PIB ■ Inversión (formación bruta de capital como porcentaje del PIB) ■ Ingreso de los ocupados calificados ■ Ingreso de los ocupados en la "nueva economía" ■ Inflación ■ Nivel de la tasa básica pasiva ■ Crédito privado como porcentaje del PIB	■ Carga tributaria	■ Tasa de desempleo ■ Ingreso de los ocupados en la "vieja economía" ■ Ahorro nacional como porcentaje del PIB ■ Déficit del sector público ■ Déficit del Gobierno Central ■ Déficit en cuenta corriente ■ Deuda interna del Gobierno Central ■ Ingreso de los ocupados no calificados

a/ El desempeño se valora comparando el valor registrado por el indicador en el 2012, con la tendencia observada en el período 2000-2011.

(3,1%) y presentó altos niveles de volatilidad. Este patrón se observa desde el año 2010.

- La expansión del PIB fue impulsada por los sectores vinculados al comercio exterior, que tuvieron un buen desempeño, concordante con las políticas de atracción de inversión extranjera directa y el posicionamiento de la oferta exportable.
- El sector exportador consolida su buen posicionamiento en productos dinámicos, impulsados sobre todo por las zonas francas. Sin embargo, esta actividad es altamente dependiente de las importaciones y en ella la inversión en investigación y desarrollo es menor que la de otros países que tienen una oferta exportable similar.
- La productividad de las empresas de menor tamaño responde a un círculo virtuoso entre tamaño y orientación exportadora. Existen amplias brechas entre las empresas que exportan y las que tienen como destino el mercado local.
- El país avanza a paso lento en la transformación de su mercado laboral. El alto porcentaje de mano de obra con bajos niveles de escolaridad (menos de secundaria completa) está presente no solo en la población ocupada, sino también en la que busca trabajo por primera vez. En ambos casos el nivel ronda el 60%.
- El deterioro fiscal vulnera la solvencia del Estado. La evolución de los gastos está desvinculada del crecimiento del PIB y los ingresos se recuperan a paso lento. El país sigue sin aprobar reformas fiscales para resolver el problema y se erosionan las ventajas que le permitieron ubicarse en el grupo de países de alto desarrollo humano.
- La combinación de las presiones fiscales sobre las tasas de interés y el exceso de liquidez de la economía internacional, le restó eficacia a la

política monetaria. Se interrumpió la estabilidad en el comportamiento de las tasas de interés y el tipo de cambio se mantuvo en el límite inferior de la banda.

- El uso de exoneraciones fiscales como herramienta de política pública ha sido una práctica frecuente en la historia económica del país (1950-2013). Una de cada veinticinco leyes aprobadas hasta abril de 2013 creó algún incentivo tributario.

Novedades del capítulo

- Se realiza un estudio a partir de una base de datos de 2.633 Mipyme, para determinar si existen brechas entre las que exportan y las que tienen como destino el mercado local, e identificar los factores que inciden en su productividad.
- Se actualiza el análisis sobre la competitividad de las exportaciones costarricenses, su contenido de valor agregado local y su dependencia de insumos importados.
- Se explora el mercado de trabajo por perfiles profesionales y niveles de calificación. En particular, se analiza el impacto que tiene en el desempleo y el perfil de la población ocupada la persistencia de un núcleo duro y amplio personas no calificadas.
- Se presenta un inventario de las exoneraciones fiscales aprobadas en el país durante el período 1950-2013 y se analiza su uso como herramienta de política pública.

Crecimiento económico poscrisis es volátil

En los tres años posteriores a la crisis de 2009, el crecimiento promedio de la economía costarricense, medido por el PIB, mostró una recuperación moderada. En ese trienio, caracterizado por un contexto internacional inestable, la expansión de ese indicador (4,7%) fue similar a la tendencia de largo plazo (4,9%) y al comportamiento promedio

registrado en América Latina y el Caribe (4,4%).

El PIB también ha mostrado un comportamiento volátil, un rasgo propio de la economía costarricense. Sin embargo, en el período 2010-2012 las oscilaciones fueron mucho más frecuentes, incluso en un mismo año. Los ritmos de crecimiento no se han sostenido: en forma recurrente, una aceleración ha sido seguida por una desaceleración en meses posteriores. Las diferencias entre los meses de alto y bajo dinamismo son de casi el doble. En 2012 el PIB trimestral pasó de una expansión de 6,3% en los primeros tres meses, a un 3,1% hacia finales del año. El último patrón de descenso inició en el segundo semestre de 2012 y se acentuó en el primer semestre de 2013.

Las actividades productivas que explican cerca de la mitad del crecimiento económico en el último trienio son las que han recibido el apoyo de las políticas de apertura comercial. En este sentido, en 2012 el comportamiento del PIB por sectores fue consistente con lo observado en los últimos diez años. El mejor desempeño correspondió a los servicios de telecomunicaciones y transporte, los servicios financieros y de seguros y los servicios prestados a las empresas. En conjunto, estos sectores explican alrededor del 46% del crecimiento del PIB, tanto en el trienio como en la década. También el sector exportador ha demostrado su capacidad de recuperación, aunque con ritmos distintos entre subsectores. Si bien el crecimiento promedio de los tres años poscrisis (9,3%) no logró recuperar el dinamismo de los tres años previos (14,0%), superó por mucho el desempeño del bienio 2008-2009 (-2,9%).

El comportamiento del PIB, las exportaciones y los sectores más dinámicos enfrentan un escenario de desaceleración, que empezó a gestarse en el segundo semestre de 2012 y se manifestó con mayor fuerza en el primer semestre de 2013. Al mismo tiempo, en el entorno internacional siguen prevaleciendo la inestabilidad y la incertidumbre. Las proyecciones de crecimiento para el 2013 se redujeron tanto para América Latina (Cepal, 2013) como

para el mundo (FMI, 2013). Además del impacto del contexto internacional, hay factores internos que condicionan las aspiraciones de crecimiento del PIB en el mediano y largo plazos. Los principales se relacionan con las diferencias en el alcance e impacto de las políticas de desarrollo productivo, la falta de medidas que garanticen la sostenibilidad de las finanzas públicas y la reducida capacidad de la política monetaria para actuar de forma anticíclica.

Posicionamiento y diversificación de las exportaciones se concentra en zonas francas

El análisis de largo plazo de la oferta exportable muestra que durante las dos últimas décadas se han fortalecido dos aspectos estratégicos para mejorar la inserción internacional de Costa Rica: el buen posicionamiento y la diversificación de los bienes que se colocan en el resto del mundo, aunque estos avances no se han dado en todos los sectores. Además, el proceso de exportación se caracteriza por una alta dependencia de insumos importados.

En relación con el primer aspecto, entre 2000 y 2010, el 85,6% de los productos exportados al resto del mundo ganó posicionamiento y participación de mercado, en especial los que tienen como destino los Estados Unidos, principal socio comercial del país. Sin embargo, esta mejora se debe sobre todo al desempeño de las zonas francas y, más concretamente, de las ventas de circuitos integrados. En el período 2005-2012 el 78,8% de las exportaciones correspondió a productos que habían ganado participación en mercados dinámicos. No obstante, si se elimina del análisis el rubro de circuitos integrados, el porcentaje de productos mejor posicionados se reduce a poco menos de la mitad (35,8%). Asimismo, si se excluyen¹⁰ las zonas francas, se observa que más de la mitad de la oferta exportable creció poco y estuvo dominada por productos que perdieron cuotas de mercado.

Los buenos resultados en materia de posicionamiento y diversificación de la oferta exportable no se traducen en incrementos sustantivos de la

s sofisticación tecnológica de los procesos productivos, ni en mayores y mejores encadenamientos locales. La producción nacional tiene un bajo contenido local del valor agregado en los bienes de alta intensidad tecnológica y una fuerte dependencia de las importaciones, hechos que en buena medida se explican por las características de la participación del país en las cadenas de valor: en su mayoría, estos bienes son elaborados por empresas transnacionales que ubican los eslabones de investigación y desarrollo (I+D) en sus casas matrices en los países de origen y mantienen un alto comercio entre industrias similares (comercio intraindustrial).

Círculo virtuoso entre orientación exportadora y tamaño de las Mipyme

En reiteradas ocasiones este Informe ha analizado el rol de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme) en la generación de empleo y la conformación del parque empresarial costarricense. Se ha señalado que este sector es vulnerable y requiere apoyos sustantivos para mejorar su inserción en el comercio internacional. Para esta edición se realizó un nuevo análisis del sector, a fin de conocer la importancia que tiene la orientación exportadora para mejorar sus niveles de productividad. Este ejercicio tuvo como fuente de información una base de datos de 2.633 Mipyme registradas en el Sistema de Información Empresarial Costarricense (SIEC) del MEIC.

Los resultados confirman la existencia de brechas entre las Mipyme que exportan y las que tienen como destino el mercado local. Las ventas anuales de las primeras son 3,1 veces mayores que las de las segundas. En promedio, las empresas exportadoras son más grandes, pagan salarios casi tres veces mayores y muestran una productividad laboral¹¹ superior en un 31%, pero tienen una menor cobertura territorial, pues están concentradas en la Gran Área Metropolitana.

La orientación exportadora es un factor importante para mejorar la productividad, pero también influyen las capacidades internas de las empresas.

Los hallazgos del análisis sugieren la existencia de un círculo virtuoso entre actividad exportadora, tamaño y productividad.

Alta proporción de mano de obra no calificada limita reducción del desempleo

El estilo de desarrollo del país carece de tracción y fuerza para trasladar sus beneficios a toda la población y, por el contrario, ha profundizado las brechas entre grupos y territorios, lo que dificulta una mejor y mayor distribución de los recursos. Así lo confirma el desempeño de la economía en los últimos tres años. La estructura dual del mercado de trabajo, el moderado crecimiento del PIB y el menor dinamismo del ingreso nacional disponible han hecho que los esfuerzos por reducir el desempleo sean insuficientes. En particular, la generación de nuevos puestos no ha logrado cubrir las pérdidas registradas en los segmentos más vulnerables, de modo que los trabajadores menos calificados siguen representando un alto porcentaje de la población desempleada. La actual tasa de desempleo abierto es una de las más altas de las últimas tres décadas. En 2012 ascendió a 7,8%, valor similar al reportado en 2011.

La baja escolaridad de la fuerza laboral es un problema persistente en el país. Esta situación no solo se presenta entre los trabajadores que ya tienen empleo, sino también entre los que están por integrarse al mercado de trabajo, es decir, los que buscan empleo por primera vez. En el período 1987-2012 la composición del total de los ocupados y la de quienes buscan trabajo por primera vez no varió de manera significativa. Entre los ocupados, la proporción de trabajadores no calificados pasó de 76% en 1987, a 60% en 2012. Reducir en dieciséis puntos porcentuales este valor le ha tomado al país veinticinco años, lo cual sugiere que los avances en la educación han sido insuficientes para generar una transformación notable en la fuerza laboral. En el segmento de personas que buscan trabajo por primera vez, en un período similar (1987-2009) la participación de los no calificados no dio

señales de descender. En ambos grupos el porcentaje de personas que han logrado terminar la secundaria sigue representando menos del 40% del total de trabajadores (gráfico 1.4).

La persistencia de un núcleo duro y amplio de personas no calificadas en el mercado laboral no solo limita la movilidad hacia empleos mejor remunerados, sino que pone freno a las aspiraciones de incrementar la productividad del país, incluso en los sectores que actúan como motores de crecimiento del PIB.

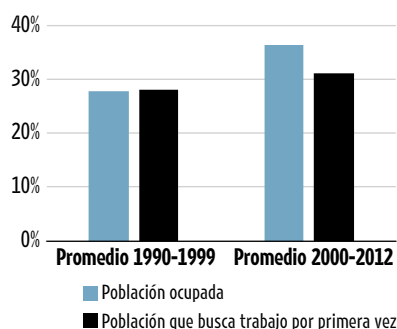
Políticas de fomento productivo indispensables para “enganchar” a sectores rezagados

Con el paso de los años se ha comprobado que los logros en materia de crecimiento y vinculación de la economía con el resto del mundo, apostando solo a la aplicación de políticas comerciales, no han sido suficientes para que el país, en su conjunto, aproveche las oportunidades generadas. Por el contrario, debilidades como la lenta capacidad de respuesta institucional para apoyar a los sectores más rezagados, el bajo nivel de calificación y las pocas destrezas de una alta proporción de los ocupados, así como un ambiente de negocios complejo, acompañan a una dinámica de desarrollo que acentúa brechas de acceso y distribución. Según Monge y Rodríguez (2013), en Costa Rica las políticas de desarrollo productivo (PDP) se han centrado en intervenciones selectivas, escasas políticas sectoriales e instrumentos muy específicos, dejando de lado requerimientos básicos para mejorar el clima de negocios y aumentar la productividad.

Las diferencias en las PDP se observan tanto en los diseños como en los logros obtenidos. Para algunos, como la mayor parte de las empresas de la “nueva economía”, los resultados son satisfactorios. En cambio, para otros sectores, como el de las Mipyme, las políticas son todavía débiles y avanzan a paso lento, aunque con una activa participación de los actores para encontrar solución a los problemas. En el sector agropecuario la institucionalidad es compleja y tiene dificultad para adaptarse a los requerimientos actuales.

GRAFICO 1.4

Porcentaje de los ocupados y de las personas que buscan empleo por primera vez, que cuentan con secundaria completa



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.

Finalmente, las políticas de innovación, ciencia y tecnología son incipientes.

Desde el punto de vista analítico, abordar los temas del rol institucional y el desempeño de las PDP demanda un esfuerzo especial, para identificar realidades específicas de cada rama de actividad. En este Decimonoveno Informe se analizan en profundidad tres casos: dos de ellos se relacionan con el sector agropecuario (café y arroz) y el otro da seguimiento al desempeño de la política de apoyo a las Mipyme.

Las actividades vinculadas a la producción de café y arroz ejemplifican el diseño institucional de una buena parte del sector agropecuario y su vinculación con la realidad de los productores. Si bien ambos tienen una institucionalidad similar, en la práctica se observan particularidades. La actividad cafetalera ha logrado posicionar a Costa Rica entre los países más productivos del mundo en este rubro, los precios del grano son competitivos y los beneficios de su variación en los mercados internacionales se distribuyen entre la gran mayoría de los actores; además, el sector ha consolidado una estructura organizativa en la que los intereses de los productores confluyen y son tomados en cuenta para la toma de decisiones de política pública (Lancker, 2013a). Por el contrario, en la actividad arrocera los niveles de productividad

están entre los más bajos del mundo y presentan diferencias a lo interno del sector; los precios no son competitivos y la estructura organizativa, lo mismo que la repartición de beneficios, han tendido a concentrarse. Es necesario profundizar en las causas específicas que explican las disparidades de estos resultados.

Ambos sectores comparten desafíos comunes, como el manejo de plagas, los altos costos de producción y las necesidades en materia de innovación. En este contexto, algunas experiencias desarrolladas o al menos iniciadas pueden ayudar a conseguir mejores resultados, como el fortalecimiento de centros de investigación para aumentar la productividad, y la innovación en las fuentes y mecanismos de financiamiento. Sin embargo, también hay debilidades propias de cada actividad que demandan respuestas diferentes. Una de ellas tiene que ver con la dinámica de los precios. En el caso del café el desafío está en buscar opciones que le permitan al sector manejar la volatilidad de los precios internacionales. En el caso del arroz el reto está más bien en el ámbito interno, y consiste en lograr que la negociación entre el sector productivo y el Estado genere propuestas viables en el contexto actual. La reciente controversia sobre la modificación del mecanismo de fijación de precios ha puesto en evidencia los problemas no resueltos, por ninguna de las partes, para lograr un adecuado desempeño del sector arrocero.

En lo que concierne al apoyo para las Mipyme la política pública es reciente. Se creó formalmente a principios de la década de 2000 y se sustenta en una compleja plataforma institucional que tiene serias limitaciones para actuar, bajo un marco normativo que no le da al ente rector las facultades necesarias para fortalecer la coordinación entre los actores. Sin embargo, las entidades responsables están en constante búsqueda de soluciones a las dificultades existentes y, en particular, para enfrentar desafíos como los siguientes: i) reorganización y adecuación para el desarrollo de nuevas tareas en la mayoría de las instituciones, ii) unificación,

creación y fortalecimiento de indicadores de monitoreo, y iii) mejoramiento en la operatividad de los principales programas diseñados para fomentar al sector en áreas estratégicas como el acceso al sistema financiero, innovación, formación empresarial e iniciativas para reducir la informalidad.

Incremento permanente y no cíclico del gasto se financió con deuda

La reducción de la deuda pública interna y externa registrada en el período 2000-2008 se interrumpió a partir de 2009 –en el contexto de la crisis internacional ocurrida en ese año–, por efecto del progresivo deterioro que experimentó la situación fiscal, al punto de revertir el resultado primario del Gobierno Central. La insuficiencia de ingresos obligó a recurrir al endeudamiento interno y externo, de modo que entre 2009 y 2012 la deuda bonificada del Gobierno Central prácticamente se triplicó y en el 2012 el saldo de la deuda pública total como porcentaje del PIB sufrió un incremento de 6,6 puntos, hasta llegar a representar 51,2% del PIB. Este valor no se reportaba desde hace veinte años y acentúa la tendencia creciente que se ha venido observando luego de la crisis.

Estimaciones realizadas por Lücke y el IICE-UCR (2013) indican que, bajo las condiciones actuales¹², se necesita que en tres años el resultado primario del Gobierno Central se ubique entre 0% y 0,3% del PIB, y el déficit fiscal en 1,5%, para sostener el nivel de deuda del Gobierno Central en el 30% del PIB. Para lograr ese objetivo habría que modificar la estructura actual del ingreso y gasto públicos y, dada la rigidez de este último, el esfuerzo recaería en los ingresos, que deberían crecer entre 1,8 y 2,7 puntos porcentuales del PIB. Sin embargo, ese aumento sería únicamente para cubrir las obligaciones derivadas del déficit, es decir, no garantiza que el país pueda fortalecer el posicionamiento que le ha permitido ubicarse en el grupo de países de alto desarrollo humano.

Por otra parte, el gasto público ha venido perdiendo eficiencia relativa

para mejorar el índice de desarrollo humano (IDH). Lücke (2012) estimó la “frontera de eficiencia”¹³ de ese gasto en relación con el desarrollo humano, para identificar si los aumentos de la inversión pública se traducen en mejoras en las variables consideradas en el IDH. El ejercicio se aplicó a los 165 países que se incluyen en la medición y se encontró que el gasto público de Costa Rica ha sido más eficiente que el de la media de naciones analizadas, aunque en declive. En el año 2000 Costa Rica alcanzó el 84,7% de los resultados en desarrollo humano que logró el país más eficiente. En 2012 ese porcentaje se redujo a 81%.

También se ha incrementado la brecha en la recaudación tributaria por persona entre Costa Rica y los demás países que conforman el grupo de alto desarrollo humano. Entre 2004 y 2011 la diferencia pasó de 320 a 624 dólares¹⁴.

Exoneraciones fiscales: un instrumento de uso frecuente desde los años cincuenta

Una época como la actual, en que las dificultades fiscales se combinan con el debate sobre la suficiencia de los tributos, es propicia para revisar el régimen de exenciones vigente, al amparo del cual diversos actores están eximidos, parcial o totalmente, de contribuir con el fisco. Con ese propósito, el Programa Estado de la Nación y el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa, iniciaron un proceso de investigación para levantar un inventario de las exoneraciones, un complemento indispensable de los estudios que se han realizado en los últimos años para estimar el gasto tributario.

Al cierre de la edición de este Informe se habían identificado 340 leyes vigentes que contemplan exoneraciones de algún tipo, aprobadas en el período 1950-2013. Esto significa que una de cada veinticinco leyes promulgadas hasta abril de 2013 (un total de 9.141) ha creado algún incentivo fiscal. Puede decirse, entonces, que el uso de exoneraciones fiscales como herramienta de política pública ha sido una práctica frecuente en la historia económica de Costa Rica, independientemente del

estilo de desarrollo imperante en los años considerados. Sin embargo, también es cierto que esta práctica se ha venido reduciendo en décadas recientes y, en forma paralela, se ha incrementado el tiempo que tarda la Asamblea Legislativa en aprobar esos beneficios.

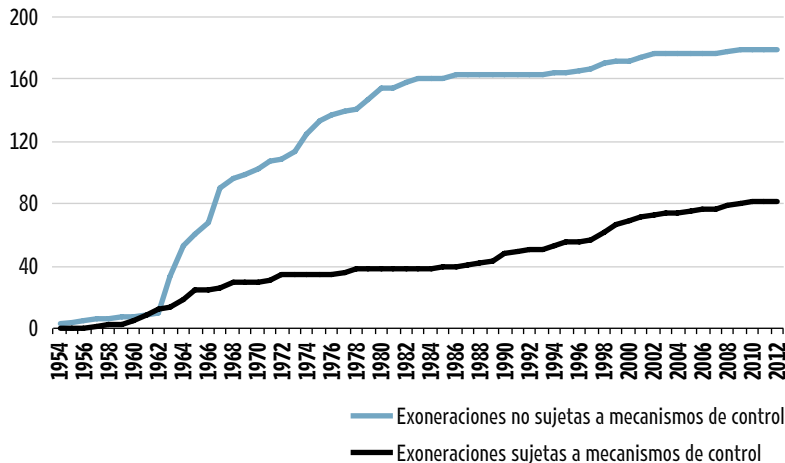
El punto máximo de aprobación de leyes se registró entre 1962 y 1970, años en que la política económica estaba regida por la estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones. El promedio anual de leyes promulgadas fue de diecinueve en la administración Orlich (1962-1966) y doce en la administración Trejos (1966-1970). En ningún otro período de la historia reciente se llegó a estas cotas, como consecuencia de las cuales en 1970 había seis veces más exoneraciones que diez años antes. Cabe resaltar que la adopción de la estrategia de promoción de exportaciones y apertura comercial, alrededor de 1990, no dio origen a una reducción inmediata en el impulso de crear nuevas exoneraciones. Sin embargo, es claro que en las últimas tres administraciones la Asamblea Legislativa ha tendido a ser más cauta: en promedio, se han aprobado tres exoneraciones por año.

Con el cambio de estilo de desarrollo, y aun durante la época del bipartidismo (1986-2002), hubo una modificación sustancial: el trámite de las leyes que contenían exoneraciones se hizo considerablemente más largo y, además, se registró una gran dispersión en los tiempos de aprobación, que fluctuaron desde alrededor de diez meses, hasta cinco años. Esto sugiere que en las décadas recientes, la creación de exoneraciones ha tendido a ser más casuística y, en todo caso, que hay más resistencia política al uso de esta herramienta.

Pese al uso recurrente que se ha dado a este instrumento legítimo de política fiscal, son pocas las leyes que especifican los respectivos mecanismos de control y seguimiento. El 53% de las leyes registradas no contiene ningún tipo de control o regulación, es decir, se limita a indicar qué se exonera; en varios casos incluso se encontró que la redacción es general y no define en forma explícita el plazo de vigencia de la exoneración (gráfico 1.5).

GRAFICO 1.5

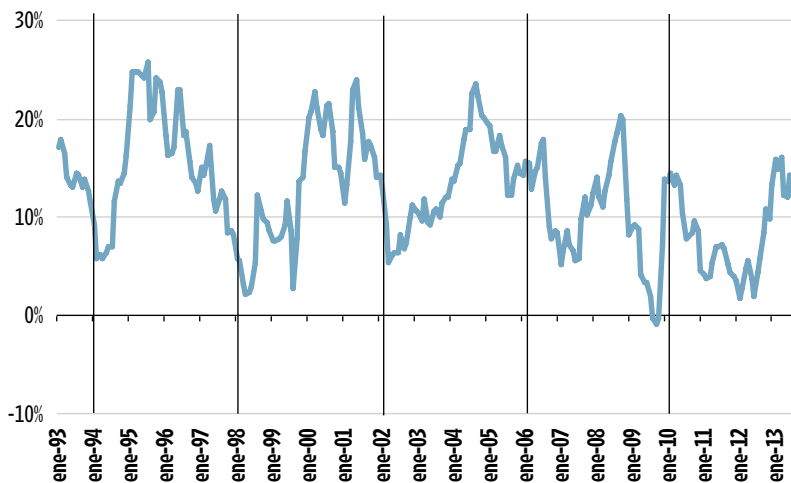
Evolución de las leyes de exoneraciones sujetas, o no, a mecanismos de control



Fuente: Elaboración propia, con información de la base de datos de exoneraciones del Programa Estado de la Nación y el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

GRAFICO 1.6

Períodos electorales^{a/} y evolución del nivel de precios de los bienes regulados (variación interanual)



a/ Las líneas verticales corresponden a años electorales.

Fuente: Lankester, 2013b, con datos del Banco Central.

Ciclo político del gasto

En el *Decimoquinto Informe Estado de la Nación* (2009) se demostró que el comportamiento de algunos rubros del gasto público, como los salarios y las pensiones, presentaban un comportamiento cíclico, es decir, un aumento inusual durante el año previo a las elec-

ciones, generando así el fenómeno que se conoce como ciclo político del gasto. En esta edición se buscó dar seguimiento al tema, mediante una nueva investigación que utilizó técnicas estadísticas más robustas. En primera instancia se aplicó un modelo de regresión multivariada entre el gasto del Gobierno

Central y el momento de las elecciones, tomando como referencia el período 1979-2005. Posteriormente se realizó un análisis individual de cada uno de los grandes componentes del gasto.

Los resultados del primer ejercicio sugieren que, en efecto, han existido ciclos políticos en el comportamiento del gasto público. Sin embargo, con el complemento del segundo ejercicio los hallazgos son poco concluyentes, al menos para confirmar la presencia de ciclos en todos los procesos electorales analizados.

Las regulaciones establecidas en el Código Electoral, las características de los procesos de aprobación presupuestaria, la estructura inflexible del gasto público, el poco margen de maniobra del Ejecutivo en este ámbito y el recurrente desbalance fiscal, son factores que dificultan la identificación del manejo político del gasto, al menos en sus rubros más generales. Ese manejo no se da siempre, ni se presenta de forma recurrente en un único rubro. Además, la magnitud de los cambios es pequeña.

De este modo, el posible manejo del gasto con fines políticos recae en rubros pequeños, que se agrupan en el renglón denominado “otros gastos o partidas específicas”. Esto no significa que en Costa Rica no haya un ciclo político, sino que éste es difícil de apreciar en los grandes agregados y se requieren análisis “micro” complementarios para llegar a nuevas conclusiones. También es importante incluir en futuros estudios el comportamiento de otras variables, como el desempleo, la inflación y el ingreso real. Una primera aproximación, basada en el nivel de precios de los bienes regulados, muestra un comportamiento cíclico alrededor del período electoral: tienden a bajar en los meses anteriores a los comicios, para luego volver a subir (gráfico 1.6).

La economía opera técnicamente con un tipo de cambio fijo

Por tercer año consecutivo, en 2012 el tipo de cambio se mantuvo cercano al límite inferior de la banda. La serie de efectos desencadenada por la inestabilidad en las tasas de interés,

la entrada de capitales y el fluctuante contexto internacional, comprometieron la política cambiaria en dos frentes: las tasas de interés y el tipo de cambio. El sistema de bandas se defendió con una activa intervención del BCCR, que compró todos los dólares excedentes que ingresaron a la economía.

La fuerte entrada de capitales se reflejó en la cuenta de capital y financiera de la balanza de pagos, que registró el mayor superávit de las dos últimas décadas (9,7% del PIB). El cambio más significativo se dio en la cuenta de inversión de cartera, cuyo saldo ascendió a 2.120,6 millones de dólares, el más alto en 33 años. Su principal variación se dio en el último trimestre de 2012. Parte de este saldo favorable es consecuencia de la colocación de mil millones de dólares en eurobonos que hizo el Ministerio de Hacienda en el mercado internacional, y el resto es atribuible a la llegada de capital privado del exterior (Castro, 2013).

El riesgo para la sostenibilidad de largo plazo que generó la entrada de capitales llevó al BCCR a replantear de algunas medidas de política monetaria. Con el propósito de que los agentes económicos no cambien sus expectativas de una baja inflación y mantener la confianza en el proceso de desinflación, además de intervenir en el mercado cambiario la autoridad monetaria echó mano de una serie de instrumentos no utilizados en los últimos quince años: puso restricciones al crédito (en colones y en dólares) y junto con el Gobierno propuso un proyecto de ley –aún no aprobado por la Asamblea Legislativa– para permitir el control de los capitales.

Vínculos entre las tasas de interés locales son inestables

La evolución de las tasas de interés y los mecanismos de contagio entre ellas

son temas poco discutidos en el país. Entender esta dinámica es aun más relevante en la coyuntura actual, pues las condiciones económicas vividas en los últimos años, y en particular la inestabilidad observada en 2012, han mostrado que el ajuste ha recaído de manera particular sobre las tasas de interés, mientras que el tipo de cambio no ha tenido mayores variaciones.

Dos aspectos resaltan la importancia de profundizar en este análisis. Por un lado, la efectividad de la política monetaria debería reflejarse en la relación entre las tasas de interés locales y la tasa de política monetaria; lo deseable es que ambas tengan un comportamiento similar, o al menos sigan una misma tendencia. Por otro lado, también debe existir un vínculo entre las tasas que efectivamente pagan las personas que han recibido préstamos y los movimientos que experimentan las tasas de referencia con que se fijan las cuotas.

En relación con el primer punto, según Monge y Muñoz (2011) existe una relación de causalidad alta y significativa –pero no completa– entre la tasa de política monetaria (TPM) y las tasas del sistema financiero, en particular la tasa básica pasiva (TBP). Sin embargo, desde finales de 2011 la TPM se ha mantenido fija en 5%, mientras que la TBP mostró cambios importantes: a partir del segundo semestre de 2011 comenzó a elevarse en forma independiente de la TPM y, desde entonces, la tasa de correlación entre ambas no existe, por lo que es difícil identificar alguna causalidad. Este hallazgo no significa que cambios en la TPM no afectarían a la TBP, pero sí implica que no se puede inferir la magnitud del cambio entre ambas, y que hay otros factores que influyen sobre el comportamiento de la TBP. La TPM es relevante solo en ciertos momentos, y deja de serlo

cuando la liquidez se ve alterada, ya sea por la entrada de capitales, por la dinámica de las reservas del Banco Central, o bien por la oferta y demanda de dinero por parte de las instituciones públicas. Esta situación reduce el margen de acción de la política monetaria para incidir sobre las tasas de interés que llegan a la población, tanto por la vía del crédito como por la del ahorro.

Con respecto al segundo tema, se observa un incremento en la diferencia entre las tasas efectivas pagadas por los créditos y la tasa de referencia, principalmente para las deudas en dólares. En este caso, la brecha entre las tasas que se pagan y la tasa Libor ha aumentado sobre todo en los bancos privados, donde pasó de cinco a ocho puntos porcentuales. Estas diferencias afectan de manera directa a la población que ha obtenido créditos en moneda extranjera, y en especial a quienes deben pagar sus cuotas en una moneda distinta a la de sus ingresos. Otro factor que distorsiona el traslado de las variaciones de las tasas de la economía a las que paga la población por los créditos, es la existencia de tasas mínimas o “pisos”, en los contratos de tasas variables. Con este mecanismo, los cambios en las tasas efectivas no necesariamente reflejan los cambios de la respectiva tasa de referencia y las cuotas que pagan los deudores de créditos activos no se modifican. Por lo tanto, las reducciones de la tasa de referencia no se traducen en cuotas más bajas.

RESUMEN DE LOS CAPÍTULO DE SEGUIMIENTO

Armonía con la naturaleza en 2012

Síntesis del capítulo

Costa Rica enfrenta un panorama confuso y nublado en su gestión ambiental. No logra revertir las tendencias que comprometen la sostenibilidad de su desarrollo y, además, se aferra a percepciones imprecisas que le hacen postergar decisiones y renunciar a una discusión que con urgencia demanda acuerdos básicos sobre un tema clave: ¿qué lugar tienen en el estilo de desarrollo del país la sostenibilidad y las políticas públicas para impulsarla? En este marco, las tendencias reportadas en anteriores ediciones de este Informe se reforzaron en el año 2012: avances puntuales en materia de conservación, sin cambios en los patrones insostenibles de uso del territorio y los recursos naturales, en un escenario cada vez más conflictivo y con pocos instrumen-

tos para mejorar la gestión ambiental. En estos frentes no hay mayores novedades.

Sin embargo, la información que presenta este capítulo permite develar algunas ideas preconcebidas, que impiden que el país asuma la tarea de discutir, de manera abierta y transparente, cómo enfrentar el reto de la sostenibilidad. Se trata concretamente de tres nociones erróneas: que la existencia de áreas protegidas convierte a Costa Rica en un país ambientalmente sostenible, que este es un país de energías limpias y que la conflictividad ambiental es un asunto de espacios privados, pues las áreas protegidas están consolidadas.

Costa Rica no solo necesita identificar con claridad cuáles son sus desafíos ambientales, sino también revisar a fondo las capacidades institucionales

para afrontarlos. Los retos no son nuevos, pero su atención requiere entender que lo visible en la superficie no es suficiente para considerar que el país avanza por una senda correcta en su gestión ambiental. Dedicar esfuerzos a la conservación no basta si, al mismo tiempo, no se ordena el territorio para minimizar los recurrentes impactos de la actividad productiva sobre la calidad del ambiente –e incluso sobre las áreas protegidas– y si no se trabaja para regular y transformar los sectores que más comprometen la sostenibilidad.

Principales hallazgos

- En la última década el país aumentó su deuda ecológica, de 3% en 2002 a 11% en 2012. En este último año, cada costarricense consumió un 11%

CUADRO 1.4

Valoración de algunos indicadores ambientales por su desempeño nacional^{a/}. 2012

Mejora	Se mantiene	Desmejora
■ Huella ecológica forestal ■ Gobernanza marina ■ Institucionalidad de la gestión del riesgo ■ Marco normativo de la gestión ambiental	■ Dependencia de la importación de hidrocarburos ■ Bajos índices de recolección y tratamiento de aguas residuales ■ Rezago en información sobre recursos pesqueros ■ Vulnerabilidad del recurso hídrico ■ Impacto de desastres ■ Capacidades institucionales para el ordenamiento y gestión del territorio	■ Patrón de uso de los recursos naturales ■ Área de agricultura orgánica certificada ■ Alta conflictividad ■ Gestión de la institucionalidad ambiental

a/ El desempeño se valora comparando el valor registrado por el indicador en el 2012, con la tendencia observada en el período 2000-2011.

más de la biocapacidad del territorio nacional.

- Únicamente las descargas de aguas residuales producidas por el 3,6% de la población recibieron tratamiento en 2012.
- Luego de alcanzar su máximo histórico (11.115 hectáreas) en 2010, el área de agricultura orgánica bajó de 9.570 a 9.360 hectáreas entre 2011 y 2012.
- Se creó el Viceministerio de Aguas y Mares en el Minae y se estableció el Consejo Nacional del Mar (Conamar).
- A inicios de 2013 se presentó la primera Política Nacional de Ordenamiento Territorial.
- Tanto en Guanacaste como en Puntarenas más del 20% de la zona marítimo-terrestre se encuentra en manos privadas.
- Por tercer año consecutivo el número de acciones colectivas sobre asuntos ambientales se mantuvo en el rango de los máximos históricos: 48 en total (34 en 2010 y 54 en 2011)
- Se aprobó la reforma a la Ley de Vida Silvestre, la primera en el país aprobada por el mecanismo de iniciativa popular. Con esta decisión, Costa Rica se ha convertido en uno de los primeros países del mundo en prohibir la caza deportiva.
- En 2012 el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac) ocupó el lugar 155 de 160 instituciones públicas evaluadas por la Contraloría General de la República mediante el índice de gestión institucional.
- En un análisis sobre el cumplimiento de normativa básica para la gestión ambiental, 52 municipalidades figuraron en la categoría más baja.

Novedades del capítulo

- Se actualiza el cálculo de la huella ecológica y, con ello, se aporta nueva evidencia sobre los patrones insostenibles de uso de los recursos naturales que ha mostrado la población en la última década.
- Se presentan los resultados de estudios que señalan riesgos en la calidad y disponibilidad del agua, y llaman la atención sobre la vulnerabilidad de este recurso ante los desafíos que tiene el país en materia de saneamiento.
- Se reseñan varias iniciativas para la construcción de una mejor gobernanza marina, entre las que destaca la creación del Viceministerio de Aguas y Mares, en el Minae.
- Se profundiza el análisis sobre el ordenamiento de la zona marítimo-terrestre, desde la perspectiva de la institucionalidad y los problemas de ocupaciones ilegítimas.
- Nuevos datos registrados en la base de acciones colectivas del Programa Estado de la Nación revelan que, por tercer año consecutivo, la conflictividad ambiental se mantuvo en uno de sus máximos niveles históricos, producto de la tensión entre conservación y actividad productiva.
- Se realiza un primer acercamiento al desempeño de los gobiernos locales, actores clave en la gestión ambiental del país, mediante un ejercicio de clasificación cantonal que evalúa el cumplimiento de la normativa nacional y municipal en esta materia.

Huella de carbono impulsa la creciente deuda ecológica del país

Entre 2002 y 2012 Costa Rica aumentó su deuda ecológica y, por tanto, comprometió la sostenibilidad en el uso de sus recursos naturales. Medida con la metodología de la huella ecológica (que este Informe utiliza desde hace varios años), la diferencia entre el ritmo de uso

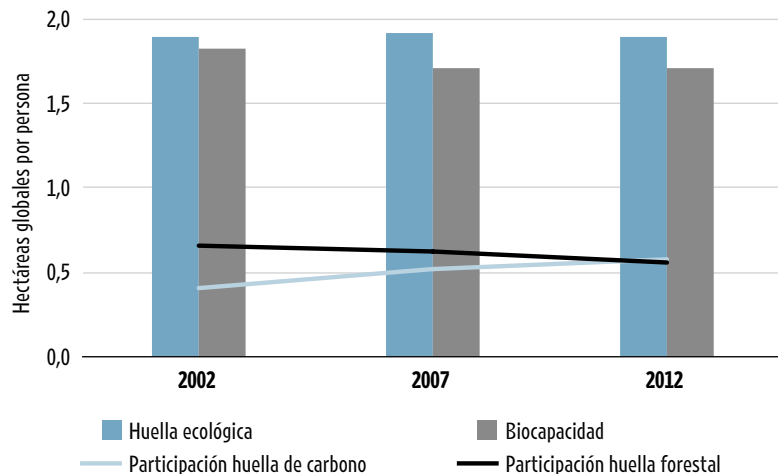
real de los recursos que hace la población (huella ecológica) y la biocapacidad del territorio (los recursos disponibles considerando su capacidad productiva y su ritmo de regeneración natural) pasó de 3% en 2002 a 11% en 2012. Es decir, en el último año cada costarricense consumió un 11% más de lo que puede proveerle el territorio.

Este incremento de la deuda ecológica tiene dos explicaciones. La primera es la reducción de la biocapacidad debido al crecimiento de la población, y la segunda remite a algunos componentes de la huella ecológica que, al mantenerse o aumentar, impiden compensar esa pérdida. La huella ecológica es el resultado de seis usos del territorio: forestal, agrícola, pastoreo, pesca, infraestructura y absorción de carbono. Excluyendo la absorción de carbono, durante la década analizada (2002-2012) el consumo de recursos por persona bajó, principalmente por una disminución de 15,3% en el uso forestal; sin embargo, el avance logrado con esta caída se revierte con creces porque la huella de carbono aumentó a un ritmo mayor (43,2% en el mismo período). De esta forma se tiene una huella ecológica similar, pero con menor biocapacidad y, por ende, una brecha mayor (gráfico 1.7). En síntesis, aunque se ha reducido el impacto del uso forestal, la deuda ecológica sigue creciendo porque el país no detiene la expansión de su huella de carbono.

Esta creciente huella de carbono está asociada al aumento en las emisiones contaminantes, cuya absorción requiere cada vez más territorio. Dado que esta situación es causada fundamentalmente por el uso de energía (en especial en el sector transporte) y los gases de efecto invernadero (GEI), el país ha impulsado políticas como la “carbono-neutralidad”, la promoción de energías limpias¹⁵ y, en época reciente, la oferta de créditos blandos para el sector transporte¹⁶. No obstante, entre 2011 y 2012 se dio un incremento del 5,2% en las emisiones de GEI, que ascendieron a 10.611.769 toneladas equivalentes de carbono (CO₂). El 56,5% de ellas es atribuible a los hidrocarburos, con un aumento de 3,1%. Le sigue la generación eléctrica, con una participación de

GRAFICO 1.7

Huella ecológica y biocapacidad por persona, tendencia según tipo de uso
(hectáreas globales por persona)



11,7% y un alza de 37,2%, provocada sobre todo por el crecimiento reciente de la generación térmica (Martínez, 2013). Lo anterior hace que la tendencia en las emisiones contaminantes sea creciente y sin avances previsibles en materia de uso de combustibles, los principales emisores.

El problema de la huella de carbono se deriva de la composición actual del consumo energético, cuyo análisis debe hacerse desde dos perspectivas: la demanda y la oferta. En cuanto a la demanda, desde hace ya varias décadas el país exhibe el mismo patrón en su matriz de uso de la energía: una alta dependencia de los hidrocarburos (cuyo consumo representa cerca del 70% y crece en términos absolutos) y de la electricidad (alrededor del 25%). Por sectores, el uso más intenso corresponde al transporte, que consume aproximadamente el 60% de la energía comercial. La electricidad se mantiene concentrada en plantas hidroeléctricas, pero mostró altas proporciones de generación a partir de hidrocarburos en 2011 (10%) y 2012 (9%).

Aguas residuales se convierten en uno de los principales desafíos ambientales

Por varios años este Informe ha advertido que Costa Rica presta poca

atención al problema de la descarga de aguas residuales a los cuerpos hídricos. Lo que la población devuelve, luego de aprovechar el agua, es un volumen significativo de contaminantes que se descargan directamente en los ríos. En el país el saneamiento básico cubre al 99% de la población. De ese total, el 72% hace uso de tanques sépticos, un 25% descarga en alcantarillas o cloacas, un 2% utiliza letrinas y menos de un 1% la fosa biológica. Esta tendencia se mantiene con muy leves cambios desde hace varias décadas, aunque según el Laboratorio Nacional de Aguas del AyA, la expansión del uso de tanques sépticos se detuvo en 2011 y descendió en 2012 (Mora et al., 2013). Esto significa que ha crecido la red de alcantarillado sanitario como sistema de recolección de aguas residuales.

Ahora bien, la reducción en el uso de tanques sépticos no necesariamente implica que se está dando más tratamiento a las aguas residuales; se recolecta más volumen, pero este se sigue lanzando a los ríos de forma cruda. El proceso para la adecuada disposición de aguas residuales consiste en recolectar mediante alcantarillado sanitario y dar tratamiento en plantas, previo a su descarga. Un esfuerzo en este sentido se ha venido realizando a través del “Proyecto de mejoramiento ambiental

del área metropolitana de San José”, pero hasta ahora su cobertura es baja. Es habitual la infiltración o vertido de las aguas que salen de las plantas en los cuerpos receptores: lagos, ríos y el mar. Esto sugiere que la ampliación de la red de alcantarillado sanitario efectuada en 2012 pudo haber aumentado el caudal de descarga de aguas sin tratamiento en los ríos.

Estudios del ITCR, la UCR y la UNA advierten sobre el aumento de la carga orgánica y la presencia de metales pesados, químicos y otros contaminantes en los ríos de la Gran Área Metropolitana y zonas periféricas (CGR, 2013a), principalmente en áreas de constante crecimiento demográfico. Esto sucede en el contexto de un desarrollo urbano desordenado, sin adecuadas regulaciones en la materia y con lentos avances en el mejoramiento de la infraestructura (Angulo, 2013).

Por años diversas instituciones han venido alertando sobre la presencia de contaminantes químicos y orgánicos en las aguas residuales que llegan a los ríos, entre ellas las universidades públicas, el ICE, la CNFL, la ESPH y organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, una de las limitaciones para avanzar en este ámbito es que en la oferta académica del país no existe la carrera de Ingeniería Sanitaria, y dado que la única opción es estudiarla en el extranjero, el acceso a la especialización en esa área es muy restringido (Angulo, 2013).

Conservación: el país comienza a mirar hacia el mar

En 2012, en términos generales, las tendencias en materia de conservación fueron similares a las observadas en años anteriores. El área protegida no se modificó, pero fueron particularmente relevantes los esfuerzos emprendidos para sentar las bases de la gestión de las zonas marina y costera (cuadro 1.5). Impulsado además por una presión importante y sostenida del sector ambientalista local (Mug, 2013), en 2011 el Poder Ejecutivo conformó la Comisión Presidencial de Gobernanza Marina, con el encargo de recomendar las acciones necesarias para mejorar

el desempeño del país en este ámbito. También se inició la conformación del Viceministerio de Aguas y Mares, en el Minae, y se creó el Consejo Nacional del Mar (Conamar), instancias que se consolidaron en 2012.

En forma paralela a los esfuerzos convencionales de conservación, se han venido creando otras alternativas para la protección de los recursos naturales asociados a la zona marina, en especial los pesqueros. Entre ellas están las áreas marinas de pesca responsable (AMPR), una propuesta de manejo que involucra de manera directa a las comunidades de pescadores, y cuya aprobación y administración están a cargo del Incopescas.

En lo que concierne a la gestión institucional, el Consejo Nacional del Mar (Conamar) está revisando la ley constitutiva del Incopescas (n° 7384), con el fin de proponer reformas a su estructura y sus actividades, y valorar su capacidad para implementar el Plan Nacional de Desarrollo Pesquero y Acuícola, que se oficializó recientemente.

En este contexto, en un informe de auditoría la CGR (2012a) detectó una serie de problemas en el desempeño del Incopescas. Planteó que la institución no cuenta con un plan de mediano y largo plazo que oriente el manejo y aprovechamiento sostenible de los recursos pesqueros. También encontró que el Instituto desconoce la magnitud de la biomasa pesquera explotable, de

modo que el otorgamiento de licencias de pesca es una actividad incierta, pues se ignora el impacto que generan las autorizaciones de extracción. A pesar de ello, en 2009 el Incopescas otorgó 568 licencias (Mug, 2013). Tampoco se han publicado las tallas mínimas de captura de las especies objeto de pesca, según ordena la Ley de Pesca y Acuicultura. Finalmente, el ente contralor señaló que las vedas en el golfo de Nicoya no cubren el área necesaria para proteger las especies marinas, lo que socava el propósito mismo de su implementación. A todo lo anterior se suma la reiterada debilidad en el registro de información sobre el estado y uso de los recursos pesqueros.

Ordenamiento territorial, deuda perenne a nivel urbano y costero

En 2012 Costa Rica vivió procesos dispares en esta materia. Por un lado, el Mivah formuló la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (que se publicó en mayo de 2013) y se presentaron nuevos planes reguladores en los cantones que conforman la región Norte/Norte: Upala, Guatuso y Los Chiles, así como en Cartago, El Guarco, Paraíso y Alvarado. Pero, por otro lado, no fue posible obtener la aprobación de viabilidad ambiental de la Setena para los planes costeros y cantonales de Guanacaste, ni para el plan regional de ordenamiento territorial de esa provincia. Estos casos reflejan serias

limitaciones para concretar procesos de planificación. Además se desestimó el Plan de Ordenamiento Territorial de la Gran Área Metropolitana (Potgam), que se había planteado como alternativa al también desestimado Proyecto de Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana (Prugam), cuya elaboración requirió varios años. Esto pone al país en una situación de doble rezago: dos iniciativas, y más de una década de estudios y recursos invertidos, sin resultados concretos en cuanto a la planificación regional.

En la dimensión urbana, pese a los esfuerzos de actualización realizados en las últimas décadas, siguen vigentes el Plan GAM de 1982 y su reglamento, su zonificación y el límite de control urbano establecido en la cartografía, elementos que fueron comentados en detalle en la edición anterior de este capítulo. Aunque este Plan debió ser renovado en 2002, han pasado once años y dos propuestas de ordenamiento urbano regional sin que se haya avanzado en este campo, ni en el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Por otra parte, en la zona costera se encuentra una gran parte del patrimonio natural, turístico y productivo de Costa Rica. Sin embargo, diversas entidades y sus procedimientos administrativos ponen barreras –institucionales, legales, procedimentales y de gestión política– a los intentos por ordenar su territorio.

Según el Programa de Regularización de Catastro y Registro (conocido como Programa BID-Catastro), diversos actores consultados entre 2010 y 2011 se refieren a la Setena como un “cuello de botella” para el ordenamiento en los litorales, debido a errores conceptuales¹⁷, falta de criterios estandarizados, acciones que hacen incurrir en errores a los gobiernos locales¹⁸, incumplimiento de plazos y ausencia de profesionales en áreas clave para las evaluaciones de impacto ambiental, como Geología, Biología y Sociología (Astorga, 2013). Miranda (2013) confirma que se dan cambios de directrices que confunden a los gobiernos locales y generan atrasos.

La zona marítimo-terrestre (ZMT)

CUADRO 1.5

Hitos recientes en favor de la protección y la gobernanza marinas. 2009-2013

Fecha	Hito
2009	Establecimiento del área marina de pesca responsable (AMPR) Palito, Isla de Chira
2010	Declaración del golfo Dulce como AMPR
2011	Establecimiento del AMPR Tárcoles
2011	Creación de la Comisión Presidencial de Gobernanza Marina
2012	Creación del AMPR isla Caballo
2012	Ampliación del AMPR de Palito hacia Montero, isla de Chira
2012	Creación del Viceministerio de Aguas y Mares
2012	Creación del Consejo Nacional del Mar (Conamar)
2012	Creación de la Comisión Marina Nacional
2012	Puesta en trámite del proyecto de Ley de Navegación Acuática
2013	Aprobación y oficialización del Plan Nacional de Desarrollo Pesquero y Acuícola

muestra serios problemas en tres aspectos clave: su ocupación con concesiones aparentemente legítimas, la ocupación ilegítima y su administración por parte de las entidades públicas. En el primer caso, y de acuerdo con el Registro Inmobiliario, a mayo de 2011 en Guanacaste existían 891 concesiones y 2.361 solicitudes de concesión, mientras que en Puntarenas las cifras ascendían a 422 y 6.123, respectivamente. Las solicitudes son para usos turísticos, residencial, comercial, agropecuario y otros (centros educativos, edificios públicos y terrenos agrícolas). Se reporta una alta ocupación previa al trámite de concesión y, de hecho, la mayoría de las peticiones busca legalizar una ocupación que ya existe. En Guanacaste y Puntarenas, el 62% y el 64% de las solicitudes de concesión corresponden a espacios ya ocupados.

Además de los usos mencionados, una parte de la ZMT es administrada por otras instituciones públicas. El 17% de esa zona en Guanacaste y el 14% en Puntarenas son patrimonio natural del Estado y están en alguna de las categorías de áreas protegidas por el Sinac (Programa de Regularización de Catastro y Registro, 2011). Otras áreas están en manos del Inder, el ICT, el Ministerio de Seguridad Pública y Japdeva, entre otros. En el caso de las áreas protegidas se ha tenido que enfrentar la titulación de manglares: un estudio de antecedentes de las fincas inscritas en el Refugio Nacional de Vida Silvestre Ostional (efectuado en diciembre de 2011) evidenció que veintiséis están traslapadas con manglares y veinte con la zona pública. Además, 66 propiedades fueron inscritas de manera irregular (Fernández, 2010).

La otra situación compleja que se presenta en la ZMT es la ocupación ilegítima, en su mayoría por pobladores que se han asentado allí porque no existe plan regulador o porque están a la espera de una concesión. Ocupan zonas públicas y en muchas ocasiones áreas de patrimonio natural (como sucede en la comunidad de playa Pochote y el distrito de Paquera). Algunas personas que han logrado una concesión se encuentran con el problema de que

los terrenos fueron revalorizados como áreas turísticas, y se les asignaron precios más altos de lo que ellos pueden costear. El tema además es polémico, porque si bien el marco legal es claro y define esta ocupación como ilegal, los años de anarquía en este campo hacen que las acciones que se tomen (como los desalojos) tengan consecuencias sociales y económicas importantes para las personas y las entidades públicas involucradas.

En medio de esta compleja situación, existen herramientas para el ordenamiento costero que podrían aprovecharse mejor. El plan regulador es el instrumento obligatorio que faculta a los gobiernos locales a planificar y ordenar la ZMT bajo su jurisdicción. Asimismo, la Ley de Planificación Urbana (n° 4240) exige el ordenamiento de las propiedades privadas colindantes con esta zona. No obstante, las municipalidades tienen problemas de capacidad técnica para liderar estos procesos, a lo que se unen la escasa coordinación intra e interinstitucional y una limitada voluntad política (Miranda, 2013).

Nuevos temas acrecientan niveles históricos de protesta

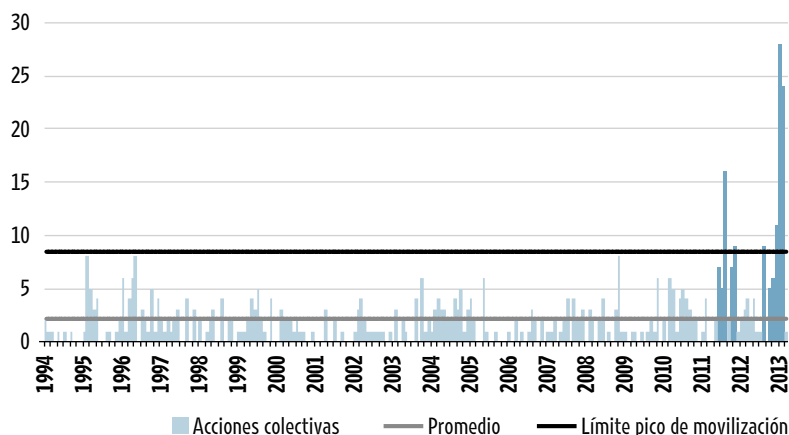
Según la base de datos sobre acciones colectivas del Programa Estado de la Nación, el 2012 fue uno de los tres

años de mayor conflictividad ambiental desde que se lleva este registro (1994). En el contexto de un año con mucha confrontación a nivel nacional (como se detalla en el capítulo 5 de este Informe), se mantuvo el elevado número de protestas por asuntos ambientales: 48 en total (34 en 2010 y 54 en 2011). Esto representa el 6% del total de movilizaciones en todos los temas. Al observar el comportamiento mensual (hasta marzo de 2013) se nota que, a lo largo de la serie de tiempo, la temática ambiental ha tenido altibajos de conflictividad con respecto al promedio, pero a partir del 2011 la intensidad de la protesta supera por mucho lo observado en los últimos diecinueve años (gráfico 1.8).

En 2012 una vez más los conflictos ambientales fueron generados por decisiones políticas de alto nivel, o bien por acciones u omisiones de entidades públicas y gobiernos locales. El Minae, el MAG y el AyA figuran como las instituciones a las que más se dirigieron los reclamos. Los temas centrales fueron la oposición al aval otorgado por la Comisión Nacional de Bioseguridad del MAG para la siembra de productos transgénicos, la lucha contra la minería a cielo abierto y el maltrato animal. Cabe destacar que la invasión de propiedades, públicas o privadas, que usualmente aporta poco al total de

GRAFICO 1.8

Número de acciones colectivas sobre temas ambientales, por mes. 1994-marzo de 2013



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de acciones colectivas.

acciones colectivas, experimentó un significativo aumento, producto del mayor número de conflictos por tenencia de la tierra (Ramírez, 2013). También se mantienen presentes asuntos que aún están por resolverse, como las discusiones por la Ley de Contingencia Eléctrica (expediente 18093) y la Ley para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico (expediente 17742).

Finalmente, los actos de corrupción y los posibles impactos ambientales denunciados durante la construcción de la denominada “trocha fronteriza”, en la zona aledaña al río San Juan, y el proyecto de construcción de una refinería en Limón con financiamiento del Gobierno de China, se sumaron a la lista de los principales temas generadores de conflicto en 2012 e inicios del 2013.

Conflicto por tenencia y ocupación de tierras protegidas: una aproximación

Uno de los principales conflictos en las áreas silvestres protegidas (ASP) es su delimitación, debido a que, en muchos casos, las leyes o decretos contienen puntos mal ubicados o coordenadas incorrectas, por errores en la transcripción del texto o en la fijación de los límites. Esto último es producto de metodologías e instrumentos tecnológicos poco precisos, falta de verificación de campo y uso de cartografía a escala 1:50.000, que carece de exactitud en la definición de los espacios. Los desaciertos en este campo generan tensiones a los responsables de la gestión, por conflictos que suelen prolongarse por años y finalmente requieren la intervención de un tercero para definir linderos. Un caso conocido es el del Refugio Nacional de Vida Silvestre de Ostional, cuyos límites se precisaron veinticinco años después de su creación, mediante la intervención de la Procuraduría General de la República (PGR, 2008).

Otro problema es el traslape entre ASP y territorios indígenas o asentamientos del Inder (antiguo IDA). Cuando dos o más ASP se encuentran sobrepuestas, si bien hay confusión en cuanto a la normativa que las rige, el problema no es complejo, pues la

administración corresponde a la misma entidad (el Sinac). Pero cuando el traslape se da entre una ASP y un territorio indígena o un asentamiento campesino, surgen graves conflictos por la tenencia de la tierra. Dado que se trata de regímenes jurídicos totalmente distintos, se genera incertidumbre sobre la situación legal de los pobladores de la zona en traslape. En consecuencia, hay tensión y deterioro de las relaciones interinstitucionales, en detrimento de la gobernanza de las ASP (Miranda, 2013). Un caso, entre muchos, se ubica en la península de Osa: la Reserva Forestal Golfo Dulce, el Asentamiento Osa Forestal administrado por el Inder, el Parque Nacional Corcovado y el territorio indígena Guaimí de Osa comparten territorios, pero tienen regímenes jurídicos contrapuestos.

Por otra parte, en la mayoría de las ASP existen conflictos por la ocupación y tenencia de la tierra que han escalado con los años. Hay poblaciones cercanas a las ASP que perciben al Minae como un “enemigo”, o un obstáculo para el mejoramiento de sus condiciones de vida. En esos territorios coexisten propietarios, poseedores y ocupantes, pero las soluciones dependen de la categoría de manejo establecida y sus características. Si bien en muchos casos la normativa es clara, en el terreno la gestión se lleva a cabo sin las herramientas tecnológicas adecuadas y sin el personal técnico necesario para cumplir los objetivos de creación de las ASP (Miranda, 2013). Un ejemplo de lo anterior es, nuevamente, el Refugio Nacional de Vida Silvestre Ostional, que fue creado como refugio mixto, pero se encuentra en la zona marítimo-terrestre, por lo que no se permite la propiedad privada ni ningún tipo de ocupación. Además de esta contradicción, el Refugio se constituyó sobre un territorio habitado casi en su totalidad por ocupantes con propiedad inscrita y ocupantes con permisos de uso otorgados por las municipalidades y el Sinac.

Además, la falta de coordinación entre las organizaciones ha llevado a que se titulen los humedales y manglares, aunque sean zona pública, o bien a que los gobiernos locales los

otorguen en concesión. Un ejemplo representativo es el Humedal Nacional Térraba-Sierpe, sitio Ramsar, donde el IDA (hoy Inder) entregó títulos de propiedad a poseedores en el asentamiento “Hacienda Sierpe”. El mapa catastral muestra que en el Registro Inmobiliario hay cuatro fincas inscritas en esa zona.

Rezago de los municipios en el cumplimiento de la normativa ambiental

Los gobiernos locales son actores clave para la gestión ambiental. Tanto la normativa municipal como la nacional les otorgan importantes competencias en esta materia, que van desde aspectos puntuales como el manejo de residuos o la limpieza de zonas públicas, hasta asuntos de alta complejidad y grandes implicaciones, como el ordenamiento del territorio.

En 2012, y por tercer año consecutivo, la Contraloría General de la República midió el índice de gestión municipal (CGR, 2013b) que está compuesto por 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. En términos generales, la calificación promedio fue superior a la de 2010 y 2011, con 55,1 de un total de 100 puntos. La Municipalidad de San Rafael de Heredia obtuvo la mejor calificación (81,3) y en el extremo opuesto se ubicó la Municipalidad de Guatuso (31,3).

La mayor dificultad que enfrentaron los gobiernos locales fue la gestión de desarrollo ambiental. Pese a registrar un aumento en el puntaje promedio con respecto a 2010 y 2011, este eje mantuvo la calificación más baja con respecto a los otros ámbitos examinados (40,7). En él se evalúan los servicios de recolección, disposición y tratamiento de los residuos, así como el aseo de vías y sitios públicos. El aspecto más débil es la limitación que enfrentan los municipios para lograr la sostenibilidad de estos servicios, dado que no logran recaudar los ingresos que necesitan para atender los gastos asociados.

Como complemento a este esfuerzo de la CGR, y con el fin de contribuir en la construcción de nuevas herramientas para conocer y medir el estado de la gestión ambiental en el país, el Programa Estado de la Nación realizó un ejercicio de clasificación cantonal, a partir de la información disponible sobre el desempeño de los municipios en este ámbito. El supuesto inicial es que los gobiernos locales deben contar con algunos instrumentos básicos establecidos en la normativa ambiental, entre ellos el plan regulador cantonal y los mandatos estipulados en Ley de Gestión Integral de Residuos (o Ley GIR).

A partir de lo anterior, se creó una tipología de cantones que combina un indicador de acatamiento normativo (basado en estos dos instrumentos) con

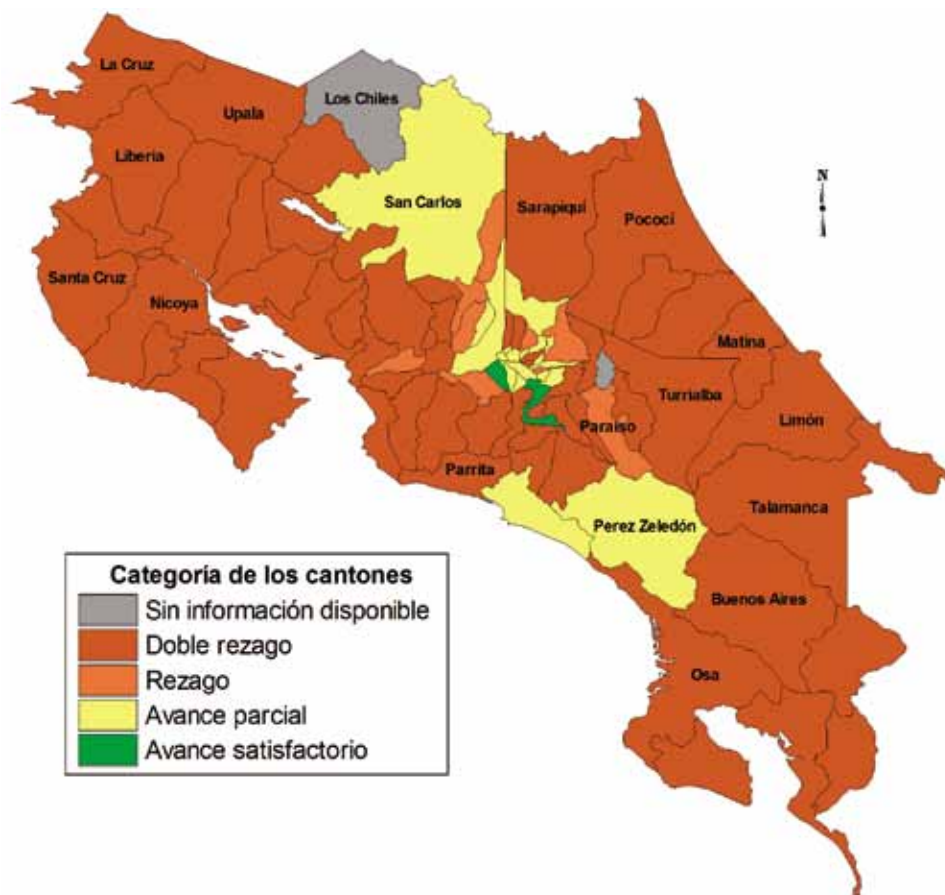
el puntaje obtenido en el eje ambiental del índice de gestión municipal (IGM) que mide la CGR. Como se señaló antes, este último considera tres áreas: recolección de residuos, depósito y tratamiento de los mismos, y aseo de vías y sitios públicos¹⁹. El IGM valora el cumplimiento de las obligaciones que la normativa asigna a los gobiernos locales y está diseñado de manera que la cantidad de recursos administrados por cada ayuntamiento no sea un elemento determinante de los resultados de la evaluación (CGR, 2012b).

Los puntajes muestran que la mayoría de los municipios se encuentra en una situación desfavorable (mapa 1.1). En total 52 cantones (64%) se ubican en la categoría de “doble rezago” y, de ellos, 35 tienen valores bajos en

ambos indicadores. En las provincias de Guanacaste y Limón prácticamente todos los cantones exhiben “doble rezago”. En la categoría “con rezago” están ocho cantones que registran un puntaje alto en uno de los indicadores, y bajo en el otro. En la categoría de “avance parcial” se ubican cantones que en su mayoría pertenecen a la GAM y que tienen un puntaje medio en el eje ambiental del IGM; además, ocho de los diecisiete municipios con “avance parcial” se han acogido a normativa de tipo regional (Plan GAM) o poseen planes urbanos parciales (la mayoría desactualizados). En la categoría de “avance satisfactorio” tan solo se identifican Santa Ana y Desamparados, con el eje ambiental del IGM por arriba de 70 y un nivel de acatamiento superior a 8.

MAPA 1.1

Avance de las municipalidades en el cumplimiento de normativa para la gestión ambiental. 2012



Nota: Para los cantones de Montes de Oro, San Mateo, Siquirres y Talamanca no se cuenta con la información sobre la Ley GIR, sin embargo la carencia de esta información no afecta el resultado.

Fuente: Elaboración propia con datos de las municipalidades y CGR, 2013b.

RESUMEN DE LOS CAPÍTULOS DE SEGUIMIENTO

Fortalecimiento de la democracia en 2012

Síntesis del capítulo

Una serie de eventos acaecidos en 2012 profundizó las debilidades del sistema político costarricense. En el Poder Ejecutivo persistieron la inestabilidad del Gabinete y los problemas de conducción política, mientras la confianza ciudadana registraba su nivel más bajo de las tres últimas décadas. El Legislativo trató de redefinir su relación política con el Judicial, al pretender la no reelección de un magistrado y, con ello, hacer un llamado de atención a la Corte Suprema de Justicia. Esa situación generó un conflicto abierto, una inédita marcha de los funcionarios judiciales y fuertes manifestaciones de la opinión pública. El saldo de estos hechos, en términos de las relaciones entre ambos poderes, fue negativo, y de mantenerse puede comprometer la independencia judicial y minar la legitimidad del Congreso.

Por primera vez desde que existen registros sobre el tema, el país vive un prolongado episodio de conflictividad social que, a diferencia de otras ocasiones, no se redujo con la llegada de un año electoral. Ello dio lugar a un cambio en el perfil de la movilización ciudadana: se pasó de cortos períodos de alta intensidad en la protesta (“picos”), a un período más largo (episodio) con niveles sostenidos de conflictividad.

A pesar de este panorama, no todo se ha deteriorado en el sistema político. En la Asamblea Legislativa mejoraron los principales indicadores de desempeño, luego de que el oficialismo, a

través de una coalición de partidos, retomara el control del Directorio: la legislación aprobada fue más pertinente y se redujo la proporción de leyes que amplían derechos e imponen obligaciones al Estado, sin proveer el respectivo financiamiento. En el Poder Judicial, aunque no hubo progresos generalizados, tampoco se reportan retrocesos significativos. Siguen dándose resultados positivos en algunos ámbitos, como el alto grado de cumplimiento de las sentencias de la Sala Constitucional, y problemas en otras áreas, como la congestión de expedientes en algunas materias judiciales.

Nueva información recabada para este capítulo permite precisar el análisis sobre los componentes básicos del sistema político e identificar otros desafíos de la institucionalidad democrática. Hoy se puede afirmar con mayor certeza que el deterioro de la representación política no solo es producto de la interacción entre partidos, lo que se denomina “sistema de partidos”, sino también de la debilidad de las estructuras internas de esas agrupaciones y sus pobres vínculos con la sociedad. Con este nuevo conocimiento cabe preguntar: ¿qué clase de liderazgos se están gestando dentro de esas estructuras? y ¿cuál es la calidad de la representación política que pueden garantizar los partidos dadas sus reducidas bases sociales?

Este Informe también reseña un estudio sobre la Asamblea Legislativa y su vinculación con la ciudadanía, desde el

punto de vista de las leyes que, a juicio de esta última, requiere el país. Sus hallazgos sugieren que, ante la población, el Congreso se desenvuelve en un escenario “pierde-pierde”: si aprueba legislación cercana al sentir de la opinión pública su esfuerzo es poco reconocido, pues se entiende que está cumpliendo con su deber y, por tanto, los logros abonan poco al fortalecimiento de su legitimidad. Y si no la aprueba, es señalado por su desconexión con las necesidades e intereses de la sociedad. Esta situación abre nuevas áreas para el análisis de la gestión legislativa y la legitimidad institucional.

En el ámbito político-electoral, los acontecimientos de 2012 y parte de 2013 dibujan un escenario poco alentador para los comicios de 2014. El fuerte deterioro en los pilares de la cultura política costarricense da lugar al contexto más desfavorable para una elección desde que existen registros sobre el tema, situación que acentúa la fragilidad del mandato que saldrá de las urnas y la incertidumbre sobre el rumbo del país. Y los partidos políticos, protagonistas de la contienda, dan prioridad al trabajo estrictamente electoral, abandonando así otras funciones básicas en democracia (formación ideológica y de liderazgos, por ejemplo).

En conclusión, la costarricense es una democracia madura con problemas endémicos que la están afectando severamente. El próximo Gobierno –sea cual sea– deberá prever que desde el inicio tendrá un reducido margen

de acción. En el desarrollo de su proyecto político enfrentará la profunda desconfianza ciudadana, los problemas objetivos que heredarán de la presente administración y a organizaciones partidarias –incluida la suya– con débiles fundamentos para ejercer su función de agregar intereses y renovar liderazgos con un fuerte arraigo social.

Principales hallazgos

- El proceso electoral 2013-2014 se desarrolla en el contexto político más desfavorable desde que se tienen registros. En él convergen los débiles vínculos entre la ciudadanía y los partidos políticos (desalineamiento partidario), el desinterés de amplias regiones del país en la participación electoral (desalineamiento electoral) y un agudo incremento de la insatisfacción ciudadana con la democracia, sus instituciones y la gestión del Gobierno.
- Los problemas de representación política no solo son producto de las deficiencias del sistema de partidos –la interacción entre ellos– sino también de las débiles estructuras internas de las agrupaciones políticas y sus pobres vínculos con la sociedad.
- El análisis de los programas de gobierno presentados en los comicios nacio-

nales de 2010 muestra que, en general, los partidos no tienen propuestas específicas para la solución de los problemas nacionales: el 53% de los objetivos formulados en esos documentos no fue acompañado por políticas concretas para su consecución.

- Dos terceras partes de las leyes aprobadas durante el año legislativo 2012-2013 concedieron o ampliaron derechos de la ciudadanía, y generaron nuevas obligaciones para el Estado. Sin embargo, el 53% de ellas carece de sustento económico para su debido cumplimiento.
- Por primera vez se realizó un inventario de los mecanismos de coordinación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Existen al menos veintisiete canales –formales e informales– para las relaciones entre ambos. Imperan los que se activan por decisión política (18) sobre los que dictan los procedimientos establecidos (9).
- El 2012 marcó el “pico” de mayor intensidad en la protesta ciudadana, con 781 acciones colectivas, y además forma parte del episodio de conflictividad social más largo de los últimos diecinueve años: veintidós meses continuos con altos niveles de protesta ciudadana (de junio de 2011 a marzo de 2013).

- Por primera vez en la historia la Asamblea Legislativa votó en contra de la reelección automática de un magistrado de la Corte Suprema de Justicia. Este hecho suscitó un conflicto entre ambos poderes, que trascendió a la opinión pública y puso en el centro del debate la independencia del Poder Judicial con respecto a intereses político-partidarios.

Novedades del capítulo

- Se amplía el período de estudio de las acciones colectivas, de enero de 1994 a marzo de 2013, y se comparan los “picos” de protesta ciudadana.
- Se presenta un análisis de las actitudes ciudadanas con respecto a la democracia y el clima electoral con base en el estudio de opinión pública *Barómetro de las Américas*, de la Universidad de Vanderbilt, Estados Unidos.
- Se estudia la organización y funcionamiento de los partidos políticos, con base en sus estatutos y una ronda de entrevistas a sus líderes en todo el país.
- Se analiza la oferta electoral contenida en los programas de gobierno que presentaron las agrupaciones políticas para los comicios de 2010.

CUADRO 1.6

Valoración de algunos indicadores políticos por su desempeño nacional^{a/}.2012

Aumenta	Se mantiene estable	Se reduce
■ Porcentaje de legislación que reconoce derechos y crea obligaciones estatales (“promesa democrática”) sin sustento económico ■ Duración promedio de la aprobación de leyes ■ Aprobación de leyes con amplio consenso en la opinión pública (pertinencia de la legislación) ■ Cantidad de legislación aprobada en una tercera legislatura ■ Desalineamiento partidario (personas que no simpatizan con ningún partido) ■ Conflictividad social ■ Casos activos en el Poder Judicial	■ Brecha entre oferta y demanda legislativas ■ Alto cumplimiento de las sentencias de la Sala Constitucional	■ Casos ingresados al Poder Judicial ■ Productividad por juez ■ Apoyo al sistema político

a/ El desempeño se valora comparando el valor registrado por el indicador en el 2012, con la tendencia observada en el período 2000-2011.

- Se realiza un estudio sobre las principales propuestas de reforma del Estado elaboradas en el país durante los últimos veintitrés años.
- Se presenta un primer inventario de los mecanismos de control y colaboración entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Contexto político desfavorable para la competencia política

El proceso electoral que culminará en febrero de 2014 tiene lugar en un contexto particularmente desfavorable para la competencia política. La dificultad surge por el deterioro que exhibe el sistema político en su capacidad de gestionar la competencia electoral. La campaña 2013-2014 inicia en momentos en que convergen débiles vínculos entre ciudadanos y partidos (desalineamiento partidario), un severo desalineamiento electoral que “desengancha” a amplios territorios de la participación en las elecciones, un fuerte aumento de la insatisfacción ciudadana con la democracia, sus instituciones y la gestión de gobierno, y partidos que enfrentan cuestionamientos por irregularidades en su financiamiento. Si estos factores pudieran visualizarse como un panel de indicadores, en años recientes todos mostrarían evoluciones preocupantes desde el punto de vista del interés y la participación ciudadana en un proceso democrático básico.

El desalineamiento partidario ha sido muy fuerte durante las últimas dos décadas. Ocho meses antes de las elecciones nacionales de febrero de 2014, y por segundo proceso electoral consecutivo, cerca de la mitad de las y los ciudadanos afirma no tener una simpatía partidaria. En junio de 2013 (fecha de la última medición disponible de la serie de estudios de opinión pública de Unimer-La Nación, al cierre de edición de este Informe), la proporción de electores que no se habían adherido a ningún partido llegó a 47%. Este porcentaje es ligeramente inferior al 54% reportado cuatro años atrás, en mayo de 2009.

La situación actual contrasta fuertemente con la prevaleciente a inicios de

la década de los noventa, cuando regía el bipartidismo. En aquella época más del 90% de la población simpatizaba con el PLN o el PUSC. Los votantes que no estaban adscritos a alguna de estas agrupaciones, incluso antes de que iniciara el proceso electoral, no representaban más del 10%. En concreto, en 1993, un año antes de los comicios, las simpatías por el PLN y el PUSC de manera agregada promediaban el 94% de las personas consultadas. Un 4% no simpatizaba con ningún partido y menos del 2% de la población dijo simpatizar con un partido distinto a los dos mayoritarios.

La erosión empezó a manifestarse en el proceso de 1997-1998. Un año antes de esas elecciones presidenciales, las simpatías hacia el PLN y el PUSC bajaron de manera agregada al 67% en promedio, frente a un 31% de personas que no simpatizaban con ningún partido. Luego de un intervalo durante la campaña de 2001-2002, cuando surgió el PAC como nuevo partido, el escenario de alto desalineamiento electoral se afincó a partir de 2003.

Además de distanciarse de los partidos, la ciudadanía se está alejando de los centros de votación. Ese desalineamiento electoral se observa en vastas áreas del territorio donde se registran niveles muy bajos de participación en los comicios. Desde las elecciones nacionales de 1998, la asistencia a las urnas de las y los costarricenses ha oscilado entre 65% y 70%. Para un país cuya legislación no prevé sanciones a la abstención electoral, este nivel de participación es relativamente elevado. No obstante, es una proporción muy inferior a la registrada en el último tercio del siglo XX, cuando el ejercicio efectivo del sufragio se situó alrededor del 80%.

Una de las consecuencias de este fenómeno, que ha sido poco analizada, es el surgimiento de “ecologías del voto” que han creado enclaves de alta participación, rodeados por vastas zonas de baja participación. En otras palabras, los partidos se enfrentan a un “país político” mucho más pequeño que las dimensiones reales del territorio nacional. Las y los ciudadanos de ese

país político (o politizado) están fuertemente involucrados en la competencia electoral, mientras que en las áreas restantes las personas están “desenganchadas” de este proceso democrático básico, pues tienen una participación mínima.

La participación electoral es mayor en el centro del territorio, en una versión “ampliada” del Área Metropolitana que se extiende de oeste a este desde San Ramón hasta Paraíso, y en un pequeño conglomerado de juntas receptoras de votos en Nandayure y Hojancha, asociado a la presencia de población longeva. En cambio, las zonas de muy baja participación se ubican en las áreas periféricas, fundamentalmente en zonas costeras y limítrofes.

El escenario de desalineamiento electoral y partidario antes descrito se combina con un fuerte aumento de la insatisfacción con la democracia y sus instituciones. Todos los indicadores disponibles sobre este tema muestran los valores más bajos desde que existen datos comparables. Uno de ellos es el índice de estabilidad, que mide la proporción de individuos que tienen actitudes favorables a la democracia, es decir, aquellos para los cuales esta forma de gobierno es legítima (apoyo al sistema) y que al mismo tiempo tienen niveles altos de tolerancia política, fundamentales para la convivencia democrática en una sociedad diversa. Este indicador pasó de 66 puntos en 1980, a tan solo 27 en 2012, el valor más bajo desde que se comenzó a llevar este registro, en 1979.

A todos estos factores se suma el hecho de que las principales agrupaciones que participan en la campaña de 2013-2014 enfrentan investigaciones, incluso en sede judicial, por el mal manejo de sus finanzas en los comicios de 2010. Estos cuestionamientos evidencian sus problemas para cumplir con la legislación electoral y refuerzan su mala imagen ante la ciudadanía: en 2012 obtuvieron un promedio de 31,5 puntos, en una escala de 0 a 100, de confianza ciudadana (Alfaro, 2013). Pero además introducen un elemento de incertidumbre, pues algunos de los líderes en competencia pueden ser enjuiciados y eventualmente condena-

dos, o un partido puede ver dañada su reputación a raíz de nuevas revelaciones o la apertura de nuevos procesos.

Partidos políticos muestran debilidad organizativa y programática

Los partidos políticos son actores cruciales en los regímenes democráticos. Como afirmó Schattschneider (1942), “las democracias modernas son impensables sin partidos políticos”, y Bryce (1921) incluso fue más allá, al manifestar que los “partidos son instituciones inevitables, dado que nadie ha mostrado cómo podría funcionar un gobierno representativo sin partidos políticos”. En tal sentido, para la democracia costarricense es vital fortalecer las agrupaciones políticas y, para ello, en primera instancia, es necesario conocer sus características organizativas y su funcionamiento. Esta sección brinda nueva información a este respecto.

En el proceso electoral de 2013-2014 participan agrupaciones políticas muy debilitadas, con escasa consistencia orgánica y antecedentes programáticos de alcance reducido. A ello hay que agregar procesos de desnacionalización electoral, que pueden dificultar la representación política responsable de los próximos gobiernos.

Al analizar la estructura organizativa definida en los estatutos de los partidos, se observa que la gran mayoría carece de instancias con la capacidad necesaria para promover la acción política de manera coordinada con las instancias de dirección partidaria. En general, las agrupaciones inscritas a nivel nacional exhiben una pobre organización, más allá de la estructura mínima que exige el Código Electoral.

Según su tamaño, los partidos se pueden clasificar en tres grupos. El primero es el de los que cuentan con estructuras más amplias, organizadas en torno a dos instancias: una de dirección partidaria y renovación de órganos internos, como las asambleas (nacional, provincial y cantonal) y los tribunales (elecciones, ética y de alzada), y otra de acción política, que articula una red sectorial y territorial para la coordinación

de lineamientos y objetivos político-electorales, incluyendo la celebración de los congresos, que tienen distintos nombres según el partido, pero que en la mayoría se conocen como congresos ideológicos. En este grupo se ubican el PLN, el PUSC, el Frente Amplio (FA) y el PAC. Los cuatro tienen los dos tipos de instancias, con atribuciones y objetivos expresamente definidos en los estatutos.

El segundo grupo es el de los partidos de tamaño intermedio. Aunque tienen la estructura básica establecida en el Código Electoral y, además, instancias de acción política, la definición de estas últimas es muy sucinta; en general los estatutos se limitan a nombrarlas, sin darles un mandato claro ni dotarlas de funciones y atribuciones específicas. Estos son los casos de los partidos Movimiento Libertario (ML), Alianza Patriótica (PAP) e Integración Nacional (PIN).

El tercer grupo lo constituyen los partidos que tienen una organización mínima. Sus estatutos son casi un fiel reflejo de la estructura básica de dirección partidaria estipulada en el Código Electoral. Las instancias de acción política creadas por estatuto son mínimas y no tienen una relación clara con el resto de la organización. Son los casos de los partidos Renovación Costarricense (PRC) y Accesibilidad sin Exclusión (PASE).

Asimismo, las agrupaciones políticas inscritas para competir en el plano nacional tienen, en la práctica, un alcance reducido. Al analizar su quehacer en tres de las funciones centrales de los partidos en democracia –con base en entrevistas a sus líderes, excepto en Alianza Patriótica e Integración Nacional, de los cuales no se obtuvo respuesta– se constató que, pasadas las elecciones, sus estructuras se achican y buena parte de sus instancias se desactiva (cuadro 1.7). Se limitan a mantener la sede central –cuando existe–, sufragar los gastos operativos básicos y organizar actividades aisladas que por lo general se realizan en el Valle Central (Gómez-Campos et al., 2013).

Finalmente, los programas de gobierno que los partidos ofrecen a los votan-

tes carecen de políticas concretas para resolver los problemas identificados por ellos mismos. Esta deficiencia en la función electoral coincide con otra debilidad: se asignan pocos recursos al pensamiento y la formación político-partidaria. En 2010, los nueve partidos inscritos a nivel nacional plantearon 282 propuestas programáticas en 21 áreas temáticas. Éstas contenían 2.406 objetivos políticos, pero en el 53% de ellos no se precisó la ruta de acción específica para su cumplimiento. Hubo diferencias significativas entre partidos. El PASE y el PAC lograron mayor concreción en sus propuestas, con menos de un 25% de objetivos que no fueron acompañados por políticas. En las demás agrupaciones el balance fue negativo, con niveles particularmente altos en el PLN, el FA y el PRC, en los que la falta de políticas superó las tres cuartas partes de los objetivos. El Partido Alianza Patriótica se quedó en el nivel más general, pues no propuso ni una sola política para alcanzar sus objetivos.

Congreso mejora desempeño y retorna a niveles promedio

En términos de desempeño, la legislatura 2012-2013 ha sido la mejor en los tres años transcurridos desde que inició funciones el Congreso en su conformación actual. Vale anotar que también fue el año que el oficialismo, a través de una coalición de partidos, retomó el control del Directorio Legislativo.

En efecto, durante ese período no solo se promulgó una gran cantidad de legislación sobre desarrollo humano, sino que se redujo el número de leyes en las que hay “promesa democrática sin sustento económico” y se observó mayor relación entre la normativa aprobada y los temas señalados como prioritarios por diversos sectores de la opinión pública. Estos resultados pusieron al Congreso, otra vez, cerca de los valores promedio en los indicadores que se utilizan para evaluar su quehacer. No obstante, también hay que apuntar que no hubo cambios sustantivos con respecto a la tendencia de los últimos veinte años. El desempeño en la legislatura 2012-2013 fue mejor que

CUADRO 1. 7

Desempeño de los partidos políticos costarricenses en sus tres funciones centrales. 2012-2013

Función	Variable	Indicador	Partido político						
			PLN	PAC	PUSC	ML	PASE	FA	PRC
Socialización política	Registro de militancia ^{a/}	Registro formal de militantes							
		No hay	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Contribuciones de militancia	Contribución obligatoria							
		Contribuciones selectivas	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Reclutamiento de militancia	A través de militancia activa	✓	✓		✓			✓
		Actividades abiertas y publicidad	✓					✓	
		Casos aislados o no hay del todo			✓		✓		
	Mecanismos de formación ideológica	Continuos y centralizados							✓
		Intermitentes y descentralizados	✓	✓	✓	✓		✓	
		No hay					✓		
Agregación de intereses	Vinculación predominante de organizaciones	Trabajadores						✓	
		Empresariales	✓			✓			
		Religiosas							✓
		Sectoriales					✓	✓	
		Casos aislados		✓	✓				
	Actividades frecuentes del partido	Académicas y políticas	✓	✓	✓				
		Culturales						✓	
		Casos aislados o no hay del todo				✓	✓		✓
Electoral	Instancia de mando partidario en elecciones	Comando de Campaña	✓					✓	✓
		Híbrido: Comité Ejecutivo y Comando de Campaña		✓	✓	✓			
		Comité Ejecutivo mantiene el mando					✓		
		Principal rubro de gasto electoral							
		Publicidad		✓	✓	✓	✓	✓	✓
		Transporte	✓						

a/ Incluye a toda la militancia del partido desde la base, y no solo a quienes ocupan un puesto dentro de la organización partidaria.

Fuente: Gómez-Campos et al., 2013.

el de los dos años anteriores, pero no muy diferente de los valores promedio.

Uno de los componentes que refleja saldos positivos es la potencia de la demanda legislativa, entendida como la intensidad con que la opinión pública solicita la aprobación o rechazo de una ley. Este indicador brinda información para estimar el costo político que representaría para el Congreso alejarse de manera sistemática de iniciativas que suscitan amplios consensos en la opinión pública.

En términos globales, la legislatura 2012-2013 fue congruente con la potencia de la demanda, pues aprobó tres de las cinco leyes más reclamadas por la opinión pública, a saber, la Ley de Tránsito, la reforma a varios artículos del Código Penal para revertir los

efectos de la llamada “Ley Mordaza” –aprobada al inicio de esa misma legislatura– y la “Ley de interpretación auténtica de la Ley de Incentivos para los Profesionales en Ciencias Médicas”. Las dos leyes no atendidas por el Congreso fueron la reforma al Reglamento Legislativo, que se mantiene como una de las solicitudes más reiteradas de la opinión pública, y una reforma al Código Electoral en aspectos relacionados con el financiamiento político.

De las ocho leyes más importantes aprobadas durante el año en estudio, solo en dos la Asamblea Legislativa se apartó del clamor social que promovía su rechazo: la “Ley de regulaciones especiales sobre la aplicación de la ley de impuesto sobre bienes inmuebles,

para terrenos de uso agropecuario” y la modificación del Código Penal que dio origen a la “Ley Mordaza”.

Primer inventario de mecanismos de control y colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo

Para este Decimonoveno Informe, por primera vez se realizó un inventario de los mecanismos de control y colaboración que norman la vinculación entre los poderes Ejecutivo y el Legislativo. Éste se hizo con base en la Constitución Política y el Reglamento de la Asamblea Legislativa, que contienen las reglas esenciales en esta materia, complementados por mecanismos informales que se usan en la cotidianeidad de la relación entre ambos poderes²⁰ (Alfaro y Zúñiga, 2013).

Los mecanismos identificados pueden clasificarse de acuerdo con su naturaleza (formal o informal), su modo de activación (por procedimiento o por acción política), o bien por el efecto que generan entre los poderes (control o colaboración).

El inventario indica que existen al menos veinticuatro mecanismos de vinculación formal y tres vías informales. De los primeros, nueve se ponen en marcha de manera predeterminada por el procedimiento legislativo y los restantes quince se activan por decisión política, ya sea para la negociación o la reacción, cuando alguno de los miembros del Ejecutivo o el Legislativo así lo determina. Los tres mecanismos informales operan como resultado de una decisión política.

Un examen más detallado muestra el predominio de los mecanismos activados por decisión política. En tal sentido, las buenas o malas relaciones entre ambos poderes están directamente asociadas a la voluntad política y la forma de utilizar los mecanismos, y no solo a la calidad de estos últimos.

En síntesis, esta primera aproximación da cuenta de que la vinculación entre el Legislativo y el Ejecutivo ocurre más por iniciativa de los actores involucrados y menos por vías procedimentales. La primera puede darse o no, las segundas se dan con regularidad. En consecuencia, la responsabilidad y la prudencia en el uso de los mecanismos existentes condicionan, en buena medida, el resultado de las relaciones entre ambos poderes.

Intensidad de la protesta en los niveles históricos más altos

El balance del 2012 con respecto a la convivencia ciudadana es positivo desde el punto de vista social, pero negativo para la legitimidad del sistema político. Positivo porque hubo una alta movilización de diversos sectores y grupos de la sociedad, los cuales se manifestaron sobre distintos temas y de modo constante. La ciudadanía costarricense muestra vitalidad y dinamismo político-social. Eso es bueno, incluso a pesar de que se expresa de manera poco coordinada y con serias fallas de

las mismas organizaciones civiles para canalizar eficientemente sus demandas. Pero es negativo para la legitimidad del sistema político –y del gobierno de turno– porque la alta movilización da cuenta de un descontento ciudadano que la institucionalidad democrática no ha logrado atender. Ese descontento, además, ha pasado de la demostración pasiva –mediante el abstencionismo y el bajo apoyo al sistema político– a la acción colectiva expresada en peticiones, huelgas, protestas y bloqueos callejeros, entre otros.

En 2012 la base de datos de acciones colectivas del Programa Estado de la Nación registró el punto de mayor intensidad de la protesta social de toda la serie histórica, con 781 movilizaciones, muy por encima de las cifras reportadas en 1995 (756) y 2004 (651). Al igual que en 2011, no hubo un hecho específico que motivara las protestas, ni tampoco una única expresión de descontento.

Adicionalmente, la misma base de datos da cuenta de que el país pasa por el episodio de conflictividad más largo, complejo y difuso de los últimos diecinueve años. Inició en junio de 2011, durante el segundo año de la administración Chinchilla Miranda, y a marzo de 2013 no había terminado. Es decir, se ha extendido de manera continua por al menos veintidós meses. Ha tenido cuatro “picos”: noviembre de 2011 (117 acciones colectivas), junio y noviembre de 2012 (107 y 92, respectivamente) y febrero de 2013 (109). En este período no ha existido un único asunto que movilice a la ciudadanía, pero sí acciones recurrentes sobre temas como el “Plan Fiscal”, la crisis financiera de la CCSS, la seguridad social en general, y los movimientos de diversidad sexual que solicitan el reconocimiento de sus derechos, entre otros.

El efecto de esta tensión entre ciudadanía y Gobierno es nocivo, pues da lugar a un escenario de conflictividad sostenida por varios meses, un gobierno con niveles de apoyo y legitimidad cada vez más bajos y una democracia que ve erosionada sus fortalezas históricas, al ser incapaz de atender con agilidad el clamor ciudadano.

No reelección de magistrado genera conflicto entre los poderes Legislativo y Judicial

El 15 de noviembre de 2012 la Asamblea Legislativa tomó una decisión histórica: por primera vez una mayoría calificada (38 votos) rechazó la reelección automática de un magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

El Congreso actuó en apego a las facultades que le otorga la Constitución Política, pero la decisión detonó un conflicto que trascendió a la opinión pública y generó una fuerte discusión, tanto sobre la validez de los argumentos planteados para la no reelección, como sobre sus efectos para la independencia del Poder Judicial y el principio de frenos y contrapesos en un Estado de Derecho. Además provocó manifestaciones que exigían revertir la decisión.

Los 38 votos a favor de no reelegir al magistrado fueron de la fracción oficialista del PLN, junto con los del ML, PRN, PRC y parte de la bancada del PUSC. Hubo doce votos en contra. Seis meses después la Sala Constitucional anuló lo actuado por los legisladores, al resolver un recurso de amparo presentado por un diputado de oposición, que demostró errores procedimentales del Congreso al tomar la decisión.

El análisis de lo sucedido debe considerar al menos dos variables: los actores y los motivos de unos y otros para apoyar o no la reelección del magistrado. Con respecto al primer punto, múltiples actores se manifestaron en contra de la decisión legislativa. Hubo fuertes reacciones del Poder Judicial, la sociedad civil, la opinión pública, organizaciones internacionales e incluso miembros del Congreso, que se materializaron en declaraciones en la prensa, una actividad de protesta con participación de artistas nacionales y una marcha liderada por autoridades de la Corte Suprema de Justicia, bajo la consigna de la independencia judicial.

Del grupo que promovió la no reelección, el jefe de la fracción oficialista fue el más beligerante. Pocas otras voces, fundamentalmente líderes del PLN y el ML, apoyaron la medida, pero sin entrar en la discusión. Ningún otro actor defendió abiertamente la decisión,

ni siquiera los demás diputados y diputadas que la votaron a favor.

Con respecto a los motivos para no reelegir al magistrado, la información disponible solo permite dar cuenta de las razones dadas a la prensa nacional por los actores involucrados en el conflicto. De un lado, el vocero del oficialismo externó una posición que puede resumirse en tres grandes argumentos: un llamado de atención al Poder Judicial por no dar justicia pronta y cumplida y extralimitarse en sus fallos, la necesidad de reivindicar al Congreso como el primer poder de la República, y la búsqueda de gobernabilidad.

Por el contrario, quienes se opusieron al voto legislativo adujeron que no existían razones de peso que justificaran la no reelección del magistrado, dadas su calidad profesional, trayectoria e independencia. Para ellos la decisión de la Asamblea Legislativa tuvo dos motivos: por un lado, fue una acción en contra del magistrado por sus fallos contrarios a los intereses políticos de distintos gobiernos, y por otro lado, hubo presiones de poderes fácticos para cambiar la conformación de la Sala Constitucional, en momentos en que aún estaba pendiente de resolución un recurso sobre un proyecto minero en el norte del país.

El balance del conflicto muestra que

prevaleció el respeto por el procedimiento y la institucionalidad democrática. El fallo de la Sala Constitucional fue acatado y el magistrado fue restituido en su puesto por ocho años más. No obstante, este episodio trajo al debate público un tema poco analizado en el país: la judicialización de la política. Esta alude a la disconformidad de otros poderes del Estado, de partidos políticos y otras organizaciones, por presuntas extralimitaciones e intromisiones del Poder Judicial en materias de carácter político, acciones que por lo general se originan en la práctica de dirimir asuntos de gobierno en instancias judiciales. Este tema será estudiado en detalle en la primera entrega del *Informe Estado de la Justicia*, cuya publicación está prevista para 2014.

Resultados dispares en política exterior

La evaluación sobre los componentes de la política exterior durante el 2012 arroja resultados disímiles en el ámbito diplomático y político, y mayoritariamente positivos en el comercial. En el primer caso destacan los aciertos en la tradicional agenda diplomática del país, especialmente en los temas de derechos humanos, desarme y seguridad. Dos hechos sobresalientes fueron la ratifi-

cación de la “Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas” y el impulso a la aprobación del Tratado sobre Comercio de Armas por parte de la ONU.

Sin embargo, a lo interno de la Cancillería persisten problemas de gestión política que incluso han sido señalados por la Contraloría General de la República. Una auditoría del ente contralor constató que los funcionarios del Servicio Exterior no siguen lineamientos claros en cuanto a la rendición de cuentas, en tanto el mecanismo de evaluación de la gestión de las embajadas y sus titulares (embajadores) no está cumpliendo sus objetivos.

En materia de comercio exterior, el país sigue por la senda de la incorporación a los principales mercados y foros comerciales del mundo. En años recientes esta estrategia se ha enfocado en el acercamiento al bloque Asia-Pacífico, América del Sur y los países árabes. No obstante, algunos de estos intereses comerciales, en particular los relacionados con China, podrían estar afectando el activismo diplomático en torno a la democracia y los derechos humanos. Específicamente en 2012, Costa Rica suscribió tratados de libre comercio con Singapur, Perú y Colombia.

Este capítulo estuvo a cargo de Jorge Vargas-Cullell y Leonardo Merino, con el apoyo de Miguel Gutiérrez, Natalia Morales, Karla Meneses, Steffan Gómez-Campos, Juan Guillermo Murillo y Karen Chacón, quienes también elaboraron los resúmenes de capítulos y la sección “Trece mitos sobre la realidad nacional”.

Las reuniones del Consejo Consultivo en que se discutieron y aprobaron el abordaje general de investigación y el texto del capítulo se realizaron el 13 de marzo y el 26 de septiembre de 2013, con la participación de Laura Arguedas, Viviana Berrocal, Margarita Bolaños, Rafael Carrillo, Luis Fallas, Rodrigo Gámez, Agustín Gómez, Milena Grillo, Gabriel Macaya, José Andrés Masís, Guido Miranda, Shirley Saborío, Roberto Salom, Anabelle Ulate, Milton Villarreal, Fernando Zumbado y Joyce Zürcher.

NOTAS

1 El coeficiente de Gini es una medida usada para cuantificar la desigualdad en la distribución del ingreso. Toma valores entre 0 y 1, donde 0 corresponde a la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y 1 corresponde a la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno).

2 Las encuestas de hogares no captan adecuadamente los ingresos que perciben los hogares más ricos del país, es decir, los ingresos promedio de los hogares del décimo decil están subestimados.

3 Se calcularon los errores de muestreo y los coeficientes de variación (o errores relativos), que indican porcentualmente el nivel de precisión de una estimación. Los resultados obtenidos están en un rango aceptable, por lo que las estimaciones son confiables estadísticamente.

4 La “vieja economía” está constituida por las actividades denominadas economía agrícola para el mercado interno, economía agroexportadora tradicional e industria tradicional. Por su parte, la “nueva economía” está conformada por las actividades catalogadas como nuevos servicios, la industria de zona franca y la economía agroexportadora no tradicional.

5 Las cuatro dimensiones consideradas son: albergue, vida saludable, conocimiento y acceso a otros bienes y servicios.

6 Las encuestas longitudinales o de tipo panel dan seguimiento a los mismos hogares y personas en varios períodos.

7 Si bien esta cifra es levemente superior a la oficial (20,6%), el margen de error de la estimación es muy bajo, por lo que los resultados son confiables estadísticamente.

8 Este análisis no incluye las distintas modalidades conocidas como “educación abierta” debido a que, si bien están dirigidas a personas con situaciones de extraedad y adultos jóvenes que abandonaron sus estudios formales, brindan herramientas que sí son reconocidas en el mercado laboral.

9 Un modelo econométrico se construye con el fin de explicar una variable en función de otras.

10 Específicamente se excluyen los productos que están dominados por los regímenes de zonas francas y perfeccionamiento activo, y que corresponden a: prendas y complementos de vestir de punto, prendas de vestir de tejido plano, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos, equipos y componentes electrónicos, equipos médicos y fotográficos.

11 Calculada como la división entre las ventas anuales y el número de empleados.

12 Tasas de interés reales cercanas al 3% y crecimiento real de la economía del 4%.

13 Se utilizó la metodología conocida como Free Disposal Hull, la cual fue desarrollada por Deprins, Simar y Tulkens (1984) y es una de las formas de medir la eficiencia del gasto. Sigue un esquema *input-output* fundado en la estimación de una frontera de posibilidades de producción. Para el estudio aquí expuesto, cuando se habla de la actividad pública los *inputs* corresponden al gasto dirigido a fomentar la producción de uno o varios *outputs*, entendidos como los resultados que el Gobierno espera obtener en indicadores específicos de desarrollo humano (Lücke, 2012).

14 Cifras reales ajustadas con la paridad del poder de compra.

15 En 2012 se inauguró en el país la primera planta de energía solar de Centroamérica y se declaró de interés público la importación, uso y distribución del gas natural licuado (GNL).

16 El Minae y el Banco de Costa Rica obtuvieron fondos de China, Japón y Corea del Sur, para otorgar créditos que permitan a los taxistas y autobuseros modernizar sus flotas. Se ofrecen tasas de interés en dólares desde 4,83% a cinco años para los primeros y desde 4,93% a siete años para los segundos. Además, a mediados de 2013 se decretó una reducción de impuestos a los vehículos híbridos-eléctricos nuevos, con el propósito de promover su introducción en el parque vehicular.

17 Setena no cumple el objetivo de la metodología de los índices de fragilidad ambiental (IFA), que es elaborar un mapa de zonificación de fragilidad ambiental que sirva de base para confeccionar una propuesta de uso de suelo (plan regulador). Esa propuesta se complementa con los estudios técnicos de evaluación de impacto ambiental de los proyectos específicos (Astorga, 2013).

18 Un ejemplo de esa situación fue el envío de un comunicado mediante el cual la Setena indicó a las municipalidades que, en presencia de una actividad, obra o proyecto de “Categoría A”, y antes de enviar los índices de fragilidad ambiental (IFA) a la Secretaría, debían realizar una audiencia pública con la participación de los desarrolladores y consultores ambientales, a fin de informar a la sociedad civil sobre la iniciativa y sus impactos (decreto 32734-Minae-S-MOPT-MAG-MEIC). Posteriormente, la misma entidad emitió una nueva directriz, para informar que lo procedente era efectuar las audiencias públicas una vez que los IFA contaran con el visto bueno de la Setena.

19 El IGM procura conocer si las municipalidades ofrecen los citados servicios y cuál es su cobertura, si la tasa que se cobra por su prestación está actualizada, y cuál es la relación entre los ingresos provenientes de las tasas y los gastos de operación de los servicios (CGR, 2012b).

20 Para identificar los mecanismos informales se realizó un taller con diputados y ex diputados, asesores parlamentarios y especialistas en la materia.