



Estado de la Nación



ESTADO DE LA NACION EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

*Un análisis amplio y objetivo
sobre la Costa Rica que tenemos
a partir de los indicadores más actuales
(2013)*

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

www.estadonacion.or.cr

303.447.286

P964V-20 Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (Costa Rica)
Vigésimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible/
PEN.---San José C.R : PEN 2014
448 páginas : ilustraciones a color. ; 28 cm. (Algunas Colecciones).

ISBN: 978-9968-806-79-4

1. DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE. 2. EQUIDAD SOCIAL. 3. POBREZA.
4. EMPLEO. 5. ECONOMÍA. 6. PARTICIPACIÓN CIUDADANA. 7. COSTA RICA
8. FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA. 9. PARTICIPACIÓN CIUDADANA
10. ARMONÍA CON LA NATURALEZA 11. SALUD 12. ENERGÍA. I. Título.

CAT MMR

Primera edición: Noviembre, 2014.

Diseño y diagramación: Erick Valdelomar / Insignia / ng.
Litografía e imprenta: E Digital ED S.A.

VIGÉSIMO INFORME

Equipo responsable

Consejo Consultivo

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

Consejo Directivo

Henninng Jensen, Monserrat Carboni,
José Andrés Masís.

Convenios marco de cooperación

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

Director a.i y Subdirector

Jorge Vargas Cullell.

Coordinador general de investigación

Leonardo Merino.

Investigadores principales

Eduardo Alonso, Lenín Corrales,
Steffan Gómez y Natalia Morales.

Equipo técnico

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

Área de Estadística

Natalia Morales, Diego Fernández,
Jennyfer León, Antonella Mazzei, Dagoberto Murillo
y Rafael Segura.

Área de Difusión

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

Área Administrativa

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

Editor

Programa Estado de la Nación.

Edición de textos y corrección

Alexandra Steinmetz, Ana Lucía Lizano.

Diseño y diagramación

Erick Valdelomar | Insignia | ng

Reconocimientos

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

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

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

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

Agricultura Orgánica (MAG), IAFA, ICAA, Icafe, ICE, ICT, Idespo, IFAM, IICE (UCR), IIS (UCR), IMAS, IMN, INA, INBio, Incae, Incop, Incopesca, Infocoop, Inisa (UCR), INS, INEC, Inamu, Inder, INVU, IRET (UNA), ITCR, Laboratorio de Aguas (ICAA), Laboratorio de Hidrología (UNA), Laboratorio de Química de la Atmósfera y de Calidad del Aire (UNA), Lanamme (UCR), MEIC, MEP, Micyt, Mideplan, MAG, Ministerio de Cultura y Juventud, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Justicia y Gracia, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Ministerio de Salud, Ministerio de Seguridad Pública, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Minaet, Mivah, MOPT, Movimiento Solidarista Costarricense, Municipalidad de San José, Oficina Costarricense de Implementación Conjunta, Oficina ISBN Costa Rica, Oficina Nacional Forestal (MAG), PANI, PNUD, Poder Judicial, Procomer, Procuraduría General de la República, Programa del Corredor Mesoamericano, Pronamype, Recope, Red Costarricense de Reservas Privadas, Registro Nacional, Riteve, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, Senara, Sepsa, Setena, SFE (MAG), Sinac, Sistema de Emergencias 9-1-1, Sugef, Sugess, Sugeval, Supen, Sutel, TSE, Tribunal Ambiental Administrativo (Minaet), Uccaep, UICN, UNED, Unesco, Unión Nacional de Gobiernos Locales, Unimer, Universidad de Costa Rica y Universidad Nacional.

Índices

Índice general

EQUIPO RESPONSABLE	3
RECONOCIMIENTOS	5
PRESENTACIÓN	21
PROLOGO AL VIGESIMO INFORME ESTADO DE LA NACIÓN	23
Un método para conocer y pensar el país	23
Este Informe	24
Errores y omisiones	25
Palabras finales	25
Palabras del director Fundador	27
CAPITULO 1	
SINOPSIS	35
Valoración general	35
Dictamen del año	35
Veinte años después	36
Fin de una época	37
Resumen de los capítulos de seguimiento	43
Equidad e integración social en 2013	43
<i>Síntesis del capítulo</i>	43
<i>Principales hallazgos</i>	43
<i>Novedades del capítulo</i>	44
<i>Se reduce proporción de personas en edades más jóvenes y crece la población adulta</i>	44
<i>Desigualdad del ingreso continúa su tendencia creciente</i>	45
<i>Sin cambios en la situación de pobreza</i>	46
<i>Pobres extremos, jóvenes e inmigrantes sufren mayor incumplimiento de garantías</i>	46
<i>Agricultura, construcción, comercio y servicio doméstico concentran trabajadores sin protección de la seguridad social</i>	47
<i>Tiempo dedicado a la producción no remunerada revela amplias diferencias por sexo y edad</i>	47
<i>Jóvenes enfrentan diversas formas de exclusión socioeconómica</i>	48
<i>Proporción de hogares con jefatura femenina se duplicó en los últimos veinticinco años</i>	48
<i>Expansión real de la inversión social durante el 2013, a pesar del elevado déficit fiscal</i>	48
<i>Transferencias de los programas sociales selectivos reducen desigualdad y pobreza</i>	49
Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas en 2013	51
<i>Síntesis del capítulo</i>	51
<i>Principales hallazgos</i>	51
<i>Novedades del capítulo</i>	52
<i>Sector externo pierde dinamismo y sigue impactando la volatilidad del crecimiento</i>	52

<i>Los ingresos medios de la "vieja economía" están rezagados</i>	53
<i>Situación fiscal agrava desequilibrio interno y restringe la inversión pública</i>	54
<i>Costa Rica es un país caro con baja inflación</i>	55
<i>Estabilidad cambiaria de 2013 dio paso a una fuerte volatilidad al inicio de 2014</i>	56
Armonía con la naturaleza en 2013	57
<i>Síntesis del capítulo</i>	57
<i>Principales hallazgos</i>	57
<i>Novedades del capítulo</i>	58
<i>Huella ecológica: Costa Rica es un caso típico de insostenibilidad</i>	58
<i>Energía: generación eléctrica se suma al sector transporte en aporte a la huella de carbono</i>	59
<i>Se consolida recuperación de la cobertura forestal, pero persisten desafíos</i>	60
<i>Veinte años de creciente conflictividad ambiental: un breve perfil</i>	61
<i>Problemas de vivienda e infraestructura dificultan la gestión del riesgo</i>	63
Fortalecimiento de la democracia en 2013	65
<i>Síntesis del capítulo</i>	65
<i>Principales hallazgos</i>	65
<i>Novedades del capítulo</i>	66
<i>Elecciones confirman multipartidismo y provocan cambio en el Ejecutivo</i>	66
<i>Estudio de panel: electores dieron voto de confianza al sistema político</i>	68
<i>Sistema electoral actual genera mayor desproporcionalidad</i>	68
<i>Congreso bastante productivo en cantidad de leyes</i>	69
<i>Aumenta la protesta ciudadana durante el año electoral</i>	70
<i>Mejora el apoyo a la democracia en el contexto electoral</i>	70
<i>Política exterior mantiene las líneas generales de acción</i>	71
Debates para el desarrollo	73
<i>Veinte años después: el desarrollo humano de Costa Rica en perspectiva comparada (1994-2013)</i>	73
<i>Breve reseña</i>	73
<i>Comparación internacional revela modesto desempeño en desarrollo humano</i>	73
<i>Miradas en profundidad a temas seleccionados del desarrollo humano</i>	74
PARTE I: SEGUIMIENTO DEL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE	77
CAPÍTULO 2	
EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL	79
Hallazgos relevantes	79
Valoración general	81
Valoración del Decimonoveno informe	82
Aspiraciones	82
Introducción	83
Acceso a oportunidades y acumulación de capacidades	84
Balance general	84
<i>Desempeño de los indicadores sociales en el 2013</i>	84
<i>Balance social en los últimos veinte años</i>	85
Miradas en profundidad	89
<i>Perfil de los homicidios en la última década</i>	89
<i>Agricultura, construcción, comercio y servicio doméstico concentran trabajadores sin protección de la seguridad social</i>	92
<i>Hogares de ingresos medios enfrentan dificultades para tener vivienda propia</i>	94
Igualdad de oportunidades y capacidades	97
<i>Desigualdad del ingreso continúa su tendencia creciente</i>	98
<i>Cumplimiento del salario mínimo reduciría la desigualdad de ingresos</i>	100
<i>Desafíos para mejorar el cumplimiento del salario mínimo</i>	102
<i>Sin cambios en la situación de pobreza</i>	103

<i>Nuevamente uno de cada cinco hogares es pobre por ingresos</i>	103
<i>Elevado desempleo y bajo logro educativo cimientan niveles de pobreza</i>	105
Jóvenes enfrentan diversas formas de exclusión socioeconómica	107
<i>La edad y la convivencia en pareja determinan la exclusión de los jóvenes</i>	107
Personas con discapacidad enfrentan mayores problemas de inserción laboral	108
<i>Dos de cada tres personas con discapacidad están fuera del mercado de trabajo</i>	109
<i>Mayoría de los trabajadores con discapacidad se desempeña en empleos de baja calificación</i>	110
Brechas de género	111
<i>Proporción de hogares con jefatura femenina se duplicó en los últimos veinticinco años</i>	112
<i>Tiempo dedicado a la producción no remunerada revela amplias diferencias por sexo y edad</i>	114
Gestión de la equidad y la integración social	116
Gestión del mercado de trabajo	116
<i>Trabajadores tienen problemas para acceder a empleos que respeten sus garantías</i>	116
<i>Pobres extremos, jóvenes e inmigrantes sufren mayor incumplimiento de garantías</i>	117
Gestión desde el estado	118
<i>Expansión real de la inversión social en 2013, pese al elevado déficit fiscal</i>	119
<i>Expansión de la ISP en todos los sectores sociales</i>	119
<i>Impacto distributivo de los programas de promoción y protección social</i>	120

CAPÍTULO 3

OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICAS 129

Hallazgos relevantes	129
Valoración general	131
Valoración del Decimonoveno Informe	132
Aspiraciones	132
Introducción	133
Oportunidades	133
<i>Sector externo impacta la volatilidad del crecimiento</i>	133
<i>El sector de servicios es el que más aporta al PIB y a la generación de empleo</i>	136
<i>Los ingresos medios de la “vieja economía” están rezagados</i>	138
<i>El sector externo pierde dinamismo</i>	139
<i>Cierre parcial de Intel afecta la competitividad de las exportaciones</i>	140
Rezago y debilidad en el fomento del tejido productivo nacional	144
<i>La promesa del Sistema de Banca para el Desarrollo</i>	145
<i>La compleja institucionalidad de apoyo del sector agropecuario</i>	145
Profundización financiera es insuficiente para impulsar el desarrollo	147
<i>Modesta canalización de crédito al sector privado</i>	148
<i>Costo de fondos para préstamos reduce impacto de la profundización</i>	149
Estabilidad y solvencia económicas	151
Altos desequilibrios internos y externos acentúan vulnerabilidad de la economía	151
<i>Se mantiene alto déficit en la balanza de pagos, con acumulación de riesgos</i>	151
<i>Deterioro de la situación fiscal agrava desequilibrio interno</i>	152
<i>Incremento del gasto e inflexibilidad presupuestaria restringen inversión pública</i>	153
<i>Mayores gastos se financian, de nuevo, con endeudamiento público</i>	156
<i>Fuerte aumento de la deuda externa total</i>	156
<i>Exoneraciones fiscales: una herramienta de política pública con serios problemas de diseño</i>	158
Costa Rica es un país caro con baja inflación	160
<i>Baja inflación de 2013 encadenó el período más prolongado de estabilidad de precios en décadas</i>	161
<i>Recientes presiones al alza amenazan meta de inflación</i>	163
<i>Nota especial: ¿es Costa Rica un país caro?</i>	163
Estabilidad cambiaria de 2013 dio paso a una fuerte volatilidad al inicio de 2014	167
<i>Un mercado cambiario en flotación administrada</i>	169
Bajan las tasas de interés por una menor demanda de recursos	171

CAPÍTULO 4	
ARMONÍA CON LA NATURALEZA	175
Hallazgos relevantes	175
Valoración general	177
Valoración del Decimonoveno Informe	178
Aspiraciones	178
Introducción	179
Resultados de la gestión ambiental	179
Huella ecológica: Costa Rica es un caso típico de insostenibilidad	180
Energía: generación eléctrica se suma al sector transporte en aporte a la huella de carbono	181
<i>Sin avances significativos en la meta de reducción de emisiones</i>	184
Presiones sobre el recurso hídrico refuerzan la urgencia de información precisa	185
<i>Acueductos comunales, principal reto en materia de calidad del agua y del servicio</i>	186
<i>Aguas residuales, décadas de rezago en infraestructura y tecnología</i>	187
Sector agrícola transformó su estructura en los últimos veinte años	188
<i>Agroquímicos y emisiones contaminantes, retos urgentes del sector agropecuario</i>	191
Esfuerzos en conservación y biodiversidad no garantizan sostenibilidad	193
Se consolida recuperación de la cobertura forestal	197
<i>Actividades productivas presionan logros forestales</i>	200
Ecosistemas y recursos marino-costeros: urge protección y sostenibilidad	201
Problemas de vivienda e infraestructura dificultan la gestión del riesgo	203
Procesos de la gestión ambiental	206
Veinte años de creciente conflictividad ambiental: un breve perfil	207
Normativa y acción judicial, un espacio activo en materia ambiental	210
Ordenamiento territorial: nuevos instrumentos para un área muy rezagada	215
Incipientes y lentos avances en adaptación al cambio climático	218
Capacidades para la gestión ambiental	221
Desempeño institucional afecta gestión de la biodiversidad	222
<i>Barreras institucionales limitan uso de recursos financieros</i>	223
Nota especial: la integración del capital natural en las cuentas nacionales	225
CAPÍTULO 5	
FORTEALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA	231
Hallazgos relevantes	231
Valoración general	233
Valoración del Decimonoveno Informe	234
Aspiraciones	234
Introducción	235
Sistema electoral y de partidos políticos	235
Proceso electoral con sobresaltos da la victoria a un nuevo partido en el Ejecutivo	236
<i>Campaña electoral marcada por renuncias, fuerte competencia partidaria y polarización</i>	236
<i>Elecciones reñidas y con segunda vuelta dan victoria al PAC</i>	238
<i>Participación se mantiene estable a pesar de nuevo calendario electoral</i>	239
<i>Se amplían los espacios formales de participación política</i>	239
Análisis territorial de los resultados electorales	241
<i>PAC gana la presidencia con el voto del Valle Central</i>	241
<i>Apoyos partidarios varían según perfil sociológico de los cantones</i>	242
Consolidación del multipartidismo en el sistema de partidos	244
<i>Aumenta la fragmentación partidaria en el Congreso</i>	245
<i>Fuerte caída en la nacionalización partidaria</i>	246
La perspectiva del votante: aproximación con encuestas y un panel electoral	247
<i>Contexto inicial de apatía e indecisión</i>	247
<i>Electores desilusionados o desmotivados al inicio de la campaña</i>	248
<i>El votante identificado con la política creció durante la campaña</i>	248
<i>Dos momentos clave para la decisión electoral</i>	249

<i>Simpatía partidaria y candidato, claves en triunfo del PAC</i>	249
Insumos para el debate: simulaciones del sistema de elección legislativa	251
Gestión y representación política responsables	252
Congreso no exhibe mejoras sustanciales en indicadores de desempeño	253
<i>Congreso más productivo en legislación de últimos doce años</i>	253
<i>Mejora relación entre la oferta y la demanda legislativas</i>	255
<i>Mitad de la legislación sustantiva carece de recursos para su cumplimiento</i>	256
Poder Ejecutivo, principal responsable de exoneraciones sin mecanismos de control	257
Experiencia partidaria es la base de los liderazgos políticos	257
Convivencia ciudadana	258
Conflictividad de 2013 por encima del promedio histórico	259
<i>Disputas más frecuentes: transporte de personas, servicios médicos y concesiones</i>	260
Patrones de la conflictividad social durante los últimos veinte años	260
<i>Aumenta la protesta ciudadana en año electoral</i>	261
<i>Aumenta la protesta en las calles</i>	261
<i>Características de los episodios de alta conflictividad</i>	262
<i>Análisis comparado de los "picos" de conflictividad entre 1994 y 2014</i>	265
Mejora el apoyo a la democracia y sus componentes	266
Experimentos: aproximación a algunos rasgos culturales de la sociedad costarricense	267
Administración de la justicia	269
Retroceso en indicadores agregados del Poder Judicial	270
Cambios en congestión y efectividad de las materias jurisdiccionales	272
Política exterior	274
Diplomacia se apega a valores tradiciones de política exterior	274
<i>Rol activo de la política diplomática durante el 2013</i>	275
<i>Se mantienen valores tradicionales en el discurso de la política exterior</i>	276
<i>Se amplía la agenda de temas conflictivos con Nicaragua</i>	276
<i>Una aproximación a la agenda política de las embajadas estratégicas</i>	277
Continuos esfuerzos para ampliar la frontera comercial	277
<i>División institucional: el desafío de la coordinación</i>	279
PARTE II: DEBATES PARA EL DESARROLLO	283
CAPÍTULO 6	
VEINTE AÑOS DESPUÉS: EL DESARROLLO HUMANO DE COSTA RICA EN PERSPECTIVA COMPARADA (1994-2013)	283
Introducción	289
Panorama comparativo: Costa Rica entre 1994 y 2013	290
La década de 1980: la crisis que marcó una época	291
Costa Rica en 1994: el advenimiento de un nuevo estilo de desarrollo	293
Costa Rica en 2013: la erosión de las apuestas del desarrollo	295
Comparación internacional revela modesto desempeño en desarrollo humano	299
Miradas en profundidad a temas seleccionados del desarrollo humano	301
Introducción	301
Ampliación de las capacidades de las personas: cambios en la formación de la población trabajadora	303
<i>Panorama general</i>	303
<i>Aumento de la inversión pública no evita rezago comparativo en educación</i>	303
<i>Calificación de la PEA: situación nacional y buenas prácticas en Latinoamérica</i>	304
<i>La educación impacta los ingresos y reduce la pobreza</i>	309
La protección de las personas: evolución general del seguro de salud	313
<i>Panorama general</i>	313
<i>Cambios progresivos en las últimas dos décadas</i>	313
<i>Gasto en salud enfrenta nuevos retos y tendencias</i>	315
<i>Una reforma institucional aún no evaluada</i>	316
El sustento económico del desarrollo humano: evolución de las finanzas públicas	319
<i>Panorama general</i>	319

<i>Pocos avances hacia una estructura de ingresos públicos más progresiva</i>	320
<i>Impuestos indirectos mantienen su hegemonía</i>	322
<i>Costa Rica mantiene una estructura inflexible de gasto</i>	323
<i>Diferencias en el manejo de las presiones fiscales</i>	324
La libertad de las personas: las reglas para la participación ciudadana	329
<i>Panorama general</i>	329
<i>Limitados cambios en las reglas para la elección de representantes políticos</i>	329
<i>Equidad electoral: financiamiento partidario y paridad de género</i>	332
<i>Mayores espacios de participación en la formación de leyes</i>	334
<i>Incipientes espacios para la participación en la gestión pública</i>	335
La garantía de sostenibilidad del desarrollo: evolución del uso de la energía	339
<i>Panorama general</i>	339
<i>Situación energética de Costa Rica: entre la dependencia y la insostenibilidad</i>	340
<i>Sector eléctrico: una fortaleza tradicional que enfrenta nuevos desafíos</i>	340
<i>Uso energético tiene crecientes impactos ambientales, sociales y económicos</i>	341

PARTE III: ANEXO METODOLOGICO Y COMPENDIO ESTADISTICO

ANEXO METODOLÓGICO	351
Introducción	351
Condiciones laborales de las personas asalariadas	351
Progresividad de los programas sociales selectivos	352
Análisis exploratorio del tiempo dedicado a la producción no remunerada	353
Nuevas metodologías para el análisis de las elecciones 2014	353
<i>Cartograma de resultados electorales</i>	353
<i>Herramienta de panel para estudios electorales</i>	354
<i>Modelos de análisis estadístico del panel de votantes</i>	354
<i>Simulaciones con escenarios electorales</i>	341
Análisis de la oferta y la demanda legislativas	356
Precisiones metodológicas sobre la base de datos de acciones colectivas del PEN	356
Matriz de análisis sobre la trayectoria de los liderazgos partidarios	356
COMPENDIO ESTADISTICO	361
Estadísticas sociales	361
Estadísticas económicas	379
Estadísticas ambientales	393
Estadísticas políticas	403
Estadísticas electorales	413
SIGLAS Y ACRONIMOS	421
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	433

Índice de cuadros

1.1 Valoración de algunos indicadores sociales por su desempeño nacional. 2013	43
1.2 Valoración de algunos indicadores económicos por su desempeño nacional. 2013	51
1.3 Valoración de algunos indicadores ambientales por su desempeño nacional. 2013	58
1.4 Valoración de algunos indicadores políticos por su desempeño nacional	66
1.5 Resumen de resultados de las elecciones generales de 2014	67
1.6 Índice de desproporcionalidad según escenario electoral. 1990-2014	69
2.1 Resumen de indicadores sociales. 1990-2013	80
2.2 Valoración de algunos indicadores sociales según su desempeño. 2013	85
2.3 Tasa de desprotección del seguro de salud entre las personas ocupadas, por ramas de actividad, según característica. 2013	93
2.4 Características y posibles soluciones para mejorar el acceso a vivienda en algunos grupos de hogares	97
2.5 Ingreso promedio real mensual del hogar, por decil de ingreso per cápita. 2011-2013	99
2.6 Cambios en el coeficiente de Gini para trabajadores asalariados, en la situación actual y en el escenario de cumplimiento total del salario mínimo. 2013	101
2.7 Cambios en el coeficiente de Gini para trabajadores asalariados, en la situación actual y en el escenario con el cumplimiento total del salario mínimo, según características. 2013	102
2.8 Particularidades de la incidencia de la pobreza, según región y zona. 2003 y 2013	104
2.9 Clasificación de los jóvenes de 15 a 24 años, según condición de estudio y trabajo. 2013	107
2.10 Modelos de regresión logística de los binomios excluido/no excluido y solo trabaja/"nini"	108
2.11 Personas de 15 a 64 años, por condición de discapacidad, según condición de actividad. 2013	109
2.12 Cumplimiento de garantías laborales en las personas asalariadas, por condición de discapacidad. 2013	110
2.13 Tasas de desempleo, según características de las personas. 2013	117
2.14 Incumplimiento de derechos laborales, por tipo de incumplimiento, según características seleccionadas. 2013	118
2.15 Distribución de los beneficiarios de programas sociales selectivos, por estrato de ingreso e índice de concentración. 2013	122
2.16 Países seleccionados: progresividad de los principales programas selectivos que entregan transferencias corrientes a los hogares. <i>Circa 2010</i>	123
2.17 Indicadores de progresividad de los programas selectivos que transfieren dinero a los hogares. 2010-2013	123
2.18 Cambios en la incidencia de la pobreza generados por los programas selectivos que transfieren dinero a los hogares. 2010-2013	124
3.1 Resumen de indicadores económicos. 2009-2013	130
3.2 Tasa de crecimiento real y proyecciones de la economía de Costa Rica con respecto a otras regiones del mundo. 2009-2013	134
3.3 Participación en el valor agregado y en la generación de empleo por sector primario, secundario y terciario. 2011-2013	136
3.4 Aporte al PIB de las cinco principales actividades productivas. 2000, 2005, 2010 y 2013	136
3.5 Cambio en el número de ocupados según rama de actividad. 2012-2013	138
3.6 Crecimiento interanual de los ocupados, según tipo de economía. 2012-2013	138
3.7 Incidencia de la pobreza entre los ocupados, por tipo de economía. 2009-2013	139
3.8 Exportaciones totales de bienes y servicios. 2011-2013	139
3.9 Matriz de competitividad de la oferta exportable de Costa Rica hacia Estados Unidos. 2001-2006 y 2007-2012	141
3.10 Avances y desafíos en la administración del comercio. 2013	143
3.11 Oferta de servicios del sector público para las empresas agropecuarias. 2008	145
3.12 Instituciones del sector público agropecuario, instituciones públicas corporativas "híbridas" y año de su creación	146
3.13 Balance de situación del Sistema Financiero Nacional. 1995-2014	148

3.14 Crédito al sector privado, por grupos, según ingreso, regiones y países. 1995-2012	149
3.15 Gasto total del Gobierno Central. 2006-2013	154
3.16 Composición porcentual del gasto presupuestado. 2011-2014	155
3.17 Deuda interna y externa sin consolidar. 2008-2013	158
3.18 Exoneraciones aprobadas en el período 2011-2013	161
4.1 Resumen de indicadores ambientales. 2009-2013	176
4.2 Consumo promedio anual de electricidad por abonado. 2009-2013	183
4.3 Potencial energético local. 2012	184
4.4 Volumen concesionado de agua, según fuente, por cuenca hidrográfica. Diciembre de 2013	186
4.5 Fuentes de abastecimiento de acueductos, según operador. 2013	186
4.6 Población abastecida de agua no potable, según operador. 2013	187
4.7 Operadores comunales y de servicios, según cantidad de servicios. Mayo de 2014	187
4.8 Plaguicidas importados, formulados, exportados y remanentes. 2008-2013	191
4.9 Área de cultivos transgénicos en Costa Rica, por tipo de cultivo. 1994-2013	194
4.10 Estado del conocimiento de la biodiversidad. 2011-2013	196
4.11 Total de eventos dañinos, según tipo. 2008-2013	204
4.12 Número de acciones colectivas, según tema. 1994-2013	207
4.13 Acciones colectivas según entidad a la que se dirigen. 1994-2013	209
4.14 Tipos y casos de conflictos ambientales reportados por el <i>Informe Estado de la Nación</i> . 1994-2013	211
4.15 Denuncias recibidas por la Sitada, según tema. 2013	212
4.16 Denuncias presentadas ante el Tribunal Ambiental Administrativo, según tema. 2013	212
4.17 Principales leyes y disposiciones ambientales aprobadas. 2013-inicios de 2014	213
4.18 Instrumentos novedosos planteados por el Planot en los ejes de gestión territorial y actualización normativa	217
4.19 Características de los patrones de vulnerabilidad cantonal ante eventos extremos	220
4.20 Resultados del índice de gestión institucional (IGI) para el sector biodiversidad. 2013	222
4.21 Auditorías de la CGR sobre las instituciones relacionadas con la gestión de la biodiversidad. 2011-2013	223
4.22 Distribución de la inversión del canon de aprovechamiento de agua. 2013	224
5.1 Resumen de indicadores políticos. 2000-2013	232
5.2 Temas de seguimiento y temas nuevos en el capítulo "Fortalecimiento de la democracia"	235
5.3 Resumen de resultados de las elecciones generales de 2014	239
5.4 Papeletas legislativas encabezadas por mujeres, según partido político. 1990-2014	240
5.5 Conformación del Congreso por período constitucional, según partido político. 2006-2018	245
5.6 Número efectivo de partidos parlamentarios (NEPp), según escenario electoral. 1990-2014	252
5.7 Efectos de simulación sobre los partidos políticos, según escenario electoral. 2014	253
5.8 Total de leyes aprobadas, según tipo de legislación. Últimas tres administraciones. 2002-2014	254
5.9 Leyes aprobadas según administración en que se inició el trámite. 2010-2014	255
5.10 Comparación de la legislación sustantiva aprobada y la legislación potencial demandada por la opinión pública. Legislatura 2013-2014	255
5.11 Promesa democrática: legislación aprobada con reconocimiento de derechos y creación de obligaciones estatales, por asignación de recursos. 2010-2014	256
5.12 Trayectoria política de los liderazgos partidarios, por cúpula. 1982-2014	258
5.13 Repertorios de protesta social en Costa Rica. 1994-2013	259
5.14 Total de acciones colectivas y protestas en las calles, por administración. 1994-2014	262
5.15 Principales actores y demandas de las acciones colectivas ocurridas en noviembre de 2011	264
5.16 Principales actores y demandas de las acciones colectivas ocurridas entre noviembre de 2011 y junio de 2012	265
5.17 Principales actores y demandas de las acciones colectivas ocurridas en noviembre de 2012	265
5.18 Perfil comparado de los "picos" de alta conflictividad. 1994-2014	266
5.19 Detalles sobre los experimentos aplicados en el panel de votantes	268
5.20 Indicadores del desempeño del Poder Judicial. 2007-2013	271
5.21 Evolución de la demanda por servicios judiciales, por materia. 2009-2013	272
5.22 Nivel de demanda y zonas de efectividad y congestión judicial, por materia jurisdiccional. 2013	274
5.23 Objetivos de la política exterior costarricense. 2010-2014	278
5.24 Actividades para el cumplimiento de objetivos de política exterior, por área de acción y misión diplomática. 2013	278
6.1 Resumen de indicadores de desarrollo humano. 1990-2013	286
6.2 IDH en países con niveles de desarrollo humano similares al de Costa Rica. 1990 y 2013	300
6.3 Años de escolaridad promedio en la PEA, según características	305

6.4 Políticas públicas educativas en varios países de América Latina: programas compensatorios y de equidad	306
6.5 Políticas públicas educativas en varios países de América Latina: sistemas de evaluación	307
6.6 Políticas públicas educativas en varios países de América Latina: cambios curriculares y fortalecimiento de nuevas habilidades	307
6.7 Políticas públicas educativas en varios países de América Latina: legislación en favor de la obligatoriedad y acuerdos nacionales para la educación media	308
6.8 Principales avances en materia de finanzas públicas, Costa Rica y países seleccionados	
6.9 Países seleccionados: impuestos indirectos en relación con el total de ingresos tributarios, por tipo. 1994-2012	320
6.10 Recaudación tributaria anual por persona en países de América Latina con similar IDH	322
6.11 Países seleccionados: estructura del gasto total del gobierno central, por rubro de gasto	323
6.12 Países seleccionados: variación de los gastos del gobierno central en escenarios de déficit fiscal por encima del promedio del período 1994-2012, según rubro de gasto	324
6.13 Países seleccionados: variación de los ingresos tributarios del gobierno central en escenarios de déficit fiscal por encima del promedio del período 1994-2012, según tipo de impuestos	325
6.14 Cambios en las reglas de elección de representantes, Costa Rica y países seleccionados. 1994-2014	330
6.15 Países seleccionados: características de las regulaciones sobre los partidos políticos. 1994 y 2014	331
6.16 Países seleccionados: órganos internos exigidos por ley e intensidad regulatoria sobre los partidos políticos. 1994 y 2014	332
6.17 Países seleccionados: regulaciones sobre el financiamiento público, directo e indirecto, a los partidos políticos. 1994 y 2014	333
6.18 Países seleccionados: mujeres electas en puestos legislativos. Últimas siete elecciones	334
6.19 Países seleccionados: mecanismos de democracia directa. 1994 y 2014	334
6.20 Países seleccionados: características y uso del referendo de nivel nacional. 2014	335
6.21 Países seleccionados: características y uso del referendo a nivel local. 2014	336
6.22 Países seleccionados: presencia y características de los presupuestos participativos. 2014	337
7.1 Actividades de producción no remunerada en Costa Rica. 2011	353
7.2 Criterios de selección de la cúpula de líderes partidarios	357
7.3 Criterios de rastreo de la trayectoria política de la cúpula de líderes partidarios	357

Índice de recuadros

1.1 Temas desarrollados en la sección “Miradas en profundidad”	75
2.1 Pocos cambios en la estructura de ingresos y gastos de los hogares entre 2004 y 2013	101
2.2 Pobreza en Costa Rica: características y alternativas de política para lograr su reducción	105
2.3 Coopesuperación R.L.: un modelo de generación de empleo para personas con discapacidad	110
3.1 Estado de situación de las Mipyme en Costa Rica en el 2013	137
3.2 Resurgimiento de la política industrial	142
3.3 La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)	144
3.4 Resultados del primer diálogo nacional para solucionar el problema fiscal	157
3.5 ¿Por qué es tan alto el incumplimiento del pago de impuestos en Costa Rica?	159
3.6 Un riesgo adicional para el BCCR: la inestabilidad financiera	169
3.7 Un nuevo escenario global con nuevos riesgos para la economía costarricense	170
4.1 Nueva medición del índice de desempeño ambiental evidencia rezagos	181
4.2 Creciente participación privada en la generación eléctrica llega a su tope legal	183
4.3 Humedales artificiales como opción de saneamiento	189
4.4 El surgimiento de la roya	190
4.5 Se mantiene la problemática socioambiental de la actividad piñera	192
4.6 Sectores cafetalero y ganadero realizan esfuerzos para reducir sus emisiones	193
4.7 Cultivos transgénicos generan inédita campaña a nivel municipal	193
4.8 Algunos pasos hacia carreteras amigables con la vida silvestre	196
4.9 Colecciones biológicas del INBio son asumidas por el Estado	197
4.10 OET: cincuenta años de investigación y educación en los trópicos	197
4.11 Efectos del cambio climático sobre las costas demandan planificación del desarrollo	202
4.12 Desastres ocasionan alto impacto en la infraestructura	206
4.13 Primeros pasos formales para ordenar el espacio marino	217
4.14 Vulnerabilidad de las áreas protegidas ante el cambio climático	219
4.15 Algunas iniciativas de coordinación y acción pública ante el cambio climático	221
4.16 Avances de la iniciativa Waves	226
5.1 Evaluación de la Misión de Observación Electoral de la OEA	238
5.2 “Núcleo duro” de abstencionismo en primera y segunda rondas de 2002	240
5.3 Análisis de partidos políticos	243
5.4 Análisis del Estado de la Justicia	270
5.5 Flujos de cooperación internacional hacia Costa Rica. 2006-2012	275
6.1 Sobre las fuentes de información para el panorama comparativo	291
6.2 Manejo del déficit fiscal en 1994	294
6.3 Precisiones sobre los niveles de desigualdad en 1994	295
6.4 Evolución de la institucionalidad pública costarricense en veinte años	297
6.5 IDH y la situación comparada de Costa Rica en materia educativa	304
6.6 Metodología para estimar la rentabilidad de la educación	309
6.7 Algunas características de la cobertura del seguro de salud en países seleccionados	314
6.8 Cambios en los sistemas de elección a nivel municipal	331
6.9 El marco normativo e institucional de la energía	342

Índice de gráficos

1.1 Proyecciones de población, por grupos de edad	45
1.2 Evolución de la incidencia de la pobreza y el coeficiente de Gini	46
1.3 Porcentaje de personas asalariadas a las que se les incumplen todas las garantías laborales y cuyo salario está por debajo del mínimo, según características. 2013	47
1.4 Brecha entre el PIB real y el IND real	53
1.5 Ingreso promedio de los ocupados, según tipo de economía	53
1.6 Balance financiero del Gobierno Central	54
1.7 Comparación de la huella ecológica y la biocapacidad. 2010	59
1.8 Número de acciones colectivas por año en temas ambientales y en todos los temas	62
1.9 Panel electoral: cambio en las preferencias electorales según partido político. Octubre 2013-febrero 2014	69
1.10 IDH para los 20 países que en 1990 tenían un nivel similar al de Costa Rica. 1990 y 2013	74
2.1 Proyecciones de población, por grupos de edad	86
2.2 Relación de dependencia demográfica, por edad	86
2.3 Tasa neta de participación laboral, por sexo y grupos de edad	87
2.4 Tasa de víctimas de homicidio doloso	89
2.5 Víctimas de homicidios, según grupos de edad	90
2.6 Principales móviles o causas de los homicidios dolosos	91
2.7 Evolución del déficit habitacional, cuantitativo y cualitativo	95
2.8 Evolución del déficit habitacional en los hogares, por clase social	95
2.9 Evolución del coeficiente de Gini	99
2.10 Coeficiente de Gini, por región, según zona. 2013	99
2.11 Relación del ingreso promedio del hogar entre grupos extremos de la distribución	100
2.12 Evolución de la incidencia de la pobreza total y extrema entre los hogares	104
2.13 Diversos escenarios simulados en las condiciones de empleo y escolaridad de las personas y su efecto sobre la incidencia de la pobreza, total y extrema. 2013	106
2.14 Porcentaje de jóvenes que viven en pareja, según condición de estudio y trabajo. 2013	108
2.15 Distribución porcentual de los hogares, por sexo de la jefatura	112
2.16 Tasa de desempleo, por sexo de la jefatura del hogar	113
2.17 Incidencia de la pobreza, según el sexo de la jefatura del hogar	113
2.18 Tiempo dedicado a cocinar, lavar, planchar, limpiar y preparar alimentos, por sexo y edades simples. 2011	114
2.19 Tiempo dedicado a actividades de cuidado, por sexo y edades simples. 2011	115
2.20 Tiempo dedicado al mercado laboral y a la producción no remunerada, por sexo y edades simples. 2011	115
2.21 Personas asalariadas y porcentaje que representan en escenarios de incumplimiento de derechos laborales. 2013	117
2.22 Evolución de la inversión social pública, total y per cápita	119
2.23 Evolución de la inversión social pública por persona, según función social	119
2.24 Evolución de la inversión social pública por persona, según programas	120
2.25 Curva de Lorenz del ingreso familiar per cápita y de los beneficiarios totales de los programas sociales selectivos. 2013	121
3.1 Brecha entre el IND real y el PIB real	134
3.2 Crecimiento real del PIB, por trimestre	135
3.3 Componente cíclico del crecimiento trimestral del PIB y crecimiento de las exportaciones	135
3.4 Ingreso promedio de los ocupados, según tipo de economía	138
3.5 Tasas de crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios	140
3.6 Costo de los depósitos en bancos privados y públicos, según moneda. Diciembre de 2013	150

3.7 Ingreso por créditos en bancos privados y públicos, según moneda. Diciembre de 2013	150
3.8 Margen operativo bruto como porcentaje de las utilidades totales de los bancos públicos y privados	150
3.9 Margen operativo neto como porcentaje de las utilidades totales de los bancos públicos y privados	150
3.10 Déficit de cuenta corriente y superávit de la cuenta de capital y financiera	152
3.11 Balance primario, ingreso y gasto primario del Gobierno Central	152
3.12 Balance financiero del Gobierno Central	153
3.13 Deudas interna y externa del Gobierno Central	156
3.14 Deuda pública del Gobierno Central por instrumento	157
3.15 Deuda pública del Gobierno Central por vencimiento	157
3.16 Balance financiero del Gobierno Central como porcentaje del PIB	158
3.17 Exoneraciones de los impuestos de aduanas, renta e “indefinidos”, según la administración en que fueron aprobadas. 1953-2014	160
3.18 Número de exoneraciones aprobadas por administración. 1998-2014	
3.19 Inflación interanual	161
3.20 Inflación observada, inflación esperada y rango de meta de inflación	162
3.21 Inflación promedio anual	163
3.22 Brechas entre la paridad de poder adquisitivo de Costa Rica y el promedio latinoamericano. 2011	164
3.23 Relación entre el PIB PPA y los precios internos para varios países. 2011	165
3.24 Respuestas a la pregunta “¿Existieron factores que afectaron sus costos?” en la encuesta “Pulso Empresarial” de la Uccaep	166
3.25 Principales “disparadores” de los costos de producción (primera prioridad), según la encuesta “Pulso Empresarial” de la Uccaep	167
3.26 Tipo de cambio	168
3.27 Tasa básica pasiva (TBP) y tasa de interés activa promedio en colones	171
4.1 Comparación de la huella ecológica y la biocapacidad. 2010	180
4.2 Estructura del consumo total de energía secundaria, por fuente y sector. 2013	182
4.3 Evolución anual de número de vehículos en el parque vehicular	182
4.4 Aportes del sistema eléctrico nacional a la generación de energía y a las emisiones de GEI, según fuente. 2012	184
4.5 Población cubierta por tanque séptico y por alcantarillado	188
4.6 Variación del área de producción de los principales cultivos. 1994-2013	189
4.7 Extensión de los principales cultivos agrícolas	190
4.8 Evolución de la extensión de las áreas silvestres protegidas	194
4.9 Área afectada por incendios forestales dentro y fuera de ASP	196
4.10 Territorio abarcado por los puntos de muestreo del Inventario Nacional de Biodiversidad	197
4.11 Territorio según tipo de bosque y otras coberturas de suelo. 2013	198
4.12 Evolución del área total bajo PSA	200
4.13 Plantaciones forestales con incentivo y PSA	201
4.14 Área de nuevas construcciones, por provincia	202
4.15 Número de accidentes químico-tecnológicos	206
4.16 Número de acciones colectivas por año en temas ambientales y en todos los temas	208
4.17 Porcentaje de acciones colectivas según actor. 1994-2013	208
4.18 Acciones colectivas sobre temas ambientales, por mes	210
5.1 Bases de apoyo electoral partidario por cada cantón según hogares con insuficiencia de recursos. Elecciones de febrero de 2014	243
5.2 Apoyo partidario según mercado político. Elecciones de febrero de 2014	244
5.3 Número efectivo de partidos parlamentarios (NEPp)	246
5.4 Índice de nacionalización partidaria en las elecciones presidenciales. 1953-2014	247
5.5 Calificación de la labor presidencial	247
5.6 Evolución del votante identificado con la política en la campaña electoral 2013-2014	248
5.7 Panel electoral: cambio en las preferencias entre rondas de consulta, según candidato. 2013-2014	249
5.8 Panel electoral: trayectorias individuales de las preferencias electorales. Primera ronda, elecciones de 2014	250
5.9 Factores explicativos de la preferencia electoral por el PLN en las elecciones de 2014	251
5.10 Factores explicativos de la preferencia electoral por el PAC en las elecciones de 2014	251
5.11 Potencia de la demanda legislativa según aprobación y no aprobación en el Congreso. 2013-2014	256
5.12 Exoneraciones fiscales sin mecanismos de control, según proponente	257
5.13 Acciones colectivas registradas por mes	259

5.14 Acciones colectivas registradas por año	261
5.15 Acciones colectivas registradas por mes. Enero de 1994 a abril de 2014	262
5.16 Promedio en los componentes del apoyo al sistema político	267
5.17 Promedio de respuestas del panel de votantes, según grupo y experimento	269
5.18 Congestión en el Poder Judicial y brecha entre casos entrados y terminados, por año	272
5.19 Niveles y cambios en la congestión de los servicios judiciales, por materia. 2013	273
5.20 Niveles y cambios en la efectividad de los servicios judiciales, por materia. 2013	273
6.1 Inversión social pública per cápita	292
6.2 Composición de las exportaciones totales, por sector	293
6.3 Gasto del Gobierno Central como porcentaje del PIB	294
6.4 Magnitud del cambio en indicadores seleccionados entre 1990 y 2013 por área temática	296
6.5 IDH para los veinte países que en 1990 tenían un nivel similar al de Costa Rica. 1990 y 2013	300
6.6 Inversión en educación en países latinoamericanos con similar IDH. 1993-2009	310
6.7 Porcentaje de personas de 20 a 24 años con educación secundaria completa	310
6.8 Porcentaje de la PEA con secundaria completa o más y años de escolaridad promedio	310
6.9 Escenarios de porcentaje de la PEA con secundaria completa o más	310
6.10 Rentabilidad de la educación, según nivel educativo	311
6.11 Escenarios simulados en la escolaridad de las personas y su efecto sobre la pobreza, total y extrema. 2013	311
6.12 Cobertura de la población en el seguro de salud	317
6.13 Porcentaje de la PEA cubierta por el seguro de salud	317
6.14 Países seleccionados: distribución del gasto en salud. 2012	317
6.15 Países seleccionados: gasto en el seguro de salud como porcentaje del gasto público total	317
6.16 Países seleccionados: gasto privado en salud como porcentaje del gasto total en salud	318
6.17 Países seleccionados: gasto de bolsillo como porcentaje de gasto total en salud	318
6.18 Indicadores seleccionados sobre utilización de servicios de salud de la CCSS	318
6.19 Países seleccionados: estructura de ingresos del gobierno central	326
6.20 Carga tributaria de Costa Rica y países de América Latina con similar IDH	326
6.21 Países seleccionados: índice de los ingresos tributarios y no tributarios como porcentaje de PIB	326
6.22 Países seleccionados: índice de los ingresos directos como porcentaje del PIB	327
6.23 Países seleccionados: participación de los ingresos por cargas sociales como porcentaje del PIB	327
6.24 Países seleccionados: índice de los gastos de capital	327
6.25 Países seleccionados: peso de los gastos inflexibles (salarios e intereses) en el gasto total del gobierno central	327
6.26 Estructura del consumo total de energía, por fuente	343
6.27 Evolución del consumo de energía total para Costa Rica y América Latina	343
6.28 Consumo anual de energía del sector transporte, por tipo de fuente	343
6.29 Países seleccionados: automóviles por cada mil habitantes	343
6.30 Centroamérica: proporción de la oferta energética renovable, por país. 2000 y 2011	344
6.31 Centroamérica: composición de la producción de electricidad, por país, según fuente	344
6.32 Países seleccionados: variación de la capacidad instalada para producir energía eléctrica	344
6.33 Países seleccionados: emisiones de dióxido de carbono	344
6.34 Evolución de la factura petrolera	345
6.35 Países seleccionados: intensidad energética del producto interno bruto	345
7.1 Curva de Lorenz del ingreso familiar per cápita y los beneficiarios de los programas sociales selectivos. 2013	352

Índice de mapas

1.1 Tipos de bosque, según el <i>Inventario Nacional Forestal 2012-2013</i>	61
4.1 Tipos de bosque, según el <i>Inventario Nacional Forestal 2012-2013</i>	168
4.2 Cobertura forestal por cantones. 2013	199
4.3 Número de eventos por cantón. 2013	205
4.4 Tenencia de planes reguladores, según cantón. 2014	216
5.1 Mapa y cartograma de resultados electorales según partido político. Primera ronda, elecciones de 2014	242

Índice de diagramas

5.1 Cronología de los principales eventos de la campaña electoral 2013-2014	237

Presentación

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

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

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

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

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

El año pasado, junto al análisis regular en los temas social, económico, ambiental y político, el Informe dio seguimiento a los desafíos y preguntas enunciados en la anterior edición como una contribución a elevar la calidad

de la oferta electoral de los partidos políticos, lo que resultó de importancia, por la cobertura de medios que logró y la incidencia en los debates, la deliberación y la misma oferta electoral.

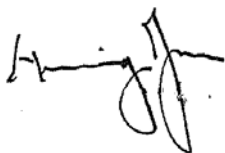
El vigésimo informe viene a presentar información, análisis y síntesis tendencial y del año, como es usual, a lo que agrega una visión de época en los diversos capítulos y en un capítulo especial que se ocupa del desarrollo humano de Costa Rica veinte años después, en perspectiva comparada. Ofrece, este Estado de la Nación, además, como cada año electoral, una revisión de esos resultados y de la situación política que estos originan.

Desde el 2003, y en el marco del Conare -el Programa Estado de la Nación-, en asocio con la Defensoría de los Habitantes, se construye con la participación de un numeroso grupo de investigadores -en su mayoría de las universidades estatales- y se financia,

primariamente, por medio de los recursos que el país otorga cada año a las universidades públicas.

Al presentar este nuevo Informe, queremos dejar constancia de nuestro reconocimiento a Jorge Vargas Cullell, quien ha fungido como Director interino ya por dos años y que ha sabido continuar la labor de Miguel Gutiérrez Saxe. Este reconocimiento es también merecido por el equipo de investigadores y demás colaboradores que, con ellos, han tenido la responsabilidad de realizar de manera ininterrumpida este trabajo; a los miembros del Consejo Consultivo por su orientación y valiosos aportes a lo largo del proceso de elaboración del Informe; al personal de la OPES; a todas las personas que por distintos medios han nutrido este trabajo con comentarios y sugerencias, y al pueblo de Costa Rica, que espera con anhelo y esperanza la entrega anual del *Informe Estado de la Nación*.

San José, Costa Rica
NOVIEMBRE DE 2014



Henning Jensen Pennington
Rector
UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
PRESIDENTE DEL CONARE



Montserrat Solano Carboni
DEFENSORA DE LOS HABITANTES
DE LA REPÚBLICA



Julio César Calvo Alvarado
Rector
INSTITUTO TECNOLÓGICO
DE COSTA RICA



Sandra León Coto
Rectora
UNIVERSIDAD NACIONAL



Luis Guillermo Carpio Malavasi
Rector
UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA



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

Prólogo al Vigésimo Informe Estado de la Nación

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

El Informe es independiente. Sus contenidos responden a la plena libertad editorial de la que ha gozado el Programa desde sus inicios. Esta independencia está asentada en probados mecanismos de participación social en las distintas etapas de preparación de cada entrega, entre ellos uno predominante, su Consejo Consultivo, una instancia plural y pluralista que ha sido clave en la experiencia del Estado de la Nación. De esta manera, más que un documento, se ha creado un sistema de seguimiento del desarrollo humano, basado en procesos de investigación académica y en el diálogo entre actores con diversas opiniones y agendas.

El Informe no es gubernamental, pero tampoco antigubernamental. Es un sitio de encuentro y diálogo que provee a la población, sin distingos ni preferencias, instrumentos de fácil acceso para conocer la situación actual y perspectivas del país, desarrollar instancias de rendición de cuentas, fortalecer mecanismos de diálogo y negociación, y contribuir a la construcción de acuerdos nacionales.

El Informe no tiene un carácter vinculante. Sin embargo, ha logrado que problemas y desafíos del desarrollo humano se posicionen ante la opinión pública como temas relevantes. Además, de manera creciente es empleado como fuente de información y consulta por autoridades y funcionarios públicos, dirigentes sociales y políticos, organizaciones y empresas, comunidades académicas, delegaciones diplomáticas e instituciones multilaterales. De esta manera, ha logrado incidir en la formulación de políticas públicas y en la deliberación sobre los grandes desafíos nacionales.

Con el auspicio del Consejo Nacional de Rectores (Conare) y la Defensoría de los Habitantes de la República, el Programa Estado de la Nación se ha constituido en un centro de investigación y formación sobre desarrollo humano sostenible. Su vocación es el servicio público y todos sus productos son, eventualmente, de libre y gratuito acceso. Su principal fuente presupuestaria es el Conare y además recibe aportes de otras instituciones, nacionales e internacionales.

En la actualidad el Programa tiene una robusta y diversa agenda de investigación. Además de su informe anual, prepara regularmente el *Informe Estado de la Educación*, cuya cuarta edición fue presentada en septiembre de 2013 y que tendrá su quinta entrega en el 2015, y el *Informe Estado de la Región* (sobre Centroamérica), cuya quinta edición también está prevista para el 2016.

En 2014 se publicó el *Primer Informe Estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación*, con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Asociación Estrategia Siglo XXI, y se concluirá el *Primer Informe Estado de la Justicia*, que se elabora en el marco de un convenio con el Poder Judicial. Asimismo, se entregó el informe final de la Encuesta Nacional de Cultura 2013, realizado por encargo del Ministerio de Cultura y Juventud.

La diversidad de productos que se ha alcanzado impulsa a aprovechar la coyuntura de este vigésimo aniversario para un cambio de imagen, que incluye el diseño de nuevos logotipos para el Programa y para cada una de sus publicaciones. El objetivo central es visibilizar al Programa Estado de la Nación como un todo, más allá de su Informe más antiguo, y la gran variedad de sus aportes en el campo de la investigación en desarrollo humano, dentro y fuera de Costa Rica.

Un método para conocer y pensar el país

El *Informe Estado de la Nación* es una de las tres iniciativas nacionales de seguimiento del desarrollo humano más antiguas del planeta, y ciertamente la más persistente. Ningún país ha producido veinte informes anuales que evalúan el desempeño de, desde y para la sociedad. Esta persistencia ha permitido crear una robusta plataforma de conocimiento con centenares de investigaciones sobre temas económicos,

demográficos, sociales, políticos, culturales y ambientales (disponibles en el sitio <www.estadonacion.or.cr>).

El Informe se basa en el concepto de desarrollo humano sostenible propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y elaborado teóricamente por Amartya Sen (1999, 2009). Según este enfoque, el desarrollo debe entenderse como un proceso de generación de capacidades y oportunidades de y para la gente, de manera que puedan acrecentarse la libertad y la equidad que disfrutaran las presentes y las futuras generaciones (PNUD, 1994). Se trata de una visión alternativa y contrastante de las corrientes que predominaron hasta hace unos años, que reducían el desarrollo al crecimiento económico.

La preparación y la divulgación del Informe se basan en tres principios: el rigor académico, la legitimidad social y la amplitud en la difusión. La aplicación simultánea de estos principios ha tenido un significativo impacto en la sociedad costarricense. En una época en que asuntos como la pobreza y la equidad social, las políticas públicas de fomento productivo a sectores tradicionales, la gestión ambiental, la infraestructura, la sostenibilidad energética y la democracia eran marginales en el discurso público, el Informe dio visibilidad a esos temas y proveyó un mecanismo que facilita la petición y rendición de cuentas, así como la exigencia de derechos.

El **rigor académico** implica una extensa revisión de los datos y afirmaciones, proceso que se realiza con el apoyo de una extensa red de instituciones y personas expertas. Otro aspecto crucial se refiere a la construcción de variables e indicadores y la crítica a las fuentes, pues no solo es necesario sustentar el seguimiento del desarrollo humano con los datos existentes, sino también ampliar las fronteras de la información y el análisis. Para ello se creó también una red de organizaciones e instituciones productoras y usuarias de información, con las cuales se mantiene una comunicación fluida y un contacto permanente a través de talleres y otras actividades de coordinación; se trabaja sobre bases de respeto

y crítica constructiva, lo que incluye el reconocimiento reiterado y explícito de la autoría del conocimiento generado. A su vez, el Programa brinda acceso a las plataformas y bases de datos que auspicia o construye, a las autoridades gubernamentales, organizaciones, instituciones, investigadores y la población en general. Todos estos cuidados son necesarios para la credibilidad del Informe: su alto perfil público hace que el costo del error sea alto.

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

Finalmente, la **amplitud en la difusión** demanda esfuerzos para lograr la máxima divulgación de los hallazgos del Informe y su adecuación a los cambios tecnológicos y culturales. Con este fin se emplean diversas estrategias: presentaciones en comunidades y organizaciones sociales y empresariales, elaboración de materiales didácticos para el sistema educativo, actividades de capacitación para funcionarios públicos y personal docente, preparación de materiales para medios de comunicación, la constante renovación de la página web del Programa y la participación en redes sociales. Dos asuntos deben subrayarse en esta ocasión: por una parte, las innovaciones realizadas para transmitir los mensajes de una manera más “proactiva” y acorde con las tendencias actuales, mediante el uso de vídeos e infogramas como recursos para la comunicación en redes sociales; por otra parte, el notable aumento de la atención a los temas tratados por el Programa en los reportajes de los medios de comunicación.

Este Informe

El presente Informe conserva la estructura básica de las ediciones anteriores, una característica propia de un sistema de seguimiento. La parte medular está compuesta por cuatro capítulos (social, económico, ambiental y político), que analizan los principales acontecimientos del año 2013 e inicios del 2014, a la luz de las tendencias recientes del desarrollo humano y del marco conceptual aprobado por el Consejo Consultivo. Esto permite al lector comparar y contrastar la información que se le ofrece.

Todos los años el Programa se esmera en innovar. Sin atrevimientos, el Informe se volvería predecible y perdería interés. Entre las novedades de esta edición destacan el registro de las exoneraciones fiscales aprobadas en las últimas seis décadas, un análisis comparativo sobre el costo de vivir y producir en Costa Rica y un estudio sobre las trayectorias de los dirigentes que conforman las cúpulas de liderazgo en los partidos políticos. Además, la particularidad del período que analiza este Vigésimo Informe obligó a trabajar con mayor profundidad el tema electoral e indagar acerca de las condiciones de base con que ha iniciado el nuevo Gobierno. Uno de los instrumentos utilizados con ese propósito fue una investigación novedosa: un panel que dio seguimiento a la opinión de un grupo de ciudadanos a lo largo de todo el proceso de elecciones nacionales. Además, aprovechando la coyuntura del vigésimo aniversario, en esta entrega se hace un recuento de las principales conclusiones a las que arribaron las sucesivas ediciones del Informe sobre temas clave del desarrollo humano, una primera compilación del pensamiento del Estado de la Nación. El capítulo especial del Vigésimo Informe es un análisis de la época de la cual ha sido testigo el Estado de la Nación, el fin de un milenio y el inicio de otro. Las principales preguntas que aborda, de carácter retrospectivo y comparado, tienen por objeto un examen más estructural sobre la transformación experimentada por la sociedad costarricense: ¿cómo era el perfil del desarrollo humano en

Costa Rica alrededor de 1994?, ¿cómo es ahora?, ¿cómo están hoy los países que hace veinte años tenían un nivel similar?, ¿cómo estaban dos décadas atrás aquellos que hoy están como Costa Rica?

Finalmente, en esta edición se mantienen las dos estrategias de indagación que se han trabajado en entregas anteriores. La primera se utiliza en la sección “Seguimiento del desarrollo humano sostenible” y se sustenta en el monitoreo de un conjunto de indicadores que se revisan año a año, privilegiando la identificación de tendencias de mediano plazo. La segunda estrategia sirve de base a la sección “Debates para el desarrollo”, y procura un análisis más minucioso de temas estratégicos, estrechamente vinculados con las aspiraciones del desarrollo humano sostenible, de manera que se genere conocimiento nuevo y más profundo sobre la situación de Costa Rica. Es ahí donde se ubica el capítulo especial sobre los veinte años del Estado de la Nación.

Errores y omisiones

Los contenidos del *Informe Estado de la Nación* están para ser debatidos y rebatidos. La crítica es siempre bienvenida. El Programa reconoce como cierto un dato o un planteamiento mientras no

hayan sido refutados por nueva y más precisa evidencia. Cuando esto sucede, la práctica ha sido aceptar públicamente el error y efectuar la corrección respectiva a la brevedad posible. En el caso de que se incurra en omisiones que afectan las conclusiones del análisis, éstas se consignan en la siguiente entrega del Informe.

Palabras finales

Mantener a lo largo de veinte años un esfuerzo ciudadano de seguimiento y exigibilidad del desarrollo humano no es fácil. Llegar a este hito nos compromete a seguir mejorando la calidad y la trascendencia del Informe, a renovar las estrategias sin abandonar los principios y conceptos con los que nació esta iniciativa.

Estas dos décadas han sido un período de creación y trabajo permanentes, a cargo de un equipo de trabajo relativamente reducido y extraordinariamente comprometido, que ha construido robustos mecanismos y nexos de consulta, así como una red de colaboradores que participan en la investigación, el diseño gráfico, la edición técnica y la difusión de los Informes con la misma dedicación y compromiso. Así se ha desarrollado este Programa, con tesón

y creatividad, sobre la base del aporte autónomo y, a la vez, profundamente orgánico. Expresamos nuestra sincera gratitud a todas las personas que lo hicieron posible.

No olvidamos que con la falta de conocimiento y transparencia pierden muchos, y ganan, si es que ganan, muy pocos. Pierden los grupos sociales excluidos, cuyas necesidades no son atendidas, y pierden los gobiernos, que carecen de instrumentos para medir su desempeño y determinar cómo compensar o modificar los impactos negativos, aun estando dispuestos a ello. La razón de ser del Estado de la Nación es, precisamente, posibilitar el uso del conocimiento como herramienta para el desarrollo humano.

Esperamos que este *Vigésimo Informe Estado de la Nación*, al igual que los diecinueve anteriores, contribuya a mejorar la calidad del debate político y la participación ciudadana. En esta ocasión, y atendiendo la celebración del hito de los veinte años, firmamos este Prólogo el director actual y el director fundador del Programa, para dejar constancia de nuestro común esfuerzo y de la esperanza compartida que tenemos de que, en el futuro, el Informe siga siendo útil a la sociedad costarricense.



Jorge Vargas Cullell
DIRECTOR A.I.



Miguel Gutiérrez Saxe
DIRECTOR FUNDADOR



Leonardo Merino Trejos
COORDINADOR DE INVESTIGACIÓN

Palabras del director fundador

El Estado de la Nación nació para responder ante apreciaciones de situación en tiempos de riesgo.

Desde 1994 se ha preocupado por dar seguimiento al desarrollo humano sostenible de un país singular, dada la simultaneidad que se observa desde la década de los cuarenta en su crecimiento económico, su progreso social y el perfeccionamiento de sus instituciones democráticas, tal como se reconocía en el Primer Informe. Las condiciones nacionales y mundiales en las que este patrón de desarrollo se gestó, cambiaron de manera paulatina durante ese período. Inicialmente, las consecuencias de esas transformaciones fueron absorbidas por el sistema que se consolidaba.

Hacia finales de los años setenta y durante la década de los ochenta, el ritmo de estos cambios se aceleró. El advenimiento de la crisis de principios de los ochenta evidenció una serie de deficiencias en el estilo de desarrollo nacional, algunas inherentes a él, otras surgidas del desgaste de las políticas adoptadas y otras provocadas por la incapacidad de adaptación de las estructuras internas a un contexto internacional cada vez más variable, en el que las relaciones se tornan, al mismo tiempo, cada vez más interdependientes. Las medidas tomadas para paliar el fenómeno de la crisis significaron, ciertamente, un enorme sacrificio para la población del país. No obstante, en lo fundamental estas fueron de carácter económico y tendían a alcanzar la estabilidad e impulsar el crecimiento. Aspectos más integrales y de fondo, ampliamente discutidos durante la década anterior, en relación con la senda que debía seguir la nación en el futuro y el proyecto de país al que aspiraban los costarricenses, no se resolvieron, y todavía hoy son materia de debate, como se apreciaba en 1994 y se sigue apreciando en la actualidad.

En las primeras ediciones del Informe señalamos que el país olía a quemado, en el tanto diversos actores se alternaban, según el asunto, para frenar y acelerar. Se gestaban un creciente desencanto y la necesidad de un diálogo que nos sacara del atolladero. Sin embargo, era aún temprano para entender todo el despliegue que esto tendría en los siguientes años. El Séptimo Informe afirmó que el desarrollo volaba, pero corto, apresado por una madeja de problemas cuya resolución el país seguía postergando. La primera víctima del malestar ciudadano fue el bipartidismo, luego todo el sistema político, que además de toparse con escándalos de corrupción recurría a la fórmula de entregar menos o deteriorados servicios, pero prometiendo con gran elocuencia cada vez más derechos, en un tiempo de estancamiento de la pobreza y ascendente desigualdad.

Pasamos por la breve etapa de la concertación, que fue malograda y traicionada, y que abrió paso a una fase de polarización política y de visiones abiertamente encontradas sobre cualquier tema. El Estado de la Nación ha dejado documentada una época que inició con la consolidación de un nuevo estilo de desarrollo y que muestra, hoy en día, a una sociedad enzarzada en crecientes conflictos distributivos sobre posesiones y posiciones. El crecimiento, la estabilidad y la apertura internacional, propuestos por el Consenso de Washington en su edición vulgarizada, por sí solos, resultaron insuficientes.

Así se fue construyendo la coincidencia alrededor de la idea de que la senda por la que se estaba transitando resultaba insuficiente para generar desarrollo humano y repartir de manera aceptable posiciones y posesiones, hasta que se hizo claramente mayoritaria. Que habíamos perdido el rumbo.

A lo largo de veinte años, el Informe ha dado seguimiento a estos procesos por las razones de conveniencia y necesidad que se hicieron patentes desde su primera entrega, tanto por la singularidad de Costa Rica, que interesaba documentar, como por la relevancia de señalar desafíos y aportar fundamentos para una deliberación nacional sobre su desarrollo, en un tiempo que ha resultado especialmente paralizado.

No es que nuestro país siga idéntico a sí mismo, que no registre cambios demográficos, económicos, sociales, tecnológicos, ambientales, políticos, también en un contexto mundial de profundas y rápidas transformaciones. Por el contrario, en estos veinte años el Informe ha identificado un proceso extraordinariamente acelerado de cambio en todas estas esferas, lo que le confiere a esa escasa capacidad de adaptación de las instituciones un carácter crítico y de alto riesgo.

Espero que la deliberación con la que ha sido construido el Informe haya servido de contrapeso y como criterio para adecuar un tanto ciertos impulsos ortodoxos que vivimos y convertir el resultado en algo mucho más heterodoxo, más equilibrado y plural. También que nos sirva para formular y responder preguntas sobre las transformaciones o correcciones de un modelo de inserción internacional que tiene logros, pero que es cuestionado por las desigualdades crecientes que ocasiona. Que nos sirva para construir un estilo de desarrollo incluyente, pues, como alguna vez dijimos, es indispensable recuperar la fe en la política, las instituciones y, también, en que tenemos un destino común como nación.



Miguel Gutiérrez Saxe

FICHA 1

Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible

En 2014 dieron inicio las investigaciones que servirán de base al *Quinto Informe Estado de la Región*, cuya publicación está prevista para 2016. En esta entrega el Informe tendrá una estructura compuesta por dos grandes secciones. En la primera, denominada “Panorama regional”, se dará seguimiento a los principales indicadores demográficos, sociales, económicos, ambientales y políticos, así como a la integración regional de Centroamérica en los años recientes. La segunda sección se titula “Dilemas estratégicos” y en esta edición se enfoca en el tema de la educación, intentando dar respuesta a la pregunta ¿Cómo mejorar la cobertura, calidad y pertinencia de la educación, para aprovechar el bono demográfico en un contexto de baja capacidad fiscal para incrementar los niveles de inversión pública?

Los esfuerzos de investigación en esta última materia abarcan diversos temas, entre ellos: las brechas en el acceso, la calidad y los resultados de la educación a lo interno de los países; las políticas educativas implementadas en Centroamérica en el período 2000-2013, la exclusión educativa y laboral de los jóvenes de 15 a 24 años, la política de gestión educativa y las lecciones aprendidas para mejorar la cobertura, calidad y pertinencia de la educación. Para llevar adelante esta tarea se cuenta con una red de cerca de cincuenta personas expertas, centros de investigación, universidades y organizaciones de la sociedad civil en todos los países del Istmo.

En forma paralela se ha dado continuidad a las actividades de difusión del Cuarto Informe con diversos sectores sociales, académicos e institucionales, así como con los medios de comunicación. Durante el 2014 se han realizado veinticinco presentaciones en conferencias y eventos nacionales y regionales, que han permitido llegar directamente a cerca de 750 personas, con las que se han analizado y discutido temas relevantes como integración regional, educación, mercados laborales, exclusión social de jóvenes, cambio climático y equidad social. Además se prepararon y distribuyeron notas de prensa con información sobre el desarrollo humano sostenible de la región, que han sido divulgadas por los medios de comunicación y en redes sociales.

En esta oportunidad, la preparación del *Informe Estado de la Región* cuenta con el apoyo financiero del Consejo Nacional de Rectores (Conare), el Segundo Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana (Pairca II), el Segundo Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica (Presanca II) y el Programa Regional de Sistemas de Información en Seguridad Alimentaria y Nutricional (Presisan), estos últimos auspiciados por la Unión Europea. Complementariamente, la Organización Internacional de Trabajo (OIT) asignó recursos para las investigaciones sobre la exclusión educativa y laboral de los jóvenes, en tanto que la Fundación Avina y la Cooperación Suiza para América Central han apoyado la realización de estudios sobre temas ambientales y sociales. En la actualidad se llevan a cabo gestiones para obtener recursos que permitan una amplia difusión del Quinto Informe en 2015 y 2016.

RESPONSABLE: ALBERTO MORA.

FICHA 2

Quinto Informe Estado de la Educación

En marzo del 2014 el Consejo Consultivo aprobó el temario del *Quinto Informe Estado de la Educación*, una iniciativa del Conare que se desarrolla en el marco del Programa Estado de la Nación. Al igual que en sus entregas anteriores, esta nueva edición dará seguimiento al desempeño del sistema educativo costarricense, a partir de los datos más actualizados y completos disponibles en el país. Asimismo, con este Quinto Informe se espera fortalecer y ampliar el camino emprendido desde el 2006, mediante una red de investigación multidisciplinaria más robusta y consolidada, la diversificación de las fuentes de información y la aplicación de técnicas de análisis más sofisticadas. Todo lo anterior tiene el objetivo de correr la frontera de la información y generar un conocimiento cada vez más preciso, integral y novedoso, que permita retroalimentar de mejor manera los debates nacionales en torno a la política pública educativa.

A partir de abril de 2014 se emprendieron las tareas de investigación y la actualización de los indicadores sobre educación generados a nivel nacional e internacional. En los meses de septiembre y octubre se realizó una serie de talleres de consulta en los que se discutieron avances de los estudios que servirán de base al Informe.

Esta nueva edición mantendrá la estructura de los Informes anteriores, que incluye un capítulo sinóptico y un capítulo de seguimiento para cada uno de los niveles del sistema: educación preescolar, educación general básica y diversificada y educación superior. Además tendrá un capítulo especial, que en esta ocasión se dedicará al tema de las desigualdades internas del sistema educativo. Estas secciones serán complementadas con el apartado “Nuevos instrumentos para el análisis”, en el cual se presentará un conjunto de investigaciones que ofrecen perspectivas novedosas para el estudio del acceso, la equidad y la calidad de la educación. También se dará continuidad a la sección “Voces de los actores” que, como su nombre lo indica, expondrá los puntos de vista de los principales actores del sistema en asuntos clave sobre el quehacer de los centros educativos. Finalmente, las y los lectores podrán encontrar en el sitio <www.estadonacion.or.cr> los textos completos de los estudios realizados y un compendio estadístico en versión digital, con los indicadores más actualizados de la educación costarricense y nuevas aplicaciones para su análisis.

Con la quinta edición del *Informe Estado de la Educación* y sus resultados se espera ratificar esta iniciativa como un bien público al servicio del país.

RESPONSABLE: ISABEL ROMÁN.

FICHA 3

Informe Estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación

En agosto de 2014 se presentó el *Primer Informe Estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación*, gracias al auspicio del Conare y la División de Ciencia y Tecnología del BID, así como el apoyo de la Asociación Estrategia Siglo XXI. El Informe sienta las bases para el seguimiento del quehacer científico y tecnológico del país desde la óptica del desarrollo humano. Es un primer ejercicio que no procura ser exhaustivo y se concibe como punto de partida para conocer las capacidades nacionales en esta materia, con la firme convicción de que la ciencia, la tecnología y la innovación (CTI) tienen un papel central en la resolución de desafíos sociales, económicos y ambientales de la sociedad costarricense. El documento se organiza en tres partes. El primer capítulo es la "Sinopsis"; en él se presenta una visión interpretativa de la situación general de la CTI, procurando identificar vínculos entre los temas tratados en el texto. La segunda parte consta de una batería de veinte secciones, denominadas "Preguntas", derivadas de las cuatro grandes interrogantes que orientan el Informe: ¿quiénes hacen CTI?, ¿qué producen?, ¿qué capacidad instalada hay para el quehacer científico y tecnológico? y ¿qué apoyo hay para hacer CTI en Costa Rica? La tercera y última sección ofrece síntesis de cada una de las investigaciones realizadas por un grupo interdisciplinario de profesionales para esta publicación.

En función de sus principales hallazgos, el Informe hace tres afirmaciones generales:

Primera afirmación: una robusta plataforma para la CTI producida, adaptada y difundida principalmente por actores nacionales es crucial para el futuro del país.

Segunda afirmación: la plataforma actual para la CTI endógena es frágil, desigual, poco o mal incentivada y relativamente desconocida. En general, los logros son menores a los esperados de acuerdo con el nivel de desarrollo del país y la modernización experimentada en las últimas décadas.

Tercera afirmación: las políticas nacionales en CTI son débiles, fragmentadas y desconectadas de las fortalezas científicas que han logrado construir las comunidades locales de investigadores e innovadores. También están desvinculadas de las políticas de fomento productivo.

Como pieza clave para la elaboración del Informe se creó una plataforma tecnológica que reúne información sobre las capacidades para hacer CTI en Costa Rica, denominada "Eccti". Esa herramienta está conformada por bases de datos relacionales sobre los siguientes temas: producción de conocimiento científico y tecnológico en el país durante la última década; características de la comunidad de científicos e ingenieros costarricenses que reside en el extranjero; estado de la infraestructura en unidades de investigación y desarrollo en el país y disponibilidad de recursos humanos calificados para el apoyo a la CTI. La consolidación de una versión mejorada de la plataforma Eccti, con un mayor acervo de información integrado en un sistema informático de fácil acceso, permitirá desarrollar minería de datos y realizar procesamiento en línea, a fin de proveer insumos para el diseño de políticas públicas. Esa nueva versión estará a disposición del público a finales del 2016.

La versión digital del Informe puede descargarse en la dirección <http://estadonacion.or.cr>

RESPONSABLE: MARÍA SANTOS.

FICHA 4

Informe Estado de la Justicia y productos intermedios

Durante el 2014 han seguido adelante las labores preparatorias del *Primer Informe Estado de la Justicia*, que se realizan en el marco del convenio entre el Poder Judicial y el Consejo Nacional de Rectores (Conare). En el primer semestre se finalizaron los trabajos de investigación comisionados a una red de ocho equipos multidisciplinarios. Dado el diseño conceptual que se definió para este Informe, la mayoría de los estudios requirió la sistematización y procesamiento de información primaria, para generar nuevas perspectivas al abordar los desafíos del Poder Judicial, especialmente en áreas en las que se carece de información empírica. Esta red ha producido una serie de ponencias, notas técnicas, bases de datos y anexos estadísticos, que se detallan a continuación:

Ponencias y bases de datos

- Cobertura de prensa hacia el Poder Judicial, de Alejandro Fernández
- Perfil de usuarios del Poder Judicial, de Antonella Mazzei
- Tutela efectiva de derechos: laboral y penal, de Cathalina García
- Nombramiento de magistrados, de Juan Manuel Muñoz
- Judicialización de la salud: medicamentos, de Marcela Román
- Consulta previa de constitucionalidad: ¿judicialización de la política en Costa Rica?, de María Lourdes Echandi

Ponencias

- Decisiones polémicas de la Sala Constitucional, de Juan Guillermo Murillo
- Reforma judicial, de Rodolfo Romero

Notas técnicas

- Profesionalización de recursos humanos en el Poder Judicial y cooperación internacional para la reforma judicial, de Marco Feoli
- Impacto de la creación de la Sala Constitucional, de Marielos Londoño
- Consultas previas del contexto político, de Mónica Lara

Ponencias y anexo estadístico.

- Análisis de la encuesta Lapop, de Ronald Alfaro
- Estudio histórico del Poder Judicial en el marco del proceso de democratización de Costa Rica (1900-1990), con anexo estadístico para el mismo período, de Carlos Humberto Cascante
- Nota técnica y anexo estadístico con indicadores judiciales del período 1990-2013, de Emilio Solana
- Entrevistas sobre cumplimiento de sentencias de la Sala Constitucional: sistema de seguimiento, de Nancy Marín.

Dos de estos insumos ya han sido publicados y se encuentran disponibles en la página web del PEN. Uno de ellos es una investigación histórica dirigida por Carlos Humberto Cascante, que se publicó en la edición decimotercera de la serie "Aportes para el análisis del desarrollo humano sostenible" del PEN, bajo el título *Estudio histórico del Poder Judicial en el marco del proceso de democratización de Costa Rica (1900-1990)* (véase ficha 5). Por otro lado, se encuentra en publicación la ponencia *Consulta previa de constitucionalidad: ¿judicialización de la política en Costa Rica?*, de María Lourdes Echandi.

En el segundo trimestre de 2014 el trabajo se ha concentrado en la edición del Informe, lo cual incluye, la redacción de los capítulos, la consulta a lectores críticos y el procesamiento de información.

RESPONSABLE: EVELYN VILLAREAL.

FICHA 5

Aportes para el análisis del desarrollo humano sostenible

En fecha reciente se reactivó la serie “Aportes para el análisis del desarrollo humano sostenible”, mediante la cual se dan a conocer investigaciones de base y ponencias sobre temas novedosos que han servido como insumos para los distintos informes del PEN y que, por su relevancia, se presentan como productos independientes.

En el 2014 se publicaron las ediciones decimosegunda y decimotercera de la serie: *Desempeño exportador y heterogeneidad estructural en Costa Rica*, de Ramón Padilla y Jennifer Alvarado, de la Cepal, y *Estudio histórico del Poder Judicial en el marco del proceso de democratización de Costa Rica (1900-1990)*, de Carlos Humberto Cascante.

El primero de estos trabajos, que fue un insumo del *Decimonoveno Informe Estado de la Nación*, aborda un tema estratégico para el desarrollo de Costa Rica: la evolución del sector exportador durante el presente siglo. La investigación analiza en detalle los dilemas que enfrenta el país en las áreas de diversificación, competitividad y productividad. Asimismo, evalúa las dificultades para ampliar la sofisticación de los procesos productivos e incrementar el valor agregado local en los bienes exportados. El documento se presentó el 13 de mayo.

El segundo producto editorial es una de las investigaciones comisionados por el PEN en el marco de la preparación del *Primer Informe Estado de la Justicia*, que se publicará a inicios de 2015. Entre otros valiosos aportes, el estudio ofrece una exhaustiva recopilación de datos primarios sobre la gestión judicial a lo largo de un siglo, una detallada narración de acontecimientos y un modelo teórico para entender los cambios ocurridos, además de interesantes diálogos del autor con sus colegas historiadores, sobre el desarrollo del Poder Judicial como parte del más amplio proceso evolutivo del Estado costarricense. La publicación se presentó el 11 de julio, en una actividad a la que asistieron funcionarios y autoridades judiciales, y público en general.

Los dos trabajos reseñados pueden consultarse en el sitio <www.estadonacion.or.cr>.

RESPONSABLES: KARLA MENESES Y EVELYN VILLARREAL.

FICHA 6

Base de datos “Exoneraciones fiscales en Costa Rica”

En 2013 y 2014 el PEN y el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa emprendieron un esfuerzo conjunto para elaborar un inventario de las exoneraciones fiscales vigentes en el país.

Como resultado de ese trabajo se construyó la base de datos “Exoneraciones fiscales en Costa Rica”, que registra 1.259 exenciones incluidas en 414 leyes aprobadas en el período comprendido entre septiembre de 1951 y mayo de 2014. Las fuentes consultadas fueron el Sistema de Información Legislativa y el acervo digital de la Unidad de Actualización Normativa del Departamento de Servicios Parlamentarios.

Para cada una de las exoneraciones identificadas se cuenta con información que permite localizarlas según ley, artículo, inciso y acápite. Además, la base de datos incluye 31 variables que las describen. Si bien los datos están desagregados a nivel de exoneraciones, el usuario puede realizar análisis agregados a nivel de leyes.

RESPONSABLE: PAMELA JIMÉNEZ.

FICHA 7

El Estado de la Nación ante la ciudadanía

Uno de los principios que guían el quehacer del PEN es la necesidad de lograr amplitud en la difusión de sus investigaciones, de manera que se ponga al alcance de la sociedad costarricense y centroamericana, información sobre el desarrollo humano sostenible del país y de la región. Las acciones de divulgación masiva a través de los medios de comunicación y las redes sociales, así como el contacto directo con la ciudadanía en actividades presenciales, forman parte de las estrategias utilizadas para alcanzar ese cometido.

En lo que concierne a la difusión en redes sociales, el perfil institucional en Facebook contabiliza poco más de 5.700 seguidores y las publicaciones realizadas durante el primer semestre de 2014 han sido vistas por casi 400.000 personas. En la red Twitter los seguidores suman 15.800, cifra que representa un crecimiento de 82% con respecto al año anterior.

La gestión de prensa en los principales medios de comunicación del país se ha traducido en la publicación de 548 notas periodísticas que utilizan como fuente algún informe o investigación del PEN.

Las actividades para socializar los resultados de los informes también se llevan a cabo por invitación que diversas instituciones públicas y entidades privadas, no solo como parte de la labor que realiza el Área de Difusión para llevar la información a públicos de interés, sino también en atención a los compromisos adquiridos por el PEN en los distintos convenios que ha suscrito con otras instituciones.

Desde el reporte consignado en el Decimonoveno Informe hasta agosto de 2014, representantes del PEN participaron en 160 actividades, a las que asistieron 8.896 personas. Los hallazgos del *Estado de la Nación* se presentaron en 98 encuentros que reunieron a 4.607 participantes. La cuarta edición del *Estado de la Educación* se expuso en 36 foros que contaron con 2.617 asistentes, y los productos del proyecto Estado de la Región se socializaron ante 1.477 personas en 25 actividades organizadas a lo largo de toda Centroamérica. El *Primer Informe Estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación*, publicado en fecha reciente, se ha presentado a poco más de 150 personas de las comunidades académicas del TEC y la UNA.

Para la realización de estas actividades se ha recibido el apoyo de la Subcomisión de Difusión de los Informes del Programa Estado de la Nación, establecida por las y los vicerrectores de Extensión y Acción Social de las universidades estatales e integrada por un representante de cada una de esas instituciones. También se han organizado eventos en coordinación con el Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes (Colypro), la Dirección General de Servicio Civil y el Ministerio de Educación Pública.

RESPONSABLE: VERA BRENES.

FICHA 8

Producción de materiales de difusión

Con el propósito de lograr una amplia difusión de sus informes e investigaciones, una de las tareas más importantes que realiza el PEN es la adaptación de esos productos a distintos formatos. En tal sentido se puede destacar la elaboración de los siguientes materiales y recursos:

- Una plataforma informativa sobre el *Primer Informe Estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación* que se encuentra disponible en el sitio <www.estadonacion.or.cr/ecti>.
- Veintinueve comunicados de prensa sobre los hallazgos de las investigaciones del PEN, los cuales fueron distribuidos a periodistas institucionales y de los principales medios de comunicación del país y la región centroamericana.
- Trece notas publicadas en la página web, para informar sobre las actividades de difusión en que participaron los representantes del PEN.
- Cinco vídeos sobre el *Decimonoveno Informe Estado de la Nación* y tres sobre el *Primer Informe Estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación*, los cuales están disponibles en el canal EstadoNacion del sitio YouTube.
- La tercera edición de la serie “Hojas de trabajo”, esta vez bajo el título *Hojas de trabajo: reconozcamos y despejemos mitos sobre el país que somos*. El texto contiene una propuesta pedagógica para orientar la discusión de un conjunto de mitos sobre la realidad nacional, que fueron analizados en el Decimonoveno Informe.
- Dos matrices de correlación entre los contenidos del *Decimonoveno Informe Estado de la Nación* y el programa del MEP para la asignatura de Estudios Sociales, tanto en la enseñanza primaria como en secundaria. Estas matrices son un recurso educativo que sugiere al docente el uso que puede dar a los capítulos del Informe, para complementar la mediación pedagógica en el aula.
- Veintitrés infografías sobre los principales hallazgos del *Decimonoveno Informe Estado de la Nación* y el “Sistema de seguimiento de la oferta electoral”. Este último fue creado por el PEN en el contexto de la campaña política de 2013-2014.

RESPONSABLE: VERA BRENES.

FICHA 9

**Convenio de cooperación con Infocoop
asume nuevos retos**

En el marco del convenio de cooperación entre el Infocoop y el Conare/Programa Estado de la Nación, a inicios del 2014 se concluyó una investigación sobre los ocupados en las cooperativas del país.

El estudio permitió detallar el perfil de los trabajadores de este sector según edad, sexo, escolaridad, calificación, acceso a tecnologías de información y comunicación (TIC), ingresos, rama de actividad, aseguramiento, garantías laborales e incidencia de la pobreza. Además se comparó ese perfil con las características de los ocupados a nivel nacional, los trabajadores informales, los asalariados de los sectores público y privado y los empleados en las Mipyme. También se realizó un análisis según “tipos de economía”, con base en el enfoque conceptual desarrollado y utilizado por el PEN desde hace varios años.

Otro reto que asumieron ambas instituciones en el último año fue la capacitación de los y las cooperativistas para una mejor comprensión de la realidad nacional y regional. Con ese fin se elaboró un módulo de lectura destinado a la dirigencia del sector, en el cual se proponen ejercicios didácticos que buscan estimular habilidades para conocer y actuar sobre el entorno, usar fuentes de información para profundizar en el análisis, así como para orientar la toma de decisiones y las acciones hacia el desarrollo económico y social que promueven las cooperativas.

RESPONSABLE: GUIDO BARRIENTOS

CAPÍTULO
1

Sinopsis

INDICE

Valoración general	35
Dictamen del año	35
Veinte años después	36
Fin de una época	38
Resumen de los capítulos de seguimiento	43
Equidad e integración social en 2013	43
Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas en 2013	51
Armonía con la naturaleza en 2013	57
Fortalecimiento de la democracia en 2013	65
Debates para el desarrollo	73
Veinte años después: el desarrollo humano de Costa Rica en perspectiva comparada (1994-2013)	73

VALORACIÓN GENERAL

Luego de veinte años de seguir el pulso al desarrollo humano del país, este *Vigésimo Informe Estado de la Nación* valora un año y una época. Los principales indicadores señalan que, pese a una aparente normalidad, en 2013 e inicios del 2014 se registraron cambios de profundo calado en diversos ámbitos de la vida social y política de Costa Rica. Esos cambios son señales claras de un severo desgaste en los fundamentos mismos del estilo de desarrollo que se implantó en los años noventa. Aunque alimentó aceleradas transformaciones en muchos campos, ese estilo no logró impulsar una era de rápido progreso y, desde el punto de vista internacional, generó un desempeño poco destacable en materia de desarrollo humano.

El Informe argumenta que ha finalizado una época histórica en el país, pues se han cumplido dos condiciones. En primer lugar, hay suficiente evidencia de que el costo de seguir con el estilo de desarrollo actual es superior a las ventajas que se derivan de mantenerlo. En segundo lugar, entre la ciudadanía se ha desvanecido la convicción de que con ese estilo el país va por el rumbo deseado. Por eso este Informe plantea que Costa Rica inició una nueva era, en la que se reformularán las apuestas de progreso. La naturaleza de estas, y la forma en que se implanten, dependerán del manejo que se dé en cada caso a las transiciones y, en especial, de la manera en que se distribuyan los beneficios y los sacrificios entre la población.

Es vital no descuidar las fortalezas. La plataforma de activos sociales e ins-

titucionales con que cuenta el país, forjada a lo largo del tiempo, ofrece un punto de partida favorable. Sin embargo, todavía no se han construido los acuerdos necesarios para relanzar el desarrollo humano y, por el contrario, se está configurando un escenario complejo. El desafío del sistema político es conducir democráticamente, con el mínimo de confrontaciones y costos para los más débiles, las inevitables transiciones y ajustes que ocurrirán en los próximos años.

Dictamen del año

El 2013, en apariencia, fue un año similar a los inmediatamente anteriores. La economía creció a un ritmo moderado, con “miniciclos” de aceleración y desaceleración, en un contexto de baja inflación. Este crecimiento fue acompañado por fallas en el mercado de trabajo: un nivel de desempleo relativamente alto (8,5%), mayor dinamismo en la creación de puestos informales y elevada desprotección de amplios grupos de la fuerza laboral. Los indicadores de salud, educación y acceso a servicios públicos siguieron mejorando, así como los ingresos medios de las familias. Sin embargo, la pobreza se mantuvo estancada en cerca del 20% (285.467 hogares), y la desigualdad volvió a aumentar (solo los tres deciles más ricos percibieron mayores ingresos, en especial el décimo). Por su parte, la huella ecológica siguió siendo negativa, disminuyó la importancia de las fuentes limpias en la producción de electricidad (el uso de hidrocarburos

VALORACIÓN GENERAL >> CONTINUACIÓN

creció un 44,6% y provocó el encarecimiento del servicio) y persistió una alta conflictividad por asuntos ambientales. Y en el plano político, el país celebró elecciones democráticas libres y limpias por decimosexta vez consecutiva, la secuencia más larga en América Latina, aunque en un ambiente de intensa conflictividad social. A primera vista no hubo mayores novedades en el período bajo análisis.

No obstante, en el 2013 e inicios del 2014 ocurrieron cambios importantes. En el plano económico, hubo una fuerte y convergente erosión de las bases de las oportunidades, la estabilidad y la solvencia. Los puestos de trabajo generados fueron insuficientes para atender el aumento de la población en edad laboral. Los altos costos internos afectaron el dinamismo del sector exportador, clave para la economía del país (sin considerar, aún, los probables efectos del cierre parcial de las operaciones de Intel). El déficit del Gobierno Central fue el más alto de los últimos diez años (5,4% del PIB), situación especialmente grave debido a que su principal “disparador” son los gastos recurrentes, no la inversión. En 2014 emergieron presiones inflacionarias y la volatilidad del tipo de cambio forzó la migración a un régimen de flotación administrada. En ese contexto no hay capacidad para sostener el aumento de la inversión social pública que se logró en los últimos años. El Gobierno tiene un margen casi nulo para enfrentar la crítica situación fiscal, pues el 95% de sus gastos son inflexibles, el perfil más rígido en América Latina. El debilitamiento del sector externo y la crisis fiscal obligan a introducir profundas modificaciones en las políticas económicas para el desarrollo, con el fin de propiciar una era de rápido progreso.

En el plano político, por primera vez una fuerza electoral no heredera directa de los contendientes de la guerra civil de 1948 se hizo con el control del Ejecutivo, en el marco de un intenso clima “anticontinuista”. El PAC ganó las elecciones con una base de apoyo mayo-

ritariamente urbana, de clase media y alta, concentrada en el Valle Central. El resultado interrumpió la hegemonía del PLN como partido dominante e inauguró una situación en la que ya no hay “partido grande”, sino una plétora de organizaciones de tamaño mediano y pequeño. El país evolucionó hacia un multipartidismo fragmentado en el marco de una democracia presidencialista, fórmula proclive a recurrentes conflictos entre los poderes de Estado y a dificultades para armar coaliciones. Por último, también por primera vez la campaña política coincidió con un prolongado episodio de conflictividad social: el 2013 fue el año electoral con mayor número de acciones colectivas en los veinte años sobre los que se tiene registro.

En síntesis, pese a una aparente normalidad, en el 2013 (e inicios del 2014) ocurrieron eventos que implican quiebres con respecto al estado de cosas predominante en las dos últimas décadas.

Veinte años después

Además de valorar el año e identificar nuevos desafíos, este *Vigésimo Informe Estado de la Nación* realiza un balance de época sobre el desempeño del país. La experiencia acumulada en el seguimiento del pulso nacional, y la complejidad de la situación actual, hicieron inevitable formular una pregunta: en estas dos décadas, ¿cuánto avanzó Costa Rica en los temas clave del desarrollo humano que analiza el Informe?

En esta entrega todos los capítulos habituales incluyen reflexiones en ese sentido y uno especial, titulado “Veinte años después”, se dedica enteramente al tema. La principal constatación es que estas dos décadas enmarcan un período de profundas transformaciones, en el cual se produjo una fuerte desconexión entre capacidades, oportunidades y resultados, que creó paradojas en el desarrollo humano del país ya descritas en varias ediciones de este Informe. Ese período concuerda con la plena implantación de un estilo de desarrollo sustentado en cuatro apuestas de prosperidad, que se analizan en este acápite.

La Costa Rica de 2014 es muy diferente a la de 1994, debido a la convergencia de

transformaciones demográficas, económicas, sociales, ambientales y políticas que cambiaron para siempre su rostro. En veinte años la población aumentó en más de un millón y medio de habitantes. El país avanzó en una transición demográfica que elevó significativamente la proporción de personas en edad de trabajar (una oportunidad) pero también envejeció a la población (un desafío). La sociedad se hizo más urbana, violenta, con una economía moderna y vibrante, más abierta al mundo y a la tecnología; el comercio internacional se multiplicó y se desplegó un esfuerzo de protección y conservación ambiental cuyos logros notables revirtieron, en parte, la depredación forestal que predominó durante el siglo XX. La mayoría de los hogares mejoró sus condiciones de vida, gracias a la combinación de crecimiento económico y mayor inversión social pública. Los ingresos se elevaron de manera general, en un marco de ampliación de libertades y derechos, y de mayor tutela de los mismos. En resumen, hubo desarrollo económico, más protección ambiental, progreso social y “democratización de la democracia”.

Estos avances, sin embargo, no produjeron una era de rápido progreso. Es cierto que el país creó una plataforma más amplia y diversa de capacidades económicas y sociales para el desarrollo humano, que subsanó los retrocesos de los años ochenta. Pero el asentamiento de esas bases fue acompañado por resultados decepcionantes en temas clave: la desigualdad en los ingresos creció, la pobreza no se redujo, persistieron amplias fallas en los mercados laborales y la insostenibilidad ambiental se acrecentó. Visto en su conjunto, este panorama refleja una característica medular del período: la desconexión entre capacidades, oportunidades y resultados que generó paradojas en el proceso de desarrollo: modernización productiva con más desigualdad; más conservación con más insostenibilidad; más democracia con decisiones menos representativas y más difíciles de tomar.

VALORACIÓN GENERAL >> CONTINUACIÓN

La modernización generó dos tipos de economía segmentados y divergentes en su dinamismo y productividad (la “nueva” y “vieja” economías que este Informe ha venido analizando), que alimentaron crecientes desigualdades. Una alta y sostenida inversión social en educación y salud impidió que las inequidades aumentaran mucho más, pero los efectos redistributivos no pudieron compensar las repercusiones de las cada vez mayores brechas de productividad entre ambos tipos de economía. Además, los logros educativos no alcanzaron para revertir el predominio de una fuerza de trabajo poco calificada. Los patrones insostenibles de uso de los recursos naturales acrecentaron la vulnerabilidad y los conflictos, y la confianza ciudadana en el sistema político se erosionó hasta niveles sin precedentes, en el contexto de una gestión pública entrabada. En resumen, hubo más desigualdad, insostenibilidad ambiental y un deterioro de la democracia como mecanismo legítimo para el gobierno de la sociedad.

Las transformaciones y resultados de los últimos veinte años fueron alimentados por un estilo de desarrollo que se implantó, de manera discontinua pero firme, a lo largo de la década de los noventa. Ese cambio de rumbo fue una respuesta a la crisis de los años ochenta, a la imposibilidad de continuar con la vieja economía agroexportadora como pilar del desarrollo nacional y a una adaptación a las nuevas oportunidades que emergían en el escenario internacional. Su implantación fue discontinua porque no se basó en un “plan maestro” que definiera una secuencia ordenada de acciones. Por el contrario, fue producto de una etapa de tensos forcejeos y negociaciones sociales y políticas, en la cual ningún grupo tuvo el poder suficiente para imponerse en todos los campos. Ello explica los ritmos desiguales con que se tomaron las decisiones. Y la implantación del nuevo estilo fue firme porque, pese a las divergencias, se logró establecer coaliciones con el poder necesario para impulsar acciones de amplio calado que implicaron, en ciertas áreas clave, verdaderas apuestas de

progreso, vectores del desarrollo nacional que se mantienen hasta el presente.

El resultado global del período de transición entre los ochenta y los noventa fue un estilo de desarrollo heterodoxo, apoyado en cuatro apuestas de progreso que –se suponía– permitirían superar el legado de la crisis y convertir a Costa Rica en el primer país desarrollado de América Latina, al cumplirse el bicentenario de su vida independiente. Esas apuestas fueron:

- La promoción de exportaciones y la atracción de inversión extranjera directa, como método para desencadenar rápidos y generalizados incrementos en la productividad y en los ingresos de la población (la apuesta económica).
- La expansión de la inversión social pública, especialmente en educación, como método para mejorar las condiciones de vida de la población, disminuir la pobreza y generar mayor equidad (la apuesta social).
- El fortalecimiento de la conservación, como método para lograr la sostenibilidad ambiental y el posicionamiento de una “marca” distintiva para el país (la apuesta ambiental).
- La “democratización de la democracia”, la ampliación de derechos y libertades, como método para perfeccionar el sistema de gobierno (la apuesta política).

Estas fórmulas alcanzaron para superar el retroceso de los años ochenta, pero no para acercar a Costa Rica al objetivo del desarrollo. Hoy se sabe que el país no está en ruta de lograr la meta planteada con miras al bicentenario. Cada apuesta tuvo “puntos ciegos” que mermaron su potencial para impulsar una era de acelerado desarrollo humano.

La apuesta económica descuidó la creación de encadenamientos sociales, productivos y fiscales entre la “nueva” y la “vieja economía”, lo que impidió generalizar las mejoras en productividad e ingresos. La política pública fue segmentada: de alta calidad para los sectores de punta, y de baja

calidad para las demás actividades, que más bien sufrieron el desmantelamiento de las capacidades para su fomento. Además, la inversión pública en infraestructura, una variable clave para el desarrollo, fue contenida por largo tiempo.

La apuesta social no fue acompañada por mejoras en los ingresos fiscales y en la eficiencia institucional que le habrían dado sostenibilidad, por lo que hoy el régimen de bienestar social es vulnerable. Y tampoco se impulsaron políticas de generación de empleo de calidad y de tutela de derechos laborales, lo que impidió corregir las fallas y las crecientes desigualdades en los mercados de trabajo.

La apuesta ambiental descuidó el uso sostenible de los recursos naturales más allá de las áreas protegidas. El país renunció no solo a implementar políticas de ordenamiento territorial, sino incluso a cumplir con los requerimientos legales mínimos para hacer gestión ambiental. Adicionalmente, se mantuvo una matriz energética que cada vez es más dependiente de los combustibles fósiles, debido al crecimiento del traslado individual de personas como principal medio de transporte y a la falta de reformas en el sector eléctrico.

La apuesta política por la profundización de la democracia no fue complementada con el fortalecimiento de los presupuestos públicos, la eficiencia institucional o los mecanismos de rendición de cuentas. Se generó así una promesa democrática sistemáticamente incumplida, que dio lugar a un creciente malestar ciudadano y al debilitamiento de los partidos. La ampliación de derechos y libertades no destrabó el sistema político, porque no conllevó acuerdos sobre nuevas reglas de distribución de los beneficios del desarrollo. Los grupos más favorecidos, en la economía y en el Estado, han bloqueado hasta el momento las oportunidades de reforma política.

La magnitud de los “puntos ciegos” hace difícil sostener la tesis de que estas cuatro apuestas, con pequeños ajustes, terminarán propiciando un rápido

VALORACIÓN GENERAL >> CONTINUACIÓN

desarrollo humano. Los insuficientes y contradictorios resultados que las sucesivas ediciones de este Informe han documentado sugieren la necesidad de revisar estas fórmulas, si se desea obtener logros mayores.

Una comparación internacional de largo plazo refuerza este punto. Cuando se contrasta a Costa Rica con un conjunto de naciones que a inicios de los años noventa tenían niveles parecidos de desarrollo humano, su evolución es poco destacable. El país siguió mejorando, pero lentamente, luego de que entre los años cincuenta y ochenta había tenido un progreso vertiginoso. Sigue siendo, al igual que hace veinte años, una nación de “ingresos medios” y, según la clasificación del PNUD, de “alto desarrollo humano”. Sin embargo, no ha logrado su aspiración de acercarse al selecto grupo de “más alto desarrollo humano”, como sí lo hicieron “viejos vecinos” que en la década de los noventa ocupaban posiciones similares a la costarricense, como Chile, Argentina y Cuba. Las comparaciones indican que la educación es una debilidad que lastra el desarrollo nacional. Para Costa Rica ha sido menos complicado aumentar el PIB y brindar servicios de salud a toda la población, que educar a sus habitantes.

En resumen, un estilo de desarrollo heterodoxo, basado en cuatro apuestas de progreso, dominó las dos últimas décadas. Produjo resultados paradójicos y un lento y poco destacable progreso en el plano internacional. En años recientes, además, el país se ha revelado como crecientemente incapaz de enfrentar nuevos y viejos desafíos. Una posibilidad que debe ser analizada es que Costa Rica haya caído en la llamada “trampa de los ingresos medios”, que aparece cuando un país, una vez concluida una etapa de ganancias fáciles de desarrollo, ve debilitadas sus fuentes de crecimiento.

Fin de una época

La situación actual no puede calificarse simplemente como la continuación de una era de logros insuficientes en

desarrollo humano. En los últimos años, y en particular en 2013 e inicios de 2014, ha ocurrido una serie de eventos que reflejan la inviabilidad de las apuestas de progreso que se hicieron en la década de los noventa. Indican que hoy el problema principal ya no es determinar si estas fórmulas producen o no resultados satisfactorios, sino que insistir en ellas puede generar súbitos retrocesos. Esos eventos son señales claras de un severo desgaste en los fundamentos mismos del estilo de desarrollo. Son también una advertencia de que posponer decisiones correctivas implica acumular riesgos sistémicos, como sucede en los siguientes casos:

- una progresiva pérdida de dinamismo de la “nueva economía” sugiere la erosión de la competitividad de los sectores de punta;
- una crítica situación fiscal impide seguir expandiendo la inversión social y, de no ser adecuadamente manejada, puede detonar una crisis económica y política;
- un aumento en la insostenibilidad y las tensiones por el uso de la energía, el agua y el territorio aumentan la ya alta conflictividad ambiental;
- un sistema multipartidista fragmentado, compuesto por débiles organizaciones partidarias con endeble bases electorales, abre perspectivas de conflictos endémicos entre poderes del Estado y de una trayectoria errática del sistema político.

Una época termina cuando hay datos objetivos que demuestran que los beneficios de seguir con las viejas fórmulas son menores que los costos de mantenerlas o, en otras palabras, cuando los costos adquieren tal magnitud que la insistencia en un curso de acción no solo anula los beneficios que éste genera, sino que pone en riesgo las ventajas logradas. Aun cuando las apuestas de progreso pudieran sostener, en el mediano plazo, el lento ritmo de desarrollo humano observado en los últimos años (un escenario optimista dada la situación antes descrita), el Informe aporta amplia eviden-

cia de que su desgaste está erosionando con rapidez la estabilidad económica, social, ambiental y política del país, y aumentando, correlativamente, las amenazas de retroceso a corto plazo.

Hay una segunda condición que debe cumplirse para afirmar que una época ha terminado: cuando en las mayorías ciudadanas se desvanece la convicción de que, con el estilo de desarrollo vigente, el país va por el rumbo deseado. Ese escepticismo anida hoy en casi todos los estratos y sectores de la población, aun entre aquellos que defienden ideologías contrapuestas. En sentido metafórico puede decirse que la historia alcanzó a Costa Rica: las dos condiciones se han cumplido.

Se ha iniciado, pues, una nueva época. En ella se reformularán las apuestas de progreso de las que emergerá un nuevo estilo de desarrollo. La naturaleza de estas fórmulas, y su modo de ejecutarse, dependerán del manejo que se dé en cada caso a los procesos de transición. Además, siendo Costa Rica un país pequeño, los factores internacionales incidirán con fuerza. Una economía abierta y de tamaño reducido no tiene capacidad para influir sobre los mercados mundiales y es muy sensible a los vaivenes del entorno. Adicionalmente, al pertenecer a la región tropical más vulnerable del planeta a los efectos del cambio climático, requerirá intensos esfuerzos de mitigación y adaptación para evitar altos costos económicos, ambientales y sociales derivados de ese fenómeno.

La reformulación de las apuestas implica, asimismo, una distribución de beneficios y sacrificios. Sobre estos aún no hay acuerdos sociales y sí múltiples conflictos (manifiestos o latentes). Aunque los costos pueden ser generales para toda la población, no puede descartarse la posibilidad de que se repita el error de cargarlos en forma desproporcionada sobre los más débiles y comprometer a las generaciones futuras, como ocurrió en la crisis de los años ochenta. El perfil de la nueva época dependerá, entonces, de la capacidad del país para

VALORACIÓN GENERAL >> CONTINUACIÓN

lograr, en pocos años, un delicado balance que resulte de la aplicación simultánea y convergente de importantes ajustes en todas las dimensiones de su estilo de desarrollo:

- Un ajuste en la producción que, sin debilitar al sector externo, fortalezca los escasos encadenamientos económicos, sociales y productivos entre la “nueva” y la “vieja economía”.
- Un ajuste fiscal que, sin debilitar la inversión pública y el régimen de bienestar social, combine eficiencia y control del gasto con un sistema tributario progresivo.
- Un ajuste de la política social que permita entregar, con una dotación similar de recursos, más y mejores prestaciones, adaptadas a los cambios demográficos.

- Un ajuste ambiental que imponga patrones más sostenibles en el uso de los recursos naturales, con mínimos impactos económicos y sociales.

- Un ajuste político que, sin sacrificar estabilidad, derechos y libertades, repare el entorpecido mecanismo de toma de decisiones públicas.

En los próximos años, la sociedad costarricense tendrá que resolver dos dilemas: ¿cómo introducir nuevas reglas de producción, distribución social y participación en la gestión pública sin perder dinamismo económico, afectar las condiciones de vida de la población y la estabilidad democrática? y ¿cómo hacerlo sin comprometer las fortalezas históricas que se ha logrado acumular?

La plataforma de desarrollo humano de Costa Rica posee fortalezas innegables, que permiten aspirar al mejor de los escenarios. En los años ochenta el país aprendió una dura lección: las crisis tienen consecuencias de largo plazo. Aun así, esta es una sociedad que tradicionalmente ha logrado salir de coyunturas complejas mejor que como entró. El reto de las generaciones contemporáneas, las mejor preparadas en la historia nacional, es legar una nueva época de progreso humano acelerado. En lo inmediato, el desafío del sistema político es conducir, con el mínimo de confrontaciones, los procesos de transición. Para ello se necesitan voces tranquilas, serenas, capaces de buscar y encontrar el rumbo en tiempos inciertos.

Nuevos temas desarrollados por este Informe

Como cada año, esta vigésima edición del Informe presenta una serie de investigaciones originales, que aportan nuevas perspectivas para el análisis de los grandes desafíos del desarrollo humano. La primera abordó un tema de actualidad: ¿cuán caro es vivir y producir en Costa Rica? Halló que el país es uno de los más caros de América Latina y que, en el ámbito productivo, el alto costo de la energía afecta, y mucho, al sector industrial.

Una segunda investigación analizó, una por una, las exoneraciones fiscales creadas desde 1953. Se encontró que el Poder Ejecutivo es corresponsable de que la mayoría de las 1.259 que hoy están vigentes no cumplan los requisitos mínimos establecidos por ley. Aun en años de crítica situación fiscal, el Congreso ha seguido aprobándolas. La información reunida para este trabajo puede ser útil para simplificar el régimen de exoneraciones y asegurar que las que se mantengan sean verdaderas herramientas de promoción del desarrollo o de protección social.

Otro estudio se enfocó en el “núcleo duro” de exclusión social: las personas que no reciben el salario mínimo de ley y no gozan de las garantías laborales básicas reconocidas en el Código de Trabajo. Este bolsón de exclusión refleja una profunda falla en los mercados laborales y en la supervisión a la que está obligado el Ministerio de Trabajo. También se exploraron diversas formas de exclusión educativa y laboral que afectan a un 41% de las y los jóvenes (entre 15 y 24 años). Además de los “ninis” (lo que no estudian ni trabajan, analizados en ediciones anteriores) ese grupo incluye a las mujeres que se dedican exclusivamente al trabajo no remunerado (5,4%) y a los que solo trabajan (22,9%), que también son expulsados del sistema educativo.

En el tema ambiental, se comparó la huella ecológica con las de otras naciones de ingresos medios y con las del entorno geográfico inmediato. La principal conclusión es que la huella nacional es típica de estas franjas de países, pese a la mayor fortaleza de Costa Rica en conservación ambiental, lo que denota un uso insostenible de los recursos, especialmente fuera de las áreas protegidas. También se hizo un recuento de veinte años de acciones colectivas y conflictividad en esta materia.

Finalmente, utilizando la técnica de panel se dio seguimiento a un grupo de ciudadanos durante la campaña política, con el fin de entender la volatilidad de las preferencias electorales en un contexto de débiles lealtades partidarias. Este ejercicio permitió apreciar que el imprevisible resultado de los comicios de 2014 se gestó en el marco de un inesperado aumento del interés en la política. Se renovó la esperanza ciudadana en la capacidad del sistema político para señalar un nuevo rumbo al país. Un fracaso en el logro de ese cometido tendría efectos adversos para la democracia costarricense.

Estos novedosos análisis ponen de manifiesto rezagos o problemas del desarrollo que el país debe resolver. Los altos precios internos reducen la competitividad y deprimen las condiciones de vida; el desorden de las exoneraciones fiscales beneficia indebidamente a ciertos grupos; el “núcleo duro” de exclusión social atenta contra la dignidad humana de decenas de miles de personas; la huella ecológica subraya la importancia de modificar la matriz energética y el panel electoral, la frágil esperanza política que tienen las y los costarricenses.

RESUMEN DE LOS CAPÍTULOS DE SEGUIMIENTO

Equidad e integración social en 2013

Síntesis del capítulo

Los resultados del 2013 en materia de equidad e integración social no se apartan de las tendencias reportadas en años anteriores. Los principales indicadores sociales progresan lentamente, la mayoría de ellos con mejoras inerciales, lo que ha permitido sostener los logros históricos que Costa Rica ostenta en diversos ámbitos del desarrollo humano. También continúa la fase expansiva de la inversión social pública. Sin embargo, el país sigue presentando un desempeño negativo en términos distributivos, que se refleja en el aumento de la desigualdad del ingreso, el estancamiento de la pobreza y el modesto avance en el cierre de brechas laborales, de género y territoriales, que este Informe ha venido documentando a lo largo de dos décadas.

A propósito de este Vigésimo Informe, se ha hecho el esfuerzo de poner los resultados del 2013 en el contexto de las transformaciones sociales que experimentó Costa Rica en los últimos veinte años. En ese período la población creció un 50% (pasó de 3 a 4,7 millones de personas) y se volvió más urbana, más diversa, con estructuras familiares muy distintas a las prevalecientes décadas atrás; hoy es una sociedad más envejecida y con una distribución diferente de los ocupados. En este marco, es preciso recordar que en la actualidad los habitantes del país viven, en general, mejor que hace dos décadas. Sin embargo, la transformación de las políticas sociales no fue suficiente para atender los desa-

fíos nuevos, ni para superar del todo los viejos. La velocidad y orientación del cambio social resultaron mayores que los ajustes en el aparato estatal.

Ante la interrogante de cómo mejorar las condiciones de vida de todos los habitantes en una sociedad en la que se deteriora la equidad, se amplían las brechas y hay serios problemas distributivos, la respuesta no es sencilla. Apunta a resolver, al menos, dos problemas centrales del desarrollo reciente en Costa Rica. Primero, se debe incrementar la eficiencia de la política social. En segundo lugar, es necesario cerrar las brechas que surgen en la economía real. Comprender que el problema de la desigualdad se origina en el mercado laboral ayudaría a enfocar mejor la

política social, que debe estar vinculada a políticas de empleo, de fomento productivo y de una mayor calificación de la fuerza de trabajo, como herramientas para combatir efectivamente la pobreza.

Principales hallazgos

- Las actividades de agricultura, construcción, comercio y servicio doméstico concentran el 60% de los trabajadores sin ningún tipo de protección de la seguridad social. Casi uno de cada cuatro es menor de 25 años. Además, entre ellos es mayor la incidencia de la pobreza.

CUADRO 1.1

Valoración de algunos indicadores sociales por su desempeño nacional^{a/}. 2013

Mejora	Se mantiene	Desmejora
■ Coberturas de la PEA en la seguridad social ■ Ingreso promedio real del hogar ■ Población de 12 a 18 años que asiste a la educación ■ Tasa neta de escolaridad en educación diversificada ■ Inversión social pública real per cápita ■ Población con secundaria completa o más	■ Esperanza de vida ■ Tasa de mortalidad infantil ■ Incidencia de la pobreza ■ Coeficiente de Gini ■ Tasa de homicidios ■ Jóvenes que no estudian ni trabajan ■ Tasa neta de participación laboral femenina ■ Salario mínimo real	■ Tasa de desempleo

a/ El desempeño se valora comparando el valor registrado por el indicador en el 2013, con la tendencia observada en el período 2000-2012.

- Un 32,3% de las y los ocupados (395.295 personas) no recibe el salario mínimo. Un mayor cumplimiento de este derecho reduciría la pobreza y la desigualdad de ingresos.
- A 102.380 personas asalariadas (un 6,7%) no se les reconoce un solo derecho laboral, 50.864 no tienen garantías laborales ni reciben el salario mínimo y 19.317 presentan un incumplimiento triple: ninguna garantía laboral, no pago del salario mínimo y jornadas de trabajo no apropiadas (subempleo o sobrecarga). La posibilidad de pertenecer a alguno de estos grupos se eleva si la persona está en extrema pobreza, es joven o es migrante.
- Desempleo y baja escolaridad caracterizan a la población pobre. Escenarios simulados muestran que si se les imputa a las personas desempleadas el ingreso que percibirían si estuvieran ocupadas, la pobreza se reduce en 4,3 puntos porcentuales. Asimismo, si a todos aquellos que no lograron concluir la educación secundaria se les asigna el ingreso promedio de quienes sí la completaron, la pobreza cae a la mitad.
- Un 41,2% de los jóvenes de 15 a 24 años sufre algún tipo de exclusión socioeconómica: un 12,9% son “ninis” (no estudian ni trabajan), un 5,4% son mujeres dedicadas a labores domésticas no remuneradas y un 22,9% solo trabaja.
- Las personas con discapacidad tienen baja participación laboral (el 65% está fuera de la fuerza de trabajo). De las que logran insertarse, muchas están en desventaja: tienen mayor inestabilidad laboral, jornadas parciales, ocupaciones de baja calificación y mayor incumplimiento de garantías laborales, que el resto de los ocupados.
- La proporción de hogares con jefatura femenina se duplicó en veinticinco años: de un 17% en 1987 a un 36% en 2013. Actualmente una de cada tres personas vive en un hogar de este tipo.
- Las mujeres dedican más tiempo al trabajo no remunerado: 6 horas por día, frente a 3,5 en el caso de los hombres. La participación en estas tareas aumenta con la edad y ocurre más rápido entre las mujeres, que asumen responsabilidades en el ámbito doméstico a edades más tempranas.
- Por segundo año consecutivo la inversión social pública se expandió y, de este modo, logró compensar la contracción observada en 2011. Todas las áreas se recuperaron en el 2013, aunque el sector salud siguió siendo el menos dinámico.
- Todos los programas sociales selectivos son progresivos, pues sus beneficiarios se concentran en los hogares de menor ingreso. Aquellos que transfieren dinero a los hogares logran reducir la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini, en 1,4 puntos porcentuales. El impacto es mayor en la pobreza total (-2,5 puntos), pero sobre todo en la extrema, que disminuye en casi un tercio.
- La mayoría de las víctimas de homicidio son hombres jóvenes y costarricenses. Más de la mitad de los casos se relaciona con la delincuencia (robos o tráfico de drogas) y un tercio con problemas de convivencia (conflictos personales o riñas). Más del 60% se comete con armas de fuego.
- Se incluye un perfil de los trabajadores que poseen los porcentajes más bajos de afiliación contributiva a la seguridad social.
- Se analizan las diversas formas de exclusión educativa y laboral que enfrenta la población joven.
- Se aproxima el tiempo que dedican mujeres y hombres al trabajo remunerado y no remunerado.
- Se estudia la progresividad de los principales programas sociales selectivos financiados por el Fodesaf, así como el efecto redistributivo de los que entregan recursos monetarios a los hogares.
- Se ofrece un balance de los logros y retrocesos en materia de equidad e integración social que ha registrado el país en los últimos veinte años.
- Se amplía el análisis de la equidad en el mercado de trabajo, tomando en cuenta el pago del salario mínimo, el cumplimiento de garantías y las jornadas laborales, así como las oportunidades de empleo para distintos grupos sociales.

Se reduce proporción de personas en edades más jóvenes y crece la población adulta

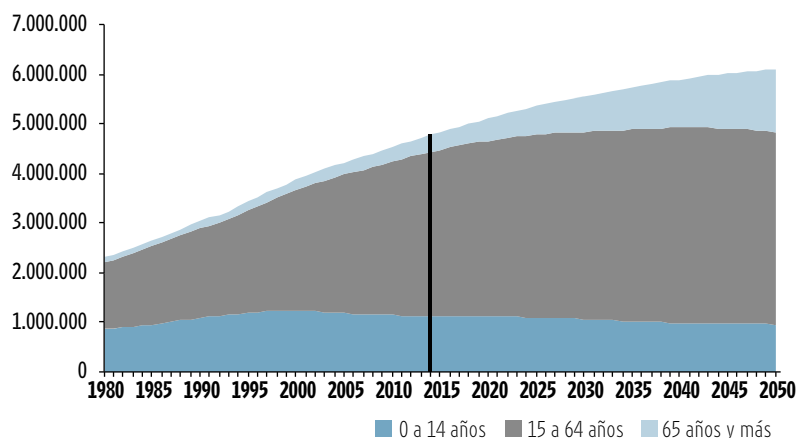
Desde su décima edición este Informe viene reportando el cambio en la dinámica demográfica del país, que ha implicado transformaciones en la estructura por edades de la población. La principal tiene que ver con una reducción de las personas más jóvenes y el consecuente aumento de las personas en edades avanzadas, como se observa en el gráfico 1.1.

Uno de los efectos más importantes de esta transición es el denominado “bono” o “dividendo demográfico”. Este se origina en la disminución de la relación de dependencia demográfica¹, que ocurre cuando existe un amplio contingente de personas en edad de trabajar y que proporciona una ventaja aprovechable durante un período

Novedades del capítulo

- Se analizan las transformaciones en el perfil de los hogares con jefatura femenina en los últimos veinticinco años.
- Se examina la situación laboral de las personas con discapacidad.
- Se caracteriza a las personas víctimas de homicidios en la última década.

GRAFICO 1.1

Proyecciones de población, por grupos de edad

Fuente: Elaboración propia con datos del INEC y del CCP-UCR.

determinado, que finaliza cuando la relación comienza a aumentar nuevamente. Desde inicios de la década de los noventa ha caído en forma acelerada la proporción de personas menores, pero esto ha sido compensado por el crecimiento de la población mayor. En la actualidad hay 44 dependientes por cada cien personas en edad activa (34 menores y 10 adultos mayores). Se proyecta que esa relación llegará a su punto mínimo en 2017 (con 43,4) y a partir de entonces volverá a incrementarse, pero con una variación relevante: el aumento será impulsado por el crecimiento de los adultos mayores. Las estimaciones indican que alrededor de 2040 la dependencia se invertirá y empezarán a predominar las personas de 65 años y más.

Estos cambios inciden de manera directa en el mercado de trabajo. Hace varias décadas, al inicio del período de aumento de las personas en edad activa, el porcentaje de trabajadores más jóvenes era mayor, pero conforme pasan los años, una vez que se han incorporado las cohortes más numerosas, la población económicamente activa tiende a envejecer. Costa Rica ya pasó la etapa en que la mayoría de la población activa era joven². Los datos de las encuestas de hogares corroboran esta afirmación. En 1993 el 58% de la fuerza de trabajo –ocupados y desocupados– estaba en ese rango de edad, en

2003 la proporción había disminuido al 51% y en 2013 fue de 45%.

El aprovechamiento de los dividendos demográficos originados por los cambios en la estructura por edades de la población depende de la capacidad que tengan las instituciones y políticas públicas para convertirlos en progreso económico. Representan una “ventana de oportunidad”, no una garantía de mejora automática del bienestar del país. Se deben traducir en crecimiento económico, y según sea la forma en que se distribuyan sus beneficios, así será el desarrollo que generen.

Desigualdad del ingreso continúa su tendencia creciente

Paradójicamente, la mayor desigualdad que ha caracterizado al país en este siglo XXI ocurre en un contexto de crecimiento real del ingreso de los hogares, que ya acumula cinco años consecutivos, aunque el aumento del 2013 fue el menor de ellos. En este año el ingreso neto promedio de los hogares ascendió a 979.292 colones, un 1,3% más que en 2012, pero se repitió la tendencia del último quinquenio, esto es, que los beneficios se concentraron en algunos grupos, mientras que otros, entre ellos los más pobres, vieron deteriorada su situación. Esto se comprueba al analizar los datos por quintiles: los ingresos se redujeron un 3,4% en los hogares del primer quintil (los más

pobres) y se incrementaron un 3,7% en los del quinto (los más ricos).

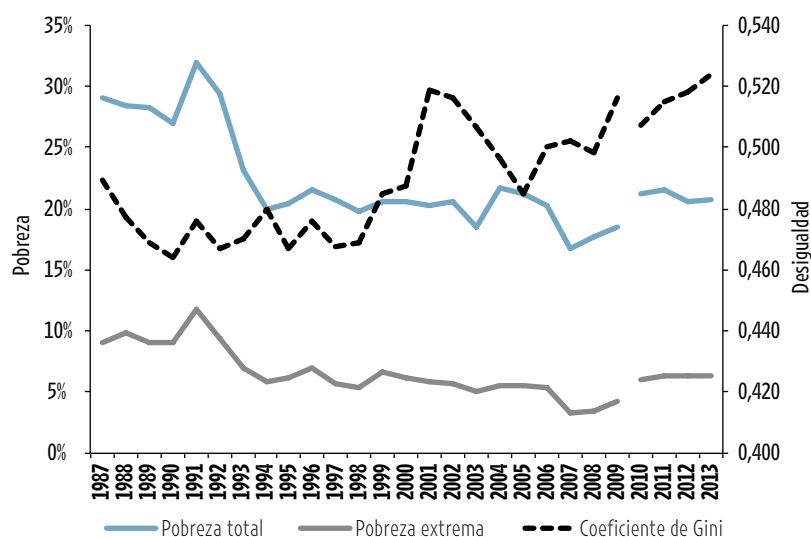
La desigualdad también es evidente en el porcentaje de los ingresos que acumula cada decil. Mientras los hogares del primero concentran apenas el 1,3%, los del décimo decil acumulan un tercio (34,7%). Otro ejemplo es que la mitad de los hogares de menores ingresos (primeros cinco deciles) percibe solo un 19% de los ingresos totales, en tanto que el 20% de mayores ingresos (quinto quintil) absorbe la mitad.

El indicador más utilizado para monitorear la desigualdad en la distribución del ingreso es el coeficiente de Gini³. Su evolución muestra que, luego de un comportamiento relativamente estable desde 1987 y durante la década de los noventa, entre 1999 y 2001 experimentó una aceleración que elevó la cifra del indicador hasta 0,519 en el último de esos años. Luego disminuyó hasta 2005, y a partir de entonces retomó la tendencia de crecimiento hasta registrar en 2013 el valor más alto de todo el período de análisis: 0,524 (gráfico 1.2).

Como reportó el Decimonoveno Informe, el coeficiente de Gini no refleja brechas significativas por zona de residencia (0,508 en la urbana y 0,490 en la rural), pero por regiones sí hay algunas diferencias. En general, tres de ellas registran cifras similares entre sí e inferiores al promedio nacional: Central, Chorotega y Pacífico Central. La Huetar Atlántica se mantiene como la menos desigual, seguida por la Huetar Norte, y en el extremo opuesto se ubica la Brunca. La tendencia del trienio 2010-2013 muestra un ligero incremento de la desigualdad en la región Central y leves reducciones en la Chorotega, la Brunca, la Huetar Norte y la Huetar Atlántica. La Pacífico Central exhibe un comportamiento más estable.

Otros indicadores utilizados para dar seguimiento a la desigualdad, y que confirman la tendencia creciente de los últimos años, es la relación entre los ingresos de los grupos extremos de la distribución. En 2013, los ingresos promedio del 20% de hogares más ricos (quinto quintil) fueron trece veces mayores que los del 20% más pobre

GRAFICO 1.2

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

a/ Para el período 1987-2009 se utiliza el ingreso promedio total de los hogares con ingreso conocido. A partir del 2010, con la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), se utiliza el ingreso neto con imputación de valores no declarados y con ajuste por subdeclaración. Por lo tanto, las cifras no son comparables.

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

(primer quintil), un punto más que en 2012 y más de dos puntos por encima de la proporción registrada en 2010. El ingreso del 10% de hogares más ricos⁴ (décimo decil) es veintisiete veces mayor que el del 10% más pobre (primer decil). Si se considera el ingreso del 2% de los hogares más ricos según las encuestas de hogares (aunque esté subestimado) y se contrasta con el de los hogares del primer decil, el indicador para el 2013 asciende a 48 veces y representa un aumento de 4,1 puntos con respecto al 2012.

Sin cambios en la situación de pobreza

En 2013 nuevamente la pobreza por ingresos afectó a uno de cada cinco hogares, aunque cada año esa proporción significa más hogares y personas en esa condición. Los problemas de acceso a empleos de calidad, evidenciados por una alta tasa de desempleo, así como los exiguos niveles educativos que muestran amplios sectores de la población (baja calificación), los condenan a ser pobres e imponen barreras sólidas para que la política social logre reducciones sostenidas en ese flagelo.

Para el 2013 se estima que la pobreza alcanzó a un 20,7% de los hogares, de los cuales el 6,4% eran pobres extremos (gráfico 1.2). Estas cifras no variaron con respecto al año anterior⁵ (el cambio no es estadísticamente significativo). En términos absolutos, la cantidad de hogares pobres estimada para el 2013 asciende a 285.467, de los cuales 88.557 están en extrema pobreza. En número de personas, estas cifras equivalen a 1.096.512 pobres totales y 339.772 pobres extremos.

Un hallazgo relevante que documentó el Decimonoveno Informe es que el estancamiento en la incidencia de la pobreza por ingresos no significa que este sea un fenómeno estático, pues del total de hogares pobres en 2012, solo el 57,5% estaba en esa situación desde el año anterior; los demás no eran pobres. El principal factor que explica el paso de una condición a otra es la obtención o pérdida del empleo. Su actualización para el presente Informe arroja que del total de hogares pobres en 2013, el 58% estaba en esa condición desde el año previo, mientras que el restante 42% no era pobre en 2012.

Tampoco las características de los hogares en condición de pobreza muestran cambios relevantes en los últimos años. Estos se distinguen por tener mayor relación de dependencia demográfica, una tasa de desempleo más de cuatro veces superior a la de los hogares no pobres (23,9% versus 5,7%) que se agrava en los hogares en pobreza extrema (38%), tienen menor escolaridad, más miembros por hogar, menor número de ocupados y mayor peso de jefaturas femeninas.

Este Informe demuestra que los errores cometidos en la década de los ochenta, que llevaron a la caída de las coberturas educativas, todavía hoy repercuten en los niveles de pobreza que afectan a proporciones importantes de población, que no lograron completar la enseñanza secundaria y viven al margen de los beneficios del desarrollo. Escenarios simulados muestran que si se les imputa a las personas desempleadas el ingreso que percibirían si estuvieran ocupadas, la pobreza se reduce en 4,3 puntos porcentuales. Asimismo, si a todos aquellos que no lograron concluir la educación secundaria se les asigna el ingreso promedio de quienes sí la completaron, la pobreza cae a la mitad. El análisis buscó evidenciar lo complicado que resulta, desde el punto de vista de la política social selectiva, propiciar mejoras en la escolaridad y el empleo, debido al peso relativo que tienen en la población pobre las personas adultas (mayores de 40 años) con bajos niveles educativos, a quienes se les hace difícil obtener puestos de trabajo decentes, que les permitan superar la pobreza por sus propios medios.

Pobres extremos, jóvenes e inmigrantes sufren mayor incumplimiento de garantías

El desempeño del mercado laboral se analiza desde la óptica de las brechas, tanto en el acceso (desempleo) como en la calidad del empleo (cumplimiento de garantías). Según la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), en 2013 la tasa de desempleo abierto fue de un 8,5% de la fuerza de trabajo, con un incremento de 0,7 puntos porcentuales con respecto al año anterior. Esto significa que cerca

de 19.000 personas adicionales buscaron empleo, pero no lo consiguieron. Prevalecen amplias brechas –estadísticamente significativas– por sexo, edad y condición migratoria. Las tasas más elevadas siguen siendo las de las personas en pobreza extrema, las mujeres y los jóvenes menores de 25 años.

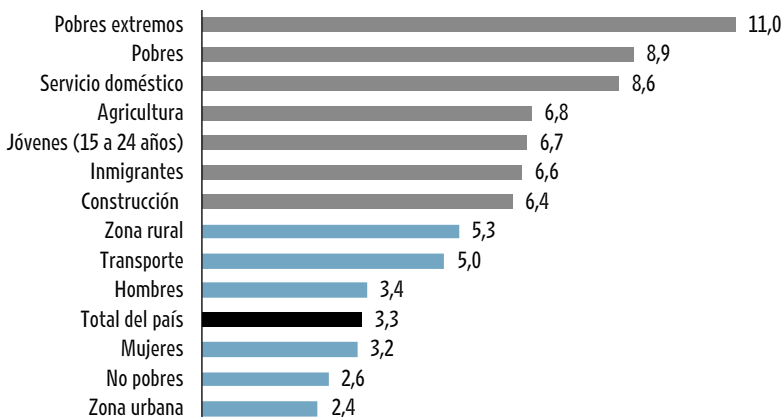
Los datos del 2013 muestran un débil progreso en el respeto de los derechos de los trabajadores. Se mantiene el incumplimiento del pago del salario mínimo por hora, que afecta a uno de cada tres ocupados (395.295 personas). Los más perjudicados siguen siendo los residentes rurales y de las regiones Brunca, Huetar Atlántica y Huetar Norte, así como la población migrante y las mujeres. Además, no recibe este derecho laboral un 42,5% de las personas asalariadas que viven en pobreza extrema y el 55,8% de los pobres totales. Al simular un escenario de pleno cumplimiento de la ley, es decir, si se asume que el pago del salario mínimo se cumple para todos los trabajadores que hoy ganan menos, el coeficiente de Gini se reduce en 0,06 puntos porcentuales.

Para este Informe se estimaron escenarios de incumplimiento de varios derechos laborales, y se determinó que un 6,7% de los trabajadores asalariados no goza de una sola garantía (102.380 personas), un 3,3% no tiene garantías ni recibe el salario mínimo (50.864 personas) y aproximadamente un 1,3% presenta la triple condición de incumplimiento, al no recibir ninguna garantía laboral, ni el pago del salario mínimo y además trabajar jornadas no apropiadas (subempleo o sobrecarga). La posibilidad de pertenecer a alguno de estos grupos se eleva si la persona está en condición de pobreza, sobre todo extrema, tiene menos de 25 años, es migrante y labora en agricultura, construcción o servicio doméstico (gráfico 1.3).

También la población con discapacidad enfrenta grandes obstáculos para acceder a un trabajo decente. En general, este grupo tiene baja participación laboral (el 65% está fuera de la fuerza de trabajo) y muchas personas que logran insertarse lo hacen en condicio-

GRAFICO 1.3

Porcentaje de personas asalariadas a las que se les incumplen todas las garantías laborales y cuyo salario está por debajo del mínimo, según características. 2013



Fuente: Pacheco, 2014, con datos de la Enaho 2013, del INEC.

nes de desventaja: la inestabilidad laboral, el subempleo, el trabajo por cuenta propia, la ocupación en actividades de baja productividad y el incumplimiento del salario mínimo las afectan en proporciones mucho mayores que al resto de los trabajadores.

Agricultura, construcción, comercio y servicio doméstico concentran trabajadores sin protección de la seguridad social

A pesar de las altas tasas de aseguramiento en la CCSS (superiores al 70% de la PEA), existe un grupo crítico de trabajadores cuyas tasas de desprotección duplican y hasta triplican el promedio nacional. Datos de la Enaho indican que en 2013, del total de personas ocupadas, 293.599 (un 14,5%) no estaban cubiertas por el seguro de salud de la CCSS⁶. El problema se concentra en cuatro ramas de actividad, agricultura, construcción, comercio y servicio doméstico, que se caracterizan además por el elevado incumplimiento de otras garantías laborales. También preocupa que uno de cada cuatro trabajadores identificados en este “núcleo duro” de inseguridad social es menor de 25 años. La incidencia de la pobreza en los trabajadores sin seguridad social también está muy por encima del promedio nacional. Por ejemplo, mientras en el país un 12,9% de las personas ocupadas es pobre, entre los agricul-

tores sin seguro el porcentaje es tres veces mayor y en servicio doméstico es casi el doble.

La no afiliación a la seguridad social tiene implicaciones en distintos aspectos de la vida. Por ejemplo la vulnerabilidad a la enfermedad o la desprotección en la edad adulta mayor, entre otros, podrían ser muy nocivas para el bienestar de las personas y familias que se encuentran en esta situación. Los datos de la Enaho 2013 muestran que cerca de 232.000 hogares (16,8%) tienen personas ocupadas que no están inscritas en el seguro de salud de la CCSS (937.000 personas). Si se considera únicamente a los hogares cuyo jefe está ocupado, no tiene seguro social y debe velar por personas dependientes, el resultado totaliza 99.000 hogares (7,2%), conformados por 251.000 personas. Estos datos justifican una intervención pública, por cuanto la desprotección suele acompañarse de un deterioro de la calidad de vida, ya sea en sus condiciones actuales o en el futuro cercano.

Tiempo dedicado a la producción no remunerada revela amplias diferencias por sexo y edad

Las mediciones clásicas de la producción subvaloran el aporte de las mujeres a la economía, pues no consideran el trabajo no remunerado. Si este se cuantificara, se reduciría significativamente

la brecha de género que asigna valores más bajos a la participación femenina en el mercado laboral. Con el propósito de conocer la situación de Costa Rica desde este punto de vista, para esta edición del Informe se realizó un análisis del tiempo que destinan ambos sexos al trabajo, remunerado y no remunerado, utilizando la metodología del proyecto mundial National Transfer Accounts (ONU, 2013) y, como fuente de información, la “Encuesta de uso del tiempo en la Gran Área Metropolitana” (EUT-GAM) del 2011.

Las mujeres invierten más tiempo que los hombres en labores que no tienen retribución económica, a todas las edades. En promedio, ellas dedican 6 horas por día a esas actividades, y ellos solo 3,5. Aunque la producción no remunerada se incrementa con la edad para ambos sexos, la tasa de crecimiento es mayor para las mujeres; es decir, ellas asumen rápidamente el rol social de principales responsables de las tareas domésticas, mientras que los hombres lo hacen de modo más lento y sin llegar al mismo nivel.

La dedicación exclusiva al mercado laboral muestra también una amplia brecha por sexo, aunque en este caso son los hombres los que invierten más tiempo. A las edades productivas, entre 25 y 65 años, estos dedican al mercado 3 horas más que las mujeres, en promedio. Considerando el tiempo total destinado a algún tipo de producción, las mujeres dedican en promedio 8 horas diarias y los hombres 7,5. Esto evidencia una mayor carga global de trabajo para ellas (Jiménez, 2014).

Jóvenes enfrentan diversas formas de exclusión socioeconómica

En años recientes este Informe ha venido documentando la problemática de los jóvenes que no estudian ni trabajan, conocidos como “ninis”. Se trata de una población que, estando en edades clave para su desarrollo, experimenta una doble exclusión, pues no tiene acceso al conocimiento ni a la posibilidad de generar un ingreso digno. Además hay un grupo más amplio de personas excluidas en dos vías: la social, por la no asistencia a la educación,

o la económica, por estar fuera del mercado laboral. Estas condiciones no necesariamente deben ocurrir en forma simultánea para implicar vulnerabilidad social, pues existe una cantidad importante de jóvenes que, pese a estar incorporados en el mundo del trabajo, tienen bloqueada la vía social por haber sido excluidos del sistema educativo a edades muy tempranas, lo que los condena a mantener bajos niveles de escolaridad por el resto de sus vidas.

Se estima que un 41,2% de las personas en edades de entre 15 y 24 años sufre alguna forma de exclusión socioeconómica, ya sea porque son “ninis” (12,9%), porque solo trabajan (22,9%) o porque se dedican al trabajo doméstico no remunerado (5,4%).

El estado conyugal sobresale como una característica relevante entre los jóvenes excluidos, pues vivir en pareja se convierte en un predictor de exclusión. El 72% de las mujeres dedicadas al hogar vive en pareja, frente a un 22% de los jóvenes que solo trabajan y a un 3% de los que solo se dedican a estudiar. Un joven involucrado en una relación conyugal tiene seis veces más riesgo de estar excluido que uno que no vive en pareja.

Proporción de hogares con jefatura femenina se duplicó en los últimos veinticinco años

La estructura de los hogares costarricenses cambió notablemente en los últimos veinticinco años, y una de sus principales transformaciones es el aumento de la jefatura femenina⁷. En 1987, un 17% era encabezado por mujeres; en 2013 el porcentaje alcanzó el 36%. Actualmente una de cada tres personas vive en un hogar de este tipo.

Entre las principales características de este grupo destacan la mejora en su perfil educativo y su mayor participación laboral, pero también sus problemas de desempleo y su mayor peso relativo entre los hogares pobres. En 1987 el 16% de las jefas había completado la enseñanza secundaria, y para el 2013 esa proporción se duplicó. El grupo que más creció fue el de las mujeres con educación superior, que pasaron de un 7,6% a un 20,2%.

La participación laboral de las jefas de hogar es mayor que el promedio de todas las mujeres y además ha registrado un crecimiento notable, sobre todo en la década de 2000. En 1987 el 45% de las jefas pertenecía a la fuerza de trabajo, cifra que se mantuvo sin grandes variaciones hasta 1997, cuando aumentó al 50%. Luego siguió creciendo hasta alcanzar su máximo histórico en 2007: 58%. En los años posteriores la tasa disminuyó y en 2013 fue de 54%.

En materia de aseguramiento, el porcentaje de jefas de hogar que carecen de seguro de salud tuvo un leve descenso, de 14,1% en 1989, a 10,6% en 2013. Sin embargo, hay diferencias en las modalidades, pues el aseguramiento directo cubre al 66,4% de los hombres y solo al 36,6% de las mujeres. Un 40% de las jefas no tendrá derecho a una pensión contributiva, ya sea porque su cobertura es indirecta (o familiar), porque están cubiertas por el Estado o porque no están aseguradas. Tal situación plantea retos importantes al sistema de seguridad social, tanto por la vulnerabilidad actual de este grupo en términos de acceso a servicios de salud, como por los desafíos que implicará su envejecimiento en las próximas décadas.

Finalmente, el peso relativo de las jefas entre los hogares pobres es un poco mayor que en el total de hogares. En 2013 ellas representaban el 36% de los hogares del país, pero si se desagrega por condición de pobreza las cifras ascienden al 40,1% de los hogares pobres y el 43,3% de los pobres extremos. Asimismo, la magnitud de la pobreza es mayor en los hogares con jefas que no tienen pareja, pero sí hijos (27,1%) y menor en los de mujeres sin pareja y sin hijos (18,7%).

Expansión real de la inversión social durante el 2013, a pesar del elevado déficit fiscal

En 2013 la inversión social pública mantuvo su expansión y logró compensar la contracción observada en 2011. No obstante, la situación fiscal del país sugiere que cada vez será más difícil sostener esa tendencia.

La inversión educativa se recuperó, no así la destinada a la salud, cuyo comportamiento refleja los problemas financieros de la CCSS, aunque al menos dejó de caer. De esta forma, la inversión real en los programas universales apenas recuperó las cifras por persona registradas en el 2010. Los programas de protección y seguridad social aumentaron, principalmente por las pensiones contributivas, ya que el régimen de IVM sigue mostrando una expansión preocupante desde el punto de vista de su sostenibilidad financiera, provocada también por las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional. La inversión en programas selectivos volvió a crecer en términos per cápita, pero permaneció por debajo de los niveles del 2010; además, la recuperación no fue generalizada, como tampoco lo han sido los episodios de contracción.

Transferencias de los programas sociales selectivos reducen desigualdad y pobreza

En esta edición se analiza la distribución de los beneficiarios de los principales programas sociales selectivos (PSS) financiados por el Fodesaf y que, por su escala, son visibles en las encuestas de hogares. Los resultados muestran que los PSS son progresivos absolutos, pues sus beneficiarios se concentran en los hogares de menores ingresos, aunque hay una proporción no despreciable entre los grupos de ingresos medios

y altos. Esto significa que existe un margen para mejorar su focalización (Trejos, 2014). Las pensiones no contributivas y el aseguramiento por cuenta del Estado son los mejor enfocados.

En 2013, un 28% de los recursos girados por el Fodesaf llegó a los hogares en situación de pobreza extrema, algo más de la mitad se asignó a los pobres por ingresos insuficientes y el 76% fue recibido por los hogares pobres o vulnerables. Esto se asocia con un índice de concentración de -0,48, señal de que el Fondo es bastante progresivo. Sin embargo, cerca de una cuarta parte de los recursos no está llegando a la población objetivo definida en su versión más amplia y termina, principalmente, en los grupos medios (Trejos, 2014). En consecuencia, para aumentar la progresividad de los programas parece necesario no solo mejorar los instrumentos de selección, sino también realizar cambios en el diseño de algunos de ellos (como el de comedores escolares) y hasta reformas legales (como en el caso del bono de vivienda).

Todos los PSS que transfieren dinero a los hogares son progresivos y logran reducir la desigualdad medida con el coeficiente de Gini (en 1,4 puntos porcentuales). El impacto es mayor en la pobreza total (-2,5 puntos). No obstante, la comparación de los datos del último cuatrienio revela que en 2013 hubo cierta pérdida de eficiencia de estos programas en la reducción de la pobreza.

RESUMEN DE LOS CAPÍTULOS DE SEGUIMIENTO

Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas en 2013

Síntesis del capítulo

El 2013 pareciera, en principio, un año más en la lenta recuperación de la economía costarricense de la crisis de 2009, con un crecimiento económico moderado, volátil y con dificultad para generar empleos. La inflación siguió baja y, hasta diciembre, el tipo de cambio se mantuvo estable. El déficit de la cuenta corriente se cubrió, una vez más, con recursos de la inversión extranjera y, como sucede desde 2009, las finanzas públicas fueron deficitarias. Sin embargo, un examen detallado revela que el 2013 tuvo sus propias particularidades. En los últimos meses de ese año e inicios del 2014, se combinó la evolución negativa en la estabilidad y la solvencia económicas con la acumulación de malos resultados en el mercado laboral, una nueva desaceleración de la economía y una pérdida de competitividad

y bienestar social por el alto costo de vivir y producir en el país.

La tasa de crecimiento de la producción de bienes y servicios fue la más baja de los últimos cuatro años. El sector externo perdió dinamismo, y las proyecciones de los próximos años son, a lo sumo, modestas e insuficientes. Desde el punto de vista salarial el mercado laboral sigue castigando a los ocupados poco calificados y premian-do a los más calificados, con lo cual una vez más se amplió la desigualdad. Las finanzas del Gobierno Central se encuentran muy deterioradas y la alta inflexibilidad del Presupuesto Nacional restringe la inversión pública. El tipo de cambio “fijo” permaneció anclado al límite inferior de la banda cambiaria durante la mayor parte del 2013, pero a inicios de 2014 se dio una depreciación del colón que, sumada a los incremen-

tos en las tasas internacionales de interés y las recientes presiones inflacionarias, amenaza el compromiso del Banco Central de mantener la inflación dentro de su rango de meta.

Los eventos documentados en el 2013 indican que la economía costarricense está al final de un largo ciclo. Su capacidad de relanzar el desarrollo humano dependerá de ajustes internos sobre los que todavía no hay acuerdos mayoritarios, pero que serán inevitables.

Principales hallazgos

- En 2013 el PIB real creció un 3,5%, cifra menor que la de los tres años previos (4,9% en promedio), en un contexto de lenta recuperación de la demanda externa y un colón apreciado durante la mayor parte del año.

CUADRO 1.2

Valoración de algunos indicadores económicos por su desempeño nacional^{a/}.2013

Mejora	Se mantiene	Desmejora
■ Tasa de crecimiento del ingreso de los ocupados en la “nueva economía” ■ Tasa básica pasiva ■ Formación bruta de capital fijo ■ Inflación	■ Inversión extranjera directa como porcentaje del PIB ■ Tasa de crecimiento del ingreso nacional disponible real ■ Carga tributaria	■ Tasa de crecimiento de las exportaciones totales ■ Tasa de crecimiento del PIB real ■ Tasa de desempleo ■ Déficit de cuenta corriente ■ Déficit del Gobierno Central ■ Deuda interna del Gobierno Central

a/ El desempeño se valora comparando el valor registrado por el indicador en el 2013, con la tendencia observada en el período 2000-2012.

- La economía sigue registrando un crecimiento volátil, que genera impactos negativos en la tasa de expansión de largo plazo, la tasa de desempleo y la posibilidad de reducir la pobreza.
- La brecha entre el PIB real y el ingreso nacional disponible real (10% del PIB) indica que una proporción cada vez mayor de la producción de bienes y servicios sale del país como pago a factores externos.
- En 2013 Costa Rica registró una de las tasas de desempleo abierto más altas de los últimos quince años (8,5%) y un máximo histórico en la desigualdad de ingresos entre la población. Esto se debe a que los sectores más dinámicos de la economía claramente benefician a las personas que tienen mayores niveles educativos.
- Las fluctuaciones del sector externo tienen un alto impacto sobre el crecimiento económico en el corto plazo, mientras que la tendencia de largo plazo está determinada principalmente por el consumo interno.
- El déficit fiscal del Gobierno Central fue del 5,4% del PIB en 2013, el más alto de los últimos doce años. Las medidas de contención aplicadas en períodos recientes evitaron que el gasto primario aumentara, pero no lograron reducirlo. Este indicador representó un 16,5% del PIB en el año bajo análisis.
- El Gobierno Central financió sus gastos con mayor endeudamiento externo y acumuló una deuda total de 36% del PIB en 2013. De no darse reformas, la deuda alcanzará el 58% del PIB en 2019.
- La inflación de 2013 fue del 3,7%. El manejo del frente monetario, la ausencia de presiones de demanda, las bajas expectativas de inflación y la estabilidad del tipo de cambio contribuyeron a ese resultado.
- El tipo de cambio se mantuvo prácticamente fijo. Sin embargo, a partir de los primeros meses del 2014 se despegó del límite inferior de la banda cambiaria.
- Las tasas de interés bajaron durante todo el 2013. Pese a ello, el inicio del retiro de los estímulos monetarios en Estados Unidos creó expectativas de mayores tasas de interés internacionales, lo que afecta la estabilidad financiera.
- El déficit en cuenta corriente fue del 5,1%, mientras que el superávit de la cuenta de capitales fue del 6,8% del PIB, 3,1 puntos porcentuales menos que el año anterior. La brecha en la balanza de pagos es financiada en un 80% por la inversión extranjera directa.
- Costa Rica es un país caro. Una comparación internacional muestra que supera en un 20% el promedio latinoamericano en relación con el PIB per cápita, medido según la paridad del poder adquisitivo (PPA).

Novedades del capítulo

- Se estudia el impacto de la profundización financiera experimentada en las últimas dos décadas y el costeo de los fondos que se ponen a disposición del público.
- Se amplía el inventario de las exoneraciones fiscales creadas entre 1953 y mayo de 2014. Estas se examinan una por una, siguiendo varios criterios sobre su contenido y proceso de aprobación.
- Se analiza la compleja institucionalidad del sector agropecuario y se documentan las opiniones de especialistas de diversas áreas, sobre las restricciones presupuestarias, las regulaciones y el funcionamiento de las instituciones.
- Se examina si Costa Rica es un país caro. Además, utilizando la encuesta “Pulso Empresarial” de la Uccaep,

se identifican los principales “disparadores” de los costos de producción.

Sector externo pierde dinamismo y sigue impactando la volatilidad del crecimiento

En 2013 las exportaciones totales de bienes y servicios crecieron un 3,8%, la cifra más baja desde la recuperación de la crisis de 2009. Los servicios tuvieron un desempeño claramente superior al de los bienes, pese a que desde 2010 muestran una tendencia decreciente. Como resultado de ello, ese sector incrementó en 1,6 puntos porcentuales su participación en el total exportado. La actividad más dinámica fue el turismo, que casi duplicó su tasa de expansión. Sin embargo, las demás exportaciones de servicios disminuyeron de modo significativo durante el período 2011-2013, un hecho que genera preocupación.

La tasa de crecimiento de la producción de bienes y servicios, de 3,5%, fue inferior al promedio registrado desde 2010, y también en este caso representó el valor más bajo desde la recuperación de la crisis de 2009. En el plano internacional, Costa Rica exhibe una de las mayores pérdidas de dinamismo económico en comparación con el promedio de Centroamérica y otras regiones del mundo. Las proyecciones del FMI indican que en 2014 el país tendrá un crecimiento de 3,8%, apenas distinto al observado el año anterior.

El crecimiento moderado y volátil ha sido acompañado por un paulatino aumento en el pago a factores externos, es decir, el pago a extranjeros (personas o empresas) por el capital invertido en Costa Rica. Este tipo de erogaciones se ha incrementado con mayor rapidez que la economía en su conjunto. En consecuencia, cada vez es menor la proporción del ingreso generado por la producción de bienes y servicios (lo que se conoce como ingreso nacional disponible, o IND) que se queda en el país. Esta situación explica la brecha observada entre el PIB real y el IND real a lo largo del siglo XXI y que en la actualidad registra uno de los niveles más altos de las dos últimas décadas. Mientras en los años noventa el IND

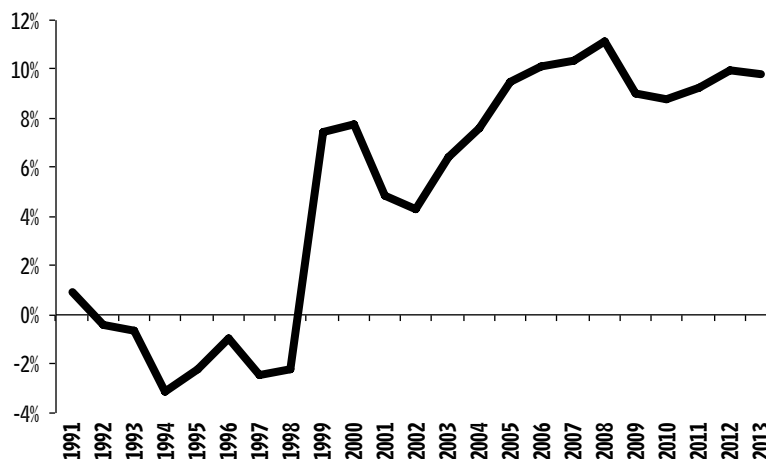
tendía a ser ligeramente superior al PIB real, en el periodo 2005-2013 el PIB ha sido alrededor de un 10% mayor que el IND, lo cual representa cerca de 208.000 millones de colones constantes de 1991. En síntesis, una parte creciente de los frutos de la expansión económica de Costa Rica se distribuye fuera de su territorio (gráfico 1.4).

El análisis del crecimiento trimestral real de la economía durante los últimos ocho años revela una alta variabilidad, incluso en un mismo año. Esta situación da lugar a “miniciclos” económicos, que desde el 2009 se manifiestan por medio de periodos más cortos de expansión y contracción. Estos miniciclos ponen en riesgo la capacidad del país para reducir el desempleo: dado que las personas con baja calificación son las primeras en quedar desempleadas durante las recesiones, y las últimas en encontrar trabajo en las etapas de bonanza, requieren fases de crecimiento más prolongadas para incorporarse al mercado laboral. Si el ciclo económico es breve, el incremento en el empleo beneficiará principalmente a las personas con mayor calificación. El comportamiento cíclico que ha mostrado la producción después de la crisis de 2009 indica que la volatilidad del crecimiento está relacionada sobre todo con el sector externo, mientras que la tendencia de largo plazo lo está con el consumo.

La competitividad de las exportaciones hacia Estados Unidos tuvo una notable mejoría en el sexenio 2007-2012 en relación con 2001-2006. No obstante, en el primero de estos periodos, cuando se excluyen del análisis los circuitos integrados y las microestructuras electrónicas, la proporción de bienes que ganaron participación en mercados dinámicos, denominados “estrellas crecientes”, se reduce de 79,1% a 42,3%. Asimismo, el porcentaje de “oportunidades perdidas” –productos que perdieron participación en el mercado– se incrementa de 15,3% a 42,1%. Ciertamente la caída en la competitividad no anula el progreso logrado desde el inicio del presente siglo, pues se ha diversificado la cartera de bienes clasificados como “estrellas crecientes”, pero los cambios son muy significativos.

GRAFICO 1.4

Brecha entre el PIB real y el IND real (porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

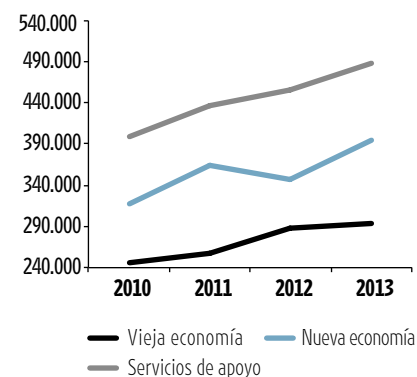
El reto que emerge con el cierre parcial de las operaciones de la compañía Intel –anunciado en 2014– consiste en incrementar de nuevo la competitividad de las exportaciones, convirtiendo en “estrellas crecientes” muchos de los bienes que actualmente se ubican en la categoría de “oportunidades perdidas”. Para ello es necesario poner en marcha políticas de fomento productivo y de atracción de inversión extranjera en sectores que elaboran bienes de alta demanda internacional, lo que podría enmarcarse en el contexto de un resurgimiento de la política industrial en el país.

Los ingresos medios de la “vieja economía” están rezagados

Los ingresos reales de los trabajadores en la “nueva economía” y los “servicios de apoyo” son mayores que en la “vieja economía”, y esta brecha aumentó en 2013. En principio, sería deseable que la población ocupada “migrara” hacia las actividades más modernas y productivas, en las cuales se ganan mejores salarios. Sin embargo, la movilidad intersectorial de la fuerza de trabajo está seriamente limitada por la diferencia sustancial en los perfiles de la mano de obra que requiere cada sector. En la “vieja economía” se emplea sobre todo a personas de baja calificación, mientras que en la “nueva

GRAFICO 1.5

Ingreso promedio de los ocupados, según tipo de economía (colones)



Fuente: Lücke e IICE-UCR, 2014, con datos de la Enaho, del INEC.

economía” y los “servicios de apoyo” se pone énfasis en recursos humanos de media y alta calificación. Esta situación genera un efecto perverso que amplía las distancias entre los trabajadores. Los ingresos medios de los ocupados en la “nueva economía” y los “servicios de apoyo” no solo son superiores, sino que crecen a un ritmo mayor que en la “vieja economía” (gráfico 1.5).

La incidencia de la pobreza es mayor entre los ocupados del sector agrícola que abastece el mercado interno y los de la economía agroexportadora

tradicional (parte de la “vieja economía”), quienes registran niveles cercanos o superiores al promedio nacional. En cambio, en la “nueva economía” la pobreza es bastante más baja. En la agroexportación no tradicional es casi nueve puntos porcentuales menor que en su contraparte que produce para el mercado interno (17,9% versus 26,6%) y la diferencia ha ido creciendo con el tiempo. En las actividades de base urbana ligadas a la “nueva economía”, la pobreza es claramente inferior a la que experimenta la población ocupada en la industria tradicional. El sector menos afectado por este fenómeno es el Gobierno (apenas un 2,2%), por lo que el dinamismo empleador que ha mostrado en años recientes no abarca a la población de menores ingresos.

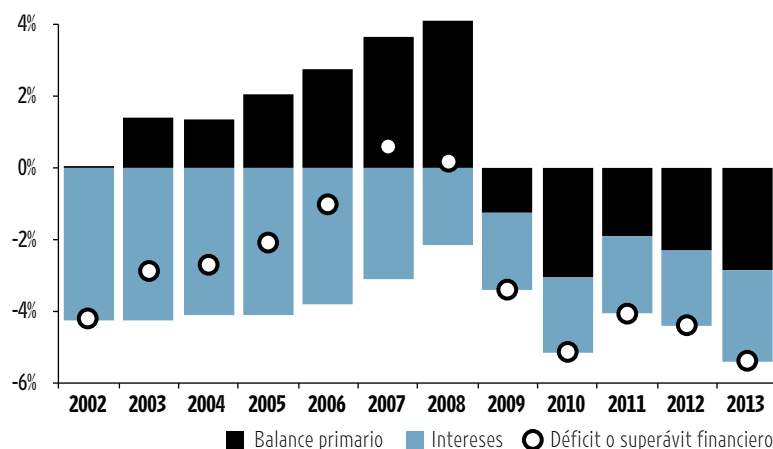
Situación fiscal agrava desequilibrio interno y restringe la inversión pública

La estabilidad y solvencia de la economía están siendo amenazadas por el deterioro de la situación financiera del Gobierno Central. El déficit primario (diferencia negativa entre ingresos y gastos corrientes, sin contar el pago de intereses) alcanzó el 2,8% del PIB en 2013. Desde una perspectiva de mediano plazo puede decirse que, si bien los ingresos fiscales volvieron a niveles similares a los observados en el período 2002-2004, el déficit aumentó de manera significativa. Esto se debió, principalmente, al hecho de que el gasto primario fue mucho mayor que el de años previos, pues debe recordarse que ese indicador tuvo una fuerte expansión entre 2006 y 2010, en virtud del aumento del gasto recurrente (permanente). Ese incremento no se revirtió una vez que la economía se recuperó de la crisis financiera de 2009.

El ritmo de crecimiento de la economía afecta el comportamiento del balance primario. En épocas de expansión, los ingresos fiscales son altos, tal como sucedió en el período 2003-2007, cuando la tasa de crecimiento promedio fue de un 7% y el aumento en los ingresos fue generando un superávit primario ascendente, hasta llegar al 3,7% del PIB en 2007. En etapas de contracción

GRAFICO 1.6

Balance financiero del Gobierno Central (porcentaje del PIB)



Fuente: Sáenz, 2014, con datos del Ministerio de Hacienda.

económica, los ingresos fiscales se reducen, como se observó en los años 2002 y 2013 (gráfico 1.6). Cuando en el análisis se considera el pago de intereses de la deuda pública, el desequilibrio fiscal adquiere una dimensión aun mayor. En 2013 el déficit primario del Gobierno Central fue de 2,8% del PIB, en tanto que el déficit financiero (ingresos menos gastos, incluyendo intereses) alcanzó un 5,4%.

La evolución del déficit financiero del Gobierno Central observada en 2013 es, a primera vista, tan problemática como la reportada en 2002. Sin embargo, las fuentes del desbalance son estructuralmente distintas. En 2002 el balance primario fue de 0,002% y el gasto en intereses cubría todo el déficit. En cambio, en 2013 el balance primario fue deficitario (2,8% del PIB) y el gasto en intereses fue de 2,5% del PIB. Además, después del 2002 hubo un período de aceleración económica que permitió incrementar los ingresos fiscales y generar un balance primario positivo. Por el contrario, el crecimiento esperado de los ingresos en los próximos años es modesto.

En 2011 se emitió una serie de directrices para contener el sostenido aumento del gasto, como el congelamiento de plazas –con excepción de áreas prioritarias como educación y salud– y el mandato de no aprobar

incrementos salariales que excedieran la inflación. Sin embargo, el margen de acción de las autoridades en materia de empleo público es limitado, ya que existen numerosos regímenes que otorgan estabilidad y beneficios difíciles de modificar. La política de contención permitió evitar que el gasto primario acelerara su ritmo de crecimiento, aunque no logró reducirlo, pues en 2013 llegó a representar un 16,5% del PIB (el valor más alto desde 2010). La restricción del gasto logró desacelerar el crecimiento real de la planilla y las transferencias corrientes, pero no pudo frenar el aumento de las remuneraciones, que resultó ser más alto que la inflación (10,3% versus 3,7%). Tampoco consiguió revertir de modo significativo el incremento del gasto en transferencias, que ascendió a un 6,9% del PIB en 2013.

Las autoridades políticas del país enfrentan una situación muy compleja. Para el 2013 el Gobierno Central presupuestó un gasto cercano al 25% del PIB, que le permitirá cumplir solo parcialmente las obligaciones derivadas de mandatos constitucionales y legales. La alta inflexibilidad del Presupuesto Nacional (Gobierno Central) obstaculiza su uso efectivo como instrumento de política fiscal. Del total de egresos presupuestados para 2014, el 56,9% se destina al cumplimiento parcial de

mandatos constitucionales y legales. Solo estas obligaciones representan un monto similar al de los ingresos fiscales. A ello se agregan otros gastos que no se pueden dejar de atender, como el servicio de la deuda (29,1% de los egresos) y el pago de salarios (8,8%) que, juntos, absorben el 94,8% del total. Por lo tanto, el Gobierno tiene un margen de maniobra de tan solo un 5,2%.

Esta situación convierte a Costa Rica en el país con el gasto más inflexible entre las naciones de América Latina que forman el grupo de alto índice de desarrollo humano. En este contexto, la inversión pública termina siendo la variable de ajuste, cuyo monto se fija según la proyección del déficit en que se va a incurrir según el Presupuesto. No obstante, dados los rezagos en la infraestructura nacional y su relevancia para la competitividad y el crecimiento, es indispensable agilizar los procesos de inversión, reducir la subejecución presupuestaria y, eventualmente, aumentar la dotación de recursos en este rubro.

En ausencia de nuevos ingresos, el Gobierno Central ha tenido que recurrir a un mayor endeudamiento para financiar sus crecientes gastos. La contracción económica derivada de la crisis de 2009, el aumento del gasto recurrente y el consecuente deterioro fiscal provocaron un fuerte incremento de la deuda del Gobierno Central, que en 2013 alcanzó un 36% del PIB.

Las proyecciones del Ministerio de Hacienda, en un escenario sin reforma fiscal, muestran una evolución creciente del déficit financiero y de la deuda pública, los cuales alcanzarían un 8% y un 58% del PIB, respectivamente, en 2019. En ese escenario, el déficit primario aumenta de 2,8% del PIB en 2013 a 3,4% en 2019. Mantener el desbalance fiscal actual y permitir una escalada de cerca de veinte puntos del PIB en la deuda pública pone en riesgo la solvencia, la estabilidad macroeconómica y la capacidad de crecimiento para generar mayores oportunidades para la población. El país se mantiene en una senda de creciente gasto público, como parte del desbalance fiscal. El endeudamiento externo es una medida temporal

que no reduce ese desequilibrio en el mediano plazo.

Por otra parte, en este Informe se presentan los resultados de un esfuerzo conjunto entre el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa y el Programa Estado de la Nación, a partir del cual en 2013 se inició un proceso tendiente a levantar un inventario de las exoneraciones fiscales existentes en el país. Se creó así una base de datos que registra 1.259 exoneraciones derivadas de 414 leyes vigentes, promulgadas entre septiembre de 1953 y mayo de 2014. Un primer análisis de esta información arroja resultados preocupantes. Solo un 23% de las 1.259 exoneraciones identificadas señala algún plazo de vigencia. Además, muchas leyes son poco claras en cuanto al tributo exonerado. Se encontraron 558 (44%) que del todo no precisan este aspecto o establecen que se exonera “cualquier tipo de impuesto”.

El registro elaborado no permite estimar el monto de los ingresos que el Estado deja de percibir por el uso de esta herramienta (gasto tributario), ni su impacto en el crecimiento económico. Por ejemplo, el peso financiero de la exoneración de timbres fiscales es muy distinto al de la exención del impuesto sobre la renta.

Costa Rica es un país caro con baja inflación

La inflación de 2013 fue la más baja en décadas. Este resultado encadenó cinco años consecutivos de tasas de inflación “de un solo dígito”, una situación inédita en la historia reciente de Costa Rica. Uno de los pilares fundamentales de la estabilidad económica tuvo, entonces, un buen desempeño, lo que permitió a las autoridades monetarias cumplir con sus metas. Sin embargo, en el primer semestre de 2014 emergieron presiones que impulsaron los precios por encima de las metas económicas.

Durante el 2013 la inflación interanual, medida por la variación en el índice de precios al consumidor (IPC), mostró una trayectoria descendente que logró revertir los cambios interanuales por encima del límite superior del rango de meta inflacionaria (4%-6%)

observados durante el primer cuatrimestre. Así, el 2013 fue un buen año desde el punto de vista de la estabilidad de precios, y dio lugar al período de baja inflación más prolongado desde la década de los setenta. A finales de enero de 2014, el BCCR redujo la meta inflacionaria a 3%-5% y en el primer trimestre el indicador se mantuvo dentro de ese nuevo rango.

A inicios de 2014 se terminó el relativamente largo período de estabilidad del tipo de cambio (como se verá más adelante). Siendo esa estabilidad un factor muy relevante para el equilibrio de los precios internos, el paso a una situación de volatilidad cambiaria aumentó la probabilidad de que el sector productivo aumente sus precios, como en efecto parecía estar ocurriendo al cierre de edición de este Informe.

Cabe recordar que, con el régimen cambiario de minidevaluaciones que prevaleció hasta octubre de 2006, la brecha entre la inflación esperada y la efectiva era muy amplia. Al adoptarse el sistema de bandas cambiarias se crearon mejores condiciones para su manejo, pero esto no se logró manera inmediata. Las expectativas tardaron tres años en alinearse con el rango de la meta establecida por el BCCR. Una vez que esto se consiguió, comenzó el período más largo de baja inflación registrado en Costa Rica desde la década de los setenta del siglo anterior. Ahora ese logro se encuentra en riesgo. Desde marzo del 2013 la expectativa se desalineó del rango de objetivo establecido por el BCCR y se mantuvo ligeramente por encima del límite superior. En los primeros meses de 2014 la inflación esperada se incrementó, por el efecto previsto del aumento del tipo de cambio sobre los precios internos y porque el BCCR fijó para el 2014 un rango de meta menor que el de 2013 (3%-5%), en momentos en que la evolución real y las expectativas se movían en sentidos contrarios.

Esta situación planteó a las autoridades monetarias el reto de lograr que la inflación real y la esperada se ubiquen dentro de los nuevos rangos meta. No obstante, a julio de 2014 la inflación se había acercado al límite superior del

rango establecido para todo el año, lo que podría obligar al BCCR a modificar la meta para el 2014.

Pese a la estabilidad de precios observada en tiempos recientes, el tema del costo de vida ha acaparado la atención de la ciudadanía en los últimos años. Para conocer mejor este fenómeno, se realizó un ejercicio de comparación entre Costa Rica, las naciones centroamericanas, México y Colombia, considerando la variación de los precios de las canastas de bienes y servicios que se usan para calcular los respectivos IPC. Costa Rica resultó ser el segundo país con mayor inflación acumulada, 62% en el período 2006-2013, solo por debajo de Nicaragua.

Por otra parte, usando como referencia los resultados del Programa de Comparación Internacional (PCI) del Banco Mundial, se realizó un análisis para conocer la posición absoluta de Costa Rica frente a otras naciones de América Latina y el Caribe, y determinar

qué tan caro resulta el país en unidades de poder adquisitivo constante. El principal hallazgo es que Costa Rica es un 20% más cara que el promedio de las naciones latinoamericanas para las que se cuenta con información.

Estabilidad cambiaria de 2013 dio paso a una fuerte volatilidad al inicio de 2014

En 2013 la economía costarricense operó técnicamente con un tipo de cambio fijo: de junio de 2012 a diciembre de 2013 (quince meses) se mantuvo cercano al límite inferior de la banda establecida por el BCCR. En el Mercado de Monedas Extranjeras (Monex) el valor de la divisa estadounidense osciló entre ese nivel y 506,48 colones, con una volatilidad muy baja. Este comportamiento generó una percepción de estabilidad en los agentes económicos y estimuló las operaciones crediticias denominadas en dólares. Dado su compromiso con los parámetros de

la banda cambiaria, el Banco Central se vio obligado a intervenir de manera activa en el mercado interbancario de divisas para evitar la apreciación del colón, debido a la gran afluencia de capital privado que se registró entre septiembre de 2012 y enero de 2013, y al ingreso de los recursos provenientes de los eurobonos que el Gobierno Central colocó en los mercados internacionales.

A partir de diciembre de 2013 la situación cambió. La cotización del dólar en Monex se despegó del límite inferior de la banda y en los dos meses siguientes el colón se devaluó con rapidez, cerca de un 10%, con fuertes oscilaciones diarias. Esta situación se explica por la convergencia de factores nacionales e internacionales, como el anuncio del retiro de los estímulos monetarios en los Estados Unidos, el proceso electoral, aspectos técnicos del mercado cambiario y la incertidumbre en torno a la solvencia del sector público.

RESUMEN DE LOS CAPÍTULO DE SEGUIMIENTO

Armonía con la naturaleza en 2013

Síntesis del capítulo

Costa Rica tiene grandes fortalezas ambientales que son parte de su imagen y su evolución histórica, y que la han llevado a posicionarse en el mundo como una nación responsable e innovadora en materia ecológica. Sin embargo, cuando se consideran sus patrones de uso de los recursos naturales no es un país excepcional. Más bien parece detenido en el tiempo, aferrado a sus avances en el ámbito de la conservación, pero lento y rezagado para dar contenido político, normativo, institucional y cultural a las transformaciones urgentes que requiere para lograr un consumo sostenible, un uso adecuado del territorio y un menor impacto ambiental de sus actividades.

Lo anterior se evidencia en varios aspectos. Primero, la huella ecológica de Costa Rica no es especial; es básicamente igual al promedio de los países de su mismo nivel económico (de ingreso medio) y el de los que comparten su contexto geográfico. Es decir, pese a los logros en áreas como la conservación o la política forestal, en su conjunto el desempeño ambiental no es sobresaliente. Segundo, la inexactitud de la noción de excepcionalidad comienza a ser evidente en diversos índices internacionales. Aun sin minar su prestigio en materia ecológica, algunas mediciones ya no colocan al país en el lugar privilegiado de años anteriores.

Bajo ese marco, el capítulo “Armonía con la naturaleza” analiza el año 2013 y documenta algunas conclusiones. La

primera de ellas es que la conservación sigue siendo la mayor fortaleza del país. Si bien la superficie continental protegida no ha cambiado significativamente, en cuatro años el área marina casi se triplicó. Una segunda confirmación es que Costa Rica mantiene patrones insostenibles de uso de los recursos naturales. Aquí sobresale, una vez más, el consumo energético, asociado a una persistente y alta dependencia del petróleo, sobre todo para el transporte. Pero además en el 2013 hubo un retroceso preocupante: el aumento, de 44%, en el uso de hidrocarburos para producir electricidad. Los problemas de sostenibilidad no solo se dan en el uso de los recursos; se observan asimismo en el manejo y contaminación del agua, el abuso de agroquímicos y el agotamiento de las especies de interés pesquero, que también tienen que ver con la capacidad de la sociedad para organizar y pensar su territorio.

El reconocimiento de que el tema ambiental va más allá de la agenda de conservación y de que existen serios problemas de sostenibilidad no ha llevado a acuerdos, sino que, por el contrario, ha aumentado la conflictividad social. En presencia de este escenario, la gestión institucional no ayuda: mantiene un diseño centrado en la conservación, es débil frente a la magnitud de sus tareas, no tiene indicadores consolidados ni vínculos sólidos con otros sectores y, en muchos casos, no aprovecha los pocos recursos con que cuenta.

La evaluación del desempeño ambiental concuerda con la valoración que hace este Informe sobre los últimos veinte años: aunque el país exhibe logros indudables, ha perdido ritmo y excepcionalidad, y está urgido de acuerdos que permitan avanzar rápidamente hacia la sostenibilidad en los patrones energéticos, la protección del agua, el impacto de las actividades productivas, el conocimiento y planificación del uso y protección de la riqueza natural, el ordenamiento del territorio y la reducción del riesgo de desastres. Si bien no son desafíos nuevos, sí son retos que hoy tienen mayores dimensiones y que deben ser parte de un relanzamiento de la forma en que Costa Rica procura un desarrollo humano sostenible.

Principales hallazgos

■ La medición de la huella ecológica nuevamente muestra una brecha negativa entre el uso de los recursos naturales y su disponibilidad. En 2013 cada costarricense utilizó un 8% más de lo que el territorio puede sustentar. Aunque una comparación internacional arroja que el país es un caso típico entre las naciones con similar situación económica, en el contexto cercano (América Latina y el Caribe), Costa Rica tiene una seria desventaja por el ritmo de uso de recursos en relación con el tamaño de su territorio.

■ Pese a que la demanda de electrici-

CUADRO 1.3

Valoración de algunos indicadores ambientales por su desempeño nacional^{a/}. 2013

Mejora	Se mantiene	Desmejora
■ Recuperación de la cobertura boscosa ■ Conocimiento de los ecosistemas marino-costeros ■ Marco normativo de la gestión ambiental ■ Capacidades institucionales para el ordenamiento y gestión del territorio	■ Brecha negativa entre la huella ecológica y la biocapacidad del territorio ■ Dependencia de la importación de hidrocarburos ■ Estancamiento en la capacidad de generación eléctrica con fuentes limpias ■ Rezago en información sobre el recurso hídrico ■ Falta de tratamiento de aguas residuales ■ Alta importación de agroquímicos ■ Alto impacto de desastres ■ Alta conflictividad	■ Disponibilidad de los caudales que alimentan los embalses hidroeléctricos ■ Vulnerabilidad del recurso hídrico ■ Reducción de emisiones contaminantes ■ Gestión de la institucionalidad ambiental

a/ El desempeño se valora comparando el valor del indicador registrado en el 2013, con la tendencia observada en el período 2000-2012.

dad solo aumentó un 0,9%, la generación eléctrica a partir de búnker y diésel creció un 44,1% en el 2013. Esto tiene impacto en la contaminación: en 2012 esa actividad generó el 8% de la electricidad, pero fue responsable del 72% de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI).

- Por primera vez la extensión de un área protegida fue reducida por vía legal. A inicios de 2014 se modificaron los límites del Refugio de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, para ceder parte de su territorio a comunidades radicadas en la zona.
- En el período 1994-2013, de un total de 8.415 acciones colectivas sobre diversos temas, 486 (un 5,8%) fueron motivadas por asuntos ambientales. En la última década la protesta social en esta materia ha sido creciente (pasó de 1,8% a 7,0%) y en los últimos cuatro años presentó su nivel más alto.
- Se oficializó la Política Nacional del Mar y se presentó la primera guía de ordenamiento espacial marino para los golfos de Nicoya y Dulce.
- Por segundo año consecutivo, el Sinac figuró entre las entidades con

las calificaciones más bajas en el índice de gestión institucional que elabora la Contraloría General de la República.

Novedades del capítulo

- Se compara el balance ecológico de Costa Rica con el de países que tienen una actividad económica similar o comparten su contexto geográfico. Los resultados revelan que el país posee un área que resulta muy pequeña para su población y su ritmo de consumo, lo que supone una biocapacidad más limitada que la de otras naciones latinoamericanas.
- Nuevos datos registrados por el *Inventario Nacional Forestal 2012-2013* confirman la tendencia de recuperación de la cobertura boscosa. Con base en esa información, se elaboró un mapa que ilustra las diferencias de cobertura en el plano cantonal.
- Se presenta un perfil de la conflictividad socioambiental en Costa Rica en los últimos veinte años, con el propósito de entender los procesos sociales y políticos que acompañan la gestión en este ámbito.

- Se reporta la creación de nuevos instrumentos para el ordenamiento espacial terrestre y marino; se trata, por ahora, de avances formales, ya que aún no es posible evaluar su cumplimiento, efectos e implicaciones prácticas.

- Se analiza el desempeño de la institucionalidad ambiental, así como las barreras que limitan el uso de los recursos financieros que provienen de fuentes adicionales al Presupuesto Nacional.

- Se realiza un primer acercamiento al debate sobre la integración del capital natural en las cuentas nacionales, desde la óptica de las capacidades para la gestión ambiental.

Huella ecológica: Costa Rica es un caso típico de insostenibilidad

El *Informe Estado de la Nación* utiliza diversas aproximaciones para conocer la evolución de la sostenibilidad en el uso de los recursos naturales en Costa Rica. Desde la decimoquinta edición, el punto de partida para ese análisis es la medición de la huella ecológica. Con base en la metodología de la organización Global Footprint Network, se realiza una comparación entre los recursos disponibles, considerando la capacidad productiva del territorio y su ritmo de

regeneración natural (**biocapacidad**), por un lado, y el uso real que la población hace de ellos (**huella ecológica**), por el otro.

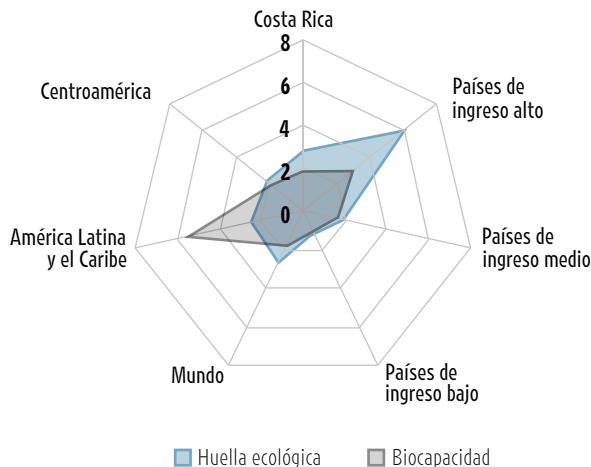
El seguimiento anual de estos indicadores ha evidenciado que la brecha entre biocapacidad y huella ecológica tiende a ampliarse. Entre 2002 y 2009 el sobreconsumo creció diez puntos porcentuales, de 3% a 13% por persona. En cambio, en los últimos cuatro años la brecha se mantuvo constante e incluso disminuyó a 11% en 2011 y a 8% en 2013. Este comportamiento coincide con la acelerada expansión económica que se registró a inicios de la década anterior y con su posterior contracción a partir del 2009, debido al impacto de la crisis financiera internacional.

Para el presente Informe se planteó como pregunta de investigación si el balance ecológico de Costa Rica es un caso particular, al compararse con países que tienen una actividad económica similar o comparten su contexto geográfico. Un análisis en ese sentido aportó evidencia empírica para responder a esta interrogante. Se consideró un total de 153 países, los cuales se agruparon según los criterios antes mencionados⁸. Se examinó el comportamiento de cada grupo en términos de la relación entre su huella ecológica y su biocapacidad.

Los resultados indican que el balance ecológico de Costa Rica es típico a nivel mundial: es un caso común desde el punto de vista de su actividad económica y su contexto geográfico inmediato. Al ordenar los 153 países de menor a mayor huella ecológica por persona, ocupó la posición 89, lo cual significa que su patrón de consumo por persona es promedio. Y se situó en el puesto 64 al ordenar los países de mayor a menor biocapacidad, un valor siempre cercano a la media. Asimismo, Costa Rica mostró un balance ecológico similar al de las naciones de ingreso medio, con cierta tendencia que la acerca al comportamiento de las de ingreso alto, de manera consistente con la evolución de su actividad económica. También hay semejanza entre los patrones del país y los de su contexto geográfico inmediato, Centroamérica, América Latina y el Caribe. Sin embargo, en este último

GRAFICO 1.7

Comparación de la huella ecológica y la biocapacidad. 2010^{a/}



a/ Aunque todos los años el Programa Estado de la Nación actualiza la información nacional que se necesita para realizar esta medición, los datos más recientes publicados por la Global Footprint Network, y que permiten la comparación internacional, corresponden al 2010.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Global Footprint Network.

caso sí hay una diferencia sustantiva: Costa Rica posee un área que resulta muy pequeña para su población y su ritmo de consumo, lo que supone una biocapacidad más limitada que la de otras naciones latinoamericanas, cuya capacidad productiva está sustentada por el tamaño y riqueza de sus territorios (gráfico 1.7).

En síntesis, Costa Rica tiene un balance ecológico promedio, pero insostenible, pues sus patrones de consumo son semejantes a los de países más grandes, más productivos o con mayor biocapacidad. Ello supone tomar conciencia y adoptar prácticas que moderen el ritmo de consumo y reduzcan las emisiones de carbono, a la vez que se incrementa la capacidad productiva del país.

Además existe el reto de revisar los aspectos que comprometen la sostenibilidad. Una llamada de atención sobre algunos de ellos se dio al conocerse la más reciente medición del índice de desempeño ambiental, que elaboran las Universidades de Yale y Columbia. En el índice de 2014 Costa Rica se ubicó en la posición 54, luego de ocupar la quinta

posición en 2012. Este resultado generó un intenso debate público, pero es importante señalar que para esta medición se realizaron cambios metodológicos que ampliaron el conjunto de datos e indicadores evaluados y que, por tanto, no se puede interpretar el cambio en la posición nacional como un “retroceso” en un período tan corto. Sin embargo, sí debe tomarse como una señal de alerta el hecho de que, al incorporar más información en el análisis, la situación del país no es tan satisfactoria como antes. Los indicadores que más afectaron a Costa Rica y que explican el cambio fueron bosques, recurso hídrico y emisiones de carbono (Hsu et al., 2014).

Energía: generación eléctrica se suma al sector transporte en aporte a la huella de carbono

El uso energético y las emisiones contaminantes que este genera representan una alta proporción de la huella ecológica (cerca del 31,1%) y son los principales factores que impulsan su crecimiento. Pese a que el consumo de energía se ha

desacelerado, la postergación de decisiones compromete la sostenibilidad del sector, en especial por la falta de claridad y consenso sobre la senda que se debe seguir para hacer frente a los desafíos en esta materia.

En los últimos años la estructura del consumo energético nacional ha mostrado un patrón similar, marcado por una alta dependencia de los hidrocarburos (72%). Al desglosar ese consumo se confirma que el sector transporte es el gran consumidor (59%) y el mayor generador de emisiones. Sin embargo, en el sector eléctrico –tradicional fortaleza de Costa Rica por el alto peso de la producción a partir de fuentes limpias– ha venido creciendo la participación de la generación térmica en las emisiones y el uso de hidrocarburos: la producción con búnker creció un 44,1% entre 2012 y 2013, y, en 2012, de acuerdo con un inventario de gases de efecto invernadero (GEI) del Sistema Eléctrico Nacional en su componente de generación, las plantas térmicas produjeron el 8% de la energía, pero fueron responsables del 72% de las emisiones de GEI de este sector.

El mayor consumo de combustibles fósiles está asociado al sector transporte y al constante incremento anual de la flota vehicular, que pasó de 180.986 unidades en 1980, a 1.328.928 en 2013. En el año bajo análisis, los automóviles particulares y de carga liviana representaron el 74,7% del parque automotor, las motocicletas un 19,2%, los vehículos de carga pesada un 2,8%, los autobuses y taxis un 2,1% y otros equipos 1,2% (Molina, 2014). Cabe mencionar además que, según datos del Banco Mundial (2014), en el 2011 Costa Rica tenía 188 automóviles⁹ por cada mil habitantes, mientras que en Guatemala, Perú y Nicaragua, por ejemplo, las cifras eran de 70, 67 y 54, respectivamente. Estos datos evidencian que el sector transporte no muestra cambios que permitan reducir su impacto sobre la generación de emisiones contaminantes y la creciente huella de carbono.

Costa Rica tiene varios años sin mejorar su capacidad de generación eléctrica con fuentes limpias, aunque esta sigue siendo mayoritaria. En cuanto a la

generación de energías limpias, en los últimos años la capacidad instalada no ha mostrado grandes variaciones. Pese a que el país tiene un potencial identificado de 9.051 MW, la potencia efectiva aprovechada hasta el 2012 (la estimación más reciente disponible) fue de 2.147 MW, es decir, menos del 25% del potencial energético local. Aunque la generación hidroeléctrica sigue siendo predominante, el cambio climático y otros factores hacen necesario desarrollar nuevas políticas y programas para aprovechar más las fuentes limpias y, de este modo, reducir la vulnerabilidad del sistema en la época seca.

Se consolida recuperación de la cobertura forestal, pero persisten desafíos

En el contexto de la llamada “agenda verde”, uno de los aspectos en los que el país ha logrado mayores avances es la recuperación de cobertura forestal. Según distintos reportes y metodologías, esta tendencia, notoria desde los años noventa del siglo XX, se ha consolidado: la cobertura pasó de 40,3% en 1996 (con imágenes Landsat T.M.; Calvo et al., 1999) a 46,3% en 2000 (EOSL et al., 2002), 51,4% en 2005 (con imágenes Landsat; Universidad de Alberta y TEC, 2006) y 52,3% en 2010 (con imágenes Spot; Fonafifo, 2012). Según el más reciente estudio del Sinac-Minae y Fonafifo (2014), realizado a partir de imágenes Rapid Eye, en 2013 la cobertura boscosa era de 52,4%. Si bien las tecnologías utilizadas no permiten comparar las diversas estimaciones, sí hay coincidencia en que una importante porción del territorio –más de la mitad– está bajo alguna modalidad de cobertura forestal, y que esta se ha recuperado en las dos últimas décadas.

En 2014 el Sinac-Minae, con el apoyo de Fonafifo y la Estrategia Nacional REDD+, presentó el *Inventario Nacional Forestal 2012-2013* y el primer mapa de los tipos de bosque en Costa Rica¹⁰ (mapa 1.1). Este último no solo permite ubicar y dimensionar geográficamente las áreas boscosas, sino que es un instrumento para la toma de decisiones informadas sobre el ordenamiento de

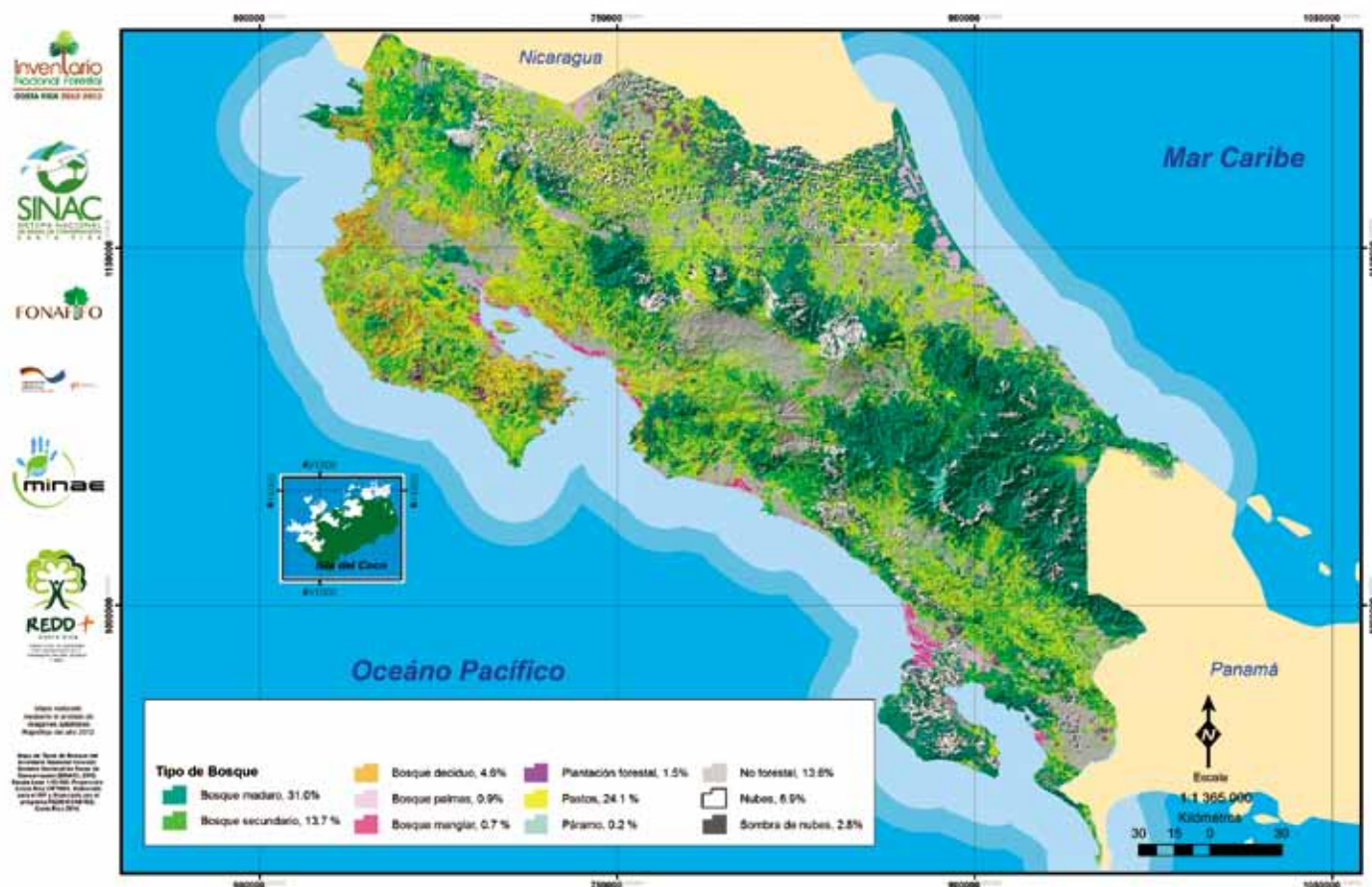
las tierras forestales. Como complemento del citado Inventario, muestra la estructura y estado de los bosques en términos de especies, existencias, volúmenes de madera, manejo sostenible de los recursos y los cambios que se producen en el uso del suelo (Sinac-Minae y Fonafifo 2014). Se identificaron ocho tipos de cobertura, así como otras categorías de uso clasificadas como “no bosque”.

El *Inventario Nacional Forestal* también permite conocer las coberturas a nivel cantonal, lo cual resulta útil para alimentar la toma de decisiones en materia de ordenamiento territorial y, a futuro, para cruzar esa información con diversos indicadores sociales y económicos e identificar desafíos particulares para los municipios. Como un primer acercamiento, se puede observar que mientras el país en su conjunto tiene una cobertura del 52,4%, la situación en el plano cantonal es muy variable. Solo un municipio, Talamanca, tiene más del 80% de su territorio cubierto de bosque, y ocho están en el rango de entre 60% y 80%. Un grupo de 32 cantones ronda el promedio (entre 40% y 60%), pero cuarenta (prácticamente la mitad) tienen coberturas menores al 40%. Con las proporciones más bajas sobresalen San José (6,7%), Palmares (5%) y San Pablo de Heredia (2,3%).

En otros ámbitos persisten los desafíos en materia de conservación y biodiversidad. Por primera vez, la extensión de un área protegida específica fue reducida por vía legal. A inicios de 2014, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley de Reconocimiento de los Derechos de los Habitantes del Caribe Sur (n° 9223), que modifica los límites¹¹ del Refugio de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo y cede parte de su territorio a comunidades radicadas en la zona. Esta decisión se da en el marco de un conflicto de larga data por la ocupación de terrenos dentro del Refugio.

Asimismo, los ecosistemas de aguas continentales se mantienen en estado crítico y el país sigue sin evaluar su situación. Esto es especialmente cierto en el caso de los humedales, que abarcan un 26% del territorio nacional (incluyendo un 17% de territorio

MAPA 1.1

Tipos de bosque, según el *Inventario Nacional Forestal 2012-2013*

Fuente: Sinac-Minae y Fonafifo, 2014.

marino) y muestran altos grados de contaminación por tratamiento inadecuado de aguas residuales, desechos y plaguicidas. Además son objeto de fuertes presiones por la demanda de tierra (urbanización y agricultura) y el desarrollo de proyectos de generación hidroeléctrica, que resultan en cambios de temperatura, corrientes y oxigenación, que perturban las especies acuáticas (Conagebio-Minae, 2014). En general, los ecosistemas marino-costeros son vulnerables por la destrucción de hábitats a nivel costero, la sobreexplotación pesquera, la limitada disponibilidad de recursos y la escasa presencia institucional para su gestión (Obando, 2014).

Veinte años de creciente conflictividad ambiental: un breve perfil

Desde hace varios años este Informe viene desarrollando un acercamiento conceptual y empírico sobre la conflictividad socioambiental, con el propósito de entender los procesos sociales y políticos que acompañan la gestión en este ámbito. En esta ocasión se decidió elaborar un perfil de los conflictos documentados en los últimos veinte años, para lo cual se contó con dos fuentes: por un lado, la base de datos de acciones colectivas del Programa Estado de la Nación (PEN)¹², cuyos registros abarcan el período 1994-2013 y permiten, por primera vez, hacer una

descripción cuantitativa de la protesta social en el largo plazo, y por otro lado, con una visión más cualitativa, los reportes sobre el tema presentados en las diecinueve ediciones anteriores de esta publicación.

La conflictividad ambiental es parte de la protesta social en el país y, como tal, muestra similitudes y diferencias con respecto a otras manifestaciones de descontento ciudadano. En principio, al igual que las demás acciones colectivas, mantiene ritmos fluctuantes –que suelen crecer en la mitad de los períodos de gobierno– y su destinatario principal es el Estado. Sin embargo, tiene la particularidad de que no genera movilizaciones concentradas en el tiempo, sino

que se desarrolla en distintos momentos a lo largo de varios años. Además, la carga de la protesta recae en actores locales, no en los gremios laborales, y se dirige con mayor frecuencia a entidades de base local. Los temas ambientales tienen un peso creciente en la conflictividad social, debido fundamentalmente a la competencia por el uso de la tierra y los recursos, en un contexto en el que se carece de instrumentos adecuados para la toma de decisiones. Además, aunque los problemas tengan raíces locales, escalan con mucha facilidad al plano nacional y despiertan el interés de la prensa, las redes sociales y la población en general.

Durante los veinte años analizados (1994-2013), la presencia del tema ambiental en la movilización social ha tenido niveles cambiantes. En algunos años tiene un peso marginal (en cantidad), en comparación con otros tópicos, pero en la última década no solo muestra una relevancia creciente, sino que tiende a dominar sobre otros asuntos tradicionalmente conflictivos.

Su proporción con respecto al total de acciones colectivas muestra un incremento en la última década. Luego de un “pico” a mediados de los años noventa, desde el 2001 la tendencia, aunque variable, es de un aumento notorio en el peso porcentual de esta temática, que pasó de un 1,8% en aquel año, a un

7,0% en 2013. Esto es congruente con el cambio cultural que analiza la literatura reciente (Siavelis, 2006; Sulmont, 2010) y que se caracteriza por el surgimiento de nuevos valores y temas como movilizadores políticos, entre ellos los derechos sexuales y reproductivos de las minorías y, por supuesto, el medio ambiente.

En términos de intensidad, la protesta ambiental sigue las tendencias generales que mostró la conflictividad social en el país en las dos décadas estudiadas. Como se observa en el gráfico 1.8, el último cuatrienio constituye el período de mayor número de acciones colectivas por año, tanto si se consideran todos los temas, como si se contabilizan solo los asuntos relativos al ambiente. Estos últimos acumularon 188 registros entre 2010 y 2013, el 38,6% del total para ambas décadas. El 2011 fue el año más conflictivo de todo el período, con 63 registros. Este comportamiento reafirma lo señalado en el Decimonoveno Informe en el cual se reportó que desde 2011 el país vive el episodio de conflictividad más prolongado del período 1994-2013 (en 27 de los 31 meses transcurridos entre junio de 2011 y diciembre de 2013 el número de acciones colectivas fue superior al promedio, en 19 de ellos en forma consecutiva) y sin que exista un tema único para la protesta (véase el capítulo 5 de ese Informe).

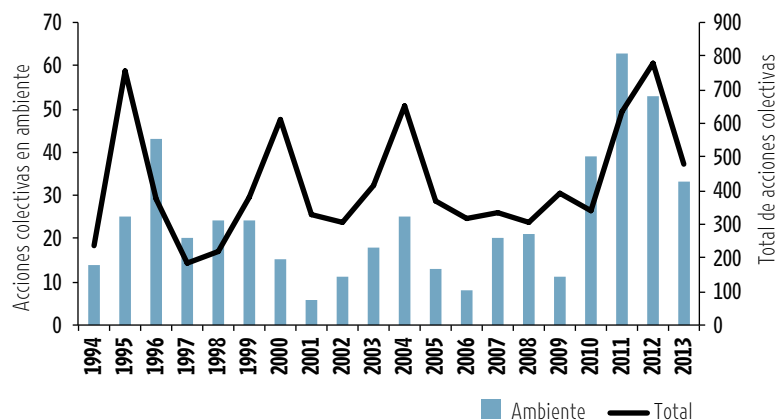
Un aspecto en el que las acciones colectivas sobre medio ambiente sí muestran una clara diferencia es en sus protagonistas. En este campo el carácter local de los conflictos es notorio y se evidencia al comparar los porcentajes de movilizaciones según actor. En esta área casi la mitad de las protestas es impulsada por vecinos, en mayor medida incluso que los grupos ambientalistas. En cambio, en la totalidad de temas el principal actor son las organizaciones de trabajadores. Como ya se mencionó, la mayoría de las acciones colectivas se enfoca en las entidades del Estado, con el fin de que este dirima o resuelva algún conflicto. No obstante, la protesta ambiental tiene un rasgo distintivo: su propósito es denunciar acciones u omisiones de la institucionalidad pública, de modo que el Estado suele ser el generador del conflicto, y no tanto el mediador, como ocurre en otros casos.

Por último, los medios por los cuales se realiza la acción colectiva (lo que la base de datos cataloga como “repertorio de la acción”), también tienen particularidades. Tanto en los temas generales como en los específicos del área ambiental las declaraciones públicas, los bloqueos y los mítines o concentraciones acumulan el mayor porcentaje (juntos representan el 56,6% y el 57,2% del total de movilizaciones, respectivamente). La diferencia está en que el tema ambiental se canaliza en un 17,5% como denuncia ante entidades estatales o internacionales, en contraste con solo un 6,4% en el plano general. Es decir, se trata de un tipo de protesta que se busca resolver por medios institucionales, en mayor medida que las demás. Cabe destacar que en el 93,4% de las acciones colectivas sobre asuntos ambientales no hay reportes de presencia o uso de la fuerza policial. No obstante lo anterior, en los últimos años se han venido denunciando diversas formas de intimidación contra líderes ambientalistas y comunales por su oposición a iniciativas específicas.

Como complemento a este análisis cuantitativo, se realizó un esfuerzo por identificar otros aspectos de fondo que caracterizan la conflictividad ambiental de los últimos veinte años. Como

GRÁFICO 1.8

Número de acciones colectivas por año en temas ambientales y en todos los temas



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

se dijo, los conflictos ambientales no suelen ser concentrados en el tiempo, sino que por lo general se expresan a través de acciones aisladas, en el transcurso de períodos largos. Al analizar los meses “pico”¹³ y confrontarlos con los asuntos que más movilizaciones han generado, se observa que algunos de ellos toman meses o años desde las primeras manifestaciones hasta la resolución del problema. Por eso, grandes temas como la oposición a la minería a cielo abierto, la lucha contra la explotación petrolera o las denuncias por el impacto de la actividad piñera, pueden no estar presentes en un “pico”, sino que son constantes a lo largo de varios años.

En línea con lo anterior, los “picos” de protesta ambiental no son motivados por un tema específico, sino dispersos. Las excepciones son los de 1996, dos meses en los que el problema de la basura y los rellenos sanitarios, originado principalmente por el caso de Río Azul y las exigencias de cierre planteadas por los vecinos durante muchos años, hizo que se dieran movilizaciones en Santa Ana, Belén y Cartago. En agosto de 2011 también hubo una concentración temática en algunas protestas locales contra la instalación de torres de telefonía celular, y durante dos meses a finales de 2012 se reportó una serie de acciones en oposición a la siembra de cultivos transgénicos. Fuera de estos casos, la mayoría de los “picos” combinó asuntos diversos, como construcción de infraestructura, contaminación y protección de fuentes de agua, tala ilegal, falta de agua, aleteo de tiburón, proyectos energéticos (geotermia, Diquís) y ordenamiento territorial, entre otros.

En suma cabe recordar que, a lo largo de sus ediciones precedentes, este Informe ha documentado cómo las disputas sobre asuntos ambientales han ido configurando una “frontera conflictiva” entre la protección y la actividad productiva. Al repasar los casos reportados entre 1994 y 2013 se observa que la presión y competencia por el uso de los recursos naturales (dentro y fuera de las áreas protegidas), el malestar por el impacto de las actividades económi-

cas y las debilidades de la gestión pública en este campo son, a grandes rasgos, los principales motivos de conflicto.

Problemas de vivienda e infraestructura dificultan la gestión del riesgo

La gestión del riesgo es un campo en el que la acción pública y las actividades humanas tienen impactos en los medios de vida, la infraestructura e incluso la integridad física de las personas. Su análisis considera la situación geográfica, el clima y los fenómenos naturales a los que está expuesto un país, pero desde el punto de vista de su estrecha relación con los aspectos sociales, económicos y políticos que hacen vulnerable a la población. En los últimos años, los expertos en el tema han insistido en que el riesgo debe entenderse como una construcción social –un fenómeno permeado por la exclusión, el deterioro ambiental y la falta de ordenamiento territorial y planificación preventiva– y no como un “efecto de la naturaleza”. El impacto de los desastres es, por tanto, el resultado de la gestión que realiza la sociedad para modificar las condiciones que ponen en riesgo a las personas. Es por ello que, pese a los avances conceptuales e institucionales, Costa Rica sigue registrando altos niveles de impacto por desastres, ya que persisten las condiciones de vulnerabilidad: más población en situación de pobreza, más desorden urbano y escasa planificación de la infraestructura con visión de riesgo. Esta situación es grave en el contexto del cambio climático, en la medida en que aumente la intensidad o la frecuencia de los eventos que terminan en desastres.

En 2013 no hubo declaratorias de emergencia nacional. Sin embargo, ocurrieron eventos extremos que, una vez más, evidenciaron las condiciones de vulnerabilidad y generaron pérdidas a los gobiernos locales, la ciudadanía y la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE). Se registró un total de 729 eventos, dato que en cifras (que no es lo mismo que en impacto) se mantiene en el rango de los últimos años, e incluso es menor que el promedio de

los cinco años previos. Como ha sido la norma, la mayoría de los eventos (61,3%) correspondió a inundaciones, seguidas por deslizamientos (22,1%), vendavales (14%) y otros.

Aparte de los factores sociales mencionados, la falta de ordenamiento territorial (el 62% de los cantones del país no cuenta con planes reguladores) aumenta la exposición al riesgo. Son los gobiernos locales, según la legislación, los llamados a priorizar la búsqueda de soluciones permanentes a esta problemática, mediante el ordenamiento del territorio, la inversión en reconstrucción y mantenimiento de infraestructura, restricciones al uso del suelo y aprovisionamiento presupuestario para emergencias (CNE, 2014).

Otro componente del riesgo son los accidentes químico-tecnológicos, que registraron un aumento de 128% entre 2012 y 2013. En este último año el Cuerpo de Bomberos atendió 3.899 incidentes más por gas licuado de petróleo (GLP) –la causa más frecuente de estos accidentes– que en 2012, para un total de 6.839. Esto podría deberse a un incremento en el reporte de incidentes, producto de lo acontecido a inicios de 2013 en la provincia de Alajuela, donde la explosión de un cilindro de gas en un establecimiento comercial dejó siete personas heridas, de las cuales solo dos lograron recuperarse. Entre 2008 y 2013 los accidentes por fugas de GLP causaron la muerte de quince personas, más del 10% de la mortalidad promedio en incendios. Solo en 2013 el total de muertes (cinco) representó la tercera parte del número reportado para todo el período.

Los datos consignados en este apartado sugieren la necesidad de avanzar en la construcción de una agenda que articule el proceso de planificación con los esfuerzos por fortalecer el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, mediante la colaboración entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil. Una señal positiva en este sentido es el trabajo que realizan la CNE, el Mideplan y el Mivah con el apoyo de otros sectores, a fin de recabar información estratégica para la formulación de políticas públicas en esta materia.

RESUMEN DE LOS CAPÍTULOS DE SEGUIMIENTO

Fortalecimiento de la democracia en 2013

Síntesis del capítulo

Durante el 2013 y los primeros meses del 2014 confluyeron dos situaciones políticas: finalizó la administración Chinchilla Miranda y, con ella, el mandato constitucional iniciado en 2010, y se celebró el decimosexto proceso electoral consecutivo desde 1953, para renovar los cargos en los poderes Ejecutivo y Legislativo. El balance del año es positivo en cuanto a las capacidades institucionales para el ejercicio de la democracia que ostenta el sistema político costarricense, pero insuficientes en términos de los efectos de esa institucionalidad sobre el desarrollo humano. Y en el plano más general, con el advenimiento de un sistema multipartidista fragmentado, los resultados electorales marcaron el fin de una fase de transición que inició con el resquebrajamiento del bipartidismo, a partir de 2002.

Las dos rondas electorales celebradas en febrero y abril de 2014 comprueban que el país cuenta con una institucionalidad democrática robusta y una ciudadanía vibrante. La campaña estuvo marcada por eventos inéditos en la historia del país, con una fuerte polarización política y varias renunciaciones de candidatos. Esto ocurrió en el contexto de una amplia competencia, que se llevó a cabo bajo los más altos estándares democráticos; fueron elecciones libres y justas, desarrolladas en un escenario de paz social. Además, se ampliaron los espacios formales de participación ciudadana con la aplicación de la paridad

de género y el voto en el extranjero. Los resultados fueron acatados sin mayores cuestionamientos, con altos niveles de confianza en la labor del Tribunal Supremo de Elecciones.

Por otra parte, el 2013 fue el año electoral con el mayor número de acciones colectivas de las dos últimas décadas, y el primero en superar el promedio anual de 418 movilizaciones. Además persistió la práctica de ampliar la promesa democrática, mediante el reconocimiento de más derechos ciudadanos y la asignación de más competencias al Estado, sin identificar las fuentes de financiamiento necesarias para acatar esos mandatos. También fue insuficiente el desempeño del Poder Judicial, pues no varió el comportamiento de los indicadores agregados reportado en ediciones anteriores: aunque se redujo la cantidad de casos entrados al sistema, siguió aumentando la cantidad de asuntos que quedan pendientes al final del año. En materia de política exterior, Costa Rica mantuvo su tradicional discurso a favor de los derechos humanos, la paz y la democracia, así como los esfuerzos por ganar espacios de participación en foros multilaterales, como la OCDE.

En términos generales, sin duda la democracia costarricense, una de las más antiguas y maduras del continente americano, provee las bases para resolver el reto que plantea el multipartidismo y la mayor exigencia ciudadana hacia el sistema político. No obstante, la principal responsabilidad recae en

los actores políticos y sociales, esto es, en la eficacia con que puedan conducir y gestionar el nuevo escenario de mayor pluralidad política y crecientes expectativas de la población.

Principales hallazgos

- Los resultados del proceso electoral de 2014 confirmaron las tendencias del multipartidismo que se observan desde 1998. En el Legislativo se alcanzó el número efectivo de partidos más alto de la historia y en su conformación se amplió a nueve la cantidad de partidos políticos representados. En el Ejecutivo la ciudadanía optó por un cambio, al dejar atrás el bipartidismo predominante desde la década de los ochenta y elegir en la Presidencia, por primera vez, a un candidato del Partido Acción Ciudadana.
- Las bases de apoyo electoral son muy diferentes entre los partidos políticos. Acción Ciudadana es una agrupación urbana de clase media-alta, cuyos partidarios se concentran en el Valle Central, donde reside la mayoría de la población y la participación electoral es más alta. Liberación Nacional es un partido más nacionalizado, con apoyos tanto en zonas urbanas como rurales y una distribución similar en cuanto a estratos altos y bajos. Y paradójicamente, por el antagonismo de las posiciones ideológicas que

CUADRO 1.4

Valoración de algunos indicadores políticos por su desempeño nacional^{a/}. 2013

Aumenta	Se mantiene estable	Se reduce
■ Cantidad de legislación aprobada en una tercera legislatura ■ Conflictividad social en año electoral ■ Casos activos por juez de primera instancia en el Poder Judicial ■ Apoyo al sistema político	■ Porcentaje de legislación que reconoce derechos y crea obligaciones estatales ("promesa democrática") sin sustento económico	■ Brecha entre oferta y demanda legislativas ■ Entrada neta de casos al Poder Judicial por juez de primera instancia ■ Aprobación de leyes con amplio consenso en la opinión pública (pertinencia de la legislación)

a/ El desempeño se valora comparando el valor registrado por el indicador en el 2013, con la tendencia observada en el período 2002-2012.

representan, el Frente Amplio y el Movimiento Libertario tienen bases de apoyo electoral muy parecidas: en ambos casos su mayor respaldo proviene de zonas rurales y estratos socioeconómicos bajos.

- La realización de un "panel de electores" abrió una nueva perspectiva para el análisis de las campañas políticas y, específicamente, para conocer los cambios en las preferencias de las y los ciudadanos. Se dio seguimiento a las opiniones de un grupo de electores y se observó que, al inicio, una amplia mayoría de ellos se mostraba desilusionada y desmotivada. No obstante, su estado de ánimo fue variando con el transcurso de la campaña, y al final fue mayoritaria la proporción de votantes entusiasmados y decididos a asistir a las urnas.
- El estudio de la conflictividad social en los últimos veinte años revela que las coyunturas de mayor intensidad en la protesta ciudadana se han caracterizado por la coordinación de acciones entre sindicatos (empleados públicos y Magisterio Nacional) sectores universitarios y grupos de transportistas, fundamentalmente. Cuando esta combinación de actores ha ocurrido, el país ha vivido episodios de intensa conflictividad.
- En materia de política exterior, se gestionaron las visitas presidenciales de tres de los principales socios

políticos y comerciales del país. En el marco de la Presidencia Pro Témpore de Costa Rica en el SICA se recibió a los mandatarios de México y Estados Unidos, y posteriormente, al de China.

Novedades del capítulo

- Se analizan las dos rondas del proceso electoral de 2014, con datos desagregados territorialmente y utilizando por primera vez la herramienta del "cartograma", que permite ilustrar los resultados de acuerdo con el peso relativo de los votos recibidos por los partidos en cada uno de los distritos del país.
- El proceso electoral se analiza también desde el punto de vista político, incluyendo sus efectos sobre el sistema de partidos y los resultados de la aplicación de los mecanismos de paridad de género y voto en el extranjero.
- Con base en un estudio de panel, que se realizó por primera vez para este Informe, se examinan los cambios en las preferencias de los electores durante la campaña para los comicios de febrero.
- Como parte del panel, se presentan los hallazgos de una serie experimentos que permitieron identificar algunos rasgos importantes de la cultura política costarricense.

- Se exponen los resultados de una serie de simulaciones con escenarios alternativos para la elección legislativa.

- Se amplía el período de estudio de las acciones colectivas, de enero de 1994 a abril de 2014, y se hace un análisis cualitativo sobre los principales "picos" de protesta ciudadana registrados en el país durante ese período.

- En el ámbito de la política exterior, se realiza una aproximación a la agenda temática de las embajadas estratégicas del país.

Elecciones confirman multipartidismo y provocan cambio en el Ejecutivo

Durante 2013 e inicios de 2014 se celebró el decimosexto proceso electoral consecutivo del país, que culminó con una jornada en la que se garantizó el ejercicio del voto libre, informado y respetuoso de los derechos civiles y políticos de la gran mayoría de los ciudadanos.

Se abrieron, además, nuevas oportunidades de participación ciudadana, al llevarse a la práctica el principio de paridad de género y el mecanismo de alternancia en las listas de candidaturas y los órganos internos de los partidos políticos. Los resultados, sin embargo, no mejoraron el umbral alcanzado en las elecciones anteriores. En 2006 y 2010 se eligió a 22 diputadas (39% de las curules) bajo la normativa

que obligaba el 40% de representación femenina. En el Congreso nombrado para el período 2014-2018 resultaron electas 19 legisladoras, que representan una proporción del 33%. La razón de esta reducción reside en que la norma habla de paridad vertical, no horizontal, en la lista de candidaturas. Es decir, se establece la paridad a lo interno de cada lista (paridad vertical), pero no se indica nada sobre la paridad entre listas en las siete provincias (paridad horizontal).

También se abrió por primera vez la posibilidad del voto en el extranjero para la elección presidencial, de acuerdo con el Código Electoral de 2009. Se habilitaron 61 juntas receptoras de votos en 41 países de cuatro continentes –en África no hubo recintos– para las 12.654 personas que podían ejercer el derecho al voto en esta modalidad. El proceso se caracterizó por un bajo nivel de participación, pues solo votaron 2.771 personas, para un abstencionismo del 78,1% en la primera ronda.

La campaña de 2014 registró además otros eventos pocos comunes en la historia del país. En el ámbito de los partidos se presentaron renunciaciones de candidatos presidenciales y aspirantes a diputados. La más significativa ocurrió un mes antes de la segunda ronda prevista para el mes de abril, cuando el candidato del PLN decidió abandonar

la contienda y, con ello, su aspiración a la Presidencia.

Por otra parte, la campaña estuvo marcada por la intensa competencia que protagonizaron tres partidos políticos, cuyos candidatos, en un período corto, se relevaron unos a otros como favoritos –según las encuestas de opinión– para ganar los comicios. En solo tres meses las preferencias electorales, que al inicio del proceso daban el primer lugar a Liberación Nacional (PLN), se desplazaron hacia el Frente Amplio (FA) y, finalmente, a Acción Ciudadana (PAC). Además, durante este proceso emergió un fuerte discurso anticomunista en contra de uno de los partidos que encabezaba las preferencias. Se trató de una campaña impulsada por sectores cercanos a grupos empresariales, que incluso ameritó la intervención del TSE para recordar la prohibición legal de influir en la decisión de los electores.

El resultado final confirmó los principios democráticos del sistema político costarricense: las elecciones fueron limpias y transparentes, se realizaron en un ambiente de paz, y hubo alternancia y renovación en el poder. Estos son logros que oxigenan la vida política y democrática del país. Sin embargo, aún hay tareas pendientes, como la remoción de las barreras procedimentales que limitan el acceso equitativo

de los partidos al financiamiento y a los medios de comunicación en el período electoral, entre otros aspectos.

Los resultados de 2014 incrementaron el número efectivo de partidos políticos y la cantidad de fracciones representadas en la Asamblea Legislativa. También generaron un cambio en la conformación del Ejecutivo, que representa el cierre de una fase política. Además se mantuvo la tendencia en la participación electoral (31,8% de abstencionismo) y se afianzó el sistema multipartidista fragmentado, sin mayoría parlamentaria de ninguna agrupación, que se viene gestando en Costa Rica desde 1998. En términos de los cambios en las cuotas de poder, considerando la conformación de la Asamblea Legislativa en períodos anteriores, los resultados muestran que los principales ganadores fueron el FA, el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), el PAC y el bloque de partidos evangélicos, en tanto que los perdedores fueron el PLN, el ML y el Partido Accesibilidad sin Exclusión (PASE; cuadro 1.5). La distribución de curules hace que, para conseguir una mayoría simple (29 votos), se requiera el concurso de tres o más partidos, cuando las fracciones más numerosas (el PLN y el PAC) no logren acuerdos conjuntos. En ese escenario, el éxito de las iniciativas de ley dependerá de la capacidad para

CUADRO 1.5

Resumen de resultados de las elecciones generales de 2014

Partido político	Elección presidencial		Elección legislativa		Escaños
	Absolutos	Porcentajes	Absolutos	Porcentajes	
PAC	629.866	30,6	480.969	23,5	13
PLN	610.634	29,7	526.531	25,7	18
FA	354.479	17,3	269.178	13,1	9
ML	233.064	11,3	162.559	7,9	4
PUSC	123.653	6,0	205.247	10,0	8
Otros partidos ^{a/}	103.776	5,0	403.817	19,7	5
Total de votos válidos	2.055.472	100,0	2.048.301	100,0	57

a/ La categoría "Otros partidos" incluye, en el caso de la elección presidencial, a las otras ocho agrupaciones que participaron en el proceso, seis de las cuales no alcanzaron siquiera el 1% de los votos válidos emitidos. En el caso de la elección legislativa, dicha categoría agrupa a los restantes dieciséis partidos políticos, de los cuales uno obtuvo dos diputados, y tres un diputado cada uno.

Fuente: Alfaro Redondo y Gómez Campos, 2014, con datos de TSE, 2014.

alcanzar consensos, cuando menos, en una agenda de interés común. Lograr ese cometido no es una tarea sencilla.

Como se mencionó, en la conformación del Ejecutivo se dio un cambio que marca el final de una fase política: por primera vez en los últimos treinta años, la ciudadanía optó por una agrupación distinta al PLN y el PUSC para asignarle el mandato presidencial. El PAC triunfó en la primera ronda sin necesidad de ganar la mayoría de los distritos del país, pues el PLN tuvo el respaldo del 57% de ellos, frente a un 38% del PAC. Este último predominó en el Valle Central, la zona más poblada y con mayores índices de participación electoral, y eso le bastó para obtener el primer lugar en la primera ronda.

En la segunda ronda el PAC obtuvo un amplio apoyo, con un total de 1.338.321 votos, frente a 382.600 votos del PLN. Este caudal significó una ventaja superior a cincuenta puntos porcentuales sobre el PLN (77,8% versus 22,2%), el mayor margen de victoria en la historia costarricense. Esta diferencia se explica, en buena medida, por el retiro del candidato liberacionista, antes comentado. De esta forma, con la llegada del PAC al Poder Ejecutivo terminó la época del bipartidismo presidencial imperante en el país desde los años ochenta del siglo XX.

Estudio de panel: electores dieron voto de confianza al sistema político

En el *Decimonoveno Informe Estado de la Nación* se argumentó que las elecciones nacionales de 2014 se efectuarían en el contexto político más desfavorable desde que se tiene registro, caracterizado por una menor concurrencia a las urnas, desalineamiento partidario, alta incertidumbre y volatilidad en las preferencias electorales y los niveles más bajos de apoyo y satisfacción con la democracia.

No obstante, los resultados de febrero y abril, así como la evidencia recopilada para este Informe, muestran que la ciudadanía optó por darle un voto de confianza al sistema político. A pesar de que, ciertamente, las condiciones eran adversas, la contienda

logró transformar el estado de ánimo del votante promedio. Así se determinó en un panel realizado en conjunto por el PEN y la empresa Unimer, con el fin de entender mejor los cambios en las preferencias de los electores y su magnitud. Tres hallazgos sobresalen en los resultados del panel: la metamorfosis de los estados de ánimo de las personas consultadas, el incremento del interés en la campaña y la inestabilidad de las preferencias electorales.

El panel permitió observar cambios importantes en el estado de ánimo y el grado de interés de los entrevistados. Al analizar la evolución de las preferencias y actitudes según el perfil de los participantes, se comprobó que en todos los casos el entusiasmo crecía a medida que avanzaba el proceso. Lo más interesante es que ese crecimiento fue mayor entre las personas que al inicio reportaron bajas probabilidades de votar. Lo mismo sucedió con la variable de interés en la campaña.

Por otro lado, la inestabilidad en las preferencias de los votantes fue un factor determinante en la campaña 2013-2014. La identidad partidaria de los costarricenses es débil y poco influyente en sus decisiones electorales. En otras sociedades donde la ciudadanía tiene fuertes vínculos con los partidos, las personas recurren a esas afiliaciones para solventar dos dilemas: la opción de votar y a cuál candidato apoyar. Pero en contextos donde esa afinidad es inexistente o frágil, los ciudadanos deben realizar un esfuerzo mayor para reunir y procesar la información, antes de decidirse. Producto de lo anterior, desde el inicio y durante la mayor parte de la contienda el grupo de los indecisos superaba las puntuaciones de todos los candidatos en las encuestas, con una proporción de más del 30% del electorado. Ello dio como resultado un escenario de alta volatilidad en la preferencia electoral.

Esa volatilidad, a su vez, produjo una alternancia de aspirantes en la posición de candidato favorito. Inicialmente el PLN encabezaba la intención de voto, pero no logró avanzar a lo largo del proceso; el FA tuvo una ventaja temprana y efímera, y desde finales de

diciembre el PAC empezó a posicionarse como el principal receptor del apoyo ciudadano.

Los datos del panel revelan que durante la campaña hubo dos momentos clave en el comportamiento de las preferencias electorales. El primero se dio hacia mediados de diciembre, justo antes de la tregua navideña, cuando se reportó un cambio de 17 puntos porcentuales, que se distribuyeron como ganancias o pérdidas entre todos los candidatos. El segundo se dio en la recta final de la elección, en la segunda quincena de enero, cuando se registró un cambio de 21 puntos porcentuales. Ello confirma lo que se ha indicado en otras ediciones de este Informe, en el sentido de que la decisión de voto se construye, mayoritariamente, en las semanas previas a los comicios.

Con base en la población estudiada, se constató que las personas se fueron entusiasmando y adoptando una posición a medida que avanzaba el proceso. En este escenario el PAC fue el partido más beneficiado, pues recibió apoyos desde todas direcciones, pero fundamentalmente del FA, que perdió respaldo luego de un inicio fuerte. El PLN, por otro lado, mantuvo los apoyos más constantes a lo largo de toda la campaña (gráfico 1.9).

Sistema electoral actual genera mayor desproporcionalidad

Con el propósito de indagar si el sistema electoral costarricense genera distorsiones en la conformación de la Asamblea Legislativa, para esta edición del capítulo se realizaron seis simulaciones con distintos escenarios, variando en cada caso el procedimiento que se sigue para convertir los votos en curules parlamentarias.

En términos generales, el ejercicio mostró que en cualquiera de los escenarios analizados el sistema multipartidista no solo se mantendría, sino que incluso sería mayor que el actual. Además se reducirían los niveles de desproporcionalidad¹⁴ con respecto al presente, aunque debe considerarse que la situación actual no es de alta desproporcionalidad (cuadro 1.6).

Congreso bastante productivo en cantidad de leyes

Los principales indicadores sobre el desempeño legislativo revelan que no hubo cambios sustantivos en la gestión del Congreso al cierre del mandato constitucional. La dinámica parlamentaria durante el período 2013-2014 no se apartó del comportamiento observado en los últimos años. Una tercera parte de las 107 leyes aprobadas correspondió a legislación sustantiva, que genera efectos sobre el desarrollo humano del país. Esta proporción se ha mantenido

constante en los tres gobiernos más recientes.

En términos comparados la Asamblea Legislativa del cuatrienio 2010-2014 fue la más productiva de las últimas tres administraciones. En total se promulgaron 410 leyes, frente a 323 en la administración Arias Sánchez y 234 en la administración Pacheco de la Espriella. Y hay otra característica que distingue a la administración Chinchilla Miranda: durante su gestión, el Congreso aprobó la mayor cantidad de legislación sustantiva y convenios y tratados internacio-

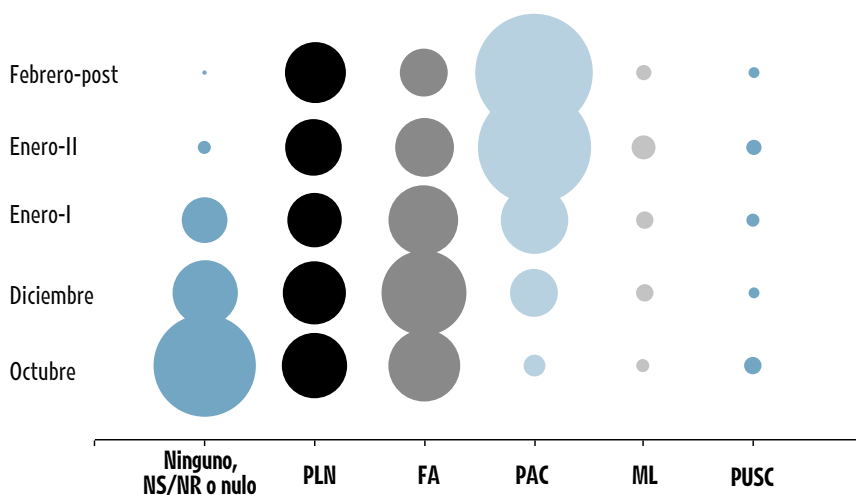
nales de los últimos doce años.

En cuanto a la relación entre los proyectos aprobados por el Congreso y los asuntos señalados como prioritarios por diversos sectores de la opinión pública –lo que en este Informe se denomina oferta y demanda legislativas–, en el período 2013-2014 se registró una amplia brecha que, sin embargo, fue la menor del cuatrienio. Pasó de 78,0% en 2012-2013, a 68,7% en el último año legislativo. Esto significa que 46 asuntos prioritarios para la opinión pública no fueron atendidos por las y los diputados durante el año en estudio. Esta brecha se dio en un contexto de menor demanda hacia la Asamblea Legislativa, ya que la atención de los sectores de opinión considerados en este análisis estuvo enfocada en asuntos electorales y los desafíos del nuevo Gobierno. La “agenda potencial” estuvo conformada por 67 iniciativas, cifra muy inferior a los 103 temas del año previo.

Otro hallazgo relevante es el desfase entre los tiempos efectivos de gestión de los poderes Legislativo y Ejecutivo. Los datos recopilados indican que, al cabo de cuatro años de mandato, fue poco lo que logró gestionar, desde el Congreso, el Gobierno que asumió funciones en 2010. El oficialismo y la oposición tuvieron que esperar hasta la tercera legislatura para lograr que la mayoría de las leyes promulgadas (el 71,1%) fuera de su propia iniciativa. Durante los

GRAFICO 1.9

Panel electoral: cambio en las preferencias electorales según partido político. Octubre 2013-febrero 2014



Fuente: Alfaro Redondo y Gómez Campos, 2014, con datos de TSE, 2014.

CUADRO 1.6

Índice de desproporcionalidad^{a/} según escenario electoral. 1990-2014

Escenarios	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014
Resultados oficiales	4,7	6,9	8,9	7,0	11,6	7,3	7,5
Escenario 1: Único distrito nacional	4,2	2,5	3,3	3,6	4,3	4,4	2,2
Escenario 2: Aumentar curules en circunscripciones	4,4	4,6	8,0	5,2	5,3	5,1	5,5
Escenario 3: Cambio de fórmula electoral	5,3	5,5	8,1	7,0	8,7	6,4	6,7
Escenario 4: Eliminar subcociente	3,4	3,2	6,5	8,9	6,4	5,9	6,3
Escenario 5: Sistema mixto (PCY)	7,4	8,2	12,7	6,5	15,1	8,6	5,7
Escenario 6: Agregar 18 curules en una lista nacional	5,1	6,9	8,5	6,8	10,5	6,4	6,5

a/ El índice de desproporcionalidad aquí utilizado es el desarrollado por Gallagher y Mitchell (1989), en inglés se conoce como el *least squares index* y se utiliza para medir el resultado de la desproporcionalidad entre votos y escaños generado en los resultados electorales. Mientras más cercano sea el índice a 0 menor desproporcionalidad tiene el escenario.

Fuente: Cascante, 2014.

dos primeros años, la mayor parte de la producción legislativa se originó en gobiernos anteriores, fundamentalmente en la administración Arias Sánchez. En ese gobierno se gestaron el 80,5% y el 54,8% de las leyes promulgadas en la primera y segunda legislaturas, respectivamente, del período 2010-2014.

Esta diferencia en los tiempos efectivos de gestión política genera riesgos en el desempeño tanto del Legislativo como del Ejecutivo, pues implica que el “*delivery* político”, o cumplimiento de las promesas de campaña, puede ser relativamente bajo en la primera mitad del mandato. Eso fue lo que ocurrió en el Congreso durante los dos primeros años del período 2010-2014; en un momento en que suele existir mayor capital político para buscar consensos e impulsar iniciativas propias de amplio alcance, se privilegió la aprobación de una agenda heredada. Ciertamente la situación se revirtió en los dos años siguientes, pero esa es una fase en la que ya se manifiesta el desgaste propio de las negociaciones parlamentarias, por lo que la trascendencia de la legislación promulgada, en términos de desarrollo humano, pudo ser menor. Lo mismo le sucedió al Ejecutivo, que debió esperar poco más de dos años para que la mayoría de sus iniciativas de ley recibieran trámite en el Congreso.

Por último, en lo que respecta al fenómeno que este Informe describe como “promesa democrática sin sustento económico”, los datos muestran que la práctica de aprobar legislación que amplía las competencias del Estado, por la vía del reconocimiento de derechos ciudadanos o la asignación de nuevas obligaciones al aparato institucional, sin proveer los recursos necesarios para cumplir con esos mandatos, fue más alta durante los dos primeros años del período 2010-2014 (superó el 60%). Durante los años tercero y cuarto, en los que la iniciativa fue mayoritariamente de diputados en funciones, la promesa democrática se redujo. Pese a ello la proporción siguió siendo alta: más de la mitad de la legislación promulgada (55%) no asigna recursos financieros para su implementación.

Aumenta la protesta ciudadana durante el año electoral

La convivencia ciudadana durante el 2013, y en general en años recientes, pasa por un período vibrante. En Costa Rica existen activos sectores sociales y políticos que han buscado diversificar sus espacios de participación mediante la acción colectiva. Esta actividad ha planteado nuevos retos a la institucionalidad nacional, que ha mostrado dificultades para administrar los conflictos y responder a las demandas de la población. Pero, más allá de esos problemas, lo cierto es que hoy existe mayor escrutinio ciudadano sobre la función pública y una sociedad que demanda más y mejores explicaciones de las instituciones democráticas, lo que abona a la deliberación política y fortalece el control social sobre el Estado.

Durante el 2013 ocurrieron 480 manifestaciones sociales de diversa índole, según la base de datos de acciones colectivas del PEN (para mayor detalle de la metodología utilizada, consúltese el Anexo Metodológico). Este resultado lo ubica por encima del promedio anual de 418 movilizaciones del período 1994-2012. Además el 2013 fue, comparativamente, el de mayor protesta para un año electoral de toda la serie histórica. En ediciones anteriores se comentó que, cuando se toman como referencia los cuatrienios de cada gobierno, el nivel de conflictividad social tiene un comportamiento estacional y suele reducirse significativamente al acercarse la campaña política. Sin embargo en el 2013 el nivel de protesta ciudadana fue el más alto para un año electoral y el único por encima del promedio anual.

Las disputas más frecuentes del año giraron en torno a tres temas: el conflicto entre porteadores y taxistas, el fin del contrato de la UCR como administradora de 45 Ebais en los cantones de Montes de Oca, Curridabat y La Unión, y la concesión de la carretera San José-San Ramón.

Además se incrementó la cantidad de protestas en las calles. De hecho, durante la administración Chinchilla Miranda se registró el mayor número de movilizaciones de este tipo, un

total de 788. El gobierno que más se le acerca es el Rodríguez Echeverría (677 protestas). En las demás administraciones esta modalidad no superó los 500 registros. En promedio, una tercera parte de las acciones colectivas que reporta la base de datos fueron protestas callejeras.

Al analizar los principales “picos” de protesta ciudadana de los últimos veinte años, se observa que los medios y motivos de las manifestaciones han cambiado con los años, aunque mantienen algunas características comunes que pueden ser claves para entender las coyunturas de intensa conflictividad social. La primera es que, en varios de los “picos” analizados, un grupo se movilizó por un tema específico que luego fue legitimado por otros sectores y dio lugar a algún tipo de alianza. Se constituyó así un frente común y más amplio de actores y demandas para el Gobierno, siguiendo una dinámica de “bola de nieve”. El segundo aspecto que resalta es que las alianzas antes mencionadas implicaron la participación, en mayor o menor grado, de al menos cuatro actores centrales: los sindicatos de empleados públicos (entre los que destaca la ANEP), el Magisterio Nacional, las universidades públicas y sectores de campesinos y agricultores. La tercera y última característica es que el tema principal del conflicto era un asunto de alto impacto social, que afectaba a un amplio segmento de la ciudadanía y que, casi siempre, era acompañado de fuertes críticas por supuestos intentos de desmantelar el Estado o su rol en áreas específicas.

Finalmente cabe señalar que la conflictividad reportada entre 2011 y 2013 ocurrió en el contexto de mayor descontento ciudadano con la gestión de los asuntos públicos y el gobierno desde que existen registros.

Mejora el apoyo a la democracia en el contexto electoral

En 2014 mejoraron los principales indicadores de legitimidad del sistema político costarricense. Según la encuesta del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop, por su sigla en inglés) que cada dos años realiza

la Universidad de Vanderbilt, el apoyo difuso¹⁵ mostró una recuperación, al pasar de 55,8 puntos en 2012, a 62,7 en 2014, en una escala de 0 a 100. Este valor se asemeja a la tendencia observada en el período 2004-2010, aunque aún está muy por debajo de los niveles máximos registrados en los años ochenta, superiores a 75 puntos.

En esta oportunidad la recuperación del apoyo a la democracia fue acompañada por un aumento en los cinco componentes específicos del apoyo al sistema. Los aumentos más significativos se dieron en el orgullo de vivir en el sistema político costarricense (9,4 puntos) y el apoyo promedio al sistema (8,1 puntos). Los datos de 2014 revierten el estado de creciente deterioro en el apoyo al sistema político y sus componentes que se detectó en 2012, tal como se reportó en el *Decimoctavo Informe Estado de la Nación*.

Política exterior mantiene sus líneas generales de acción

Durante el 2013 y hasta el final de la administración Chinchilla Miranda, en abril de 2014, no hubo cambios significativos en las líneas generales de la política exterior con respecto a los tres años anteriores. Se mantuvo el discurso a favor de los derechos humanos, la paz y la democracia en los principales foros internacionales. No obstante, el

país se mostró más activo, al gestionar las visitas presidenciales de tres socios comerciales y políticos estratégicos, lo que le granjeó una posición de liderazgo en el istmo centroamericano.

Además de reportar las acciones del Ministerio de Relaciones Exteriores en las áreas antes mencionadas, este año el capítulo “Fortalecimiento de la democracia” incorpora un nuevo enfoque para el análisis de la política exterior, que consiste en un repaso de la agenda de temas prioritarios que atienden las embajadas estratégicas del país alrededor del mundo.

El análisis muestra que, durante el 2013, las agendas de las misiones diplomáticas estuvieron dominadas por los lineamientos y objetivos tradicionales de la política exterior costarricense, y en particular por los temas de desarrollo sostenible, derechos humanos, paz y desarme. En lo que concierne a las metas definidas como prioritarias (objetivos transversales) en el *Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014*, el desempeño fue comparativamente más débil.

Con respecto a las relaciones entre Costa Rica y Nicaragua, durante el 2013, lejos de disminuir, la conflictividad entre ambos países se incrementó. Destaca en particular el momento de tensión que generó el interés nicaragüense de ampliar sus fronteras marítimas y dar en concesión bloques

territoriales cuyos límites con Costa Rica no están definidos. Esta situación motivó que en febrero de 2014 Costa Rica presentara un nuevo caso ante la Corte Internacional de Justicia, denominado “Delimitación marítima en el mar Caribe y el océano Pacífico”.

Por otra parte, en las relaciones bilaterales se privilegiaron los acercamientos con socios estratégicos para aumentar la cooperación en áreas como infraestructura, educación y tecnología. Y como eje central, tanto en las relaciones bilaterales como en las multilaterales, se promovió la incorporación de Costa Rica a la OCDE y la Alianza del Pacífico, como parte de un continuo esfuerzo por ampliar las fronteras comerciales y profundizar la integración con países desarrollados.

Por último, un ámbito que sigue requiriendo mejoras es el de la coordinación entre las diversas áreas que configuran la política exterior costarricense, a fin de lograr el cumplimiento de las metas establecidas y sacar el máximo provecho a la valiosa especialización institucional que se ha logrado en campos específicos, como la de Comex en comercio exterior, Mideplan en cooperación internacional y el Ministerio de Relaciones Exteriores en todos los aspectos político-diplomáticos.

Veinte años después:

EL DESARROLLO HUMANO DE COSTA RICA EN PERSPECTIVA COMPARADA (1994-2013)

Breve reseña

En los últimos veinte años Costa Rica dio un giro significativo en muchos aspectos de su población y sociedad, su estructura productiva, su gestión ambiental y su vida política. Cuando se publicó el primer *Informe Estado de la Nación*, en 1994, el país empezaba a vivir una etapa de replanteamiento de las fórmulas que orientaron sus esfuerzos de progreso entre los años cuarenta y ochenta del siglo XX. Las nuevas apuestas fueron la promoción de exportaciones, la atracción de inversión extranjera directa, la expansión de la inversión social pública –sobre todo en educación– el refuerzo de la conservación ambiental, el posicionamiento internacional como “país ecológico” y la ampliación de los derechos y libertades de las personas. Este cambio de rumbo permitió subsanar parte del retroceso sufrido con la crisis económica de la década de los ochenta, y configuró una hoja de ruta para avanzar hacia la aspiración de convertir a Costa Rica en el primer país desarrollado de América Latina al cumplirse el bicentenario de su independencia.

Al llegar a su vigésimo aniversario, el Informe dedica un capítulo especial al examen de esa época, para contrastarla con la situación actual. Más allá de la identificación de obvias diferencias, el propósito es retratar la era que han documentado las sucesivas ediciones del *Estado de la Nación*. Este estudio pretende describir el cambio experimentado por el país en estas

dos décadas, a partir de las siguientes preguntas:

- ¿Cómo evolucionó el país, en comparación con otras naciones, en desarrollo humano?
- ¿Se ampliaron las capacidades de las personas para vivir una vida digna?
- ¿Se avanzó en dar sustento económico al desarrollo humano?
- ¿Se acrecentaron las libertades de la gente para decidir sobre su futuro y el del país?
- ¿Se garantizó la sostenibilidad de la energía para el desarrollo humano?

El análisis aborda el desempeño nacional durante los últimos veinte años y lo compara con el de los países que a inicios de la década de los noventa tenían niveles similares de desarrollo humano. Esto permite poner en contexto los cambios observados y constatar que Costa Rica ha avanzado a un ritmo más lento que algunos de sus “vecinos” de aquella época. Esto le ha hecho perder parte de la ventaja y la “excepcionalidad” que ostentó entre los años cuarenta y ochenta del siglo XX, cuando logró conjugar crecimiento económico, acelerado progreso social y estabilidad democrática. Veinte años después, este resultado lleva a una conclusión evidente: en términos de desarrollo humano, las apuestas de

progreso forjadas hace dos décadas no generarán logros mayores a los ya vistos. Mantener el rumbo seguido hasta ahora no conducirá a una nueva fase de rápidos avances hacia un desarrollo humano inclusivo y sostenible.

El capítulo contiene dos grandes secciones. En la primera se presenta un panorama de la Costa Rica de 2014 con respecto a la de 1994. Es una mirada general a las transformaciones que ha experimentado el país, a partir de un conjunto seleccionado de indicadores, que se enriquece mediante la comparación con naciones de similares niveles de desarrollo. La segunda sección, la principal, realiza “miradas en profundidad” sobre temas específicos del desarrollo humano, con base en las preguntas antes enunciadas y también en perspectiva comparada con otros países. El capítulo utiliza las diecinueve ediciones anteriores de este Informe como una de sus principales fuentes de información y análisis, junto a diversos estudios específicos que utilizan una amplia bibliografía. Estos últimos se citan a lo largo del capítulo y pueden ser consultados en el sitio <www.estado-nacion.or.cr>.

Comparación internacional revela débil desempeño en desarrollo humano

Las transformaciones ocurridas en el país en las últimas dos décadas son profundas e innegables. Las mejoras en las condiciones de vida de la población permiten afirmar, además, que hoy

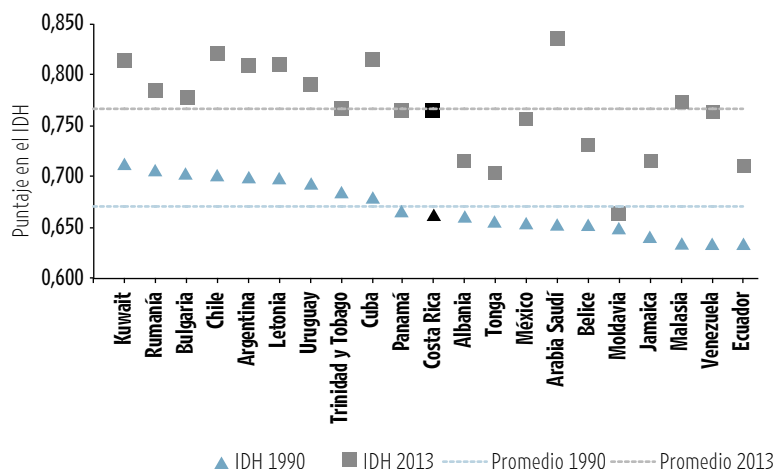
existe un mayor nivel de desarrollo humano que a inicios de los noventa. Ahora bien, ¿son esas mejoras suficientes para calificar como bueno el desempeño de Costa Rica en desarrollo humano? Para responder a esta interrogante no basta examinar los cambios internos. Es necesario observar lo que hicieron otros países, para determinar cómo y cuán rápido avanzó Costa Rica y si, al final del período, su situación la hace sobresalir entre los demás.

Según el índice de desarrollo humano (IDH), que calcula el PNUD, al iniciar la década de 1990 Costa Rica formaba parte del grupo de naciones de “alto desarrollo humano”, y veintitrés años después (en la última medición disponible) se mantenía en una posición similar, un tanto más favorable, pero sin el dinamismo mostrado por otros países¹⁶. En el contexto latinoamericano, la situación de Costa Rica no ha variado sustancialmente: del séptimo lugar en 1990 pasó al noveno en 2013, por debajo de Chile, Cuba, Argentina, Uruguay, Barbados, Trinidad y Tobago, Panamá y Venezuela¹⁷. Es decir, no hubo ni avance ni retroceso significativos en términos del IDH.

Al examinar los cambios en el desarrollo humano de los países que en 1990 tenían niveles similares, puede verse que Costa Rica mostró un progreso muy cercano al promedio (gráfico 1.10), contrario al excepcional desempeño que había registrado entre 1950 y 1980. No logró alcanzar a ninguna de las diez naciones que al inicio del período estaban próximas, pero en una mejor posición (aunque en algunos casos acortó distancias), pero sí fue superada por varias de las que estaban por debajo de su IDH. De los veinte países que en 1990 se encontraban más cerca de Costa Rica en el grupo de “alto desarrollo humano”, seis dieron el salto para ubicarse en el grupo de “muy alto de desarrollo humano” en 2013. Tres de ellos son de América Latina: Chile, Argentina y Cuba. Costa Rica se mantiene a mitad de la tabla en el segmento de “alto desarrollo humano”, que es básicamente la misma situación de 1990.

GRAFICO 1.10

IDH para los veinte países que en 1990 tenían un nivel similar a Costa Rica^{a/}. 1990 y 2013



a/ Las líneas punteadas indican el promedio en el IDH de los países seleccionados. Las cifras de Costa Rica se presentan en color negro.

Fuente: Elaboración propia con datos del PNUD.

Miradas en profundidad a temas seleccionados del desarrollo humano

Como se mencionó, la segunda parte del capítulo especial analiza con mayor detalle algunos temas específicos del desarrollo humano. En cada tópico se examinan algunos de los cambios ocurridos en los últimos veinte años y se comparan con los registrados en países similares, sea por su nivel de desarrollo o por características escogidas para cada caso particular. Se trata de valorar en qué medida las capacidades y libertades de las personas para vivir una vida digna y autónoma han evolucionado favorablemente, y si en el período estudiado Costa Rica logró construir mejores bases para la equidad intergeneracional, asegurando la sostenibilidad de sus actividades económicas y sociales. El análisis se enfoca en cinco asuntos clave:

- El perfil educativo de la población trabajadora, que permite conocer las capacidades de las personas para generar un ingreso digno.

- El seguro de salud, que brinda una aproximación a la robustez del sistema de protección al que tienen acceso las personas de cualquier grupo etario en caso de enfermedad.
- Las finanzas públicas, cuya solidez determina el sustento económico del desarrollo humano.
- Las normas que regulan la participación ciudadana, de cuya aplicación dependen las oportunidades que amplían (o no) las libertades ciudadanas.
- La producción y el uso de la energía, que refiere a la sostenibilidad futura del estilo de desarrollo (recuadro 1.1).

A estos ejercicios analíticos se les denomina “miradas en profundidad”, porque van más allá de las generalidades que reseña la primera sección del capítulo. Cada “mirada” sintetiza una investigación más extensa, que puede consultarse en el sitio web del

RECUADRO 1.1

Temas desarrollados en la sección “Miradas en profundidad”

Ampliación de las capacidades de las personas: cambios en la formación de la población trabajadora. Se analiza la formación de la fuerza laboral y su inserción en el mercado de trabajo en Costa Rica, en contraste con lo que sucede en otros países de América Latina. Se da seguimiento a la inversión pública en este campo, se exploran buenas prácticas internacionales y se realizan estimaciones sobre el impacto de la educación en la reducción de la pobreza y la desigualdad de ingresos.

La protección de las personas: evolución general del seguro de salud. Se describe la evolución del seguro de salud en los últimos veinte años, sus avances y retos en términos de cobertura y sostenibilidad, en comparación con algunas naciones de similar desarrollo que, además, muestran similitudes en la organización de sus sistemas de salud.

El sustento económico del desarrollo humano: evolución de las finanzas públicas. Las finanzas públicas del período 1994-2012 se comparan con las de países latinoamericanos de similar desarrollo humano, a partir de las estructuras de ingresos y gastos de los respectivos gobiernos centrales. Específicamente

se exploran los desafíos para mejorar y ampliar la recaudación tributaria, así como el manejo de la inflexible estructura de gasto que prevalece en Costa Rica.

La libertad de las personas: las reglas para la participación ciudadana. Se reseñan los cambios ocurridos desde 1994 en las reglas que rigen la participación de las y los costarricenses en los asuntos públicos, en contraste con tres países cercanos en desarrollo humano y reconocidos por sus exitosos procesos de democratización. El análisis se centra en las reglas que norman tres dimensiones: la elección de representantes, la participación en la formación de leyes y la participación en la gestión pública.

La garantía de sostenibilidad del desarrollo: evolución del uso de la energía. Se examina la situación energética de Costa Rica en las dos últimas décadas, desde la perspectiva de los patrones de producción y consumo, así como de sus implicaciones ambientales y económicas. En algunos aspectos, se realiza una comparación con naciones latinoamericanas que en 1990 tenían niveles semejantes de desarrollo humano.

Programa Estado de la Nación. No obstante, conviene reconocer que estas síntesis, aunque trazan los relieves particulares de cada tema, no son exhaustivas a la hora de examinar el panorama internacional respectivo. El propósito de la comparación es ofrecer al lector herramientas para entender el desempeño del país en un contexto amplio, y lo que ello revela acerca de la trayectoria nacional en desarrollo humano sostenible.

Este capítulo estuvo a cargo de Jorge Vargas Cullell y Leonardo Merino, con el apoyo de Miguel Gutiérrez, Steffan Gómez Campos, Pamela Jiménez, Natalia Morales y Karen Chacón, quienes también elaboraron los resúmenes de capítulos.

Las reuniones del Consejo Consultivo en que se discutieron y aprobaron el abordaje general de investigación y el texto del capítulo se realizaron el 4 de marzo y el 23 de septiembre de 2014, con la participación de Rodrigo Aguilar, Laura Arguedas, Margarita Bolaños, Rafael Carrillo, Rodrigo Gámez, Milena Grillo, Clotilde Fonseca, Juan Huaylupo, Linda Madriz, Guido Miranda, Pablo Sauma, Ana Lorena Vargas, Samuel Yankelewitz y Joyce Zürcher.

NOTAS

1 La relación de dependencia demográfica es la proporción de personas menores de 15 años y mayores de 64 (consideradas como dependientes), con respecto a las personas en edades de entre 15 y 64 años (potencialmente activas en el mundo laboral).

2 Según la Ley General de la Persona Joven (nº 8261), en Costa Rica las personas jóvenes son las que tienen entre 12 y 35 años de edad.

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

4 Es importante tomar en cuenta que 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.

5 En 2013 el crecimiento de las líneas de pobreza fue inferior al del índice de precios al consumidor (IPC), de manera más evidente en la zona rural y en la pobreza extrema. Este comportamiento ayuda a comprender por qué la pobreza se mantuvo sin cambios estadísticamente significativos, a pesar de que el ingreso de los hogares más pobres decreció en términos reales (INEC, 2013).

6 Se consideran tanto los trabajadores asalariados como los no asalariados, por el carácter universal que debería tener la seguridad social y, además, porque las eventuales erogaciones fiscales tendrían como objetivo cubrir a toda la población, sin considerar su situación laboral.

7 En las encuestas de hogares se entiende por jefatura del hogar la jefatura declarada, esto es, la persona

considerada como “jefe o jefa” por los demás miembros del hogar, la que aporta la mayoría de los recursos económicos o, en última instancia, la de mayor edad.

8 Para la comparación por actividad económica los países fueron agrupados en tres categorías de ingreso: alto, medio y bajo. Costa Rica se ubica en el grupo de ingreso medio y en tránsito hacia la categoría de ingreso alto. Para la comparación desde el punto de vista geográfico se consideró la región centroamericana, América Latina y el Caribe y, finalmente, el mundo.

9 En este caso, la categoría “automóviles” incluye automóviles, autobuses y vehículos de carga, pero no vehículos de dos ruedas.

10 El mapa y el *Inventario Nacional Forestal 2012-2013* tuvieron como punto de partida la elaboración de la base cartográfica por tipologías de bosque y otros usos. Se utilizaron imágenes satelitales Rapid Eye, capturadas entre junio de 2011 y junio de 2012, con una resolución de 5x5 metros y 5 bandas espectrales. Además se usaron fotografías aéreas 2005 y la herramienta Google Earth. Posteriormente se llevó a cabo una validación independiente y se determinó que la clasificación realizada tiene una precisión del 89% (Chavarría, 2014).

11 De acuerdo con un informe presentado por el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa antes de la aprobación del proyecto en segundo debate, la nueva delimitación impacta zonas de alta fragilidad ambiental, como el manglar de punta Mona, y carece de un estudio técnico que justifique la modificación de límites en el área protegida.

12 Esta base de datos se alimenta con un registro diario de las acciones colectivas (huelgas, bloqueos, manifestaciones, concentraciones o mítines, declaraciones públicas y otras) reportadas por tres medios de prensa escrita (*Semanario Universidad*, *La Nación* y *Diario Extra*). Para conocer en detalle la metodología puede consultarse la página <www.estadonacion.or.cr>. Aunque este esfuerzo no logra registrar todas las acciones, en especial

las que se dan en el plano local, sí permite observar tendencias generales. Para contabilizar las acciones específicamente centradas en asuntos ambientales se identificaron las clasificadas bajo la categoría “medio ambiente” y además algunas cuyas demandas, si bien registradas en otras áreas temáticas, también tienen relación con el ambiente.

13 Según la metodología usada en el capítulo 5 de este Informe, se consideran meses “pico” aquellos en los que el número de acciones colectivas se encuentra dos desviaciones estándar por encima del promedio de todo el período. En el caso del tema ambiental, eso significa meses en los que se reportan más de 6,71 protestas, es decir, a partir de siete registros.

14 Es decir, la relación entre votos y escaños generada por los resultados electorales.

15 El apoyo difuso indica en qué medida los ciudadanos reconocen al sistema como legítimo, es decir, aceptan obedecer la autoridad de las instituciones para adoptar decisiones que son vinculantes para el conjunto de la población. En la situación contraria, un bajo apoyo al sistema evidenciaría cuestionamientos que, eventualmente, podrían generar episodios de inestabilidad política (Vargas Cullell et al., 2006).

16 Este análisis no hace comparaciones sobre la posición o *ranking* de los países en el IDH, dado que esto es afectado por la entrada de nuevos países y los cambios metodológicos. Solo se estudia el comportamiento general de las cifras del índice y el ritmo de avance de un grupo de naciones. Sobre esta y otras consideraciones en torno al estudio del IDH, véase Sauma, 2011.

17 Esto con relación a los países que tenían medición del IDH en 1990, pues hay algunos nuevos en el 2013 que varían esa posición al puesto once (por ejemplo, Bahamas y Antigua y Barbuda).



Seguimiento del desarrollo humano sostenible

CAPÍTULO
2Equidad
e integración social

INDICE

Hallazgos relevantes	79
Valoración general	81
Valoración del Decimonoveno Informe	82
Aspiraciones	82
Introducción	83
Acceso a oportunidades y acumulación de capacidades	84
Balance general	84
Miradas en profundidad	89
Igualdad de oportunidades y capacidades	97
Desigualdad del ingreso continúa su tendencia creciente	98
Cumplimiento del salario mínimo reduciría la desigualdad de ingresos	100
Sin cambios en la situación de pobreza	103
Jóvenes enfrentan diversas formas de exclusión socioeconómica	107
Personas con discapacidad enfrentan mayores problemas de inserción laboral	108
Brechas de género	111
Gestión de la equidad y la integración social	116
Gestión del mercado de trabajo	116
Gestión desde el Estado	118

HALLAZGOS RELEVANTES

>> La dinámica demográfica ha transformado la composición por edades de la población. El principal cambio es la reducción en los grupos más jóvenes. Solamente la proporción de personas adultas mayores crecerá en la primera mitad del siglo XXI.

>> Las actividades de agricultura, construcción, comercio y servicio doméstico concentran el 60% de los trabajadores sin ningún tipo de protección de la seguridad social. Casi uno de cada cuatro es menor de 25 años.

>> Un 32,3% de las y los ocupados (395.295 personas) no recibe el salario mínimo. Los más perjudicados son los residentes de zonas rurales y de las regiones Brunca, Huetar Atlántica y Huetar Norte, así como los migrantes y las mujeres asalariadas. Además, un 42,5% de los trabajadores que viven en pobreza extrema y el 55,8% de los pobres totales no gozan de este derecho.

>> A 102.380 personas asalariadas (un 6,7%) no se les reconoce un solo derecho laboral, 50.864 no tienen garantías laborales ni reciben el salario mínimo y 19.317 presentan un incumplimiento triple: ninguna garantía laboral, no pago del salario mínimo y jornadas de trabajo no apropiadas (subempleo o sobrecarga).

>> Desempleo y baja escolaridad caracterizan a la población pobre. Escenarios simulados muestran que si se les imputa a las personas desempleadas el ingreso que percibirían si estuvieran ocupadas, la pobreza se reduce en 4,3 puntos porcentuales. Asimismo, si a todos aquellos que no lograron concluir la educación secundaria se les asigna el ingreso promedio de quienes sí la completaron, la pobreza se cae a la mitad.

>> Un 41,2% de los jóvenes de 15 a 24 años sufre algún tipo de exclusión socioeconómica: un 12,9% son "ninis" (no estudian ni trabajan), un 5,4% son mujeres dedicadas a labores domésticas no remuneradas y un 22,9% solo trabaja.

>> Las personas con discapacidad tienen baja participación laboral (el 65% está fuera de la fuerza de trabajo). De las que logran insertarse, muchas están en desventaja: tienen mayor inestabilidad laboral, ocupaciones de baja calificación y mayor incumplimiento de garantías laborales, que el resto de los ocupados.

>> La proporción de hogares con jefatura femenina se duplicó en veinticinco años: de un 17% en 1987 a un 36% en 2013. Actualmente una de cada tres personas vive en un hogar de este tipo.

>> Las mujeres dedican más tiempo al trabajo no remunerado: 6 horas por día, frente a 3,5 en el caso de los hombres. La participación en tareas de este tipo aumenta con la edad y ocurre más rápido entre las mujeres, que asumen responsabilidades en el ámbito doméstico a edades más tempranas.

>> Por segundo año consecutivo la inversión social pública se expandió y, de este modo, logró compensar la contracción observada en 2011.

>> Todos los programas sociales selectivos son progresivos, pues sus beneficiarios se concentran en los hogares de menor ingreso. Los programas que transfieren dinero a los hogares logran reducir la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini, en 1,4 puntos porcentuales. El impacto es mayor en la pobreza total (-2,5 puntos), pero sobre todo en la extrema, que disminuye en casi un tercio.

>> La mayoría de las víctimas de homicidio son hombres jóvenes y costarricenses. Más de la mitad de los casos se relaciona con la delincuencia (robos o tráfico de drogas) y un tercio con problemas de convivencia (conflictos personales o riñas). Más del 60% se comete con armas de fuego. Seis cantones concentran el 30% de los homicidios.

CUADRO 2.1

Resumen de indicadores sociales. 1990-2013

Indicador ^{a/}	1990	2000	2010	2012	2013	Diferencia 1990-2013
Expansión de capacidades						
Esperanza de vida al nacer (años)	77,0	77,7	79,1	79,0	79,2	2,5
Hombres	74,8	75,4	76,6	76,5	76,7	2,2
Mujeres	79,3	80,3	81,6	81,5	81,6	2,6
Tasa de mortalidad infantil (por 1.000 nacidos vivos)	14,8	10,2	9,5	8,5	8,7	-6,1
Cobertura de la PEA por seguro de salud ^{b/} (%)	64,7	64,6	70,0	71,4	72,4	7,7
Cobertura de la PEA por seguro de pensiones ^{b/} (%)	44,6	48,0	62,6	63,3	63,9	19,3
Escolaridad promedio de las personas de 18 a 64 años ^{b/} (años)	7,2	8,0	8,8	9,0	9,1	1,9
Población de 25 a 39 años que tiene secundaria completa y más ^{b/} (%)	31,2	32,8	40,3	43,4	45,3	14,1
Población de 15 a 24 años que no estudia ni trabaja de manera remunerada ^{b/}	23,3	18,6	14,3	12,6	12,4	-11,0
Población de 12 a 18 años que asiste a la educación ^{b/} (%)	58,6	69,1	82,4	83,0	86,0	27,4
Tasa neta de escolaridad en educación regular ^{c/} (%)						
Primaria		96,5	98,0	96,4	95,1	-0,9
Secundaria		51,6	67,7	69,2	70,0	21,4
Tercer ciclo		53,8	69,6	71,0	71,1	20,5
Educación diversificada		27,3	38,8	38,3	39,7	14,5
Población de 18 a 24 años que asiste a la educación superior ^{b/} (%)		22,1	25,2	27,8	29,1	13,1
Tasa neta de participación laboral ^{b/}	57,3	58,0	59,1	60,1	59,8	2,5
Hombres	82,5	79,2	75,9	76,0	75,7	-6,9
Mujeres	32,5	37,8	43,5	45,2	45,2	12,7
Tasa de desempleo abierto ^{b/} (%)	4,5	5,1	7,3	7,8	8,5	4,0
Hombres	4,0	4,3	6,0	6,2	7,0	3,0
Mujeres	5,8	6,7	9,5	10,2	10,8	5,1
Índice de salarios mínimos reales, promedio del año (base 1984=100)	100,8	115,6	122,3	126,1	127,6	26,7
Ingreso promedio real mensual de los ocupados ^{d/} (julio 2006=100)	172.965	215.216	250.411	264.373	273.054	100.089
Gasto público social real en relación con el PIB (%)	15,8	17,3	22,5	22,8	23,0	8,0
Inversión social real per cápita (miles de colones constantes de 2000)	178,4	204,4	239,5	243,7	248,6	70,2
Tasa de víctimas de homicidios (por 100.000 habitantes)	4,6	6,1	11,5	8,7	8,7	4,1
Brechas de equidad						
Coefficiente de Gini ^{b/}	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,1
Relación entre el ingreso promedio del hogar del V quintil y del I quintil ^{e/} (veces)	8,2	9,7	9,9	12,1	13,0	4,8
Relación de dependencia económica en los hogares ^{f/}						
Pobres	3,0	3,0	2,4	2,3	2,2	-1,1
No pobres	1,5	1,3	1,0	0,9	0,9	-0,5
Hogares pobres ^{b/} (%)	27,4	20,6	21,3	20,6	20,7	-6,7
Relación entre la incidencia de pobreza en la región más alta y en la más baja ^{b/} (veces)	2,1	2,3	2,0	2,1	2,2	0,1
Deserción escolar en educación secundaria ^{g/} (%)		11,9	10,2	10,7	9,9	-3,8
Relación entre dependencia pública y privada (veces)		7,1	6,0	6,5	7,5	-0,2

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

b/ Estas variables tienen como fuente las encuestas de hogares realizadas por el INEC. Las cifras de 1990 a 2009 corresponden a las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), mientras que los datos de 2010 a 2013 proceden de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a: i) cambios en la muestra y el cuestionario, ii) uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión y iii) cambios en la medición del ingreso y la pobreza.

c/ El Departamento de Análisis Estadístico del MEP ajustó las estimaciones de las tasas netas de escolaridad con las proyecciones de población de marzo de 2013. Sin embargo, la nueva serie está disponible para el período 1999-2013.

d/ Se toma como referencia el ingreso promedio mensual de los ocupados en la ocupación principal, según las encuestas de hogares. Se divide entre el índice de precios al consumidor, cuya base es julio de 2006. Los datos de 2010 a 2013 proceden de la Enaho, en la cual se introdujeron cambios en la medición de los ingresos; por tanto, sus resultados no son comparables con los de años anteriores, pues se ampliaron las preguntas (para captar, por ejemplo, salario en especie, aguinaldo, salario escolar), se limitó el período de referencia al mes anterior y se imputaron ingresos ignorados. En 2010-2013 se consigna el ingreso bruto con imputación de valores no declarados.

e/ Los quintiles son establecidos con base en el ingreso promedio per cápita del hogar. Para estimar los quintiles en el período 2010-2013 se utilizó el ingreso neto sin ajuste por subdeclaración.

f/ Se refiere a la relación entre los menores de 15 años y la población fuera de la fuerza de trabajo, con respecto a la población en la fuerza de trabajo. Las cifras de 1990 a 2009 corresponden a las EHPM, mientras que los datos de 2010 a 2013 proceden de las Enaho.

g/ Incluye diurna y nocturna. Los datos están disponibles a partir de 1997.

VALORACIÓN GENERAL

Los resultados del 2013 en materia de equidad e integración social no se apartan de las tendencias reportadas en años anteriores. Los principales indicadores sociales progresan lentamente, la mayoría de ellos con mejoras inerciales, lo que ha permitido sostener los logros históricos que Costa Rica ostenta en diversos ámbitos del desarrollo humano. También continúa la fase expansiva de la inversión social pública. Sin embargo, el país sigue presentando un desempeño negativo en términos distributivos, que se refleja en el aumento de la desigualdad del ingreso, el estancamiento de la pobreza y el modesto avance en el cierre de brechas que este Informe ha venido documentando a lo largo de dos décadas.

En un contexto de pocos cambios, esta edición del capítulo amplía la frontera del conocimiento y aporta nueva evidencia sobre problemas de equidad que generan exclusión social y muestran áreas conflictivas no resueltas por la política pública. Por ejemplo, se analizan diversas formas de exclusión educativa y laboral que afectan a un 41% de los jóvenes (entre 15 y 24 años). Los “ninis” son parte de este grupo (12,9%), pero no son los únicos; las mujeres que se dedican exclusivamente al trabajo no remunerado (5,4%) y los que solo trabajan (22,9%) también son expulsados del sistema educativo. Estos resultados demandan políticas diferenciadas. En especial, se necesitan oportunidades de empleo y programas sociales con enfoque de género, para permitir a las mujeres jóvenes que han asumido responsabilidades familiares a edades muy tempranas, acceder a la educación, mejorar su escolaridad y, eventualmente, insertarse en el mercado laboral.

En materia de brechas laborales, una vez más este capítulo constata que cerca de una de cada tres personas ocupadas no recibe siquiera el salario mínimo, situación que no ha tenido cambios relevantes en los últimos años. Los grupos más afectados son residentes rurales, migrantes, mujeres, jóvenes, personas con discapacidad, pobres y trabajadores en agricultura, construcción y servicio doméstico. El análisis determinó que estos grupos son también los que más sufren el incumplimiento de garantías laborales y que cuatro ramas de actividad (agricultura, construcción, comercio y servicio doméstico) concentran el 60% de los trabajadores sin ningún tipo de protección de la seguridad social. Estos hallazgos confirman la existencia de bolsones de personas excluidas, a quienes ni el Estado ni el mercado les ofrecen oportunidades para mejorar su calidad de vida.

Otro hallazgo relevante es que los hogares con jefatura femenina se duplicaron en los últimos veinticinco años, de modo que

actualmente una de cada tres personas pertenece a una de estas familias. Las mujeres que las encabezan destacan por la mejora en su perfil educativo y su mayor participación laboral, pero también por el desempleo, las bajas coberturas contributivas en la seguridad social y una mayor incidencia de la pobreza. El Informe muestra además cómo el dilema de conciliar las responsabilidades del hogar y el trabajo remunerado se traduce en una distribución desigual del tiempo que destinan mujeres y hombres a las tareas domésticas: mientras ellas, en promedio, invierten casi 6 horas diarias en labores no remuneradas, ellos les dedican 3,5 horas.

A propósito de este Vigésimo Informe, se ha hecho el esfuerzo de poner los resultados del 2013 en el contexto de las transformaciones sociales que experimentó Costa Rica en los últimos veinte años. En ese período la población creció un 50% y se volvió más urbana, más diversa, con estructuras familiares muy distintas a las prevalecientes décadas atrás; hoy es una sociedad más envejecida y con una distribución diferente de los ocupados. En este marco, es preciso recordar que en la actualidad los habitantes del país viven, en general, mejor que hace veinte años. Desde entonces Costa Rica no solo logró recuperar capacidades perdidas en los años ochenta, sino que mejoró sus indicadores de educación, salud y vivienda, mediante la inversión social y el esfuerzo de los hogares y las personas. Como se documentó en el Decimonoveno Informe, la proporción de hogares que tienen alguna necesidad básica insatisfecha se redujo en un tercio durante el período intercensal 2000-2011.

La política social también experimentó cambios en estos años. Luego de una larga etapa de estancamiento, a partir de 2006 los recursos dirigidos a la inversión social tuvieron una fuerte expansión, especialmente en el sector educativo. Ese crecimiento fue acompañado de reformas en diversas áreas, como salud y pensiones, y por la introducción de nuevos programas sociales, como las transferencias condicionadas de “Avancemos” y la ampliación de la red de atención primaria que conforman los Ebais. Asimismo, este Informe ha documentado el notable efecto que ha tenido la inversión social en la mitigación de la desigualdad del ingreso y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población pobre y vulnerable.

En la sociedad actual, muy distinta a la de hace veinte años, es posible afirmar, sin embargo, que la transformación de las políticas sociales no fue suficiente para atender los desafíos nuevos, ni para superar del todo los viejos. La velocidad y orientación del cambio social resultaron mayores que los ajustes en el aparato estatal. A pesar del aumento en la inversión, de las reformas institucionales y la introducción de nuevos programas,

dos problemas fundamentales quedaron sin resolver. Por un lado, no se desarrollaron mecanismos robustos de seguimiento y evaluación de los resultados de las distintas políticas, ni se corrigió la duplicación de programas a cargo de varias instituciones. Esta debilidad le restó eficiencia a la inversión social, tal como han señalado la Contraloría General de la República y varias ediciones de este Informe.

Por otro lado, los ajustes no contemplaron los profundos cambios en la estructura por edades de la población. Desde la década de 2000 el país muestra un acelerado descenso de la proporción de menores de 15 años, pero en la educación primaria no se ha dado mayores modificaciones en atención a la nueva realidad. Entre tanto, persiste el rezago en la universalización de la enseñanza secundaria, a la que cada año ingresan más jóvenes. Se necesitan políticas para gestionar los cambios demográficos, como por ejemplo un esfuerzo de planificación de la infraestructura escolar y colegial que permita elevar la calidad de la oferta educativa. Asimismo, el envejecimiento de la población impone grandes retos en materia de salud y seguridad social. En los próximos años aumentará gradualmente la edad promedio de la fuerza de trabajo, y habrá una mayor demanda de servicios hospitalarios de alta complejidad y costos elevados, así como un crecimiento paulatino de las personas en edad de pensionarse. Ambos efectos tendrán un fuerte impacto en las finanzas del sistema de seguridad social (y de la CCSS, que lo administra).

Ante la interrogante de cómo mejorar las condiciones de vida de todos los habitantes en una sociedad en la que se deteriora la equidad, se amplían las brechas y hay serios problemas distributivos, la respuesta no es sencilla. Apunta a resolver, al menos, dos problemas centrales del desarrollo reciente en Costa Rica. Primero, se debe incrementar la eficiencia de la política social. Las presiones fiscales pueden amenazar la expansión reciente de la inversión social, por lo que urgen mecanismos de evaluación y rendición de cuentas de los programas existentes, así como la adaptación de la institucionalidad a los nuevos retos que este capítulo reporta. En segundo lugar, es necesario cerrar las brechas que surgen en la economía real, con un mercado de trabajo y una economía segmentados y divergentes en cuanto a los ingresos que generan y la productividad que exhiben. Comprender que el problema de la desigualdad se origina en el mercado laboral ayudaría a enfocar mejor la política social, que debe estar vinculada a políticas de empleo, de fomento productivo y de una mayor calificación de la fuerza de trabajo, como herramientas para combatir efectivamente la pobreza.

VALORACIÓN DEL DECIMNOVENO INFORME

En materia de equidad e integración social el año 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 décadas, bajo premisas de universalidad y solidaridad.

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 desmantelamiento 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.

ASPIRACIONES

» EQUIDAD CRECIENTE

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

» INTEGRACIÓN

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

» OPORTUNIDADES AMPLIADAS

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

» SEGURIDAD HUMANA

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

Equidad e integración social

Introducción

El *Informe Estado de la Nación* es un sistema de seguimiento y evaluación del país en materia de desarrollo humano. Corresponde a este capítulo ofrecer un balance del desempeño nacional en términos de equidad e integración social. La pregunta básica que se busca responder es cuánto se alejó o se acercó Costa Rica, en el año 2013, a la aspiración de tener una sociedad cada vez más equitativa e integrada. El concepto de equidad se refiere a una dotación similar de capacidades y oportunidades que les permita a las personas desplegar un conjunto de cualidades básicas para vivir la vida que desean y valoran. Por su parte, la noción de integración alude al acceso de las personas a las oportunidades y a una convivencia sin exclusiones por motivos de ubicación geográfica, sexo, edad, origen étnico, creencias o condición económica (Proyecto Estado de la Nación, 1994). Para efectos operativos, ambos conceptos se traducen en aspiraciones más específicas, a partir de las cuales se mide y valora el desempeño nacional en este ámbito.

En las últimas ediciones del Informe este análisis se ha realizado teniendo en cuenta dos ejes conceptuales que se derivan del enfoque de desarrollo humano: “expansión de capacidades” e “igualdad de oportunidades”. De acuerdo con Amartya Sen (1999), el centro del análisis del desarrollo está en el bienestar de las personas,

entendido como “la libertad real que éstas tienen para conseguir el tipo de vida que valoran razonablemente”. En esta perspectiva, la idea de capacidades remite a libertades reales que tienen las personas para hacer o lograr cosas que valoran (funcionamientos concretos), para lo cual es indispensable disfrutar una vida larga y sana, desarrollar destrezas, tener conocimientos e ingresos y vivir libre de amenazas a la integridad física y patrimonial. Para que las personas puedan desplegar esas capacidades, requieren a su vez una serie de oportunidades, entendidas como las condiciones que les permiten o no la consecución real de metas valiosas. Se trata entonces de posibilidades para “ser y actuar”, sin que esto sea afectado por factores externos como lugar de nacimiento y de residencia, género, edad, origen étnico o condición socioeconómica. Desde este punto de vista, interesa el estudio de las brechas que muestra la sociedad costarricense en la distribución de oportunidades y que impiden a las personas y grupos desplegar sus capacidades y alcanzar el bienestar.

El capítulo se organiza en tres grandes apartados. El primero proporciona un balance general de corto y mediano plazo, de los avances y retrocesos del país en materia de acumulación de capacidades básicas en desarrollo humano. Este año se ofrecen miradas en profundidad en tres temas, a saber, las características de los homicidios en la última década, el

perfil de los trabajadores que registran los porcentajes más bajos de afiliación contributiva a la seguridad social y el acceso a vivienda digna.

La segunda parte del capítulo analiza la desigualdad de ingresos, la pobreza y la exclusión social, así como las principales brechas en el acceso a las oportunidades y el desarrollo de capacidades, en grupos específicos de la población. Da seguimiento a la distribución del ingreso y la pobreza. También explora las diversas formas de exclusión educativa y laboral que enfrentan los jóvenes y detalla la situación laboral de las personas con discapacidad. En lo que respecta a las brechas de género, se abordan dos aspectos: las transformaciones en el perfil de los hogares con jefatura femenina en los últimos veinticinco años y el tiempo que dedican mujeres y hombres al trabajo remunerado y no remunerado.

La tercera sección del capítulo considera la gestión de la equidad y la integración social, entendida como una responsabilidad que compete tanto al Estado como al mercado de trabajo. En esta edición se amplía el análisis efectuado en los últimos Informes y que, a partir de un enfoque de empleo digno del trabajador asalariado, examina el grado de cumplimiento de la normativa en esta materia, tomando en cuenta el pago del salario mínimo, el acceso a las garantías laborales, las jornadas y las oportunidades de empleo para distintos grupos sociales. En el

ámbito estatal el foco de atención es el comportamiento de la inversión social pública en los últimos años, con énfasis en el 2013. Posteriormente se analiza la progresividad de los programas sociales selectivos que reciben financiamiento del Fodesaf, así como la capacidad redistributiva de los que entregan recursos monetarios a los hogares.

Acceso a oportunidades y acumulación de capacidades

Esta primera parte del capítulo ofrece un balance general de las principales tendencias en la acumulación de capacidades estratégicas en desarrollo humano, tanto en el corto como en el mediano plazo.

Como se mencionó, en esta edición se analiza en detalle el perfil de los homicidios en la última década; luego de mostrar una tendencia creciente, que tuvo su tasa más alta en 2009, este indicador empezó a caer hasta registrar su cifra más baja en 2013. Se incluye también un perfil de los trabajadores que laboran en las cuatro ramas de actividad con menor afiliación contributiva a la seguridad social, y se identifican los retos que impone esa situación en un contexto de envejecimiento de la población. Por último se profundiza en la aspiración de acceso a una vivienda digna. Para ello se da seguimiento a los indicadores del sector, se desagrega la tenencia de este bien por grupos de hogares y se plantean algunas recomendaciones al respecto.

Balance general

En esta edición el balance del desempeño de Costa Rica en materia de equidad e integración social se elabora para dos momentos. En primera instancia se examina el corto plazo, con énfasis en los resultados de los principales indicadores sociales en el 2013, siguiendo el esquema usual del Informe. Luego se ofrece un balance de mediano plazo, que valora los avances y retrocesos del país en los últimos veinte años. Previamente se resumen las características del cambio demográfico que vive Costa Rica y que tiene y tendrá impactos en todos

los ámbitos de la sociedad, aunque para este capítulo resultan de especial interés los relacionados con el Estado de bienestar.

Desempeño de los indicadores sociales en el 2013

Para brindar una visión de conjunto con una perspectiva comparada, al igual que en ediciones anteriores se recurre a un procedimiento que combina el análisis de un grupo seleccionado de indicadores nacionales en el último año (2013), con respecto a la tendencia de mediano plazo, y el estudio del lugar que ocupa Costa Rica en el contexto internacional³. Los indicadores evaluados se seleccionaron con base en las aspiraciones en desarrollo humano mencionadas al inicio del capítulo (cuadro 2.2).

Al comparar los balances disponibles desde que se empezó a utilizar esta metodología, el Decimocuarto Informe, se observan tres aspectos importantes. Primero, los indicadores de acceso a una vida larga y sana son los más estables, pues el éxito logrado en décadas anteriores sigue ubicando al país en una posición alta frente al resto del mundo, a pesar de sus modestos avances anuales. Segundo, en la aspiración de acceso al conocimiento por lo general se registran mejoras anuales; sin embargo, el rezago con respecto a otras naciones sugiere que los avances son insuficientes para incrementar significativamente el perfil educativo de la población. Tercero, los datos que se emplean para valorar el acceso a un ingreso digno son muy volátiles; por ejemplo, en los últimos años el coeficiente de Gini y la tasa de desempleo acumulan desmejoras que llevan a concluir que en esta aspiración Costa Rica exhibe el comportamiento más negativo.

A diferencia de lo reportado en los tres años previos, cuando la mayoría de los indicadores mejoró, en 2013 hubo pocos avances en las grandes áreas del desarrollo humano, con excepción de algunas variables específicas. La esperanza de vida se mantuvo alta (79 años) y la tasa de mortalidad infantil fue menor a dos dígitos (8,7 por mil

nacidos). Las coberturas de la PEA en la seguridad social mostraron leves mejoras en años recientes, principalmente entre los trabajadores asalariados; entre los no asalariados se había dado un aumento importante en 2010-2011, sobre todo en el seguro de salud (para más detalle véase el cuadro 2.1, al inicio del capítulo). Sin embargo, en 2013 ese seguro protegió a poco más del 70% de la PEA total, lo que sugiere la necesidad de mayores esfuerzos para extender la cobertura contributiva en algunos grupos que se desempeñan en condiciones de inestabilidad y precariedad laboral, como las y los empleados en pequeñas empresas del sector informal y los que trabajan por cuenta propia o en servicio doméstico, quienes deberían ser objeto de estrategias particulares de afiliación, como se detalla más adelante.

En la aspiración de acceso al conocimiento hay una mezcla de indicadores que mantuvieron su tendencia y otros que mejoraron en 2013. Entre los segundos están el porcentaje de población que completó la enseñanza secundaria, especialmente en el grupo más joven de 25 a 39 años (pasó de 43,4% en 2012, a 45,3% en 2013), así como la proporción de niños, niñas y jóvenes que asisten al sistema educativo. Destaca el aumento de la tasa neta de escolaridad en la educación diversificada (los dos últimos años de secundaria), de 1,4 puntos porcentuales entre 2012 y 2013. No obstante, este indicador permanece por debajo del 40% y solo creció 3,4 puntos porcentuales en los últimos ocho años.

Los mayores problemas siguen dándose en el acceso a un ingreso digno. El 2013 registró desmejoras en las tasas de desempleo, tanto en la total como en las desagregaciones por sexo. Preocupa que, de nuevo, la pobreza permaneciera sin cambios –afectando a uno de cada cinco hogares–, mientras que el coeficiente de Gini –que mide la desigualdad del ingreso– se mantuvo en el rango de sus máximos niveles históricos (0,524 en 2013). El ingreso promedio real de los hogares creció por quinto año consecutivo (1,3%), pero nuevamente la expansión no benefició

CUADRO 2.2

Valoración de algunos indicadores sociales, según su desempeño. 2013

Desempeño del 2013 con respecto a la tendencia ^{a/}					
Posición ^{b/}	Mejora	Se mantiene ^{c/}	Desmejora		
Alta	■ Coberturas de la seguridad social (PEA)	■ Tasa de mortalidad infantil ■ Esperanza de vida			
Media	■ Ingreso promedio real del hogar ■ Población de 12 a 18 años que asiste a la educación ■ Inversión social pública	■ Viviendas con acceso a internet ■ Tasa de homicidios ■ Escolaridad promedio de lapoblación en edad activa ■ Incidencia de la pobreza ■ Tasa neta de participación laboral femenina ■ Coeficiente de Gini ■ Jóvenes que no estudian ni trabajan ■ Salario mínimo real	■ Tasa de desempleo		
Baja	■ Población con secundaria completa o más				
Tipo de resultado:	Muy bueno	Bueno	Intermedio	Malo	Muy malo

a/ La valoración se realiza con base en dos criterios: el valor obtenido en la tendencia 1990-2012 se compara con el valor obtenido en el 2013, y el crecimiento anual del 2013 se compara con el crecimiento promedio anual del período 1990-2012.

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

c/ "Se mantiene" significa que en 2013 el indicador mantuvo la tendencia mostrada en el período 1990-2012, es decir, no hubo cambios estadísticamente significativos.

a todos por igual: los hogares más ricos fueron los más favorecidos, en tanto que los de menor ingreso vieron deteriorada su situación. La buena noticia es que la inversión social pública real se incrementó por segundo año consecutivo, luego de la contracción sufrida en el 2011, lo que permitió recuperar y superar los niveles alcanzados en 2010.

Por último, en la aspiración de acceso a una vida libre de amenazas se observan pocos cambios. La tasa de víctimas de homicidios de 2013 fue similar a la del año anterior (8,7 por 100.000 habitantes) y si bien fue menor a los niveles alcanzados entre 2008 y 2011, superó la cifra del resto del período considerado (un 6,3 promedio en 1990-2007). Los femicidios⁴ registraron un leve aumento –de cinco a siete casos– pero se mantuvieron por debajo del promedio de los últimos veinte años.

Si se amplía la definición y se incluyen los asesinatos de naturaleza pasional o sentimental cometidos por ex esposos, ex concubinos, novios o ex novios de las víctimas, o bien por atacantes sexuales o acosadores⁵, se obtiene que once mujeres perdieron la vida por este motivo en 2013, casi la mitad de los veintiún casos reportados en 2012.

Balance social en los últimos veinte años

Este *Vigésimo Informe Estado de la Nación* incorpora nuevamente la visión de mediano y largo plazo. Tomando como base el esfuerzo realizado en el *Décimo Informe*, así como las investigaciones que sustentan el capítulo especial de esta edición, se hace un balance general de los avances y retrocesos que ha tenido el país en materia de equidad e integración social en los últimos veinte años. Asimismo, se

describe la dinámica demográfica que vive Costa Rica, que tiene y tendrá en el futuro próximo un impacto significativo en el Estado de bienestar.

El cambio en la estructura por edades de la población implica una disminución en la cantidad de niños y niñas que están ingresando al sistema educativo, así como una reducción paulatina de la fuerza de trabajo que se inserta por primera vez en el mercado, cuya edad promedio tiende a aumentar. El envejecimiento de la población, que se intensificará en las próximas décadas, generará presiones sobre el sistema de seguridad social, tanto por el cambio en los requerimientos de los servicios de salud, como por la mayor demanda de pensiones para las personas adultas mayores, único grupo que crecerá de manera sostenida durante la primera mitad del siglo XXI.

Se reduce proporción de personas en edades más jóvenes y crece la población adulta

Desde su décima edición este Informe viene reportando el cambio en la dinámica demográfica del país, que ha implicado transformaciones en la composición por edades de la población. La principal tiene que ver con una reducción de las personas más jóvenes y el consecuente aumento de las personas en edades avanzadas, como se observa en el gráfico 2.1. Este resultado

se debe a la disminución en las tasas de natalidad y fecundidad en décadas anteriores, así como al descenso de la mortalidad en todas las edades y, por ende, el incremento de la esperanza de vida. El número de personas menores de 20 años dejó de crecer en 2002 y desde 2010 este grupo ya no es el más importante; se espera que alrededor del 2022 suceda lo mismo con el segmento de 20 a 39 años. Las personas adultas mayores serán las únicas que experimentarán un crecimiento

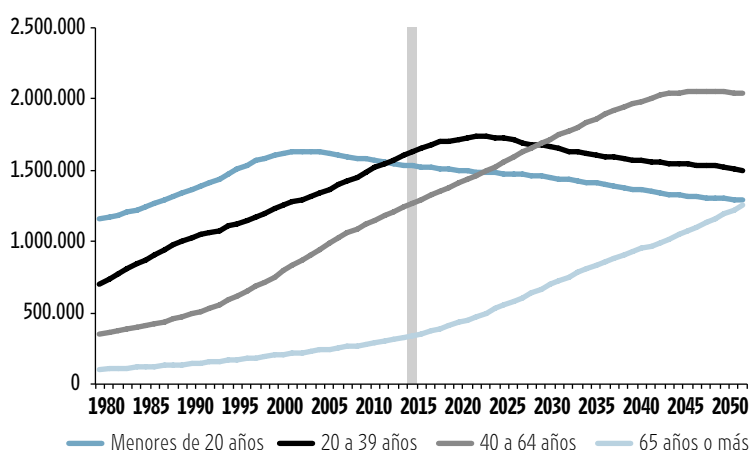
continuo en la primera mitad del siglo XXI, reflejo de la explosión demográfica del siglo XX (Rosero y Jiménez, 2012). Esta diversidad de tendencias tiene profundas implicaciones para el desarrollo económico, el mercado de trabajo y el bienestar de la población, como se analiza a lo largo de este capítulo.

Uno de los efectos más importantes de esta transición es el denominado “bono” o “dividendo demográfico”. Este se origina en la disminución de la relación de dependencia demográfica^a, que ocurre cuando existe un amplio contingente de personas en edad de trabajar y que proporciona una ventaja aprovechable durante un período determinado, que finaliza cuando la relación comienza a aumentar nuevamente. El gráfico 2.2 muestra la tendencia de este indicador durante el período 1980-2050, distinguiendo entre la dependencia de las personas menores (menos de 15 años) y la de los adultos mayores (más de 64). Allí se observa que desde inicios de la década de los noventa ha caído en forma acelerada la proporción de personas menores, pero esto ha sido compensado por el crecimiento de la población mayor. En la actualidad hay 44 dependientes por cada cien personas en edad activa (34 menores y 10 adultos mayores). Se proyecta que esa relación llegará a su punto mínimo en 2017 (con 43,4) y a partir de entonces volverá a incrementarse, pero con una variación relevante: el aumento será impulsado por el crecimiento de los adultos mayores. Las estimaciones indican que alrededor de 2040 la dependencia se invertirá y empezarán a predominar las personas de 65 años y más.

Estos cambios inciden de manera directa en el mercado de trabajo. Hace varias décadas, al inicio del período de aumento de las personas en edad activa, el porcentaje de trabajadores más jóvenes era mayor, pero conforme pasan los años, una vez que se han incorporado las cohortes más numerosas, la población económicamente activa tiende a envejecer. Costa Rica ya pasó la etapa en que la mayoría de la población activa

GRAFICO 2.1

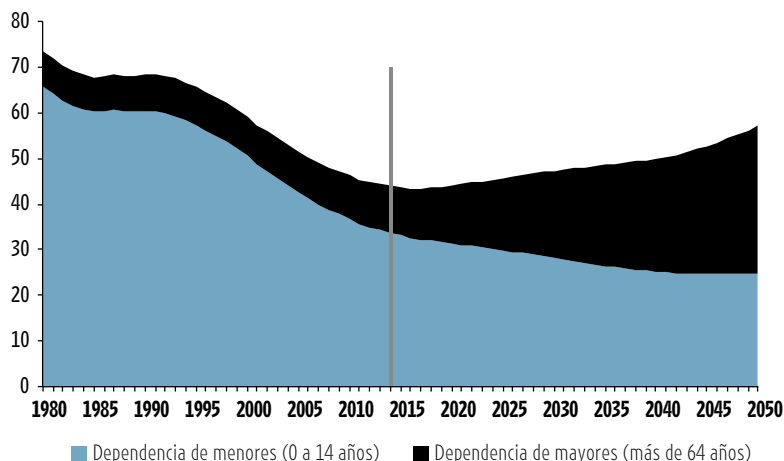
Proyecciones de población, por grupos de edad



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC y del CCP-UCR.

GRAFICO 2.2

Relación de dependencia demográfica^a, por edad (dependientes por cada cien personas en edad activa)



a/ Personas en edades dependientes (menores de 15 años y mayores de 64) por cada cien personas en edades activas laboralmente (entre 15 y 64 años).

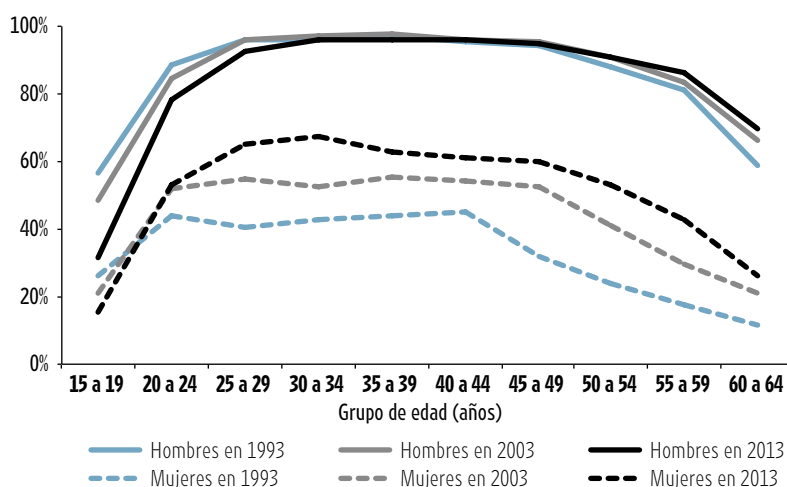
Fuente: Elaboración propia con datos del INEC y del CCP-UCR.

era joven⁷. Los datos de las encuestas de hogares corroboran esta afirmación. En 1993 el 58% de la fuerza de trabajo – ocupados y desocupados – estaba en ese rango de edad, en 2003 la proporción había disminuido al 51% y en 2013 fue de 45%.

La magnitud de la fuerza de trabajo no solo es determinada por la dinámica demográfica, sino también por el hecho de que solo una parte de las personas en edad de trabajar está inserta en el mercado, ya sea con un empleo o en busca de alguno. Esto se ilustra con las tasas netas de participación laboral que muestra el gráfico 2.3, desagregadas por sexo y edad. En Costa Rica, como en el resto del mundo, la fuerza de trabajo masculina es mayor que la femenina, sin importar la edad⁸. No obstante, cada vez más mujeres se incorporan al mercado, tendencia creciente en los últimos veinte años en todas las edades, pero especialmente en el grupo de entre 25 y 40 años, cuya participación en algunos casos supera el 65%. Esta situación representa una ventaja para el país: si se mantiene la expansión de la fuerza laboral femenina, se extenderían por unos años más las oportunidades del “bono demográfico”, pues se ampliaría el período en que se puede aprovechar el aumento sostenido de la población activa para generar mayor crecimiento económico, sobre todo si estas personas logran insertarse en empleos de calidad y de alta calificación, que impliquen mejoras en la productividad.

También se ha postulado un segundo dividendo demográfico, que consiste en un aumento del capital (o el ahorro) que se acumula durante el ciclo vital (mayor propensión a ahorrar para la vejez), tomando en cuenta la mayor esperanza de vida al nacer. A diferencia del primer dividendo, este no tiene carácter transitorio, pues depende del envejecimiento de la población, que no dará marcha atrás (Rosero y Jiménez, 2012). Surgirá en la medida en que las políticas públicas induzcan a los individuos y a las empresas a acumular capital. En el país aún no se dispone de estudios sobre la materialización de este segundo bono y su impacto fiscal. Hay indicios de que los fondos de

GRAFICO 2.3

Tasa neta de participación laboral, por sexo y grupos de edad

Fuente: Elaboración propia con datos del INEC y del CCP-UCR.

capitalización laboral y las pensiones complementarias podrían ayudar a incentivarlo, siempre y cuando se maximice su uso en inversiones productivas, para lo cual se requiere, entre otras cosas, un mercado nacional de capitales más desarrollado (Rosero y Jiménez, 2012).

Así pues, el aprovechamiento de los dividendos demográficos originados por los cambios en la estructura por edades de la población depende de la capacidad que tengan las instituciones y políticas públicas para convertirlos en progreso económico. Representan una “ventana de oportunidad”, no una garantía de mejora automática del bienestar del país. Se deben traducir en crecimiento económico, y según sea la forma en que se distribuyan sus beneficios, así será el desarrollo que generen.

Logros sociales de los últimos veinte años se topan con una sociedad más diversa y desigual

El balance de las dos últimas décadas se sustenta en la observación metódica y continua de lo que se ha hecho bien y lo que ha desmejorado en Costa Rica a lo largo de veinte años. En particular, este ejercicio retoma las apreciaciones del Décimo Informe, para reafirmarlas o corregirlas, diez años después. También

utiliza como base las investigaciones que se realizaron para el capítulo especial de la presente edición.

En el período bajo análisis se profundizó la desconexión entre la ampliación de capacidades en desarrollo humano y el logro de una mayor equidad. Por un lado, no solo se recuperó el terreno perdido en los años ochenta, sino que además hubo mejoras en educación, salud y vivienda, gracias a la inversión social y el esfuerzo de los hogares y las personas (véase el capítulo 6). Pero, por otro lado, creció la desigualdad, en el contexto de una economía y un mercado de trabajo segmentados y divergentes en términos de ingresos, productividad y capacidad de innovación, como se analiza en el capítulo 3.

En las últimas dos décadas Costa Rica logró acrecentar las capacidades de sus habitantes (los nacidos en el país y una creciente población de inmigrantes que en muchos casos hoy son ciudadanos) en el ámbito del desarrollo humano. Mejoró el acceso al conocimiento, pues se ampliaron las coberturas de la educación preescolar y la secundaria; también hubo progresos en el acceso a una vida saludable, con aumentos en la esperanza de vida, reducciones en la mortalidad infantil y la expansión de la red de

atención primaria mediante los Ebais. En este último campo, sin embargo, es necesario anotar que la profunda crisis institucional de años recientes ha afectado la calidad de los servicios, tanto en salud como en pensiones, y amenaza la sostenibilidad de la CCSS. En el acceso a una vivienda digna sobresalen la disminución del déficit cuantitativo de vivienda y la mayor cobertura de los servicios básicos. La incidencia de la pobreza, medida por ingresos, se mantuvo estancada, pero se redujo la indigencia. Como se documentó en el Decimonoveno Informe, la proporción de hogares que tienen alguna necesidad básica insatisfecha disminuyó en un tercio durante el período intercensal 2000-2011. Dos aspectos clave que permitieron los logros de estos años fueron el crecimiento económico, con el consiguiente incremento de los ingresos autónomos, y el aumento de la inversión social pública.

Sin embargo, en las dos últimas décadas la sociedad costarricense también se volvió más inequitativa. Se incrementó la desigualdad en la distribución del ingreso, como lo evidencian el coeficiente de Gini y otros indicadores, aumentaron las brechas en el acceso a educación según el ingreso de los hogares y crecieron las diferencias en el empleo según niveles de educación. Desde esta perspectiva, parece indispensable redoblar esfuerzos en el ámbito de las políticas educativas, para que éstas, al generalizar sus logros, se conviertan en un elemento que propicia la equidad.

Este comportamiento divergente, en la que por mucho tiempo fue una conexión directa, evidencia tres características importantes de la evolución reciente de Costa Rica. En primer lugar, muchos de los avances obtenidos al despuntar el presente siglo fueron en realidad una recuperación de capacidades perdidas años antes. Todavía es una tarea pendiente para el país volver a los niveles reales de inversión social per cápita de finales de los años setenta en los diversos sectores, con la salvedad de la educación. La deuda del Estado con la CCSS ilustra este punto y es uno de los factores que amenazan la

sostenibilidad de esa institución. Las contracciones en la inversión social pública asociada al desarrollo humano, como las que ocurrieron en la primera mitad de la década de los ochenta, cuando cayeron fuertemente los gastos en salud, vivienda y educación, se pagan con creces y por mucho tiempo. En segundo lugar, la inversión social no produce resultados inmediatos. Es su persistencia a lo largo de décadas la que los genera, como lo atestigua la propia experiencia nacional durante la mayor parte del siglo XX. En tercer lugar, una alta y sostenida inversión en educación y salud es una condición necesaria, pero insuficiente, para el desarrollo humano. Como ha documentado este Informe en varias de sus ediciones, sin los niveles de inversión social de los últimos diez años, la desigualdad hubiese crecido mucho más. Esa inversión tuvo un notable efecto redistributivo, pero no pudo compensar el aumento de la desigualdad en los ingresos, problema que tiene su origen en la economía y, específicamente, en el mercado laboral.

Dos razones explican la ruptura de la relación directa entre los avances en capacidades de desarrollo humano y la aspiración de una sociedad más equitativa. La principal surge en el mundo real de la economía. En la última década el mercado laboral evidenció grandes debilidades. Los empleos informales crecieron más que los formales y hubo una pérdida significativa de puestos de trabajo en el sector agropecuario, que es parte de lo que este Informe denomina “vieja economía”. Las actividades más dinámicas en la generación de empleos de alta calidad (las que conforman la “nueva economía”) tuvieron un escaso peso relativo en el mercado laboral, mientras una parte importante de los trabajadores siguió enfrentando problemas en sus condiciones de empleo. Unida a estas tendencias ocurrió una notable ampliación de las brechas salariales. Estos aspectos están asociados al estilo de desarrollo del país, en particular a la falta de encadenamientos productivos (compras a empresas locales), sociales (escasa contratación de fuerza de trabajo) y

fiscales (bajo o nulo pago de impuestos) entre los sectores más dinámicos y la mayoría de la población.

La segunda razón es la manera en que se distribuyó la ampliación de las capacidades en desarrollo humano. Los más favorecidos fueron los grupos de mayores ingresos, tanto en lo que se refiere al empleo y la educación, como al acceso a nuevas capacidades, como el dominio del idioma inglés o el uso de tecnologías de información y comunicación. En cambio, el perfil de la población pobre se mantuvo similar, con bajos niveles de escolaridad y una inserción laboral concentrada en actividades agropecuarias tradicionales e informales no agrícolas (microempresas) de baja productividad. El país no logró diseñar una estrategia de largo plazo capaz de integrar a los más excluidos e incidir sobre factores clave para la superación de la pobreza, como la generación de empleos de calidad. Más bien fueron las políticas sociales universales, no las selectivas, las principales responsables de algunas mejoras en los grupos de menores ingresos, especialmente en educación.

Además, los logros en desarrollo humano no fueron homogéneos en todos los ámbitos. Algunos experimentaron retrocesos notables, como la seguridad ciudadana, en torno a la cual los datos sugieren que la sociedad costarricense tiene hoy mayores problemas de violencia delictiva, sobre todo en los delitos contra la propiedad y contra la vida, que desde hace más de veinte años amenazan la libertad personal y patrimonial de las y los ciudadanos. Cabe reconocer, sin embargo, la reducción de la tasa de homicidios lograda en los últimos tres años, que ha regresado ese indicador a los niveles de mediados de la década anterior.

La construcción de un sólido vínculo entre capacidades en desarrollo humano y resultados favorables en materia de equidad es una tarea estratégica cuando se examinan sus consecuencias desde el punto de vista de la dinámica demográfica. La positiva relación de dependencia que hoy tiene el país comenzará a revertirse en los próximos años, como se explicó en la sección

anterior. Habrá un aumento sustancial de las personas mayores de 64 años, que alrededor del 2040 serán predominantes entre la población dependiente y demandarán, entre otras cosas, servicios de salud de alto costo. En este contexto, un incremento en las brechas de equidad no solo disminuiría las posibilidades de dinamizar el crecimiento económico, sino que además haría más difícil reducir la pobreza a ritmos más acelerados y, por esa vía, lograr un mayor bienestar general.

Queda claro, pues, que en veinte años la sociedad costarricense se modificó profundamente. Cambió la estructura por edades, se urbanizó el país, variaron los perfiles de morbilidad, la composición de la población ocupada, el tipo de economía y hasta el estilo de desarrollo, entre otras muchas áreas, como se ha indicado y se aborda en detalle en el capítulo especial de este Informe.

Miradas en profundidad

No quedarse con la visión de “país promedio” ha sido una preocupación de este capítulo, y de ahí el interés permanente de lograr la mayor desagregación posible de los indicadores, a fin de profundizar en el estudio de las aspiraciones en desarrollo humano. El objetivo de este esfuerzo es llamar la atención sobre desafíos pendientes, incluso en temas en los que, en promedio, Costa Rica exhibe avances significativos. La ampliación en el análisis interesa también por cuanto el diseño de estrategias para la promoción del desarrollo humano requiere adaptaciones a las particularidades de las distintas zonas y regiones, así como a grupos de población específicos, que se diferencian del país promedio.

Para esta edición se seleccionaron tres temas para explorarlos en profundidad. El primero es el perfil de los homicidios. En los últimos tres años Costa Rica consiguió revertir el fuerte aumento de este delito que se registró durante el período 2007-2010. Este logro es significativo, si además se considera que Centroamérica es una de las regiones más violentas del mundo (entre las que no están en guerra).

Entender qué tipo de políticas públicas en seguridad ciudadana podrían haber controlado y revertido el crecimiento del fenómeno es uno de los objetivos del análisis que aquí se presenta. También se estudia el perfil de las víctimas, tratando de determinar si se ha modificado en la última década.

El segundo tema indaga acerca de las personas ocupadas que no están cubiertas por la seguridad social. A pesar de las altas tasas de aseguramiento en la CCSS (superiores al 70% de la PEA), se identificó un grupo crítico de trabajadores cuyas tasas de desprotección duplican y hasta triplican el promedio nacional. El problema se concentra en cuatro ramas de actividad, que se caracterizan además por el elevado incumplimiento de otras garantías laborales. También preocupa que uno de cada cuatro trabajadores identificados en este “núcleo duro” de inseguridad social es menor de 25 años.

El tercer tema profundiza en la aspiración del acceso a una vivienda digna. Si bien Costa Rica ha sido exitosa en proveer casa propia a los hogares, especialmente a los más pobres, a través del programa de bono de vivienda, aún hay familias que enfrentan dificultades para acceder a este bien, sobre todo en los estratos medios. Otro problema que ha aumentado en la última década es el deterioro del *stock* habitacional,

que se refleja en un mayor número de residencias en mal estado.

Perfil de los homicidios en la última década

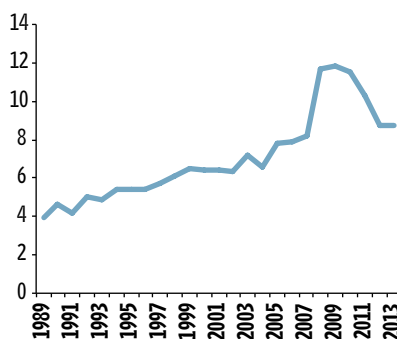
Desenvolverse en un entorno libre de amenazas a la integridad física y patrimonial es una condición básica para que las personas puedan desarrollar sus capacidades, aprovechar las oportunidades y vivir la vida que valoran. Los delitos contra la vida son la manifestación máxima de la violencia en cualquiera de sus formas y, entre estos, los homicidios se consideran el principal indicador para evaluar el estado de la seguridad ciudadana en un país. Usualmente, cuando las tasas de homicidios son altas, se acompañan de cifras elevadas de otros fenómenos asociados al crimen, como robos, hurtos y asaltos. Por lo tanto, el homicidio es un buen indicador *proxy* para analizar el crimen violento en general, según el *Estudio Mundial sobre el Homicidio 2011*, de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por su sigla en inglés; BID, 2013).

Ediciones anteriores de este Informe han reportado que Costa Rica vive una crisis de seguridad ciudadana, caracterizada por un aumento en las tasas de delitos y, especialmente, por una extendida percepción de inseguridad entre la población. Mientras en los años ochenta la tasa promedio de homicidios por 100.000 habitantes fue de alrededor de 4, en los noventa ascendió a 5,3 y en la primera década del siglo XXI llegó a superar los 10, cifra que convierte el fenómeno en una epidemia, según los parámetros establecidos por la Organización Mundial de la Salud (OMS). En 2009 se alcanzó la tasa más alta en la historia desde que se registra esta información (11,8). A partir de entonces esta se estancó y luego inició una tendencia decreciente, hasta llegar a 8,7 homicidios por 100.000 habitantes en 2013 (gráfico 2.4).

Es importante ubicar estos datos en el contexto de Centroamérica, considerada una de las regiones del mundo que, sin estar en guerra, registran altos índices de violencia. Hay países en el Istmo

GRAFICO 2.4

Tasa de víctimas de homicidio doloso
(por 100.000 habitantes)



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

que muestran tasas superiores a 80 homicidios por 100.000 habitantes. En el continente americano el promedio se ubica en alrededor de 15 y en las naciones de la OCDE es menor a 5.

Los principales hallazgos de este análisis indican que el problema se asocia con hombres jóvenes, costarricenses y con edades de entre 20 y 29 años, aunque con una presencia creciente de los menores de 18. Más del 60% de los homicidios se comete con armas de fuego y las causas se relacionan con la delincuencia (robos y tráfico de drogas) y con problemas de convivencia (conflictos personales y riñas). La criminalidad organizada, en especial el narcotráfico, explica buena parte del aumento de los casos durante el período 2007-2010. Además, seis cantones y diez distritos del país concentran el 40% y el 28% de los homicidios en el 2013, respectivamente.

Homicidios: un problema de hombres jóvenes y costarricenses

Los registros que publica anualmente la Sección de Estadísticas del Poder Judicial revelan las características de las víctimas y los victimarios de los homicidios, incluyendo variables como sexo, edad, nacionalidad, método empleado, móviles o causas, entre otras⁹. También es posible desagregar

la información geográficamente, según provincias, cantones, distritos y hasta comunidades. A continuación se delinea un perfil de los homicidios ocurridos en el país en la última década, enfatizando en el año que registra la cifra más alta (2009) y en el más reciente disponible (2013), que además corresponde a la tasa más baja luego de la fase de crecimiento.

Los hombres predominan en los homicidios, pues constituyen más del 85% de las víctimas en toda la década. En 2013 el 91,2% de las personas fallecidas por esta causa eran de sexo masculino. El 78,8% eran costarricenses, proporción que se ha mantenido en niveles similares desde 2003. Los nicaragüenses representaron el 14,1% de las víctimas en 2013, cifra que también fue constante en el período (Loría, 2014).

En cuanto a la edad, los jóvenes son la mayoría de las víctimas y los perpetradores de esta forma de violencia. El gráfico 2.5 muestra un notable crecimiento de las víctimas de homicidio a partir de los 15 años, que llega a su punto más alto entre los 20 y los 29. Entre 2009 y 2013 no hubo diferencias en la distribución relativa de los grupos quinquenales, pues el mayor peso relativo se mantuvo en el rango de entre 18 y 29 años. Ese mismo grupo

fue el que registró una disminución de las víctimas, sobre todo en edades de entre 25 y 29 años. En 2013 se dio un cambio en el “pico” de homicidios, que de modo alarmante bajó en términos de edades y se concentró en el grupo de 20 a 24 años.

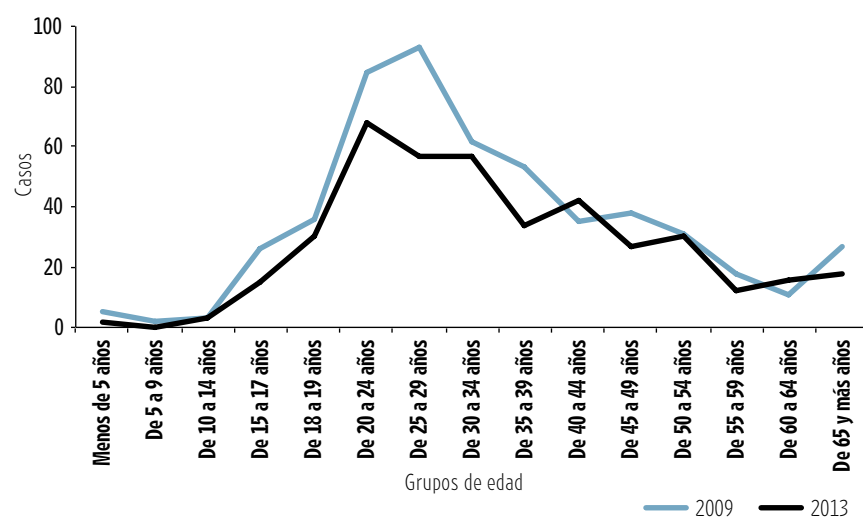
La literatura especializada ha demostrado que existe una relación directa entre los homicidios y las armas de fuego que circulan en Centroamérica (Loría, 2014). El *Informe sobre Seguridad Ciudadana en las Américas 2012*, de la OEA, reporta que en el 78% de los asesinatos que se cometen en el Istmo se utilizan armas de fuego, mientras que en América del Sur la cifra alcanza el 83%. El porcentaje de este tipo de homicidios en Latinoamérica es muy superior al promedio mundial de 43%. Según el *Estudio Mundial sobre el Homicidio 2011*, realizado por la UNODC, en esta región es seis veces más probable que una persona sea asesinada con un arma de fuego que con arma blanca (PNUD, 2013). En el caso costarricense, desde 2006 en más del 60% de los homicidios se emplea este método, lo que lo convierte en el principal factor de riesgo asociado a ese delito.

Resulta difícil estimar la cantidad de armas de fuego que hay en el país, ya que un número muy alto de ellas circula de manera ilegal. Lo que sí se conoce es la cantidad debidamente registrada ante la Dirección General de Armamento del Ministerio de Seguridad Pública: más de 200.000. Los expertos internacionales calculan que por cada arma inscrita, hay otra en el mercado ilegal. La matrícula ha disminuido desde 2009, luego de un crecimiento importante que llegó a su máxima expresión en 2008, año en que también se reportó el porcentaje más alto de homicidios cometidos con este tipo de arma.

Con respecto a las causas, entre nueve que se mantienen desde 2003 sobresalen tres: el robo o asalto, las riñas y los problemas personales, que en conjunto representan cerca de la mitad de los homicidios (gráfico 2.6). En 2013 figuró también la venganza. Estos cuatro móviles, que fueron los

GRÁFICO 2.5

Víctimas de homicidios, según grupos de edad



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

más relevantes en todo el período, explican en parte las tendencias observadas. Por ejemplo, en los años de mayor crecimiento casi dos de cada tres homicidios se debió a alguno de ellos, en particular a los robos o asaltos. En 2011 y 2012 el peso relativo de estas causas disminuyó a cerca de la mitad de los homicidios, sobre todo en los casos de robos o asaltos y las venganzas. Sin embargo, ambos aumentaron en 2013.

Estudios recientes han explorado las diferencias entre los homicidios asociados a la delincuencia y los motivados por problemas de convivencia y relaciones interpersonales (BID, 2013 y UNODC, 2014). Para Costa Rica, al desagregar la tasa de asesinatos según estas dos categorías se observa que el porcentaje de casos vinculados a la delincuencia aumenta casi diez puntos (de 48% en 2009 a 57,6% en 2013), mientras que el de los causados por problemas de convivencia disminuye cinco puntos, de 34,9% en 2009 a 29,2% en 2013. Sin embargo, estas cifras denotan que el homicidio no solo tiene que ver con situaciones delictivas o narcotráfico, sino también con la forma en que las personas se relacionan y, especialmente, cómo se resuelven los conflictos entre ellas.

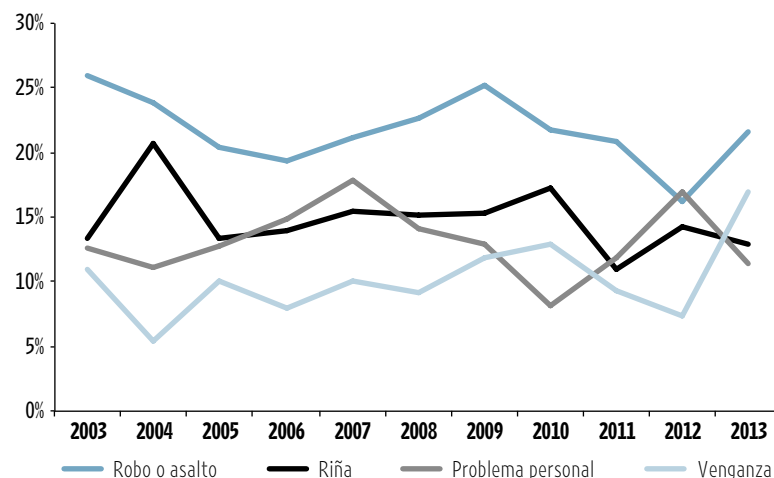
Entre los homicidios clasificados como delincuencia se registra un fuerte crecimiento de los casos relacionados con el narcotráfico. Por ejemplo, la presunción de sicariato como causa de asesinato aumentó un 255% entre 2003 y 2013, la venganza un 55% y los problemas por drogas un 50%. Es claro, entonces, que una de las principales explicaciones del crecimiento de los homicidios en la última década tiene que ver con el tráfico de estupefacientes y la criminalidad organizada (Loría, 2014).

La desagregación de los datos también permite analizar esta problemática desde el punto de vista geográfico. Esto es importante porque se ha demostrado que el fenómeno tiene comportamientos diferenciados dentro de los países y tiende a focalizarse en ciertos municipios e incluso localidades específicas (Costa, 2012).

Entre 2003 y 2013 Limón, Garabito, Matina, Tibás, Corredores y San

GRAFICO 2.6

Principales móviles o causas de los homicidios dolosos



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

José fueron las comunidades que, en promedio, registraron las tasas más altas de homicidios. En 2013 en esos seis cantones (de los 81 del país) ocurrieron 123 de los 411 homicidios contabilizados a nivel nacional, lo que equivale a un 29,9%. Es importante mencionar que cinco de ellos (exceptuando a Matina) figuran entre los veinte cantones donde la Fuerza Pública reportó la mayor cantidad de infracciones a la Ley de Psicotrópicos.

Al clasificar los cantones según la evolución de la tasa de homicidios en los períodos 2006-2009 y 2010-2013 destacan cinco que están, simultáneamente, entre los de mayor crecimiento en el primer período y mayor reducción en el segundo: Esparza, Golfito, Puntarenas, Alajuelita y San José. En estos cantones los homicidios tienen un comportamiento similar al del total de delitos de este tipo; de alguna manera son representativos de lo ocurrido en esos años en el país (Loría, 2014). Otro dato interesante es que hay diez distritos, de los 474 existentes, que acumulan el 25,1% de los homicidios cometidos entre 2009 y 2013.

Políticas públicas de seguridad ciudadana y paz social modifican tendencias

Dadas la complejidad y la naturaleza multicausal del fenómeno de la

inseguridad, y de los delitos contra la vida en particular, resulta difícil determinar cuál estrategia específica ha incidido en la disminución de las tasas de homicidios que se observa desde el 2010. No obstante, a manera de hipótesis en este apartado se analizan algunas políticas públicas implementadas en los últimos años que podrían haber propiciado ese cambio en las tendencias¹⁰ (Loría, 2014), dado que son consistentes con esfuerzos que en la experiencia internacional han resultado exitosos. Se trata, por ejemplo, de programas de promoción de la convivencia ciudadana, mayor control de las armas de fuego, mejoras en la labor policial, incremento del número de efectivos y trabajo focalizado en los espacios más afectados por la violencia.

La administración Chinchilla Miranda implementó varias políticas con el objetivo de mejorar la seguridad. Una de ellas fue la “Política integral y sostenible de seguridad ciudadana y promoción de la paz social¹¹” (Polsepaz), mediante el cual se buscó focalizar la atención en comunidades vulnerables, combinando programas de prevención social de la violencia con el incremento de la presencia policial. Esta iniciativa generó una disminución en el registro de delitos, incluyendo los homicidios; no obstante, los resultados difieren según delito y comunidad.

Por otra parte, el *Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014* estableció como una de sus líneas de acción en materia de seguridad ciudadana el trabajo en diez comunidades¹², que definió como de atención prioritaria por su condición de alto riesgo. En todas ellas se reforzó el control policial y, al mismo tiempo, se llevaron a cabo iniciativas como la creación de redes para la convivencia, el fortalecimiento de las capacidades locales para la prevención de la violencia, el acceso a mecanismos de resolución de conflictos, la recuperación de espacios públicos, la protección de la niñez y el trabajo con jóvenes y adolescentes para promover una cultura de paz.

Otro esfuerzo importante ha buscado fortalecer el control de las armas de fuego, que como se comentó anteriormente son uno de los principales factores de riesgo asociados a los homicidios. Una directriz emitida por el Ministerio de Seguridad Pública en 2012, que prohíbe la matrícula de armas y restringe la portación a personas con antecedentes policiales, promete mejorar los resultados en este ámbito. La experiencia internacional confirma que el efecto de las políticas de control de armas sobre la reducción de los homicidios es visible en el mediano y largo plazos (Loría, 2014).

Por último, tanto el aumento de los recursos para la Fuerza Pública como las mejoras en la coordinación entre los distintos cuerpos policiales, incluyendo la modernización y tecnificación de sus patrullajes y operaciones, han dado más eficiencia y calidad a la respuesta del Estado. Entre 2006 y 2013 el personal policial del Ministerio de Seguridad se incrementó en un 50%. Asimismo, la Asamblea Legislativa aprobó un impuesto que grava los casinos y las empresas de apuestas electrónicas, una parte de la recaudación se destina específicamente a ese Ministerio; en 2013 el monto obtenido por este concepto ascendió a 295,8 millones de colones (CGR, 2014).

La capacidad de trabajar en espacios cada vez más pequeños, con más recursos y con una mejor planificación e inteligencia policial (al estilo del “Plan

Cuadrante” de Colombia), genera un mayor impacto sobre los homicidios. En particular, el enfoque que relaciona la investigación de varios casos asociados a la criminalidad organizada parece lograr resultados más positivos en términos de prevención, ya que la mayoría de los delitos se comete en lugares, días y horas determinados, y a veces hasta por las mismas personas. En esa lógica la labor policial se ha venido modificando en muchos aspectos, incluyendo la adopción de modernas técnicas de planificación operativa fundamentadas en métodos más científicos y tecnológicos, especialmente en el análisis estadístico.

A juicio de los expertos del OIJ, en gran medida la prevención de los homicidios se ha logrado gracias al trabajo integral de las secciones de esa entidad y a una planificación policial más científica, lo que incluye un mejor seguimiento de los datos que se obtienen en las investigaciones. Esa información se comparte con otros cuerpos policiales, sobre todo con la Fuerza Pública, lo que ha permitido una mejor coordinación y la planificación conjunta de muchas acciones (Loría, 2014).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
PERFIL DE LOS HOMICIDIOS,
véase Loría, 2014, en
www.estadonacion.or.cr

Agricultura, construcción, comercio y servicio doméstico concentran trabajadores sin protección de la seguridad social

Como se mencionó en una sección previa, la dinámica demográfica impone grandes desafíos que el país debe enfrentar para asegurar su desarrollo económico y el bienestar de sus habitantes. En este contexto cobra especial relevancia el vínculo entre el mercado de trabajo y el sistema de seguridad social, dado que los ingresos laborales son un pilar básico para el financiamiento de este último. De cara a los nuevos retos que se derivan de los cambios en la estructura de

la población, es necesario ampliar el acceso de todos los grupos a empleos de calidad y a la protección social, de modo que sea posible brindar servicios de salud adecuados y sostenibles, así como pensiones dignas (OIT, 2013).

El sistema costarricense de seguridad social se sustenta en tres principios básicos: universalidad en la cobertura, equidad en el acceso y solidaridad en el financiamiento. En materia de universalidad, los datos de la CCSS indican que en los últimos veinte años la cobertura de la PEA en el seguro de salud aumentó en casi ocho puntos porcentuales, aunque los mayores progresos se observan en el seguro de pensiones, que se incrementó en casi veinte puntos. Si bien en términos de prestación de servicios la cobertura es del 100%, pues todo habitante que requiere atención de urgencia la recibe, ello no significa que la población no asegurada tenga acceso a todos los beneficios de la seguridad social, pues no recibe una atención integral de los servicios de salud ni cotiza para una futura pensión, además de que no aporta al financiamiento solidario del sistema.

Datos de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) indican que en 2013, del total de personas ocupadas, 293.599 (un 14,5%) no estaban cubiertas por el seguro de salud de la CCSS¹³. Esta situación afianza una sociedad dual, en la que un porcentaje de trabajadores (y sus familias) que accede a la seguridad social, coexiste con otro grupo desprotegido, cuya vulnerabilidad aumenta sus probabilidades de caer (o permanecer) en la pobreza. Las personas no aseguradas presionan por obtener cobertura de los programas sociales existentes, ya sea el aseguramiento por cuenta del Estado o las pensiones del régimen no contributivo, en ambos casos con cargo a las finanzas públicas. Dada la vulnerabilidad de esta población, tales coberturas no se limitan a un año únicamente, sino que pueden constituir una carga financiera de más de una década, considerando las edades de retiro y la esperanza de vida que se registra en el país.

Al desagregar el grupo de trabajadores desprotegidos destacan cuatro ramas

de actividad: agricultura, construcción, comercio y servicio doméstico, que en conjunto abarcan el 60% de esta población¹⁴. Estos segmentos representan un “grupo duro de inseguridad social”. En cifras absolutas, se estima que 56.140 trabajadores agrícolas, 39.176 de la construcción y 32.136 del servicio doméstico no están asegurados en la CCSS bajo ninguna modalidad. Además, los sectores de industria y comercio, si bien tienen tasas de cobertura superiores al promedio nacional, contribuyen al total de personas desprotegidas debido a su alta participación en el mercado laboral. Según la Enaho 2013, se calcula que 39.176 empleados de la industria y 49.869 del comercio no tienen seguro de salud (Pacheco, 2014b).

La tasa de desprotección, que resulta de dividir el número de personas ocupadas sin seguro entre el total de ocupados en cada actividad, es considerablemente mayor entre los trabajadores urbanos de la construcción, el servicio doméstico y la agricultura, por lo que cerca de dos terceras partes del “grupo duro” reside en zonas urbanas (similar a la distribución de la población total). Por sexo, los hombres son quienes más sufren este problema, sobre todo en agricultura y construcción. De hecho, un 35,6% de los hombres que laboran en construcción no tiene seguro de

salud. Entre las mujeres el sector crítico es el de servicio doméstico (cuadro 2.3).

Otros grupos con elevados porcentajes de no aseguramiento son los migrantes y los jóvenes. Los migrantes que laboran en construcción y en servicio doméstico tienen tasas de desprotección casi tres veces mayores que el promedio nacional. Si bien en agricultura y comercio las cifras son menores, en el mejor de los casos duplican el promedio. Entre los jóvenes el incumplimiento es aun mayor. Las condiciones más críticas las presentan quienes se dedican al servicio doméstico (la mitad no tiene seguro de salud) y los que laboran en construcción (un 46% está desprotegido). Únicamente las personas jóvenes que trabajan en comercio tienen tasas similares al promedio nacional. Por el contrario, los ocupados mayores de 45 años suelen tener mejores condiciones con respecto al promedio. Un dato adicional es que casi uno de cada cuatro trabajadores sin seguro social es menor de 25 años.

La incidencia de la pobreza en los trabajadores sin seguridad social también está muy por encima del promedio nacional. Por ejemplo, mientras en el país un 12,9% de las personas ocupadas es pobre, entre los agricultores sin seguro el porcentaje es tres veces mayor y en servicio doméstico es casi el doble. Los salarios que perciben muchos de ellos son bajos.

De manera general, el salario medio de los obreros agrícolas sin seguro equivale a un 65% del que reciben todos los trabajadores de ese mismo sector. En construcción el coeficiente es de 77%, en comercio de 71% y solo en servicio doméstico no hay una diferencia significativa.

Los integrantes de los cuatro “grupos duros” se desempeñan mayoritariamente en las ocupaciones de menor calificación. El 77,3% son agricultores, operarios, artesanos, operadores de máquinas o laboran en puestos elementales (estas categorías representan el 56,5% de los trabajadores con seguro social). Por otro lado, un 11,7% de los trabajadores asegurados son profesionales y técnicos medios, mientras que entre los no asegurados la proporción es de apenas el 3,3% (Pacheco, 2014b).

El perfil general de los ocupados sin seguro de salud da cuenta de la estrecha relación que existe entre esa condición y la pobreza o vulnerabilidad del trabajador. Además, se suman otras características que aumentan la posibilidad de experimentar desprotección social, entre ellas las siguientes:

- Residen mayoritariamente en zonas urbanas, excepto los agricultores.
- Son principalmente hombres, excepto en servicio doméstico.
- Realizan tareas que no requieren mayor calificación.
- La proporción de migrantes es mayor al promedio nacional.
- Suelen ubicarse en los extremos de los grupos etarios, es decir, son jóvenes menores de 25 años o adultos cercanos a la edad de retiro.
- Los años de escolaridad promedio son considerablemente menores al promedio de todos los trabajadores.
- Entre ellos la incidencia de la pobreza es mayor que para los demás trabajadores del país.

CUADRO 2.3

Tasa de desprotección del seguro de salud entre las personas ocupadas, por ramas de actividad, según característica. 2013
(porcentajes con respecto a cada característica y rama de actividad)

Característica	Tasa de desprotección por ramas de actividad ^{a/}			
	Agricultura	Construcción	Comercio	Servicio doméstico
Mujeres	13,6	4,5	11,4	24,3
Hombres	22,9	35,6	15,3	26,4
Población migrante	33,3	40,6	29,4	41,4
Jóvenes de 15 a 24 años	38,6	46,0	16,7	51,2
Personas de 45 años y más	15,1	23,3	12,9	12,1

a/ La tasa de desprotección se obtiene al dividir el número de personas ocupadas sin seguro social (de ninguna modalidad) entre el total de personas ocupadas en cada rama de actividad y en cada característica. El promedio nacional es de un 14,5% de los ocupados.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Enaho 2013, del INEC.

Contrario a lo esperado, la mayoría de los trabajadores que carecen de seguro son asalariados, en porcentajes similares a la estructura del empleo nacional. Del total de no asegurados, más del 63% son asalariados en cada rama específica. En otras palabras, el problema de la desprotección social no afecta a personas que laboran en forma independiente (o por cuenta propia), sino a empleados de empresas (u hogares) que operan en la informalidad, todo lo cual abre un amplio espacio de trabajo para la CCSS y el MTSS en términos de fiscalización del cumplimiento de esta garantía laboral.

La no afiliación a la seguridad social tiene implicaciones en distintos aspectos de la vida. Por ejemplo la vulnerabilidad a la enfermedad o la desprotección en la edad adulta mayor, entre otros, podrían ser muy nocivas para el bienestar de las personas y familias que se encuentran en esta situación. Los datos de la Enaho 2013 muestran que cerca de 232.000 hogares (16,8%) tienen personas ocupadas que no están inscritas en el seguro de salud de la CCSS (937.000 personas). Si se consideran solo los trabajadores no asegurados que son jefes o jefas de hogar, la cifra es de alrededor de 117.000 hogares (8,5%, o 425.000 personas). Si se filtra aun más y se seleccionan únicamente los hogares cuyo jefe está ocupado, no tiene seguro social y debe velar por personas dependientes, el resultado totaliza 99.000 hogares (7,2%), conformados por 251.000 personas. Estos datos justifican una intervención pública, por cuanto la desprotección suele acompañarse de un deterioro de la calidad de vida, ya sea en sus condiciones actuales o en el futuro cercano.

Hogares de ingresos medios enfrentan dificultades para tener vivienda propia

Tener una vivienda digna es una aspiración básica para el bienestar de las personas. Por tanto, es importante para este Informe identificar los factores que propician o dificultan el acceso a este activo para ciertos grupos de la población. Uno de los hechos más relevantes en la evolución del sector en

los últimos años es el efecto positivo que ha tenido el bono familiar de vivienda entre los hogares más pobres. Esta política ha generado poco más de la quinta parte del *stock* habitacional del país.

No obstante, en el análisis realizado para este Informe se identificaron dos tareas pendientes: por un lado, la creación de mecanismos de financiamiento para que las familias no pobres, con ingresos de entre tres y seis salarios mínimos –clases medias–, accedan a una vivienda propia y, por otro, la intervención de los asentamientos informales (o precarios). En estas áreas se han aprobado algunas políticas públicas, pero aún es temprano para evaluar sus resultados.

Uno de cada cuatro hogares de las clases intermedias y obreras alquila vivienda

La Enaho 2013 contabilizó 1.348.036 viviendas en Costa Rica (1,6% más que en 2012), con un promedio de 3,5 ocupantes. Predominan las casas “independientes” (52,8%), seguidas por las que se ubican “en fila contigua” (41,4%). Las que pertenecen a un condominio horizontal o residencial cerrado representan un 3,1% y las construidas “en edificio” (condominio vertical o apartamentos) un 2,4%. No obstante, estas dos últimas son las que exhibieron el mayor crecimiento en el último año (27% versus 0,7% de las dos primeras categorías).

Un logro histórico del país es la elevada proporción de viviendas propias (71,6% como promedio nacional), rasgo que comparten incluso los hogares pobres (67%). El tipo de tenencia muestra la prevalencia de la categoría “propia totalmente pagada”, con casi dos terceras partes de las viviendas, la “alquilada” (19%) y la “propia pagando a plazos” (8,4%). En cualquier clasificación que se realice –zona, región, sexo de la jefatura, condición de pobreza o quintil de ingreso– las casas propias totalmente pagadas se mantienen como el rubro más importante, seguidas por las alquiladas, salvo en las zonas rurales, donde la residencia cedida o prestada

ocupa el segundo lugar. Esto último es relevante, pues refiere a familias que en muchos casos no tienen capacidad de alquilar, y mucho menos comprar, una casa; algunas reciben este beneficio como salario en especie, en otros casos se trata de viviendas en mal estado.

Sin embargo, hay diferencias por zona y región. Las viviendas propias totalmente pagadas tienen mayor peso relativo en las zonas rurales (67%) y en las regiones Chorotega (72%) y Brunca (69%). El porcentaje que se está pagando a plazos es mayor en las zonas urbanas y en las regiones Central, Huetar Norte y Pacífico Central (8% a 10%). El alquiler es característico de las zonas urbanas (23,5%) y las regiones Central (21,3%) y Huetar Norte (18,1%). Como se mencionó, otras modalidades, como casas cedidas o prestadas destacan en las zonas rurales y en las regiones huetares, Atlántica y Norte.

Otra dimensión posible en este análisis es agrupar a los hogares por clase social¹⁵. Debido a cambios metodológicos en la variable “rama de actividad” en las encuestas de hogares¹⁶, no está disponible la clasificación por clase social a partir de 2012. Por tanto, el diagnóstico se efectúa para el período 2001-2011, aunque los datos agregados posteriores al último de estos años no muestran cambios significativos.

Más de tres cuartas partes de las residencias de las clases alta, empresarios y expertos, pequeños propietarios y los hogares de inactivos son propias, ya sea canceladas o en proceso de pago. En esta última categoría las mayores proporciones corresponden a las clases altas y de empresarios y expertos (una de cada cinco), seguidas por las clases intermedias (una de cada ocho), que posiblemente son los hogares que tienen acceso al crédito en el sistema financiero. En el resto de clases sociales, las viviendas que se están pagando no llegan a representar siquiera una de cada doce.

Las magnitudes más bajas de propietarios están en las clases intermedias y obreras (industriales o en servicios). Una de cada cuatro viviendas de estos grupos es alquilada, proporción que aumentó casi diez puntos

porcentuales en la última década. Como se mencionó, las viviendas cedidas o prestadas son comunes entre los obreros agrícolas, pues casi una de cada tres está en esa categoría. En el resto de clases esa modalidad representa menos del 10%.

A pesar del logro en la tenencia de casa propia, hay problemas de calidad. En la última década el déficit habitacional¹⁷ osciló, sin grandes variaciones, entre un 13% y un 16% de los hogares (gráfico 2.7). En 2013 se registró la cifra más baja del período, 13%. De ese total, el 15% corresponde al déficit cuantitativo y el 85% restante al déficit cualitativo, esto es, las viviendas que tienen problemas de calidad, ya sea porque están en mal estado (80%) o porque presentan hacinamiento por dormitorio (20%). La evolución muestra un aumento del faltante natural de viviendas (o déficit cuantitativo), sobre todo en el último quinquenio, y una reducción de las viviendas con hacinamiento.

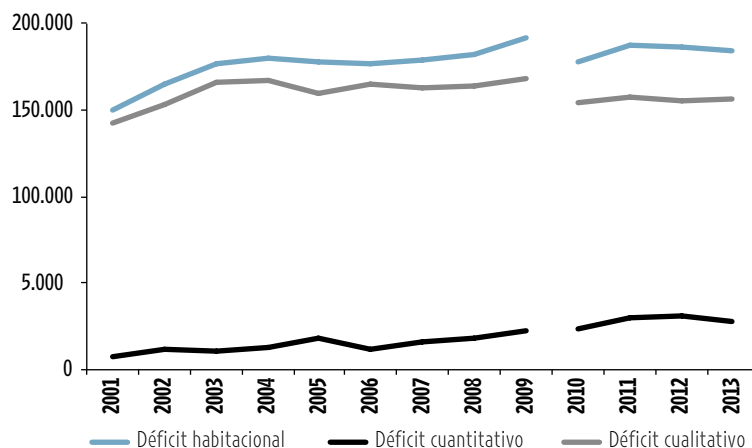
El gráfico 2.8 muestra que la estructura del déficit habitacional por clase social no tuvo cambios significativos en la primera década del siglo XXI. Los mayores problemas de acceso y calidad se dieron en las clases obreras (en especial las agrícolas) y en la de otros trabajadores (poco calificados), mientras que los empresarios y expertos (o profesionales) prácticamente tienen resuelta su situación de vivienda. Destaca la tendencia decreciente en el déficit habitacional de los pequeños propietarios y los obreros agrícolas hacia el final del período, aunque estos últimos se mantuvieron en el primer lugar.

El faltante natural (o déficit cuantitativo) es mayor al promedio nacional en las clases intermedias y en los obreros industriales, por lo que estos grupos son los que en mayor proporción demandan viviendas nuevas. En las demás clases los problemas habitacionales se concentran en las residencias en mal estado. Más del 70% del déficit habitacional en los pequeños propietarios, los obreros agrícolas y los hogares de inactivos se debe a ese motivo.

En lo que concierne al programa del bono familiar de la vivienda (BFV),

GRAFICO 2.7

Evolución del déficit habitacional, cuantitativo y cualitativo^{a/} (número de viviendas)

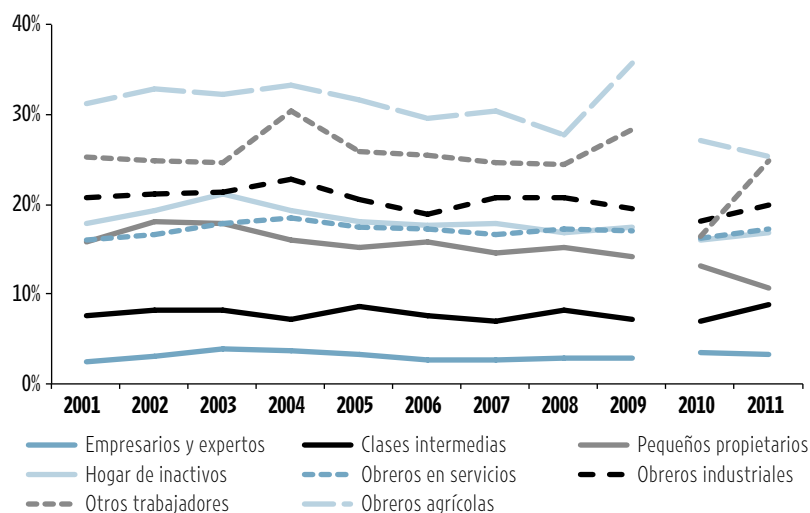


a/ El déficit habitacional resulta de la suma de dos indicadores: i) déficit cuantitativo, que es la diferencia entre el total de hogares y de viviendas y ii) déficit cualitativo, que es la suma de las viviendas en mal estado, más las viviendas en regular o buen estado que tienen problemas de hacinamiento (más de tres personas por dormitorio). Debido a cambios muestrales y metodológicos, las cifras de 2001-2009, que corresponden a las EHPM, no son estrictamente comparables con las del período 2010-2013, que proceden de las Enaho.

Fuente: Elaboración propia con datos de las encuestas de hogares del INEC.

GRAFICO 2.8

Evolución del déficit habitacional en los hogares, por clase social^{a/} (porcentaje de hogares en cada clase social)



a/ Se excluye la clase alta porque sus resultados son poco confiables estadísticamente (pocos casos). Debido a cambios muestrales y metodológicos, las cifras de 2001-2009, que corresponden a las EHPM, no son estrictamente comparables con las del período 2010-2011, que proceden de las Enaho.

Fuente: Elaboración propia con datos de las encuestas de hogares del INEC.

su impacto en el sector inmobiliario y en la tenencia de casa propia ha sido significativo. Los bonos entregados entre la fecha de su creación y el 2013 representan el 23% del total de viviendas (es decir, más de la quinta parte) y alrededor de un 47% de los permisos de construcción que se extendieron en el país. En el período 2010-2013 se otorgaron bonos por 275.754 millones de colones, un 25% de las nuevas colocaciones crediticias del sistema financiero en este sector.

En términos de beneficiarios, la mayor proporción de los BFV se ha destinado a la categoría denominada “ordinario”, con una tendencia creciente, de 47% en 2010 a 55% en 2013. El segundo rubro es el de “emergencia o extrema necesidad e indígenas”, que en el mismo período disminuyó de 30,1% a 21,9%. El tercero es el de “erradicación de tugurios”, que ha tenido movimientos fluctuantes: pasó de 15,5% en 2010, a 18,3% en 2011, para luego volver a 16,5% en 2013. Los otros tres tipos (adulto mayor, ahorro-bono-crédito y discapacidad) han mantenido una participación que, en conjunto, abarcó apenas un 6,6% de los bonos otorgados en 2013. Cabe resaltar que las modalidades dirigidas a los grupos más pobres totalizan, en promedio, un 43%.

Es importante optimizar la manera de asignar este beneficio, para que llegue a los hogares que más lo necesitan. Para tal efecto es necesario crear un expediente electrónico alimentado por las instituciones involucradas, que ayude a mejorar la focalización e identificación de potenciales beneficiarios. Asimismo, la priorización debería dirigirse hacia los grupos en condiciones de pobreza extrema y, conforme crecen los ingresos de las familias, aplicar la modalidad de ahorro-bono-crédito.

Grupos de hogares enfrentan problemas para financiar y comprar una vivienda

A pesar del impacto positivo que han tenido los programas de vivienda para los hogares más pobres, problemas derivados de políticas aprobadas décadas atrás han impedido que el sistema se adapte a los cambios de la

sociedad costarricense. El Mivah sigue siendo un ministerio sin cartera, que carece de una ley constitutiva y, por tanto, funciona como una institución rectora que depende de las iniciativas del gobierno de turno. Las políticas de vivienda se han centrado básicamente en el BFV, sin que se tenga una priorización clara de los beneficiarios y los proyectos por ejecutar (Espinosa, 2014).

Si bien existen mecanismos de ahorro y crédito para las familias, este no es un esquema que se incentive activamente desde el ámbito público. Tampoco se utilizan instrumentos financieros como el *leasing* habitacional, la titulación, seguros sobre créditos y su combinación con los fondos de inversión, los cuales podrían servir de apoyo a los sistemas existentes, sobre todo para las clases medias.

Desde el punto de vista espacial son evidentes el agotamiento de los terrenos con aptitud residencial –especialmente en la GAM–, el aumento del precio de la tierra y la baja densidad de los proyectos inmobiliarios. La carencia o desactualización de los planes reguladores en muchos cantones limita la capacidad de planificación. Tampoco se ha integrado el ordenamiento territorial con el desarrollo inmobiliario y mucho menos con la problemática de infraestructura pública y privada. Esto se ha acentuado con los proyectos del interés social, que muchas veces se ubican en sitios donde hay claras deficiencias de acceso a servicios básicos como educación, salud, recreación y transporte público, entre otros.

Visto este escenario, para este Informe se elaboró una caracterización y una propuesta de soluciones que podrían mejorar el acceso a vivienda para distintas familias, según sus ingresos¹⁸. Con ese propósito se identificaron cuatro grupos de demanda que difieren en sus características y, por ende, en el tipo de soluciones que requieren, tal como muestra el cuadro 2.4. El grupo 1 está integrado por los hogares que tienen capacidad para comprar una residencia sin subsidio, pues tienen acceso al crédito; el grupo 2 son aquellos que tienen acceso al crédito, pero en condiciones y montos

que por lo general no les alcanzan para adquirir una vivienda, ya sea por la limitada oferta de casas cuyo costo está en el rango de su capacidad de pago, o porque sus ahorros no son suficientes para el pago de la prima y otros gastos de formalización; el grupo 3 lo conforman los hogares que no pueden acceder a un crédito debido a sus bajos ingresos o, en muchos casos, a su condición de pobreza; el grupo 4 está constituido por los asentamientos informales, a los que debe darse un tratamiento especial.

Para emprender la construcción de viviendas, ya sean de interés social o para estratos de mayores ingresos, se requieren instrumentos nuevos, como líneas de financiamiento para desarrolladores pequeños y medianos, o fondos de largo plazo para las clases medias. Esto a su vez implica la creación de avales del Estado y la implementación del *leasing* habitacional, así como de seguros para créditos, fondos de inversión inmobiliaria especializados, esquemas de ahorro-crédito y programas de titulación, entre otros mecanismos. Sin embargo, nada de esto tiene sentido si no se logran tasas de interés estables en el largo plazo para los préstamos de vivienda (Espinosa, 2014).

En cuanto a las regulaciones en el sector financiero, es importante promover algunos criterios de diferenciación. Esto implica un relajamiento de la normativa, para disminuir los requisitos en los préstamos, lo cual debe complementarse con políticas estatales como avales o seguros de crédito. Lo mismo se necesita del mercado de valores, para dar acceso a pequeños y medianos desarrolladores.

En cuanto a los asentamientos informales, su intervención no ha sido posible por falta de una legislación específica. Su atención no debería plantearse desde una perspectiva de pobreza individual o familiar, sino como una situación de pobreza territorial que, además de vivienda, requiere otras formas de inversión social. En este sentido es importante asegurar la coordinación interinstitucional para evitar el desperdicio de tiempo y recursos.

CUADRO 2.4

Características y posibles soluciones para mejorar el acceso a vivienda en algunos grupos de hogares

Grupo de hogares	Características	No tienen vivienda propia (Enaho 2013)	Soluciones
Grupo 1: Tienen capacidad para comprar una vivienda sin subsidio	Sus ingresos superan los seis salarios mínimos.	43.170 hogares (18,2% de este grupo)	No requieren ayuda estatal para la solución habitacional, pues tienen acceso a crédito. Políticas para estabilizar y mantener bajas las tasas de interés en el largo plazo en los créditos para vivienda. Políticas de fomento de proyectos de alta densidad y a precios accesibles.
Grupo 2: Tienen acceso al crédito, pero este no es suficiente	Sus ingresos están entre tres y seis salarios mínimos. Tienen problemas para cubrir el pago de la prima. Se enfrentan a una oferta insuficiente de viviendas acordes con su capacidad de pago.	82.305 hogares (26,4% de este grupo)	Implementación de la Ley de Creación del Fondo para el Financiamiento de Vivienda para Clase Media. Mecanismos para que el pago de la prima no sea un obstáculo (por ejemplo el <i>leasing</i> habitacional). Fondeo de largo plazo. Políticas de fomento de proyectos de alta densidad y a precios accesibles. Estímulo a los planes de ahorro y crédito. Regulación de los costos bancarios. Fomento de figuras como el bono diferido.
Grupo 3: No tienen acceso al crédito, algunos están en condición de pobreza	Sus ingresos son menores a tres salarios mínimos. No tienen acceso al crédito en el sistema financiero.	284.868 hogares (34,4% de este grupo) En pobreza: 94.361 hogares Con ingresos entre dos y tres salarios mínimos: 82.309 hogares	El bono familiar de vivienda es fundamental para que este grupo tenga acceso a una vivienda. Mejores mecanismos de registro y asignación de los bonos. Mecanismos de ahorro-bono-crédito para las familias en el límite superior de ingresos (entre dos y tres salarios mínimos).
Grupo 4: Asentamientos informales	Pertenecen a los asentamientos informales. Su situación es muy compleja de resolver.	Asentamientos en precario según el Mivah: 40.659 viviendas Asentamientos informales según estimación de Mora, 2013 ^{a/} : 78.304 hogares	Se requiere un abordaje amplio, integrador y novedoso para obtener resultados significativos. Definición consensuada de lo que se entiende por asentamientos informales, para que las instituciones actúen coordinadas. Actualización periódica de la lista y ubicación de los asentamientos. Definición de prioridades para la atención mediante el bono colectivo. Acceso a bonos para atención de asentamientos en precario en zonas urbanas, por medio de soluciones de al menos dos pisos. Resolver con las municipalidades las regulaciones locales que obstaculizan las soluciones para estos asentamientos.

a/ Mora (2013) desarrolló una metodología para estimar los asentamientos informales a partir de la base de datos de asentamientos en precario del Mivah, la cartografía digital del INEC y los resultados del Censo 2011. Para más detalles, consúltese el *Decimonoveno Informe Estado de la Nación*.

Fuente: Elaboración propia con base en Espinosa, 2014.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
ACCESO A VIVIENDA DIGNA,
véase Espinosa, 2014, en
www.estadonacion.or.cr

Igualdad de oportunidades y capacidades

Desde la perspectiva del desarrollo humano, la desigualdad, la pobreza y la exclusión social son situaciones que privan a las personas de las posibilidades de “ser y hacer”, es decir, afectan el aprovechamiento de las oportunidades, dificultan el crecimiento económico y debilitan la democracia. Este capítulo entiende la

equidad social como la igualdad en la dotación de oportunidades, de manera que todos los habitantes tengan los medios para potenciar sus capacidades. Esta situación no asegura que todos obtengan resultados semejantes a lo largo de sus vidas, pues en ello intervienen otros factores (esfuerzo personal, aptitudes e inteligencia, suerte, etc.). Sin embargo, sí garantiza que ningún individuo enfrente bloqueos

sociales que lo condenen a la pobreza y a la vulnerabilidad social.

Esta segunda parte del capítulo da seguimiento a los principales indicadores en materia de desigualdad del ingreso, pobreza y otras brechas en el acceso a las oportunidades. La principal conclusión es negativa: en Costa Rica siguen ampliándose las desigualdades en la distribución del ingreso, no hay avances en la reducción de la pobreza por ingresos y se mantienen notables disparidades entre grupos de población. Las personas con discapacidad enfrentan grandes barreras de inserción laboral y de acceso a empleos de calidad, mientras persisten las brechas entre géneros, que en esta ocasión se exploran desde la perspectiva del tiempo que dedican mujeres y hombres al trabajo remunerado y no remunerado.

La desigualdad del ingreso continúa en su tendencia creciente. El coeficiente de Gini del 2013, aunque no presentó un cambio significativo con respecto al año anterior, reflejó el incremento acumulado desde 2006 y exhibió el valor más alto del período 1987-2013. Como en forma reiterada ha señalado este Informe, el problema se origina en el mercado de trabajo, que se caracteriza por su segmentación y por las diferencias en los ingresos y las oportunidades de empleo de calidad que brinda a las personas.

También persiste la situación de muchas personas que no tienen garantizado el acceso a un conjunto de derechos, lo que les impide interactuar y participar de la vida en sociedad, y tiende a perpetuar su condición de pobreza y vulnerabilidad social. En 2013 nuevamente la pobreza por ingresos afectó a uno de cada cinco hogares, aunque cada año esa proporción significa más hogares y personas en esa condición. Los problemas de acceso a empleos de calidad, evidenciados por una alta tasa de desempleo, así como los exiguos niveles educativos que muestran amplios sectores de la población (baja calificación), los condenan a ser pobres e imponen barreras sólidas para que la política social logre reducciones sostenidas en ese flagelo.

Los jóvenes constituyen un grupo particularmente excluido. Se estima que un 41,2% de las personas en edades de entre 15 y 24 años sufre alguna forma de exclusión socioeconómica, ya sea porque no estudian ni trabajan (los denominados “nini”, 12,9%), porque solo trabajan (22,9%) o porque se dedican al trabajo doméstico no remunerado (5,4%). El principal factor asociado a la condición de ser un joven excluido es vivir en pareja. La combinación de ser mujer y vivir en pareja aumenta diez veces el riesgo de ser “nini”.

La población con discapacidad enfrenta grandes obstáculos para acceder a un trabajo decente. En general, este grupo tiene baja participación laboral (el 65% está fuera de la fuerza de trabajo) y muchas personas que logran insertarse lo hacen en condiciones de desventaja: la inestabilidad laboral, el subempleo, el trabajo por cuenta propia, la ocupación en actividades de baja productividad y el incumplimiento del salario mínimo las afectan en proporciones mucho mayores que al resto de los trabajadores.

Por otra parte, se consolida la transformación de las estructuras familiares, que hoy son más diversas que en el pasado. Esto plantea retos importantes al modelo de protección social, en un contexto de transición demográfica avanzada. La proporción de hogares con jefatura femenina se duplicó en los últimos veinticinco años. En la actualidad las mujeres jefas de hogar tienen un mejor perfil educativo y mayor participación laboral, pero también problemas de desempleo y un mayor peso relativo entre los hogares pobres.

Esta edición del Informe incluye un análisis del tiempo que destinan ambos sexos al trabajo, remunerado y no remunerado. En promedio, ellas invierten 6 horas por día al trabajo sin retribución económica, en contraste con solo 3,5 en el caso de los varones. En términos del tiempo total dedicado a algún tipo de producción, el promedio es de 8 horas diarias para las mujeres y de 7,5 para los hombres, lo que pone en evidencia la mayor carga global del trabajo femenino.

Desigualdad del ingreso continúa su tendencia creciente

Paradójicamente, la mayor desigualdad que ha caracterizado al país en este siglo XXI ocurre en un contexto de crecimiento real del ingreso de los hogares, que ya acumula cinco años consecutivos, aunque el aumento del 2013 fue el menor de ellos. En este año el ingreso neto promedio de los hogares ascendió a 979.292 colones, un 1,3% más que en 2012, pero se repitió la tendencia del último quinquenio, esto es, que los beneficios se concentraron en algunos grupos, mientras que otros, entre ellos los más pobres, vieron deteriorada su situación. Esto se comprueba al analizar los datos por quintiles: los ingresos se redujeron un 3,4% en los hogares del primer quintil (los más pobres) y se incrementaron un 3,7% en los del quinto (los más ricos). Si se desagregan los hogares en diez grupos (deciles) de nuevo se observa la disminución en los más pobres, pues los primeros siete deciles (excepto el cuarto) experimentaron una caída en sus ingresos entre 2012 y 2013, el mayor descenso lo sufrió el primero (5%) y solo los tres deciles de mayores ingresos mejoraron, en especial el más rico (cuadro 2.5).

La desigualdad también es evidente en el porcentaje de los ingresos que acumula cada decil. Mientras los hogares del primero concentran apenas el 1,3% (0,1 puntos porcentuales menos que en 2012), los del décimo decil acumulan un tercio (34,7%), un punto porcentual más que en 2012. Otro ejemplo es que la mitad de los hogares de menores ingresos (primeros cinco deciles) percibe solo un 19% de los ingresos totales, en tanto que el 20% de mayores ingresos (quinto quintil) absorbe la mitad.

El indicador más utilizado para monitorear la desigualdad en la distribución del ingreso es el coeficiente de Gini¹⁹. Su evolución muestra que, luego de un comportamiento relativamente estable desde 1987 y durante la década de los noventa (aumentos y reducciones de magnitudes similares de un año a otro), entre 1999 y 2001 experimentó una aceleración

CUADRO 2.5

Ingreso promedio real mensual del hogar^{a/}, por decil de ingreso per cápita^{b/}. 2011-2013
(colones de junio del 2013)

	Ingreso			Cambio anual	
	2011	2012	2013	2011-2012	2012-2013
Primer decil	131.782	131.307	124.777	-0,4	-5,0
Segundo decil	277.952	276.266	268.635	-0,6	-2,8
Tercer decil	375.094	391.659	380.801	4,4	-2,8
Cuarto decil	464.884	479.283	491.351	3,1	2,5
Quinto decil	600.205	627.025	599.362	4,5	-4,4
Sexto decil	745.699	762.243	749.747	2,2	-1,6
Séptimo decil	950.440	922.607	901.815	-2,9	-2,3
Octavo decil	1.167.960	1.159.600	1.179.459	-0,7	1,7
Noveno decil	1.616.656	1.665.211	1.703.869	3,0	2,3
Décimo decil	3.131.219	3.257.005	3.395.808	4,0	4,3
Total de hogares	945.884	966.667	979.292	2,2	1,3

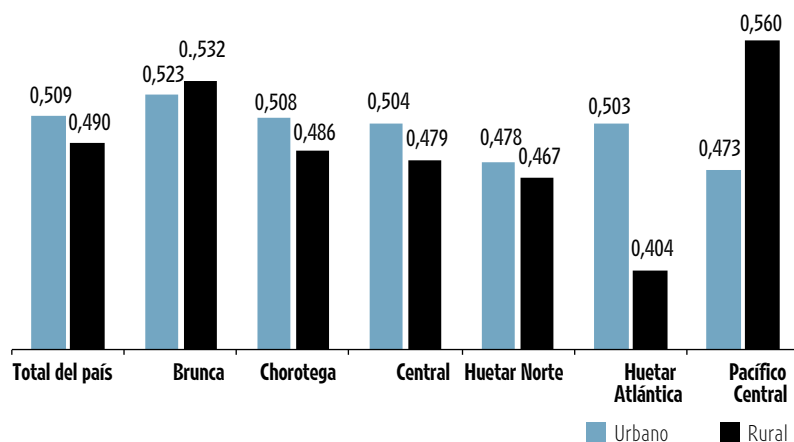
a/ Ingreso neto con imputación de valores no declarados y con ajuste por subdeclaración. En valores reales, deflatados con el IPC, base junio del 2012.

b/ Se ordenan los hogares en diez grupos de igual tamaño (deciles), a partir de su ingreso neto per cápita.

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

GRAFICO 2.10

Coefficiente de Gini^{a/}, por región, según zona. 2013



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

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

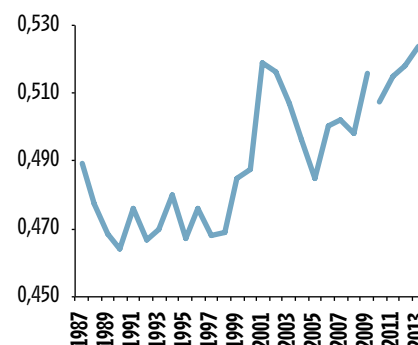
que elevó la cifra del indicador hasta 0,519 en el último de esos años. Luego disminuyó hasta 2005, y a partir de entonces retomó la tendencia al decrecimiento hasta registrar en 2013 el valor más alto de todo el período de análisis: 0,524 (gráfico 2.9).

Como reportó el Decimonoveno Informe, el coeficiente de Gini no refleja brechas significativas por zona

de residencia (0,508 en la urbana y 0,490 en la rural), pero resulta interesante que en ambos casos los valores están por debajo del promedio nacional. Si bien en 2010 la desigualdad rural era mayor que la urbana (0,502 y 0,489, respectivamente), en los años posteriores la segunda creció y la primera tuvo una leve disminución.

GRAFICO 2.9

Evolución del coeficiente de Gini^{a/}



a/ Se ordenan y se acumulan las personas a partir del ingreso per cápita. Los cálculos del 2010-2013 se realizaron con el ingreso per cápita neto ajustado y no son estrictamente comparables con los de años anteriores.

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

Por regiones sí hay algunas diferencias. En general, tres de ellas registran cifras similares entre sí e inferiores al promedio nacional: Central, Chorotega y Pacífico Central. La Huetar Atlántica se mantiene como la menos desigual, seguida por la Huetar Norte, y en el extremo opuesto se ubica la Brunca. La tendencia del trienio 2010-2013 muestra un ligero incremento de la desigualdad en la región Central, y leves reducciones en la Chorotega, la Brunca, la Huetar Norte y la Huetar Atlántica. La Pacífico Central exhibe un comportamiento más estable.

La desagregación por zona en cada región revela mayores diferencias en el ámbito rural y mayor homogeneidad en el urbano (gráfico 2.10). En 2013 el coeficiente de Gini de la región Brunca urbana fue el más elevado (0,523), mientras que la Pacífico Central urbana ostentó el más bajo (0,473). Entre los hogares rurales hay brechas importantes por región. Llama la atención que la Pacífico Central rural sobresale como la más desigual, con un elevado aumento entre 2012 y 2013 (de 0,509 a 0,560), mientras que la Huetar Atlántica rural es la menos desigual (0,404).

Aunque se observan pocos cambios significativos en el coeficiente de Gini entre 2010 y 2013, vale la pena destacar

la disminución en los hogares rurales de dos regiones: la Chorotega y la Huetar Atlántica. En la primera el índice bajó de 0,575 en 2010, a 0,486 en 2013; en la segunda pasó de 0,445 a 0,404. Estas cifras sitúan a los hogares rurales de la región Huetar Atlántica como los menos desiguales del país.

Otros indicadores utilizados para dar seguimiento a la desigualdad, y que confirman la tendencia creciente de los últimos años, es la relación entre los ingresos de los grupos extremos de la distribución. En 2013, los ingresos promedio del 20% de hogares más ricos (quinto quintil) fueron trece veces mayores que los del 20% más pobre (primer quintil), un punto más que en 2012 y más de dos puntos por encima de la proporción registrada en 2010.

El ingreso del 10% de hogares más ricos²⁰ (décimo decil) es veintisiete veces mayor que el del 10% más pobre (primer decil). Si se considera el ingreso del 2% de los hogares más ricos según las encuestas de hogares²¹ (aunque

esté subestimado) y se contrasta con el de los hogares del primer decil, el indicador para el 2013 asciende a 48 veces y representa un aumento de 4,1 puntos con respecto al 2012. El gráfico 2.11 muestra la tendencia desde 1987 y deja claro que en 2013 la relación de ingresos entre los grupos extremos de la distribución fue la más alta del período, sin importar el indicador que se utilice.

En esta edición el análisis de la desigualdad se complementa con algunos hallazgos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (Enigh) realizada por el INEC entre 2012 y 2013, que se resumen en el recuadro 2.1. Al comparar los resultados con la encuesta previa, del 2004, se observan pocos cambios en la estructura general de los ingresos y los gastos de los hogares, así como en los indicadores resumen de concentración (coeficiente de Gini y relaciones de ingresos entre hogares). No obstante, casi todos los rubros crecieron en

términos absolutos (considerando el aumento de los precios). Cabe señalar que existen algunas discrepancias entre los datos que reporta la Enigh 2013 y los consignados en este apartado con las Enahos; ello se debe principalmente a las diferencias metodológicas entre ambas fuentes de información. Los factores explicativos de las tendencias de las Enigh serán ampliamente analizados en el próximo *Informe Estado de la Nación*.

Cumplimiento del salario mínimo reduciría la desigualdad de ingresos

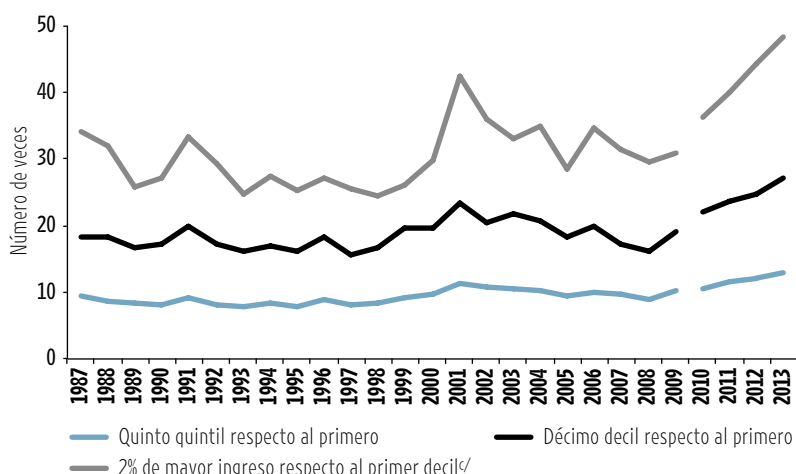
En ediciones anteriores de este Informe se ha reportado que en Costa Rica alrededor de un tercio de los trabajadores no recibe el salario mínimo establecido por ley. Asimismo, se ha proyectado lo que sucedería, en términos de reducción de la pobreza, si se cumpliera a cabalidad con el pago de esa remuneración (PEN, 2008 y 2010; Gindling y Trejos, 2010). Sin embargo, no se había estimado si el cumplimiento de ese derecho tendría impacto sobre la desigualdad en la distribución del ingreso.

Para este Informe Pacheco (2014a) midió ese efecto, siguiendo un enfoque metodológico “con y sin” el pago del salario mínimo, es decir, calculando el valor del coeficiente de Gini para los trabajadores asalariados en las condiciones actuales versus un escenario de cumplimiento total de este derecho²², en el cual todos los ocupados que hoy están por debajo del mínimo reciben al menos 1.052 colones por hora trabajada, tal como establece el decreto de salarios mínimos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) para el primer semestre de 2013. Los datos necesarios para realizar este análisis se tomaron de la Enahos 2013.

El valor del coeficiente de Gini calculado a partir de los ingresos salariales es de 0,450. Esta cifra no incluye los ingresos no salariales, como los derivados de rentas de capital, por lo que difiere del dato presentado en la sección anterior, que se estimó con los ingresos totales de los hogares.

GRAFICO 2.11

Relación del ingreso promedio del hogar^{a/} entre grupos extremos de la distribución^{b/}



a/ Para el período 1987-2009 se utiliza el ingreso promedio total de los hogares con ingreso conocido. A partir del 2010, con la Enahos, se utiliza el ingreso neto con imputación de valores no declarados y con ajuste por subdeclaración. Por lo tanto, las cifras de ambos períodos no son comparables.

b/ Se ordenan los hogares en grupos de igual tamaño, a partir de su ingreso per cápita. Los deciles agrupan los hogares en diez grupos y los quintiles en cinco.

c/ El 2% de hogares con mayor ingreso corresponde al 20% de hogares del décimo decil que reportaron los mayores ingresos en las encuestas de hogares. Estas encuestas no captan adecuadamente los ingresos que perciben los hogares más ricos del país, es decir, el promedio de ingresos del décimo decil está subestimado.

RECUADRO 2.1

Pocos cambios en la estructura de ingresos y gastos de los hogares entre 2004 y 2013

Entre octubre de 2012 y octubre de 2013 el INEC llevó a cabo la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (Enigh 2013), con una muestra de 5.705 hogares distribuidos en todo el territorio nacional. Como su nombre lo indica, esta encuesta permite conocer la composición del presupuesto de las familias, al indagar acerca de sus ingresos y el uso que les dan al adquirir bienes y servicios (INEC, 2014). Los principales hallazgos se publicaron en mayo de 2014, de modo que queda para la próxima edición de este Informe un análisis que profundice en los temas abordados y busque explicaciones a los resultados obtenidos. A manera de avance, a continuación se comentan algunos datos relevantes.

La Enigh 2013 muestra que el 10% de los hogares más pobres (primer decil) percibe el 2,1% del total de ingresos corrientes²³, con un promedio de 179.502 colones mensuales, en tanto que el 10% de hogares más ricos concentra el 34%, con un promedio de 2.888.911 colones. Esto equivale a una diferencia de 16,1 veces entre los deciles décimo y primero. El coeficiente de Gini por persona asciende a 0,519 según el ingreso bruto (sin rebajos de ningún tipo) y a 0,509 según el ingreso neto (excluye las cargas sociales y el impuesto sobre la renta). Las estimaciones por zonas revelan que la concentración del ingreso es mayor en la urbana (cifras similares al

promedio nacional) que en la rural (valores alrededor de 0,450). Por su parte, los gastos corrientes²⁴ presentan menos desigualdad. El primer decil realiza el 3,6% del total del gasto, con un promedio de 249.094 colones mensuales por hogar, mientras que el décimo decil aporta el 27,7%, con un promedio de 1.945.797 colones. Si se calcula el coeficiente de Gini para la distribución del gasto se obtiene un valor de 0,480, que como se observa es menor al estimado para los ingresos.

Al contrastar los ingresos y los gastos corrientes sobresale el hecho de que en los tres primeros deciles el promedio de gasto es mayor que el ingreso; el primer decil es el más deficitario, pues su gasto supera 1,4 veces su ingreso. A partir del cuarto decil la relación se revierte y, probablemente, genera un ahorro. Conforme aumenta el ingreso los hogares alcanzan mayores superávits y, por consiguiente, se incrementa su capacidad de ahorro.

Comparación 2004-2013

El promedio del ingreso total mensual del hogar²⁵ creció un 8,8% entre 2004 y 2013. Según sus componentes, la mayor variación correspondió al ingreso corriente (13,9%), mientras que el valor locativo²⁶ se redujo (-16,6%) y las transacciones financieras y de capital se mantuvieron estables (0,2%). Por quintiles de ingreso es notable la disminución que registró el peso relativo del ingreso por salario en el primer quintil, y la mayor impor-

tancia que, por consiguiente, adquirieron el trabajo independiente y las transferencias en dinero. En el quinto quintil la participación del ingreso por salario más bien se incrementó, en tanto que el aporte del trabajo independiente y los alquileres y rentas decreció.

Entre 2004 y 2013 no hubo cambios significativos en la relación de ingresos de los hogares por quintiles, que permaneció en 11 veces. Tampoco varió la distribución relativa de los ingresos mensuales: en ambos años el primer quintil acumuló el 4,7% del ingreso y el quinto el 52%. Y lo mismo sucedió con el coeficiente de Gini, cuyo valor se estimó en 0,535 para 2004 y 0,534 para 2013.

Asimismo, la estructura porcentual del gasto de consumo a nivel nacional mostró pocos cambios entre 2004 y 2013. Destaca un leve crecimiento en los grupos de transporte, educación, y alimentos y bebidas no alcohólicas, así como el descenso en los rubros de prendas de vestir y calzado, muebles y artículos del hogar, y comidas y bebidas fuera del hogar. En términos de gasto absoluto sí se observan diferencias. El promedio de gasto de consumo mensual del hogar pasó de 489.205 colones en 2004, a 567.221 colones en 2013, lo que equivale a un crecimiento del 16%.

Fuente: Elaboración propia con base en INEC, 2014.

Al simular un escenario de pleno cumplimiento de la ley, es decir, si se asume que el pago del salario mínimo se cumple para todos los trabajadores que hoy ganan menos, el indicador de desigualdad se reduce a 0,389 (cae 0,06 puntos porcentuales), diferencia que es estadísticamente significativa al 5% (cuadro 2.6).

Para profundizar en esta exploración se calculó el coeficiente de Gini para subgrupos específicos de trabajadores. El cuadro 2.7 presenta los resultados para una lista amplia de condiciones y sectores. Allí se observa que el cumplimiento del salario mínimo

CUADRO 2.6

Cambios en el coeficiente de Gini para trabajadores asalariados, en la situación actual y en el escenario de cumplimiento total del salario mínimo. 2013

Situación	Coeficiente de Gini	Error estándar
Actual: salario por hora reportado por los trabajadores asalariados	0,450	0,008
Escenario simulado: cumplimiento del salario mínimo por hora para los trabajadores que hoy ganan menos	0,389	0,009
Valor t de la diferencia ^{a/}	508,7	

a/ Prueba que se utiliza para comprobar si dos resultados son iguales o distintos.

Fuente: Pacheco, 2014a, con datos de la Enaho 2013, del INEC.

sería altamente beneficioso para los asalariados de zonas rurales, migrantes, personas con discapacidad y trabajadores de zonas costeras y fronterizas.

El análisis por rama de actividad resulta útil para la política pública, ya que permite precisar las áreas en que las intervenciones podrían ser más efectivas. Desde esta óptica, los mayores beneficios, individualmente hablando, se concentrarían en los asalariados agrícolas y el servicio doméstico. En los sectores de alojamiento y construcción se obtendrían reducciones de entre

20% y 25% en el coeficiente de Gini. Es menester aclarar que estos cambios se dan en los valores específicos de cada actividad, no en el índice a nivel nacional. El impacto de estas variaciones en el total depende del porcentaje de asalariados que aporta cada rama en la estructura del mercado laboral. Por ejemplo, agricultura, construcción y trabajo doméstico, en conjunto, representan el 25% de los asalariados del país, mientras ramas con efectos medio-bajos, como industria y comercio, contribuyen con cerca del 27%.

Un tema adicional es la vinculación que una política de combate al incumplimiento del salario mínimo tendría en las características de la población más afectada. Por ejemplo, el 58% de los inmigrantes trabaja en agricultura, servicio doméstico, comercio o construcción, justamente las actividades en las que el impacto sería mayor. Por lo tanto, una política dirigida a esas ramas mejoraría la situación de esas personas y reforzaría su efecto en la reducción de la desigualdad. En esa misma línea, disminuir el incumplimiento en la agricultura incidiría directamente en el elevado coeficiente de Gini de las zonas rurales, así como en las regiones Brunca, Huetar Norte, Huetar Atlántica y Chorotega.

Desafíos para mejorar el cumplimiento del salario mínimo

Idealmente, una política para mejorar el cumplimiento del salario mínimo debería ser universal, es decir, debería velar por el acatamiento en todas las actividades. Sin embargo, esto no siempre es factible, ya sea por limitaciones de recursos, factores institucionales, o por estrategia. Por ejemplo, el MTSS podría concentrarse en sectores que tienen altos niveles de incumplimiento, pero pocos trabajadores, o en aquellos que, si bien muestran una observancia mayor, tienen un volumen más alto de ocupados. Desde la perspectiva de la desigualdad, los retos para el diseño de las políticas son distintos a los que podrían considerarse si el objetivo es tan solo reducir el incumplimiento.

Diversos autores han señalado algunos cambios de orden institucional que ayudarían a ampliar los efectos del salario mínimo sobre la pobreza y la desigualdad. Estos son:

- **Reformas legales.** Se requieren tres cambios. El primero es eliminar el lineamiento que impide publicar las listas de empresas que incumplen el pago del salario mínimo. El segundo es permitir el intercambio de información entre la CCSS y el MTSS, de manera que este último pueda hacer un doble chequeo de los datos

CUADRO 2.7

Cambios en el coeficiente de Gini para trabajadores asalariados, en la situación actual y en el escenario con el cumplimiento total del salario mínimo, según características. 2013

Características	Coeficiente de Gini en situación actual ^{a/}	Coeficiente de Gini con simulación ^{b/}	Cambio porcentual
Sexo			
Hombres	0,435	0,374	-14,0
Mujeres	0,469	0,407	-13,2
Zona			
Urbana	0,446	0,402	-9,9
Rural	0,418	0,311	-25,6
Nacionalidad			
Costarricense	0,444	0,388	-12,6
Otro país	0,468	0,366	-21,8
Condición física y mental			
Sin discapacidad	0,450	0,391	-13,1
Con discapacidad	0,429	0,301	-29,8
Actividad económica			
Agricultura	0,315	0,167	-46,9
Construcción	0,429	0,332	-22,6
Alojamiento-hotelería	0,329	0,252	-23,4
Servicio doméstico	0,443	0,229	-48,2
Comercio	0,386	0,329	-14,9
Industria manufacturera	0,369	0,330	-10,5
Región			
Central	0,446	0,397	-10,9
Chorotega	0,436	0,342	-21,7
Pacífico Central	0,449	0,366	-18,5
Brunca	0,453	0,347	-23,5
Huetar Atlántica	0,432	0,338	-21,8
Huetar Norte	0,449	0,334	-25,6

a/ Estimación con el salario por hora reportado por los trabajadores asalariados.

b/ Estimación que ajusta el salario por hora de los trabajadores que ganan menos del mínimo legal, al pleno cumplimiento de este último.

Fuente: Pacheco, 2014a, con datos de la Enaho 2013, del INEC.

recopilados en las visitas a empresas. Y el tercero es facultar al MTSS para cobrar multas a los infractores, como lo hace el sistema de seguridad social.

- **Perseverancia política.** Según reportan Trejos et al. (2013), la Campaña Nacional de Salarios Mínimos, implementada por el MTSS entre agosto de 2010 y julio de 2011, tuvo efectos positivos en el cumplimiento de la ley. Es necesario mantener la vigilancia, tanto para consolidar los resultados obtenidos como para cubrir las áreas a las que aún no se ha llegado.
- **Participación sindical de los asalariados.** La participación de los trabajadores en sindicatos ayuda a elevar el cumplimiento, gracias a un mayor control in situ.
- **Simplificación de la estructura de salarios mínimos.** Existen más de doscientas categorías de salarios mínimos y no siempre las empresas o los mismos trabajadores tienen claro a cuál salario corresponde determinada ocupación.
- **Más inspectores.** Con el recurso humano disponible, el MTSS realiza en promedio 18.000 visitas de supervisión por año. Esto representa cerca de un 14% de los patronos del país. De esas visitas, un 40% se hace para verificar el cumplimiento del salario mínimo. Estos datos evidencian que el número actual de inspectores es insuficiente para mantener un nivel intermedio de supervisión.

Sin cambios en la situación de pobreza

Las personas que no perciben un ingreso mínimo suficiente para satisfacer un conjunto de necesidades básicas (alimentarias y no alimentarias), es decir, que están en condición de pobreza, son las más excluidas del acceso a las oportunidades. Esta es la expresión más extrema de la desigualdad y su persistencia por casi veinte años pone de manifiesto las

dificultades que ha tenido la sociedad costarricense para integrar a este sector de la población.

El Decimonoveno Informe abordó el tema de pobreza con varios métodos. Utilizando la información censal, determinó que entre 2000 y 2011 la proporción de hogares con una o más necesidades básicas insatisfechas (NBI) se redujo de 36,1% a 24,6%. Otro hallazgo importante fue que el estancamiento en la incidencia de la pobreza por ingresos no significa que este sea un fenómeno estático. Del total de hogares pobres en 2012, solo el 57,5% estaba en esa situación desde el año anterior; los demás no eran pobres. El principal factor que explica el paso de una condición a otra es la obtención o pérdida del empleo. Esto lleva a concluir que, en las últimas décadas, el país ha sido más eficiente en la provisión de servicios básicos y programas universales a los hogares, pero no ha sido capaz de generar suficientes oportunidades de empleo e ingresos para toda la población.

Este panorama se mantiene, pues en 2013 no hubo cambios significativos en las características de la población pobre reportadas en ediciones anteriores, y fue poco el avance en la ejecución de nuevas iniciativas para promover su bienestar. El país sigue careciendo de una política de empleo que genere oportunidades de calidad para las personas menos calificadas y les proporcione ingresos suficientes para superar y alejarse de la línea de pobreza. Además persisten las tasas de desempleo, que afectan en mayor medida a los pobres extremos, a los jóvenes menores de 25 años y a las mujeres. Escenarios simulados para este Informe demuestran que los errores cometidos en la década de los ochenta, que llevaron a la caída de las coberturas educativas, todavía hoy repercuten en los niveles de pobreza que afectan a proporciones importantes de población que no logró completar la enseñanza secundaria y vive al margen de los beneficios del desarrollo.

Nuevamente uno de cada cinco hogares es pobre por ingresos

Con una perspectiva de largo plazo, la crisis económica que vivió Costa

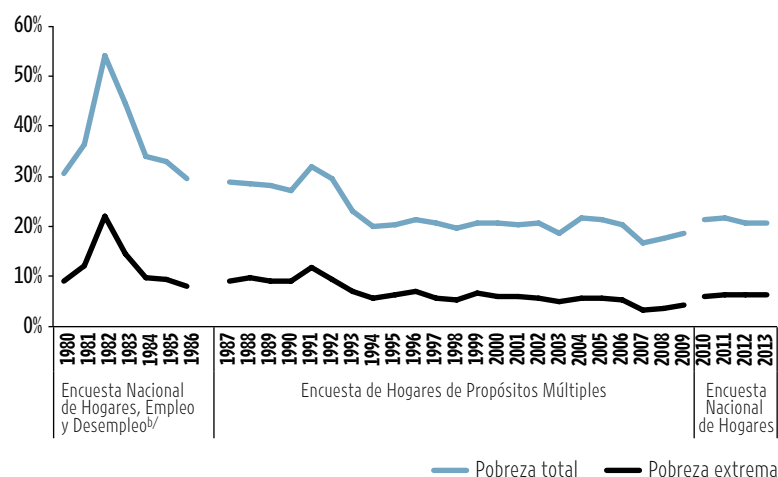
Rica en los años ochenta provocó un severo aumento de la pobreza —medida solo con los ingresos laborales—, que llegó a afectar a la mitad de los hogares (gráfico 2.12). Los posteriores procesos de estabilización y reactivación lograron reducirla, de modo que la década de los noventa inició con una incidencia del 27,1%. En 1991 una nueva recesión elevó el índice al 31,9%, pero en el trienio siguiente el fenómeno disminuyó considerablemente, hasta llegar al 20% en 1994. A partir de entonces comenzó el período de estancamiento que, con pequeñas variaciones en años específicos (como 2003 y 2007), mantiene el indicador en un persistente 20%. Para el 2013 se estima que la pobreza alcanzó a un 20,7% de los hogares, de los cuales el 6,4% eran pobres extremos. Estas cifras no variaron con respecto al año anterior²⁷ (el cambio no es estadísticamente significativo).

En términos absolutos, la cantidad de hogares pobres estimada para el 2013, que asciende a 285.467, es bastante mayor que la de 1994 (alrededor de 200.000) y lo mismo sucede con los afectados por la extrema pobreza (54.000 en 1994 frente a 88.557 en 2013). En número de personas, estas cifras equivalen a 1.096.512 pobres totales y 339.772 pobres extremos.

Vista por zona, la pobreza es mayor en las familias rurales (26,5%) que en las urbanas (17,4%), característica que se ha mantenido históricamente, y que tampoco muestra cambios significativos. Sin embargo, por ser Costa Rica un país urbano, se estima que hay más pobres en las ciudades: 571.669 hogares pobres urbanos (160.540 en extrema pobreza) versus 524.843 hogares pobres rurales (179.232 en pobreza extrema).

Por regiones, en 2013 la Brunca (35,3%) y la Chorotega (34,1%) mostraron los valores más altos de incidencia de la pobreza total, seguidas por la Pacífico Central (30,6%), la Huetar Atlántica (27,1%) y, en menor proporción, la Huetar Norte (24,7%). La región Central, aunque registra la menor incidencia (16,1%), es la que concentra la mayor cantidad de hogares (y personas) pobres del país²⁸.

GRAFICO 2.12

Evolución de la incidencia de la pobreza total y extrema entre los hogares^{a/}

a/ Las cifras de los períodos 1980-1986, 1987-2009 y 2010-2013 no son comparables debido a cambios metodológicos y muestrales en las encuestas de hogares.

b/ Estas encuestas solo captaban el ingreso familiar primario (sueldos y salarios y renta empresarial). En julio de 1984 no se realizó la encuesta, debido a que se llevó a cabo el Censo Nacional de Población y Vivienda. No obstante, en marzo y noviembre de ese año se efectuaron las dos Encuestas Nacionales de Hogares, Empleo y Desempleo. La cifra que se consigna en el gráfico corresponde a un promedio de ambas.

Fuente: Elaboración propia con base en Trejos, 2011, y las encuestas de hogares del INEC.

hallazgos con la situación observada a inicios del siglo XXI, es claro el aumento relativo que ha tenido la pobreza total y extrema urbana en las regiones Chorotega, Huetar Atlántica y Brunca (excepto la extrema en esta última). La pobreza total rural se incrementó en tres regiones: Central, Pacífico Central y Huetar Atlántica, y se redujo en dos: Huetar Norte y Chorotega. La pobreza extrema rural en general no tuvo cambios significativos entre 2001 y 2013, salvo en la región Huetar Atlántica, donde aumentó casi cuatro puntos porcentuales, y la Chototega, donde mostró una leve disminución de un punto.

Otros indicadores de pobreza, como la brecha (o intensidad) y la severidad (desigualdad relativa entre los hogares pobres) tampoco han cambiado de modo sustancial desde 2010. De esta manera, la brecha indica que, en promedio, el ingreso de los hogares en pobreza se alejó en un 8,3% de la línea de ingresos (umbral de pobreza), en tanto que la severidad fue de un 4,8%. En ambos indicadores la zona rural registra cifras que casi duplican las de la urbana, lo cual significa que en la primera la pobreza es más intensa y hay una mayor desigualdad relativa entre los hogares que se encuentran en esa condición.

Un hallazgo relevante que documentó el Decimonoveno Informe es que el

Un análisis de la pobreza total y extrema combinando regiones y zonas (cuyos resultados se sintetizan en el cuadro 2.8) puso de manifiesto la diversidad en la composición de lo urbano y lo rural a lo interno de cada región, así como en la afectación de la pobreza. En general, en 2013

la incidencia fue mayor en las zonas rurales (excepto en la región Pacífico Central), la brecha de lo rural con respecto a lo urbano fue amplia en algunas regiones (la Brunca y la Huetar Norte, las más rurales del país), pero baja en otras (la Huetar Atlántica y la Pacífico Central). Si se compara estos

CUADRO 2.8

Particularidades de la incidencia de la pobreza, según región y zona. 2003 y 2013

Región	Porcentaje de hogares urbanos ^{a/}		Pobreza total				Pobreza extrema			
			2003		2013		2003		2013	
	2003	2013	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Central	73,5	77,5	13,6	15,1	15,1	19,3	2,6	4,1	3,7	5,0
Pacífico Central	54,7	51,1	29,2	22,3	31,5	29,7	7,6	4,6	11,1	10,0
Chorotega	40,6	37,8	18,8	38,7	31,3	35,9	2,5	16,6	10,2	14,0
Huetar Atlántica	38,1	35,3	18,9	19,7	25,7	27,9	7,8	6,6	9,3	10,3
Brunca	28,6	29,8	24,0	37,6	27,4	38,7	5,9	14,6	8,4	16,6
Huetar Norte	20,4	16,8	14,6	24,9	16,9	26,3	3,2	7,6	5,0	10,4

a/ En este período no se ha modificado la clasificación urbano y rural de los segmentos censales. Sin embargo, sí se han realizado ajustes en la distribución de las viviendas (y la población) a partir de los resultados de los Censos de Población del 2000 y 2011.

Fuente: Elaboración propia con datos de las encuestas de hogares del INEC.

estancamiento en la incidencia de la pobreza por ingresos no significa que este sea un fenómeno estático, pues del total de hogares pobres en 2012, solo el 57,5% estaba en esa situación desde el año anterior; los demás no eran pobres. El principal factor que explica el paso de una condición a otra es la obtención o pérdida del empleo. Esta medición se obtiene al dar seguimiento a un mismo grupo de hogares pobres en dos años consecutivos, a partir de bases de datos de tipo panel construidas con información de las Enaho. Su actualización para el presente Informe arroja una incidencia de la pobreza del 20,2% para el 2013²⁹. Del total de hogares pobres a esa fecha, el 58% estaba en esa condición desde el año previo, mientras que el restante 42% no era pobre en 2012. Como se observa, estas cifras son muy similares a las del panel de 2011-2012 y revelan que en 2013, nuevamente, alrededor de dos de cada cinco hogares del país estaba en condición de pobreza o lo estuvo el año anterior.

Elevado desempleo y bajo logro educativo cimientan niveles de pobreza

Tampoco las características de los hogares en condición de pobreza muestran cambios relevantes en los últimos años. Estos se distinguen por tener mayor relación de dependencia demográfica, una tasa de desempleo más de cuatro veces superior a la de los hogares no pobres (23,9% versus 5,7%) que se agrava en los hogares en pobreza extrema (38%), tienen menor escolaridad, más miembros por hogar, menor número de ocupados y mayor peso de jefaturas femeninas. Otros detalles del perfil de la población pobre se sintetizan en el recuadro 2.2.

Para este Informe se realizaron varios ejercicios de simulación, a fin de explorar el vínculo entre pobreza, desempleo y baja escolaridad. Para ello se comparó la situación actual (según la Enaho 2013), con lo que sucedería en diversos escenarios en los que varían las condiciones antes mencionadas, de modo que se hiciera visible el impacto que tienen estas últimas en las

RECUADRO 2.2

Pobreza en Costa Rica: características y alternativas de política para lograr su reducción

Un estudio realizado por Sauma y Trejos (2014) y publicado por el PNUD identifica las posibles causas del estancamiento en la incidencia de la pobreza por insuficiencia de ingresos y plantea alternativas de política para lograr avances en su reducción. En primer lugar describe las características del fenómeno, que son las siguientes:

- La incidencia de la pobreza es mayor en zonas rurales.
- Los hogares con jefatura femenina tienen mayor riesgo de ser pobres.
- A mayor educación del jefe de hogar, menor pobreza.
- Los hogares pobres son más numerosos y tienen mayor proporción de niños, niñas y adolescentes.
- No hay relación significativa entre pobreza y población nacida en el extranjero.
- Hay un estrecho vínculo entre pobreza y condiciones de ocupación y empleo. Los pobres ocupados lo están principalmente en actividades primarias y secundarias, trabajan por cuenta propia, son subempleados o laboran en el sector informal y tienen una baja calificación.
- En los hogares pobres, y especialmente en los pobres extremos, el peso relativo de los ingresos laborales es menor y tienen gran importancia las transferencias en efectivo.

El estudio también analiza el impacto que tienen sobre la pobreza distintos factores económicos y sociales, como las transferencias en efectivo y el mercado laboral. Para ello simula diversos escenarios, considerando situaciones como el desempleo, el subempleo y el incumplimiento del salario mínimo.

Asimismo, la investigación estimó el costo de transferir recursos a la población pobre para cerrar las brechas generadas por este fenómeno. Determinó que, en el caso de la extrema pobreza, se requieren 72.857 millones de colones anuales, un 0,32% del PIB, y para la pobreza total los

recursos necesarios ascienden a 443.398 millones de colones, un 1,94% del PIB³⁰.

Como complemento de lo que se pueda lograr por el lado de las transferencias en efectivo, y dada la importancia que tienen los ingresos laborales como fuente de ingreso para los hogares costarricenses, los esfuerzos por reducir la pobreza deben incluir acciones dirigidas al mercado de trabajo. Un 43% de los desocupados pertenece a hogares pobres, resultado que señala la necesidad de impulsar programas de capacitación, en particular para personas jóvenes que abandonaron de manera prematura el sistema educativo formal, así como iniciativas de generación de empleo no calificado, como puede ser el producido por la reactivación del sector de la construcción y, en menor medida, del sector agrícola. Los autores del estudio consideran que terminar la educación secundaria constituye el umbral mínimo a partir del cual el riesgo de caer en pobreza extrema prácticamente desaparece. El vínculo que existe entre la inserción laboral y la condición de pobreza subraya la importancia de reforzar las políticas tendientes a mejorar la eficiencia y la rentabilidad de la producción en pequeña escala y la del sector agrícola, así como la generación de empleo no agrícola en las zonas rurales.

Un 27% de los asalariados percibe remuneraciones inferiores al mínimo establecido por ley, y en este grupo se concentran los ocupados pobres (68%) y pobres extremos (87%). Por ello, la política de salarios mínimos puede ser un instrumento útil para combatir la pobreza, siempre que se logre aumentar el valor adquisitivo de esos salarios –como viene sucediendo desde el 2010 (Trejos, 2013)– y se cumpla el pago de ley, aspecto en que la campaña realizada en años anteriores mostró ser efectiva (Gindling et al., 2013).

Por otra parte, el estudio argumenta que las políticas sociales, universales y selectivas, en conjunto con la política económica, inciden en las condiciones de vida de la población. Por ello, de ningún modo el combate a la pobreza se concentra (ni debe concentrarse) exclusivamente en las políticas selectivas. Más bien, los roles principales recaen en las políticas universales y las económicas.

Fuente: Elaboración propia con base en Sauma y Trejos, 2014.

posibilidades reales de los individuos de percibir ingresos y superar la pobreza. Siendo la escolaridad y la inserción laboral los elementos clave para lograr reducciones sostenidas en la incidencia de la pobreza por ingresos, el análisis también buscó evidenciar lo complicado que resulta, desde el punto de vista de la política social selectiva, propiciar mejoras en esos ámbitos, debido al peso relativo que tienen en la población pobre las personas adultas (mayores de 40 años) con bajos niveles educativos, a quienes se les hace difícil obtener empleos decentes que les permitan superar la pobreza por sus propios medios.

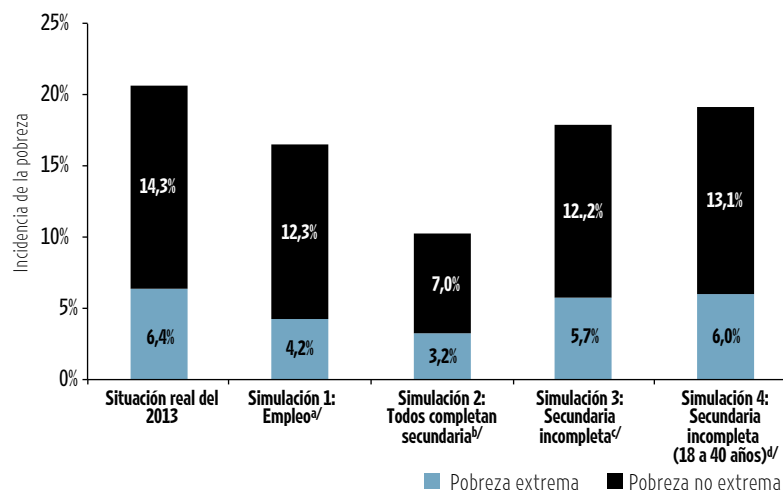
El primer escenario simulado imputa a las personas desempleadas el ingreso que percibirían si estuvieran ocupadas. Para asignarles el ingreso promedio se utiliza la rama de actividad, la ocupación y la posición de su último trabajo. En este escenario la pobreza extrema del 2013 disminuiría en 2,2 puntos porcentuales y la pobreza no extrema en 2 puntos porcentuales, para una pobreza total que pasaría de un 20,7% a un 16,4% de los hogares (gráfico 2.13). Estos resultados son similares a los obtenidos por el estudio de Sauma y Trejos (2014) que se reseña en el recuadro 2.2.

El segundo escenario imputa a todas las personas que tienen menos de educación secundaria completa (ya sea que cursaron solo la primaria o algún año de secundaria, pero sin completarla), el ingreso promedio de alguien que sí concluyó ese nivel, es decir, simula el impacto que tendría sobre la pobreza si se lograra que todos los habitantes del país tuvieran secundaria completa. En tal situación, la pobreza extrema se reduciría a la mitad (-3,2 puntos porcentuales), al igual que la no extrema (-7,3 puntos). Por lo tanto, la pobreza total se ubicaría en un 10,2% de los hogares.

El tercer escenario imputa el ingreso promedio de una persona que finalizó la secundaria académica a las personas cuyo nivel educativo es secundaria incompleta (cursaron algún año de secundaria, pero no la completaron; esto implica que se excluye a quienes

GRAFICO 2.13

Diversos escenarios simulados en las condiciones de empleo y escolaridad de las personas y su efecto sobre la incidencia de la pobreza, total y extrema. 2013



a/ Simulación 1: se le imputa a las personas desocupadas el ingreso promedio que percibirían si estuvieran ocupadas. El ingreso se asigna según la rama de actividad, la ocupación y la posición del último empleo.

b/ Simulación 2: se le imputa a todas las personas que tienen un nivel de educación menor al de secundaria completa (primaria o secundaria incompleta) el ingreso promedio de una persona que concluyó la secundaria académica.

c/ Simulación 3: se le imputa a todas las personas que tienen algún año de secundaria, pero que no completaron ese nivel, el ingreso promedio de una persona que concluyó la secundaria académica. Se excluye a quienes no tienen educación o no lograron ir más allá de la enseñanza primaria.

d/ Simulación 4: se le imputa a todas las personas de entre 18 y 40 años de edad que tienen secundaria incompleta, el ingreso promedio de una persona que finalizó la educación secundaria académica. Se excluye a quienes no tienen educación o no lograron ir más allá de la enseñanza primaria.

Fuente: Segura, 2014.

no tienen educación o no lograron ir más allá de la enseñanza primaria). Es decir, se mide el efecto que se obtendría si las personas que cursaron estudios secundarios pero no se graduaron, lograran hacerlo. En este caso la pobreza extrema caería en 0,7 puntos porcentuales y la total en 2,1 puntos (gráfico 2.13). Esto equivale a un 17,9% de pobreza total y un 5,7% de pobreza extrema.

El cuarto escenario imputa a todas las personas de entre 18 y 40 años de edad que tienen educación secundaria incompleta, el ingreso promedio de un graduado de secundaria académica (también excluye a quienes no tienen educación o cursaron solo la enseñanza primaria). En este caso la pobreza extrema disminuye en 0,4 puntos porcentuales y la no extrema en 1,2 puntos, para una pobreza total del 19,1%. Aquí es más significativo el impacto sobre la pobreza no extrema,

pues muchos individuos están cerca de la línea de pobreza total (o muchos ya la superan, aunque son vulnerables), pues se trata de una población relativamente joven y con escolaridades intermedias. Es probable que para la política social sea más sencillo apoyar a este grupo en la ampliación de sus capacidades, a través de programas que eleven su calificación y le permitan acceder a empleos mejor remunerados.

Estos resultados muestran que los errores cometidos en la década de los ochenta, al reducir la inversión en educación y, por ende, las coberturas educativas, especialmente en secundaria, aún repercuten en el bienestar de la población. Buena parte de las personas más afectadas en aquel momento son las que actualmente viven en la pobreza y tienen dificultades para encontrar un empleo de calidad, debido a su baja calificación.

Jóvenes enfrentan diversas formas de exclusión socioeconómica

Las últimas ediciones de este Informe han documentado la problemática de los jóvenes que no estudian ni trabajan, conocidos como “ninis”. Se trata de una población que, estando en edades clave para su desarrollo, experimentan una doble exclusión, pues no tienen acceso al conocimiento ni a la posibilidad de generar un ingreso digno. Este bloqueo se potencia cuando es acompañado por bajos niveles de escolaridad y poca experiencia laboral. El Censo de Población 2011 reportó que a esa fecha en el país existían 181.439 “ninis”, un 22,4% de los jóvenes de entre 15 y 24 años.

Además de los jóvenes “nini”, hay un grupo más amplio de personas excluidas en dos vías: la social, por la no asistencia a la educación, o la económica, por estar fuera del mercado laboral. Estas condiciones no necesariamente deben ocurrir en forma simultánea para implicar vulnerabilidad social, pues existe una cantidad importante de jóvenes que, pese a estar incorporados en el mundo del trabajo, tienen bloqueada la vía social por haber sido excluidos del sistema educativo a edades muy tempranas, lo que los condena a mantener bajos niveles de escolaridad por el resto de sus vidas.

Con base en este enfoque de inclusión/exclusión social y económica, los jóvenes pueden clasificarse en cuatro grupos: i) los que solo asisten a la educación formal, ii) los que combinan el estudio y el trabajo³¹, iii) los que solo trabajan y iv) los que no estudian ni trabajan (“ninis”). Los cuadrantes del cuadro 2.9 ilustran esta clasificación.

Los grupos que “solo trabajan” y los “ninis” aglutinan a los jóvenes que sufren alguna forma de exclusión y la mayor vulnerabilidad social. El primero tiene bloqueada la vía social y, en general, trabaja en condiciones precarias. El segundo vive la ya mencionada doble exclusión y tiene mayor rezago que cualquier otro grupo, por lo que constituye el “núcleo duro” de este fenómeno, aunque no representa a la mayoría de los jóvenes excluidos.

CUADRO 2.9

Clasificación de los jóvenes de 15 a 24 años, según condición de estudio y trabajo. 2013

Inserción laboral	Solo trabaja 22,9%	Estudia y trabaja 12,8%
	No trabaja ni estudia “nini” 18,3%	Solo estudia 46,0%
Inclusión educativa		

Fuente: Mazzei, 2014, con datos de la Enaho 2013, del INEC.

En el grupo que solo trabaja es posible reconocer un subgrupo que asiste a modalidades de educación no regular y que, por tanto, presentan menos rezago que los que no estudian. Entre los “ninis” hay un subgrupo formado por las personas que realizan exclusivamente trabajo doméstico no remunerado. Estas categorías tienen marcadas diferencias según el sexo y la edad: los jóvenes que solo trabajan son mayoritariamente hombres y los que trabajan sin remuneración, mujeres. Al hacer esta desagregación, los jóvenes excluidos se distribuyen de manera distinta: el número de “ninis” se reduce a un 12,9%, aparece el grupo de las mujeres dedicadas exclusivamente al trabajo doméstico no remunerado, que representa un 5,4%, el 16,5% corresponde a jóvenes que solo trabajan y un 6,4% a personas que comparten esta condición pero además poseen estudios no formales.

La distribución es más desfavorable en la zona rural, donde un 47,3% de los jóvenes sufre exclusión socioeconómica, en contraste con un 37,2% en la zona urbana. Esta diferencia se explica por el mayor peso relativo de dos grupos: las mujeres dedicadas a labores no remuneradas y los que solo trabajan y carecen de estudios no formales.

Los “ninis” y las mujeres dedicadas al hogar presentan las características más negativas: tienen menor escolaridad, sus ingresos son escasos y no están asegurados. Los jóvenes que solo

trabajan también tienen elevados porcentajes de no aseguramiento (casi uno de cada tres), lo que refleja la precariedad de sus condiciones laborales. Tal como señaló el Decimonoveno Informe, la desventaja que enfrentan los jóvenes al insertarse en el mercado de trabajo se explica principalmente por la falta de experiencia y los pocos años de escolaridad, que se traducen en bajas remuneraciones y un menor reconocimiento de sus derechos laborales (Mazzei, 2014).

La edad y la convivencia en pareja determinan la exclusión de los jóvenes

El estado conyugal sobresale como una característica relevante entre los jóvenes excluidos, pues vivir en pareja se convierte en un predictor de exclusión. El 72% de las mujeres dedicadas al hogar vive en pareja, frente a un 22% de los jóvenes que solo trabajan (gráfico 2.14). Un estudio realizado por el Unfpa (2014) corrobora que las adolescentes (mujeres entre 12 y 19 años) que viven en pareja tienen como factor asociado condiciones socioeconómicas desfavorables, entre ellas un bajo nivel educativo, mal estado de la vivienda y hacinamiento, que empeoran cuando son madres. Del embarazo adolescente se derivan consecuencias como mayores índices de desescolarización o rezago escolar, menores niveles de calificación laboral, además de las implicaciones personales y psicológicas de enfrentarse a una

nueva etapa para la que muchas no están preparadas. Estos hallazgos confirman el ciclo que viven estas mujeres, que provienen de situaciones de vulnerabilidad, las cuales luego reproducen.

Con el fin de complementar el análisis descriptivo antes presentado, se estimaron dos regresiones logísticas³² para conocer en qué medida ciertos factores inciden en la condición de los jóvenes excluidos. A partir de la información disponible, se consideraron seis factores: el sexo, la edad (15 a 17 años y 18 a 24 años), el estado civil (casado o en unión libre y soltero o separado), la zona de residencia (urbana o rural) y el estado de la vivienda (deficiente o inaceptable y aceptable u óptimo). Las variables se recodificaron de forma dicotómica (solo pueden tomar dos valores).

La primera regresión se aplicó a la condición de ser excluido o no, es decir, de pertenecer a las categorías de jóvenes que solo trabajan o que no trabajan ni estudian. Los resultados muestran que el principal factor asociado es vivir en pareja³³. Un joven involucrado en una relación conyugal tiene seis veces más riesgo de estar excluido que uno que no vive en pareja. El segundo factor es formar parte del grupo de 18 a 24 años, que implica un riesgo 4,6 veces mayor que el de los adolescentes de 15 a 17 años. En menor medida, residir en la zona rural o en una vivienda en

CUADRO 2.10

Modelos de regresión logística de los binomios excluido/no excluido y solo trabaja/"nini"

Factores y resultados de la regresión	Riesgo de ser excluido	Riesgo de ser "nini"
Factores explicativos		
Sexo (mujer)	0,6	3,5
Edad (18 a 24 años)	4,6	0,3
Zona (rural)	1,5	
Estado civil (casado o en unión libre)	6,3	0,3
Estado vivienda (deficiente o inaceptable)	2,0	1,4
Sexo y estado civil (mujeres que viven en pareja)		10,4
Estadísticos de ajuste		
R ² de Nagelkerke (porcentaje de varianza explicada)	27,1	29,0
Porcentaje global de clasificación	69,5	70,6
Significancia de prueba de Hosmer y Lemeshow	0,66	0,259

Fuente: Mazzei, 2014, con datos de la Enaho, del INEC.

mal estado aumenta el riesgo de ser excluido. Por otro lado, ser mujer lo disminuye en un 40% (cuadro 2.10).

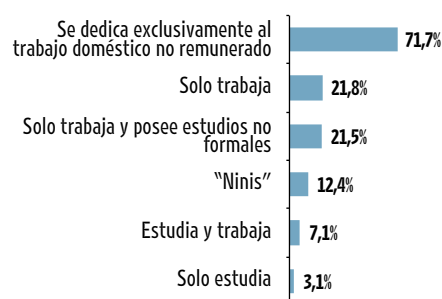
La segunda regresión intentó diferenciar los factores que determinan la pertenencia a un grupo excluido y no al otro, es decir, estar en la condición de "solo trabaja" o ser "nini"³⁴. Vivir en pareja disminuye el riesgo de ser "nini", al igual que tener entre 18 y 24 años. Sin embargo, la interacción entre ser mujer y vivir en pareja aumenta en diez veces el riesgo, lo que es consistente con la gran cantidad de mujeres que realizan trabajo no remunerado en sus hogares.

Al ser consultados por medio de las encuestas de hogares, el 54% de los jóvenes que no estudian manifiesta que no asiste a la educación regular por motivos que se clasifican como "de fuerza mayor": necesitan trabajar, no tienen suficiente dinero, se dedican a oficios domésticos o labores de cuidado, o bien padecen alguna discapacidad. En el caso de las mujeres que realizan trabajo no remunerado en sus hogares, este motivo alcanza al 82%, pues su misma condición (muchas son madres) se convierte en un obstáculo para asistir a la educación formal. El restante 46% de los jóvenes puede decirse que no estudia por decisión propia, pues aducen que no les interesa o les cuesta la educación formal, o bien que prefieren dedicarse a otras actividades.

Estos hallazgos aportan elementos relevantes para el diseño de la política pública dirigida a las y los jóvenes. La existencia de distintas formas de exclusión socioeconómica, con realidades muy complejas, obliga a diferenciar los programas sociales, pues en algunos casos se requieren incentivos para estudiar o despertar el interés en la educación, en otros es preciso generar empleos de calidad, en los que se respeten los derechos laborales. También se necesitan programas de apoyo a los jóvenes que han conformado nuevos hogares, ya sea por decisión propia o por razones de fuerza mayor como el embarazo adolescente o la violencia intrafamiliar, de manera que vivir en pareja no sea un factor determinante de la exclusión (Mazzei, 2014).

GRAFICO 2.14

Porcentaje de jóvenes que viven en pareja, según condición de estudio y trabajo. 2013



Fuente: Mazzei, 2014, con datos de la Enaho, del INEC.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EXCLUSIÓN SOCIOECONÓMICA DE LOS JÓVENES, véase Mazzei, 2014, en www.estadonacion.or.cr

Personas con discapacidad enfrentan mayores problemas de inserción laboral

Una aspiración básica del desarrollo humano es el acceso de todas las personas a un conjunto de derechos que les permitan interactuar y participar

de la vida en sociedad, sin exclusiones por motivos como sexo, etnia, edad, lugar de nacimiento, orientación sexual o discapacidad, entre otros. Si bien hoy existe mayor conciencia sobre la importancia de garantizar la igualdad de oportunidades para la inserción laboral de las personas con discapacidad (PNUD y MTSS, 2012), también es cierto que esta población enfrenta grandes problemas de calidad del empleo, paridad de las remuneraciones y acceso a mejores opciones laborales y salariales.

Los datos del Censo de Población 2011 y de las encuestas de hogares posteriores muestran que un porcentaje muy elevado de personas con discapacidad en edad de trabajar se encuentra fuera de la fuerza de trabajo. Esto podría deberse a factores como el desánimo al buscar empleo, por la condición misma de la persona o porque la discriminación o la falta de acceso a una educación de calidad terminan por desalentar cualquier aspiración. Esta, sin embargo, es tan solo una dimensión del mapa laboral de las personas con discapacidad. Existen otros factores que inciden en la calidad del trabajo de aquellos que ya se encuentran ocupados.

Ediciones anteriores de este Informe han analizado aspectos relacionados con las condiciones de vida y el acceso a servicios públicos de esta población. En esta oportunidad se profundiza en su actividad laboral, a partir de un enfoque amplio que contempla varias dimensiones: desempleo, calidad del trabajo, cumplimiento de garantías laborales y remuneraciones.

A manera de nota metodológica, es importante señalar que el porcentaje de población con discapacidad que se calcula con datos de la Enaho es cerca de la mitad del estimado con el Censo de Población de 2011. No obstante, la información social y laboral recopilada por la Encuesta es más rica que la del Censo, por lo que el análisis de esta sección se basa en esa fuente. Además cabe reiterar lo expuesto en el Decimosexto Informe, en cuanto a las limitaciones que tiene el país para cuantificar a la población con

discapacidad, debido a que ni siquiera las instituciones creadas para su atención cuentan con instrumentos que sistematicen y registren adecuadamente a este grupo. Esos datos resultan claves a la luz de la avanzada transición demográfica que vive Costa Rica³⁵.

Dos de cada tres personas con discapacidad están fuera del mercado de trabajo

Según datos de la Enaho 2013, al desagregar la condición de actividad laboral de las personas con discapacidad entre 15 y 64 años se observa que solo un 28,5% es ocupado frecuente, en contraste con el 58,3% en el mismo grupo etario de la población sin discapacidad. Además, dos de cada tres personas con discapacidad se encuentran fuera de la fuerza de trabajo, mientras que en el resto de la población la proporción es de 33%. Por lo tanto, más del 65% de las personas con discapacidad no trabaja, no está activamente buscando empleo ni tiene planeado hacerlo, debido a obligaciones familiares o porque no desea laborar de forma remunerada (cuadro 2.11).

Además de la menor inserción y la inestabilidad laboral de las personas con discapacidad, aquellas que trabajan lo hacen en jornadas más cortas, que lógicamente inciden en sus ingresos por ese concepto. El 60% de ellas trabaja jornadas completas (cuarenta

o más horas) y el 21% menos de veinte horas. En contraste, cerca del 74% de las personas sin discapacidad labora jornadas completas.

Los indicadores de calidad del empleo reflejan inconformidad. El porcentaje de trabajadores que desean cambiar de empleo es de 26% entre las personas sin discapacidad y sube al 33% entre los que tienen discapacidad. Además, un 27% de estos últimos reporta inestabilidad (actividades solo por temporada, por un tiempo determinado o trabajo ocasional).

Las personas con discapacidad tienden a estar desempleadas por más tiempo. Entre ellas, el 64% de quienes buscan trabajo lo ha hecho por más de tres meses; para el grupo contraparte la proporción es del 50%. La edad (24,7%) y la falta de fuentes de empleo (27%) son los principales factores que inciden en esta situación, según la Enaho 2013.

Otro aspecto que llama la atención en los desempleados con discapacidad es el motivo de la renuncia a su último trabajo. Si bien la finalización de un trabajo ocasional y el cierre o quiebra del negocio representan el 50% de las razones para tal decisión, hay un 10% que obedece a la falta de capital. Este hecho, que apenas llega al 1% en la población sin discapacidad, podría reflejar una alta vocación emprendedora de las personas con discapacidad, que se ve truncada por la dificultad de acceder

CUADRO 2.11

Personas de 15 a 64 años, por condición de discapacidad, según condición de actividad. 2013 (porcentajes)

Condición de actividad	Sin discapacidad	Con discapacidad
Ocupado frecuente	58,3	28,5
Ocupado ocasional	3,0	3,0
Desempleado con experiencia	4,8	2,8
Desempleado sin experiencia	1,0	0,1
Desalentado	0,8	1,0
Disponibile de inmediato	3,9	4,2
Disponibile en otra época	0,3	0,2
Fuera de la fuerza de trabajo	27,9	60,2
Total	100,0	100,0

Fuente: Pacheco, 2014c, con datos de la Enaho, del INEC.

a recursos crediticios para llevar a cabo sus iniciativas (Pacheco, 2014c).

Por último, es importante hacer notar los altos niveles de incumplimiento de sus garantías laborales que sufre esta población. El cuadro 2.12 muestra que, con respecto a sus pares no discapacitados y de forma persistente, los asalariados con discapacidad sufren un menor acatamiento, con la sola excepción del seguro social. En el resto de derechos considerados las mayores brechas se dan en los rubros de vacaciones, riesgos del trabajo y el pago por enfermedad, que difieren en más de diez puntos porcentuales entre ambos grupos. El mayor incumplimiento se presenta en el pago de horas extra, garantía de la que disfruta menos de la mitad de los trabajadores con discapacidad.

Mayoría de los trabajadores con discapacidad se desempeña en empleos de baja calificación

Por ramas de actividad, las personas ocupadas con discapacidad se concentran principalmente en el comercio (15,7%) y la agricultura (14,5%), seguidas por las actividades administrativas y la industria manufacturera, con un 8% cada una. Un caso exitoso de inserción en el sector servicios es la iniciativa de generación de oportunidades laborales para personas con discapacidad desarrollada por Coopesuperación R.L. (recuadro 2.3).

Las diferencias son más evidentes desde el punto de vista de las ocupaciones. Así, mientras uno de cada cuatro trabajadores sin discapacidad tiene un puesto profesional (gerente o director, profesional o científico), entre las personas con discapacidad la proporción es de uno de cada siete. Las ocupaciones de menor calificación (agricultores, operarios, ocupaciones elementales, operadores) absorben al 55% de los trabajadores con discapacidad (45,1% en el grupo sin discapacidad).

Más de un tercio de los trabajadores con discapacidad está en ocupaciones elementales, la categoría de más baja calificación. A ellos se suma un 25,1% de empleados en actividades de apoyo

CUADRO 2.12

Cumplimiento de garantías laborales en las personas asalariadas, por condición de discapacidad. 2013 (porcentajes)

Garantía laboral ^{a/}	Sin discapacidad	Con discapacidad
Seguro de salud	85,2	84,9
Seguro de pensiones	77,5	68,0
Aguinaldo	82,2	71,8
Pago por enfermedad	72,0	60,1
Vacaciones pagas	75,0	62,4
Riesgos del trabajo	70,6	59,9
Pago de horas extra	57,2	47,2

a/ Con excepción del seguro de salud, todas las garantías analizadas presentan diferencias estadísticamente significativas entre ambos grupos, con base en los resultados obtenidos en las pruebas t de diferencia de medias.

Fuente: Pacheco, 2014c, con datos de la Enaho, del INEC.

RECUADRO 2.3

Coopesuperación R.L.: un modelo de generación de empleo para personas con discapacidad

La Cooperativa Autogestionaria de Personas con Discapacidad Física Permanente, Coopesuperación R.L., se fundó en el año 2008, con el objetivo de apoyar a la población que, por razones de discapacidad, tiene dificultades para insertarse en el mercado laboral en empleos de calidad, tanto en el sector público como en el privado.

A nivel latinoamericano, Coopesuperación R.L. es un modelo de emprendimiento exitoso, que demuestra el potencial de las personas con discapacidad para desempeñarse en el mundo del trabajo. La Cooperativa negoció con el ICE un convenio para prestar servicios de atención telefónica que, a la vez, le ayuda a esa institución a cumplir con el mandato de la Ley 7600, en el sentido de que un 5% de sus empleados deben ser personas con discapacidad.

Coopesuperación R.L. brinda servicios de atención a clientes de telefonía celular y fija del ICE, a través de los centros de llamadas 1115 y 1193, que son operados en su totalidad por personas con discapacidades físicas permanentes. En la actualidad cuenta con 44 asociados y

una fuerza de trabajo de 37 agentes de servicio telefónico.

En enero de 2014 se alcanzó y sobrepasó la meta de 70.000 llamadas atendidas en el marco de este convenio, que está por cumplir cinco años. Próximamente se espera renovarlo, a fin de permitir la prestación del servicio en zonas donde las personas con discapacidad tienen pocas oportunidades laborales, como por ejemplo Pérez Zeledón. Aún hay margen para ampliar la contratación de este sector, ya que el personal actual representa alrededor de un 3% de la planilla del ICE.

Por otra parte, en marzo del 2014 Coopesuperación R.L. y el Sistema de Banca para el Desarrollo suscribieron un crédito por 82,5 millones de colones para el fortalecimiento patrimonial de la Cooperativa, que de este modo se convirtió en la primera beneficiaria del Sistema. Con ese dinero se planea efectuar una reestructuración financiera que le permita a la organización diversificar la atención hacia negocios similares y, de este modo, beneficiar a más personas con discapacidad.

Fuente: Elaboración propia con base en Pacheco, 2014c.

administrativo o en ventas. Por el contrario, solo un 5,4% desempeña puestos “profesionales o científicos” (la mitad de lo que registra la población sin discapacidad). Las brechas en el logro educativo podrían explicar el sesgo. Por ejemplo, la escolaridad promedio de los ocupados sin discapacidad es de 9,1 años, frente a solo 6,2 años de sus pares con discapacidad. Adicionalmente, un 25% de los trabajadores con discapacidad tiene menos de tres años de educación.

Por su parte, los trabajadores por cuenta propia tienen un peso relativo mayor entre las personas con discapacidad. Una de cada cuatro se considera independiente, versus uno de cada seis en el grupo sin discapacidad. Esto implica que su participación como asalariados es cerca de seis puntos porcentuales inferior a la de los demás ocupados.

En cuanto a las remuneraciones, en 2013 el salario mensual promedio de los trabajadores con discapacidad fue de 280.141 colones, cifra que es un 30% menor a la reportada para las personas sin discapacidad. Cuando se considera la mediana salarial (es decir, el valor que divide la distribución de las remuneraciones justo por la mitad), la brecha se reduce notablemente (16,5%)³⁶.

En el caso de los trabajadores independientes, que como se dijo tienen un peso significativo en la población con discapacidad, los datos de la Enaho muestran que en 2013 su ingreso laboral bruto fue de 196.820 colones al mes, cerca de un 35% menos que el de las personas sin discapacidad (305.960 colones). Al considerar los ingresos medianos la brecha más bien se expande, al punto de que el ingreso de las personas sin discapacidad es dos veces superior (75.000 versus 150.000 colones). Esta diferencia podría deberse al tipo de trabajo independiente que desarrolla cada grupo, de acuerdo con sus destrezas y escolaridad (Pacheco, 2014c).

Es importante tener presente que, si bien existe una diferencia salarial sistemática en contra de la población discapacitada, esa brecha no se puede imputar de manera exclusiva a la condición física o mental de

estas personas. Otros factores, como el sexo y el lugar de residencia, también podrían contribuir a esa situación. Asimismo la falta de acceso a educación de calidad podría gestar procesos de discriminación indirecta, con consecuencias igualmente nocivas sobre las oportunidades laborales y los salarios de los trabajadores con discapacidad.

Un último punto por considerar es el pago del salario mínimo. Cerca de un 38,7% de los asalariados con discapacidad no percibe el salario mínimo *minimorum* por hora establecido por el MTSS, en contraste con un 32,1% de los trabajadores sin discapacidad. A lo interno del grupo que no recibe la remuneración mínima, el salario por hora mediano de los que tienen una limitación física o mental es cerca de un 5% menor que el de aquellos que no tienen esa condición.

En síntesis, las personas con discapacidad tienen una baja participación laboral, pues cerca del 65% de ellas está fuera de la fuerza de trabajo. Aquellos que logran insertarse en el mercado laboral muestran las siguientes características (cifras por cada cien personas):

- 28 tienen trabajo estable.
- 21 laboran jornadas parciales, de menos de veinte horas a la semana.
- Un tercio de los que trabajan desea cambiar de empleo.
- 28 no reciben aguinaldo y 85 tienen seguro de salud.
- 30 trabajan en comercio o agricultura.
- 35 están en ocupaciones elementales, es decir, en puestos de baja calificación.
- 25 trabajan por cuenta propia.
- 38 reciben menos del salario mínimo por hora.
- 64 desempleados no habrán conseguido empleo tres meses después de iniciar su búsqueda.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE SITUACIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD,

véase Pacheco, 2014c, en www.estadonacion.or.cr

Brechas de género

Cuánto se acerca o se aleja Costa Rica de la aspiración de que mujeres y hombres, en igualdad de condiciones y oportunidades, ejerzan plenamente sus derechos humanos, materialicen su potencial, se beneficien y contribuyan al desarrollo nacional, es uno de los principales temas a los que este capítulo ha dado seguimiento sistemático durante dos décadas. Con ese propósito se ha generado un conjunto de indicadores que en distintos ámbitos han dado cuenta de persistentes brechas en contra de las mujeres, algunas de las cuales, lejos de disminuir, se han incrementado, pese a los esfuerzos realizados por el país en procura de la equidad de género.

En esta edición el capítulo profundiza en dos temas. Por un lado se examina el perfil y la evolución que han tenido en los últimos veinticinco años los hogares con jefatura femenina, que constituyen uno de los sectores sociales más vulnerables y urgidos de atención por parte del Estado. Y por otro lado se analiza la distribución del tiempo que dedican hombres y mujeres a las labores en la esfera familiar, por ser este uno de los “núcleos duros” de reproducción de desigualdades y en el que los avances son más lentos.

Sobre el primer tema hay dos hallazgos relevantes: en el período 1987-2013 los hogares con jefatura femenina se duplicaron y el perfil de las mujeres que los encabezan varió de manera sustancial, hechos que demandan cambios profundos en el modelo de atención utilizado hasta ahora. En cuanto al segundo tema, el análisis no solo confirmó la existencia de grandes brechas entre hombres y mujeres en el uso del tiempo, sino que además permitió documentar, por primera vez, las características de la producción no remunerada, a saber, que aumenta con la edad, se concentra entre los 30 y

los 70 años, y crece más rápido entre las mujeres, por ser ellas las que a edades más tempranas asumen una serie de responsabilidades asignadas socialmente.

Proporción de hogares con jefatura femenina se duplicó en los últimos veinticinco años

La estructura de los hogares costarricenses cambió notablemente en los últimos veinticinco años, y una de sus principales transformaciones es el aumento de la jefatura femenina³⁷. En 1987, de los 568.520 hogares del país, solo un 17% era encabezado por mujeres; en 2013 el porcentaje alcanzó el 36% (gráfico 2.15). Estos hogares fueron también los que mostraron mayor dinamismo, con un crecimiento anual del 6,6%, en contraste con un 2,5% de las jefaturas masculinas.

También creció la población que reside en este tipo de hogar, de un 15% en 1987, a un 33% en 2013, es decir, actualmente una de cada tres personas vive en un hogar encabezado por una mujer. El aumento se mantiene en la desagregación por zona y, dada la urbanización del país, no es de extrañar que el 70% de las jefas resida en zonas urbanas.

Otro cambio relevante en el perfil de este grupo es el descenso de los matrimonios y el consiguiente incremento de los divorcios y las uniones libres. El estado conyugal más común entre las jefas de hogar es “separada o divorciada”, en una proporción que osciló entre un 30% y un 40%³⁸ entre 1987 y 2013. En cambio, en las jefaturas masculinas predominan los “casados o en unión libre”, que representaron entre el 84% y el 93% en el mismo período.

En 2013 la mayoría de las jefas de hogar no tenía pareja (77%) y de ellas alrededor del 70% tenía hijos e hijas, lo que ratifica la condición de alta vulnerabilidad socioeconómica de estos hogares, como se analizará más adelante.

Mejor perfil de las jefas de hogar no reduce brechas, pero abre oportunidades

Junto a los cambios en la estructura de los hogares, en los últimos veinticinco años también se ha venido modificando el perfil de las mujeres que los encabezan. En primer lugar sobresale un notable avance en su nivel educativo: en 1987 el 16% de las jefas de hogar había completado la

enseñanza secundaria, y para el 2013 esa proporción se duplicó. El grupo que más creció fue el de las mujeres con educación superior, que pasaron de un 7,6% a un 20,2%.

En segundo lugar, la mejora en el perfil educativo de las jefas de hogar se refleja en el mercado laboral y marca un claro contraste con los hombres: mientras en 1987 el 25% de las jefas y el 21% de los jefes eran trabajadores calificados, es decir, tenían secundaria completa, en 2013 las proporciones eran de 43% y 34%, respectivamente. Este es un dato que conviene tener en cuenta al diseñar programas y políticas de fomento del empleo.

En tercer lugar, la participación laboral de las jefas de hogar es mayor que el promedio de todas las mujeres y además ha registrado un crecimiento notable, sobre todo en la década de 2000. En 1987 el 45% de las jefas pertenecía a la fuerza de trabajo, cifra que se mantuvo sin grandes variaciones hasta 1997, cuando aumentó al 50%. Luego siguió creciendo hasta alcanzar su máximo histórico en 2007: 58%. En los años posteriores la tasa disminuyó y en 2013 fue de 54%.

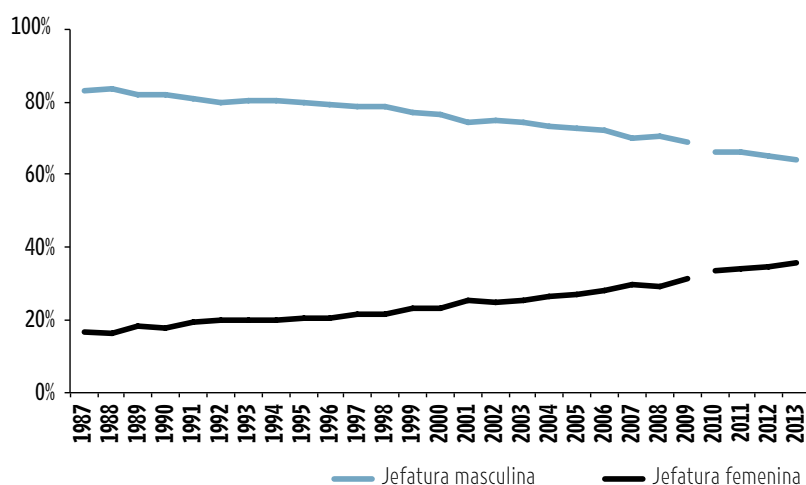
A la luz de todos estos avances, resulta paradójico que el dinamismo y la expansión de capacidades que ha venido mostrando este sector de la población no se hayan traducido en una mayor oferta de empleos de calidad, tal como indican los datos de desempleo, aseguramiento y pobreza.

Históricamente los problemas de empleo han afectado más a las mujeres que a los hombres, y esto incluye a las jefas de hogar. En 2013 la tasa de desempleo de las jefaturas masculinas fue de un 2,7%, en contraste con un 6,6% de las femeninas. El gráfico 2.16 ilustra con claridad las fuertes oscilaciones que experimentó la tasa femenina a lo largo del período analizado, así como la amplia brecha que existe entre ambos sexos. Cabe agregar que, cuando esa distancia se ha acortado, se ha debido al aumento en el desempleo masculino, más que a una disminución en el de las mujeres.

En materia de aseguramiento, el porcentaje de jefas de hogar que

GRAFICO 2.15

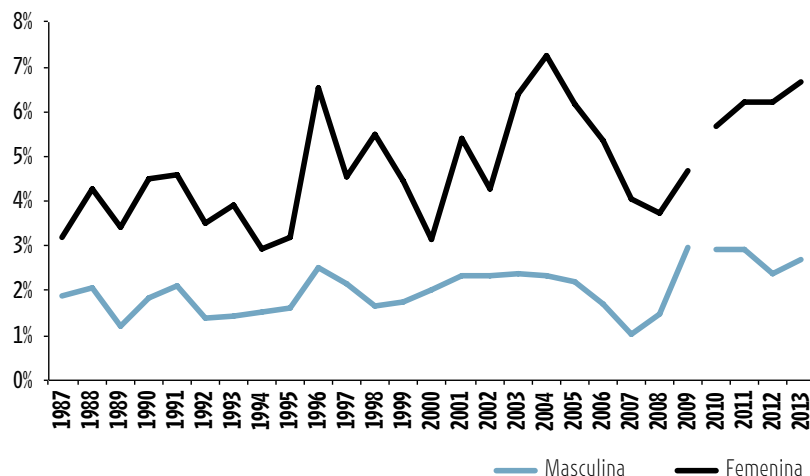
Distribución porcentual de los hogares, por sexo de la jefatura^{a/}



a/ Las cifras del período 1987-2009, que corresponden a las EHPM, no son estrictamente comparables con las de 2010-2013, que proceden de las Enaho, debido a cambios muestrales y metodológicos de esas encuestas.

Fuente: Román y Morales, 2014, con datos de las encuestas de hogares, del INEC.

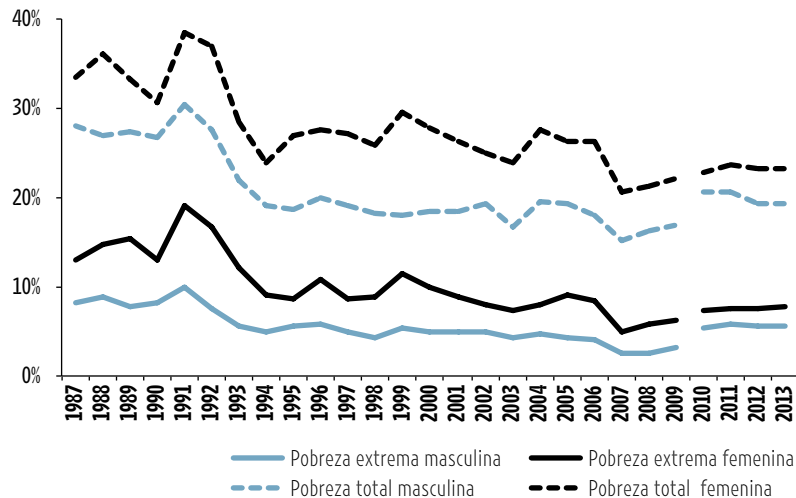
GRAFICO 2.16

Tasa de desempleo, por sexo de la jefatura del hogar^{a/}

a/ Las cifras del período 1987-2009, que corresponden a las EHPM, no son estrictamente comparables con las de 2010-2013, que proceden de las Enaho, debido a cambios muestrales y metodológicos de esas encuestas.

Fuente: Román y Morales, 2014, con datos de las encuestas de hogares, del INEC.

GRAFICO 2.17

Incidencia de la pobreza, según el sexo de la jefatura del hogar^{a/}

a/ Las cifras de 1987-2009, que corresponden a las EHPM, no son estrictamente comparables con las del período 2010-2013, que proceden de las Enaho, debido a cambios muestrales y metodológicos en esas encuestas y en las estimaciones de pobreza.

Fuente: Román y Morales, 2014, con datos de las encuestas de hogares, del INEC.

carecen de seguro de salud tuvo un leve descenso, de 14,1% en 1989, a 10,6% en 2013. Esta cifra es similar a la de los jefes no asegurados, que en la actualidad representan un 11,8%. Sin embargo, hay diferencias en las modalidades, pues el aseguramiento directo cubre al 66,4% de los hombres (de los cuales el 44,6% son asalariados)

y solo al 36,6% de las mujeres (27% asalariadas).

En 2013 las modalidades de aseguramiento de las jefas de hogar eran las siguientes: asegurada asalariada (27%), familiar de un asegurado directo (25%) y pensionada (IVM u otro régimen, contributivo o no, 22,4%). Las no aseguradas, como ya

se mencionó, representaron un 10,6%. Estos datos indican que alrededor de un 40% de estas mujeres no tendrá derecho a una pensión contributiva, ya sea porque su cobertura es indirecta (o familiar), porque están cubiertas por el Estado o porque no están aseguradas. Tal situación plantea retos importantes al sistema de seguridad social, tanto por la vulnerabilidad actual de este grupo en términos de acceso a servicios de salud, como por los desafíos que implicará su envejecimiento en las próximas décadas.

En cuanto a las pensiones, en 2013 solo el 64% de los hombres y el 34,5% de las mujeres estaban contribuyendo a algún régimen (IVM u otros). Si del total de hogares se excluye a los jefes o jefas que ya disfrutaban de una pensión (contributiva o no) se observa que el 76,2% de los hombres y el 44,5% de las mujeres son cotizantes. Dicho de otro modo, cerca de una cuarta parte de los jefes y más de la mitad de las jefas no están afiliadas a un régimen de pensiones.

Finalmente, en materia de pobreza el análisis de los últimos veinticinco años muestra varias tendencias. Por un lado, el peso relativo de las jefas entre los hogares pobres es un poco mayor que en el total de hogares. En 2013 ellas representaban el 36% de los hogares del país, pero si se desagrega por condición de pobreza las cifras ascienden al 40,1% de los hogares pobres y el 43,3% de los pobres extremos (gráfico 2.17). Asimismo, la magnitud de la pobreza es mayor en los hogares con jefas que no tienen pareja, pero sí hijos (27,1%) y menor en los de mujeres sin pareja y sin hijos (18,7%).

Es importante señalar que el porcentaje de jefas en los hogares en pobreza extrema tuvo un fuerte crecimiento entre 2005 y 2008, que se revirtió en los tres años posteriores. Este hecho podría atribuirse a la efectividad coyuntural de algunos programas sociales focalizados, cuya sostenibilidad, sin embargo, está por verse, dada la actual situación fiscal del país.

En suma, la persistencia de jefas de hogar con problemas de desempleo,

bajo aseguramiento y en situación de pobreza, deja claro que las acciones dirigidas a este sector no han logrado mejoras acordes con las capacidades y el dinamismo que ha mostrado este sector en los últimos veinticinco años, y que bien podrían ser el cimiento para generar nuevas políticas que permitan mejoras sustantivas y sostenidas en el empleo femenino.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
HOGARES CON JEFATURA FEMENINA,
véase Román y Morales, 2014, en
www.estadonacion.or.cr

Tiempo dedicado a la producción no remunerada revela amplias diferencias por sexo y edad

Las mediciones clásicas de la producción subvaloran el aporte de las mujeres a la economía, pues no consideran el trabajo no remunerado. Si este se cuantificara, se reduciría de modo significativo la brecha de género que asigna valores más bajos a la participación femenina en el mercado laboral. Históricamente, las mujeres han sido las encargadas de este tipo de labores, y esa es una de las razones que limitan su inserción en el mercado de trabajo. Sin embargo, el aumento de su nivel educativo eleva el costo de oportunidad de dedicarse a actividades que no tienen retribución económica (Jiménez, 2014). En esta sección se presentan los hallazgos de un estudio exploratorio sobre el tiempo que invierten hombres y mujeres en la producción, ya sea en el mercado laboral o en trabajo no remunerado, por edades simples. Se utilizó la metodología del proyecto mundial National Transfer Accounts (ONU, 2013) y, como fuente de información, la “Encuesta de uso del tiempo en la Gran Área Metropolitana” (EUT-GAM) del 2011.

Dada la tendencia a una mayor participación de las mujeres en la fuerza laboral, las familias llegan a diversos acuerdos para adaptar las actividades domésticas a esa nueva realidad. Pueden sustituir algunos de los bienes

y servicios producidos en el hogar (alimentos y cuidado) por bienes y servicios que se ofrecen en el mercado (comida preparada y cuidadores profesionales), o repartir las tareas entre sus miembros. Si bien en muchas familias existen estos arreglos, las mujeres aún dedican gran parte de su tiempo a la producción no remunerada y, de hecho, son las principales responsables de ella, mientras que los hombres se concentran en la producción para el mercado.

La EUT-GAM de 2011 consultó a los miembros del hogar mayores de 11 años acerca de las actividades que realizaron durante la semana anterior a la entrevista. Para llevar a cabo el análisis aquí reseñado se utilizó esa información y, siguiendo el criterio de la tercera persona³⁹, se escogieron las actividades que se consideraron producción no remunerada⁴⁰ (para más detalles, véase el Anexo Metodológico). Los hallazgos de ese ejercicio se comentan en los siguientes acápites.

Uso del tiempo: brechas entre sexos aumentan a edades tempranas y se mantienen de por vida

En este apartado se analiza el tiempo que dedican mujeres y hombres a dos categorías importantes de producción no remunerada: las tareas domésticas (como cocinar, lavar, limpiar y cocinar)

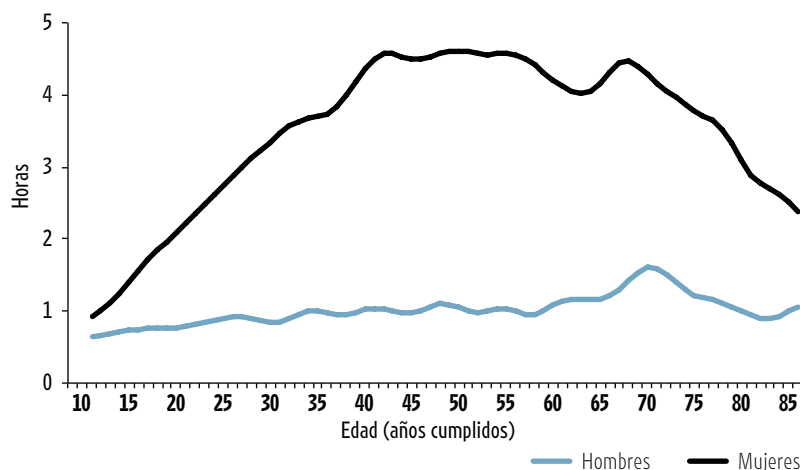
y el cuidado de personas. Luego se compara el tiempo total invertido en esas actividades y en el mercado laboral.

El gráfico 2.18 muestra el tiempo promedio dedicado a cocinar, lavar, planchar, limpiar y preparar alimentos, desagregado por sexo. Los perfiles por edad muestran una enorme brecha de género, que se amplía rápidamente a edades tempranas y se mantiene por el resto de la vida. Entre las mujeres de 20 años el tiempo invertido en esas labores es de 2 horas diarias y se incrementa hasta los 50 años, cuando alcanza poco más de 4,5 horas. La diferencia promedio entre ambos sexos es de 2,5 horas.

En cuanto a las labores de cuidado, en promedio las mujeres les dedican 42 minutos por día, y los hombres 24. Sin embargo, entre las mujeres ese tiempo aumenta con rapidez conforme se acercan a la edad reproductiva, y alcanza un máximo de 1,6 horas diarias a los 32 años (gráfico 2.19). Dado que la EUT se realizó en la Gran Área Metropolitana (GAM), es de esperar que las mujeres pospongan la maternidad. A partir de los 32 años, el tiempo invertido en estas tareas disminuye velozmente hasta los 60 años, cuando vuelve a mostrar un “pico” que podría deberse al cuidado de nietos⁴¹.

GRAFICO 2.18

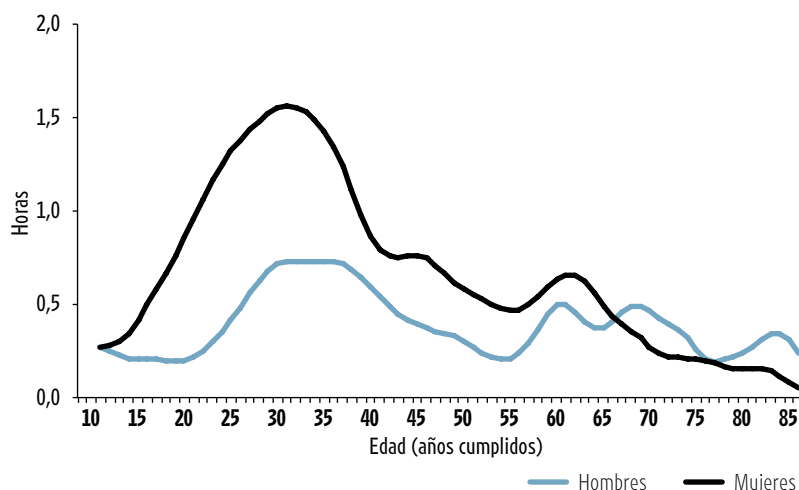
Tiempo dedicado a cocinar, lavar, planchar, limpiar y preparar alimentos, por sexo y edades simples. 2011



Fuente: Jiménez, 2014, con datos de la EUT-GAM 2011.

GRAFICO 2.19

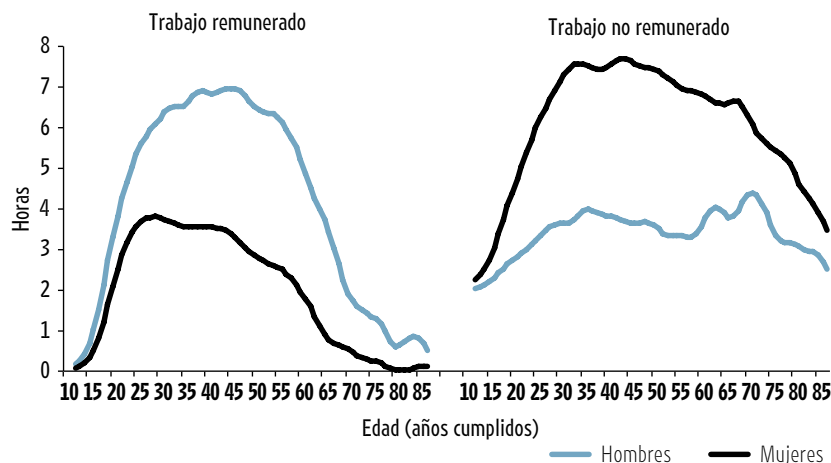
Tiempo dedicado a actividades de cuidado^{a/}, por sexo y edades simples. 2011



Fuente: Jiménez, 2014, con datos de la EUT-GAM 2011.

GRAFICO 2.20

Tiempo dedicado al mercado laboral y a la producción no remunerada, por sexo y edades simples. 2011



Fuente: Jiménez, 2014, con datos de la EUT-GAM 2011.

En el caso de los hombres, el tiempo dedicado al cuidado de otras personas se incrementa a partir de los 23 años y alcanza un máximo de 43 minutos diarios a los 36 años (gráfico 2.19), hecho que podría reflejar un aplazamiento de la paternidad.

La dedicación exclusiva al mercado laboral muestra también una amplia brecha por sexo, que comienza a los

20 años (gráfico 2.19). A los 40, los hombres destinan en promedio 7 horas diarias al trabajo remunerado, y las mujeres la mitad de ese tiempo. La diferencia aumenta a partir de los 45 años, lo que sugiere que las mujeres se retiran antes de la fuerza laboral. En las edades productivas, entre 25 y 65 años, los hombres dedican al mercado 3 horas más que las mujeres,

en promedio. De lo anterior se concluye que los primeros son los principales responsables del trabajo remunerado. Sin embargo, analizar únicamente este aspecto puede llevar a conclusiones distorsionadas, dado que se invisibiliza la producción no remunerada.

Las mujeres invierten más tiempo que los hombres en labores que no tienen retribución económica, a todas las edades (gráfico 2.20). En promedio, ellas dedican 6 horas por día a esas actividades, y ellos solo 3,5⁴². La distribución del tiempo dedicado a la producción no remunerada difiere considerablemente de la observada en el mercado laboral, dado que la primera se realiza a lo largo de la vida, mientras que en el segundo existe un retiro formal.

Aunque la producción no remunerada se incrementa con la edad para ambos sexos, la tasa de crecimiento es mayor para las mujeres; es decir, ellas asumen rápidamente el rol social de principales responsables de las tareas domésticas, mientras que los hombres lo hacen de modo más lento y sin llegar al mismo nivel. A partir de los 45 años, las mujeres comienzan a dedicar menos tiempo a labores no remuneradas, lo cual podría estar asociado a una etapa en la que ya no es tan necesario el cuidado de niños. A partir de los 60 años los hombres tienen un repunte en la distribución del tiempo dedicado a producción no remunerada, pero se requiere una mayor exploración de los datos para determinar las actividades que lo provocan.

Considerando el tiempo total destinado a algún tipo de producción, las mujeres dedican en promedio 8 horas diarias y los hombres 7,5. Esto evidencia una mayor carga global de trabajo para ellas (Jiménez, 2014).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE PRODUCCIÓN NO REMUNERADA, véase Jiménez, 2014, en www.estadonacion.or.cr

Gestión de la equidad y la integración social

Mantener y ampliar los logros en desarrollo humano demanda esfuerzos sostenidos en la aplicación de políticas públicas orientadas a promover la equidad y la integración social. Esta sección valora el desempeño del país en ese ámbito, teniendo como supuesto básico que la gestión de la equidad social es una tarea que compete tanto al aparato estatal como al mercado. Aunque este último no está llamado formalmente a garantizar mejoras en esta materia, sí está obligado a cumplir con la legislación laboral, de manera que se respeten los derechos de los trabajadores, lo cual constituye un mecanismo generador de equidad. Tanto el esfuerzo individual como el apoyo institucional son fundamentales para alcanzar el desarrollo humano y, en ese esfuerzo individual, el mercado de trabajo es clave para que las personas adquieran las capacidades básicas que les permitan obtener ingresos y llevar una vida digna.

El apoyo del Estado se materializa por medio de la inversión social, entendida como los recursos que este destina a acciones que buscan mejorar la calidad de vida de la población, ya sea ofreciendo de manera directa una serie de servicios, como educación y salud, suministrando transferencias monetarias para que las familias adquieran bienes y servicios que les ayuden a satisfacer sus necesidades más elementales, o financiando instituciones públicas encargadas de proveer bienes y servicios meritorios, a bajo costo o en forma gratuita.

Los datos del 2013 muestran un débil progreso en el respeto de los derechos de los trabajadores. Se mantiene el incumplimiento del pago del salario mínimo por hora, que afecta a uno de cada tres ocupados (395.295 personas). Los más perjudicados siguen siendo los residentes rurales y de las regiones Brunca, Huetar Atlántica y Huetar Norte, así como la población migrante y las mujeres. Además, no recibe este derecho laboral un 42,5% de las personas asalariadas que viven en pobreza extrema y el 55,8% de los pobres totales.

Para este Informe se estimaron escenarios de incumplimiento de varios derechos laborales, y se determinó que un 6,7% de los trabajadores asalariados no goza de una sola garantía (102.380 personas), un 3,3% no tiene garantías ni recibe el salario mínimo (50.864 personas) y aproximadamente un 1,3% presenta la triple condición de incumplimiento, al no recibir ninguna garantía laboral, ni el pago del salario mínimo y además trabajar jornadas no apropiadas (subempleo o sobrecarga). La posibilidad de pertenecer a alguno de estos grupos se eleva si la persona está en condición de pobreza, sobre todo extrema, tiene menos de 25 años, es migrante y labora en agricultura, construcción o servicio doméstico.

En el ámbito estatal, los resultados de 2013 indican que la inversión social pública mantuvo su expansión y logró compensar la contracción observada en 2011. No obstante, la situación fiscal del país sugiere que cada vez será más difícil sostener esa tendencia. La inversión educativa se recuperó, no así la destinada a la salud, cuyo comportamiento refleja los problemas financieros de la CCSS, aunque al menos dejó de caer. De esta forma, la inversión real en los programas universales apenas recuperó las cifras por persona registradas en el 2010. Los programas de protección y seguridad social aumentaron, principalmente por las pensiones contributivas, ya que el régimen de IVM sigue mostrando una expansión preocupante desde el punto de vista de su sostenibilidad financiera, provocada también por las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional. La inversión en programas selectivos volvió a crecer en términos per cápita, pero permaneció por debajo de los niveles del 2010; además, la recuperación no fue generalizada, como tampoco lo han sido los episodios de contracción.

En esta edición del capítulo se analiza la distribución de los beneficiarios de los principales programas sociales selectivos (PSS) financiados por el Fodesaf y que, por su escala, son visibles en las encuestas de hogares. Los resultados muestran que los PSS

son progresivos absolutos, pues sus beneficiarios se concentran en los hogares de menores ingresos, aunque hay una proporción no despreciable entre los grupos de ingresos medios y altos. Esto significa que existe un margen para mejorar su focalización (Trejos, 2014). Las pensiones no contributivas y el aseguramiento por cuenta del Estado son los mejor enfocados. Todos los PSS que transfieren dinero a los hogares son progresivos y logran reducir la desigualdad medida con el coeficiente de Gini (en 1,4 puntos porcentuales). El impacto es mayor en la pobreza total (-2,5 puntos). No obstante, la comparación de los datos del último cuatrienio revela que en 2013 hubo cierta pérdida de eficiencia de estos programas en la reducción de la pobreza.

Gestión del mercado de trabajo

Este apartado analiza el desempeño del mercado laboral desde la óptica de las brechas, tanto en el acceso (desempleo) como en la calidad del empleo (cumplimiento de garantías). El Decimonoveno Informe reportó que en 2012 solo un 39% de las personas asalariadas disfrutaba de todos sus derechos laborales, mientras que a un 7% no se le cumplía ninguno. Algunos grupos son más vulnerables a este incumplimiento: los agricultores, las trabajadoras domésticas, los jóvenes, los migrantes y los residentes rurales y de regiones periféricas.

En esta entrega se incorporan otras dimensiones relacionadas con el empleo digno, tales como la remuneración justa y la carga de trabajo. Para ello se da seguimiento al pago del salario mínimo y a la observancia de las garantías laborales establecidas por ley, se describen las jornadas laborales de los asalariados y se analizan las oportunidades de empleo de distintos grupos sociales (para más detalles consúltese el Anexo Metodológico).

Trabajadores tienen problemas para acceder a empleos que respeten sus garantías

Según la Enaho, en 2013 la tasa de desempleo abierto fue de un

8,5% de la fuerza de trabajo, con un incremento de 0,7 puntos porcentuales con respecto al año anterior. Esto significa que cerca de 19.000 personas adicionales buscaron empleo, pero no lo consiguieron. Prevalecen amplias brechas –estadísticamente significativas– por sexo, edad y condición migratoria (cuadro 2.13). De los grupos considerados, las tasas más elevadas siguen siendo las de las mujeres y los jóvenes menores de 25 años. Entre estos últimos la tasa de desempleo aumentó en relación con el 2012.

Con respecto al salario mínimo, los datos del 2013 revelan que un 32,3% de los trabajadores asalariados, que equivale a 395.295 personas, no lo recibe. Los grupos más afectados son las mujeres, los residentes de la zona rural y de las regiones Brunca, Huetar Atlántica y Huetar Norte, así como las personas inmigrantes.

Un aspecto relevante es la (esperada) relación entre pobreza y pago del salario mínimo. Un 42,5% de los asalariados que viven en pobreza extrema y el 55,8% de los pobres totales no reciben la remuneración mínima establecida por ley. Como se analizó en la segunda parte de este capítulo, la plena observancia de este mandato constituye una herramienta de gran potencial redistributivo, pues ayuda a atenuar la desigualdad en la distribución del ingreso.

En cuanto al cumplimiento de las garantías laborales⁴³, los datos de 2013 no muestran cambios sustanciales en relación con lo reportado en las dos ediciones anteriores de este Informe, salvo en el caso del seguro de salud, que tuvo un aumento con respecto al 2012. En general, el patrón se repitió: el seguro de salud y el aguinaldo superaron el 80% de cumplimiento, en tanto que el pago de horas extra siguió siendo el derecho menos respetado.

En lo que concierne a las jornadas laborales, se determinó que un 25,6% de los trabajadores asalariados (391.507 personas) trabajan menos de 40 horas a la semana y un 6,2% (94.446 personas) tiene jornadas mayores a 72 horas por semana.

CUADRO 2.13

Tasas de desempleo, según características de las personas. 2013

Características	Tasa de desempleo
Total del país	8,5
Zona de residencia	
Urbano	8,2
Rural	9,0
Sexo ^{a/}	
Hombres	7,0
Mujeres	10,8
Condición de discapacidad	
Sin discapacidad	8,5
Con discapacidad	8,2
Grupo etario ^{a/}	
15 a 24 años	19,7
25 a 44 años	7,3
45 años y más	4,5
Condición migratoria ^{a/}	
No inmigrante	8,3
Inmigrante	10,2

a/ Estas variables muestran diferencias estadísticamente significativas en las tasas de desempleo, según los resultados obtenidos en las pruebas t de diferencia de medias.

Fuente: Pacheco, 2014d, con datos de la Enaho 2013, del INEC.

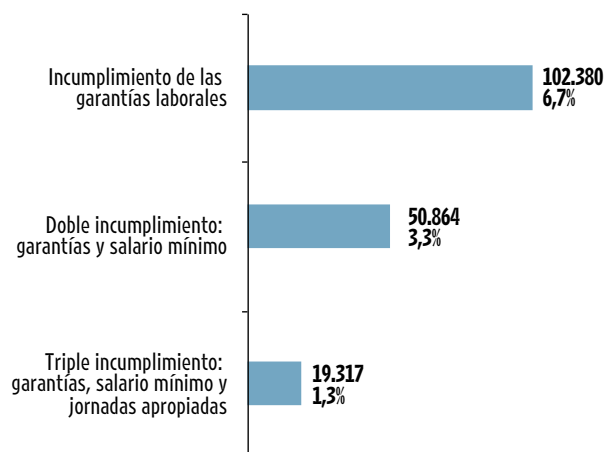
Como complemento de este análisis, se realizaron estimaciones para una serie de escenarios que combinan distintos tipos de incumplimiento de garantías (gráfico 2.21). Los resultados indican que un 6,7% de los trabajadores no goza de un solo derecho laboral, cifra que equivale a 102.380 personas. Este número, si bien elevado, representa casi 5.000 asalariados menos que los reportados en el Decimonoveno Informe. Adicionalmente, 50.864 personas no tienen garantías laborales ni reciben el salario mínimo. Y por último, hay 19.317 personas (1,3% de los asalariados) que sufren una triple condición de incumplimiento, pues carecen de garantías laborales, no reciben el salario mínimo ni trabajan en jornadas apropiadas (Pacheco, 2014d).

Pobres extremos, jóvenes e inmigrantes sufren mayor incumplimiento de garantías

El perfil de los trabajadores a quienes no se les cumplen sus derechos, según los escenarios descritos en el apartado anterior, tiende a ser relativamente coincidente entre ellos (cuadro 2.14). La posibilidad de ubicarse en cualquiera de los tres escenarios se eleva si la persona está en condición de pobreza, sobre todo extrema, tiene menos de 25 años,

GRÁFICO 2.21

Personas asalariadas y porcentaje que representan en escenarios de incumplimiento de derechos laborales. 2013



Fuente: Pacheco, 2014d, con datos de la Enaho 2013, del INEC.

es inmigrante y labora en agricultura, construcción o servicio doméstico.

En efecto, un tercio de los trabajadores en pobreza extrema es víctima de un incumplimiento total de sus garantías. Entre los que laboran en construcción la proporción triplica el promedio nacional, en tanto que los ocupados en agricultura y servicio doméstico, así como los inmigrantes y los jóvenes, duplican ese promedio.

En la situación de doble incumplimiento (sin ninguna garantía laboral y salarios por debajo del mínimo) están principalmente los pobres extremos, uno de cada diez. Las servidoras domésticas tienen porcentajes que triplican el promedio nacional; los agricultores, los jóvenes, los inmigrantes y los obreros de construcción lo duplican.

En la triple condición de incumplimiento (sin garantías laborales, salarios por debajo del mínimo y con jornadas inapropiadas) están, nuevamente, los pobres extremos,

uno de cada seis trabajadores. Las servidoras domésticas y los pobres no extremos triplican el promedio nacional, mientras que los agricultores y los jóvenes lo duplican.

Estos resultados evidencian fuertes debilidades en el mercado laboral. Por un lado, para un sector de la fuerza de trabajo es cada vez más difícil encontrar un empleo, sobre todo si la persona es poco calificada, tal como reflejan las altas tasas de desempleo que se mantienen desde 2009. Por otro lado, a muchas personas tener un empleo no les asegura ingresos suficientes para vivir dignamente, ni tampoco el disfrute de derechos básicos reconocidos por ley. Las características de los trabajadores más afectados por el incumplimiento de garantías muestran una relación directa entre precariedad laboral, pobreza y exclusión social. De ahí la importancia de mejorar las condiciones laborales de muchos trabajadores, como un medio para contribuir a la equidad social y a una mejor distribución del ingreso.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE CUMPLIMIENTO DE GARANTÍAS LABORALES, véase Pacheco, 2014d, en www.estadonacion.or.cr

Gestión desde el Estado

Para valorar la gestión de la equidad desde el ámbito estatal 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 población. En esta sección se estudia el comportamiento de la ISP en el largo plazo. Luego se afina la medición de la última década, desagregando por tipo de programa y función social. Posteriormente se analizan los principales programas sociales selectivos que reciben financiamiento del Fodesaf y que realizan transferencias monetarias a los hogares, para conocer sus características en términos de cobertura, filtraciones, progresividad y capacidad redistributiva.

CUADRO 2.14

Incumplimiento de derechos laborales, por tipo de incumplimiento, según características seleccionadas. 2013
(porcentajes con respecto a las personas asalariadas en cada grupo)

Características	Incumplimiento de todas las garantías laborales	Incumplimiento de garantías y salario por debajo del mínimo	Incumplimiento de garantías, salario por debajo del mínimo y jornadas inapropiadas
Zona urbana	5,0	2,4	0,8
Zona rural	10,1	5,3	2,3
Hombres	7,8	3,4	1,0
Mujeres	5,1	3,2	1,7
Con discapacidad	11,2	3,0	0,9
En pobreza extrema	31,8	11,0	7,8
En pobreza total	16,4	8,9	3,9
No pobres	5,2	2,6	0,9
Inmigrantes	12,5	6,6	2,1
Agricultura y ganadería	13,8	6,8	2,7
Construcción	22,1	6,4	1,5
Transporte y almacenamiento	8,4	5,0	1,4
Actividades de alojamiento	8,6	4,6	2,0
Actividades artísticas o entretenimiento	11,3	3,2	1,9
Hogares que contratan servicio doméstico	13,1	8,6	4,2
De 15 a 24 años de edad	12,4	6,7	2,7
De 25 a 44 años de edad	6,0	2,8	1,0
De 45 años y más	4,5	2,3	0,8
Total del país	6,7	3,3	1,3

Fuente: Pacheco, 2014d, con datos de la Enaho 2013, del INEC.

Expansión real de la inversión social en 2013, pese al elevado déficit fiscal

Si se toma el “dato grueso” de la ISP, es decir, la cifra que genera la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) del Ministerio de Hacienda para el conjunto del sector público consolidado, se observa que durante el 2013 la ISP logró revertir, y superar, la contracción sufrida en los dos primeros años de la presente década (gráfico 2.22). El incremento acumulado durante el período 2010-2013 alcanza el 7,9% real, lo cual sin duda resulta notable (Trejos, 2014).

Si bien la ISP total se ha incrementado en forma sostenida desde inicios de la década de los noventa, es claro que el mayor dinamismo se dio entre 2006 y 2009. En esos cuatro años creció un 23% (5,7% promedio anual). La inversión social de 2013 duplicó, en términos reales, la existente en 1980.

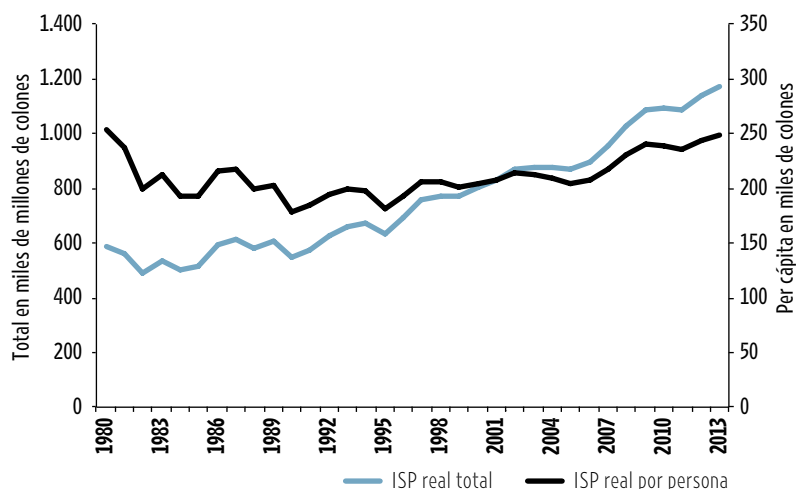
Si se considera el crecimiento de la población, la ISP per cápita del 2013 resultó un 3,3% mayor que la reportada para 2009. En términos acumulados, aumentó un 17% entre 2006 y 2009, pero acumuló una contracción real entre 2010 y 2011 (-2,2%), para expandirse de nuevo en 2012 y 2013 (5,5%). En todo caso, y pese a la fuerte recuperación, la ISP por habitante se mantiene por debajo del nivel alcanzado 33 años atrás (-2 puntos porcentuales inferior a la cifra registrada en 1980). La ISP total del 2013 fue equivalente a un 23% del PIB y al 79% del gasto público consolidado del gobierno general. Ello refleja una decisión política de proteger la inversión social en un período de restricción fiscal, que contrasta con lo sucedido a mediados de la década de 2000, cuando la preocupación por controlar el déficit fiscal privó sobre la protección de la ISP real.

Expansión de la ISP en todos los sectores sociales

Para precisar el comportamiento de la ISP y su composición por funciones sociales y programas, se depuraron los datos de la STAP y se desagregaron con base en la información de las instituciones involucradas, por lo que

GRAFICO 2.22

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



Fuente: Trejos, 2014, con base en información de la STAP, la Corec II, las instituciones involucradas, el BCCR, la CGR, el INEC y el CCP-UCR.

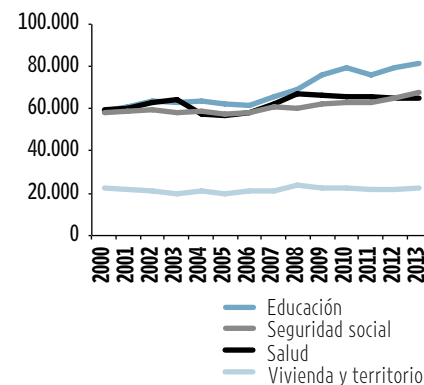
las estimaciones que se presentan a continuación difieren de las comentadas en el apartado anterior⁴⁴. En 2013, la ISP por habitante depurada se ubicó en torno a un millón de colones (2.314 dólares), lo que para una familia de cuatro miembros equivale a un monto cercano a 386.000 colones anuales por persona (Trejos, 2014).

El gráfico 2.23 ilustra la evolución de la ISP real por persona según función social⁴⁵ desde el año 2000. Los resultados muestran una recuperación en todas las áreas en el 2013, aunque el sector salud prácticamente se mantuvo inalterado (su variación fue de apenas un 1,5% total y un 0,4% per cápita). La función que más creció fue la de protección y seguridad social, seguida por vivienda y territorio, así como por educación. Los rubros más dinámicos fueron suministro de agua, apoyo a grupos vulnerables, incentivos para estudiar y educación postsecundaria. En contraste, los recursos dirigidos a pensiones no contributivas, consulta médica y nutrición descendieron en términos reales.

La función de educación representó el 7,5% del PIB y superó la norma constitucional del 6%, aun excluyendo al INA, pero sin llegar a la meta del 8% recién establecida. Luego de la fuerte

GRAFICO 2.23

Evolución de la inversión social pública por persona, según función social (colones del año 2000)^{a/}



a/ En colones del año 2000, deflactado con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general.

Fuente: Trejos, 2014, con base en información de la STAP y de las instituciones involucradas.

contracción real sufrida en 2011, la inversión educativa repuntó en 2012 y 2013, y se reflejó en todos los niveles del sistema (Trejos, 2014).

Otra forma de dar seguimiento a la inversión social consiste en analizar los cuatro tipos de programas que existen en el ámbito de la política pública:

universales, restrictivos, contributivos y selectivos (gráfico 2.24). Los programas universales son aquellos que cubren a todos los habitantes del país, como la educación general, la atención de la salud, el suministro de agua y los servicios municipales. Estos representaron el 56,4% de la ISP en 2013 y mostraron una expansión real generalizada. Fueron equivalentes al 12,4% del PIB y a cerca del 43% del gasto público (Trejos, 2014).

Los programas restrictivos son aquellos a los que se accede previo cumplimiento de ciertos requisitos (como la educación superior pública o la formación profesional) o que tienen restricciones de oferta (como los servicios culturales y recreativos). En 2013 la inversión en este rubro equivalió al 2,2% del PIB y a cerca del 8% del gasto del gobierno general. Todos los programas tuvieron un fuerte crecimiento, liderado por los educativos, y de este modo lograron revertir la contracción sufrida en 2010 y 2011.

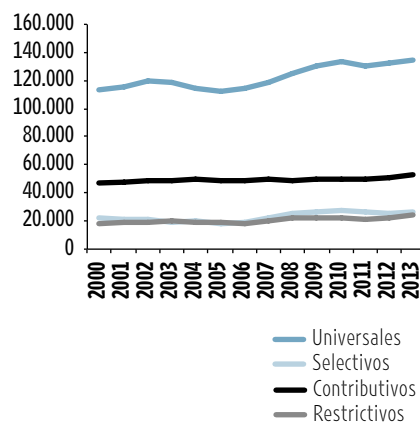
Los programas contributivos requieren un aporte del beneficiario, quien de esta forma adquiere el derecho de disfrutarlos en el futuro (como las pensiones). Estos representaron algo más de una quinta parte de la ISP (22%) y recuperaron parte de la participación que habían venido perdiendo, principalmente durante la década de 2000. Fueron equivalentes a cerca del 5% del PIB y el 17% del gasto del gobierno general. Los gastos asociados a las pensiones del régimen de IVM fueron los que más crecieron, aunque también se expandieron los vinculados a las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional.

Finalmente, los programas selectivos, que se dirigen a grupos en situaciones de pobreza, vulnerabilidad, exclusión o discriminación, crecieron tras dos años de contracción real de sus recursos por habitante. Pese a ello, no lograron recuperar el nivel que alcanzaron en 2009, luego de cuatro años de crecimiento alto y sostenido. En 2013 representaron un 11,3% de la ISP y un 2,5% del PIB (Trejos, 2014).

GRAFICO 2.24

Evolución de la inversión social pública por persona, según programas

(colones del año 2000)^{a/}



a/ En colones del año 2000, deflactado con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general.

Fuente: Trejos, 2014, con base en información de la STAP y de las instituciones involucradas.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA**, véase Trejos, 2014, en www.estadonacion.or.cr

Impacto distributivo de los programas de promoción y protección social

En el Decimonoveno Informe el análisis de la política social selectiva se concentró en uno de sus componentes principales, los denominados programas de promoción y protección social, para conocer los recursos con que cuentan y su evolución en la última década. En esta edición se examina el impacto redistributivo de esos programas, tanto sobre la pobreza (o desigualdad absoluta) como sobre la distribución del ingreso (desigualdad relativa).

En 2013 la inversión en los programas sociales selectivos representó un 2,5% del PIB y un 8,5% del gasto del gobierno general. Más de un tercio de ella (37% como media del período 2010-2013) se destina a programas que brindan servicios o transferencias en especie (como los comedores escolares) y, en esa medida, no tienen un efecto directo

en los ingresos familiares registrados por las encuestas de hogares. Cerca del 17% entrega transferencias de capital, sobre todo por la vía del bono familiar de vivienda, que tampoco forma parte del ingreso corriente de los hogares⁴⁶. El restante 46% incluye transferencias en dinero, y en esa medida, impacta de manera directa el ingreso de los hogares⁴⁷. Estas últimas equivalen a cerca del 1,1% del PIB, el 4% del gasto del gobierno general y el 5% de la ISP total. Sobre ellas es posible realizar una medición más fina de su efecto distributivo, poniendo atención solo en los recursos monetarios que finalmente llegan a las familias (para más detalles consúltase el Anexo Metodológico).

Todos los programas selectivos son progresivos absolutos

La forma tradicional de evaluar la equidad en la asignación de la ISP es confrontarla con la distribución de los ingresos familiares. La inversión es progresiva si se reparte más equitativamente que los ingresos, pues ayuda a reducir la desigualdad. La representación gráfica de esa distribución se hace mediante el diagrama de Lorenz, que ubica en el eje horizontal el porcentaje acumulado de los hogares ordenados según su ingreso familiar autónomo per cápita, de menor a mayor ingreso. En el eje vertical se presenta el porcentaje acumulado de los ingresos familiares captados por cada grupo de hogares. La línea diagonal que sale del origen muestra una situación de equidistribución, que sería el caso en que todos los hogares tienen el mismo monto de ingreso o la misma cantidad de beneficiarios. Una curva por debajo de la diagonal significa que las familias de menores ingresos reciben una proporción acumulada menor, y un monto absoluto menor, de ingreso o de beneficios. Una curva por encima de la diagonal indica la situación inversa.

El gráfico 2.25 presenta la curva de Lorenz para la distribución del ingreso per cápita entre los hogares en 2013, así como las curvas de concentración para los beneficiarios totales de los programas sociales selectivos. Todos ellos muestran curvas por encima de

la diagonal, lo cual significa que los beneficiarios tienden a concentrarse en los estratos de menores ingresos en una proporción mayor a la de todos los hogares. Así por ejemplo, el 10% de las familias más pobres (primer decil) no recibe ni el 1% del ingreso per cápita total, pero agrupa a más del 10% de los beneficiarios totales. El bono familiar de vivienda (BFV) y los comedores escolares abarcan cerca del 15% de los beneficiarios, las becas alrededor del 20%, los programas del IMAS y los CEN-Cinai aproximadamente el 25%, mientras que las pensiones del régimen no contributivo (RNC) y los asegurados por cuenta del Estado concentran más del 40%.

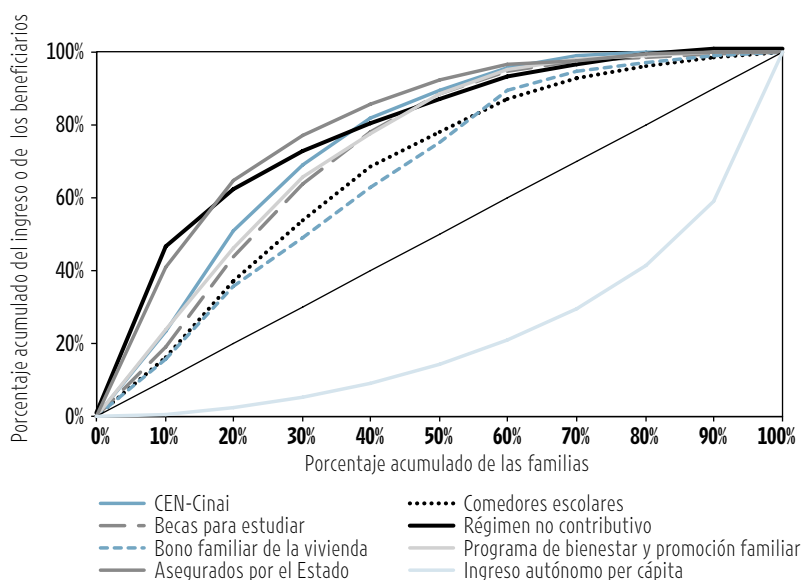
Para el 20% de los hogares de menores ingresos (primer quintil), el porcentaje acumulado de beneficiarios de los comedores escolares y el BFV es de al menos el 35%, y supera el 60% en el RNC y los asegurados por cuenta del Estado. Este grupo no percibe más del 3% del ingreso familiar per cápita. Obsérvese que para el 40% de los hogares más pobres, con la excepción del BFV y los comedores, los otros programas acumulan alrededor del 80% de los beneficiarios, de modo que la proporción de “filtrados” se estima en alrededor del 20%. Este grupo recibe solo el 9% de los ingresos.

El porcentaje acumulado de beneficiarios en todos los programas asciende a cerca del 90% para la mitad de los hogares de menores ingresos y a aproximadamente el 95% cuando se considera al 60% más pobre (con excepción del BFV y los comedores). Esto indica que, si bien puede haber beneficiarios a lo largo de toda la distribución, estos se concentran en la parte media-baja y, por tanto, los programas son bastante progresivos (Trejos, 2014).

Si las curvas de concentración están por encima de la diagonal significa que los programas son progresivos absolutos o “pro-pobres”, y cuanto más se alejen de la diagonal, mayor será su progresividad o su concentración de beneficiarios en los hogares más pobres. De esta manera se concluye que el BFV y los comedores escolares

GRAFICO 2.25

Curva de Lorenz del ingreso familiar per cápita y de los beneficiarios totales de los programas sociales selectivos. 2013



Fuente: Trejos, 2014, con base en la Enaho, del INEC.

son los menos progresivos; las becas, el programa de bienestar y promoción familiar del IMAS y los CEN-Cinai tienen una progresividad media, en tanto que el programa de asegurados por cuenta del Estado y las pensiones del RNC son los más progresivos.

Otra forma de conocer la distribución de los beneficiarios es combinar los quintiles con la condición de pobreza por ingresos. Para ello se construyen cuatro estratos de hogares: i) los pobres por ingresos insuficientes, desagregados según su condición de pobreza extrema o no extrema, ii) los vulnerables, que equivalen al grupo que se ubica entre el 20% y el 40% más pobre, es decir, el segundo quintil, iii) los grupos medios, conformados por los quintiles tercero y cuarto, y iv) el 20% de mayores ingresos, al que se denomina “el grupo acomodado”. El cuadro 2.15 muestra los resultados del análisis realizado para cada programa y para el Fodesaf en su conjunto.

Con marcadas excepciones, los beneficiarios que están fuera de la población objetivo de los programas selectivos en su versión más amplia (los pobres más vulnerables), se ubican

mayoritariamente en los grupos medios, pues en los grupos acomodados (20% más rico) su presencia es marginal, aunque injustificada en casi todos los casos. También resulta cuestionable que hogares de los grupos medios accedan a los programas que tienen a los hogares pobres como su población objetivo y al Fodesaf como su fuente de financiamiento (Trejos, 2014).

Para facilitar la comparación de las distribuciones se utiliza un indicador resumen del grado de desigualdad, denominado índice de concentración⁴⁸ (también conocido como cuasi Gini). Para las curvas debajo de la diagonal que se observan en el gráfico 2.25, como por ejemplo la de la distribución del ingreso, este índice es positivo y varía entre 0 y 1 (coeficiente de Gini). Si las curvas están por encima de la diagonal, como la de los beneficiarios de los programas sociales, el índice varía entre 0 y -1.

Los resultados del índice por programas corroboran lo señalado previamente, en el sentido de que el aseguramiento por cuenta del Estado y las pensiones no contributivas son los más progresivos. Les siguen los

CUADRO 2.15

Distribución de los beneficiarios de programas sociales selectivos, por estrato de ingreso e índice de concentración. 2013

Programa	Distribución relativa de los beneficiarios ^{a/}						Índice de concentración ^{b/}
	Pobres por ingresos insuficientes			Grupos		Beneficiarios	
	Totales	Extremos	No extremos	Vulnerables	Medios	Acomodados	totales
Centros infantiles (CEN-Cinai)	57,2	22,1	35,1	24,5	18,1	0,2	100,0
Comedores escolares	41,7	15,5	26,2	26,6	27,8	3,9	100,0
Becas para estudiar y "Avancemos"	48,5	17,8	30,8	29,3	20,8	1,4	100,0
Pensiones no contributivas	64,1	45,0	19,1	15,4	18,9	1,6	100,0
Promoción y bienestar familiar	50,2	22,1	28,1	27,6	21,0	1,2	100,0
Bono familiar de la vivienda							
Hogares acumulado	30,0	12,6	17,5	22,8	38,9	8,2	100,0
Hogares último año y medio	37,2	13,7	23,5	25,7	34,2	2,9	100,0
Asegurados por cuenta del Estado	69,9	39,3	30,6	15,8	13,6	0,7	100,0
Total de Fodesaf (recursos)	51,3	27,8	23,5	25,0	22,1	1,6	100,0

a/ Los hogares pobres son los que tienen un ingreso per cápita por debajo de la línea de pobreza, los vulnerables corresponden al segundo quintil (hasta un 40% de los hogares más pobres), los grupos medios incluyen al tercero y cuarto quintiles y los acomodados son el quinto quintil (20% de mayores ingresos).

b/ Equivale a un cuasi Gini de la distribución de los beneficiarios, según el ingreso per cápita del hogar y calculado a nivel de deciles.

Fuente: Trejos, 2014, con base en la Enaho, del INEC.

centros infantiles, las becas y otras ayudas para estudiar y el programa de bienestar y promoción familiar del IMAS. Entre las becas, las dirigidas a los escolares son más progresivas que las asignadas a los colegiales, lo que sugiere que las becas de Fonabe tienden a ser más progresivas que el programa "Avancemos". Finalmente, los menos progresivos son los comedores estudiantiles y el bono de vivienda.

¿Cuál es la progresividad global del Fodesaf? y ¿cómo es en comparación con otros países? Para responder a la primera pregunta se distribuyeron los recursos girados por el Fondo a cada programa por estrato de ingreso, de acuerdo con la forma en que se distribuyen los beneficiarios⁴⁹, lo cual implica suponer un subsidio similar por beneficiario al interior de cada programa⁵⁰. Las estimaciones⁵¹ indican que, en 2013, un 28% de los recursos girados llegó a los hogares en situación de pobreza extrema, algo más de la mitad se asignó a los pobres por ingresos insuficientes y el 76% fue recibido por los hogares pobres o vulnerables. Esto se asocia con un índice de concentración de -0,48, señal de que el Fondo es bastante progresivo. Sin embargo, cerca

de una cuarta parte de los recursos no está llegando a la población objetivo definida en su versión más amplia y termina, principalmente, en los grupos medios (Trejos, 2014). En consecuencia, para aumentar la progresividad de los programas parece necesario no solo mejorar los instrumentos de selección, sino también realizar cambios en el diseño de algunos de ellos (como el de comedores escolares) y hasta reformas legales (como en el caso del bono de vivienda).

Para responder a la segunda pregunta se usaron estimaciones metodológicamente comparables entre sí, que surgen de un proyecto internacional denominado "Compromiso con la Equidad" (Commitment to Equity, CEQ), cuya sede está en la Universidad de Tulane (Lustig y Higgins, 2013). El cuadro 2.16 contiene datos de un conjunto seleccionado de países y, para cada uno de ellos, recoge las estimaciones de dos programas que modifican los ingresos de las familias mediante la entrega de dinero: las pensiones no contributivas y el principal programa de transferencias monetarias condicionadas.

El cuadro 2.16 presenta la distribución de las transferencias en dinero por estrato (no en términos de los beneficiarios, como en el cuadro 2.15). Esta se construye a partir de ingresos per cápita con límites iguales para todos los países (convertidos a dólares de paridad de poder de adquisitivo⁵²), por lo que el número de personas que integran cada grupo (o estrato) difiere mucho entre ellos. Por este motivo es útil poner la atención en el indicador resumen de progresividad⁵³.

En las pensiones no contributivas Costa Rica presenta una progresividad alta, solo superada por Brasil y Uruguay. Y en el caso de "Avancemos", la comparación con otros programas de transferencias monetarias muestra que es menos progresivo que otras experiencias, excepto la de Bolivia. Ello puede deberse a que los otros programas tienden a poner la condicionalidad en la asistencia a la escuela, mientras que "Avancemos" se centra en la educación secundaria, de la cual los jóvenes de los hogares más pobres tienden a estar excluidos en parte porque no han logrado completar la primaria. Esto podría explicar que el programa se concentre en los pobres no extremos y en los vulnerables.

CUADRO 2.16

Países seleccionados: progresividad de los principales programas selectivos que entregan transferencias corrientes a los hogares. Circa 2010

Programa y país	Distribución relativa de la transferencia ^{a/}				Total	Índice de concentración ^{b/}
	Pobres	Vulnerables	Clase media	Ricos		
Pensiones no contributivas						
Argentina	42,7	37,3	19,7	0,3	100,0	-0,270
Bolivia	34,7	32,4	31,5	1,4	100,0	0,010
Brasil	56,2	35,4	7,9	0,5	100,0	-0,480
Costa Rica	42,9	38,0	17,9	1,2	100,0	-0,469
México	39,9	38,2	21,4	0,5	100,0	-0,100
Uruguay	35,7	42,0	21,9	0,4	100,0	-0,530
Otro programa emblemático de cada país						
Argentina: Asignación universal por hijo	57,6	37,0	5,2	0,2	100,0	-0,500
Bolivia: Juancito Pinto	47,6	40,9	11,3	0,2	100,0	-0,250
Brasil: Bolsa Familia	69,5	26,5	3,9	0,1	100,0	-0,580
Costa Rica: Avancemos	33,9	47,9	18,1	0,1	100,0	-0,412
México: Oportunidades	61,5	34,7	3,7	0,1	100,0	-0,540
Perú: Juntos	81,2	17,1	1,7	0,0	100,0	-0,650
Uruguay: Asignaciones Familiares	43,1	44,1	12,7	0,1	100,0	-0,610

a/ Los estratos se construyen a partir del ingreso familiar autónomo per cápita bruto (ingreso de mercado), confrontado contra las líneas de pobreza (o de corte) internacional, en dólares de paridad de poder adquisitivo (PPA) del 2005. Los límites por persona por día en PPA son: pobres (menos de \$4), vulnerables (de \$4 a menos de \$10), clase media (de \$10 a menos de \$50) y ricos (\$50 o más).

b/ Equivale a un cuasi Gini de la distribución de las transferencias per cápita, según el ingreso per cápita del hogar distribuido entre las personas.

Fuente: Trejos, 2014, con base en Lustig et al., 2013 y Sauma y Trejos, 2014.

Transferencias de los programas selectivos reducen desigualdad y pobreza

Para analizar el impacto redistributivo de la política social se consideran los programas que transfieren recursos monetarios a las familias (transferencias corrientes), con base en los montos reportados en las encuestas de hogares. Se ha señalado que estos programas, que absorben el 46% de la inversión social selectiva, representan cerca del 1% del PIB. Los ingresos reportados para estos programas en 2013 fueron equivalentes al 0,8% del PIB⁵⁴. El cuadro 2.17 resume los indicadores de progresividad e impacto distributivo de los programas analizados.

Las pensiones no contributivas son las más progresivas, resultado que coincide con el expuesto en la sección anterior. Las ayudas monetarias del IMAS distintas a “Avancemos” también son muy progresivas, aunque desmejoraron en el último año. Las becas de Fonabe y la transferencia de “Avancemos” tienen una progresividad menor, pero significativa.

CUADRO 2.17

Indicadores de progresividad de los programas selectivos que transfieren dinero a los hogares. 2010-2013

Programa	2010	2011	2012	2013
Coefficiente de concentración o cuasi Gini				
“Avancemos”	-0,436	-0,419	-0,460	-0,460
Resto IMAS (bienestar y promoción familiar)	-0,670	-0,675	-0,693	-0,614
Pensiones no contributivas	-0,659	-0,665	-0,632	-0,650
Becas de Fonabe	-0,481	-0,481	-0,498	-0,459
Becas de otras instituciones públicas	-0,107	-0,155	-0,324	-0,275
Otros subsidios	-0,046	0,230	-0,691	-0,464
Total de transferencias en dinero	-0,559	-0,560	-0,582	-0,574
Coefficiente de Gini^{a/}	0,546	0,555	0,550	0,550
Índice Reynolds-Smolesky^{b/}				
“Avancemos”	-0,002	-0,002	-0,002	-0,002
Resto IMAS (bienestar y promoción familiar)	-0,001	-0,001	-0,001	-0,002
Pensiones no contributivas	-0,009	-0,009	-0,008	-0,009
Becas de Fonabe	-0,001	-0,001	-0,001	-0,001
Becas de otras instituciones públicas	-0,001	-0,001	-0,001	-0,001
Otros subsidios	0,000	0,000	0,000	0,000
Total de transferencias en dinero	-0,015	-0,014	-0,013	-0,014

a/ De la distribución del ingreso familiar autónomo neto per cápita entre los hogares.

b/ Mide el cambio en el coeficiente de Gini cuando se introduce la transferencia como parte del ingreso familiar y se reordenan los hogares de acuerdo con el nuevo ingreso.

Fuente: Trejos, 2014, con base en las Enaho, del INEC.

Estos dos programas tendieron a converger en el 2013, debido a que “Avancemos” aumentó su progresividad, al tiempo que Fonabe sufrió un deterioro. Las becas de otras instituciones públicas, principalmente las de las universidades estatales, muestran un enfoque menor, aunque tienden a mejorar. Los otros subsidios tienen comportamientos más volátiles, producto de su pequeño número de beneficiarios y de posibles cambios en la canasta de subsidios considerados. La progresividad de las transferencias estatales, vistas en su conjunto, alcanza un valor de -0,57 como media del período 2010-2013 (Trejos, 2014).

El cuadro 2.17 muestra el coeficiente de Gini de la distribución del ingreso familiar autónomo neto per cápita entre los hogares. En los cuatro años analizados este se mantuvo en torno a 0,550, con el único cambio de un deterioro marginal hacia el 2011. El índice de Reynolds-Smolesky mide la variación en el coeficiente de Gini cuando se introduce la transferencia como parte del ingreso familiar y se

reordenan los hogares de acuerdo con el nuevo ingreso. Mide entonces el impacto distributivo de las transferencias, el cual que depende tanto de la progresividad de estas como de los recursos asignados.

Por ello no sorprende que las pensiones no contributivas tengan el mayor impacto, pues corresponden al programa más progresivo y el que canaliza más recursos. Estas pensiones generan una disminución de casi un punto porcentual (-0,9 en promedio) en el coeficiente de Gini. Por el contrario, el resto de los programas del IMAS, pese a mostrar una progresividad similar a la de las pensiones, solo reduce la desigualdad en cerca de un décimo. De igual manera, aunque las becas de Fonabe son más progresivas que “Avancemos”, los recursos movilizados hacen que este último programa tenga más impacto. Lo mismo sucede con las becas de otras instituciones que, a pesar de ser menos progresivas, tienen un efecto distributivo similar al de Fonabe. Globalmente, considerando todas las transferencias, la reducción

del coeficiente de Gini se ubica en torno a 1,4 puntos porcentuales, sin mayores cambios en el período considerado (Trejos, 2014).

El impacto distributivo también se analiza en términos de la desigualdad absoluta, es decir, de la pobreza, pues corresponde a la parte baja de la distribución. El cuadro 2.18 muestra el efecto de las transferencias monetarias en la pobreza total y extrema. Antes de las transferencias, el índice se ubica entre 23% y 24% de los hogares, corroborando la situación que se observa desde hace dos décadas. Todas las transferencias tienden a reducir la pobreza, excepto los “otros subsidios”, que no generan un resultado perceptible.

De nuevo, las pensiones no contributivas tienen un efecto mayor en la reducción de la pobreza, aunque pierden “eficiencia” con el paso del tiempo. Mientras en 2010 disminuían la pobreza en casi 2 puntos porcentuales, en los años siguientes su aporte bajó a 1,5. En segundo lugar se ubicaba “Avancemos”, con una reducción de 0,5 puntos en 2010, pero luego su efecto tendió a diluirse, hasta llegar a 0,3. Algo similar sucedió con las becas de Fonabe, cuya contribución pasó de 0,4 a 0,1. Los otros programas del IMAS tienden a mantener su modesto impacto (0,2 puntos porcentuales). En conjunto, las transferencias monetarias redujeron la incidencia de la pobreza en 3 puntos porcentuales en 2010 (12% de la tasa) y bajaron a 2,5 puntos en los años siguientes (10% de disminución). Este resultado sugiere cierta pérdida de eficiencia, aunque se debe tomar en cuenta que en 2013 la inversión real por habitante fue ligeramente menor que en 2010.

En el caso de la pobreza extrema, antes de las transferencias el indicador se ubica en torno al 9% de los hogares. Las pensiones no contributivas se mantienen como las de mayor impacto, al disminuir la incidencia en cerca de 2 puntos porcentuales y sin perder eficiencia. Ello no ocurre con “Avancemos” y las becas de Fonabe, que muestran el mismo patrón que en la pobreza total. En este caso, los otros programas del IMAS tienen un

CUADRO 2.18

Cambios en la incidencia de la pobreza generados por los programas selectivos que transfieren dinero a los hogares. 2010-2013

Programa	2010	2011	2012	2013
Porcentaje de familias pobres ^{a/}	24,3	24,1	23,1	23,2
Cambios en la incidencia de la pobreza por				
“Avancemos”	-0,5	-0,4	-0,3	-0,3
Resto IMAS (bienestar y promoción familiar)	-0,2	-0,1	-0,2	-0,2
Pensiones no contributivas	-1,8	-1,4	-1,5	-1,5
Becas de Fonabe	-0,4	-0,2	-0,2	-0,1
Becas de otras instituciones públicas	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2
Otros subsidios	0,0	0,0	0,0	0,0
Total de transferencias en dinero	-3,0	-2,4	-2,5	-2,4
Porcentaje de familias en pobreza extrema ^{a/}	9,2	9,3	9,2	9,5
Cambios en la incidencia de la pobreza extrema por				
“Avancemos”	-0,5	-0,4	-0,4	-0,2
Resto IMAS (bienestar y promoción familiar)	-0,3	-0,1	-0,3	-0,4
Pensiones no contributivas	-2,1	-2,1	-2,0	-2,2
Becas de Fonabe	-0,3	-0,3	-0,1	-0,1
Becas de otras instituciones públicas	0,0	0,0	-0,1	-0,1
Otros subsidios	0,0	0,0	0,0	0,0
Total de transferencias en dinero	-3,2	-2,9	-2,8	-3,1

a/ Según el ingreso familiar autónomo neto per cápita de los hogares.

Fuente: Trejos, 2014, con base en las Enaho, del INEC.

efecto mayor que las ayudas monetarias para estudiar. En términos globales, las transferencias reducen la pobreza extrema en cerca de 3 puntos, sin grandes cambios en el período, aunque el resultado de 2010 es levemente mayor que en los años posteriores. La eficiencia de las transferencias es mayor en la pobreza extrema que en la total, pues la reduce en cerca de un tercio (Trejos, 2014).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **IMPACTO DISTRIBUTIVO DE LOS PROGRAMAS SOCIALES SELECTIVOS**, véase Trejos, 2014, en www.estadonacion.or.cr

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Natalia Morales.

La edición técnica la efectuaron Leonardo Merino, Natalia Morales, Isabel Román y Jorge Vargas Cullell.

Se prepararon las siguientes ponencias: *Características de la vivienda y acceso para los grupos pobres y la clase media: 2010-2013*, de Julio Espinosa; *Perfil de los homicidios en Costa Rica en la última década*, de Max Loria; *La inversión social pública en el 2013: fuerte recuperación pese al desequilibrio fiscal*, de Juan Diego Trejos.

Se agradecen las siguientes contribuciones especiales: *Balance social de los últimos veinte años*, de Miguel Gutiérrez Saxe; *Análisis exploratorio del tiempo dedicado a la producción no remunerada en Costa Rica*, de Pamela Jiménez; *Exclusión educativa y laboral de los jóvenes en Costa Rica*, de Antonella Mazzei; *Breve nota sobre el salario mínimo en el coeficiente de Gini*, *Situación laboral de las personas con discapacidad*, *Tendencias del mercado laboral* y *Estimación de costos fiscales directos*

para trabajadores sin protección de la seguridad social, de José Francisco Pacheco; *Principales transformaciones en el perfil de los hogares con jefatura femenina en Costa Rica en los últimos veinticinco años (1987-2013)*, de Isabel Román y Natalia Morales; *Estimación de escenarios extremos sobre la incidencia de la pobreza*, de Rafael Segura.

Por sus comentarios a los borradores del capítulo se agradece a Miguel Gutiérrez, Pablo Sauma, Pamela Jiménez, Rafael Segura, Diego Fernández y Evelyn Villarreal.

Los talleres de consulta se efectuaron el 2 de junio y el 21 de agosto de 2014, con la participación de: Kathiana Aguilar, Giselle Argüello, Martha Camacho, José Castillo, Julio Espinosa, Andrea González, María Elena González, Juan Huaylupo, Linda María Madriz, José Mauricio Mora, Milagro Mora, Amparo Pacheco, Marian Pérez, Pilar Ramos, José Pablo Rodríguez, Mayela Rojas, Pablo Sauma, Franklin Solano, Ana Cristina Trejos, Olman Vargas y Alejandra Vega.

La revisión y corrección de cifras fue realizada por Natalia Morales.

NOTAS

1 Para efectos operativos de esta aspiración, por **entorno** se entiende la situación “macro” del país.

2 Debido a que el concepto de seguridad humana es tan amplio como el de desarrollo humano, su tratamiento en profundidad implicaría estudiar diversos temas que componen el *Informe Estado de la Nación*. Con el fin de hacerlo más manejable y relacionarlo con la principal preocupación que anima al capítulo 2 (la igualdad de oportunidades para “ser y actuar”), la temática se aborda aquí desde una dimensión muy específica: la seguridad frente al delito, en el entendido de que sin esa seguridad se lesionan gravemente las posibilidades de “ser y actuar” de las personas.

3 En la comparación con el resto del mundo se utilizaron las estadísticas de organismos internacionales como el Banco Mundial, el PNUD, la Unesco y la OIT, entre otros, que en su mayoría abarcan entre 120 y 170 países. Sin embargo, en los indicadores de inversión social y salario mínimo, debido a limitaciones de información, solo fue posible obtener las cifras para las naciones de la OCDE (veinticinco a treinta países). Para determinar el grado de avance de Costa Rica con respecto al resto del mundo se elaboraron escalas ordinales, a partir de las cuales se establecieron los parámetros de comparación. Se definió un umbral máximo (100) y uno mínimo (0) para medir los intervalos que señalan la ubicación de Costa Rica.

4 Se definen como femicidios los asesinatos perpetrados contra mujeres por sus parejas heterosexuales, específicamente esposos y concubinos. La Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres, en su artículo 21, señala que se le impondrá pena de prisión de 20 a 35 años a quien dé muerte a una mujer con la que mantenga una relación de matrimonio o unión de hecho, declarada o no.

5 Esta definición ampliada de femicidio es la que se utiliza en la “Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer”, conocida como “Convención Belem Do Pará”.

6 La relación de dependencia demográfica es la proporción de personas menores de 15 años y mayores de 64 (consideradas como dependientes), con respecto a las personas en edades de entre 15 y 64 años (potencialmente activas en el mundo laboral).

7 Según la Ley General de la Persona Joven (nº 8261), en Costa Rica las personas jóvenes son las que tienen entre 12 y 35 años de edad.

8 Esto se debe principalmente a diferencias en los condicionantes culturales y a la falta de oportunidades para que las mujeres puedan conciliar el trabajo remunerado con las obligaciones familiares.

9 Cada año la Sección de Estadísticas del Poder Judicial publica una serie de cuadros estadísticos con el detalle de los

homicidios y los homicidas. Sin embargo, no se cuenta con una base de datos accesible y pública para realizar procesamiento más elaborados y que permitan construir una serie larga de tiempo. El análisis de esta sección se realizó gracias al esfuerzo del equipo de estadísticos del PEN, quienes, a partir de la información disponible, construyeron una serie de datos desagregados para el período 2003-2013.

10 Para una descripción más detallada de las políticas de seguridad, véase Araya et al., 2013.

11 El 14 de febrero de 2011, el Gobierno de la República presentó la Polsepaz, como una herramienta programática de articulación del quehacer estatal con un enfoque multisectorial, con un horizonte al año 2021. Esta iniciativa contó con el apoyo del PNUD en la realización de un proceso de consulta en el que participaron más de 5.000 actores, entre instituciones y personas. La consulta constituyó la base conceptual y estratégica del *Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014* en materia de seguridad (PNUD, 2013).

12 Las diez comunidades son: Carmen, Merced, Hospital, Catedral, León XIII, San Juan de Dios de Desamparados, Montes de Oca, San Francisco de Heredia (Guararí), Aguirre (Quepos) y Limón Centro.

13 Se consideran tanto los trabajadores asalariados como los no asalariados, por el carácter universal que debería tener la seguridad social y, además, porque las eventuales erogaciones fiscales tendrían como objetivo cubrir a toda la población, sin considerar su situación laboral.

14 Hay otras ramas en las que se reportan elevadas tasas de personas no aseguradas, como por ejemplo los trabajadores de actividades artísticas (un 25,7% no está asegurado). No obstante, su participación en el total de trabajadores protegidos es pequeña (2,4%), por lo que no se contemplan en este análisis.

15 El enfoque de clases sociales fue introducido en el *Decimoquinto Informe Estado de la Nación*. La variable desagregada contiene nueve categorías, con distintas proporciones de hogares y personas, característica que es importante tomar en cuenta en los análisis. La distribución de los hogares por clases sociales, en promedio para el período 2001-2011, es la siguiente (en orden descendente): pequeños propietarios (19%), clases intermedias (16,7%), obreros en servicios (12,5%), hogares de inactivos (11,6%), obreros industriales (11,3%), empresarios y expertos (10,8%), obreros agrícolas (8,4%), otros trabajadores (5,2%) y clase alta (3%). Las tendencias del período muestran una disminución en el grupo de pequeños propietarios, un crecimiento en los hogares de inactivos y en los otros trabajadores y aumentos leves en las clases intermedias y los obreros en servicios. Los demás grupos no tuvieron cambios.

16 Una modificación introducida a partir de la Enaho 2012, y que afecta las estimaciones por clases sociales, tiene que ver con la clasificación (CIU) que se adopta en la variable “rama de actividad”. En las encuestas de 2001 a 2011 se usó la adaptación para Costa Rica de la CIU 3, y a partir del 2012 la CIU 4. Estos cambios metodológicos limitan la comparación de las cifras del período 2001-2011 con las de 2012 en adelante. Para el próximo *Informe Estado de la Nación* se prevé solventar esta situación, estimando la clasificación por clases sociales con los nuevos manuales de ramas de actividad y ocupaciones.

17 El déficit habitacional corresponde a la brecha entre los requerimientos y la disponibilidad de viviendas adecuadas. Resulta de la suma de dos indicadores: i) déficit cuantitativo, calculado como la diferencia entre el total de hogares y el total de viviendas y ii) déficit cualitativo, que mide las condiciones inadecuadas de habitabilidad, es decir, el número de viviendas en mal estado, más las que se catalogan en regular o en buen estado, pero tienen problemas de hacinamiento (más de tres personas por dormitorio). La fuente de información más confiable para estimar estos indicadores son los censos de vivienda, pero dado que se efectúan cada diez años aproximadamente, se usa la información de las encuestas de hogares para darles seguimiento anual.

18 Para definir los grupos se usó el ingreso total del hogar, variable clave para acceder al sistema financiero, pues la capacidad de pago se determina con base en los ingresos. Además, para tener un parámetro de comparación que se ajusta cada año, se utilizó su relación con el salario mínimo.

19 El coeficiente de Gini es una medida empleada para cuantificar la desigualdad en la distribución del ingreso. Toma valores de entre 0 y 1, donde 0 corresponde a la perfecta igualdad (todas las personas tienen los mismos ingresos) y 1 a la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y las demás ninguno). A partir del Decimoséptimo Informe la metodología usada para estimar este indicador es la siguiente: con la variable “ingreso neto per cápita del hogar”, con ajustes para mantener la consistencia con la pobreza, se ordenan las personas y se acumula el ingreso. Los ajustes metodológicos para mantener la comparabilidad se aplicaron para las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) del período 1987-2009. Los cálculos se realizaron en el programa Stata.

20 Es importante tomar en cuenta que 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.

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

22 Como primer paso, la estimación calcula el salario por hora que reciben todos los trabajadores, según los datos de la Enaho 2013. Para ello se divide el salario bruto por mes entre las horas laboradas (horas efectivas por semana multiplicadas por 4,33). Como salario mínimo se utiliza el publicado por el Ministerio de Trabajo para el primer semestre de 2013, correspondiente a 8.416,72 colones por día para un trabajador no calificado, lo que equivale a 1.052 colones por hora. Este parámetro se usa para identificar los casos con y sin salario mínimo.

23 El ingreso corriente del hogar corresponde a las entradas en dinero, bienes o servicios que son frecuentes y regulares, y que se destinan al consumo del hogar o de los miembros de éste por separado. Excluyen las transacciones financieras y de capital. El ingreso corriente puede ser monetario (dinero) y no monetario (en especie; INEC, 2014).

24 Por gasto corriente se entienden los desembolsos que efectúa un hogar para adquirir bienes y servicios de consumo propio y realizar pagos obligatorios, voluntarios o relacionados con un compromiso legal, al Estado o a terceros, por lo general con una frecuencia determinada (INEC, 2014).

25 El ingreso total del hogar es la suma de todos los ingresos que perciben sus miembros en un período de referencia determinado, provenientes del trabajo o empleo, de rentas de la propiedad, pensiones, transferencias, entre otros, así como de transacciones financieras o de capital (INEC, 2014).

26 El valor locativo es el ingreso atribuido por “alquiler” a los hogares que habitan su propia vivienda. Su medición corresponde al valor de mercado que el propietario de una vivienda propia y totalmente pagada estaría dispuesto a pagar por ella si tuviera que alquilarla, una vez deducidos los gastos de mantenimiento (INEC, 2014).

27 En 2013 el crecimiento de las líneas de pobreza fue inferior al del índice de precios al consumidor (IPC), de manera más evidente en la zona rural y en la pobreza extrema. Este comportamiento ayuda a comprender por qué la pobreza se mantuvo sin cambios estadísticamente significativos, a pesar de que el ingreso de los hogares más pobres decreció en términos reales (INEC, 2013).

28 Según la Enaho 2013, en la región Central reside el 66% de la población total del país y el 66,6% de los hogares. Según su condición de pobreza, en esta región habita el 50,4% de las personas pobres y el 51,5% de los hogares pobres. En el caso de los pobres extremos, esta región alberga el 41,6% de las personas y los hogares en esa situación.

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

30 Estas cifras parecen bajas y llevarían a pensar que las transferencias en efectivo pueden solucionar el problema de la pobreza por ingresos. Sin embargo, hay varios aspectos que se deben tomar en cuenta. En primer lugar, se trata de recursos adicionales a los que ya se transfiere a la población pobre mediante los programas vigentes, lo cual significa un gasto social adicional. Además las transferencias no constituyen una solución permanente, pues el problema se alivia mientras exista ese mecanismo, con el agravante de que genera dependencia. En tercer lugar, la estimación realizada supone una “perfecta focalización”, es decir que las transferencias llegarán únicamente a la población meta y en el monto “a la

medida”, lo cual es muy difícil de lograr en la práctica. Por último, se debe tener presente que en el momento en que se comiencen a realizar transferencias de gran magnitud a las personas pobres, es posible que hogares con ingresos superiores a la línea de pobreza desistan de obtener algunos ingresos por sus propios medios, y opten por el camino fácil de la transferencia, incrementando considerablemente la demanda por estos beneficios (Sauma y Trejos, 2014).

31 En este análisis se entiende por “trabajo” toda labor que se realiza a cambio de algún tipo de remuneración.

32 La regresión logística es un tipo de análisis utilizado para predecir el resultado de una variable categórica (que tiene pocas categorías) en función de las variables independientes o predictoras. Sirve para modelar la probabilidad de que un evento ocurra como función de otros factores.

33 Los resultados de la regresión estimaron un R cuadrado del 27% y un porcentaje de clasificación global del 70% (Mazzei, 2014).

34 En esta regresión se obtuvo un R cuadrado del 29% y un porcentaje de clasificación global del 71%. La variable zona no resultó significativa.

35 El progresivo envejecimiento de la población, el aumento de la sobrevida de bebés prematuros y los avances tecnológicos que favorecen la supervivencia de enfermos graves, generan un amplio contingente de personas que requieren procesos de rehabilitación intensos y prolongados, con frecuencia asociados a secuelas permanentes, físicas o mentales. El incremento de la violencia, tanto doméstica como comunitaria, expresada en situaciones de agresión, abandono, traumas y accidentes de tránsito, agrega víctimas físicas, emocionales y sociales, que a menudo no se clasifican como personas con discapacidad (PEN, 2010).

36 En tal caso, el salario mediano fue de 242.211 colones al mes para las personas con discapacidad y 290.000 colones para aquellas sin discapacidad.

37 En las encuestas de hogares se entiende por jefatura del hogar la jefatura declarada, esto es, la persona considerada como “jefe o jefa” por los demás miembros del hogar, la que aporta la mayoría de los recursos económicos del hogar o, en última instancia, la de mayor edad.

38 En 1987 les seguían las viudas y las solteras (29% cada una) y menos de un 10% estaba casada o en unión libre. Esta última categoría mostró el mayor crecimiento en el período, en tanto que las dos primeras disminuyeron. En 2013 un tercio de las jefas estaba separada o divorciada, el 25% estaban casadas o en unión libre, un 23% eran solteras y un 19% viudas.

39 En su libro *Economics of household production* (1934), Margaret Reid propuso lo que hoy se conoce como “el criterio de la tercera persona”, y que se utiliza para determinar las actividades que se consideran producción no remunerada. Según el criterio de la tercera persona, producción no remunerada son todas las actividades que una persona lleva a cabo sin recibir una remuneración económica, y que podría realizar una tercera persona a cambio de un pago. Esto no incluye las actividades que solo pueden ser efectuadas por el consumidor mismo y no se pueden comprar, tales como dormir o estudiar.

40 Las actividades de producción no remunerada se agruparon en seis categorías: i) cocinar, lavar, planchar, limpiar y

afines, ii) cuidado de niños, personas adultas mayores, personas enfermas y afines, iii) reparación de artículos del hogar, de la vivienda, cuidado del jardín y afines, iv) trabajo voluntario, v) administración del hogar y vi) otros.

41 Las encuestas de uso del tiempo no reflejan claramente el tiempo que las personas adultas mayores dedican al cuidado. Por ello es recomendable usar encuestas especializadas para este grupo de población.

42 Las estimaciones excluyen actividades secundarias y no contemplan simultaneidad (Jiménez, 2014).

43 Las garantías laborales aquí consideradas corresponden a seis derechos reconocidos por ley: aguinaldo, días de enfermedad, vacaciones, riesgos del trabajo, horas extra y seguro social.

44 Con los ajustes metodológicos indicados, la estimación de la ISP de 2013 resulta menor en un punto porcentual del PIB que la comentada en el apartado anterior. La mayor diferencia se da en el sector de protección social, por la consolidación del Fodesaf, la depuración del IMAS y la JPS y la incorporación de otras instituciones. También se producen cambios importantes en el sector salud, por la exclusión de las transferencias del Gobierno a la CCSS por concepto de la cuota del Estado, del aporte adicional para los trabajadores por cuenta propia y del pago de los asegurados por cuenta del Estado (Trejos, 2014).

45 Este análisis de la ISP desagregado por función social no toma en cuenta la evolución de la inversión destinada a los servicios culturales y recreativos, debido a su bajo peso relativo. En 2013 ese rubro representó menos del 1%, pese a la fuerte expansión real que experimentó, pues creció un 20% global y un 18,7% per cápita. En general corresponde a un sector que por su limitado tamaño, aunque compuesto por una gran cantidad de instituciones, enfrenta gran volatilidad en sus recursos reales, la que sin embargo no logra modificar su limitada participación en la ISP de todo el período (Trejos, 2014).

46 Las transferencias de capital no forman parte del ingreso corriente de los hogares y, por consiguiente, no son captadas por las encuestas de hogares. La forma de incorporarlas es como un ingreso por habitar casa propia (conocido como “valor locativo”), que las encuestas no miden y que, si lo hicieran, incluiría todos los bonos de la vivienda entregados desde la creación del programa, en 1987 (Trejos, 2014).

47 Cabe aclarar que no todo el 46% de la ISP en programas selectivos corresponde a transferencias en dinero, pues existen gastos administrativos necesarios para su operación. No obstante, la mayor parte de los recursos llega directamente a las familias (Trejos, 2014).

48 La interpretación gráfica del índice de concentración en el diagrama de Lorenz equivale a la proporción del área entre la diagonal y la curva de concentración, con respecto al área total del triángulo debajo o por encima de la diagonal. Si la curva de concentración es igual o se superpone a la diagonal, el área entre ambas es cero y el índice también será cero. Este caso representa una distribución igualitaria o equitativa, ya que cada proporción de hogares contará con la misma proporción de ingresos o de beneficiarios. Para las curvas por debajo de la diagonal, como en el caso de la distribución del ingreso, el área entre esta y la curva será positiva y menor al área total del triángulo. Si las curvas de concentración están por encima de la diagonal, como la de los beneficiarios de los programas sociales, el área entre la diagonal y la curva será negativa,

de modo que el índice de concentración también tendrá signo negativo y variará de 0 a -1. Cuanto mayor sea el área entre ambas curvas, mayor será el valor absoluto del índice (se acerca a -1) y reflejará una distribución más progresiva, esto es, la concentración de los beneficiarios en los estratos de menores ingresos (Trejos, 2014).

49 Al agregar los beneficiarios de los distintos programas surge el problema de que los subsidios son diferentes entre ellos. Por ejemplo, el beneficio que recibe un hogar por un bono de vivienda es sensiblemente mayor que una beca o un paquete de leche. Para sumar, entonces, se monetizan los beneficiarios, lo que equivale a ponderarlos según el subsidio recibido.

50 Esta es, en general, una buena aproximación para la mayoría de los programas, excepto para el bono de vivienda, en el cual el subsidio recibido depende de la modalidad del bono y el estrato de ingreso del hogar. La Enaho no ofrece ninguno de esos datos, por lo que la distribución se hace en forma proporcional al número de beneficiarios recientes, con lo que probablemente se esté subestimando la progresividad del programa y, con ello, la de Fodesaf en su conjunto (Trejos, 2014).

51 Un problema adicional que se presenta es cómo distribuir los programas que la Enaho no capta y que representan un 14% de los recursos de Fodesaf para 2013. En este estudio se decidió distribuirlos de acuerdo con los “otros subsidios” que capta la Enaho.

52 La paridad de poder adquisitivo (PPA) permite la comparación de indicadores monetarios entre países, al eliminar las distorsiones que generan las diferencias en los niveles de precios existentes entre ellos.

53 Este indicador fue estimado para todos los hogares considerados individualmente (no agrupados por deciles, como en el cuadro 2.15) y a partir de la transferencia per cápita por hogar, no con base en los beneficiarios totales por hogar. Estas diferencias metodológicas, más el uso de años distintos, explican que los valores del indicador sean distintos en los cuadros 2.15 y 2.16.

54 Los ingresos reportados en las encuestas de hogares incluyen becas de universidades y municipios, que no se incorporan en la estimación de la ISP en programas selectivos, debido a que no está en la desagregación del gasto público de las instituciones. Las encuestas tampoco incluyen gastos administrativos y solo miden lo sucedido en la primera mitad del año (Trejos, 2014).

CAPÍTULO
3Oportunidades, estabilidad
y solvencia económicas

INDICE

Hallazgos relevantes	129
Valoración general	131
Valoración del Decimonoveno Informe	132
Aspiraciones	132
Introducción	133
Oportunidades	133
Sector externo impacta la volatilidad del crecimiento	133
El sector de servicios es el que más aporta al PIB y a la generación de empleo	136
Los ingresos medios de la “vieja economía” están rezagados	138
El sector externo pierde dinamismo	139
Rezago y debilidad en el fomento del tejido productivo nacional	144
Profundización financiera es insuficiente para impulsar el desarrollo	147
Estabilidad y solvencia económicas	151
Altos desequilibrios internos y externos acentúan vulnerabilidad de la economía	151
Costa Rica es un país caro con baja inflación	160
Estabilidad cambiaria de 2013 dio paso a una fuerte volatilidad al inicio de 2014	167
Bajan las tasas de interés por una menor demanda de recursos	171

HALLAZGOS RELEVANTES

» En 2013 el PIB real creció un 3,5%, cifra menor que la de los tres años previos (4,9% en promedio), en un contexto de lenta recuperación de la demanda externa y un colón apreciado durante la mayor parte del año.

» La economía sigue registrando un crecimiento volátil, que genera impactos negativos en la tasa de expansión de largo plazo, la tasa de desempleo y la posibilidad de reducir la pobreza (cuya incidencia se mantiene en 20,7%).

» La brecha entre el PIB real y el ingreso nacional disponible real (10% del PIB) indica que una proporción cada vez mayor de la producción de bienes y servicios sale del país como pago a factores externos.

» En 2013 Costa Rica registró una de las tasas de desempleo abierto más altas de los últimos quince años (8,5%) y un máximo histórico en la desigualdad de ingresos entre la población. Esto se debe a que los sectores más dinámicos de la economía claramente benefician a las personas con mayores niveles educativos.

» Las fluctuaciones del sector externo tienen un alto impacto sobre el crecimiento económico en el corto plazo, mientras que la tendencia de largo plazo está determinada principalmente por el consumo interno.

» En los últimos veinte años se quintuplicó el crédito dirigido al sector privado en relación con el PIB, al pasar de 10,6% a 48,8%. No obstante, los países más desarrollados muestran una profundización financiera tres veces mayor.

» Las ventajas que muestran los bancos privados en términos de rentabilidad y eficiencia del gasto administrativo conducen a mayores ganancias, en comparación con los bancos públicos. Esto se refleja en la brecha que existe entre ambos sectores en el margen operativo neto como porcentaje de las utilidades totales (0,6%).

» El déficit fiscal del Gobierno Central fue del 5,4% del PIB en 2013, el más alto de los últimos doce años. Las medidas de contención aplicadas en períodos recientes evitaron que el gasto primario aumentara, pero no lograron reducirlo. Este indicador representó un 16,5% del PIB en el año bajo análisis.

» El Gobierno Central financió sus gastos con mayor endeudamiento externo y acumuló una deuda total que pasó del 25% al 36% del PIB entre 2008 y 2013. De no darse reformas, la deuda alcanzará el 58% del PIB en el año 2019.

» La inflación de 2013 fue del 3,7%. El manejo del frente monetario, la ausencia de presiones de demanda, las bajas expectativas de inflación y la estabilidad del tipo de cambio contribuyeron a ese resultado.

» El tipo de cambio se mantuvo prácticamente fijo. Sin embargo, a partir de los primeros meses del 2014 se despegó del límite inferior de la banda cambiaria.

» Las tasas de interés bajaron durante todo el 2013. Pese a ello, el inicio del retiro de los estímulos monetarios en Estados Unidos creó expectativas de mayores tasas de interés internacionales, lo que afecta la estabilidad financiera.

» El déficit en cuenta corriente fue del 5,1%, mientras que el superávit de la cuenta de capitales fue del 6,8% del PIB, 3,1 puntos porcentuales menos que el año anterior. La brecha en la balanza de pagos es financiada en un 80% por la inversión extranjera directa.

» Costa Rica es un país caro. Una comparación internacional muestra que supera en un 20% el promedio latinoamericano en relación con el PIB per cápita, medido según la paridad del poder adquisitivo (PPA).

CUADRO 3.1

Resumen de indicadores económicos. 2009-2013

Indicador	2009	2010	2011	2012	2013	Promedio 2003-2013
Oportunidades						
Crecimiento del PIB real por persona (%)	-2,5	3,5	3,2	3,8	2,2	3,3
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona (%)	-0,2	3,7	2,7	3,0	2,3	2,8
Formación bruta de capital/PIB (%)	22,0	22,1	23,0	23,6	25,5	22,4
Crédito al sector privado (% PIB)	40,2	37,2	38,3	39,4	40,5	35,2
Crecimiento de las exportaciones (\$ corrientes) ^{a/}	-7,6	7,6	10,2	10,1	1,3	7,7
Tasa de desempleo abierto (%)	7,8	7,3	7,7	7,8	8,5	6,7
Índice de salarios mínimos reales (enero 1995=100) ^{b/}	111,2	113,9	115,4	117,4	118,7	110,6
Índice de ingreso promedio real mensual (2000=100) ^{c/}	114,3	123,6	121,3	124,8	128,1	109,8
Índice de términos de intercambio (1991=100)	87,5	88,9	86,9	87,1	88,6	87,9
Estabilidad						
Inflación (IPC 2006=100) (%)	4,0	5,8	4,7	4,6	3,7	8,6
Déficit comercial/PIB (%)	6,9	9,5	12,5	11,8	11,4	10,6
Déficit de cuenta corriente/PIB	2,0	3,5	5,4	5,3	5,1	5,1
Tipo de cambio efectivo real multilateral (1997=100) ^{d/}	88,9	83,1	78,8	75,2	73,5	92,1
Resultado financiero del Gobierno Central/PIB (%) ^{e/}	-3,4	-5,1	-4,1	-4,4	-5,4	-2,8
Solvencia						
Ahorro nacional neto/PIB (%)	9,0	10,3	9,5	9,6	9,8	10,5
Reservas internacionales netas/importaciones por mes ^{f/}	5,6	5,3	4,5	6,1	6,3	4,9
Deuda interna del Gobierno Central/PIB (%) ^{g/}	21,5	23,2	25,8	29,2	28,9	24,3
Deuda pública externa/PIB (%) ^{h/}	11,2	10,5	9,7	10,7	12,1	14,0
Gasto público en educación/PIB (%)	6,8	7,2	7,0	7,2	7,3	5,5

a/ Exportaciones FOB. Incluye el valor bruto de las exportaciones de los regímenes de zona franca y perfeccionamiento activo (admisión temporal). No incluye ajuste de balanza de pagos.

b/ Índice de salarios mínimos reales promedio del año.

c/ Debido a cambios metodológicos y de muestra en las encuestas de hogares, los datos a partir del 2010 no son comparables con años anteriores.

d/ Itcer, BCCR. Promedio anual del año. Se cambió el año base de 1995 a 1997.

e/ Los ingresos totales son los de la Tesorería Nacional, incluyendo ingresos sobre pensiones. El total de gastos es el obtenido a la fecha.

f/ Reservas netas del BCCR a diciembre de cada año. Las importaciones excluyen las materias primas de los regímenes de perfeccionamiento activo y zonas francas.

g/ Incluye las amortizaciones de las obligaciones estipuladas en el artículo 175 de la Ley 7558.

h/ Denominada en moneda nacional. Para 2001, incluye US\$20,0 millones de CERTD\$ adquiridos por el banco BICSA de Panamá y se excluyen US\$74,9 millones de títulos de propiedad denominados en dólares (TP\$) del BCIE, por estar considerados como parte de la deuda interna bonificada del Gobierno. Para el 2004 se excluyen US\$ 10 millones de TP\$ del BCIE. La información sobre deuda pública externa fue proporcionada por la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda, por lo que las cifras pueden diferir de las publicadas en informes anteriores.

VALORACIÓN GENERAL

El 2013 pareciera, en principio, un año más en la lenta recuperación de la economía costarricense luego de la crisis de 2009, caracterizado por un crecimiento modesto, volátil, y por la dificultad para generar empleos. La inflación siguió siendo baja y, hasta diciembre, el tipo de cambio se mantuvo estable. El déficit de la cuenta corriente se cubrió, una vez más, con recursos de la inversión extranjera y, como sucede desde 2009, las finanzas públicas fueron deficitarias. En resumen, una mirada superficial no revela grandes cambios en la economía nacional.

Sin embargo, un examen detallado revela que el 2013 no fue un "año más" en un proceso de lenta recuperación. En los últimos meses e inicios del 2014, se combinó la evolución negativa en la estabilidad y la solvencia económicas con la acumulación de malos resultados en el mercado laboral, una nueva desaceleración de la economía y la pérdida de competitividad y bienestar social por los altos costos internos que implica vivir y producir en el país.

Este deterioro impide seguir creyendo que la recuperación, animada por una política fiscal expansiva, permitirá impulsar un desarrollo incluyente. Costa Rica ha llegado a un punto de inflexión en el que las políticas económicas ya no son suficientes para lograr ese objetivo. Esta situación no solo se deriva de factores contingentes, sino que revela, también, debilidades estructurales en el estilo de desarrollo que se implantó a fines del siglo pasado.

El menoscabo de la economía costarricense puede sintetizarse así: la tasa de crecimiento de la producción de bienes y servicios del 2013 (3,5%) fue la más baja de los últimos cuatro años. El sector externo perdió dinamismo. El buen desempeño de las exportaciones de servicios, y en especial del turismo, no logró compensar la desaceleración de las ventas externas de bienes, cuyo ritmo de expansión se redujo en más de ocho puntos porcentuales. El anuncio del cese de operaciones de manufactura de la empresa Intel disminuirá las exportaciones y podría repercutir en la "marca-país". Las proyecciones de crecimiento de los próximos años son, cuando mucho, modestas e insuficientes.

Costa Rica es un lugar caro para vivir y para producir. Un estudio realizado para este Informe refleja que, en una amplia gama de bienes y servicios, el país es sistemáticamente más caro que el promedio latinoamericano. Los altos precios locales

reducen la competitividad nacional, desalientan el consumo interno y afectan la generación de empleo. Este contexto relativiza uno de los principales logros del 2013: la más baja inflación de últimos veinte años (3,7%). Al ser esta tasa semejante a las de sus principales socios comerciales, el país evita pérdidas ulteriores de competitividad, pero no remedia el problema de los altos costos internos. Por ello, las presiones inflacionarias surgidas a finales de 2013 y desplegadas en 2014 pueden tener serias consecuencias.

La población ocupada se incrementó en aproximadamente un 0,5%, cifra muy lejana a la necesaria para absorber el aumento de la población activa. Desde el punto de vista salarial, el mercado laboral sigue castigando a los ocupados poco calificados y premiando a los más calificados, en virtud de lo cual, una vez más, se amplió la desigualdad.

Las finanzas del Gobierno Central están muy deterioradas y la alta inflexibilidad del Presupuesto Nacional restringe la inversión pública. En las últimas tres décadas, el persistente desbalance financiero hace que el alto déficit fiscal (5,4% del PIB) deba verse como un problema estructural. En un país de baja recaudación tributaria, mandatos constitucionales y legales han generado mayores compromisos de gasto e inversión, pero no han sido acompañados de cambios en la estructura de ingresos ni en la eficiencia institucional. Este problema se acentuó con la política fiscal expansiva posterior al 2009, que incrementó el gasto recurrente: el 94,8% del Presupuesto Nacional se destina a remuneraciones, transferencias y servicio de la deuda pública. Así, el déficit corresponde a recursos que se necesitan para cubrir gasto corriente, no para financiar inversión pública.

Ante esta situación, el Gobierno ha recurrido al endeudamiento. Entre 2008 y 2013 la deuda pública aumentó once puntos porcentuales del PIB. La colocación de los denominados eurobonos por parte del Ministerio de Hacienda permitió obtener recursos sin presionar el mercado de dinero local. En una época de bajas tasas internacionales de interés, este endeudamiento no implicó un incremento descontrolado en el servicio de la deuda. Sin embargo, Costa Rica está en una posición vulnerable: se espera que el retiro paulatino de los estímulos monetarios de la Reserva Federal de los Estados Unidos implique el fin de esa era de bajas tasas internacionales y provoque un fuerte aumento en el servicio de la deuda.

Se han hecho evidentes las repercusiones de

una política fiscal expansiva que no fomentó el desarrollo productivo. Nuevos recortes del gasto implicarían cambios legales de un alto costo político. Las proyecciones oficiales, sin reforma tributaria, muestran sendas crecientes en el déficit financiero y la deuda pública.

El 2013 marcó el final de una época de tipo de cambio "fijo", anclado en el límite inferior de la banda cambiaria. A inicios de 2014 se registró una depreciación del colón relacionada con la repatriación de capitales, la incertidumbre en torno al proceso electoral, aspectos técnicos del mercado cambiario y el crecimiento del déficit fiscal. La estabilización posterior, que implicó una fuerte intervención pública, inició la migración hacia un régimen de flotación administrada que aún no despeja las dudas sobre la estabilidad monetaria del país, afectada por nuevos riesgos.

Como se dijo, el 2013 mostró las debilidades del estilo de desarrollo para ser incluyente o sostener la estabilidad y la solvencia del país. Por varios años, el *Informe Estado de la Nación* ha señalado que, por falta de encadenamientos sociales, fiscales y productivos, el dinamismo del sector externo y su productividad no se han trasladado al resto del tejido productivo. De antemano se sabía, además, que la apertura comercial -principal motor económico- aumenta la exposición internacional y, por tanto la vulnerabilidad, a fluctuaciones del sector externo. La mayoría de la mano de obra no está preparada para insertarse en los sectores más dinámicos. La incapacidad para reformar el Estado, la ausencia de políticas industriales, los altos costos internos y la baja inversión pública afectan la productividad y la competitividad, incluso en los sectores de punta.

Los eventos documentados en este Vigésimo Informe muestran que la economía costarricense está al final de un largo ciclo. La posibilidad de relanzar el desarrollo humano dependerá de ajustes internos sobre los que todavía no hay acuerdos mayoritarios, pero que serán inevitables. La transición implicará sacrificios cuya distribución -dependiendo de la orientación que prevalezca- puede recargarse sobre los más débiles y comprometer el futuro de las generaciones venideras, en un contexto de inestabilidad y confrontación. Este no tiene por qué ser el desenlace de la difícil situación que transita el país, pues, por otro lado, la sociedad costarricense tiene la capacidad para encontrar una salida acorde con sus aspiraciones de desarrollo humano.

VALORACIÓN DEL DECIMONOVENO INFORME

En el 2012 el desempeño del país en materia de oportunidades, estabilidad y solvencia económicas se dio en un contexto nacional e internacional inestable e incierto. No se logró sostener el crecimiento del PIB durante todo el año, lo que hace cada vez más evidente la necesidad de frenar el creciente deterioro de las finanzas públicas, que amenaza la inversión social y en infraestructura, así como la generación de mayores oportunidades para la población, en especial para los grupos de menor calificación, que son los más afectados por el desempleo y, por ende, la desigualdad.

La senda de desempeño del sector

exportador se ha centrado en colocar bienes de alto valor agregado en mercados dinámicos, con una creciente participación de Costa Rica en las cadenas globales de valor. No obstante, ese proceso ha sido acompañado por una creciente dependencia de las importaciones, y no se observan mayores encadenamientos productivos entre compañías exportadoras y empresas nacionales. Además, la interacción entre el régimen cambiario vigente y los flujos de capitales extranjeros permitió una apreciación de la moneda nacional que afectó seriamente la competitividad internacional del país.

Las medidas adoptadas para mantener la estabilidad fueron efectivas para resolver el

problema de corto plazo, pero no se sentaron las bases para contar con una política fiscal que propicie una mayor capacidad de inversión, ni una política monetaria que disponga de instrumentos para enfrentar los riesgos del entorno mundial.

Luego de más de tres décadas de un viraje radical en el estilo de desarrollo, y de casi media década de incertidumbre internacional, el *Decimonovento Informe Estado de la Nación* dio cuenta de un desempeño económico poco inclusivo desde el punto de vista social y productivo, que sugiere la necesidad de realizar ajustes de fondo en las premisas y orientaciones de las estrategias nacionales.

ASPIRACIONES

» CRECIMIENTO ECONÓMICO SOSTENIBLE

Crecimiento económico sostenible, con efectos favorables en la generación de nuevos empleos "decentes", los ingresos y las oportunidades de los distintos grupos sociales, con base en la formación profesional y técnica de los recursos humanos, niveles crecientes de competitividad "auténtica"² y el uso racional de los recursos naturales.

» INFLACIÓN REDUCIDA Y MENOR DE DOS DÍGITOS EN EL MEDIANO PLAZO

Inflación reducida y menor de dos dígitos en el mediano plazo, fundamentada, en parte, en un déficit fiscal controlado³, aunque no a costa de inversiones básicas en servicios sociales y de infraestructura.

» ESTABILIDAD EN EL SECTOR EXTERNO

Estabilidad del sector externo, sobre la base de un déficit "razonable" de la cuenta corriente y reservas internacionales que financien, en forma satisfactoria, las necesidades de importación del país.

» GENERACIÓN DE AHORRO NACIONAL SOSTENIDO

Generación de ahorro nacional sostenido, que contribuya en forma significativa al financiamiento de un proceso sostenible de inversión en el país⁴.

» NIVEL PRUDENTE DE DEUDA PÚBLICA DEL GOBIERNO

Deudas externa e interna del Gobierno que no pongan en peligro las inversiones que deba realizar el Estado en infraestructura y servicios básicos para la población.

» DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA DE LAS LIBERTADES, OPORTUNIDADES Y CAPACIDADES DE TODAS Y TODOS LOS CIUDADANOS

Distribución más equitativa de las libertades, oportunidades y capacidades de todas y todos los ciudadanos, con especial consideración de los ubicados en los quintiles más bajos de ingreso, y crecientes remuneraciones reales del sector laboral, a fin de permitir un acceso y un uso más equitativos del ingreso y la propiedad de las fuentes de la riqueza. Además, un proceso económico que genere menores desigualdades entre regiones, sin discriminaciones de raza, género, religión o edad.

» POLÍTICAS ECONÓMICAS ARTICULADAS, SUSTENTABLES Y EFECTIVAS

Un Estado con responsabilidades claramente definidas en cuanto a la articulación de políticas económicas sectoriales, de protección social, ambiental y energética, que sean sustentables en el tiempo; atento a analizar y enfrentar las condiciones económicas externas, con una disciplina de manejo macroeconómico responsable y con capacidad de ejercer controles efectivos sobre los servicios concesionados por el Estado.

» ESTRATEGIAS DE DESARROLLO INCLUYENTES

Estrategias de desarrollo y políticas económicas elaboradas de manera incluyente y equitativa, de modo que representen los intereses y necesidades de todos los sectores sociales y regiones del país, y que incluyan la prospección *ex ante*, realizada en procesos participativos ciudadanos, de los efectos distributivos de cada una de las políticas.

CAPÍTULO
3Oportunidades, estabilidad
y solvencia económicas**Introducción**

El capítulo “Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas” valora el desempeño de la economía costarricense en el año 2013 desde el punto de vista del desarrollo humano sostenible. Para ello analiza diversos indicadores de tipo económico, social e institucional, con el propósito de determinar si se ha avanzado o retrocedido en el logro de las aspiraciones nacionales en esta materia.

Las oportunidades son fruto del crecimiento económico sostenido, el que a su vez es consecuencia de los procesos de inversión pública y privada, la formación de recursos humanos, una creciente productividad y un uso racional de los recursos naturales. En ese sentido, las oportunidades dan cuenta del acceso que tiene la población a bienes y servicios de calidad, como resultado de la generación de empleo decente y de mayores ingresos para los diferentes grupos sociales y en las distintas zonas del país, con lo que también reflejan la equidad en su distribución.

La estabilidad consiste en mantener reducidos desequilibrios internos –déficit fiscal e inflación– y externos –balanza de pagos– que hagan posible el crecimiento sin comprometer el futuro de las nuevas generaciones. Esto se logra con solvencia, es decir, con una sociedad capaz de cubrir adecuadamente sus gastos y realizar las inversiones físicas y sociales requeridas para no poner en riesgo la estabilidad.

Como es usual, el presente capítu-

lo examina el crecimiento económico, el desempeño del sector externo, las finanzas públicas y las políticas monetaria y cambiaria. En la sección “Oportunidades” se analiza el comportamiento del PIB, considerando su desagregación según los aportes de las distintas actividades productivas, la creación de empleo y la generación de ingresos. Este año se aborda además una serie de asuntos de interés en la agenda económica nacional: los avances en el proceso de adhesión del país a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el estado de situación de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme), la administración del comercio internacional, un estudio de la Cepal sobre el cierre de las operaciones de manufactura de la empresa Intel y su efecto sobre la competitividad de las exportaciones al mercado estadounidense, y algunas consideraciones sobre política industrial. Como tema especial se explora la institucionalidad agropecuaria, su evolución y su impacto sobre el sector al que atiende. Finalmente, se discute la eficiencia del sector bancario, mediante un análisis de la profundización financiera como impulsor del desarrollo productivo.

En la sección “Estabilidad y solvencia económicas” se analizan los ámbitos fiscal, monetario y cambiario. El seguimiento anual se complementa con dos investigaciones. Una de ellas explora el gasto tributario en Costa Rica, los impuestos que han sido objeto de

exoneraciones y los beneficios de este tipo que se han aprobado en los últimos tres años. La otra presenta los resultados de un primer estudio que busca contestar la interrogante “¿Es Costa Rica un país caro?”.

Oportunidades

Una vez recuperado de la crisis de 2009, el PIB costarricense muestra una tendencia de crecimiento decreciente, con altos niveles de volatilidad. El menor dinamismo de las actividades tradicionales ha sido parcialmente compensado por el sector servicios y, en especial, por el turismo, que duplicó su tasa de expansión con respecto a lo reportado en 2012. Sin embargo, el desempleo y la dualidad del mercado laboral favorecen el aumento de la desigualdad y la persistencia de la pobreza. Las personas con menor calificación enfrentan dificultades para insertarse en los sectores más dinámicos y, además, reciben en promedio ingresos reales bastante menores. Esta sección analiza estos temas desde la perspectiva de los componentes de la producción, los ingresos y sus consecuencias para el conjunto de la economía.

Sector externo impacta la volatilidad del crecimiento

El *Decimonoveno Informe Estado de la Nación* señaló que en años recientes la economía costarricense ha tenido una expansión moderada pero volátil, cercana al promedio histórico de las últimas décadas. En 2013 estos rasgos

básicos no variaron significativamente, pero debe destacarse que la tasa de crecimiento de la producción de bienes y servicios, de 3,5%, fue inferior al promedio registrado desde 2010 y representó el menor incremento desde que el país se recuperó de la crisis vivida en 2009. En el plano internacional, Costa Rica exhibe una de las mayores pérdidas de dinamismo económico en comparación con el promedio de Centroamérica y otras regiones del mundo (cuadro 3.2). Las proyecciones del FMI indican que en 2014 el país experimentará un crecimiento de 3,8%, apenas distinto al observado el año anterior.

Estos resultados y perspectivas no son alentadores para el desarrollo humano de Costa Rica. Para alcanzar mejoras sustantivas en el bienestar de la población, la economía debería mantener por varios años un crecimiento de alrededor del 6%, pero, como se ha visto, en la actualidad su ritmo es muy inferior. Además, en 2013 se volvió a registrar un hecho que se ha venido señalando en las últimas ediciones de este Informe: la presencia de "miniciclos" de expansión económica (picos de aceleración seguidos por mesetas de bajo crecimiento) con duraciones menores a un año natural, inestabilidad que afecta las expectativas de inversión

y empleo. Esta situación se examina en profundidad en el siguiente acápite, pero conviene adelantar algunas consideraciones para esbozar el panorama general.

El crecimiento moderado y volátil ha sido acompañado por un paulatino incremento en el pago a factores externos, es decir, el pago a extranjeros (personas o empresas) por el capital invertido en Costa Rica. Este tipo de erogaciones ha aumentado con mayor rapidez que la economía en su conjunto. En consecuencia, cada vez es menor la proporción del ingreso generado por la producción de bienes y servicios (lo que se conoce como ingreso nacional disponible, o IND) que se queda en el país. Esta situación explica la brecha observada entre el PIB real y el IND real a lo largo del siglo XXI y que en la actualidad registra uno de los niveles más altos de las dos últimas décadas (gráfico 3.1). Mientras en los años noventa el IND tendía a ser ligeramente superior al PIB real, en el período 2005-2013 el PIB ha sido alrededor de un 10% mayor, lo cual representa cerca de 208.000 millones de colones constantes de 1991. En síntesis, una parte creciente de los frutos de la expansión económica de Costa Rica se distribuye fuera de su territorio⁵.

A los fenómenos de crecimiento moderado y volátil, con creciente pago a factores externos, se suman dos preocupantes tendencias sobre las que este Informe ha alertado desde hace más de diez años: el aumento de la desigualdad en la distribución de los ingresos y el estancamiento en la incidencia de la pobreza. En 2013 el coeficiente de Gini alcanzó su máximo valor histórico (0,524), situación que se analiza en profundidad en el capítulo "Equidad e integración social". En lo que interesa al presente capítulo, esta conjunción de factores indica que el ritmo de expansión económica de Costa Rica no solo es insuficiente para lograr un mayor desarrollo humano, sino que sus principales resultados son desfavorables para amplios segmentos de la sociedad. En los próximos años el país tendrá como desafío lograr mayores encadenamientos productivos, sociales y fiscales dirigidos al incremento del IND real y la reducción de la desigualdad,

CUADRO 3.2

Tasa de crecimiento real y proyecciones de la economía de Costa Rica con respecto a otras regiones del mundo. 2009-2013

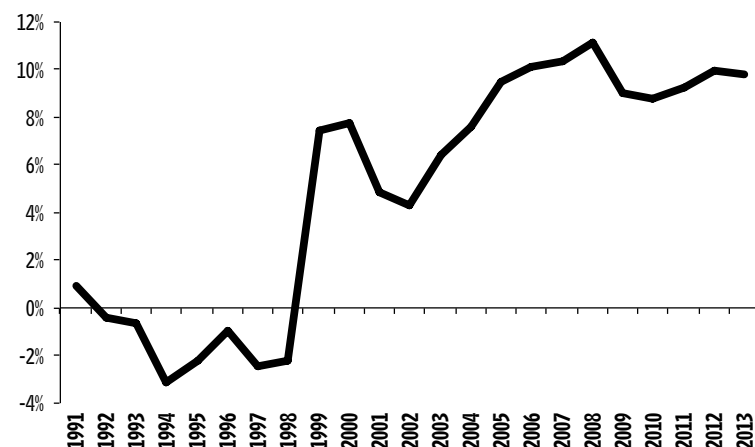
PIB	2009	2010	2011	2012	2013
Economía mundial	-0,4	5,2	3,9	3,2	3,0
Economías desarrolladas	-3,4	3,0	1,7	1,4	1,3
Economías en desarrollo	3,1	7,5	6,3	5,0	4,7
América Latina	-1,3	6,0	4,6	3,1	2,7
Centroamérica ^{a/}	-0,5	4,5	6,0	5,5	4,5
Costa Rica	-1,0	5,0	4,5	5,1	3,5

a/ Promedio simple de Belice, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Costa Rica.

Fuente: Elaboración propia con datos del FMI.

GRAFICO 3.1

Brecha entre el IND real y el PIB real (porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

por medio de robustas políticas para el fomento del desarrollo productivo (Salazar Xirinachs et al., 2014).

En lo que concierne al tema de la volatilidad, el análisis del crecimiento trimestral real de la economía durante los últimos ocho años revela una alta variabilidad, incluso en un mismo año. Esta situación es la que da lugar a los “miniciclos” antes mencionados (gráfico 3.2).

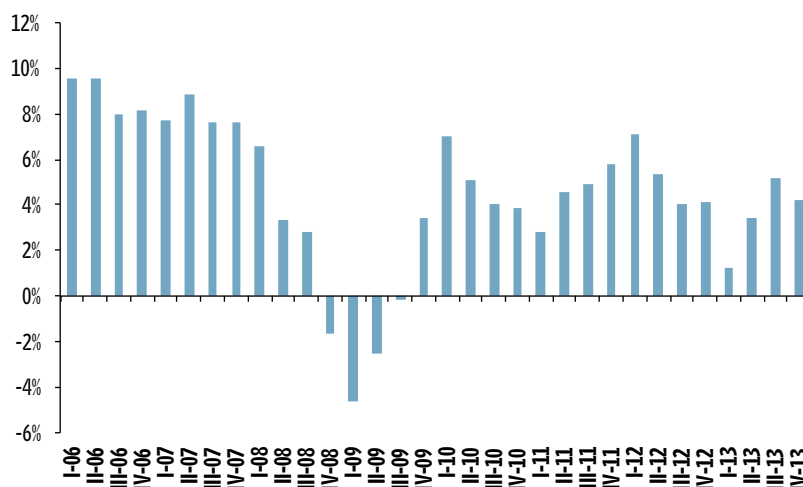
Como puede observarse, desde el 2009 los períodos de expansión y contracción son más cortos. Estos miniciclos ponen en riesgo la capacidad del país para reducir el desempleo: dado que las personas con baja calificación son las primeras en quedar desempleadas durante las recesiones y las últimas en encontrar trabajo en las etapas de bonanza, requieren fases de crecimiento más prolongadas para incorporarse al mercado laboral. Si el ciclo económico es breve, el incremento en el empleo beneficiará principalmente a las personas con mayor calificación.

Los miniciclos han estado relacionados con el desempeño del sector externo y sus efectos sobre la economía. En particular, la desaceleración observada en la segunda mitad de 2013 (y que se mantuvo durante el primer trimestre de 2014) estuvo asociada a caídas importantes en la tasa de crecimiento de las exportaciones –pese a la recuperación, aún lenta, de los mayores destinos de exportación– y en las principales actividades productivas. Además, en 2013 el crecimiento económico se vio afectado por un aumento relativo en las tasas de interés locales e internacionales, originado a su vez en el mayor endeudamiento interno para financiar el déficit primario del Gobierno Central. Ello estimuló el ingreso de capitales especulativos del exterior y dio lugar a una apreciación del colón y una menor competitividad de las exportaciones.

El comportamiento reciente de la economía responde a efectos cíclicos y a las tendencias de largo plazo⁶. Estas últimas están determinadas por factores que son estables en el tiempo y que marcan la pauta del crecimiento, tales como la inversión en capital fijo, el consumo privado per cápita y el gasto

GRAFICO 3.2

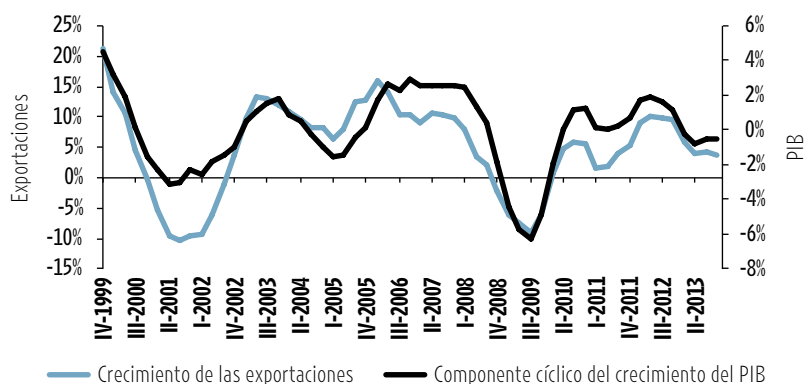
Crecimiento real del PIB, por trimestre (tasa de variación interanual)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

GRAFICO 3.3

Componente cíclico del crecimiento trimestral del PIB y crecimiento de las exportaciones



Fuente: Lücke e IICE-UCR, 2014b, con datos del BCCR.

público. En cambio, las tendencias cíclicas responden a factores temporales de la demanda agregada, como las exportaciones.

Para profundizar en este tema se analizó la serie estadística que da cuenta de la evolución del PIB, mediante la desagregación de los factores cíclicos y los factores tendenciales de largo plazo y utilizando el filtro de Hodrick y Prescott⁷. Este ejercicio arrojó dos resultados importantes: la tendencia de largo plazo para el crecimiento del PIB es positiva, pero su incremento real está por debajo del máximo al que puede llegar la economía. Ello evidencia

que existe capacidad instalada ociosa, lo que suele asociarse a una tasa de desempleo relativamente alta. Entre los períodos 2000-2008 y 2009-2013 los ciclos redujeron su tamaño, lo cual significa que las disminuciones y los aumentos en la actividad económica fueron cada vez más cortos.

Por otra parte, el comportamiento cíclico que ha mostrado la producción después de la crisis de 2008-2009 indica que la volatilidad del crecimiento está relacionada sobre todo con el sector externo, mientras que la tendencia de largo plazo lo está con el consumo interno (gráfico 3.3). Como la economía

produce para satisfacer de forma simultánea parte de las demandas interna y externa de productos nacionales, entonces, en un año determinado, las fluctuaciones del sector externo tienen un impacto mayor sobre el crecimiento económico que las fluctuaciones del mercado local. A su vez, el dinamismo del mercado local marca la pauta de la tendencia de largo plazo.

En resumen, ciclos más frecuentes y de menor duración impactan negativamente el crecimiento de largo plazo, el desempleo y, en consecuencia, la posibilidad de reducir la incidencia de la pobreza a menos del 20%. Esto se comprueba al observar que, cuando el país ha tenido un período de expansión fuerte y estable (2005-2008) se ha registrado una disminución significativa de la tasa de desempleo, mientras que en fases de alta volatilidad (2009-2013) ésta ha aumentado.

El sector de servicios es el que más aporta al PIB y a la generación de empleo

En Costa Rica el desempleo muestra una tendencia creciente, pese al buen desempeño de algunos sectores, como el de servicios. Ello se debe a que las actividades más dinámicas contratan mano de obra calificada, y constituyen un mercado laboral de difícil acceso para las personas de sectores tradicionales y menor calificación. Tal como se reportó en el Decimonoveno Informe, cerca del 60% de la población trabajadora y de quienes buscan empleo por primera vez no tiene secundaria completa.

La desagregación del PIB en los sectores primario, secundario y terciario⁸ muestra que este último es el que más aporta al crecimiento del PIB y a la absorción de la fuerza de trabajo. Ello confirma que hoy Costa Rica tiene una economía predominantemente dedicada a los servicios, tal como ha reportado este Informe en ediciones anteriores (cuadro 3.3). Entre 2011 y 2013 los sectores primario y secundario redujeron su aporte a la generación de empleo, mientras que el terciario incrementó su participación en forma proporcional, evidenciando así el cambio paulatino en la estructura del mercado laboral.

CUADRO 3.3

Participación en el valor agregado y en la generación de empleo por sector primario, secundario y terciario^{a/}. 2011-2013 (porcentajes)

Sector	2011		2012		2013	
	PIB	Empleo	PIB	Empleo	PIB	Empleo
Primario	9,5	14,2	9,1	13,5	9,1	12,8
Secundario	26,5	19,8	26,6	19,4	26,1	18,9
Terciario	64,0	66,0	64,3	67,1	64,8	68,3

a/ Excluye las actividades y ocupados que no fue posible agrupar en ningún sector económico, según la información reportada en las encuestas de hogares del INEC.

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR y el INEC.

CUADRO 3.4

Aporte al PIB de las cinco principales actividades productivas. 2000, 2005, 2010 y 2013

Rama de actividad	2000	2005	2010	2013
Industria manufacturera	24,1	23,2	21,1	21,2
Transporte, almacenaje y comunicaciones	9,7	13,6	15,6	16,5
Comercio, restaurantes y hoteles	17,8	16,8	15,2	14,9
Servicios comunales, sociales y personales	10,5	9,8	9,5	9,2
Agricultura, silvicultura y pesca	10,7	9,7	9,2	8,6

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

El análisis a partir de estos tres sectores es, sin embargo, muy general. Cada uno de ellos agrupa ramas de actividad de tamaños y comportamientos muy diversos y, de hecho, una desagregación mayor de los segmentos productivos muestra un panorama un tanto distinto. Así, entre 2000 y 2013 la mayor contribución al crecimiento del PIB provino del sector manufacturero; no obstante, su evolución reciente no es positiva, pues registró el descenso más marcado en su aporte al PIB: 2,9 puntos porcentuales. De igual forma, también el sector de comercio, restaurantes y hoteles, redujo su participación en 2,9 puntos porcentuales en el mismo período. En contraste, las actividades de transporte, almacenaje y comunicaciones experimentaron un aumento significativo, de 6,9 puntos porcentuales (cuadro 3.4).

Un dato importante que conviene tomar en cuenta es que, según una estimación reciente del BCCR, en el 2013 un 33% del PIB fue generado por micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme). Esto evidencia la necesidad de fortalecer las políticas para el desarrollo de ese sector, un desafío pendiente señalado en ediciones anteriores de este Informe (recuadro 3.1).

Además de los cambios en la producción sectorial, el bajo crecimiento económico del 2013 implicó un debilitamiento de la generación de empleo. La población ocupada se incrementó en aproximadamente 10.000 personas (0,5%), una cifra muy lejana de los 30.000 puestos que el país debe crear para asimilar el aumento de la población activa. Más aun, las actividades relacionadas con la agricultura y la construcción, que se caracterizan por

RECUADRO 3.1

Estado de situación de las Mipyme en Costa Rica en el 2013

Un estudio reciente del MEIC reveló que en 2013 el parque empresarial costarricense estaba compuesto por 43.837 unidades productivas, de las cuales casi tres cuartas partes correspondían a micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme). A continuación se detallan las principales características de esos establecimientos, según los hallazgos de la investigación:

- En su mayoría están concentrados en la Región Central.
- Representan poco menos de la cuarta parte del empleo total. Por actividades económicas esa contribución se distribuye de la siguiente manera: 71% en el sector de servicios y comercio, 22% en la industria y el 7% restante en las empresas de tecnologías de información.
- Aportan aproximadamente un 11% del valor total de las exportaciones de bienes en los sectores de industria, comercio, servicios y tecnologías de información. En 2013 el 66% de esa

contribución provino de empresas medianas, un 23% de unidades pequeñas y un 11% de microempresas.

- Existe una relación directa entre el tamaño de la empresa y el uso de tecnología. En 2013 el 68% de las Mipyme contaba con equipo de cómputo y el 66% tenía acceso a internet. No obstante, al desagregar según tamaño las cifras varían significativamente. En el primer caso, el 97% de las empresas medianas dispone de equipo de cómputo, en contraste con el 87% de las pequeñas y solo un 59% de las microempresas. En el acceso a internet las proporciones son de 95% en los establecimientos medianos, 85% en los pequeños y 57% en las microempresas.

El *Decimonoveno Informe Estado de la Nación* documentó la existencia de algunos esfuerzos institucionales para mejorar el apoyo y financiamiento de las Mipyme. Sin embargo, estas son altamente vulnerables y tienen dificultades para permanecer en los mercados de exportación. Existe un círculo virtuoso entre el tamaño de la empresa, la

productividad y la actividad exportadora (PEN, 2013). Los resultados del MEIC confirman esta apreciación.

Cabe mencionar que un estudio realizado por el Observatorio de Mipymes de la UNED reportó una cantidad de Mipyme muy superior a la registrada por el MEIC. En 2013, el Observatorio identificó 156.794 empresas, tres veces más que el Ministerio; menos de 70.000 de ellas eran formales. Estas cifras utilizan una fuente de información distinta: las patentes municipales. Esta fuente "brinda una medición más cercana a la cantidad real de empresas, particularmente mipymes, en comparación con el número de patrones inscritos en la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). Lo anterior por cuanto hay empresas que gestionan la patente pero no cumplen con el pago de cargas sociales, las cuales podrían denominarse como semiformales" (Brenes et al., 2014).

Fuente: Elaboración propia con datos de MEIC, 2014 y Brenes et al., 2014.

contratar mano de obra poco calificada, perdieron cerca de 25.000 puestos. Esta disminución responde a dos factores específicos. En el sector agrícola fueron determinantes la roya del café y una caída de poco menos del 30% en las exportaciones de ese grano; según la Organización Internacional del Café (OIC), la reducción afectó a 14.000 trabajadores⁹. Por su parte, la construcción se vio perjudicada por la restricción del crédito, que es uno de los componentes básicos para su desarrollo, ya que trabaja con altos niveles de endeudamiento (Lücke e IICE-UCR, 2014b). Estos resultados contrastan con el dinamismo observado en otros ámbitos, como la planilla pública y las actividades profesionales, científicas y técnicas. Ambos sectores demandan recursos humanos con un perfil de alta calificación.

El lento crecimiento de la economía también tuvo un impacto negativo sobre el empleo en otras actividades, especialmente en los sectores financiero, seguros, entretenimiento, enseñanza, comunicaciones, alojamiento y comidas fuera del hogar (cuadro 3.5). De acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), en 2013 el desempleo abierto alcanzó un 8,5%, una de las tasas más altas de los últimos quince años.

Desde su decimoquinta edición, este Informe ha desarrollado una perspectiva estructural de la economía costarricense que distingue diversos sectores según la época y la modalidad de su inserción en los mercados internacionales y locales. Ello permite examinar la relación entre el proceso de modernización vivido por el país en las últimas

décadas y la generación de empleo y, sobre esa base, analizar la economía política que subyace al comportamiento económico y a las políticas públicas. Con ese propósito se elaboraron los conceptos de "nueva economía", "vieja economía" y "servicios de apoyo". La "vieja economía" comprende las actividades agrícolas e industriales dirigidas al mercado interno y la producción exportable tradicional, que ya existían en Costa Rica antes de la implantación del nuevo estilo de desarrollo "hacia afuera" en las décadas de 1980 y 1990, como el café, el banano y la industria textil, entre otros sectores. La "nueva economía" agrupa a las exportaciones no tradicionales, las zonas francas y los nuevos servicios (servicios empresariales, *back office*) que se configuraron en los últimos veinte años. Existe además

CUADRO 3.5

Cambio en el número de ocupados según rama de actividad. 2012-2013

Ramas de actividad	Trabajadores
Redujeron el volumen de empleo	
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	-13.108
Construcción	-12.613
Hogares como empleadores	-8.647
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreativas	-5.243
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	-4.297
Incrementaron el volumen de empleo	
Industrias manufactureras	8.471
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	9.526
Actividades profesionales, científicas y técnicas	14.974
Otras actividades de servicios	16.439
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	16.544

Fuente: Lücke e IICE-UCR, 2014b, con datos de la Enaho, del INEC.

CUADRO 3.6

Crecimiento interanual de los ocupados, según tipo de economía. 2012-2013

Tipo de economía	2012	2013	Cambio porcentual
Vieja economía			
Economía agrícola para el mercado interno	134.854	134.643	-0,16
Economía agroexportadora tradicional	91.159	85.827	-5,85
Industria tradicional	255.434	234.278	-8,28
Nueva economía			
Economía agroexportadora no tradicional	47.011	39.308	-16,39
Industria de zonas francas	85.694	101.484	18,43
Nuevos servicios	334.881	331.401	-1,04
Servicios de apoyo			
Comercio	315.931	322.323	2,02
Gobierno	263.204	284.345	8,03
Servicios tradicionales no especializados	284.228	277.170	-2,48
Servicios tradicionales especializados	195.706	209.008	6,80

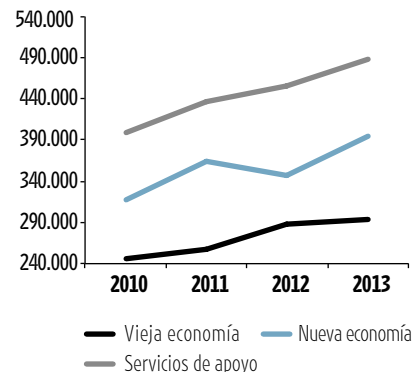
Fuente: Lücke e IICE-UCR, 2014b, con datos de la Enaho, del INEC.

un tercer sector que brinda servicios de apoyo a ambos tipos de economía, como el comercio y el gobierno, y que actúa como una “bisagra” entre ellos. Cada sector tiene, pues, sus respectivas desagregaciones¹⁰.

Utilizando esta perspectiva, se observa que en 2013 la cantidad de ocupados en la “vieja economía” disminuyó, tal como ha venido sucediendo desde el inicio del siglo XXI. Las mayores reducciones se dieron en la economía agroexportadora y la industria tradicionales. El problema es que la capacidad

empleadora de la “nueva economía” es, en el balance, muy baja. En ella el número de ocupados aumentó, pero solo en un 1%. Ese resultado se debe a que el crecimiento del empleo en zonas francas compensó ligeramente el descenso en las agroexportaciones no tradicionales y en los nuevos servicios. En los servicios de apoyo se reportó un incremento de 3,2%, luego de la caída registrada en 2012, gracias al desempleo del sector gobierno y los servicios especializados (cuadro 3.6). En síntesis, el empleo no se está acumulando en

GRAFICO 3.4

Ingreso promedio de los ocupados, según tipo de economía (colones)

Fuente: Lücke e IICE-UCR, 2014b, con datos de la Enaho, del INEC.

los sectores productivos propiamente dichos, sino en los “servicios de apoyo”.

Los ingresos medios de la “vieja economía” están rezagados

Otro hallazgo que se obtiene al analizar la dinámica del mercado laboral por tipo de economía, es que este castigó a los ocupados poco calificados y premió a la mano de obra calificada. Esta situación sin duda impacta la distribución de los ingresos. Los niveles de ingreso real de los trabajadores en la “nueva economía” y en los “servicios de apoyo” son mayores que en la “vieja economía”, y esta brecha se incrementó en 2013 (gráfico 3.4). En principio, sería deseable que la población ocupada “migrara” hacia las actividades más modernas y productivas, en las cuales se paga mejor. Sin embargo, la movilidad intersectorial de la fuerza de trabajo está seriamente limitada por la diferencia sustancial en el perfil de la mano de obra que requiere cada sector. En la “vieja economía” se emplea sobre todo a personas de baja calificación, mientras que en la “nueva economía” y los “servicios de apoyo” son más relevantes los perfiles de media y alta calificación. Esta situación genera un efecto perverso que amplía las brechas de ingreso entre los trabajadores. Los ingresos medios de los ocupados en la “nueva economía” y los “servicios

de apoyo” no solo son superiores, sino que crecen a un ritmo mayor que en la “vieja economía”.

Cuando se examina la evolución de la pobreza –siempre desde la perspectiva de los tipos de economía– se observan efectos similares. La incidencia del fenómeno es mayor entre los ocupados del sector agrícola que abastece el mercado interno y los de la economía agroexportadora tradicional (parte de la “vieja economía”), quienes registran niveles cercanos o superiores al promedio nacional. Además llama la atención el fuerte incremento, de 4,3 puntos porcentuales, que mostró la pobreza entre los ocupados de la industria tradicional (textil, alimentaria) en el período 2009-2013 (cuadro 3.7).

En cambio, en la “nueva economía” la pobreza es bastante más baja. En la agroexportación no tradicional es casi nueve puntos porcentuales menor que en su contraparte para el mercado interno (17,9% versus 26,6%) y la diferencia se ha ido ampliando con el tiempo. En las actividades de base urbana ligadas a la “nueva economía”, la pobreza es claramente inferior que entre la población ocupada en la industria tradicional. El sector menos afectado por este fenómeno es el gobierno (apenas un 2,2%), por lo que el dinamismo empleador que ha mostrado no cubre a la población de menores ingresos.

El sector externo pierde dinamismo

La tasa de crecimiento de las exportaciones nacionales es determinada fundamentalmente por el rubro de bienes, que representa el 66% del total. En 2013 la expansión de este componente se redujo a un magro 1,3%, la tasa más baja de los últimos cuatro años y un claro contraste con lo sucedido en el período 2010-2012, cuando aumentó en promedio un 10%. Todas las exportaciones de bienes, salvo la categoría “Otros”, perdieron dinamismo (cuadro 3.8).

El comportamiento de las exportaciones de bienes entre 2012 y 2013 se debió sobre todo al descenso de las ventas externas de la industria manufacturera, el sector cafetalero y el régimen de perfeccionamiento activo¹¹, que

CUADRO 3.7

Incidencia de la pobreza entre los ocupados, por tipo de economía. 2009-2013 (porcentajes)

Tipo de economía	2009	2010	2011	2012	2013
Vieja economía					
Economía agrícola para el mercado interno	23,4	26,9	26,2	27,5	26,6
Economía agroexportadora tradicional	20,9	19,6	18,4	22,0	20,9
Industria tradicional	11,8	16,8	17,8	16,5	16,1
Nueva economía					
Economía agroexportadora no tradicional	15,8	18,2	21,8	18,0	17,9
Zonas francas	8,8	11,2	12,4	11,7	12,7
Nuevos servicios	8,4	10,4	10,1	8,0	10,0
Servicios de apoyo					
Comercio	10,2	12,8	13,7	13,4	10,7
Gobierno	2,3	2,4	1,9	1,6	2,2
Otros servicios no especializados	16,2	19,0	20,8	19,6	20,1
Otros servicios especializados	5,0	7,6	6,5	8,1	8,8

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

CUADRO 3.8

Exportaciones totales de bienes y servicios. 2011-2013 (porcentajes)

Exportaciones	2011	2012	2013
Estructura			
Bienes	67,6	67,7	66,0
Zonas francas	34,9	35,6	35,9
Industria manufacturera	15,9	15,6	14,4
Productos agropecuarios y del mar	7,6	7,0	7,1
Banano	4,9	4,9	4,8
Café	2,4	2,4	1,7
Perfeccionamiento activo	1,2	1,5	1,3
Otros ^{a/}	0,7	0,7	0,8
Servicios ^{b/}	32,4	32,3	34,0
Turismo	13,0	12,4	13,5
Otros	19,4	19,9	20,5
Total	100,0	100,0	100,0
Tasa de crecimiento			
Bienes	10,2	10,1	1,3
Zonas francas	8,5	11,8	4,9
Industria manufacturera	14,9	7,8	-3,6
Productos agropecuarios y del mar	4,3	4,6	1,6
Banano	7,0	9,4	2,7
Café	45,6	10,0	-26,8
Perfeccionamiento activo	7,1	29,9	-4,2
Otros ^{a/}	-4,5	3,9	19,8
Servicios ^{b/}	15,5	9,6	9,1
Turismo	7,2	5,0	12,4
Otros	21,8	12,7	7,1
Total	11,8	9,9	3,8

a/ El rubro “Otros” corresponde a las exportaciones de carne y azúcar.

b/ La desagregación de las exportaciones de servicios se basa en la metodología de balanza de pagos del BCCR.

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

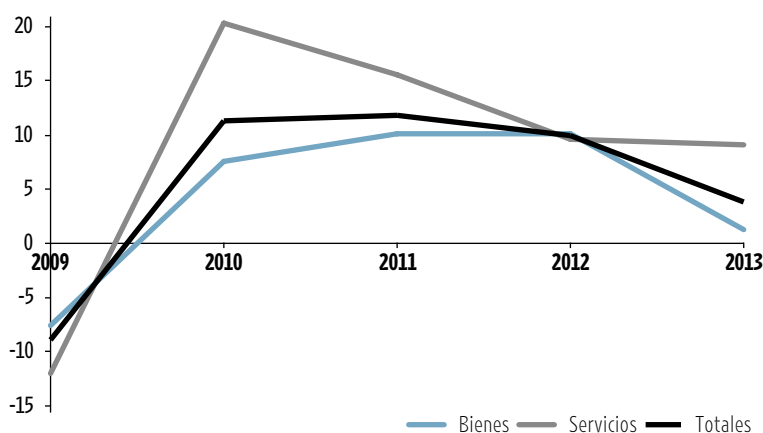
sufrieron reducciones de 11, 37 y 34 puntos porcentuales, respectivamente. Las empresas de zonas francas, concentradas en la fabricación de componentes electrónicos, microprocesadores y dispositivos médicos, aportan un 35,9% de las exportaciones totales, por lo que su desempeño impacta con fuerza los resultados generales. A este respecto es importante reiterar lo señalado en entregas anteriores de este Informe: el hecho de que las empresas de zonas francas, siendo las más dinámicas, estén exentas de impuestos "ha provocado cierta desconexión entre el crecimiento real de la economía como un todo y el crecimiento de los ingresos tributarios" (Sáenz, 2014).

Por otra parte, el dinamismo de las exportaciones de servicios es claramente superior al de las ventas externas de bienes, pese a que desde 2010 muestra una tendencia a la baja. Como resultado, el sector servicios incrementó en 1,6 puntos porcentuales su participación en el total exportado. La actividad más dinámica en 2013 fue el turismo, que casi duplicó su tasa de crecimiento. Sin embargo, las demás exportaciones de servicios disminuyeron de modo significativo su actividad durante el período 2011-2013, un hecho que genera preocupación. Vistas en su conjunto, en 2013 las exportaciones totales de bienes y servicios crecieron un 3,8%, la cifra más baja desde la recuperación de la crisis de 2009 (gráfico 3.5).

Las importaciones también experimentaron una fuerte reducción. Su crecimiento pasó de 8,4% en 2012 a 2,4% en 2013. La desaceleración de la actividad económica, comentada en acápite anteriores, no solo afectó las importaciones de artículos de consumo, sino también las destinadas a la producción, como las de materias primas y bienes de capital. Cabe señalar que los mayores componentes de las importaciones son precisamente las materias primas y los productos intermedios, que se utilizan tanto en los regímenes especiales como en el régimen definitivo. Esto por lo general responde a una demanda de capital e inventarios para el sector exportador nacional, y se refleja en un alto índice de comercio intraindustrial

GRAFICO 3.5

Tasas de crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

de las principales ramas de manufactura, tal como reportó el Decimonoveno Informe (Padilla y Alvarado, 2013).

Los resultados poco satisfactorios que muestra el desempeño reciente de las exportaciones –más del 50% de ellas originadas en zonas francas– han sido acompañados por una alta dependencia de las importaciones, tal como ha ocurrido desde que la estrategia exportadora se centró en la atracción de inversión extranjera directa (IED). En consecuencia, Costa Rica tiene un bajo nivel de encadenamientos productivos internos en comparación con el resto del mundo (Cepal, 2014a). A ello se agrega la escasez de encadenamientos fiscales y sociales, que se traduce en una creciente desigualdad en la distribución de los ingresos y en el mercado laboral.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **CRECIMIENTO Y EMPLEO**, véase Lücke e IICE-UCR, 2014b, en www.estadonacion.or.cr

Cierre parcial de Intel afecta la competitividad de las exportaciones

A inicios de 2014, la firma Intel anunció que a partir de este mismo año cerrará gradualmente sus operaciones de manufactura en el país, e

incrementará la producción de servicios especializados. Por la importancia que ha tenido esta empresa para la economía nacional y, en general, para la "marca país", es indispensable analizar con detalle su peso relativo en las exportaciones y estimar los impactos que tendrá esa decisión en el posicionamiento de Costa Rica en los mercados internacionales.

Para empezar, dado que los productos de Intel representan cerca de un 20% de las ventas externas de bienes, es de esperar un impacto considerable en el volumen y la tasa de crecimiento de las exportaciones en los próximos años. La cuestión es averiguar si además disminuirá la competitividad de las exportaciones, desde el punto de vista de su participación en el comercio de productos de alta demanda y su presencia en mercados dinámicos.

El Decimonoveno Informe Estado de la Nación hizo un recuento de los avances logrados por el país en los últimos años en la competitividad de sus exportaciones, así como en la diversificación de productos y mercados de destino (Padilla y Alvarado, 2013). En esta edición se da continuidad a ese estudio, pero esta vez excluyendo las exportaciones de circuitos integrados, que son los que Costa Rica dejará de producir a raíz del cierre de la planta de manufactura de Intel (Cepal, 2014b).

La competitividad de las exportaciones de Costa Rica hacia Estados Unidos tuvo una notable mejoría en el sexenio 2007-2012 en relación con el período 2001-2006¹². Entre 2007 y 2012 el 79,1% de las exportaciones correspondió a productos que ganaron participación en mercados dinámicos, a los que se denomina "estrellas crecientes". Entre 2001 y 2006 esa proporción era de tan solo el 11,1% (cuadro 3.9). La contribución de Intel fue importante para transitar de un escenario en el que predominaban los productos estancados y la pérdida de participación de mercado, a uno en el que más de tres cuartas partes de las exportaciones se ubican en una situación competitiva óptima (Cepal, 2014b).

No obstante, cuando se excluyen del análisis los circuitos integrados y las microestructuras electrónicas la proporción de "estrellas crecientes" en el período 2007-2012 se reduce de 79,1% a 42,3%. Asimismo, el porcentaje de "oportunidades perdidas" –productos que perdieron participación en el mercado– se incrementa de 15,3% a 42,1%. Ciertamente la caída en la competitividad no anula el progreso logrado desde el inicio del presente siglo, pues se ha diversificado la cartera de bienes clasificados como "estrellas crecientes", pero los cambios son muy significativos.

El reto que emerge con la salida de Intel consiste en incrementar de nuevo la competitividad de las exportaciones, convirtiendo en "estrellas crecientes" a muchos de los bienes que actualmente se ubican en la categoría de "oportunidades perdidas". Para ello es necesario poner en marcha políticas de fomento productivo y de atracción de IED en sectores que producen bienes de alta demanda internacional, lo que podría enmarcarse en el contexto de un resurgimiento de la política industrial en el país (recuadro 3.2).

Cuando se examina la diversificación de los mercados de exportación (ya no de los productos) se observa que entre 2003 y 2012 el país logró avances notables, pues pasó de 129 a 147 mercados. El resultado es similar cuando se excluyen las ventas externas de circuitos integrados y microestructuras electrónicas, lo cual significa que la diversificación exportadora de Costa Rica se mantiene aún en ese escenario. Tal situación representa una oportunidad que se debe aprovechar para acelerar el crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios (Cepal, 2014b).

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE DIVERSIFICACIÓN EXPORTADORA, véase Cepal, 2014b, en www.estadonacion.or.cr

La dinámica de crecimiento y diversificación de productos y mercados ha sido el fruto de las políticas de fomento de las exportaciones y atracción de IED. Las exportaciones de bienes, en particular, se fortalecieron al amparo de la apertura comercial unilateral, complementada con la firma de tratados de libre comercio (TLC) con los principales socios del país. Ambos instrumentos –la apertura comercial y los TLC– demandan una administración eficaz, que apoye la competitividad de las exportaciones. Con ese propósito en 2010 se creó el "Plan de acción para optimizar la aplicación de los acuerdos comerciales", que reporta logros importantes (cuadro 3.10). Las políticas en esta materia deben tener un carácter permanente, de manera que sea posible resolver problemas que afectan la competitividad de los sectores productivos e impulsar reformas institucionales y legales, a fin de lograr mayor eficiencia y eficacia de las entidades involucradas (Govaere, 2014a).

Otro asunto relevante en el ámbito comercial es el interés de Costa Rica de formar parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE; recuadro 3.3), para lo cual envió su solicitud de afiliación en 2012. En mayo de 2013 los países miembros de esa organización

CUADRO 3.9

Matriz de competitividad de la oferta exportable de Costa Rica hacia Estados Unidos. 2001-2006 y 2007-2012 (porcentajes)

Grupo	2001-2006		2007-2012	
	Exportaciones totales	Sin circuitos integrados ^{a/}	Exportaciones totales	Sin circuitos integrados
Estrella creciente ^{b/}	11,1	12,2	79,1	42,3
Estrella menguante ^{c/}	32,5	26,2	3,5	9,7
Retirada ^{d/}	29,9	32,7	2,1	5,9
Oportunidad perdida ^{e/}	26,5	29,0	15,3	42,1

a/ En el período 2001-2006 los circuitos integrados se registraban en la partida arancelaria 8473301080; en el período 2007-2012 pasaron a la partida 8542313000.

b/ Estrella creciente: productos que incrementaron su participación en mercados dinámicos.

c/ Estrella menguante: productos que incrementaron su participación en mercados estancados.

d/ Retirada: productos que perdieron participación en mercados estancados.

e/ Oportunidad perdida: productos que perdieron participación en mercados dinámicos.

Fuente: Cepal, 2014b, con datos de Magic Plus.

RECUADRO 3.2

Resurgimiento de la política industrial

A partir de los años cincuenta del siglo XX, entre los gobiernos de los países desarrollados existió un amplio acuerdo sobre la conveniencia de aplicar una mezcla de políticas de manejo de la demanda con políticas industriales activas, en el marco de un sistema de comercio multilateral más abierto. Este consenso propició un ambiente favorable para el crecimiento y desarrollo de las naciones más pobres, dándoles vastos espacios para aplicar distintos enfoques de política. En unos casos las estrategias se orientaron hacia la exportación (los "Tigres Asiáticos"); en otros la prioridad fueron los mercados domésticos o los mercados regionales integrados (América Latina y sur de Asia). Ambas estrategias lograron combinar altas tasas de formación de capital con un fuerte desarrollo industrial y una transformación estructural de economías rurales a urbanas.

Con el advenimiento del llamado "Consenso de Washington", en los años ochenta y noventa, la política industrial desapareció del discurso económico. Esta vez el acuerdo generalizado favorecía el uso de estrategias de liberalización comercial y financiera, privatización y desregulación, en busca de resultados más eficientes. No obstante, varios países asiáticos siguieron aplicando, con éxito, políticas industriales y de desarrollo productivo. En América Latina hubo una mezcla de políticas de apertura que avanzaban a diferentes ritmos, con políticas industriales que, sin embargo, se presentaban bajo otros nombres, tales como

promoción de la competitividad, apoyo a las pequeñas y medianas empresas y conformación de *clusters*, incluyendo la atracción de inversión extranjera directa (IED) en sectores específicos.

Recientemente el debate económico ha cambiado: ya no se discute si se debe o no aplicar políticas industriales, sino cómo hacerlas, cómo diseñar estrategias y políticas de transformación productiva y cómo ponerlas en práctica de manera efectiva en las condiciones específicas de cada país. Este resurgimiento del interés en la política industrial ha estado influido por varios factores:

- Una mejor comprensión, basada en evidencia, de que los Estados desarrollistas del este de Asia han tenido éxito al usar varias formas de política industrial para promover aprendizajes, absorber y desarrollar tecnología, diversificar sus estructuras productivas y crear empleos.
- La evidencia de que las políticas de liberalización comercial lograron poco en materia de diversificación productiva.
- Las demandas ciudadanas por políticas "proactivas" que ayuden a enfrentar las múltiples crisis que han afectado las economías en lo financiero, la alimentación, la salud, el ambiente y el cambio climático.
- El interés de los países de desarrollar industrias seleccionadas, promover la innovación y vincularse de manera efectiva y beneficiosa con cadenas globales de valor.

■ El interés por evitar la "trampa del ingreso medio", esto es, el riesgo de que, tras disfrutar de un período de crecimiento alto, un país se quede rezagado por falta de reformas y cambios en sus estructuras productivas, empresariales y de innovación, necesarias para una expansión dinámica y sostenida.

■ Una comprensión adecuada del proceso de crecimiento, en particular de los vínculos entre la educación, la capacitación y las tecnologías. Asimismo, el reconocimiento de que los países difieren en instituciones y en capacidades colectivas y que, por lo tanto, deben tener la posibilidad de aplicar políticas heterodoxas para desarrollar sus ventajas comparativas.

■ La crisis de 2008-2009 recordó que la combinación de mercados no regulados y Estados débiles genera un ambiente institucional muy pobre para transformar economías y promover un crecimiento inclusivo, que abra espacios para la innovación y el desarrollo productivo.

Los países que utilizaron políticas heterodoxas fueron los que lograron el mejor desempeño económico. Sobre esta base, las políticas industriales han recuperado su importancia, ahora adaptadas y modernizadas con muchas lecciones aprendidas, y son parte de la "caja de herramientas" válidas y comúnmente aceptadas para promover el crecimiento, la transformación productiva y la generación de empleos de calidad.

Fuente: Salazar Xirinachs et al., 2014.

acordaron revisar la solicitud, con miras a tomar una decisión e iniciar conversaciones de adhesión en 2015. Para sentar las bases de ese proceso, la Secretaría de la OCDE y el Gobierno de la República elaboraron en forma conjunta un plan de acción que comprende tres grandes ejes:

- Valoración sistemática de las políticas públicas existentes.
- Adopción de una serie de instrumentos jurídicos que promuevan estándares y mejores prácticas en diversos campos de la política pública.
- Participación en distintos comités y grupos de trabajo para evaluar el grado de preparación del país para unirse a la OCDE y, con ello, beneficiarse y beneficiar a los demás miembros (Comex, 2014).

CUADRO 3.10

Avances y desafíos en la administración del comercio. 2013

Tarea	Esfuerzos y logros realizados	Desafíos
Establecer en Comex y Procomer una plataforma tecnológica para tramitar todos los permisos y trámites de exportación e importación en una operación continua y centralizada.	Se creó la Unidad de Verificación de Origen, que centraliza la emisión de certificados y verifica el cumplimiento de las normas de origen. Se desarrolló una versión de prueba de la plataforma tecnológica (VUCE 2.0) y se avanzó en la incorporación de notas técnicas de diversas instituciones.	Asegurar la sostenibilidad de la plataforma.
Fortalecer las áreas de mejora regulatoria, defensa comercial y verificación de productos dirigidos al consumidor, así como la reglamentación técnica aplicada por el MEIC.	Se implementó la plataforma virtual "Regístrelo", que reduce los tiempos de revisión de expedientes para el registro sanitario de medicamentos, alimentos, cosméticos y equipo y material biomédico.	Dar sostenibilidad del sistema. Mejorar la estructura tecnológica y la dotación de recursos financieros y humanos.
	Se mejoró el proceso de simplificación de trámites para el registro de productos, con el apoyo del Ministerio de Salud. Se agilizó el otorgamiento de permisos sanitarios y se eliminó la duplicación de trámites entre el Senasa y el Ministerio de Salud.	
	Se incrementó el presupuesto y se asignó un funcionario adicional al área de defensa comercial.	Solventar la debilidad estructural en materia de recursos humanos.
	Se revisaron cien reglamentos técnicos, de los cuales se derogaron 41 y se actualizaron siete. Se elaboraron reglamentos técnicos alimentarios, como la adopción parcial de las normas Codex.	Mejorar los problemas de articulación del Sistema Nacional de Inocuidad de Alimentos, conformado por el MEIC, el MAG, el Ministerio de Salud y Comex.
Modernizar el sistema TICA ^{a/} en el Ministerio de Hacienda y mejorar los puestos fronterizos terrestres.	Se integraron las veinte oficinas de aduanas y todos los regímenes aduaneros existentes. Se resolvieron aspectos puntuales de coordinación operativa en los puestos fronterizos. Se identificaron proyectos de largo plazo dirigidos a mejorar la gestión aduanera.	
Mejorar los servicios del Servicio Fitosanitario del Estado y el Senasa, en el MAG.	Se realizó la negociación de protocolos para la exportación de carne de cerdo a China. Se creó la Ventanilla Única para el Registro de Plaguicidas. Se creó una plataforma digital para mejorar el registro de exportadores. Se otorgaron más de 100.000 certificados de exportación. Se consolidó el Programa Nacional de Rastreabilidad para más de 300.000 bovinos. Se inscribieron más de 14.000 explotaciones bovinas en el Sistema Integrado de Registro de Establecimientos Agropecuarios. Se logró la apertura del mercado estadounidense para las plantas ornamentales que tenían restricción de tamaño.	

a/ Tecnología de Información para el Control Aduanero.

Fuente: Elaboración propia con información de Govaere, 2014a.

RECUADRO 3.3

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

La OCDE es una organización internacional conformada por los países con mayores índices de desarrollo humano. Su objetivo central es mejorar el bienestar económico y social de sus poblaciones, a través de políticas eficaces, transparentes y eficientes en todas las áreas de la administración pública, con excepción de relaciones exteriores, seguridad y defensa.

Para ello, provee un foro de análisis, intercambio de experiencias, identificación de buenas prácticas en la implementación de políticas públicas y búsqueda de respuestas a problemas comunes; además brinda asesoría técnica y elabora sistemas de información y mecanismos que permiten medir la eficiencia y eficacia de las políticas públicas de las naciones miembros.

Fuente: Comex, 2014.

La adhesión a la OCDE brinda la oportunidad de conocer y compartir con otros países buenas prácticas en el desempeño de las políticas públicas, aspecto que podría contribuir al mejoramiento de su definición y ejecución. No obstante, también se adquieren obligaciones vinculantes, sobre las cuales se debe rendir cuentas ante la organización (Comex, 2014).

Aunque a menudo Costa Rica es citada como un caso exitoso de crecimiento y diversificación de las exportaciones, su modelo tiene serios problemas relacionados con la desvinculación entre las políticas económicas y las de fomento productivo. Un problema central de esta estrategia es el desacople entre la expansión económica, el dinamismo del sector externo y la dificultad para lograr aumentos generalizados de la productividad interna con base en la adaptación de tecnologías innovadoras. No hay conexión entre la IED y la acumulación de capacidades en el empresariado local. El éxito en el comercio exterior no se ha traducido en un avance inequívoco hacia el desarrollo, tema que se analiza en el siguiente apartado.

Rezago y debilidad en el fomento del tejido productivo nacional¹³

De manera sistemática el *Informe Estado de la Nación* ha documentado cómo, por un cuarto de siglo, el principal esfuerzo de modernización económica en Costa Rica ha estado ligado a una estrategia de inserción internacional y atracción de IED. La consistencia

y “proactividad” de las políticas en esos ámbitos contrastan con la falta de continuidad y dinamismo en el apoyo a las empresas locales y las Mipyme, cuya acumulación de capacidades ha sido limitada. En términos relativos, pocas de ellas logran insertarse en el comercio mundial y muchas compiten, con dificultad, en el mercado interno. La IED que llega al país está desvinculada de la generación de capacidades en el tejido productivo local, cuya atención demanda robustas políticas de fomento (Paus, 2014).

En contraste con la prioridad que se ha dado a la IED, las políticas de fomento para las empresas locales tienen una institucionalidad fragmentada, como ocurre en el sector agropecuario, e instrumentos débiles en su eficacia y aplicación, como es el caso del Sistema de Banca para el Desarrollo. Las iniciativas para promover y diversificar la actividad exportadora de base local, mediante encadenamientos productivos y sociales con firmas multinacionales vinculadas con regiones fuera de la Gran Área Metropolitana, son recientes, escasas o con diseños poco efectivos (PEN, 2014).

Los buenos resultados en el posicionamiento y la diversificación de la oferta exportable no se han traducido en aumentos generalizados de la sofisticación tecnológica de los procesos productivos, ni en mayores y mejores encadenamientos locales. Los logros del sector externo han ocurrido en un contexto de bajos niveles de inversión en investigación y desarrollo en una

industria local incipiente, que suple solo marginalmente la demanda de las empresas transnacionales. Las cadenas de valor han sido restringidas a eslabones que no se apropian de las ganancias del valor agregado exportado. Estas características dificultan que los aciertos en los productos denominados “estrellas crecientes” se trasladen al resto de la economía (Padilla y Alvarado, 2013).

En Costa Rica existen tres políticas de fomento productivo: el Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (Propyme) del Micitt, la iniciativa denominada “Costa Rica Provee” (hoy transformada en la Dirección de Encadenamientos para la Exportación) de Procomer y el Sistema de Banca para el Desarrollo. Propyme se especializa en actividades asociadas al acceso y uso de información útil para la modernización productiva y la actualización tecnológica de las empresas. Esta línea de apoyo puede ser muy importante para Mipyme que requieren adecuar sus productos y procesos a mayores niveles de exigencia, como es el caso, por ejemplo, de las firmas locales que desean participar en el programa “Costa Rica Provee”, para convertirse en proveedoras de las compañías multinacionales instaladas en el país.

Este último programa ha enfrentado limitaciones presupuestarias para llevar adelante su labor de ayudar a las empresas locales a convertirse en proveedores exitosos, mediante la transferencia tecnológica y el acceso a financiamiento y asistencia técnica. En la actualidad la Dirección de Encadenamientos de Procomer cuenta con recursos inferiores a medio millón de dólares anuales (Govaere, 2014b). Cabe mencionar que cerca del 60% del financiamiento otorgado por Propyme a sus beneficiarios se ha dirigido al mismo tipo de actividades que realiza esta Dirección, pero la articulación entre ambos ha sido escasa. Este programa de encadenamientos debe ser llevado a una escala mayor, tanto en términos del número de empresas locales atendidas como de la profundidad de la vinculación (Monge y Rodríguez, 2013).

La promesa del Sistema de Banca para el Desarrollo

Si bien el marco legal de los fondos públicos establece la absorción tecnológica como una actividad elegible para ser financiada, no es frecuente encontrar proyectos orientados de manera expresa hacia la actualización y modernización de las empresas. La Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo, n° 8634, es una de las herramientas más importantes con que cuenta el país para tal fin. El Sistema dispone de un marco que permite la implementación de mecanismos de crédito y garantías necesarios para facilitar este proceso por medio de uno de sus fondos, el Fideicomiso Nacional para el Desarrollo.

Una evaluación realizada para el *Decimotavo Informe Estado de la Nación* determinó que, pese al tiempo que ha transcurrido desde su creación, el Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) no ha logrado desarrollarse debido a inconsistencias de peso en su diseño normativo y de operación (Gutiérrez et al., 2011). Por ejemplo, su principal instrumento financiero, el Fondo de Crédito para el Desarrollo, no puede utilizarse para otorgar préstamos, pues las normas prudenciales generales y otros factores lo impiden. Los recursos del denominado “peaje bancario”, provenientes del 17% de la captación en cuentas corrientes de los bancos privados y que por ley deben ser colocados en el SBD, se encuentran inmovilizados. La rectoría del Sistema vivió una situación crítica que llevó a la salida de su primer director ejecutivo en el 2010, tanto así que su inicio puede ser caracterizado como fallido.

A la luz de estos hallazgos, se planteó a la Asamblea Legislativa un proyecto de reforma a la Ley 8634 (Gutiérrez et al., 2011), que fue aprobado en primer debate en junio de 2014 y luego enviado a consulta ante Sala Constitucional. Pese a las múltiples observaciones de forma y fondo incluidas en el respectivo dictamen del Departamento de Servicios Técnicos del Congreso, al cierre de edición de este capítulo, ese tribunal solo había declarado inconstitucional el artículo 21 del proyecto, en el

CUADRO 3.11

Oferta de servicios del sector público para las empresas agropecuarias. 2008^{a/}

Institución	Tipo de apoyo			Total
	Programa	Proyecto	Servicio	
Consejo Nacional de Producción	4		10	14
Corporación Arrocería Nacional	7	2	5	14
Corporación Bananera Nacional		73	11	84
Corporación Ganadera	5	4	3	12
Corporación Hortícola Nacional			4	4
Instituto Costarricense de Turismo	3	3		6
Instituto del Café de Costa Rica		5	2	7
Instituto de Desarrollo Rural		4		4
Instituto Nacional de Innovación y Transferencia Tecnológica	3	6	1	10
Liga Agrícola Industrial de la Caña	5			5
Ministerio de Agricultura y Ganadería	23	53	6	82
Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones	1	3		4
Ministerio de Ambiente y Energía	8	5	13	26
Oficina Nacional de Semillas			15	15
Refinadora Costarricense de Petróleo		7	3	10
Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria			11	11
Servicio de Salud Animal ^{b/}	12			12
Servicio Fitosanitario del Estado ^{b/}	1	2	5	8
Otros	4	1	4	9
Total	76	168	93	337

a/ Excluye cuatro programas, proyectos o servicios que Alpizar et al. (2008) clasifican como “no disponibles”.

b/ Adscrito al MAG.

Fuente: Elaboración propia con base en PEN, 2008 y Alpizar et al., 2008.

cual se dispone que el Consejo Rector del SBD escogerá discrecionalmente al banco encargado de administrar el Fondo de Crédito para el Desarrollo. El proyecto debe volver para su trámite legislativo, en el cual se tendrá que establecer un proceso de licitación para seleccionar el banco comercial público que manejará el citado Fondo.

El país, pues, está rezagado. Hay tiempos de espera muy prolongados y en más de un caso sinuosos, desde la declaración de intenciones y prioridades, hasta que una política se hace operativa y obtiene resultados, por más urgente y consensuada que sea (PEN, 2014).

La compleja institucionalidad de apoyo del sector agropecuario

El sector agropecuario ofrece un buen ejemplo de la fragmentación, la escasa cobertura y la falta de coordinación

que impera en el ámbito de las políticas de fomento productivo. Este sector es un eje fundamental para el desarrollo del país, ya que aporta un 9,4% del PIB y brinda empleo a un 12,8% de la población ocupada. En un inventario realizado por el Programa Estado de la Nación (PEN) en 2008 se identificaron veintisiete instituciones públicas que estaban a cargo de 337 programas (22%), proyectos (50%) y servicios (28%) dirigidos a los productores agropecuarios (cuadro 3.11). La oferta comprendía intervenciones de muy diversos tipos y alcances, desde muestreos de finca, formación de jóvenes y certificación de semillas, hasta financiamiento de la producción y servicios de frigoríficos, entre muchos otros.

Buena parte de las instituciones identificadas trabajaba con presupuestos muy pequeños (menores a un millón de dólares) y en decenas de casos no

existía información sobre los recursos con que contaban. La mayoría de los funcionarios responsables de las intervenciones señaló que, si bien estaban amparados por algún instrumento legal (ley, decreto ejecutivo o directriz), su operación era afectada por la antigüedad de esas normas, la inexistencia de leyes que protegieran ciertas líneas de acción (muchas iniciativas dependían de la voluntad política de cada administración) y las dificultades para una efectiva coordinación interinstitucional (Alpízar et al., 2008). La actualización del inventario, actualmente en marcha, ha sido un proceso lento y arduo,

pues las instituciones no siempre tienen documentación sobre los programas, proyectos y servicios que brindan.

Otros análisis realizados para este capítulo han examinado las modificaciones que se hicieron para adecuar la institucionalidad agropecuaria a la política de apertura e inserción en la economía mundial, que cambiaron la forma en que se atendía al sector y se tradujeron, fundamentalmente, en un menoscabo de su capacidad (PEN, 2004).

En el Decimonoveno Informe se publicaron dos estudios de caso que identificaron problemas en tres áreas específicas: el café, el arroz y el apoyo a

las Mipyme (este último tema ya comentado en una sección anterior). Para esta edición, Sáenz y Chaves (2014) consultaron a un grupo de especialistas¹⁴ sobre la evolución de la institucionalidad del sector agropecuario a nivel general, y constataron una vez más que se trata de un entramado complejo y fragmentado, que ha sufrido una serie de cambios administrativos que dificultan la toma de decisiones. Además, la regulación y la tramitomanía existentes limitan su acción.

Estos investigadores contabilizaron veintiocho instituciones públicas de diversos tipos (cuadro 3.12), algunas de

CUADRO 3.12

Instituciones del sector público agropecuario, instituciones públicas corporativas “híbridas” y año de su creación

Instituciones	Año de creación
Instituciones públicas no corporativas para el sector agropecuario ^{a/}	Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)
	Consejo Nacional de Producción (CNP)
	Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA)
	Oficina Nacional de Semillas (ONS)
	Servicio Nacional de Riego y Avenamiento (Senara)
	Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (Incopesca)
	Servicio Fitosanitario del Estado (SFE)
	Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria (INTA)
	Servicio Nacional de Salud Animal (Senasa)
	Instituto de Desarrollo Rural (Inder)
Instituciones públicas corporativas “híbridas” ^{b/}	Instituto del Café de Costa Rica (Icafé)
	Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar (Laica)
	Corporación Bananera Nacional (Corbana)
	Corporación Hortícola Nacional (CHN)
	Corporación Ganadera (Corfoga)
	Corporación Arrocera Nacional (Conarroz)
Otras instituciones del sector público agropecuario que atienden sectores productivos o temas específicos	Consejos Técnicos Asesores de Estaciones Experimentales (MAG)
	Fondo Nacional de Estabilización Cafetalera (Fonecafé)
	Junta de Fomento Avícola (JFA)
	Junta de Fomento Porcino (JFP)
	Junta de Fomento Salinero (JFS)
	Junta Nacional de la Cabuya (JNC)
	Oficina Nacional Forestal (ONF)
	Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Zona Atlántica (Prodaza)
	Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Península de Nicoya (Prodapen)
	Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (Sepsa)
	Unidad Ejecutora de Crédito y Desarrollo Agrícola de Pequeños Productores de La Zona Norte
	Unidad Ejecutora de Programa Ganadero de Salud Animal (Prograsa-Mag)

a/ Conforman el Consejo Agropecuario Nacional (CAN).

b/ Se les denomina “híbridas” porque son corporaciones no estatales con personería jurídica propia que utilizan el derecho público para aplicar sus potestades regulatorias y el derecho privado para sus actividades comerciales.

Fuente: Elaboración propia con datos de Sáenz y Chaves, 2014.

las cuales han cambiado sus funciones. El MAG y el CNP, dos entidades que en el pasado habían sido centrales en la ejecución de las políticas sectoriales, fueron reformadas en 1987¹⁵. Desde ese momento se dispuso que el MAG fuera el ente rector y responsable, entre otras, de las actividades de extensión agropecuaria (asesoría y asistencia técnica para la producción). Al CNP se le encargó la elaboración e implementación del Programa de Reconversión Productiva Agropecuaria (Ley 7742), en sustitución de su rol anterior, que era la fijación de precios de sustentación, así como la compra, almacenamiento y comercialización de productos agrícolas en el mercado interno. El objetivo del programa era impulsar un proceso de transformación que elevara la competitividad de la producción agrícola para los mercados local e internacional, mediante programas de financiamiento, capacitación, servicios de apoyo, asesoría en temas de calidad, asesoría a la Junta Nacional de Ferias en la operación de las Ferias del Agricultor y el desarrollo de sistemas de información sobre precios, productos y mercados.

Adicionalmente, por medio de la Ley 9036, de 2012, se transformó el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (Inder), con el objetivo de establecer un marco institucional adecuado para la formulación, planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas de Estado en esta materia. El Inder tiene el mandato de planificar y tomar decisiones sobre el desarrollo territorial rural, a partir de una visión integral de las necesidades por cubrir y en coordinación con las demás instituciones del sector y otras que tienen agendas de trabajo a nivel regional (ICE, MOPT, Mideplan, entre otros), así como con los consejos de desarrollo local y otras organizaciones de la sociedad civil.

En respuesta a los requerimientos de producción y comercialización, se decidió crear otras organizaciones públicas de tipo corporativo, aquí denominadas "instituciones híbridas", que buscan tanto la especialización como la mejora de la eficiencia en los servicios técnicos y financieros de apoyo al productor

agropecuario. Estas entidades operan con juntas directivas integradas por el ministro o viceministro de Agricultura y representantes de los productores. También realizan procesos de investigación y desarrollo, en coordinación con el MAG y otras instituciones, y en algunos casos reciben fondos públicos para impulsar sus iniciativas, los cuales se complementan con ingresos parafiscales¹⁶.

Con el fin de mejorar la coordinación entre las instituciones y el MAG también se crearon otras instancias sectoriales, como el Consejo Agropecuario Nacional (CAN) –máximo de consulta, asesoría y coordinación–, la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (Sepsa), el Comité Técnico Sectorial Agropecuario (Cotecs), los Comités Sectoriales Regionales Agropecuarios (CSRA) y los Comités Sectoriales Locales (Coseles).

Las instituciones gozan de altos grados de autonomía que impiden o dificultan el ejercicio de la rectoría por parte del MAG; algunas de ellas incluso tienen personería jurídica propia (Sáenz y Chaves, 2014). Hay organizaciones como el Inder, el Incopesca y el Senara, en las cuales el ministro o el viceministro participan como miembros de las juntas directivas, bajo la dirección de un presidente ejecutivo nombrado por el Gobierno. Otros órganos técnicos, como el Senasa y el SFE, fueron creados para cumplir con estándares internacionales en áreas específicas, y sus decisiones no necesariamente responden a la rectoría política del Ministerio, sino a las reglas establecidas en los convenios suscritos por el país, como los TLC, o a la normativa promulgada por entidades multilaterales como la OMC.

En resumen, la multiplicidad de instituciones públicas en el sector agropecuario hace muy compleja la labor de rectoría y dirección de todas ellas según las políticas y directrices que emite el MAG. Además, la estructura organizativa del sector ha conducido, en algunos casos, a una fragmentación en la toma de decisiones, fuera del control del ministro rector. Sáenz y Chaves (2014) reportan algunas limitaciones adicionales a las expuestas en el

Decimonoveno Informe y que se citan a continuación:

- Poca presencia y efectividad de las instituciones en las zonas rurales del país.
- Regulaciones y trámites excesivos, que obstaculizan, desestimulan e incluso encarecen la producción y afectan la competitividad de las actividades agropecuarias.
- Falta de claridad en las prioridades y desfase entre la realidad del sector y el funcionamiento de las instituciones, todo lo cual resta efectividad a los esfuerzos que se realizan.
- Restricciones presupuestarias, que se han agravado por la situación fiscal que vive el país y que limitan la inversión en recursos humanos y en equipo, el financiamiento de proyectos de investigación, desarrollo y transferencia tecnológica, y la asistencia directa a los productores.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE LAS LIMITACIONES DEL SECTOR AGROPECUARIO,

véase Sáenz y Chaves, 2014; Lankester, 2013 y el capítulo 3 del Decimonoveno Informe, en www.estadonacion.or.cr

Profundización financiera es insuficiente para impulsar el desarrollo

La función principal del sistema financiero es canalizar los recursos excedentes que poseen algunos agentes económicos, hacia otros que tienen necesidades de inversión y consumo. Esto permite crear oportunidades de empleo y producción, siempre y cuando la reasignación sea eficiente, es decir, que se transfieran fondos de usos menos productivos, a usos que generen mejoras en la productividad nacional. A esta capacidad del sistema financiero, de intermediar entre los agentes de la "economía real", se le denomina profundización financiera.

Además, el sistema puede reducir los costos asociados a su función intermediadora, en la medida en que logre ofrecer los mejores rendimientos a los depositantes y los menores costos posibles a los usuarios de los préstamos. Ese efecto se observa al analizar el margen de intermediación. Cuando la asignación de recursos se hace de modo eficiente y el mercado es competitivo, el margen es bajo, y lo contrario sucede cuando las circunstancias son inversas.

En entregas anteriores este Informe ha valorado desde diversos ángulos la contribución del sistema financiero a la generación de las oportunidades que se requieren para impulsar el desarrollo humano del país. Entre otros temas, se ha examinado el monto y destino del crédito, así como la magnitud y composición del margen de intermediación. En esta ocasión el análisis se centra en los alcances de la profundización financiera experimentada en las dos últimas décadas y el costeo de los fondos que se ponen a disposición del público. Cabe recordar que en los años noventa se aplicó una serie de reformas dirigidas a promover una mayor competencia y una mejor supervisión prudencial (Lücke e IICE-UCR, 2014a). Veinte años después, la participación del sistema financiero en la economía ha crecido de modo sustancial, pero la falta de competencia hace que los usuarios paguen costos relativamente elevados por sus servicios.

Modesta canalización de crédito al sector privado

Para medir la profundización del sistema financiero pueden usarse como referencia las cuentas del balance de situación del Sistema Financiero Nacional (SFN) como porcentaje del PIB. Sin importar el indicador que se escoja, la conclusión es la misma: entre 1995 y 2014 se amplió sustancialmente el peso del SFN en la economía nacional. Todos los componentes del balance de situación registraron crecimientos que llevaron a duplicar o triplicar su importancia en los últimos veinte años (cuadro 3.13). De esta manera, los activos productivos totales del sistema pasaron de representar un 21% del PIB en 1990, al 69% en 2014.

CUADRO 3.13

Balance de situación del Sistema Financiero Nacional. 1995-2014^{a/} (como porcentaje del PIB)

	1995	2000	2005	2010	2014
Activo total^{b/}					
Bancos privados	8	14	21	22	25
Bancos públicos	26	31	40	42	44
Sistema bancario	34	45	61	64	69
Sistema no bancario	2	5	9	12	14
Sistema financiero	36	50	70	76	83
Activo productivo^{c/}					
Bancos privados	7	12	18	19	20
Bancos públicos	13	24	33	34	37
Sistema bancario	20	36	51	53	57
Sistema no bancario	1	4	8	10	13
Sistema financiero	21	40	59	63	70
Intermediación financiera^{d/}					
Bancos privados	6	11	17	17	19
Bancos públicos	12	24	32	34	36
Sistema bancario	18	35	49	51	55
Sistema no bancario	1	4	8	10	12
Sistema financiero	19	39	57	61	67
Pasivo total^{e/}					
Bancos privados	7	12	19	20	22
Bancos públicos	23	28	36	37	39
Sistema bancario	30	40	55	57	61
Sistema no bancario	1	3	6	8	10
Sistema financiero	31	43	61	65	71
Pasivo con costo^{f/}					
Bancos privados	6	10	17	17	19
Bancos públicos	11	21	29	30	34
Sistema bancario	17	31	46	47	53
Sistema no bancario	0	3	6	8	9
Sistema financiero	17	34	52	55	62
Patrimonio ajustado					
Bancos privados	1	1	2	3	3
Bancos públicos	3	3	5	5	5
Sistema bancario	4	4	7	8	8
Sistema no bancario	1	2	2	3	4
Sistema financiero	5	6	9	11	12

a/ Primeros tres meses de 2014.

b/ Comprende todos los recursos representativos de los bienes que son propiedad de la entidad, así como los derechos que la misma tiene frente a terceros y de los cuales espera tener beneficios económicos en el futuro.

c/ Comprende la cartera de crédito al día y con atraso de hasta noventa días, la cartera de inversiones en títulos y valores, y los ingresos por seguros o indemnizaciones, conocidos como actividad de servicios contingentes.

d/ Sumatoria de la cartera de créditos al día y con atraso de hasta noventa días y las inversiones en títulos y valores, excluyendo las participaciones en el capital de otras empresas.

e/ Comprende las cuentas representativas de las obligaciones ciertas de la entidad, surgidas a raíz de sucesos pasados, al vencimiento de las cuales, y para cancelarlas, la entidad espera desprenderse de recursos que incorporan beneficios.

f/ Son aquellas obligaciones que tienen un costo financiero implícito de captación.

Fuente: Lücke e IICE-UCR, 2014a, con datos de la Sugef.

La profundización no alteró ciertos rasgos básicos de la arquitectura del sistema financiero, aunque sí introdujo modificaciones. En primer lugar, el

sistema sigue siendo dominado fundamentalmente por bancos, cuyos activos representan cinco sextas partes del activo total. No obstante, se debe

reconocer que, si bien minoritarias, las entidades financieras no bancarias aumentaron su participación: sus activos totales pasaron de representar tan solo un 1% del PIB en 1990, a un 14% en 2014. Una evolución similar se observa en los demás indicadores de pasivo y patrimonio. Desde un punto de vista comparado, el sistema financiero costarricense clasifica como un *bank based system*, en contraste con los sistemas de Estados Unidos y Canadá, donde predominan los mercados financieros como poseedores de los activos financieros de la economía (*market based system*; Velázquez, 2008).

En segundo lugar, los principales actores del sistema financiero siguen siendo los bancos públicos. Esta situación ya fue señalada en el Décimo Informe (2004). Sin embargo, los bancos privados han ganado importancia relativa. Por ejemplo, en 1990 los activos totales de la banca pública eran poco más de tres veces mayores que los de la banca privada (26% versus 8% del PIB) y en 2014 esa relación es de poco menos de 1,8 veces (44% versus 25% del PIB). En otros indicadores la magnitud específica de esta relación varía, pero la conclusión es la misma.

La profundización financiera experimentada en Costa Rica sigue siendo modesta cuando se la compara internacionalmente. Un indicador que permite observar este tipo de contrastes es la relación del crédito canalizado hacia el sector privado con respecto al PIB. Este es un indicador clave, pues muestra la capacidad del sistema, en una economía de mercado, de poner en manos de los agentes económicos los recursos que necesitan para sus emprendimientos.

Entre 1995 y 2012, la importancia del crédito privado se quintuplicó, al pasar del 10,6% al 50% del PIB. Cuando se compara este progreso con los registrados en América Latina, el Caribe y otras naciones de ingresos bajos alrededor del mundo, Costa Rica se encuentra en una buena posición, pues remontó el fuerte rezago que registraba hace dos décadas. En efecto, en 1995 el crédito privado en Costa Rica era tres veces inferior al promedio de América Latina y el Caribe (10,6% frente a 32,0% del

CUADRO 3.14

Crédito al sector privado, por grupos, según ingreso, regiones y países. 1995-2012
(porcentaje del PIB)

	1995	2000	2005	2010	2012
Países con ingreso alto	121,2	142,7	149,3	156,5	150,3
Países con ingreso medio	47,5	49,8	55,7	73,1	80,4
Países con ingreso bajo	15,9	16,6	19,8	28,1	29,9
Estados Unidos	129,8	162,0	187,8	191,7	183,6
Unión Europea	84,3	99,2	114,4	139,4	132,4
América Latina y el Caribe	32,0	25,2	25,6	40,5	47,8
Costa Rica	10,6	24,0	35,6	45,3	48,8

Fuente: Lücke e IICE-UCR, 2014a, con cifras del Banco Mundial.

PIB) y estaba cinco puntos porcentuales por debajo del valor registrado en los países de ingreso bajo (15,9%).

Pese a estos avances, el país sigue estando lejos de otras naciones de ingreso medio y niveles de desarrollo económico y social similares a los suyos. En ellas la profundización financiera medida por el crédito privado asciende al 80,4% del PIB, treinta puntos porcentuales por encima de Costa Rica. Y el resultado nacional es aun más modesto si se compara con las economías de ingreso alto, donde la cifra llega a ser hasta tres veces mayor. En términos generales, puede apreciarse que la canalización de crédito al sector privado en relación con el PIB es mayor cuanto más alto sea el ingreso de un país (cuadro 3.14).

Costo de fondos para préstamos reduce impacto de la profundización

La expansión de los recursos en manos de los sectores productivos es una condición necesaria, pero insuficiente, para que la profundización financiera propicie el desarrollo. Otro aspecto relevante es el costo al que se ofrecen esos fondos. Altos costos financieros se traducen en mayores precios de los bienes y servicios, y pueden afectar la competitividad internacional de la economía. La situación ideal es que la profundización financiera genere la ampliación de la oferta de recursos a costos cada vez menores. Esos costos están influidos tanto por la evolución de las tasas de interés activas y pasivas como por el margen de intermediación.

En Costa Rica la profundización

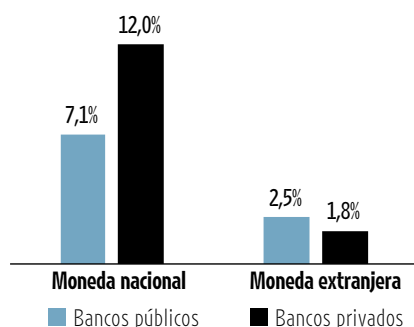
financiera ha convergido con un menor costo de los recursos para los actores económicos, aunque debe subrayarse que una parte importante de ese logro obedece a factores ajenos al control de las autoridades monetarias (Lücke e IICE-UCR, 2014a). Así, en ediciones anteriores este Informe ha reportado que, con respecto a la situación prevaliente en el país en las dos últimas décadas, las tasas de interés activas y pasivas son hoy mucho más bajas. Los factores que han incidido en este hecho son, entre otros, la caída de la inflación a niveles de un dígito en años recientes, un período excepcional de bajas tasas de interés en el plano internacional y un tipo de cambio relativamente estable, como se verá en el próximo apartado.

El segundo aspecto por considerar en materia de costos es la eficiencia con que las entidades del sistema financiero trasladan los recursos a los actores económicos. Si éstas son ineficientes, se cargan costos operativos, en principio evitables e innecesariamente altos, a las tasas de interés activas. Dado que la estructura financiera costarricense está dominada por los bancos y, entre ellos, por los bancos públicos, examinar la eficiencia con que estos operan brinda pistas importantes sobre las condiciones en que los usuarios acceden a los recursos que ofrece el sistema.

Al analizar la eficiencia de la banca se debe tener en cuenta, como punto de partida, que la economía costarricense es bimonetaria. En la práctica, dólares y colones circulan simultáneamente, con

GRAFICO 3.6

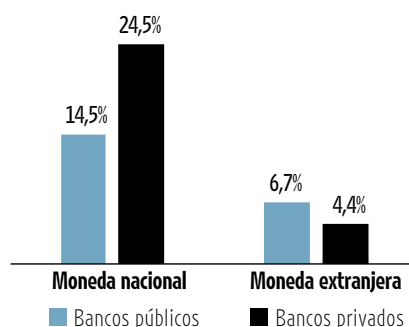
Costo de los depósitos en bancos privados y públicos, según moneda. Diciembre de 2013



Fuente: Lücke e IICE-UCR, 2014a, con datos de la Sugef.

GRAFICO 3.7

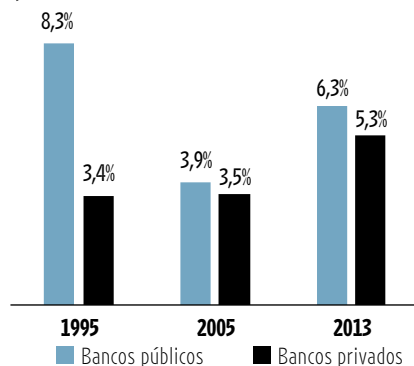
Ingreso por créditos en bancos privados y públicos, según moneda. Diciembre de 2013



Fuente: Lücke e IICE-UCR, 2014a, con datos de la Sugef.

GRAFICO 3.8

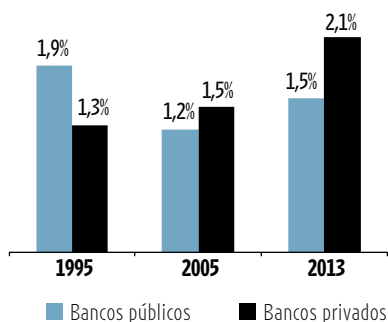
Margen operativo bruto como porcentaje de las utilidades totales de los bancos públicos y privados



Fuente: Lücke e IICE-UCR, 2014a, con datos de la Sugef.

GRAFICO 3.9

Margen operativo neto como porcentaje de las utilidades totales de los bancos públicos y privados



Fuente: Lücke e IICE-UCR, 2014a, con datos de la Sugef.

distintas tasas activas y pasivas de interés. Sin embargo, no todos los bancos captan proporciones similares de estas monedas. Mientras los bancos públicos tienen un 60% de sus pasivos en moneda nacional y un 40% en moneda extranjera, los privados están en la situación inversa: mantienen un 31% de sus pasivos en colones y un 69% en dólares.

La captación de esos recursos representa un costo. En los bancos públicos los costos de fondeo son, en promedio, del 7,1% para los depósitos en colones y del 2,5% para los depósitos en dólares. En los bancos privados las proporciones son de 12% y 1,8%, respectivamente. En otras palabras, para la banca privada es menos costoso captar dólares y para la banca pública es menos costoso captar colones (gráfico 3.6).

En cuanto a las colocaciones, en los bancos públicos el 66% corresponde a créditos en colones y el 34% a operaciones en dólares, mientras que, como era de esperar dada su estructura de captación, los bancos privados colocan el 75% de sus créditos en dólares y el 25% en colones. El ingreso percibido por este concepto también es distinto. Las entidades privadas reciben un 24,5% de los créditos por sus colocaciones en colones y un 4,4% de los créditos por sus colocaciones en dólares, en tanto que en las públicas las proporciones son de 14,5% y 6,7%, en cada caso (gráfico 3.7). En síntesis, la banca privada tiene un

costo de fondeo más alto en colones y coloca un mayor volumen de créditos en dólares, dado que, para las operaciones en esa moneda, ofrece condiciones más favorables que la banca pública. Esta, por su parte, tiene un costo de fondeo en colones bajo, coloca la mayor proporción de su cartera en colones y ofrece los créditos en esa moneda en condiciones mucho más favorables que su contraparte privada.

Con base en esta información puede estimarse el margen operativo bruto de los bancos, que es el resultado de restar los gastos en que incurren esas entidades para prestar sus servicios, de los ingresos provenientes de su operación, expresado como porcentaje de sus utilidades (gráfico 3.8). Cuando se examina este margen a lo largo del tiempo, en el caso de los bancos públicos se observa un primer resultado positivo de la profundización financiera: comparado con 1995, el margen operativo bruto en 2013 fue marcadamente menor (aunque mayor que el registrado en 2005). En la banca privada la evolución es inversa: el margen actual es superior al prevaleciente en 1995, aunque el margen bruto es siempre menor que el del sector público.

El margen operativo bruto, sin embargo, no considera los gastos de administración, que la Sugef (2003) define como “los gastos reconocidos sobre las actividades administrativas (personal, movilidad y comunicaciones, servicios externos, infraestructura, etc.)”. Por ello se debe considerar un segundo indicador: el margen operativo neto, que se obtiene de sustraer los gastos de administración del margen operativo bruto. Este margen es mayor en los bancos privados, lo cual significa que sus ganancias son superiores a las obtenidas por los bancos públicos (cada colocación que hacen los primeros genera más que las que realizan los segundos) y demuestra una mayor eficiencia del gasto administrativo y una mayor rentabilidad (gráfico 3.9). Si la banca pública fuera tan eficiente como la privada, el costo de utilizar el sistema financiero sería menor, dado que es el actor predominante en el mercado y realiza la mayor colocación de préstamos en colones.

Por otra parte, la mayor eficiencia administrativa de los bancos privados se traduce en utilidades muy superiores a las que deberían prevalecer en una situación de mayor competencia. Ello limita los beneficios del mayor grado de profundización financiera registrado en las últimas décadas, puesto que, si bien hoy hay más recursos a disposición del público, estos son más caros de lo que podrían ser. Es difícil precisar el impacto de esta restricción sobre el acceso de personas y empresas al crédito, pues se desconoce la proporción de ellas que se abstiene de pedir préstamos en razón de los costos involucrados. Sin embargo, es claro que las condiciones prevaletentes constituyen un obstáculo para maximizar el impacto positivo que podría tener el sistema financiero en el desarrollo económico y social del país.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
EL SISTEMA FINANCIERO,
véase Lücke e IIICE-UCR, 2014a, en
www.estadonacion.or.cr

Estabilidad y solvencia económicas

Esta sección examina la estabilidad y la solvencia de la economía nacional, dos condiciones fundamentales para el desarrollo humano. La estabilidad, como se dijo al inicio del capítulo, es la capacidad de mantener reducidos, y con poca variación, los principales precios y desequilibrios internos y externos. Brinda a los agentes económicos un entorno de baja incertidumbre que facilita la inversión y la creación de empleos. Por su parte, la solvencia es la capacidad de la sociedad para cubrir los gastos públicos sin poner en riesgo la estabilidad actual y futura. Ambas (estabilidad y solvencia) están estrechamente relacionadas y determinan la sostenibilidad del crecimiento en el mediano plazo.

Desde esta perspectiva, el 2013 fue un año de estabilidad económica. Los principales precios (inflación de bienes y servicios, tipo de cambio y tasas de interés) se mantuvieron con pocas fluc-

tuaciones y el desequilibrio en la cuenta corriente de la balanza de pagos fue similar al de años anteriores. Solo en el frente fiscal se experimentó un claro deterioro, pues el déficit financiero del Gobierno Central aumentó en cerca de un punto porcentual del PIB.

Sin embargo, como quedó manifestado en el primer semestre de 2014, los fundamentos de esa estabilidad muestran indicios de un resquebrajamiento: el tipo de cambio (dólar estadounidense) aumentó de manera sensible, lo que obligó al BCCR intervenir más activamente en el mercado cambiario, y se generaron presiones que ponen en duda el cumplimiento de la meta de inflación establecida por las autoridades monetarias. Además, en el período bajo análisis se registró un fuerte deterioro de la solvencia de la economía: en el plano interno porque el desbalance fiscal está restringiendo la inversión pública, clave para el desarrollo del país, y en el plano externo porque los flujos de IED, aunque todavía son suficientes para cubrir buena parte del déficit de la cuenta corriente, registraron una disminución, hecho que crea interrogantes sobre la capacidad futura de mantener el balance en el sector externo.

Aunque centrado en 2013, el análisis que se presenta en este apartado se extiende al primer semestre de 2014 cuando ello es necesario para comprender los factores que subyacen a la evolución observada. Adicionalmente, la sección ofrece dos novedades: la más importante es un estudio sobre el nivel de precios, un primer esfuerzo por determinar si Costa Rica es o no un país caro desde el punto de vista internacional. Este trabajo fue posible gracias al apoyo de la Uccaep. La otra novedad son los primeros resultados del registro de las exoneraciones fiscales creadas en el período 1953-2014, una iniciativa desarrollada en forma conjunta por el Programa Estado de la Nación en colaboración con el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa. Este registro, una fuente de datos hasta ahora inédita, será de gran utilidad para la inevitable discusión fiscal que el país deberá volver a emprender en los próximos meses.

Altos desequilibrios internos y externos acentúan vulnerabilidad de la economía

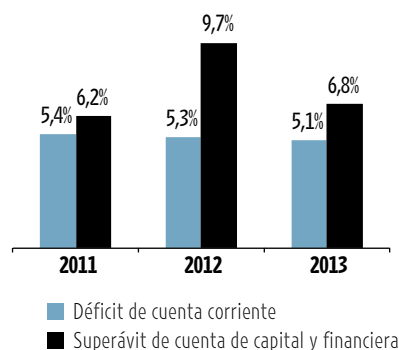
La estabilidad económica de Costa Rica muestra una creciente vulnerabilidad. El elevado déficit de la balanza de cuenta corriente es financiado en su mayor parte con IED, lo cual incrementa la dependencia del sector externo y genera incertidumbre en torno al crecimiento futuro. Persiste un elevado déficit fiscal, asociado a un gasto altamente inflexible. Además se ha recurrido al financiamiento con fondos externos, pero esos recursos son limitados e imponen nuevos compromisos al país.

Se mantiene alto déficit en la balanza de pagos, con acumulación de riesgos

La persistencia de altos déficits externos, sobre todo en la cuenta corriente de la balanza de pagos, es una fuente de inestabilidad para el crecimiento económico. Cuando un país se encuentra en esa situación, significa que está importando más bienes y servicios de los que exporta, por lo que de manera permanente tiene que pedir prestado para cubrir su faltante de recursos. Este no es un problema per se; hay naciones que han mantenido déficits crónicos de entre 4% y 5% del PIB a lo largo de varias décadas, como México, Tailandia y, aunque no por tanto tiempo, Estados Unidos. Un déficit sostenido puede ser manejable si se reciben flujos financieros importantes, en particular mediante la IED y las exportaciones, siempre que el endeudamiento externo no crezca en forma acelerada ni ponga en riesgo la solvencia. Sin embargo, este escenario es potencialmente problemático. Si por diversas razones la entrada de capitales financieros merma y el superávit en la cuenta de capital de la balanza de pagos es insuficiente para cubrir el déficit corriente (o peor aun, la cuenta de capital se vuelve deficitaria), el país tendrá que hacer fuertes ajustes internos, como restringir el consumo de la población, a fin de obtener recursos para hacer frente a sus obligaciones. Por ello se dice que un alto y persistente déficit externo genera vulnerabilidad.

GRAFICO 3.10

Déficit de cuenta corriente y superávit de la cuenta de capital y financiera (porcentaje del PIB)



Fuente: Lücke e IICE-UCR, 2014b, con datos del BCCR.

Costa Rica calza en la categoría de alto y persistente déficit de la cuenta corriente, financiado por superávits en la cuenta de capital. En efecto, en el 2013 se acumuló un déficit de cuenta corriente de 2.522 millones de dólares, equivalente a un 5,1% del PIB. El superávit de la cuenta de capitales y financiera fue del 6,8%, y ascendió a 3.373 millones de dólares, 2,9% menos que el año anterior. Esta brecha en la balanza de pagos es financiada en un 80% por los flujos de IED, lo que evidencia, una vez más, cuánto depende el país de estas inversiones (gráfico 3.10).

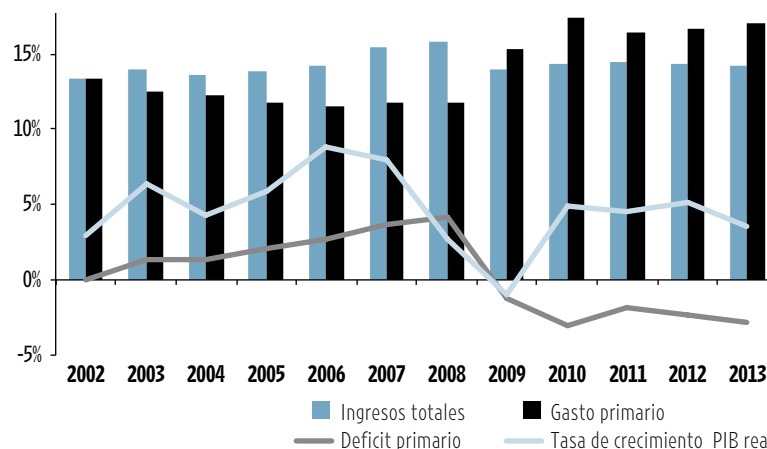
Dos factores acentúan los riesgos que implica este desequilibrio en la cuenta corriente. Por una parte, entre 2012 y 2013 el superávit en la cuenta de capital disminuyó fuertemente, sin que se pueda determinar aún si se trató o no de una oscilación coyuntural. Por otra parte, como se verá más adelante, en los últimos años Costa Rica se ha endeudado con gran rapidez (la deuda pública bruta total alcanzó el 54% del PIB en 2014, quince puntos porcentuales más que en 2008), por lo que podría estarse comprometiendo la capacidad futura para manejar el desbalance de las cuentas externas.

Deterioro de la situación fiscal agrava desequilibrio interno

Un segundo desequilibrio, esta vez de carácter interno, está generando una seria amenaza para la estabilidad

GRAFICO 3.11

Balance primario, ingreso y gasto primario del Gobierno Central



a/ Ingresos y gastos fiscales ajustados para evitar el conteo doble de transferencias brutas para programas sociales, por el cambio realizado en la metodología contable a partir de 2010.

Fuente: Sáenz, 2014, con datos del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

y la solvencia de la economía: el deterioro de la situación financiera del Gobierno Central. El déficit primario (diferencia negativa entre ingresos y gastos corrientes, sin contar el pago de intereses) alcanzó el 2,8% del PIB en 2013. Desde una perspectiva de mediano plazo puede decirse que, si bien los ingresos fiscales volvieron a niveles similares a los observados en el período 2002-2004¹⁷, el déficit aumentó de manera significativa. Esto se debió, principalmente, al hecho de que el gasto primario fue mucho mayor que el de años previos, pues debe recordarse que ese indicador tuvo una fuerte expansión entre 2006 y 2010, en virtud del aumento del gasto recurrente (permanente). Ese incremento no se revirtió una vez que la economía se recuperó de la crisis financiera de 2008-2009 (gráfico 3.11).

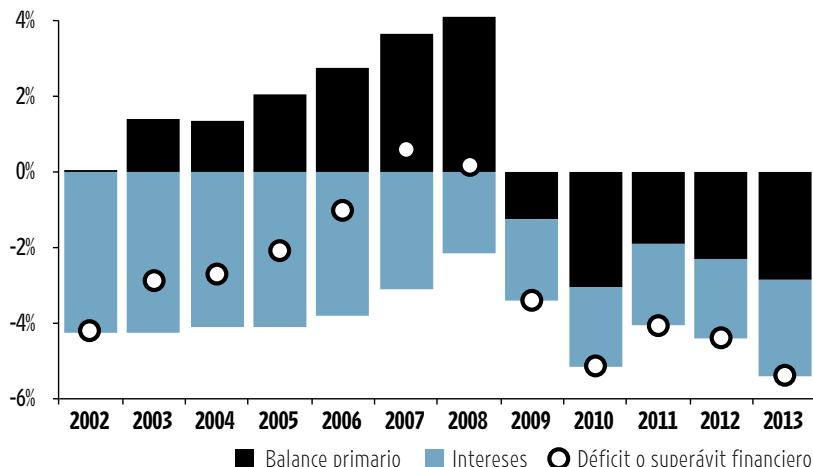
El ritmo de crecimiento de la economía afecta el comportamiento del balance primario. En épocas de expansión, los ingresos fiscales son altos, tal como sucedió en el período 2003-2007, cuando la tasa de crecimiento promedio fue de un 7% y el aumento en los ingresos fue generando un superávit primario ascendente, hasta llegar al 3,7% del PIB en 2007. En etapas de contracción económica, los ingresos fiscales se reducen, como se observó en los años

2002 y 2013 (gráfico 3.12). Cuando en el análisis se considera el pago de intereses por la deuda pública, el desequilibrio fiscal adquiere una dimensión aun mayor. En 2013 el déficit primario del Gobierno Central fue de 2,8% del PIB, en tanto que el déficit financiero (ingresos menos gastos, incluyendo intereses) alcanzó un 5,4%.

La evolución del déficit financiero del Gobierno Central observada en 2013 es, a primera vista, tan problemática como la reportada en 2002. Sin embargo, las fuentes del desbalance son estructuralmente distintas. En 2002 el balance primario fue de 0,002% y el gasto en intereses cubría todo el déficit. En cambio, en 2013 el balance primario fue deficitario (2,8% del PIB) y el gasto en intereses fue de 2,5% del PIB¹⁸. Además, después del 2002 hubo un período de aceleración económica que permitió incrementar los ingresos fiscales y generar un balance primario positivo. Por el contrario, el crecimiento esperado de los ingresos en los próximos años es limitado. Es cierto que la recuperación de la economía de Estados Unidos estimulará las exportaciones de bienes y servicios, incluyendo el turismo, pero la perspectiva de aumento en las tasas de interés internacionales tenderá a desestimular el mercado interno.

GRAFICO 3.12

Balance financiero del Gobierno Central (porcentaje del PIB)



Fuente: Sáenz, 2014, con datos del Ministerio de Hacienda.

Según Sáenz (2014), es poco probable que la economía costarricense vuelva a crecer a tasas superiores al 6% del PIB en los próximos cinco años, y es por ello que no se espera un incremento significativo en los ingresos del Gobierno en ese plazo.

Donde sí se espera un fuerte aumento es en el gasto público. Para empezar, el notable crecimiento que registró el gasto primario entre 2006 y 2010 se debió a una política expansiva de gasto en salarios y transferencias. Esta política inició con una medida puntual: la equiparación del salario de cerca de 6.000 funcionarios del Gobierno Central al percentil 50 de los salarios del resto del sector público¹⁹. Sin embargo, el beneficio debió extenderse a los casi 80.000 empleados del Magisterio Nacional, de conformidad con un decreto de mayo de 1990, en el cual se establece que ese gremio debe recibir los aumentos y beneficios salariales otorgados a otros empleados del Gobierno Central. Con ello, la política del percentil 50 se tradujo en incrementos al salario base de la mayor parte del Gobierno Central.

El aumento también se extendió a buena parte del resto del sector público y generó mayores presiones sobre las finanzas del Estado. Por ejemplo,

la Ley de Incentivos Médicos elevó el salario de los profesionales en Ciencias Médicas en la misma proporción en que lo hicieron ciertas posiciones del Servicio Civil beneficiadas por la política del percentil 50. Adicionalmente, muchas de las instituciones públicas descentralizadas respondieron a la medida del Gobierno Central incrementando sus salarios, a fin de mantener el premio relativo que existía antes del aumento. En consecuencia, se desató un efecto "bola de nieve" y las remuneraciones crecieron con fuerza, al igual que buena parte de las pensiones y las transferencias al Fodesaf, que están indexadas al salario base del sector público. Todo ello impactó el gasto primario del Gobierno Central, que pasó de 11,7% del PIB en 2007 a 16,6% en 2010.

A partir de 2011 la Presidencia de la República emitió una serie de directrices para contener el sostenido aumento del gasto, como el congelamiento de plazas –con excepción de áreas prioritarias como educación y salud– y el mandato de no aprobar incrementos salariales que excedieran la inflación. Sin embargo, el margen de acción de las autoridades en materia de empleo público es limitado, debido a la existencia de numerosos regímenes que otorgan

estabilidad y beneficios difíciles de modificar²⁰: aumentos automáticos relacionados con “pluses salariales”, principalmente anualidades que se acumulan con el tiempo de servicio del trabajador²¹, o con mecanismos que recompensan con ascensos o reasignaciones de puesto por recibir entrenamiento adicional o asumir nuevas funciones (Sáenz, 2014). Pese a todos estos factores, la política de contención permitió evitar que el gasto primario acelerara su ritmo de crecimiento, aunque no logró reducirlo, pues en 2013 llegó a representar un 16,5% del PIB (el valor más alto desde 2010).

La restricción del gasto logró desacelerar el crecimiento real de la planilla y las transferencias corrientes, pero no pudo frenar el aumento de las remuneraciones, que resultó ser más alto que la inflación (10,3% versus 3,7%). Tampoco consiguió revertir de modo significativo el incremento del gasto en transferencias, que ascendió a un 6,9% del PIB en 2013. De ellas, las principales son las destinadas a los regímenes de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional (2,5% del PIB), las universidades estatales (1,4%), los comedores y materiales escolares financiados a través de las juntas de educación (0,4%), el Fondo Nacional de Becas (Fonabe, 0,1%) y los programas sociales de IMAS/Fodesaf²² (0,9%). Estas últimas transferencias también registraron un crecimiento muy importante en el período 2008-2010, en parte porque se procuró fortalecer los programas sociales para mitigar el impacto de la crisis económica, pero ha sido difícil recortarlas. Asimismo, las transferencias a la CCSS crecieron fuertemente debido a que en 2012, por primera vez, se presupuestaron por completo las transferencias que por ley deben hacerse por concepto del seguro médico de asegurados por cuenta del Estado y la cuota subsidiaria del Estado por trabajadores independientes (cuadro 3.15).

Incremento del gasto e inflexibilidad presupuestaria restringen inversión pública

La Constitución Política y algunas leyes le han asignado al Poder

CUADRO 3.15

Gasto total del Gobierno Central^{a/}. 2006-2013
(porcentaje del PIB y tasa de crecimiento y composición)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Porcentaje del PIB								
Gasto total	15,2	14,8	15,6	17,3	18,7	17,9	18,1	19,0
Gasto corriente	14,3	13,5	13,4	15,5	16,3	16,4	16,6	17,4
Remuneraciones	5,5	5,2	5,4	6,6	7,1	7,3	7,2	7,3
Bienes y servicios	0,5	0,6	0,6	0,6	0,5	0,6	0,6	0,7
Intereses	3,8	3,1	2,2	2,2	2,1	2,2	2,1	2,5
Transferencias	4,5	4,6	5,2	6,1	6,6	6,3	6,7	6,9
Universidades	1,0	1,0	1,1	1,2	1,3	1,3	1,3	1,4
CCSS	0,3	0,4	0,6	0,7	0,4	0,4	0,8	0,7
Otros	3,2	3,2	3,5	4,2	4,9	4,6	4,6	4,8
Gastos de capital	0,9	1,3	2,2	1,8	2,4	1,5	1,5	1,6
Gasto primario	11,4	11,7	13,4	15,1	16,6	15,7	16,0	16,5
Tasa de crecimiento								
Gasto total	14,9	15,2	21,2	19,4	22,6	4,0	10,9	14,5
Gasto corriente	15,6	12,0	14,3	24,4	19,6	9,2	11,0	13,9
Remuneraciones	22,7	12,3	20,0	30,2	21,0	12,2	8,8	10,3
Bienes y servicios	28,2	29,0	20,7	21,4	13,5	12,4	5,4	10,8
Intereses	10,2	-3,9	-19,0	5,9	11,5	11,9	5,0	33,8
Transferencias	11,0	23,2	29,3	26,3	21,4	4,8	16,3	11,9
Universidades		19,9	23,0	21,6	18,8	13,2	13,6	13,3
CCSS		52,7	56,9	26,2	-32,3	12,2	111,2	-4,4
Otros		21,2	27,6	27,8	30,5	2,1	8,6	14,3
Gastos de capital	5,0	65,3	92,8	-11,5	48,8	-32,3	9,2	20,7

a/ Gastos en transferencias ajustados para evitar el conteo doble de transferencias brutas para programas sociales, por el cambio realizado en la metodología contable a partir de 2010.

Fuente: Sáenz, 2014, con datos del Ministerio de Hacienda.

Ejecutivo una serie de obligaciones que limitan su capacidad para reasignar o disminuir gastos con el fin de atenuar el desequilibrio financiero. Tal es el caso de la reforma constitucional que elevó del 7% al 8% del PIB el gasto mínimo en educación a partir del 2014, así como el mandato de trasladar al menos un 7% de la recaudación del impuesto sobre la renta al Patronato Nacional de la Infancia (PANI). La mayoría de estas obligaciones no están aparejadas a fuentes de financiamiento frescas, situación que desde hace varios años viene reportando el capítulo "Fortalecimiento de la democracia" de este Informe. A este fenómeno se le ha denominado "la promesa democrática incumplida", es decir, la ampliación del portafolio de derechos de la población y de deberes del Estado sin el correspondiente ajuste en la base fiscal,

lo cual ha llevado a un incumplimiento sistemático por parte del sector público. Este desacople es uno de los principales factores explicativos del profundo descontento ciudadano que campea en la sociedad costarricense.

A la promesa democrática incumplida se suman las advertencias de la Superintendencia de Pensiones (Supen) sobre un serio déficit actuarial en el régimen de pensiones del Poder Judicial y, lo que es más grave, en el régimen de invalidez, vejez y muerte (IVM) de la CCSS, el principal del país. De corroborarse este hecho (los estudios aún no han concluido), en los próximos años surgirán presiones para que el Gobierno Central traslade recursos adicionales hacia esos regímenes, incluso antes de que empiecen a evidenciar déficits financieros. En el caso de la CCSS, se estima necesario

un aumento en los fondos exigidos por cuotas subsidiarias a los trabajadores independientes y cuotas de asegurados por cuenta del Estado. La institución se ha propuesto incrementar la base mínima contributiva del 50% al 100% del salario mínimo de un trabajador no calificado en los próximos siete años²³ (Sáenz, 2014).

Las autoridades políticas del país enfrentan una situación muy compleja. Para el 2013 el Gobierno Central presupuestó un gasto cercano al 25% del PIB, que le permitirá cumplir solo parcialmente las obligaciones derivadas de mandatos constitucionales y legales (cuadro 3.16). Así por ejemplo, a la educación pública se le asignó un 1% del PIB menos de lo establecido en la Constitución. El Ministerio de Hacienda no presupuesta la totalidad de las obligaciones porque, si lo hiciera,

CUADRO 3.16

Composición porcentual del gasto presupuestado. 2011-2014

Gasto	2011	2012	2013	2014
Composición (porcentaje del total)				
Total de gastos presupuestados	100,0	100,0	100,0	100,0
Por mandato constitucional	31,2	31,2	32,2	34,4
Por mandato legal	20,9	21,5	21,5	22,5
Otras obligaciones	41,7	41,6	41,0	37,9
Servicio de la deuda	33,7	33,5	32,9	29,1
Intereses	8,7	8,8	9,9	11,7
Amortización	25,0	24,7	23,0	17,4
Remuneraciones ^{a/}	8,0	8,1	8,1	8,8
Otros gastos ^{b/}	6,2	5,7	5,3	5,2
Porcentaje del PIB				
Total de gastos presupuestados	26,4	26,6	26,0	24,7
Por mandato constitucional	8,2	8,3	8,4	8,5
Por mandato legal	5,5	5,7	5,6	5,6
Otras obligaciones	11,0	11,1	10,7	9,4
Servicio de la deuda	8,9	8,9	8,6	7,2
Intereses	2,3	2,4	2,6	2,9
Amortización	6,6	6,6	6,0	4,3
Remuneraciones ^{a/}	2,1	2,2	2,1	2,2
Otros gastos ^{b/}	1,6	1,5	1,4	1,3

a/ En el rubro de mandatos constitucionales se incluyen los fondos destinados a educación (todos los gastos del MEP y las transferencias a las juntas de educación y las universidades estatales) y al Poder Judicial. En los mandatos legales se incluyen las transferencias al PANI, el Conavi, la CCSS y otros. Estos rubros contemplan lo presupuestado por el Ministerio de Hacienda, no lo que el mandato legal establece que se debe transferir.

b/ Contempla gastos por bienes y servicios, formación de capital y transferencias a órganos desconcentrados y empresas públicas.

Fuente: Sáenz, 2014, con datos del Ministerio de Hacienda.

el endeudamiento sería aun mayor. En la práctica, esta "situación imposible" implica que el Gobierno determina cuáles mandatos constitucionales y legales cumple o no, para mantener el déficit dentro de ciertos límites, con el agravante de que sus decisiones en esta materia son difíciles de revertir.

La alta inflexibilidad del Presupuesto Nacional (Gobierno Central) obstaculiza su uso efectivo como instrumento de política fiscal. Del total de egresos presupuestados para 2014, el 56,9% se destina al cumplimiento parcial de mandatos constitucionales (34,4%) y legales (22,5%). Solo estas obligaciones representan un monto similar al de los ingresos fiscales. A ello se agregan otros gastos que no se pueden dejar de atender, como el servicio de la deuda (29,1% de los egresos) y el pago de salarios (8,8%) que, juntos, absorben

el 94,8% del total. Por lo tanto, el Gobierno tiene un margen de maniobra de tan solo un 5,2%.

Esta situación ubica a Costa Rica como el país con el gasto más inflexible entre las naciones de América Latina que forman el grupo de alto índice de desarrollo humano (IDH; véase capítulo 6). En este contexto, la inversión pública termina siendo la variable de ajuste, cuyo monto se fija según la proyección del déficit en que se va a incurrir según el Presupuesto. Ciertamente no es este el único factor que incide en la baja inversión pública: la escasa capacidad de las unidades ejecutoras de proyectos, los engorrosos procesos contemplados en la Ley de Contratación Administrativa, las deficiencias en el marco regulatorio ambiental y en la Ley de Expropiaciones, entre otras, son también causas importantes, a las que

se suma una considerable subejecución presupuestaria (Sáenz, 2014). No obstante, dados los rezagos en la infraestructura nacional y su relevancia para la competitividad y el crecimiento, es indispensable agilizar los procesos de inversión, reducir la subejecución presupuestaria y, eventualmente, aumentar la dotación de recursos en este rubro.

El Gobierno Central, sin embargo, es solo una parte –aunque importante– del problema. También las instituciones descentralizadas pueden tener un impacto significativo sobre la capacidad para reducir el déficit fiscal. Algunas de ellas reciben transferencias y, si entran en problemas financieros, estos se constituyen en un pasivo contingente para el Gobierno Central, que al final de cuentas tendrá que asumir las pérdidas. Finalmente, aun en el caso de entidades que operan con recursos que no provienen del Gobierno Central, sus costos inciden en las tarifas que cobran por sus servicios²⁴. Si esas tarifas exceden el precio que una institución competitiva cobraría por los mismos servicios, se convierten en impuestos encubiertos que reducen el espacio para financiar el déficit del Gobierno Central mediante nuevos tributos (Sáenz, 2014).

En materia de política presupuestaria el Poder Ejecutivo enfrenta resistencias de las instituciones descentralizadas, las cuales, en razón de su autonomía, a menudo se separan de los lineamientos generales dictados por el Gobierno Central. Ello limita la capacidad de la política fiscal para lograr que el gasto público se oriente hacia las prioridades del Gobierno, sin ampliar los desequilibrios financieros. Tal como se ha analizado en otras ediciones de este Informe, en el sector público existen, por un lado, el presupuesto del Gobierno Central o Presupuesto Nacional, que es aprobado por la Asamblea Legislativa, y por otro lado, el proceso presupuestario de las entidades del resto del sector público, que casi duplica el Presupuesto Nacional y es aprobado por la Contraloría General de la República. La Autoridad Presupuestaria, por su parte, tiene el rol fundamental de formular, para la ulterior aprobación del Poder Ejecutivo, las directrices y lineamientos

de política presupuestaria para las instituciones que están dentro de su ámbito de competencia. Sin embargo, desde 2001 varias entidades de peso, incluyendo la CCSS, el ICE y las universidades estatales, han sido excluidas de la esfera de acción de la Autoridad Presupuestaria y se han sumado a las que no fueron incluidas originalmente en la normativa correspondiente. De este modo el Poder Ejecutivo perdió un importante mecanismo de dirección y control financiero sobre esas instituciones.

Mayores gastos se financian, de nuevo, con endeudamiento público

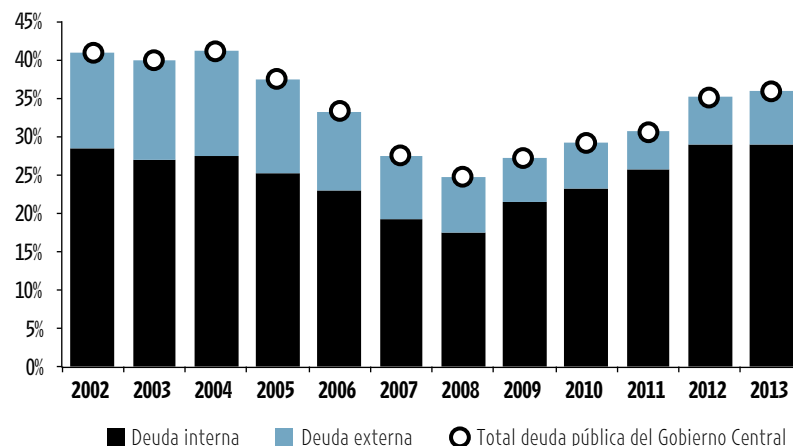
En ausencia de nuevos ingresos, el Gobierno Central ha tenido que recurrir a un mayor endeudamiento (interno y externo) para financiar sus crecientes gastos. La contracción económica que acompañó a la crisis de 2009, el aumento del gasto recurrente y el consecuente deterioro fiscal provocaron un fuerte incremento de la deuda del Gobierno Central, que en 2013 alcanzó un 36% del PIB (gráfico 3.13).

En este contexto, se procuró disminuir los eventuales efectos negativos que el mayor endeudamiento tendría en el mercado interno, recurriendo a la colocación de bonos a nivel internacional. Esto permitió aminorar la presión sobre las tasas de interés en el mercado local y contratar deuda a más largo plazo. De esta manera se redujo el riesgo de renovación de deuda, que normalmente se enfrenta cuando una proporción alta de ésta vence en el corto plazo.

En noviembre de 2012, abril de 2013 y abril de 2014, el Ministerio de Hacienda hizo tres emisiones de títulos para colocar en el exterior, por un monto de 1.000 millones de dólares cada una. La primera emisión se colocó a una tasa de interés de 4,25% con un plazo de diez años. En la segunda, 500 millones de dólares se pactaron al 4,37% con un plazo de doce años y 500 millones al 5,63%, con un plazo de treinta años. La tercera emisión se colocó a treinta años y a una tasa más alta (7%). A pesar de la acumulación de deuda en los últimos años, debe reconocerse que la mayor

GRAFICO 3.13

Deudas interna y externa del Gobierno Central (porcentaje del PIB)



Fuente: Sáenz, 2014, con datos del Ministerio de Hacienda.

parte del aumento se ha logrado con condiciones a más de cinco años plazo y a tasa fija. Estos elementos reducen el riesgo de renovación de la deuda y el riesgo asociado a variaciones en la tasa de interés. Alrededor del 50% de la deuda vence y deberá ser renovada en los próximos cinco años. Por otra parte, la deuda a menos de un año se ha reducido como proporción del PIB (gráficos 3.14 y 3.15).

Las proyecciones del Ministerio de Hacienda, en un escenario sin reforma fiscal, muestran una evolución creciente del déficit financiero y de la deuda pública que alcanzarían un 8% y un 58% del PIB, respectivamente, en 2019 (gráfico 3.16). En ese escenario, el déficit primario aumenta de 2,8% del PIB en 2013 a 3,4% en 2019. Mantener el desbalance fiscal actual y permitir una escalada de cerca de veinte puntos del PIB en la deuda pública pone en riesgo la solvencia, la estabilidad macroeconómica y la capacidad de crecimiento para generar mayores oportunidades (Sáenz, 2014).

Es importante señalar que la situación fiscal actual y sus perspectivas fueron ampliamente divulgadas por el Ministerio de Hacienda en 2013, año en que incluso convocó a un diálogo

nacional sobre el tema. De ese proceso resultó el documento *¿Cómo lograr la consolidación fiscal? Recomendaciones para una hoja de ruta*, publicado por esa entidad en el 2014 (recuadro 3.4).

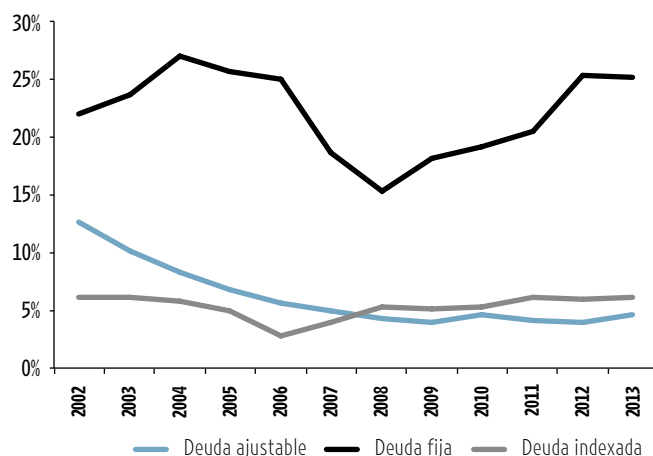
>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
EL DIÁLOGO NACIONAL DE CONSOLIDACIÓN FISCAL,
véase Sáenz, 2014, en
www.estadonacion.or.cr

Fuerte aumento de la deuda externa total

En 2012 y 2013, como se mencionó, el Gobierno Central contó con abundantes fuentes de financiamiento externo, que redujeron la necesidad de presionar el mercado monetario nacional en busca de recursos para cubrir su elevado déficit fiscal. Lo anterior no solo favoreció las finanzas del Gobierno Central en el corto plazo, sino también a otras instituciones, públicas y privadas, que tuvieron acceso a estas fuentes a un costo financiero más bajo²⁵.

El uso del financiamiento externo elevó el saldo de la deuda externa total, de un 10,7% del PIB en 2012, a un 12,1% en 2013. Este aumento fue acompañado por un cambio en la composición de los

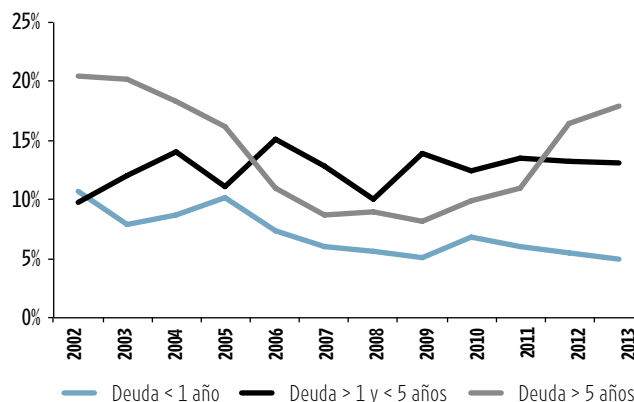
GRAFICO 3.14

Deuda pública del Gobierno Central por instrumento^{a/}
(porcentaje del PIB)

a/ Deuda ajustable se refiere a la deuda con tasa de interés ajustable de acuerdo con las variaciones en la tasa básica pasiva. Deuda indexada se refiere a la deuda denominada en unidades de desarrollo e indexada al IPC. Deuda fija se refiere a la deuda a tasa fija, cuya tasa de interés se mantiene fija durante toda la vigencia del título.

Fuente: Sáenz, 2014, con datos del Ministerio de Hacienda.

GRAFICO 3.15

Deuda pública del Gobierno Central por vencimiento
(porcentaje del PIB)

Fuente: Sáenz, 2014, con datos del Ministerio de Hacienda.

RECUADRO 3.4

Resultados del primer diálogo nacional para solucionar el problema fiscal

En los últimos veinte años, todos los gobiernos han estado interesados en promover una reforma fiscal para resolver, o al menos atenuar, los crónicos desequilibrios que el Estado costarricense enfrenta en esa materia. No en todos los casos, sin embargo, se han presentado proyectos a la Asamblea Legislativa. Por ejemplo, la administración Arias desistió de hacerlo para evitar romper la coalición de apoyo a la aprobación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana. Aquellas que se han atrevido a enviar iniciativas al Congreso invariablemente han fracasado en alguna de las fases del proceso de formación de la ley.

El fuerte deterioro fiscal registrado desde 2009 nuevamente puso la discusión del tema en la agenda nacional. La administración Chinchilla Miranda, en un principio renuente, invirtió buena parte de su capital político en aprobar la Ley de Solidaridad Tributaria que, a la postre, fue declarada inconstitucional. Este fracaso no supuso, sin embargo, el final de los esfuerzos reformistas, pero sí implicó continuar el debate político de una manera alternativa e inusual en Costa Rica.

Entre octubre y noviembre de 2013, el Ministerio de Hacienda convocó a un diálogo nacional abierto al público, para discutir las bases de una reforma fiscal. Esta convocatoria se dio en un momento poco usual, a pocos meses de las elecciones presidenciales, y fue una clara señal a la sociedad costarricense por parte de las autoridades hacendarias acerca de la gravedad de la situación fiscal.

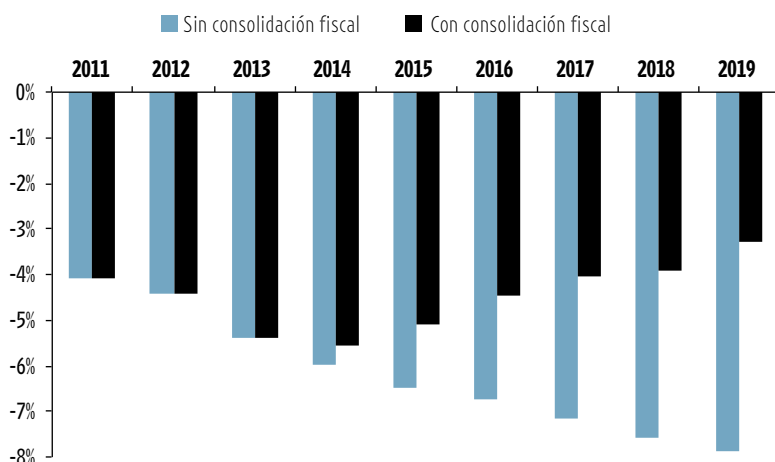
En abril de 2014 el mismo Ministerio publicó el documento *¿Cómo lograr la consolidación fiscal? Recomendaciones para una hoja de ruta*, que establece un menú de acciones para el gradual restablecimiento del equilibrio fiscal en un período de cinco años. Las medidas propuestas abarcan todas las áreas de las finanzas públicas: ingresos, gasto, financiamiento, inversión y sostenibilidad ambiental.

Entre las principales recomendaciones de contención del gasto se encuentra la racionalización de los regímenes de pensiones existentes, con el fin de mejorar la sostenibilidad financiera mediante una mayor convergencia con las condiciones del régimen de invalidez, vejez y muerte (IVM) de la CCSS. Por el lado de ingresos, se sugiere limitar las exoneraciones que se aplican a los impuestos de ventas y renta. Además se plantea un cambio en el esquema tributario, para migrar del impuesto general de ventas a un impuesto al valor agregado (IVA), con tasas preferenciales para ciertos servicios y para la canasta básica. Asimismo, se propone que en un plazo de dos años el impuesto de renta cedular hoy vigente sea sustituido por un impuesto de renta global, tanto para personas físicas como jurídicas, con escalas más progresivas que las actuales.

El diálogo convocado por el Ministerio de Hacienda no solo permitió a la ciudadanía conocer el severo deterioro de las finanzas públicas y participar en una discusión nacional, sino que dejó claro a los candidatos presidenciales la realidad fiscal del país.

Fuente: Sáenz, 2014, con información de Ministerio de Hacienda, 2014.

GRAFICO 3.16

Balance financiero del Gobierno Central como porcentaje del PIB

Fuente: Sáenz, 2014, con datos del Ministerio de Hacienda.

CUADRO 3.17

Deuda interna y externa sin consolidar. 2008-2013
(porcentaje del PIB)

2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Deuda pública interna	27,4	31,2	32,5	36,8	41,1	42,5
Sector público no financiero	18,0	22,9	25,3	28,6	32,1	32,0
Gobierno Central ^{a/}	17,5	21,5	23,2	25,8	29,2	28,9
Resto del sector público ^{b/}	0,5	1,4	2,1	2,8	2,9	3,1
BCCR ^{c/}	9,4	8,3	7,2	8,2	9,0	10,5
Deuda pública externa	12,0	11,2	10,5	9,7	10,7	12,1
Gobierno Central	7,2	5,8	6,0	4,9	6,1	7,1
BCCR	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Sector público no financiero	4,6	5,2	4,4	4,7	4,5	4,9
Deuda pública total	39,4	42,4	43,0	46,5	51,8	54,7

a/ Incluye deuda documentada y las amortizaciones de las obligaciones estipuladas en el artículo 175 de la Ley 7558.

b/ La información desde febrero de 2004 fue actualizada por el BCCR en mayo de 2005, en forma retroactiva. A partir de junio de 2005 la información es recopilada semestralmente por el Ministerio de Hacienda.

c/ Incluye bonos de estabilización monetaria (BEM) en moneda nacional y otras obligaciones en moneda extranjera del Banco Central, tales como certificados de depósito a plazo en dólares (CERTD\$) y depósitos en moneda extranjera de los bancos comerciales en el BCCR (no incluye por encaje).

Fuente: Elaboración propia, con datos del Ministerio de Hacienda.

no se tomen medidas correctivas en el frente fiscal.

El país continúa por una senda de creciente gasto público, como parte del desbalance fiscal. El endeudamiento externo es una medida temporal que no reduce ese desequilibrio en el mediano plazo. Además de los elementos aquí analizados, es importante contabilizar el gasto tributario y la elusión fiscal, que agravan aun más la precaria situación de las finanzas públicas (recuadro 3.5).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **FINANZAS DEL GOBIERNO CENTRAL**, véase Sáenz, 2014, en www.estadonacion.or.cr

Exoneraciones fiscales: una herramienta de política pública con serios problemas de diseño

Las exoneraciones fiscales son una herramienta de política pública utilizada para propiciar el desarrollo de determinados sectores productivos y sociales, o contribuir a la mejora de la calidad de vida de la población más vulnerable. Implican un sacrificio para el erario público, pues toda exoneración supone una renuncia del Estado a los ingresos que recibiría si el bien o servicio exonerado pagara los impuestos que por ley le corresponderían (Vega, 2014). Este sacrificio, denominado "gasto tributario", es justificable si, en la práctica, las exoneraciones cumplen objetivos de interés público. En caso contrario, devienen en transferencias de recursos, rentas indebidas a favor de grupos con poder e influencia, en detrimento de la atención de las necesidades y demandas de otros grupos sociales.

A propósito del deterioro de la situación fiscal que vive el país, en los últimos años se ha avivado el debate sobre el gasto tributario y la pertinencia de las exoneraciones vigentes, reseñado en anteriores entregas de este Informe. Sin embargo, antes no existía un inventario que brindara bases técnicas para un diálogo informado acerca de la magnitud, características y objetivos de las exoneraciones aprobadas por el Congreso.

usuarios de ese financiamiento; en los últimos cinco años, el Gobierno Central y otras sociedades de depósito²⁶ son los sectores que más incrementaron su participación (cuadro 3.17).

En el período 2008-2013, la deuda pública total creció quince puntos porcentuales del PIB (de 39,4% a

54,7%). Hasta 2012 la deuda interna fue el componente que más aumentó, aunque recientemente, por las razones explicadas, su peso se estabilizó. Una vez que se agoten las fuentes externas de financiamiento habrá que poner especial atención a la evolución del endeudamiento interno, en caso de que

RECUADRO 3.5

¿Por qué es tan alto el incumplimiento del pago de impuestos en Costa Rica?

El sistema tributario costarricense se basa en dos pilares: el impuesto general sobre las ventas (IGV) y el impuesto sobre la renta (IR), los cuales representan el 66% de la recaudación total. Si a esto se suman los impuestos selectivo de consumo, sobre la propiedad, a los combustibles y a las importaciones, se tiene que seis rubros son responsables del 94% de la recaudación tributaria del país.

El IR es un impuesto de carácter cédular y territorial. Esto significa que se pueden establecer tasas impositivas diferentes para distintos tipos de renta, según su origen. En 2013, los asalariados con ingresos superiores a 1.128.000 colones pagaron un 15%, las inversiones financieras y de ahorros un 8% y los dividendos de las empresas un 5% o un 15%, dependiendo de si se cotizan en Bolsa o no. La compra y venta ocasional de un terreno está exenta. Esta dispersión tarifaria propicia el arbitraje²⁷ entre distintos tipos de rentas y deja sin gravar las ganancias de capital. Además, el carácter cédular abre un portillo a la elusión fiscal²⁸, pues permite minimizar el IR fraccionando una empresa "madre" en varias partes, cada una con utilidades anuales que no sobrepasan los primeros tramos de la escala de

renta. Si este resquicio fiscal no existiera, las utilidades agregadas de la empresa "madre" estarían sujetas a tasas impositivas mayores. Ambos elementos justifican la migración hacia el impuesto sobre la renta global, que consiste en agregar todos los ingresos de un individuo o empresa, independientemente de su fuente, y aplicarles una escala impositiva.

Por otra parte, el carácter territorial del IR indica que la base imponible está constituida únicamente por rentas generadas en el territorio nacional, lo que permite a costarricenses radicados en otros países hacer arbitrajes fiscales, es decir, decidir cuánto de sus ingresos declaran a la autoridad fiscal. La aplicación de un esquema de renta mundial eliminaría el incentivo de generar la mayor parte de los ingresos en países con tasas menores del IR. Sin embargo, para su aplicación se requiere mucha información sobre las rentas de los residentes en el exterior y la suscripción de convenios con otras naciones, a fin de evitar la doble imposición.

El IGV, a su vez, permite la acreditación del impuesto pagado²⁹ solo sobre mercancías que se incorporen físicamente en la elaboración del bien sujeto al impuesto o los bienes de capital que se destinen en forma directa a producirlo. Además, la base imponible actual no incluye la canasta básica alimentaria ni

los servicios, con excepción de hoteles y restaurantes. En términos generales, el sector de servicios, uno de los más dinámicos de la economía, está eximido de pagar buena parte del IGV, con lo que se aumenta el gasto tributario³⁰.

La transformación del IGV en un impuesto al valor agregado (IVA) tendría efectos beneficiosos sobre la capacidad recaudatoria. El IVA implica acreditar los impuestos pagados sobre todos los insumos en cada etapa de la producción de un bien o la prestación de un servicio, lo que constituye un fuerte incentivo para solicitar facturas a todos los proveedores. El productor puede utilizar las facturas para acreditar los impuestos que ya pagó y deducirlos de los que tendrá que pagar sobre sus propias ventas. Adicionalmente, la información documentada en las facturas permitirá inferir las ventas realizadas por otros agentes y, por esa vía, fiscalizar su pago del IVA y el IR. Dado que los servicios son un insumo esencial en los procesos productivos, y además el sector que más aporta al PIB y a la generación de empleo, hacerlos parte de la base imponible generaría un aumento considerable de los ingresos tributarios.

Fuente: Sáenz, 2014.

A partir de un esfuerzo conjunto del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa y el Programa Estado de la Nación (PEN), en 2013 se inició un proceso tendiente a levantar un inventario de las exoneraciones fiscales vigentes en el país. La principal fuente utilizada para este trabajo es el Sistema de Información Legislativa (SIL), y de forma complementaria el acervo digital de la Unidad de Actualización Normativa del mismo Departamento. Con base en los datos recolectados, en 2013 este Informe reportó que al cierre de su decimonovena edición se habían contabilizado 340 leyes que contemplan algún tipo de exoneración, lo que

demuestra que este es un instrumento de uso frecuente en Costa Rica.

Dado que una ley puede establecer más de una exoneración, en la segunda etapa del proyecto se procedió a desagregar las leyes para identificar los beneficios que contenía cada una de ellas. Se creó así una base de datos que registra 1.259 exoneraciones derivadas de 414 leyes vigentes, promulgadas entre septiembre de 1951 y mayo de 2014. Esto no incluye los certificados de abono tributario, las exenciones que se puedan encontrar en los tratados de libre comercio y las "normas atípicas" que se adjuntaban a los presupuestos ordinarios y extraordinarios hasta inicios de los años noventa, cuando la Sala

Cuarta declaró inconstitucional esta práctica legislativa.

Un primer análisis de esta información arroja resultados preocupantes. El artículo 62 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, n° 4755, establece los requisitos que deben cumplir las leyes que crean exenciones. Uno de ellos es la definición del tipo de impuesto exonerado y el plazo de vigencia del beneficio. No obstante, solo un 23% de las 1.259 exoneraciones identificadas señala algún plazo de vigencia. Además, muchas leyes son poco claras en cuanto al tributo exonerado. Se encontraron 558 (44%) que del todo no precisan este aspecto o establecen que se exonera "cualquier tipo de impuesto".

A estas se las denominó “exoneraciones con impuesto indefinido”. Una consecuencia de esta situación es que el inventario subestima el alcance real de las exoneraciones vigentes, dado que casi la mitad de ellas puede contemplar más de un tipo de impuesto, “pasado o futuro” (Vega, 2014).

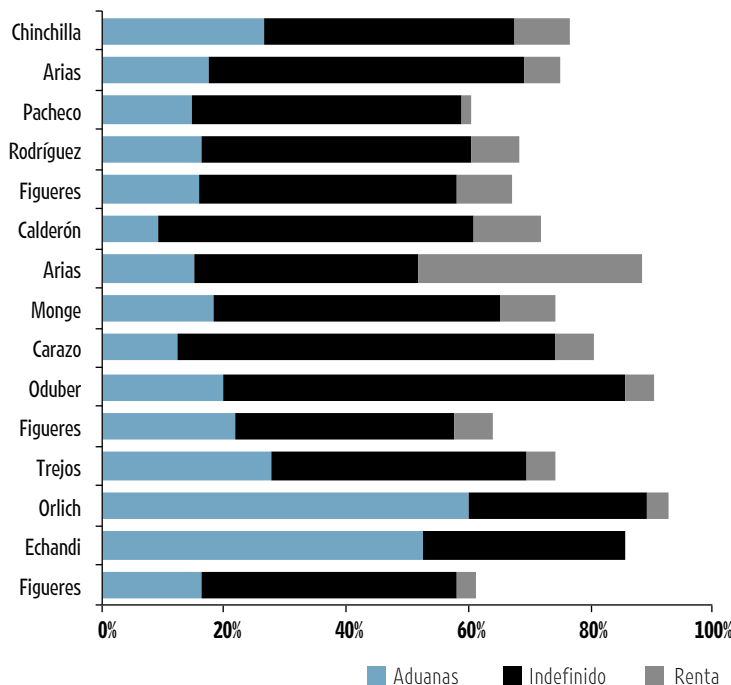
La exoneración de impuestos indefinidos implica una incertidumbre jurídica que dificulta la estimación del gasto fiscal efectivo. Pese a que el Código de Normas y Procedimientos Tributarios fue promulgado en 1971, la creación de ese tipo de exenciones no fue exclusiva de los gobiernos anteriores a esa fecha y la entrada en vigencia del Código no redujo de forma significativa su uso. En el período 1990-2014 más del 40% de las exoneraciones aprobadas por todas las administraciones incluía “impuestos indefinidos” (gráfico 3.17).

A lo largo de todo el período de análisis las exoneraciones de los impuestos de aduanas representaron un 23% del total, las de renta un 8% y las de los tributos “indefinidos” un 45%. Es oportuno indicar que las primeras se han reducido con el tiempo, de manera consistente con la pérdida de importancia de los impuestos al comercio exterior dentro de la estructura tributaria. En el período 1953-1986 esas exoneraciones fueron, en promedio, un 29% de las promulgadas por cada gobierno; de la administración Arias Sánchez (1986-1990) a la administración Chinchilla Miranda (2010-2014) la proporción se redujo a 16%. En cambio, el peso de las exenciones del impuesto de renta es creciente. Entre 1953 y 1986 el promedio fue de 5% por administración, pero de mayo de 1986 a abril de 2014 aumentó a casi un 12%. Este cambio en la tendencia podría ser un reflejo de la política de apertura comercial del país.

Un hallazgo relevante es que, a pesar del acelerado crecimiento del déficit fiscal, durante el período 2011-2013 se aprobó un total de 33 nuevas exoneraciones. Alrededor del 65% de ellas no respondió a una política fiscal expansiva, sino a leyes aprobadas por compromisos internacionales, específicamente un acuerdo suscrito con la República de Corea y la organización de la Copa

GRAFICO 3.17

Exoneraciones de los impuestos de aduanas, renta e “indefinidos”, según la administración en que fueron aprobadas. 1953-2014 (porcentajes)



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

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EXONERACIONES FISCALES, véase Vega, 2014, en www.estadonacion.or.cr

Mundial Femenina de Fútbol Sub 17 (cuadro 3.18).

Es preciso reconocer, sin embargo, que la administración Chinchilla Miranda fue una de las que aprobó menos exoneraciones desde 1998. Esto sugiere que, en la actualidad, las autoridades son más cuidadosas en el uso de las exoneraciones fiscales como política pública (gráfico 3.18).

Finalmente, debe subrayarse que el registro elaborado no permite estimar el gasto tributario involucrado, ni su impacto en el crecimiento económico. Por ejemplo, el peso financiero de la exoneración de timbres fiscales es muy distinto al de la exención del impuesto sobre la renta. Además de estos temas, otros aspectos relevantes en

esta materia quedan pendientes para investigaciones futuras, entre ellos las exoneraciones de normas atípicas, su cuantificación y sus beneficiarios.

Costa Rica es un país caro con baja inflación

Un factor clave en la estabilidad económica es el comportamiento de los precios. Rápidos incrementos en el costo de los principales productos pueden afectar las condiciones de vida de la población, especialmente la de más bajos ingresos, así como la competitividad internacional de los productores locales. En esta sección se analiza un primer componente de los precios internos en Costa Rica: la inflación de bienes y servicios. En las secciones siguientes la atención se traslada al precio de la moneda extranjera más importante para el país, medida por el tipo de cambio del dólar a colones, y el costo del dinero, medido por las tasas de interés. Vistos en su conjunto, estos aspectos permiten valorar el nivel y la solidez de la estabilidad económica.

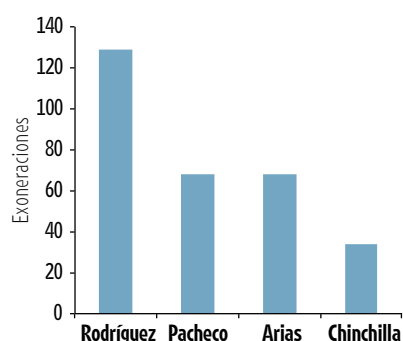
CUADRO 3.18

Exoneraciones aprobadas en el período 2011-2013

Número de la ley	Año de publicación	Número de impuestos exonerados	Título de la ley
8912	2011	10	Aprobación del acuerdo entre la República de Corea y la República de Costa Rica sobre el programa de voluntarios coreanos de ultramar
8932	2011	1	Exoneración del pago de tributos de sistemas de tratamiento de aguas residuales para contribuir a mitigar la contaminación del recurso hídrico y mejorar la calidad del agua
8987	2011	2	Desafectación del uso público de un terreno propiedad del Estado y autorización a este para que lo segregue y done a las temporalidades de la arquidiócesis de San José
8992	2011	1	Fortalecimiento económico del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica
9024	2011	2	Impuesto a las personas jurídicas
9058	2012	1	Ley para la exoneración de impuestos y condonación de deudas para los habitantes de las comunidades afectadas por el terremoto del 8 de enero de 2009
9104	2012	1	Reforma del artículo 70 y derogatoria del artículo 116, ambos de la Ley nº 7531, reforma integral del sistema de pensiones y jubilaciones del Magisterio Nacional, y derogación del artículo 61 de la Ley nº 7092, Ley del Impuesto sobre la Renta
9140	2013	3	Exoneración a las asociaciones y las fundaciones que apoyan a las unidades de cuidados paliativos
9163	2013	11	Exención de impuestos y organización para la realización y promoción de la Copa Mundial Femenina de Fútbol Sub 17-2014
9185	2013	1	Ley de patentes del cantón de Curridabat

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

GRAFICO 3.18

Número de exoneraciones aprobadas por administración. 1998-2014

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

La inflación de 2013 fue la más baja en décadas. Este resultado encadenó cinco años consecutivos de tasas de inflación "de un solo dígito", una situación inédita en la historia reciente de Costa Rica. Uno de los pilares fundamentales de la estabilidad económica tuvo, entonces, un buen desempeño, lo que permitió a las autoridades monetarias cumplir con

sus metas. Sin embargo, en el primer semestre de 2014 emergieron presiones inflacionarias que impulsaron los precios por encima de las metas económicas.

En este primer apartado se analiza la inflación y los factores asociados a la estabilidad de precios observada en 2013. El estudio se extiende al primer semestre de 2014 en la medida en que, por lo dicho, los acontecimientos de ese período son importantes para valorar la solidez de la estabilidad económica. Además, en una nota especial se presenta una investigación pionera que busca determinar si Costa Rica es un lugar caro para vivir y producir. Podría pensarse que este tema es redundante, pues en principio resulta obvio que un país con baja inflación tiende a ser más barato que otro con más alta inflación. Aunque ese razonamiento puede ser relativamente cierto en el largo plazo (las naciones que logran tasas de inflación bajas y sostenidas se encarecen más despacio que las que se encuentran en la situación contraria), en el corto plazo tal convergencia no existe. Se debe considerar la influencia de otras variables, como los diferenciales en

la productividad y los ingresos de la población, así como los niveles "heredados" de precios. Por tal motivo, la cuestión de si Costa Rica es o no un país caro amerita un tratamiento especial.

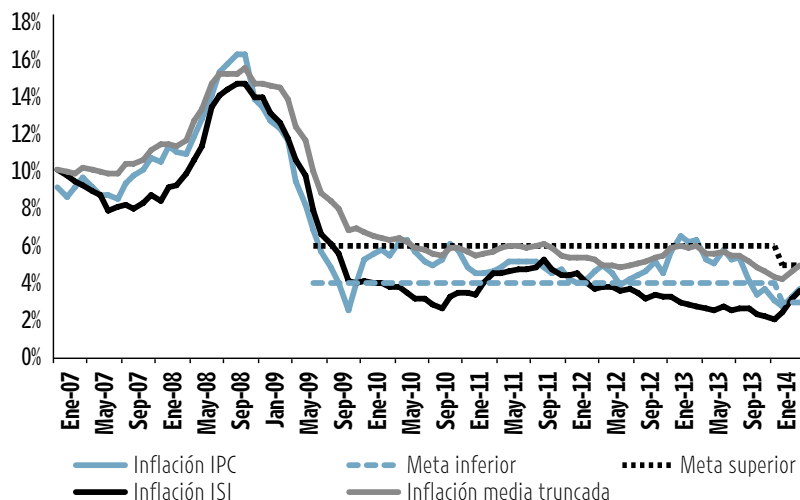
Baja inflación de 2013 encadenó el período más prolongado de estabilidad de precios en décadas

Durante el 2013 la inflación interanual, medida por la variación en el índice de precios al consumidor (IPC), mostró una trayectoria descendente que logró revertir los cambios interanuales por encima del límite superior del rango de meta inflacionaria (4%-6%) observadas durante el primer cuatrimestre. Así, el 2013 fue un buen año desde el punto de vista de la estabilidad de precios, y dio lugar al período de baja inflación más prolongado desde la década de los setenta.

A finales de enero de 2014, el BCCR redujo la meta inflacionaria a 3%-5% y en el primer trimestre el indicador se mantuvo dentro de ese nuevo rango. Adicionalmente, la inflación interanual de mediano y largo plazo, medida a través del índice subyacente de inflación (ISI)³¹, se ubicó dentro del rango meta

GRAFICO 3.19

Inflación interanual (porcentajes)



Fuente: Castro, 2014, con datos del BCCR.

desde octubre de 2009, e incluso por debajo del límite inferior desde abril de 2012 (gráfico 3.19). Asimismo, al aislar las volatilidades extremas utilizando la inflación media troncada (IMT), se observa que este índice también estuvo dentro del rango meta desde julio de 2010. Estos datos evidencian el compromiso asumido por el BCCR en los últimos años, de alcanzar una inflación local más cercana al nivel de largo plazo de los principales socios comerciales del país, de entre 3% y 4% (BCCR, 2014c).

Varios factores incidieron en estos buenos resultados. Por una parte, el manejo del frente monetario por parte del BCCR, con una sofisticada combinación de herramientas de política, permitió una activa intervención en el mercado de dinero, que logró afrontar las presiones de liquidez surgidas a finales de 2012 e inicios de 2013. Por otra parte, no hubo presiones originadas en los precios de la demanda agregada, en virtud de las bajas tasas internacionales de interés, la estabilidad del tipo de cambio en la banda inferior y las bajas expectativas de inflación.

Entre los aspectos relativos al manejo del frente monetario destacan la consolidación de un sistema para la fijación de la tasa de interés a un día

por parte del BCCR y el control diario de las dotaciones de liquidez de la economía, lo que limita la posibilidad de que ocurran desequilibrios monetarios que afecten el compromiso de la meta inflacionaria. Durante el 2013, el BCCR continuó con la práctica de otorgar a los bancos comerciales préstamos de cualquier monto en forma nocturna, a una tasa de interés fija denominada “facilidad permanente de crédito” (FPC) a un día plazo. También mantuvo la plataforma que paga a los bancos comerciales una tasa de interés fija denominada “facilidad permanente de depósito” (FPD) sobre cualquier reserva que deseen tener en el Banco Central³² (Mishkin, 2008).

Un sistema de este tipo permite que el dinero demandado por el público coincida con la cantidad de dinero provista para la economía en el nivel de la tasa de política monetaria (TPM) y que las desviaciones sean menores. De hecho, la tasa de interés del mercado integrado de liquidez (MIL)³³, a la cual se pactan operaciones de liquidez entre instituciones financieras, muestra menores desviaciones con respecto a la TPM desde junio de 2011. Otro aspecto que resalta es que desde el segundo semestre de 2013 el BCCR ha modi-

ficado tres veces la TPM y en las tres ocasiones logró que los mercados de dinero negociaran en niveles muy cercanos a esa tasa.

La estabilidad en la tasa de interés de corto plazo se logró a pesar de las entradas de capital que se dieron entre septiembre de 2012 y enero de 2013, cuando la situación fiscal obligó al Ministerio de Hacienda a financiar el déficit primario del Gobierno Central con deuda interna, lo que a su vez provocó un aumento relativo de las tasas de interés locales con respecto a las internacionales³⁴. Como los flujos de capital generaron un exceso de liquidez en el primer semestre del 2013, el BCCR inició un fuerte proceso de esterilización para reducir el excedente monetario³⁵, mediante la colocación de bonos de estabilización monetaria (BEM).

Como resultado de este proceso, el saldo promedio de las colocaciones de BEM pasó de 1,5 billones de colones antes de las entradas de capital, a 2,5 billones después de ellas. A este respecto es conveniente mencionar que la emisión de bonos, un instrumento importante para reducir la liquidez, conduce a un aumento de las pérdidas del Banco Central, las cuales constituyen un déficit cuasifiscal y una fuente de inflación, aunque no en el corto, sino en el mediano plazo.

Adicionalmente, el BCCR fue más activo en su participación en el MIL, propiciando así estabilidad en la tasa de interés de los mercados de dinero y menores posibilidades de que se presentaran desequilibrios entre la demanda y oferta monetarias. El monto negociado en el MIL se modificó a partir de septiembre de 2012 y llegó a 400.000 millones de colones a finales de enero de 2013. El promedio de negociación diaria pasó de 118.925 millones de colones en 2012, a 159.715 millones en 2013. En resumen, “la combinación de estas acciones monetarias limitó la posibilidad de que esos excesos monetarios se materializaran en gasto y, en consecuencia, generaran presiones adicionales de inflación” (BCCR, 2014c).

A pesar de la leve reducción que registró el desempleo³⁶ en 2013 (tema

que se analiza en el capítulo 2 de este Informe), la inflación se mantuvo estable porque aún no se alcanzan tasas de empleo suficientemente altas para ejercer presión sobre los precios. El mercado laboral está absorbiendo los recursos humanos sin incidir en los niveles salariales y, por ende, sin afectar los costos de producción ni los precios internos. La ausencia de presiones de demanda se evidencia al comparar la variación media del desempleo con la variación media de la inflación³⁷. La menor inflación se dio en un entorno en el que el desempleo aumentó entre el tercer trimestre de 2010 y el tercer trimestre de 2012, y la disminución posterior ocurrió a partir de niveles bastante altos. Por otra parte, la estabilidad que mostró el tipo de cambio durante los primeros once meses de 2013 motivó que el sector productivo no incrementara los precios de sus bienes y servicios.

Recientes presiones al alza amenazan meta de inflación

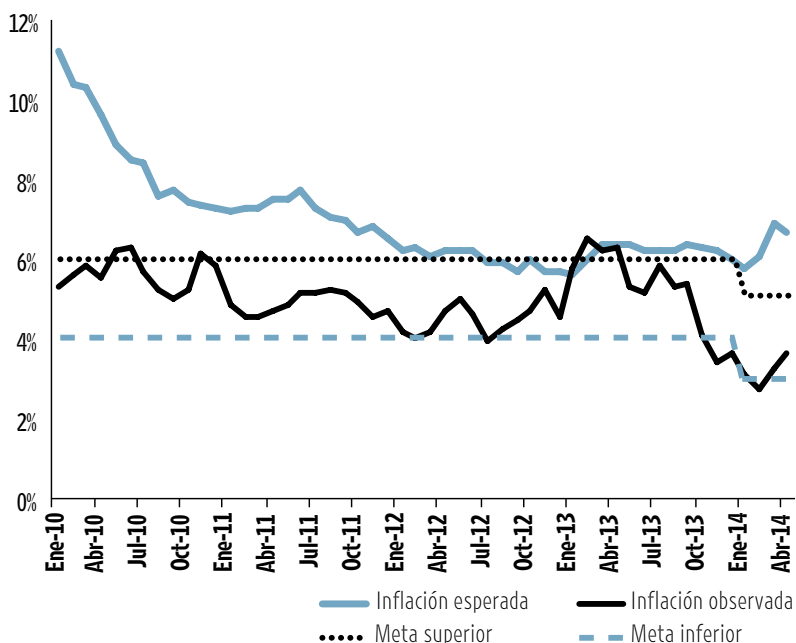
A inicios de 2014 se terminó el relativamente largo período de estabilidad del tipo de cambio (como se verá más adelante). Siendo esa estabilidad un factor muy relevante para el equilibrio de los precios internos, el paso a una situación de volatilidad cambiaria aumentó la probabilidad de que el sector productivo aumente sus precios, como en efecto parecía estar ocurriendo al cierre de edición de este Informe.

Cabe recordar que, con el régimen cambiario de minidevaluaciones que prevaleció hasta octubre de 2006, la brecha entre la inflación esperada y la efectiva era muy amplia. Al adoptarse el sistema de bandas cambiarias se crearon mejores condiciones para el manejo de la inflación, pero no se logró abatirla de manera inmediata. Las expectativas de inflación tardaron tres años en alinearse con el rango de la meta establecida por el BCCR³⁸. Una vez alineadas, comenzó el período más largo de baja inflación registrado en Costa Rica desde la década de los setenta del siglo anterior.

Ahora ese logro se encuentra en riesgo. Desde marzo del 2013 la inflación esperada se desalineó del rango de

GRAFICO 3.20

Inflación observada, inflación esperada y rango de meta de inflación



Fuente: Castro, 2014, con datos del BCCR.

objetivo inflacionario establecido por el BCCR y se mantuvo ligeramente por encima del límite superior³⁹. En los primeros meses de 2014 la inflación esperada se incrementó, por el efecto previsto del aumento del tipo de cambio sobre los precios internos y porque el BCCR fijó para el 2014 un rango de meta inflacionaria menor que el de 2013 (3%-5%), en momentos en que la evolución real y las expectativas se movían en sentido contrario (gráfico 3.20).

Esta situación planteó a las autoridades monetarias el reto de lograr que la inflación real y la esperada se ubiquen dentro de los nuevos rangos meta. No obstante, al mes de julio de 2014 la inflación se había acercado al límite superior del rango establecido para todo el año, lo que podría obligar al BCCR a modificar la meta para el presente año. Al cierre de edición de este Informe se anunciaron aumentos en la electricidad, los combustibles y otros precios regulados, que han alimentado discusiones sobre la ineficiencia de las entidades que proveen los servicios públicos, las metodologías que se utilizan para fijar las tarifas respectivas y para estimar la inflación misma, así como la capacidad

del BCCR para cumplir con las metas que se fijó al principio del año. Más allá de las conclusiones de estos debates y de cómo se comporten los indicadores mencionados hacia el final de 2014, lo cierto es que la estabilidad de precios es hoy sensiblemente más precaria que al inicio de 2013.

Nota especial: ¿es Costa Rica un país caro?

Pese a la estabilidad de precios observada en tiempos recientes, el tema del costo de vida ha acaparado la atención de la ciudadanía costarricense en los últimos años. Son múltiples y cotidianas las quejas por el alto costo de las compras en los supermercados, los medicamentos, los alquileres, los restaurantes, la consulta médica y los servicios públicos, entre otros. El sector empresarial también se muestra molesto por los altos precios de los insumos para la producción, los salarios y los servicios públicos y privados. Esas manifestaciones reflejan una preocupación acerca del costo relativo del país y su impacto en el poder adquisitivo de las personas, pero también en la competitividad de la nación.

A raíz de lo anterior, el Programa Estado de la Nación y la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (Uccaep) unieron esfuerzos para realizar un ejercicio de naturaleza exploratoria, con el propósito de contribuir a ordenar y visibilizar la discusión sobre este tema, así como identificar líneas de investigación que podrían abordarse en el futuro. En este primer acercamiento se busca responder a la pregunta: ¿Es Costa Rica un país caro? Un próximo estudio tendrá como objetivo indagar acerca de los factores que podrían estar influyendo en los resultados observados en este análisis.

Metodológicamente, para conocer cómo se ubica Costa Rica en el contexto internacional en términos de competitividad relativa el análisis partió de la identificación de cuatro indicadores “macro”: el índice Big Mac, el índice de competitividad global, la inflación promedio anual y la paridad de poder adquisitivo. El uso de fuentes de comparación global resulta útil, pues involucra métodos estandarizados de recolección de datos. Estas medidas son un punto de partida para examinar la cuestión de si Costa Rica es o no un país caro, pues incluyen indicadores relacionados de manera directa con los costos de producción (mano de obra, energía, transporte, cargas sociales, entre otros) así como otros indicadores no tangibles que también afectan esos costos, como la facilidad de hacer negocios (tramitomanía, clima de negocios, calidad de los servicios y la infraestructura, cantidad de proveedores locales, entre muchos otros).

La primera referencia global es el índice Big Mac (*The Economist*, 2014), un indicador *proxy* del costo de vida relativo entre países, por la alta estandarización de la hamburguesa “Big Mac”. En julio de 2013 el precio de ese producto en Costa Rica era de 4,31 dólares, un monto similar a los estándares europeos y muy superior al reportado en mayo de 2006 (2,22 dólares). Este crecimiento no se explica únicamente por la evolución del tipo de cambio; antes bien, es un indicio de que Costa Rica no es un país barato y que se

ha encarecido en los últimos años.

Este encarecimiento relativo está asociado a la competitividad. Con base en una encuesta aplicada a líderes empresariales y tomadores de decisiones de 148 países, el Foro Económico Mundial calcula el índice de competitividad global (ICG), segundo indicador del estudio que aquí se reseña. Según el reporte del período 2013-2014, Costa Rica ocupa la posición número 54 del *ranking* y el cuarto lugar de América Latina, donde es superada por Puerto Rico, Chile y Panamá (FEM, 2013). El ICG está compuesto por doce variables, en las que el país muestra una amplia disparidad. Entre los elementos positivos resalta la calidad de educación primaria, en la cual la posición costarricense (32) está muy por encima de referentes regionales como México, Colombia y Panamá. Altos niveles educativos generan un capital humano capacitado y este, a su vez, permite un ascenso más rápido en las cadenas globales de valor. La calidad del suministro eléctrico es otro pilar del ICG en el que Costa Rica obtiene un buen resultado: el puesto 44, que la ubica en el nivel de las regiones más competitivas. Entre las debilidades destaca la calidad de la infraestructura (97) y el exceso de trámites para iniciar un negocio (129). Específicamente, la infraestructura portuaria coloca al país en el último lugar del *ranking* global.

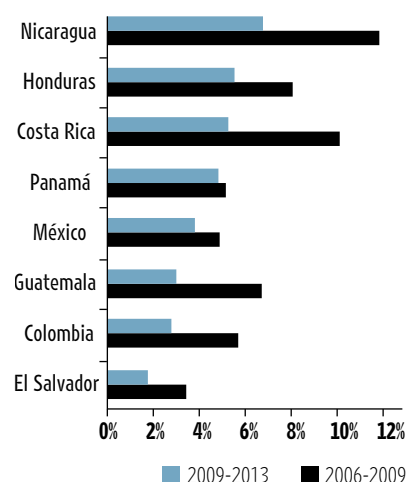
Una forma de contrastar el costo de vida de varios países consiste en examinar la variación de los precios de las canastas de bienes y servicios que se usan para calcular los respectivos IPC. En un ejercicio de comparación entre las naciones centroamericanas, México y Colombia, Costa Rica resulta ser el segundo país con mayor inflación acumulada, 62% en el período 2006-2013, solo por debajo de Nicaragua (gráfico 3.21). Entre 2006 y 2008, el crecimiento promedio de los precios fue de 10% anual, y a partir de 2009 la tasa se redujo a la mitad. Es claro que si los precios crecen más en Costa Rica que en las naciones de referencia, y además el tipo de cambio se mantiene anclado a la banda inferior, como ha ocurrido en los últimos años, el país se ha vuelto más caro en términos relativos.

Ahora bien, para comparar el costo de vida no basta con el cotejo de los niveles de inflación; es necesario analizar además el poder adquisitivo de la población. En un año determinado, dos países pueden tener la misma inflación (5%), pero niveles de precios y de ingresos muy distintos. Por ello es importante encontrar una manera de comparar los precios eliminando las distorsiones derivadas de la existencia de poderes de compra diferentes. Esto se logra mediante la paridad del poder adquisitivo (PPA), una estimación que considera el tipo de cambio de diversos países y el monto que hace posible la compra de la misma canasta de bienes y servicios en la moneda de cada uno de ellos.

El Programa de Comparación Internacional (PCI) del Banco Mundial calcula para 199 países los precios y volúmenes de las canastas de bienes, así como medidas comparables a nivel internacional para el PIB y sus componentes relacionados con el gasto, todo ello basado en la PPA (Banco Mundial, 2014). Para estimar las cifras de PPA, cada seis años el PCI aplica encuestas para recopilar los precios y datos de gasto de toda la gama de bienes y servicios finales que componen el PIB. La encuesta más reciente es del 2011. Para el presente trabajo, la información del

GRÁFICO 3.21

Inflación promedio anual



Fuente: Angulo, 2014, con datos de institutos de estadística y bancos centrales.

PCI permitió valorar la posición absoluta de Costa Rica frente a otros países de América Latina y el Caribe, y conocer qué tan cara resulta en unidades de poder adquisitivo constante.

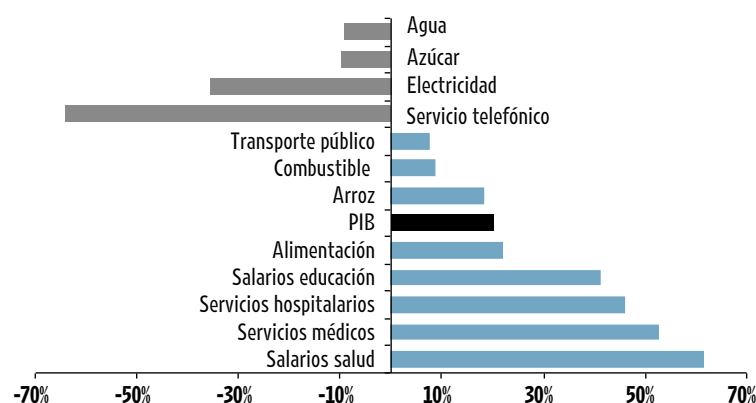
Al hacer un análisis de brechas, el primer hallazgo es que Costa Rica es un 20% más cara que el promedio de las naciones latinoamericanas para las que se cuenta con información⁴⁰. Según componentes del gasto, los alimentos superan ese promedio en un 22%, y en el caso de las pastas la diferencia asciende al 44%. El costo de los productos farmacéuticos es un 17% más alto y el del combustible un 9% mayor. En materia de servicios Costa Rica resulta muy cara, pues supera el promedio regional en los siguientes rubros y porcentajes: servicios médicos privados (53%), servicio hospitalario privado (46%), educación privada (31%), servicios personales como corte de cabello (28%) y servicio doméstico (41%). También se observan brechas en los salarios del sector público, específicamente en las áreas de salud (62%) y educación (41%). Estos datos confirman que el costo de vida en Costa Rica es elevado en la mayoría de bienes y servicios. Los únicos rubros en los que los costos relativos en el país están por debajo del promedio latinoamericano son los servicios telefónicos (-64%), la electricidad (-36%), el azúcar (-10%) y el agua (-9%; gráfico 3.22).

No ha sido posible, todavía, obtener información desagregada para dos naciones latinoamericanas, México y Chile, ni para otros países y regiones, como Estados Unidos y Europa, con los cuales Costa Rica compite en el mercado mundial. Sin embargo, si se contrasta el PIB per cápita PPA y el nivel de precios internos en cada uno de ellos claramente se observa una fuerte correlación entre ambos indicadores: los países que registran un alto PIB per cápita PPA tienen elevados niveles de precios internos (Suiza, por ejemplo) y los que muestran un bajo PIB PPA tienen niveles de precios bajos (India, por ejemplo).

En el gráfico 3.23 se presenta la información del PIB PPA y los niveles de precios internos. Los países que se

GRAFICO 3.22

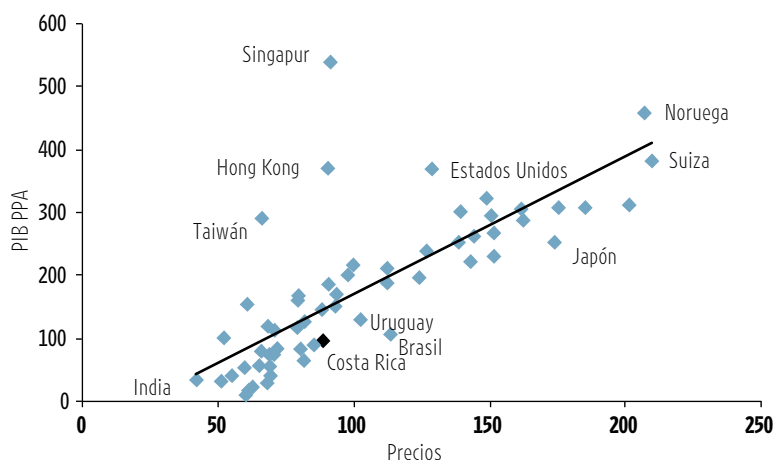
Brechas entre la paridad de poder adquisitivo de Costa Rica y el promedio latinoamericano. 2011



Fuente: Angulo, 2014, con datos del Programa de Comparación Internacional del Banco Mundial, suministrados por el BCCR.

GRAFICO 3.23

Relación entre el PIB PPA^{a/} y los precios internos para varios países. 2011



a/ Los países con un alto PIB PPA tienen un elevado nivel de precios, y los que tienen un PIB PPA bajo tienen también un nivel de precios menor. Los países que se sitúan por encima de la línea muestran un nivel de precios bajo en comparación con su PIB PPA, y los que se ubican por debajo de la línea tienen un nivel de precios alto en comparación con su PIB PPA.

Fuente: Angulo, 2014, con datos del Programa de Comparación Internacional del Banco Mundial, suministrados por el BCCR.

ubican por encima de la línea tienen un elevado PIB PPA, pero sus precios internos son menores a los que cabría esperar según el primer indicador (Estados Unidos y Singapur, por ejemplo); ello significa que su capacidad de compra es relativamente alta. En cambio, los países que están por debajo de la línea tienen precios internos

mayores a los que se esperarían según su PIB PPA, es decir, su capacidad de compra es relativamente baja. De ahí se concluye que Costa Rica es un país caro para los costarricenses. Para quienes lo visitan, la percepción de caro o barato depende del PIB PPA y los precios internos en sus naciones de origen. Para un visitante que proviene de

Australia, Noruega o Japón, Costa Rica será un país barato. Un costarricense que viaje a Brasil sentirá que este es caro, debido a que ambos tienen poderes adquisitivos similares, pero Brasil muestra un nivel superior de precios internos.

Por otra parte, la información sobre el PCI suministrada por el BCCR también brinda evidencia sobre los precios de algunos agregados, como alimentación, alojamiento, servicios personales, restaurantes y hoteles, salud, educación y gasto público. Del análisis respectivo se infiere que el costo de los alimentos en Costa Rica solo es compatible con un PIB PPA mayor, semejante al de Estonia, Polonia o Hungría. El nivel de precios de la salud es similar al de Alemania, un país que triplica el poder adquisitivo de los costarricenses. Los servicios de educación son ligeramente más caros que los de Chile, cuyo PIB PPA per cápita es un 50% mayor y donde también los servicios públicos son más baratos que los de Costa Rica. Por último, Brasil, que tiene un poder adquisitivo un tanto superior, brinda servicios públicos a precios que son casi el doble de los costarricenses.

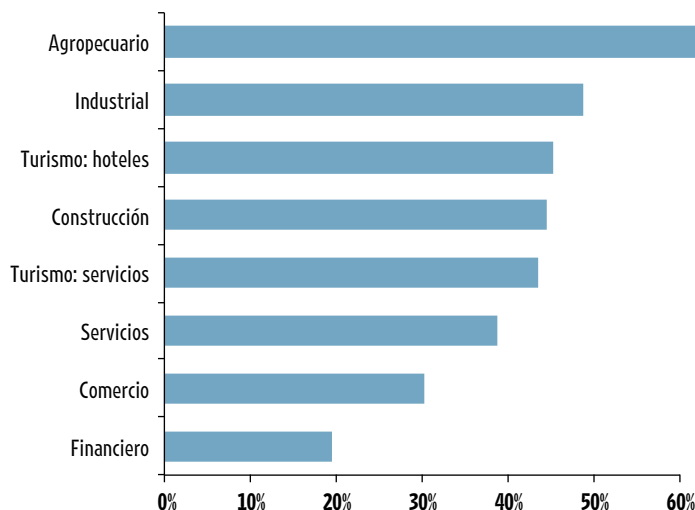
» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE LA PREGUNTA **¿ES COSTA RICA UN PAÍS CARO?**, véase Angulo, 2014, en www.estadonacion.or.cr

Otro ángulo para examinar si Costa Rica es un país caro es el de los costos de producción. El punto no es determinar si comprar una canasta de bienes y servicios implica un esfuerzo comparativamente mayor que en otros lugares, sino adentrarse en los costos que enfrentan los productores a la hora de generar bienes o prestar servicios y los factores que inciden en esa situación. En otras palabras, se trata de averiguar si Costa Rica es un país caro para producir y, de ser así, en qué medida ello afecta su competitividad. Aunque ambas perspectivas están relacionadas, son asuntos distintos.

Lamentablemente, la información comparada sobre este tema es muy escasa.

GRAFICO 3.24

Respuestas a la pregunta "¿Existieron factores que afectaron sus costos?" en la encuesta "Pulso Empresarial" de la Uccaep (porcentajes)



Fuente: Angulo, 2014, con datos de la encuesta "Pulso Empresarial", de la Uccaep, correspondiente al primer trimestre de 2014.

Para este Informe se efectuó una primera y muy preliminar aproximación, a través de un estudio de percepciones realizado en el marco de la encuesta "Pulso Empresarial", de la Uccaep. Esta encuesta se aplica en forma trimestral y tiene el propósito de monitorear y predecir el clima de negocios en Costa Rica (Uccaep, 2014).

Gracias a la colaboración entre la Uccaep y el PEN, en la edición correspondiente al primer trimestre del 2014 se incluyó una consulta a 505 empresas, acerca de los principales "disparadores" de sus costos de producción. El módulo de preguntas fue diseñado de manera conjunta entre ambas instituciones. Pese a que un estudio de percepciones es una fuente de información que debe tomarse con cuidado (las percepciones pueden obedecer a factores subjetivos poco conocidos) resulta útil en la medida en que es de esperar que las y los empresarios tengan un buen conocimiento sobre su propia situación.

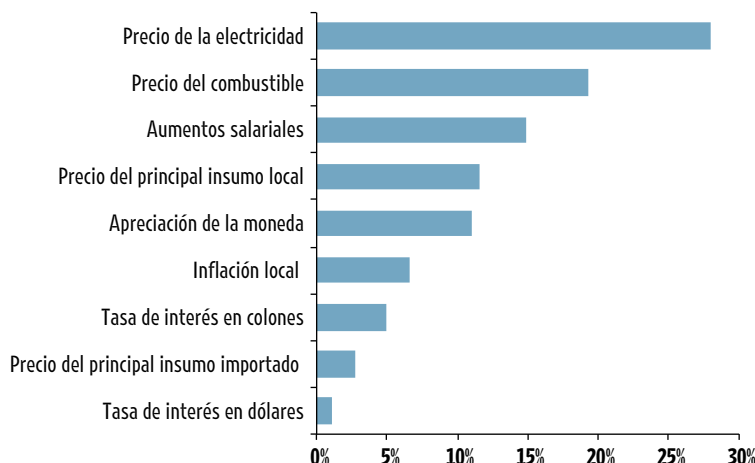
Cuando se consultó a los empresarios si en los últimos doce meses hubo factores que elevaron sus costos de producción de manera considerable, el 41,3% respondió afirmativamente. El sector agropecuario fue el más afectado por

circunstancias externas, pues el 62% de los consultados así lo manifestó (gráfico 3.24). En el lado opuesto se ubicaron las entidades financieras, con poco menos de un 20% de respuestas afirmativas. Este primer resultado sugiere que al estudiar este tema se deben tener muy en cuenta las diferencias entre ramas de actividad, pues cada una utiliza factores de producción distintos y en combinaciones diversas, por lo que no conviene hacer generalizaciones a priori. Sin embargo, es menester resaltar que, independientemente de las variaciones sectoriales, en un período en que los indicadores "macro" hablaban de una estabilidad de precios —como sucedió en 2013— una proporción importante de las empresas consultadas, cercana al 40%, reportó la existencia de factores que elevaron sus costos.

Para conocer el grado de prioridad que las y los empresarios asignan a los "disparadores" de sus costos de producción se definieron tres intensidades: alta, intermedia y baja. El precio de la electricidad fue señalado en primer lugar, con un 28% de las respuestas, seguido por el precio de los combustibles (19%) y el incremento de los salarios (15%). En orden de importancia les

GRAFICO 3.25

Principales “disparadores” de los costos de producción (primera prioridad), según la encuesta “Pulso Empresarial” de la Uccaep (porcentajes)



Fuente: Angulo, 2014, con datos de la encuesta “Pulso Empresarial”, de la Uccaep, correspondiente al primer trimestre de 2014.

siguen el precio del principal insumo local y la apreciación de la moneda, con 12% y 11%, respectivamente (gráfico 3.25). Las tasas de interés y el precio de los insumos importados no se consideraron como factores determinantes en el aumento de costos, una percepción razonable en la medida en que, durante el 2013, el tipo de cambio y las tasas de interés tuvieron pocas variaciones.

En vista de las diferencias de percepción entre empresarios de distintas actividades, se realizó un análisis de los factores “disparadores” por sector y se constató que, en efecto, existen notables variaciones: el precio de la electricidad fue señalado en especial por el sector de turismo hotelero (33% de las respuestas) y la industria (19,2%). Este rubro cobra mayor relevancia cuanto mayor es el tamaño de la empresa (41,2% para las que cuentan con más de setenta empleados). El segundo “disparador”, el precio del combustible, fue mencionado sobre todo por las empresas de servicios (48,7%) y el sector industrial (18,2%). En este caso no se observaron diferencias estadísticamente significativas al desagregar según tamaño de la empresa, definido en términos de su planilla.

Por último, el aumento en los salarios ocupó el tercer lugar como “disparador” de los costos de producción. Nuevamente el turismo hotelero (24,8%) y el sector de servicios (21,1%) fueron los que más subrayaron la importancia de este factor. Las empresas de menor tamaño, que emplean a veinte trabajadores o menos, reportaron la mayor afectación por este motivo (44,4% de las respuestas).

También se consultó a los empresarios acerca de la intensidad de la afectación sufrida en el último año. Se les solicitó valorar nueve factores utilizando una escala de 1 (baja afectación) a 5 (alta afectación). Los factores considerados fueron: i) variación del tipo de cambio, ii) inflación, iii) aumento de los salarios mínimos, iv) cambios en el precio del principal insumo local, v) cambios en el precio del principal insumo importado, vi) aumentos en el precio del combustible, vii) aumentos en el precio de la electricidad, viii) cambios en la tasa de interés en colones y ix) cambios en la tasa de interés en dólares.

Una vez más el costo de la electricidad destacó como el principal motivo de afectación en el último año. Un 21,7% de los empresarios consultados

dijo que fue altamente perjudicado por ese factor, mientras que un 19,7% mencionó el precio de los combustibles. Le siguieron en orden de importancia aspectos ligados a los precios internos, como la inflación (17,5% de alta afectación), los insumos locales (17,2%) y los salarios mínimos (15,7%). Contrario a lo observado en la priorización de los “disparadores” de costos, en la cual las tasas de interés no fueron relevantes, al medir la intensidad de la afectación éstas sí fueron señaladas como un factor importante por un grupo de empresas. Además, los niveles de afectación son ponderados de manera diferenciada entre sectores. El sector de turismo hotelero manifiesta que ha sido altamente afectado por casi todos los factores, incluso por el tipo de cambio revaluado. La industria destaca el precio de los combustibles, las alzas salariales y el precio de los insumos locales.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE LA CONSULTA REALIZADA POR UCCAEP AL SECTOR EMPRESARIAL, véase Angulo, 2014, en www.estadonacion.or.cr

Estabilidad cambiaria de 2013 dio paso a una fuerte volatilidad al inicio de 2014

En 2013 la economía costarricense operó técnicamente con un tipo de cambio fijo: de junio de 2012 a diciembre de 2013 (quince meses) se mantuvo cercano al límite inferior de la banda establecida por el BCCR. En el Mercado de Monedas Extranjeras (Monex)⁴¹ el valor de la divisa estadounidense osciló entre el límite inferior de la banda cambiaria y 506,48 colones, con una volatilidad muy baja; en 226 de los 365 días del 2013 la cotización se ubicó entre 500 y 501 colones por dólar⁴². Este comportamiento generó una percepción de estabilidad en los agentes económicos y estimuló las operaciones crediticias denominadas en dólares. Dado su compromiso con los parámetros de la banda cambiaria⁴³, el Banco Central se vio obligado a intervenir activamente en el mercado interbancario de divisas para

evitar la apreciación del colón, debido a la gran afluencia de capital privado que se registró entre septiembre de 2012 y enero de 2013, y al ingreso de los recursos provenientes de los eurobonos que el Gobierno Central colocó en los mercados internacionales.

A partir de diciembre de 2013 la situación cambió. La cotización del dólar en Monex se despegó del límite inferior de la banda cambiaria y en los dos meses siguientes el colón se devaluó con rapidez, cerca de un 10%, con fuertes oscilaciones diarias. Esta situación se explica por la convergencia de una serie de factores nacionales e internacionales, tales como el anuncio del retiro de los estímulos monetarios en las economías desarrolladas, el proceso electoral, aspectos técnicos del mercado cambiario y la incertidumbre en torno a la solvencia de sector público (gráfico 3.26). A continuación se comenta brevemente la importancia de cada uno de estos factores.

El anuncio y posterior inicio del retiro del estímulo monetario por parte del Sistema de Reserva Federal (FED) de los Estados Unidos⁴⁴ marca el final de una época de tasas de interés excepcionalmente bajas a nivel internacional, que estimuló el ingreso de capitales a América Latina y el Caribe, incluida Costa Rica, y facilitó el endeudamiento

externo del país en condiciones favorables. La nueva política del FED, consecuencia de la recuperación del mercado laboral norteamericano, da pie a una fase de crecimiento del consumo y la inversión en aquella nación. Si bien esto es positivo para el comercio exterior de Costa Rica, no lo es para su mercado monetario, pues incentiva la repatriación de capitales hacia Estados Unidos y, por ende, la depreciación del colón (los dólares se vuelven más escasos en el país).

En cuanto a las elecciones nacionales de 2014, su contribución a las nuevas condiciones del mercado cambiario se originó en la volatilidad de las preferencias de los electores y el inesperado desenlace de los comicios, que resultaron en una contundente derrota del partido que al inicio dominaba las encuestas (el PLN). Esto generó altos niveles de incertidumbre en algunos sectores (en particular el empresariado), que consideraban que la llegada al poder de una nueva fuerza política podría traer problemas en el futuro. Para protegerse, esos grupos tendieron a dar un mayor peso a sus activos denominados en dólares, lo que estimuló una fuerte demanda interna por la divisa norteamericana⁴⁵.

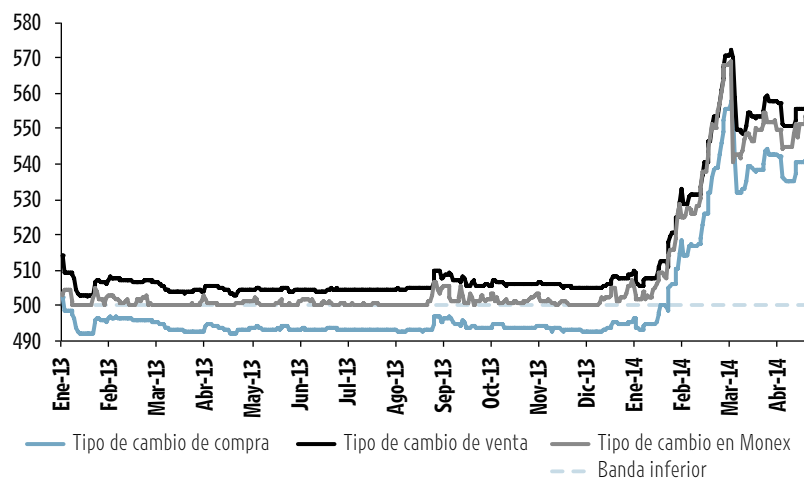
Por otra parte, como se mencionó, hubo factores técnicos en el mercado cambiario que también propiciaron la variación en el tipo de cambio. A diferencia de años anteriores, cuando el mercado privado de divisas mostró altos superávits, en 2013 estos se fueron reduciendo paulatinamente, hasta tornarse negativos en febrero y marzo de 2014. Este hecho podría estar asociado a la repatriación de capitales hacia los países desarrollados, por las razones ya comentadas. El resultado neto promedio diario (compras menos ventas de los operadores cambiarios) fue cada vez menor a lo largo del 2013: de 10 millones de dólares en el mes de enero se pasó a 1,9 millones en diciembre. En otras palabras, a medida que transcurría el año, los intermediarios disponían de cada vez menos divisas. La modificación fue más evidente en febrero y marzo del 2014, cuando las instituciones financieras enfrentaron ventas netas de divisas. A esto se agregó un incremento de la participación relativa del sector público no bancario (SPNB) en el Monex, como resultado de la menor oferta de divisas por parte del Gobierno Central, causada a su vez por el agotamiento de los recursos obtenidos mediante la colocación de los eurobonos durante el 2013⁴⁶. En abril de 2014 se realizó la tercera de esas colocaciones, de modo que habrá mayor disponibilidad de divisas en buena parte del presente año.

Por último, ante un escenario de aumento de las tasas de interés a nivel internacional y deterioro de las finanzas públicas a nivel nacional, se generaron expectativas negativas en torno a la solvencia de sector público y, por ende, sobre los rendimientos exigidos a los bonos del Ministerio de Hacienda. Por lo anterior, algunos inversionistas prefirieron cambiar sus posiciones en bonos, de colones a dólares, y aquellos que mantuvieron sus posiciones en colones decidieron suspender la compra de activos de largo plazo denominados en moneda nacional. Esto ha dificultado la negociación de esos instrumentos en los mercados secundarios de bolsa, así como su colocación por parte del Ministerio de Hacienda (recuadro 3.6).

GRÁFICO 3.26

Tipo de cambio

(compra, venta y banda inferior)



RECUADRO 3.6

Un riesgo adicional para el BCCR: la inestabilidad financiera

En las dos entregas anteriores de este Informe se mencionaron los factores de riesgo que enfrenta el Banco Central de Costa Rica (BCCR) para mantener la estabilidad monetaria: la restricción inherente a una economía bimonetaria, los flujos de capital de corto plazo, la incertidumbre internacional, el deterioro creciente de la situación fiscal, eventuales intervenciones inadecuadas en el mercado cambiario, la incubación de un déficit cuasifiscal en el balance del Banco, la revisión de las expectativas de los agentes económicos y eventuales aceleraciones en el proceso inflacionario. Todos los factores mencionados, excepto la aceleración del proceso inflacionario, se observaron en el 2013 y están incidiendo sobre la reciente volatilidad del tipo de cambio.

Al cierre de edición de este Vigésimo Informe, la política monetaria y cambiaria enfrentaba un nuevo factor de riesgo, producto del escenario global, la evolución de la deuda externa total y su efecto sobre el nivel de crédito en moneda extranjera al sector privado: la inestabilidad financiera. Este nuevo riesgo podría generar varios escenarios:

1. Una presión al alza del tipo de cambio, que podría repercutir en los costos de financiamiento del sector privado y reducir las reservas monetarias internacionales del BCCR, en virtud del esquema de intervenciones anunciado.
2. Si persisten las presiones sobre el mercado cambiario y las intervenciones del BCCR no logran atenuarlas, los agentes económicos percibirán como no creíble el rango de la meta inflacionaria anunciada, y tendrán mayores expectativas de inflación.
3. Una disrupción en la estabilidad financiera, producto de un deterioro de la calidad de los activos del sistema financiero, ocasionaría que este sistema no tenga la capacidad de proveer servicios de pagos o asignar fondos para la inversión productiva, con lo cual se reducirían las posibilidades de crecimiento de la economía nacional.

Fuente: Castro, 2014.

acumular reservas monetarias internacionales (RMI). En caso de que el SPNB no haya concluido sus compras, le venderá dólares de las RMI. Si, por el contrario, el BCCR detecta una fluctuación violenta a la baja, comprará dólares para evitar que el tipo de cambio siga bajando y simultáneamente suspenderá las ventas de dólares del SPNB. Si en un mismo día el comportamiento observado en el tipo de cambio se detiene o revierte su dirección, y por ende cesa la fluctuación violenta, entonces el BCCR dejará de intervenir y reanudará las compras o ventas del SPNB en el Monex.

La segunda modalidad de intervención es de tipo “interdía”, es decir, se puede realizar durante varios días, y se ejecuta también dentro de los parámetros de la banda cambiaria, pero se guiará “por la volatilidad acumulada en varios días o semanas, y que signifique un desvío significativo del tipo de cambio en relación con su tendencia de mediano y largo plazo, esta última explicada por las variables que influyen en la determinación del tipo de cambio” (BCCR, 2014a). En este caso el BCCR puede intervenir con montos mayores a los utilizados para evitar fluctuaciones violentas. Al cierre de edición de este Informe, el Banco solo había recurrido al primer tipo de intervención.

Ante las presiones que han tendido a elevar el tipo de cambio, desde enero de 2014 el BCCR ha intervenido para evitar fluctuaciones violentas, vendiendo 386,6 millones de dólares de sus RMI. De ese total, un 28% se ha destinado a satisfacer las necesidades de compras netas del SPNB y el restante 72% a suplir el faltante de divisas que mostró el Monex ante los demás participantes. La mayor demanda de dólares en el mercado interbancario provino del sector privado. En síntesis, mientras en 2013 el BCCR intervino para sostener el tipo de cambio en el límite inferior de la banda, en 2014 lo ha hecho para evitar fluctuaciones violentas de un tipo de cambio al alza.

El BCCR anunció que utilizará las dos modalidades de intervención, según las condiciones del mercado. Eso significa que la autoridad monetaria

Un mercado cambiario en flotación administrada

Una vez que el tipo de cambio se despegó del límite inferior de la banda, el BCCR se vio a obligado a intervenir en el mercado interbancario de divisas para mantener su credibilidad (BCCR, 2014c). Según Mishkin (2008), “cuando los países tratan de influir en sus tipos de cambio mediante la compra o venta de monedas, el régimen recibe el nombre de régimen de flotación administrada”. Esto significa que un banco central, en este caso el BCCR, está dispuesto a que el tipo de cambio varíe diariamente en respuesta a las fuerzas de mercado, pero no a ceder su opción de intervenir en el mercado cambiario privado. Además, puede llevar a cabo compras o ventas sin indicar con ante-

rioridad cuál dirección busca favorecer en el tipo de cambio. De esta manera, hay dos tipos de intervenciones, según el objetivo que se busque: evitar fluctuaciones violentas diarias en el tipo de cambio (BCCR, 2014b) o corregir fluctuaciones significativas que afecten la tendencia de largo plazo en el tipo de cambio (BCCR, 2014a).

El primer tipo de intervención se realiza “intradía”, es decir, en un mismo día, y tiene como objetivo “atenuar fluctuaciones violentas dentro de un mismo día, sin modificar la tendencia del tipo de cambio” (BCCR, 2014b). Si el BCCR detecta una fluctuación violenta al alza, venderá dólares para evitar que el tipo de cambio continúe subiendo y, en forma simultánea, suspenderá las compras de dólares del sector público no bancario (SPNB) o las compras para

está en proceso de adoptar un régimen de flotación administrada, sin una ruta anunciada para el tipo de cambio. Ciertamente la decisión de emplear los dos tipos de intervención es indicativa de que no renuncia a su opción de intervenir en el Monex. Como se ha visto, el primer tipo de intervención se dará en caso de volatilidad excesiva, cuando se observen presiones al alza o a la baja, mientras el segundo tipo se aplicará para corregir desvíos significativos en la tendencia de mediano y largo plazo del tipo de cambio. En ocasiones estas variables favorecerán la depreciación y en otras la apreciación, dejando al mercado la función de determinar el valor de la cotización de las divisas. Dado que el BCCR permite que el tipo de cambio experimente variaciones no violentas, cabe concluir que en la actualidad el país cuenta con una movilidad internacional de capitales y una política monetaria activa e independiente, sin los desequilibrios monetarios provocados por los efectos de un tipo de cambio de facto rígido, como el que

prevaleció durante el 2013⁴⁷. En febrero de 2014 el BCCR publicó su *Programa Macroeconómico 2014-2015*, en el cual dio a conocer las reglas de intervención, pero sin detallar los elementos técnicos respectivos. No existe consenso en cuanto a la necesidad de que el Banco divulgue o no esas reglas, pero la incertidumbre ha reactivado el debate sobre la dolarización como alternativa para Costa Rica (Loría, 2013). Los promotores de esa opción argumentan que el mercado cambiario es ineficiente, debido al escaso número de participantes y el desbalance de tamaños entre ellos. Por ejemplo, tanto el Gobierno como un pequeño banco privado demandan divisas, pero obviamente la participación del primero tiene mayor influencia en el mercado. En fecha reciente el BCCR anunció que las negociaciones de divisas del SPNB se harán fuera de Monex, con el fin de reducir alteraciones en el mercado cambiario.

Las intervenciones del BCCR implican un aumento en la demanda de liquidez en dólares (y la consecuente

reducción de la demanda de liquidez en colones), por lo que no es necesaria la esterilización. Si se incrementa de nuevo la demanda de liquidez en colones, el BCCR podrá satisfacerla mediante su participación en los mercados de dinero o la administración de los vencimientos de los valores emitidos. En otras palabras, el BCCR puede establecer la cantidad de dinero en circulación que sea congruente con los objetivos de su meta de inflación: una baja inflación como meta de política y bajas tasas de interés como meta operativa.

Al asumir una política monetaria activa e independiente, el BCCR puede variar el orden de los instrumentos utilizados para mitigar choques en la economía, en especial los provenientes del escenario internacional (recuadro 3.7). La adopción de un régimen de flotación administrada permite una transición más ordenada de un régimen de fijación de meta de inflación intermedia (MII) hacia un régimen de esquema completo de metas explícitas de inflación (Ecmei; Castro, 2014). En el primero (MII), si se presentara un choque

RECUADRO 3.7

Un nuevo escenario global con nuevos riesgos para la economía costarricense

El inicio del retiro de las políticas monetarias expansivas en el mundo desarrollado, y en particular el anunciado por el Sistema de Reserva Federal (FED) de Estados Unidos, tiene efectos sobre las economías de los países emergentes. Si continúa ese proceso, es de esperar que las cotizaciones de las divisas de estos últimos sigan depreciándose y que las posibilidades de acceder a las fuentes de financiamiento internacional sean más restrictivas o más onerosas en términos de la tasa de interés. En el caso de Costa Rica, en un escenario de presiones sobre la cotización de la paridad dólar/colón, es de esperar que el BCCR cumpla su compromiso de intervenir en el mercado cambiario privado ante variaciones violentas en el tipo de cambio, como de hecho lo tuvo que hacer a inicios de 2014. Una simulación de Monte Carlo⁴⁸, realizada para determinar

montos de intervención según diferentes niveles de variación violenta del tipo de cambio, puede encontrarse en Castro, 2014.

En este contexto global, pueden surgir distintos riesgos para la economía costarricense. El primero de ellos es un riesgo de liquidez que puede presentarse de tres modos: i) por la dificultad o imposibilidad de obtener nuevo financiamiento en el exterior, ante una situación en que los flujos de capital retornen al extranjero, ii) por la vía de la renovación de créditos, pues si parte de los recursos de corto plazo obtenidos en el exterior se canalizó a actividades de financiamiento interno de largo plazo, las entidades locales encontrarán problemas para renovarlos, y iii) por la variación de tasas de interés en moneda extranjera; si el financiamiento externo fue tomado en un período de bajas tasas de interés, y si la liquidez internacional se reduce, es de esperar que el costo de esa liquidez

aumente y, por lo tanto, que quienes obtuvieron fondos a tasas de interés variables sufran un incremento en ese rubro.

El segundo riesgo que puede presentarse es el de exposición cambiaria. Si parte del ajuste de las nuevas condiciones lo absorbe el tipo de cambio, entonces es previsible un aumento en este último. Esto afectaría las hojas de balance de los agentes económicos que tienen operaciones en moneda extranjera y que estarían desprotegidos frente a variaciones inesperadas en este campo.

Finalmente, un tercer riesgo es el de mora e impago. Incrementos inesperados en el tipo de cambio podrían afectar la calidad del crédito de los agentes económicos, en caso de que la depreciación amplíe sustancialmente el valor de la deuda en moneda extranjera.

Fuente: Castro, 2014.

en la economía (por ejemplo, una salida de capital de corto plazo), el ajuste recaerá sobre la tasa de interés, para evitar la salida de capital. El tipo de cambio y los activos de reserva serán mecanismos complementarios que podrían usarse para atenuar el impacto en las tasas de interés. En el segundo régimen (Ecmei), un eventual choque en la economía será absorbido por el tipo de cambio. Solo de manera ocasional el BCCR intervendrá en el mercado para suavizar ese impacto, con el uso de los activos externos (divisas) en su poder.

Bajan las tasas de interés por una menor demanda de recursos

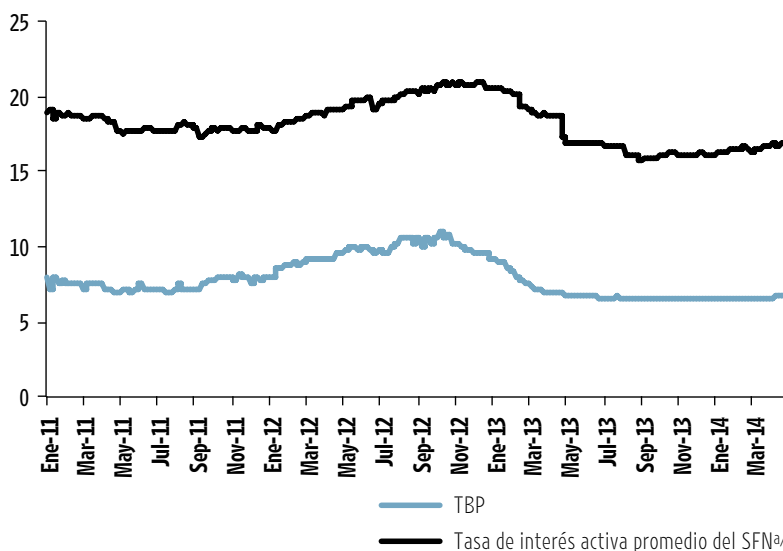
Las tasas de interés descendieron durante todo el 2013, pese al deterioro de las finanzas públicas registrado ese año. Ello se debió a que el déficit fiscal fue financiado, en una parte importante, con la colocación de eurobonos en los mercados internacionales, tal como se comentó en una sección previa de este capítulo. Sin embargo, existen factores que presionan al alza de las tasas de interés en 2014.

En 2013 la tasa básica pasiva (TBP)⁴⁹ inició en 9,20% y terminó en 6,50%. No fue sino hasta ya avanzado el 2014 (primeras semanas de abril) que se observó una leve tendencia al alza. Al cierre de edición de este Informe la TBP se ubicaba en 7%. Este indicador es relevante tanto en operaciones pasivas como activas, pues no solo refleja el comportamiento del costo de captación que enfrentan los intermediarios financieros, el BCCR y el Ministerio de Hacienda, sino que se ha convertido en una de las principales referencias para fijar el pago de interés de los créditos en el Sistema Financiero Nacional (SFN).

Por su parte, la tasa de interés activa promedio del SFN inició el 2013 en 20,48% y terminó en 16,14%, un significativo descenso de más de cuatro puntos porcentuales. Sin embargo, a partir de noviembre de ese año la tendencia se revirtió y desde entonces la tasa ha aumentado, como resultado de una mayor demanda de crédito en moneda nacional (gráfico 3.27). De mantenerse

GRAFICO 3.27

Tasa básica pasiva (TBP) y tasa de interés activa promedio en colones (porcentajes)



a/ Sistema Financiero Nacional.

Fuente: Castro, 2014, con datos del BCCR.

la tendencia alcista en 2014, la tasa de interés activa promedio del SFN podría generar dificultades para los poseedores de préstamos en colones.

Otras tasas de interés relevantes para el sistema financiero mostraron un comportamiento estable en 2013. La tasa de interés pasiva bruta promedio del SFN para depósitos en dólares comenzó el año en 1,62% y lo finalizó en 1,31%, después de alcanzar un máximo de 1,79% a finales de marzo (en el primer cuatrimestre de 2014 esta tasa se ha mantenido estable). Mientras tanto, la tasa de interés activa promedio para préstamos en dólares del SFN inició en 11,10% y cerró en 10,53%. A finales de junio de 2014 era de 9,86%.

A diferencia del año previo, en 2013 las autoridades monetarias y fiscales lograron evitar los efectos de la situación fiscal sobre las tasas de interés. El proceso al alza de las tasas de interés, observado desde mediados del 2011, se explica por la reducción en el saldo promedio de depósitos del Gobierno Central en el BCCR (en el 2012 este

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE LA PREGUNTA POLÍTICA MONETARIA véase Castro, 2014, en www.estadonacion.or.cr

saldo alcanzó el mínimo histórico) y la proyección mayor de déficit fiscal. En 2013 la proyección del déficit fiscal también fue mayor, pero el Gobierno Central contó con un mayor saldo promedio de depósitos en el BCCR, producto de las emisiones de bonos. No obstante, en el 2014 han emergido nuevas presiones alcistas sobre las tasas de interés locales, debido, como ya se comentó, a la reducción de los estímulos monetarios en los Estados Unidos. Los rendimientos de la deuda pública del Gobierno norteamericano de mediano (cinco años) y largo plazo (diez años), son los que han aumentado desde que el FED anunció el retiro del estímulo monetario, mientras que las tasas de interés interbancarias, Libor tres meses y Libor doce meses, muestran una gran estabilidad.

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Eduardo Alonso.

Se elaboraron los siguientes insumos: *Política monetaria en el 2013*, de Isaac Castro; *Crecimiento, sector externo, empleo e ingresos*, de Rüdolf Lücke e IICE-UCR; *Finanzas del Gobierno Central en un contexto de creciente deterioro*, de Manrique Sáenz.

Se realizaron las siguientes contribuciones especiales: *¿Es Costa Rica un país caro?: costo de vida, disparadores del costo de producción y retos para la competitividad*, de José Eduardo Angulo; *Las dos Costa Ricas: un recorrido por el desarrollo territorial desde las bases: relaciones de la densidad empresarial con la pobreza, la educación superior y la conectividad en los cantones de Costa Rica*, de Lizette Brenes, Ligia Bermúdez y Carlos Andrés Campos; *Desempeño exportador de Costa Rica sin circuitos integrados y microestructuras electrónicas*, de Cepal; *Costa Rica y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)*, de Comex; *Avances y desafíos en la gestión de administración del comercio*, de Velia Govaere; *Análisis del proceso de apertura y crecimiento del sistema financiero en Costa Rica en las últimas dos décadas*, de Rüdolf Lücke e IICE-UCR; *Estado de situación de las PYME en Costa Rica, 2013*, del MEIC; *La institucionalidad del sector*

agropecuario costarricense: evolución y efectos sobre el desarrollo del sector, de Fernando Sáenz y Juan Manuel Chaves; *Resurgimiento de la política industrial*, de José Manuel Salazar Xirinachs, y *Exoneraciones: ¿quién se beneficia en Costa Rica?*, de Hannia Vega (Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa).

Un agradecimiento especial a: Pablo Villamichel, Karla Meneses, Rudolf Lücke y Tania López, por sus comentarios. A la Sugef, la Uccaep, el Observatorio de Mipymes de la UNED y el Banco Central de Costa Rica, por el acceso a sus bases de datos. A Luis Loría, Lizzette Brenes, Ramón Padilla, José Manuel Salazar Xirinachs y Marianne Bennett, por la información aportada. A Hannia Vega, José Antonio Ventura y María Fernanda Alvarado, por el apoyo en la construcción de la base de datos de exoneraciones fiscales. A Susan Rodríguez por sus comentarios y la elaboración de recuadros. A Rafael Segura por el procesamiento de datos, así como a Jennyfer León por su apoyo en los talleres de consulta.

La edición técnica fue realizada por Pamela Jiménez Fontana, Leonardo Merino, Jorge Vargas Cullell, Susan Rodríguez y Miguel Gutiérrez Saxe.

La revisión de cifras la efectuó Pamela Jiménez Fontana.

Los talleres de consulta se realizaron los días 30 de abril, 29 de mayo, 2, 4, 17 y 19 de junio y 23 de julio de 2014, con la participación de Rodrigo Aguilar, Jorge Araya, José Antonio Arce, José Luis Arce, Mario Arroyo, Margarita Bolaños, Muriel Bonin, Martín Calderón, Edna Camacho, Wilson Campos, Silvia Carboni, Rafael Carrillo, José Castillo, Diandra Chévez, Giannina Córdoba, Marín Fonseca, Maureen Fuentes, Diego González, Hernán González, Xinia Herrera, Juan Huaylupo, Roberto Jaikel, Erick Jara, Jean-Francois Le Coq, Pedro León, Jack Liberman, Juan Rafael Lizano, Tania López, Luis Loría, Dennis Meléndez, Luis Mesalles, Guido Miranda, Leonardo Murillo, Carlos Pomareda, Octavio Ramírez, Álvaro Ramos, Fernando Rodríguez, Gabriela Saborío, Sylvia Saborío, Christopher Sanabria, José Fulvio Sandoval, Genaro Segura, María Segura, Max Soto, Milton Ureña, Miriam Valverde, Leiner Vargas, Luis Guillermo Vargas, Patricia Vargas, José Antonio Ventura, Ane Alice Villalobos, Francisco Villalobos, Pablo Villamichel, Katia Vindas y Norberto Zúñiga.

NOTAS

1 Por empleo decente se entiende aquel que se da en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad (OIT, 1999).

2 La competitividad auténtica se refiere a la presencia de ventajas productivas adquiridas (competitivas y no comparativas), unida a la incorporación del progreso técnico y el aumento de la productividad (Hernández, 2004).

3 También debe estar fundamentada en la remoción de los factores estructurales que causan inflación inercial.

4 Es importante señalar que contar con un clima de negocios adecuado, tanto para la empresa local como para la extranjera, es un elemento esencial para generar un proceso sostenible de inversión, lo cual a su vez constituye un círculo virtuoso de ahorro.

5 Dado que la brecha entre el ingreso nacional disponible (IND) y el PIB es generada por el pago a factores externos, sería conveniente prestar más atención al producto nacional bruto (PNB). Este indicador da cuenta de los bienes y servicios producidos por costarricenses dentro y fuera del territorio nacional, y excluye la producción realizada por extranjeros radicados en el país. Las cifras del PIB pueden distorsionar la realidad de los sectores productivos y, por tanto, afectar el diseño de las políticas de fomento, en la medida en que arrojan resultados más favorables que los que efectivamente existen.

6 Esta tendencia se refiere al uso pleno de los factores de producción e implica que, dada la capacidad instalada, en los años 2015, 2016 y 2017 el crecimiento debería rondar el 7%. Un resultado distinto evidenciaría la existencia de capacidad ociosa y tasas de desempleo superiores a la tasa natural de la economía.

7 El filtro de Hodrick y Prescott consiste en descomponer la serie de producción en dos componentes, uno tendencial y otro cíclico, eliminando el efecto estacional.

8 El sector primario corresponde a las actividades de agricultura, silvicultura y pesca; el sector secundario está formado por la producción manufacturera y el sector terciario agrupa todos los servicios.

9 Estimaciones del Programa Cooperativo Regional para el Desarrollo Tecnológico y Modernización de la Caficultura (Promecafé).

10 En 2013 se revisó la clasificación de varias ramas del grupo "servicios de apoyo", así como de los "nuevos servicios", que forman parte de la "nueva economía". Los cambios se efectuaron en toda la serie de las encuestas de hogares (EHPM y Enaho) para el período 2000-2013, buscando precisar mejor la distribución de las distintas categorías. Las ramas de salud y educación, que antes se ubicaban en el grupo "gobierno", se distribuyeron entre el "gobierno" y los "servicios tradicionales especializados" en función del sector

institucional (público o privado). Asimismo, los sectores de telecomunicaciones y financiero, previamente clasificados en su totalidad como "nuevos servicios", se distribuyeron entre los grupos "gobierno" y "nuevos servicios", siempre en función del sector institucional (público o privado). Para el análisis e interpretación de los datos hay que tener en cuenta los cambios metodológicos realizados, tanto en las encuestas de hogares como en la clasificación CIU. En el primer caso la serie tiene un corte al 2009, fecha en que se sustituyó la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) por la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho). El segundo cambio corresponde a la migración del manual CIU 3 a CIU 4 a partir de la Enaho 2012, con la cual se trató de empatar las ramas, en la medida de lo posible, a la clasificación a cuatro dígitos. Sin embargo el empate no es completo, por lo que las variaciones observadas entre 2011 y 2012 se explican tanto por cambios metodológicos como por modificaciones propias de la estructura del mercado de trabajo.

11 El régimen de perfeccionamiento activo es un régimen aduanero que permite a las empresas importar mercancías libres de impuestos, en forma temporal. Estas mercaderías deben ser sometidas a procesos de transformación, reparación, reconstrucción, montaje, ensamblaje o incorporación en conjuntos, maquinaria y equipo de transporte en general, para que el bien resultante sea exportado (Procomer, 2014).

12 En 2007 un cambio de partida arancelaria reclasificó la fracción 8473301080 (partes y accesorios de máquinas de procesamiento automático de datos y unidades que no incorporen un tubo de rayos catódicos, tarjetas de circuitos impresos; los demás) como la fracción 8542313000 (controladores y procesadores).

13 Esta sección se basa en la "Pregunta 20" del *Primer Informe Estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación*, así como en PEN, 2008 y los estudios de Alpizar et al., 2008 y Sáenz y Chaves, 2014.

14 Se consultó a expertos de organizaciones como el IICA, Icafé, Corfoga, Flasco y Upanacional, entre otros. El detalle de las entrevistas se presenta en la sección "Referencias bibliográficas".

15 La reforma se hizo mediante la Ley 7064, de Fomento a la Producción Agropecuaria y Orgánica del Ministerio de Agricultura y Ganadería, conocida como Ley Fodea.

16 Contribuciones parafiscales son aquellas que recaudan y administran los entes públicos descentralizados y autónomos, para financiar sus actividades específicas.

17 En realidad, en 2012 y 2013 los ingresos del Gobierno se redujeron por la caída en el ritmo de crecimiento de las importaciones, especialmente las de bienes duraderos, como automóviles y electrodomésticos. Ello impactó la recaudación por aranceles e impuesto selectivo de consumo. La entrada

en vigencia de nuevos tributos ayudó a compensar en parte esta desaceleración. En el transcurso de 2012 se introdujo el impuesto a las personas jurídicas, que se clasifica como parte del impuesto a la propiedad, y se eliminó la exención a las remesas al exterior de la que gozaban las empresas extranjeras cuyas rentas son gravadas fuera del país. En 2012 además se aplicó un fuerte gravamen a los productos de tabaco, como parte del impuesto selectivo de consumo; esto parece haber tenido un efecto disuasivo importante en el comercio formal de estos productos, que también explica la baja en la recaudación del impuesto.

18 El componente de intereses fue menor en 2013 porque en ese año la tasa de interés promedio fue mucho más baja que en 2002.

19 La equiparación pretendía llevar al percentil 50 (promedio de los salarios de los empleados del sector público) los salarios de 6.000 funcionarios que se encontraban por debajo del percentil 30.

20 El espacio en el Gobierno Central para reducir el número de empleados es muy limitado. El Régimen de Servicio Civil protege al funcionario y su continuidad en la función pública, para que no sea víctima de los vaivenes políticos. Esta protección es muy importante pero, al mismo tiempo, restringe la libertad del Gobierno para controlar su planilla. En el pasado se han realizado iniciativas de reestructuración, por lo general asociadas a procesos de movilidad laboral voluntaria, que han permitido reducir el número de empleados de acuerdo con la nueva configuración institucional. Sin embargo, estas reestructuraciones suelen tomar mucho tiempo y, frecuentemente, el recurso humano mejor capacitado es el que decide dejar las instituciones.

21 El componente de pluses es aún más importante en el sector público descentralizado, donde las convenciones colectivas negociadas con las organizaciones sindicales han llevado a beneficios salariales mucho más generosos.

22 Los programas de Fodesaf incluyen el financiamiento del régimen no contributivo de pensiones, que cubre a la población de bajos ingresos que no cuenta con una pensión de la CCSS.

23 El Estado cubre, por ley, la prima del seguro médico de personas que no están aseguradas con la CCSS por otros canales (típicamente por no contar con un empleo formal) y que se caracterizan por tener bajos ingresos, condiciones especiales o ciertas enfermedades. Esa prima se calcula con base en un ingreso teórico igual a la base mínima contributiva definida por la CCSS, que en la actualidad es cercana a un 60% del salario mínimo de un trabajador no calificado. En el caso de los trabajadores independientes, el Estado cubre una parte de la prima del seguro médico, que varía dependiendo del ingreso del trabajador y que constituye un porcentaje del ingreso reportado. La CCSS establece que el ingreso mínimo

sobre el que se calcula la prima del seguro médico y de pensión es igual a la base mínima contributiva. Esta última se ha venido incrementando y la institución planea continuar en ese proceso hasta igualarla al salario mínimo en un plazo de siete años. Esto conllevará un aumento en las transferencias corrientes del Estado a la CCSS muy por encima del ritmo de crecimiento de la economía.

24 De hecho, la fijación de tarifas de los servicios públicos responde, en gran medida, a los costos de las instituciones que los proveen, sin considerar su eficiencia.

25 Durante este período el ICE colocó a nivel internacional 500 millones de dólares, Recope 200 millones, el Banco Nacional 1.000 millones y el Banco de Costa Rica 500 millones. Este último además anunció que colocará otros 500 millones de dólares en 2014.

26 Estas sociedades corresponden en su mayoría a instituciones financieras reguladas por la Sugef.

27 El arbitraje es la ganancia que se consigue al reportar rentas con distintas fuentes de origen, aprovechando que el carácter cédular del impuesto permite obtener bajas tasas impositivas.

28 La elusión consiste en valerse de los resquicios o vacíos en la legislación tributaria para, legalmente, evitar un mayor pago de impuestos.

29 La acreditación del impuesto pagado es un crédito fiscal que se otorga al contribuyente por los gastos en que incurrió al elaborar un producto. La empresa pide que se le reconozcan o descuenten los impuestos que ya pagó, al adquirir sus insumos.

30 El gasto tributario es el ingreso que el Gobierno deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo distinto del que se aplica a la generalidad de los contribuyentes, con el fin de beneficiar a determinados grupos o promover determinadas actividades.

31 El índice subyacente de inflación (ISI) muestra la tendencia subyacente de la inflación y captura el movimiento más permanente del nivel general de precios, aislando las variaciones en precios relativos.

32 En Costa Rica, la tasa de interés de la FPC se establece en 100 puntos base (1,00 puntos porcentuales) por arriba de la tasa de política monetaria (TPM) anunciada como meta operativa, mientras que la tasa de interés de la FPD se fija en 100 puntos base por debajo de la TPM. En la sesión 5499-2011, del 1º de junio de 2011, la Junta Directiva del BCCR aprobó la nueva estrategia de control monetario para consolidar la TPM como el principal instrumento de su política.

33 Este es un servicio que el BCCR provee desde agosto de 2009. Opera sobre la plataforma del Sistema Nacional de Pagos Electrónicos (Sinpe), en el que participan los entes regulados por Sugef, Sugeval, Supen y Sugese, así como el BCCR, para administrar sus posiciones de liquidez de corto plazo.

34 La necesidad de contar con instrumentos para evitar la afluencia masiva de capitales, así como sus efectos sobre la apreciación del tipo de cambio, fue motivo de una amplia discusión, cuyos resultados se plasmaron en un proyecto de ley. Este fue aprobado por la Asamblea Legislativa en marzo de 2014, es decir, después de que se diera el flujo de capitales del exterior que aquí se comenta.

35 La esterilización es un proceso mediante el cual un banco central recoge liquidez del sistema financiero. Generalmente implica que él mismo o la tesorería nacional emitan bonos, para entregarlos a cambio de efectivo.

36 En esta sección se usa la tasa de desempleo trimestral captada por la Encuesta Continua de Empleo del INEC/BCCR.

37 Estas variaciones se calculan a partir del tercer trimestre del 2010, pues es desde entonces que se cuenta con información trimestral del mercado laboral costarricense.

38 Desde 2006 las expectativas se miden con base en la encuesta mensual del Banco Central.

39 Este hecho puede deberse a que los agentes económicos le atribuyeron un carácter menos temporal al incremento de la inflación observado en los primeros meses de 2013.

40 Se cuenta con información desglosada para Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Chile y México no están incluidos en el presente análisis.

41 El Monex es una plataforma del BCCR en la cual se pueden negociar divisas entre los intermediarios cambiarios, y entre estos y las personas físicas o jurídicas que demandan u ofertan divisas.

42 El incremento de la deuda externa del Gobierno Central, por la vía de la colocación de los eurobonos, contribuyó al aumento de la liquidez en el mercado interno. Esa mayor liquidez fue absorbida por el BCCR mediante su intervención en el mercado, con lo cual prácticamente compró, al menos en parte, la deuda externa adquirida por el Gobierno.

43 En el *Programa Macroeconómico 2013-14* el BCCR señaló que mantendría en el corto plazo el compromiso con los parámetros de la banda cambiaria, pero reconoció que ello limitaría la eficacia de la política monetaria (BCCR, 2013).

44 En mayo de 2013 el presidente del FED declaró ante el Congreso de los Estados Unidos que la institución estaba analizando el retiro del estímulo monetario. Posteriormente, el FED comunicó tres retiros, el 18 de diciembre de 2013, el 29 de enero de 2014 y el 19 de marzo de 2014. Cada retiro ha consistido en reducir en 10.000 millones de dólares el programa de compra de activos al sector financiero, cuyo monto inicial era de 85.000 millones de dólares.

45 Esta conclusión se extrae de los datos referentes al saldo de activo neto administrado por los fondos de inversión del mercado de dinero, publicados por la Sugeval en su página web (www.sugeval.fi.cr).

46 A partir de julio del 2014 el BCCR excluyó al SPNB de la participación en el Monex e introdujo una programación para que el Sistema compre divisas a través suyo. Con esto se espera reducir la volatilidad del tipo de cambio.

47 Si el tipo de cambio se mantiene dentro de los parámetros de la banda, se puede prever que la política monetaria podrá sortear la “imposibilidad de la Santísima Trinidad”, según el concepto atribuido al prominente economista italiano Tommaso Padoa-Schioppa. “Esta imposibilidad se presenta cuando la autoridad desea simultáneamente mantener la siguiente situación: (a) movilidad internacional de capitales, (b) una política monetaria activa e independiente y (c) un tipo de cambio de facto rígido” (Castro, 2014, con base en Edwards, 2000), porque “cualquier país puede tener sólo dos de los tres atributos. Es el trilema fundamental de la macroeconomía: no se puede al mismo tiempo tener un tipo de cambio fijo, mantener un mercado de capitales abierto y gozar de autonomía monetaria” (Castro, 2014, con base en Kozikowski, 2007). Si una economía decide aplicar una política monetaria activa e independiente, necesariamente tendrá que escoger entre contar con una movilidad internacional de capitales o un régimen cambiario fijo. Si escoge un régimen cambiario fijo, entonces no podrá contar con la movilidad internacional de capitales y debería promover el control de los flujos de capital. Por el contrario, si escoge una política monetaria activa e independiente y movilidad internacional de capitales, entonces no podrá contar con un tipo de cambio fijo y debería promover la flexibilidad en el mercado cambiario. Igualmente, si se decide por la movilidad internacional de capitales y un tipo de cambio fijo, no podrá contar con una política monetaria activa e independiente.

48 El método Monte Carlo es una herramienta estadística que permite simular valores aleatorios utilizando información previamente conocida.

49 La TBP es un promedio ponderado de las tasas de interés brutas de captación en colones, de los distintos grupos de intermediarios financieros, a plazos de entre 150 y 210 días. Este promedio se redondea al veinteavo de punto porcentual más cercano.

CAPÍTULO
4

Armonía con la naturaleza

ÍNDICE

Hallazgos relevantes	175
Valoración general	177
Valoración del Decimonoveno Informe	178
Aspiraciones	178
Introducción	178
Resultados de la gestión ambiental	179
Huella ecológica: Costa Rica es un caso típico de insostenibilidad	180
Energía: generación eléctrica se suma al sector transporte en aporte a la huella de carbono	181
Presiones sobre el recurso hídrico refuerzan la urgencia de información precisa	185
Sector agrícola transformó su estructura en los últimos veinte años	188
Esfuerzos en conservación y biodiversidad no garantizan sostenibilidad	193
Se consolida recuperación de la cobertura forestal	197
Ecosistemas y recursos marino-costeros: urge protección y sostenibilidad	201
Problemas de vivienda e infraestructura dificultan la gestión del riesgo	203
Procesos de la gestión ambiental	206
Veinte años de creciente conflictividad ambiental: un breve perfil	207
Normativa y acción judicial, un espacio activo en materia ambiental	210
Ordenamiento territorial: nuevos instrumentos para un área muy rezagada	215
Incipientes y lentos avances en adaptación al cambio climático	218
Capacidades para la gestión ambiental	221
Desempeño institucional afecta gestión de la biodiversidad	222
Nota especial: la integración del capital natural en las cuentas nacionales	225

HALLAZGOS RELEVANTES

>> La medición de la huella ecológica nuevamente muestra una brecha negativa entre el uso de los recursos naturales y su disponibilidad. En 2013 cada costarricense utilizó un 8% más de lo que el territorio puede sustentar. Aunque una comparación internacional arroja que el país es un caso típico entre las naciones con similar situación económica, en el contexto cercano (América Latina y el Caribe), Costa Rica tiene una seria desventaja por el ritmo de uso de recursos en relación con el tamaño de su territorio.

>> Pese a que la demanda de electricidad solo aumentó un 0,9%, la generación eléctrica a partir de búnker y diésel creció un 44,1% en el 2013. Esto tiene impacto en la contaminación: en 2012 esa actividad generó el 8% de la electricidad, pero fue responsable del 72% de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI).

>> Aunque se registran más de 15.000 actividades que deberían contar con el permiso de vertido de aguas residuales, únicamente 1.176 lo tienen a septiembre de 2014.

>> Solo el 72,9% de los acueductos administrados por asociaciones comunales da tratamiento a las aguas. En este aspecto se observa una diferencia importante entre los acueductos de la Gran Área Metropolitana (82,7%) y los de la zona rural (70,3%).

>> Según las estimaciones del Plan Nacional de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos, el volumen de extracciones efectivas para los distintos usos del agua (24,5 km³) duplica el volumen formalmente concesionado (12,3 km³).

>> El déficit en las precipitaciones afectó un 65% del área cafetalera nacional y causó pérdidas cercanas a los dieciséis millones de dólares.

>> Entre 2009 y 2014 se reportó en la península de Osa la muerte de veintidós jaguares, cifra superior al máximo histórico registrado en 2003.

>> Nuevos estudios confirman que la cobertura forestal abarca el 52,4% del territorio nacional. No obstante, también se ha detectado una alta fragmentación, pocos bosques con alta integridad y grandes pre-

siones sobre el uso de la tierra. Sobresalen los bosques nubosos, donde se observa una alteración moderada, pero con cerca de un 22% de su extensión desprotegido.

>> El área afectada por incendios forestales dentro de áreas silvestres protegidas (ASP) pasó de 1.975 hectáreas en 2011 a 4.017 en 2013.

>> Por primera vez la extensión de un área protegida fue reducida por vía legal. A inicios de 2014 se modificaron los límites del Refugio de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, para ceder parte de su territorio a comunidades radicadas en la zona.

>> Las especies marinas de mayor valor comercial en el golfo de Nicoya sobrepasaron su nivel de sostenibilidad biológica y económica. Se proyecta que sus poblaciones colapsarán antes del 2020.

>> En 2013, las emergencias químico-tecnológicas atendidas por el Benemérito Cuerpo de Bomberos aumentaron en un 128%.

>> En el período 1994-2013, de un total de 8.415 acciones colectivas sobre diversos temas, 486 (un 5,8%) fueron motivadas por asuntos ambientales. En la última década la protesta social en esta materia ha sido creciente (pasó de 1,8% a 7,0%) y en los últimos cuatro años presentó su nivel más alto de conflictividad.

>> A inicios de 2014 se aprobó en primer debate la Ley de Gestión Integral del Recurso Hídrico, el segundo proyecto tramitado bajo la modalidad de iniciativa popular.

>> Se oficializó la Política Nacional del Mar y se presentó la primera guía de ordenamiento espacial marino para los golfos de Nicoya y Dulce.

>> El país comenzó la discusión sobre la contabilidad de la riqueza natural y la valoración de los servicios ecosistémicos. Además se trabaja en la inclusión de dos cuentas satélite en el Sistema de Cuentas Nacionales: una para el agua y otra para los recursos forestales.

>> Por segundo año consecutivo, el Sinac figuró entre las entidades con las calificaciones más bajas en el índice de gestión institucional que elabora la Contraloría General de la República.

CUADRO 4.1

Resumen de indicadores ambientales. 2009-2013

Indicador	2009	2010	2011	2012	2013
Uso de recursos					
Huella ecológica (hectáreas globales por habitante) ^{a/}	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9
Biocapacidad (hectáreas globales por habitante) ^{b/}	1,7	1,7	1,7	1,71	1,7
Razón entre huella ecológica y biocapacidad ^{c/}	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Participación de la huella de carbono (%) ^{d/}	27,2	30,3	29,3	30,7	31,1
Uso de la tierra					
Área en permisos de construcciones nuevas en la GAM (m ²)	1.343.330	1.418.978	1.909.325	1.838.893	1.987.534
Área en permisos de construcciones nuevas en cantones costeros (m ²)	384.557	320.196	293.490	311.528	355.197
Área en permisos de construcciones nuevas en el resto del país (m ²)	540.073	550.291	706.396	592.757	616.515
Volumen anual de agua superficial concesionada ^{e/} (Dm ³)	1,7	1,8	1,7	1,7	
Volumen anual de agua superficial concesionada para generación hidroeléctrica (Dm ³)	17,4	21,1	24,2	26,7	
Volumen anual de explotación de agua por medio de pozos (Dm ³)	20.943	18.348	8.838	16.971	72.702
Número de pozos legales perforados (acumulado)	14.314	14.476	14.626	14.776	14.926
Población que recibe agua de calidad potable (%) ^{f/}	87,3	89,5	90,1	92,0	92,8
Población que recibe agua sometida a control de calidad (%) ^{g/}	77,3	78,2	74,9	75,3	75,5
Procesamiento anual de madera en rollo (m ³)	1.048.126	1.079.730	919.014	1.058.708	
Pago por servicios ambientales en reforestación (ha)	4.018	4.185	4.116	4.252	3.107
Área sembrada de productos agrícolas (ha)	473.210	482.933	498.667	486.587	486.222
Área sembrada de productos orgánicos certificados (ha)	8.052	11.115	9.570	9.360	7.449
Importación de plaguicidas (kg)	11.824.949	14.588.728	11.817.060	12.376.826	
Consumo de energía secundaria (TJ)	118.094	120.480	122.049	125.619	126.177
Hidrocarburos (%)	72,2	72,2	72,4	72,2	71,9
Electricidad (%)	25,3	25,6	25,6	25,8	26,0
Coque (%)	2,4	2,2	2,0	1,9	2,1
Biomasa (%)	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
Crecimiento del consumo de energía secundaria (%)	-1,7	2,0	1,3	2,9	0,4
Crecimiento del consumo eléctrico (%)	-1,3	3,0	1,4	3,6	1,0
Intensidad energética ^{h/}	0,057	0,055	0,054	0,053	0,051
Promedio anual de concentración de PM10 en el aire de San José (µg/m ³) ^{i/}	27,5	28,1	24,0	27,0	25,0
Rechazos en RTV por emisiones contaminantes ^{j/} (%)	26,4	26,6	33,3	22,8	19,7
Producción de residuos sólidos en el cantón central de San José (gramos per cápita/día) ^{k/}	1.024	1.039	1.090	1.291	1.390
Playas galardonadas con la Bandera Azul Ecológica	61	67	80	90	107
Empresas con certificado de sostenibilidad turística	41	65	101	93	304
Conservación					
Áreas silvestres protegidas (ha)	1.340.872	1.333.706	1.332.907	1.332.907	1.332.907
Áreas marinas protegidas (ha)	520.880	539.834	1.501.485	1.501.485	1.501.485
Áreas en la Red de Reservas Privadas (ha)	77.998	81.429	81.541	81.902	81.845
Pago por servicios ambientales en protección de bosque (ha)	52.018	59.645	65.967	62.276	61.184
Pago por servicios ambientales en protección del recurso hídrico (ha)	4.809	4.654	4.756	5.392	4.586
Riesgo					
Número de desastres por eventos hidrometeorológicos y geológicos	505	1.080	1.033	700	729
Número de emergencias químico-tecnológicas atendidas por el INS	1.865	2.005	2.217	3.056	6.982
Emergencias con materiales peligrosos	117	105	111	116	143
Emergencias con LPG	1.748	1.900	2.106	2.940	6.839
Gestión institucional					
Presupuesto del sector ambiental como porcentaje del PIB	0,31	0,37	0,36	0,37	0,36
Presupuesto del Minae como porcentaje del PIB	0,16	0,18	0,18	0,19	0,17
Número de denuncias ante el Tribunal Ambiental Administrativo	462	549	469	439	402
Causas por delitos ambientales en el Ministerio Público	2.501	2.396	2.078	1.763	2.157
Número de acciones colectivas sobre temas ambientales	11	39	63	53	33

a/ Patrón de uso de los recursos naturales por las actividades productivas que realizan los habitantes. La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de marzo del 2013.

b/ Capacidad de los ecosistemas para satisfacer la demanda de los habitantes según su ritmo de regeneración natural.

c/ El valor 1 es indicativo de equilibrio entre el uso y la disponibilidad de recursos. Valores menores a 1 representan crédito ecológico o patrón de uso sostenible, y valores mayores a 1 implican una deuda ecológica o patrón de uso insostenible.

d/ La huella de carbono representa el territorio ecológicamente productivo que se requiere para absorber las emisiones de carbono. El indicador muestra el porcentaje con respecto a la huella ecológica total.

e/ Excluye agua concesionada para generación hidroeléctrica.

f/ La estimación de cobertura para el 2011 se hizo utilizando los datos del Censo de Población realizado ese año, por lo que no es comparable con la información de los años anteriores.

g/ Comprende la cobertura de agua con control de calidad, considerando las conexiones comerciales y domiciliarias. El dato del 2011 no es comparable con el resto de la serie, ya que la estimación de cobertura se obtuvo con datos del Censo 2011, del INEC.

h/ Es la energía utilizada para la producción de cada unidad monetaria en un país. En este caso se calculó con base en el consumo final de energía secundaria, medida en terajulios, y el PIB en colones (base 1991).

i/ Los datos se basan en la información obtenida cada año en los puntos de muestreo en San José.

j/ A partir de junio del 2012 rige un nuevo manual de revisión técnica vehicular (RTV), por lo que la serie reportada hasta el 2011 no es comparable con los datos a partir del 2012. El dato publicado para este último año corresponde solo a los meses de junio a diciembre.

k/ El dato del 2012 fue estimado con la población total del cantón central de San José, según la información del Censo 2011, del INEC.

VALORACIÓN GENERAL

Costa Rica tiene grandes fortalezas ambientales que son parte de su imagen y su evolución histórica, y que la han llevado a posicionarse en el mundo como una nación responsable e innovadora en materia ecológica. Sin embargo, cuando se consideran sus patrones de uso de los recursos naturales no es un país excepcional. Más bien parece detenido en el tiempo, aferrado a sus avances en el ámbito de la conservación, pero lento y rezagado para dar contenido político, normativo, institucional y cultural a las transformaciones urgentes que requiere para lograr un consumo sostenible, un uso adecuado del territorio y un menor impacto ambiental de sus actividades.

Lo anterior se evidencia en varios aspectos. Primero, la huella ecológica de Costa Rica no es especial; es básicamente igual al promedio de los países de su mismo nivel económico (de ingreso medio) y a los que comparten su contexto geográfico. Es decir, pese a los logros en áreas como la conservación o la política forestal, en su conjunto el desempeño ambiental no es sobresaliente. En perspectiva comparada, el país es un caso típico de insostenibilidad, cuando se observa el impacto de sus actividades humanas y productivas más allá de las áreas protegidas. Pero, además, esto se da en un territorio pequeño y con recursos particularmente limitados para mantener ese ritmo de consumo.

Segundo, la inexactitud de la noción de excepcionalidad comienza a ser evidente en diversos índices internacionales. Aun sin minar su prestigio en materia ecológica, algunas mediciones ya no colocan al país en el lugar privilegiado de años anteriores. En el índice de desempeño ambiental que publican las universidades de Yale y Columbia, Costa Rica pasó del puesto 5 en 2012, al 54 en 2014. Aunque este resultado no puede interpretarse como un deterioro, ya que hubo cambios metodológicos y en los indicadores evaluados, sí demuestra que, conforme se afina el análisis y se examinan nuevas aristas, el desempeño nacional no es tan sobresaliente como se creía. Por ejemplo, se ha incorporado al índice el tratamiento de aguas residuales, tema en el que Costa Rica se ubica en el puesto 125 de 175 naciones. Lo mismo sucede al considerar la situación energética, dada la intensidad de carbono de la economía costarricense.

Bajo ese marco, el presente capítulo analiza el año 2013 y documenta algunas conclusiones. La primera de ellas es que la conservación sigue siendo la mayor fortaleza del país. Si bien la superficie continental protegida no ha cambiado significativamente, en cuatro años el área marina casi se triplicó. Avances en el conocimiento han permitido identificar amenazas a la integridad de los ecosistemas; por ejemplo, que los bosques

nubosos presentan alteraciones y secciones desprotegidas, que las aguas continentales se encuentran en estado crítico y que son grandes los riesgos y la afectación que muestran los humedales. A esto se suman presiones sociales por el uso de áreas bajo resguardo y las amenazas físicas por el cambio climático; ambos temas llaman a una gestión política que aborde la protección en su contexto social y económico, y que la entienda como una fortaleza, no como un obstáculo para el desarrollo.

Siempre en el ámbito de la conservación, en 2013 se confirmó la inédita recuperación de la cobertura forestal que viene registrando el país desde los años noventa, y que hoy abarca el 52% del territorio nacional. Este resultado deriva, principalmente, de políticas forestales, la prohibición de cambio de uso del suelo, el reconocimiento y pago de los servicios ambientales y la merma en la actividad ganadera. No obstante, vista por cantones la situación es desigual: pocos concentran altos porcentajes de cobertura, pero la mitad tiene menos del 40%. En general, los de mayor riqueza natural son también los de mayor rezago social, lo cual es un desafío central para el manejo de las áreas protegidas y para la capacidad de enlazar lo ambiental con lo social y lo económico. Valga resaltar que, pese a la recuperación, aún se perciben importantes frentes de deforestación en Nicoya y en las zonas norte y sur.

Una segunda confirmación es que Costa Rica mantiene patrones insostenibles de uso de los recursos naturales. Aquí sobresale, una vez más, el consumo energético, asociado a una persistente y alta dependencia del petróleo, sobre todo para el transporte. Pero además en el 2013 hubo un retroceso preocupante: el aumento, de 44%, en el uso de hidrocarburos para producir electricidad. Esto debilita la antigua ventaja que supone el predominio de la generación a partir de fuentes limpias, encarece el costo del servicio y aumenta la contaminación. Según datos del ICE, a cambio de proveer el 8% de la electricidad, las plantas térmicas generan el 72% de las emisiones contaminantes de ese sector. Aunque es evidente que la situación energética no es ni ambiental ni económicamente sostenible, no hay una propuesta clara, ni en el sector público ni en la sociedad civil, sobre cómo resolverla, y esto exige la construcción de acuerdos.

Los problemas de sostenibilidad no solo se dan en el uso de los recursos; se observan asimismo en el manejo y contaminación del agua, el abuso de agroquímicos y el agotamiento de las especies de interés pesquero, que también tienen que ver con la capacidad de la sociedad para organizar y pensar su territorio. En el 2013 se registró un avance -tardío- en ese sentido, con la publicación de la Política y el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, la Política Nacional del Mar y las guías de ordenamiento espacial marino, así como la actualización del Plan GAM. Por el momento, solo el 38%

de los cantones tiene alguna regulación, a veces parcial y en ocasiones obsoleta. El rezago es tan grande que no es posible prever si la normativa antes mencionada podrá ser efectivamente implementada.

El reconocimiento de que el tema ambiental va más allá de la agenda de conservación y de que existen serios problemas de sostenibilidad no ha llevado a acuerdos, sino que, por el contrario, ha aumentado la conflictividad social. En los últimos veinte años los asuntos relacionados con el ambiente han ido ganando relevancia como motivos de protesta (en especial en el período 2009-2013) y han dado lugar a más movilizaciones que la igualdad de derechos, los servicios públicos, la seguridad social, la vivienda o la seguridad ciudadana. Se trata sobre todo de conflictos locales, casi la mitad es protagonizada por vecinos y la mayoría se dirige contra el Estado; pero, en comparación con las acciones colectivas en general, se enfocan casi cuatro veces más en entidades de base local (municipalidades o empresas). El ambiente no genera muchos "picos" de protesta sobre temas específicos, sino más bien confrontaciones que se desarrollan a lo largo de varios años, como ha sido el caso de la exploración petrolera, el recurso hídrico, la minería a cielo abierto y la expansión de la actividad piñera, entre otros.

En presencia de este escenario, la gestión institucional no ayuda: mantiene un diseño centrado en la conservación, es débil frente a la magnitud de sus tareas, no tiene indicadores consolidados ni vínculos sólidos con otros sectores y -como reporta este capítulo- en muchos casos no aprovecha los pocos recursos con que cuenta. En 2013 el Sinac ocupó el último lugar en el índice de gestión institucional que elabora la Contraloría General de la República, y otros órganos como el Minae, la Conagebio, la Oficina Nacional Forestal, Incopescas y la Setena siguieron figurando entre los últimos veinte puestos. El Fonafifo sobresale como la entidad ambiental con mejor gestión.

La evaluación del desempeño ambiental concuerda con la valoración que hace este Informe sobre los últimos veinte años: aunque el país exhibe logros indudables, ha perdido ritmo y excepcionalidad, y está urgido de acuerdos que permitan avanzar rápidamente hacia la sostenibilidad en los patrones energéticos, la protección del agua, el impacto de las actividades productivas, el conocimiento y planificación del uso y protección de la riqueza natural, el ordenamiento del territorio y la reducción del riesgo de desastres. Si bien no son desafíos nuevos, sí son retos que hoy tienen mayores dimensiones y que deben ser parte de un relanzamiento de la forma en que Costa Rica procura un desarrollo humano sostenible.

VALORACIÓN DEL DECIMONOVENO INFORME

Costa Rica sigue enfrentando 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 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 instrumentos para mejorar la gestión ambiental.

Los desafíos 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.

ASPIRACIONES

» UTILIZACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES SEGÚN SU CAPACIDAD DE REPOSICIÓN

La tasa de utilización de los recursos naturales es menor o igual a la de reposición natural o controlada por la sociedad, siempre y cuando esto no amenace la supervivencia de otros seres del ecosistema.

» NIVEL ASIMILABLE DE PRODUCCIÓN DE DESECHOS Y CONTAMINANTES

La tasa de producción de desechos y contaminantes es igual o inferior a la capacidad del ambiente para asimilarlos, ya sea en forma natural o asistida por la sociedad, antes de que puedan causar daños a la población humana y a los demás seres vivos.

» REDUCCIÓN DEL DETERIORO AMBIENTAL

Existen medidas socioeconómicas, legales, políticas, educacionales, de investigación y de generación de tecnologías limpias, que contribuyen a evitar un mayor deterioro ambiental.

» PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

La sociedad civil participa en el diseño, ejecución y seguimiento de medidas de protección y manejo responsable y sostenido de los recursos naturales.

» MINIMIZACIÓN DEL IMPACTO DE LOS DESASTRES

El impacto de los desastres provocados por fenómenos de origen natural o humano es minimizado por medio de las capacidades de prevención, manejo y mitigación.

» EQUIDAD EN EL USO Y DISFRUTE DE LOS RECURSOS NATURALES

Existe equidad en el uso y disfrute de los recursos naturales, de un ambiente saludable y de una calidad de vida aceptable para toda la población.

» CONCIENCIA EN LAS Y LOS CIUDADANOS

Existe conciencia acerca de la estrecha relación entre la sociedad, sus acciones y el ambiente, y de la necesidad de realizar un esfuerzo individual y colectivo para que esa relación sea armónica.

» UTILIZACIÓN DEL TERRITORIO NACIONAL

El uso del territorio es acorde con la capacidad de uso potencial de la tierra y su ordenamiento, como parte de las políticas de desarrollo en los ámbitos nacional y local.

» CONOCIMIENTO E INFORMACIÓN AMBIENTAL

Las instituciones públicas y privadas generan, amplían y socializan conocimiento e información que permite dar seguimiento al desempeño ambiental y a la sostenibilidad en el uso de los recursos naturales.

Armonía con la naturaleza

Introducción

El capítulo “Armonía con la naturaleza” da seguimiento al desempeño del país en su gestión ambiental, desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible. Para esto recopila información de diversos centros públicos y privados de investigación, así como de las entidades estatales del sector. Dado que no existe un sistema consolidado de indicadores ambientales, se utiliza el concepto de huella ecológica como punto de partida para conocer la situación en materia de sostenibilidad, y se exponen estudios y datos para conocer si Costa Rica se aleja o se acerca al conjunto de aspiraciones que orientan este capítulo.

El análisis se desglosa en tres niveles o secciones: los resultados, los procesos y las capacidades de la gestión ambiental. En el primer nivel se ofrece un balance general del estado y la sostenibilidad de los recursos naturales. Particularmente se examina el impacto de las actividades productivas sobre el territorio nacional, la disponibilidad y uso de recursos como la energía, el agua y el suelo agrícola, la situación de la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad y, por último, la gestión del riesgo.

La segunda sección analiza procesos sociales y políticos, así como el marco institucional y normativo en la materia que aquí interesa. También se abordan otros temas de carácter más global, entre ellos un recuento de veinte años de protesta social sobre temas ambientales, a partir del registro de acciones

colectivas del Programa Estado de la Nación (PEN). Además se estudia el ordenamiento territorial y las medidas adoptadas para hacer frente al cambio climático.

En el tercer nivel se valoran las capacidades institucionales para la gestión de la biodiversidad, con base en el índice de gestión institucional (IGI), que elabora la Contraloría General de la República. También se revisa cómo usan o invierten las entidades del sector ambiental los recursos generados a partir de mecanismos que complementan sus presupuestos ordinarios, específicamente el canon por aprovechamiento de agua, el canon de vertidos y el timbre de parques nacionales. Por último, se estudian las medidas y acciones relacionadas con la integración del capital natural en el Sistema de Cuentas Nacionales.

Resultados de la gestión ambiental

En 2013 Costa Rica mantuvo una situación que compromete la sostenibilidad de sus recursos naturales y que tiene que ver no solo con los patrones de uso de la población y los sectores productivos, sino con las características propias del territorio. En general, se nota una dicotomía entre los esfuerzos públicos y de la sociedad civil para disminuir los efectos negativos de sus actividades sobre el ambiente, por un lado, y las acciones y omisiones que los incrementan, por el otro. Así por ejemplo, el discurso de la sostenibili-

dad no se acompaña de cambios en el consumo energético o hídrico, o en la forma en que se planifica y organiza el uso del territorio. De este modo, los avances logrados hasta ahora resultan insuficientes.

Este apartado monitorea el estado y uso de los recursos naturales, así como otros aspectos de la gestión ambiental cuyos resultados tienen consecuencias en la sostenibilidad. Esto se hace careciendo, como se ha mencionado reiteradamente en este Informe, de un sistema básico de indicadores ambientales que el país no logra construir, lo que le confiere a esta sección un carácter fragmentado.

Con la intención de dar unidad a ese particular conjunto de datos, el capítulo ha utilizado el concepto de la huella ecológica, cuya medición revela, desde hace ya varias ediciones, que el país mantiene un desequilibrio negativo –insostenible– en sus patrones de uso de los recursos, pese a su sólida base en materia de conservación y protección de ecosistemas. Este marco permite elaborar los apartados siguientes con la perspectiva de la sostenibilidad, aunque sea imposible, por falta de información, analizar el estado y la disponibilidad de recursos específicos con la misma precisión que se logra con indicadores generales, como los asociados a la huella ecológica.

En la primera parte de esta sección se examina el estado y uso de la energía, el agua, el suelo agrícola y los recursos forestales y pesqueros. Posteriormente

se describen los resultados de los esfuerzos de conservación y manejo de ecosistemas, áreas protegidas y biodiversidad. Por último, se exploran los avances o retrocesos en materia de gestión del riesgo y prevención, manejo y mitigación del impacto de los desastres.

Huella ecológica: Costa Rica es un caso típico de insostenibilidad

Desde sus inicios, el *Informe Estado de la Nación* ha utilizado diversas aproximaciones para conocer la evolución de la sostenibilidad en el uso de los recursos naturales en Costa Rica. Desde la decimoquinta edición, el punto de partida para ese análisis es la medición de la huella ecológica del país. Con base en la metodología de la organización Global Footprint Network, que este capítulo ha reseñado en entregas anteriores, se realiza una comparación entre los recursos disponibles, considerando la capacidad productiva del territorio y su ritmo de regeneración natural (**biocapacidad**), por un lado, y el uso real que la población hace de ellos (**huella ecológica**), por el otro. El balance indica que el ritmo de consumo de los recursos es mayor que la capacidad del territorio, lo que compromete la sostenibilidad.

El seguimiento anual de estos indicadores ha evidenciado que la brecha entre biocapacidad y huella ecológica tiende a ampliarse, debido, principalmente, a dos factores. En primer lugar la huella ecológica crece, en gran medida, por el incremento de las emisiones de carbono que genera el sector transporte; absorber esos gases demanda una proporción cada vez mayor del territorio. Y en segundo lugar la biocapacidad disminuye, pues cada año la población aumenta y, por ende, es menor el territorio productivo disponible por persona.

Durante la última década la tendencia ha sido creciente pero no continua, y muestra una estrecha relación con los ciclos de actividad económica. Entre 2002 y 2009 el sobreconsumo creció diez puntos porcentuales, de 3% a 13% por persona. En cambio, en los últimos cuatro años la brecha se mantuvo constante e incluso disminuyó a 11% en 2011

y a 8% en 2013. Este comportamiento coincide con la acelerada expansión económica que se registró a inicios de la década anterior y con su posterior contracción a partir del 2009, debido al impacto de la crisis financiera internacional. No obstante, también se argumenta que el cambio observado es producto de una reducción en los patrones de consumo de madera y de la recuperación de la cobertura boscosa, junto a la desaceleración en el ritmo de crecimiento de la población.

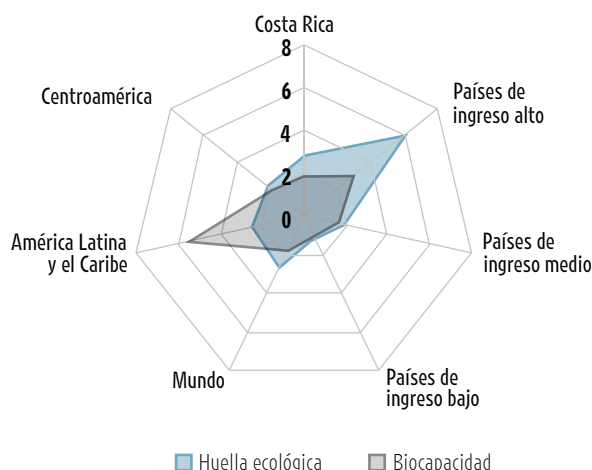
Para el presente Informe se planteó como pregunta de investigación si el balance ecológico de Costa Rica es un caso particular, al compararse con países que tienen una actividad económica similar o comparten su contexto geográfico. Un análisis en ese sentido aportó evidencia empírica para responder a esta interrogante. Se consideró un total de 153 países, los cuales se agruparon según los criterios antes mencionados². Se examinó el comportamiento de cada grupo en términos de la relación entre su huella ecológica y su biocapacidad.

Los resultados indican que el balance ecológico de Costa Rica es típico a nivel mundial: es un caso común desde el

punto de vista de su actividad económica y su contexto geográfico inmediato. Al ordenar los 153 países de menor a mayor huella ecológica por persona, ocupó la posición 89, lo cual significa que su patrón de consumo por persona es promedio. Y se situó en el puesto 64 al ordenar los países de mayor a menor biocapacidad, un valor siempre cercano a la media. Asimismo, Costa Rica mostró un balance ecológico similar al de las naciones de ingreso medio, con cierta tendencia que la acerca al comportamiento de las de ingreso alto, de manera consistente con la evolución de su actividad económica. También hay semejanza entre los patrones del país y los de su contexto geográfico inmediato, Centroamérica, América Latina y el Caribe. Sin embargo, en este último caso sí hay una diferencia sustantiva: Costa Rica posee un área que resulta muy pequeña para su población y su ritmo de consumo, lo que supone una biocapacidad más limitada que la de otras naciones latinoamericanas, cuya capacidad productiva está sustentada por el tamaño y riqueza de sus territorios (gráfico 4.1).

GRAFICO 4.1

Comparación de la huella ecológica y la biocapacidad. 2010^{a/} (hectáreas globales por persona)



a/ Aunque todos los años el PEN actualiza la información nacional que se necesita para realizar esta medición, los datos más recientes publicados por la Global Footprint Network, y que permiten la comparación internacional, corresponden al 2010.

En síntesis, Costa Rica tiene un balance ecológico promedio, pero insostenible, pues sus patrones de consumo son semejantes a los de países más grandes, más productivos o con mayor biocapacidad. Se plantea entonces el desafío de armonizar una demanda de recursos que crece a medida que aumenta la población, con una disponibilidad de recursos limitada, en virtud de la pequeñez del territorio. Ello supone tomar conciencia y adoptar prácticas que moderen el ritmo de consumo y reduzcan las emisiones de carbono, a la vez que se incrementa la capacidad productiva del país. Además existe el reto de revisar los aspectos que comprometen la sostenibilidad. Una llamada de atención sobre algunos de ellos se dio al conocerse la más reciente medición del índice de desempeño ambiental, que

elaboran las Universidades de Yale y Columbia (recuadro 4.1).

Energía: generación eléctrica se suma al sector transporte en aporte a la huella de carbono

Como se mencionó en el apartado anterior, el uso energético y las emisiones contaminantes que este genera representan una alta proporción de la huella ecológica (cerca del 31,1%) y son los principales factores que impulsan su crecimiento. Pese a que el consumo de energía se ha desacelerado, la postergación de decisiones compromete la sostenibilidad del sector, en especial por la falta de claridad y consenso sobre la senda que se debe seguir para hacer frente a los desafíos en esta materia.

En los últimos años la estructura del consumo energético nacional ha

mostrado un patrón similar, marcado por una alta dependencia de los hidrocarburos (72%). En 2013 el uso total final de energía fue de 153.040 terajulios. Al desglosar ese consumo (gráfico 4.2) se confirma que el sector transporte es el gran consumidor (59%) y el mayor generador de emisiones. Sin embargo, en el sector eléctrico –tradicional fortaleza de Costa Rica por el alto peso de la producción a partir de fuentes limpias– ha venido creciendo la participación de la generación térmica en las emisiones y el uso de hidrocarburos: la producción con búnker creció un 44,1% entre 2012 y 2013.

En términos del consumo de hidrocarburos, principal componente del uso energético, el combustible de mayor demanda en 2013 fue el diésel, que registró un incremento del 4%, al pasar

RECUADRO 4.1

Nueva medición del índice de desempeño ambiental evidencia rezagos

Desde el año 2006, el Centro de Derecho y Política Medioambiental de la Universidad de Yale y la Universidad de Columbia elaboran el índice de desempeño ambiental (EPI, por su sigla en inglés), una medición que –como su nombre lo indica– clasifica a los países de acuerdo con su desempeño en temas ambientales de alta prioridad. Para ello se basa en dos políticas generales. La primera de ellas se denomina “Salud ambiental” y se relaciona con la protección de la salud humana frente a daños medioambientales; involucra la calidad del aire y el agua, así como el saneamiento. La segunda política se denomina “Vitalidad de ecosistemas” y valora aspectos como recurso hídrico, agricultura, biodiversidad y hábitat, bosques, pesca y clima-energía. El EPI asigna puntajes al desempeño de cada país en las nueve áreas mencionadas arriba, las cuales a la vez se desagregan en veinte indicadores. Estos últimos miden qué tan cerca están los países de cumplir metas ya establecidas o, en ausencia de ellas, de

otras naciones que tienen el mejor desempeño en las áreas evaluadas.

En el índice de 2014 Costa Rica se ubicó en la posición 54, luego de ocupar la quinta posición en 2012. Este resultado generó un intenso debate público, pero es importante señalar que para esta medición se realizaron cambios metodológicos que ampliaron el conjunto de datos e indicadores evaluados y que, por tanto, no se puede interpretar el cambio en la posición nacional como un “retroceso” en un período tan corto. Sin embargo, sí debe tomarse como una señal de alerta el hecho de que, al incorporar más información en el análisis, la situación del país no es tan satisfactoria como antes. Los indicadores que más afectaron a Costa Rica y que explican el cambio fueron: bosques, recurso hídrico y emisiones de carbono (Hsu et al., 2014).

En el caso de los bosques, la diferencia con respecto a la medición anterior (19,8 en 2014 y 95,3 en 2012) se debe a una nueva metodología para calificar los indicadores de cobertura forestal y deforestación. Para el

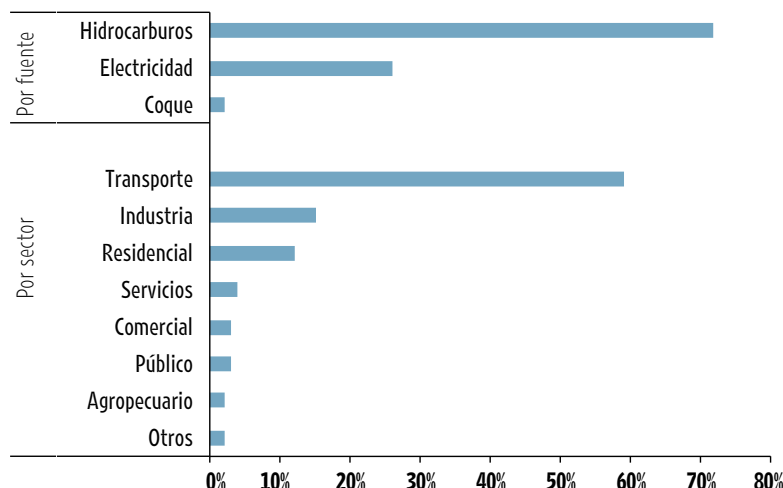
informe de 2012 el EPI utilizó los datos de las evaluaciones de los recursos forestales mundiales (FRA, por su sigla en inglés) de la FAO, que en el caso de Costa Rica presentan valores de cobertura forestal, no de deforestación, como sí lo hace la metodología actual, que se basa en un estudio de la Universidad de Maryland, el cual calcula cambios en la cobertura forestal en el período 2000-2012 utilizando imágenes Landsat 7 (deforestación).

En materia de recurso hídrico los problemas se relacionan con deficiencias en el tratamiento de aguas residuales, tema en el cual Costa Rica se ubica en la posición 125 entre 175 países.

En el ámbito de clima y energía el EPI evalúa la capacidad de reducir la intensidad de las emisiones de carbono a través del tiempo, así como el acceso a la energía requerida para el desarrollo económico. En el caso de Costa Rica, los resultados indican que las emisiones de carbono van en aumento. En este caso se usaron datos de la International Energy Agency (IEA; Hernández et al., 2014).

GRAFICO 4.2

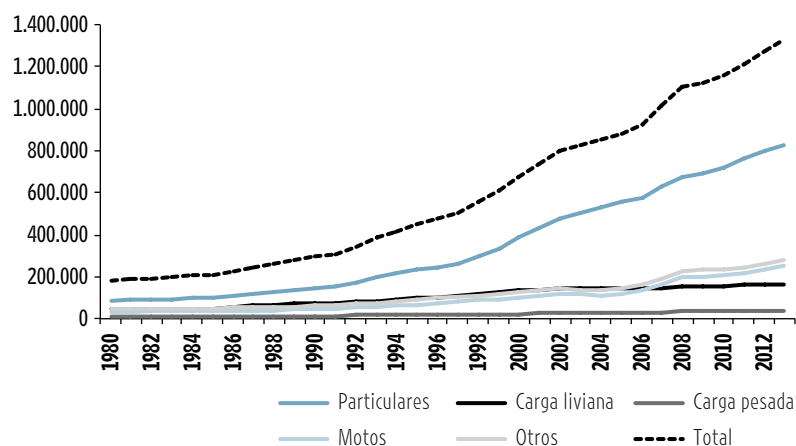
Estructura del consumo total de energía secundaria, por fuente y sector. 2013



Fuente: Elaboración propia con datos de la DSE, 2014.

GRAFICO 4.3

Evolución anual de número de vehículos en el parque vehicular



Fuente: Elaboración propia con datos de Molina, 2014a y 2014b.

del parque automotor, las motocicletas un 19,2%, los vehículos de carga pesada un 2,8%, los autobuses y taxis un 2,1% y otros equipos 1,2% (Molina, 2014a). La flota aumentó un 4,45% con respecto al 2012 (en un país cuya población creció un 1,3%), cuando se importaron 97.280 vehículos, 86% de gasolina y 14% de diésel (Molina, 2014b). Cabe mencionar además que, según datos del Banco Mundial (2014), en el 2011 Costa Rica tenía 188 automóviles³ por cada mil habitantes, mientras que en Guatemala, Perú y Nicaragua, por ejemplo, las cifras eran de 70, 67 y 54, respectivamente. Estos datos evidencian que el sector transporte no muestra cambios que permitan reducir su impacto sobre la generación de emisiones contaminantes y la creciente huella de carbono.

Como es sabido, el alto flujo vehicular tiene consecuencias en la calidad del aire. En 2013 el monitoreo anual de partículas PM_{10} encontró que en las áreas industriales y comerciales de alto flujo vehicular (La Asunción de Belén; zona de la Rectoría de la UNA, en Heredia; cercanías de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, en La Uruca) se presentaron concentraciones superiores ($42-27 \mu g/m^3$) a las registradas en zonas residenciales y comerciales de bajo tránsito ($15-23 \mu g/m^3$). Ninguno de los sitios de monitoreo, con excepción de La Ribera de Belén, sobrepasó el valor de exposición crónica de $50 \mu g/m^3$ contemplado en la normativa nacional, pero prácticamente todos⁴ superaron el máximo establecido por la OMS, que es más exigente (Herrera, 2014).

Otro tema relevante en materia de hidrocarburos es el aumento de su uso para atender la demanda eléctrica. Aquí destacan las compras que hizo el ICE para atender la planta de Garabito y las otras centrales de generación termoeléctrica del país, las cuales representaron un 9,1% de las ventas totales de hidrocarburos a nivel nacional (Recope, 2013). Esta dependencia podría seguir creciendo, debido a los impactos de la variabilidad y el cambio climáticos en los patrones hidrológicos y, por ende, en la disponibilidad de los caudales que alimentan los embalses hidroeléctricos. El más importante de

de 6.759 a 7.074 millones de barriles (37,2% del total de la demanda de hidrocarburos). En cuanto a las gasolinas, se reportaron aumentos en la tipo Plus 91 (1,7%) y la súper (1,6%). Esta última siguió siendo la preferida por los consumidores, aunque su demanda fue menor que en 2012.

El mayor consumo de combustibles fósiles está asociado al sector transporte y al constante incremento anual de la flota vehicular, que pasó de 180.986 unidades en 1980, a 1.328.928 en 2013 (gráfico 4.3). En el año bajo análisis, los automóviles particulares y de carga liviana representaron el 74,7%

ellos, el embalse Arenal, registró en 2013 una de las reservas más bajas de los últimos siete años (Blanco, 2014).

Lo anterior preocupa porque Costa Rica tiene varios años sin mejorar su capacidad de generación eléctrica con fuentes limpias, aunque esta sigue siendo mayoritaria. Durante el 2013 el sistema produjo un total efectivo de 10.136 GWh, de los cuales el 67,6% provino de plantas hidroeléctricas, un 14,9% de plantas geotérmicas, un 11,8% de plantas térmicas, un 4,8% de plantas eólicas, un 0,9% del bagazo de la caña de azúcar y un 0,01% de energía solar (ICE, 2013b). Con respecto al año 2012 la demanda nacional se incrementó apenas un 0,9%, con lo cual se mantuvo la tendencia decreciente observada en el último quinquenio; antes del 2007 crecía, en promedio, un 5% anual (ICE, 2012). Como se aprecia en el cuadro 4.2, el sector que más aumentó su demanda fue el industrial, mientras que el residencial mostró una tendencia sostenida hacia la baja (E⁵: Mariño, 2014).

La capacidad de generación eléctrica alcanzó una potencia instalada de 2.731 MW. De ese total, el 78% corresponde a plantas propias operadas por el ICE y la CNFL, un 16% a plantas contratadas a generadores privados, un 4% a cuatro cooperativas y un 2% a dos empresas distribuidoras municipales. Si bien la generación privada ha tenido un rol importante en el desarrollo de esta capacidad, el porcentaje de su participación previsto en la normativa ya llegó a un tope (recuadro 4.2; Alvarado, 2014) y las condiciones bajo las cuales se podría mantener o ampliar son parte de un debate aún no resuelto.

En cuanto a la generación de energías limpias, en los últimos años la capacidad instalada no ha mostrado grandes variaciones. Pese a que el país tiene un potencial identificado de 9.051 MW, la potencia efectiva aprovechada hasta el 2012 (la estimación más reciente disponible) fue de 2.147 MW, es decir, menos del 25% del potencial energético local (cuadro 4.3). El mayor aporte es el de la energía hidroeléctrica (1.768 MW), seguida por la geotérmica (195 MW) y la eólica (144 MW). Aunque la generación hidroeléctrica sigue siendo

CUADRO 4.2

Consumo promedio anual de electricidad por abonado. 2009-2013 (kW/h)

Sector	2009	2010	2011	2012	2013
Residencial	2.692	2.655	2.609	2.603	2.539
Industrial	214.348	229.389	234.026	245.761	249.259
General	15.416	15.630	15.619	16.180	16.152

Fuente: ICE, 2014.

RECUADRO 4.2

Creciente participación privada en la generación eléctrica llega a su tope legal

Durante el año 2013 el ICE compró a veintiocho empresas privadas 1.474.751 MWh de energía generada a partir de recursos renovables, de los cuales el 58% provino de plantas hidroeléctricas, un 27% de eólicas, un 7% de biomasa procesada en los ingenios El Viejo y Taboga y un 8% de la planta Miravalles III, que utiliza geotermia. Todo esto representó un gasto de 117 millones de dólares, producto de la aplicación de tarifas específicas para cada fuente, según la normativa aprobada por la Aresep, a un precio promedio de 79,7 dólares/MWh (ICE, 2013b).

En el mismo año, el ICE firmó cartas de compromiso con once generadores privados para adquirir 137 MW adicionales,

de los cuales 100 MW corresponden a proyectos de energía eólica ubicados en distintas regiones y 37 MW a plantas hidroeléctricas (E: De la Cruz, 2014). La motivación del sector privado para continuar desarrollando el potencial doméstico de energía renovable se ha visto favorecida por el nuevo sistema tarifario aprobado por la Aresep, que fijó bandas de precios diferenciadas para energía hidráulica y eólica (E: De la Cruz, 2014).

Sin embargo, el espacio para que el sector privado opere nuevas plantas se agotó, pues ya se alcanzaron los porcentajes de participación que permite la legislación actual, específicamente las leyes 7200 y 7508.

Fuente: Blanco, 2014.

predominante, el cambio climático y otros factores hacen necesario desarrollar nuevas políticas y programas para aprovechar más las fuentes limpias y, de este modo, reducir la vulnerabilidad del sistema en la época seca.

Es importante señalar que para la atención de la demanda nacional también se recurre al intercambio derivado del Tratado Marco del Mercado Eléctrico Regional (MER) con Centroamérica, efectivo a partir de junio de 2013. Para ese año el Centro Nacional de Control de Energía del ICE reportó la exportación de 19,6 GWh y la importación de 61,3 GWh (ICE, 2013b).

Por último cabe anotar que, pese a los problemas de generación, en 2013 la cobertura eléctrica alcanzó un 99,4% del territorio: se estima que solo 7.973 hogares aún no tienen acceso a la red pública a nivel nacional (ICE, 2013b). En zonas remotas no cubiertas por las empresas de distribución, el ICE ha instalado paneles solares y otros sistemas para atender necesidades elementales de energía en viviendas y pequeños caseríos. Por medio del “Programa de electrificación rural con fuentes de energía renovable”, desde 1998 y hasta septiembre del 2013 el ICE había instalado 3.112 paneles solares, con una

CUADRO 4.3

Potencial energético local. 2012
(MW)

Fuente de energía	Potencial identificado ^{a/}	Capacidad instalada ^{b/}	Porcentaje instalado
Hidroeléctrica	7.034	1.768	25
Geotérmica	875	195	22
Eólica	894	144	16
Biomasa	122	38	31
Solar	126	2	1
Total	9.051	2.147	24

a/ El potencial identificado se obtiene de la suma de proyectos para los cuales existe algún tipo de evaluación, al menos preliminar; incluye la capacidad ya instalada.

b/ La capacidad instalada es la potencia efectiva existente a diciembre de 2012.

Fuente: ICE, 2014.

potencia de 383 kW, para atender desde casas de habitación hasta Ebais (como parte de las acciones previstas en el proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo y tramitado bajo el expediente 19040, que posteriormente se convirtió en la Ley 9254).

Sin avances significativos en la meta de reducción de emisiones

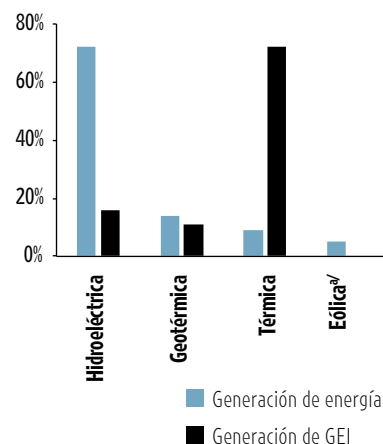
Como ya se mencionó, pese a que el sector energético tiene un alto peso en la huella de carbono, las acciones para reducir su impacto son limitadas e insuficientes. En este ámbito la preocupación más reciente proviene del aumento en el uso de hidrocarburos para producir electricidad. En 2013 se reportó un descenso del 5,3% en la generación hidroeléctrica (ICE, 2013a), de modo que, para mantener la confiabilidad del sistema, fue necesario producir 1.196 GWh mediante la combustión de búnker, el 11,8% del total de la electricidad generada (ICE, 2013a). Esto no solo incrementó la dependencia de combustibles fósiles, sino que dio lugar a tarifas más altas para los consumidores finales y mayores emisiones contaminantes.

En 2013 el ICE publicó un inventario de gases de efecto invernadero (GEI) del Sistema Eléctrico Nacional en su componente de generación, con datos del 2012. De acuerdo con ese registro, al considerar las diversas fuentes se observa que no existe correspondencia

entre sus aportes al Sistema y sus aportes a las emisiones de GEI. Así, en el año estudiado la producción hidroeléctrica suplió el 72% de la energía y generó solo el 16% de las emisiones; en el caso de la geotermia las proporciones fueron de 14% y 11%, respectivamente, mientras que las fuentes eólicas contribuyeron con un 5% de la electricidad, sin generar contaminación de manera directa. Con las plantas térmicas ocurrió lo contrario: produjeron el 8% de la energía, pero fueron responsables del 72% de las emisiones de GEI de este sector (gráfico 4.4). El estudio además indica que en 2012 las emisiones totales del Sistema Eléctrico Nacional fueron de 777.000 toneladas de carbono, con un promedio de 77 toneladas/GWh (Montero, 2013).

En el sector transporte, el mayor generador de emisiones, tampoco se registran cambios sustantivos. Se pueden reportar, sin embargo, algunas acciones puntuales. Una de ellas es la elaboración de los lineamientos de política pública para transformar, paulatinamente, las unidades de la flota de transporte público (estimada en 16.242 autobuses y 11.654 taxis), que utilizan motores de combustión interna, en vehículos de tecnologías más limpias (Molina, 2014a). Para ello desde junio de 2013 el Banco de Costa Rica brinda acceso a una línea de crédito de hasta doscientos millones de dólares, enfocada en este cambio y, por tanto, en la

GRAFICO 4.4

Aportes del sistema eléctrico nacional a la generación de energía y a las emisiones de GEI, según fuente. 2012

a/ Las emisiones de las plantas eólicas son nulas, puesto que solo se consideran las emisiones directas.

Fuente: Elaboración propia con datos de Montero, 2013.

reducción de la huella de carbono y su impacto en la calidad del aire (Minae, 2014). No obstante, durante el año solo un taxi migró a la tecnología híbrida, lo que parece reflejar poco interés y, quizás, costos muy elevados para el sector (Corrales, 2014). Otro esfuerzo importante fue la disminución del contenido de azufre en los principales combustibles que expende Recope. Con base en el volumen de ventas del 2013, se estima que las emisiones de dióxido de azufre (SO₂) a nivel nacional fueron un 25,1% menores de lo que permiten las normas nacionales (Recope, 2014). Sin embargo, el sector transporte, en su conjunto, sigue siendo el talón de Aquiles para avanzar hacia la meta de la “carbono-neutralidad”.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **ENERGÍA Y HUELLA DE CARBONO**, véase Blanco, 2014, en www.estadonacion.or.cr

En general, el proceso hacia la “carbono-neutralidad” es incierto y no existe una metodología formalmente establecida que permita conocer su evolución. Los indicadores comentados en los párrafos anteriores parecen indicar que no hay progresos en materia de reducción de emisiones. A principios de 2014, el Ministro de Ambiente hizo pública una estimación según la cual Costa Rica ya logró un avance del 81% en el cumplimiento de la meta, gracias al aumento de la cobertura forestal que arrojan datos preliminares del Inventario Nacional Forestal, desarrollado por el Sinac (Minae, 2014). A este respecto la opinión pública y la comunidad científica han planteado algunas interrogantes. Se señala, por ejemplo, que los datos de biomasa utilizados en el cálculo provienen de distintas fuentes y años, y no será sino hasta el 2015 que se conocerán datos más actualizados. También se ha argumentado que todavía no se cuenta con un sistema de monitoreo y verificación a nivel nacional que certifique las cifras, en un marco en el que tampoco existe un sistema consolidado de estadísticas ambientales (Corrales, 2014). Y, finalmente, se ha advertido que los bosques también estarán sujetos a los efectos del cambio climático, lo que reduciría su capacidad de crecimiento y acumulación de biomasa, tal como muestran diversos estudios de escenarios que han proyectado el impacto potencial en las existencias de carbono sobre el suelo (Sinac-Minae, 2013a).

En el nivel “micro”, el proceso de certificación de la “carbono-neutralidad” inició en 2012 con dos empresas y una compensación de 268 toneladas de dióxido de carbono equivalente. En 2013 se unieron siete más (7.843 toneladas) y en mayo de 2014 otras trece (100.034 toneladas). En total, estos esfuerzos permitieron la compensación de 108.146 toneladas de dióxido de carbono equivalente (DCC-Minae, 2014). En el campo específico de la energía, el Minae reconoció a Coopelesca R.L. como la primera cooperativa del sector en certificarse como “carbono-neutral”. Su huella verificada fue de 3.876 toneladas de dióxido de carbono equivalente,

las cuales fueron compensadas en un 100% con la adquisición de unidades de compensación de carbono a través del Fonafifo (Fonafifo, 2014b).

Presiones sobre el recurso hídrico refuerzan la urgencia de información precisa

Una de las preocupaciones centrales en materia de sostenibilidad es la presión sobre los recursos hídricos y su impacto sobre la disponibilidad –suficiente y constante– de agua para el uso humano, las actividades productivas y la generación de energía. La información disponible sugiere que en la actualidad Costa Rica no enfrenta dificultades relacionadas con la carencia de agua, pero sí problemas de gestión, acceso, contaminación y, sobre todo, amenazas significativas para el futuro, por efecto del cambio climático.

Según las estimaciones del Plan Nacional de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (PNGIRH), la oferta hídrica del país es alta. Costa Rica cuenta con 110 km³ anuales de agua, por lo que en promedio cada persona dispondría de 25.571 m³. Este volumen triplica el promedio mundial (7.000 m³) y es incomparable, por ejemplo, con los 190 m³ al año con que deben vivir los habitantes de Yemen, donde la escasez del líquido es motivo de serios conflictos (Ballester, 2013). Aun así, el país enfrenta retos en materia de acceso, pues si bien mantiene altos niveles de cobertura, todavía hay 338.776 personas que no reciben agua de calidad potable (Mora et al., 2014) y también debe resolver los problemas de disponibilidad del recurso para la generación hidroeléctrica en la época seca.

Desde la perspectiva del uso, el volumen de agua concesionado durante el 2013 fue de 0,87 km³. El 74,3% de la proporción extraída provino de fuentes superficiales y el 25,7% de fuentes subterráneas. Con respecto a 2012, estos porcentajes equivalen a un aumento de 13,5% en las primeras y, por ende, una reducción de la misma magnitud en las segundas (Dirección de Agua-Minae, 2014). El 41,2% del líquido se destinó a actividades agrícolas, un 13,7% a agroindustria, un 15,0% a consumo

humano, un 26,0% a industria y el restante 4,1% a comercio y turismo (Dirección de Agua-Minae, 2013).

Según los datos de la Dirección de Agua del Minae, el uso formalmente registrado hasta el 2013 correspondió a 946 concesiones vigentes. Las cuencas de mayor volumen de aprovechamiento fueron las de los ríos Grande de Térraba, Grande de Tárcos, San Carlos y Reventazón-Parismina (cuadro 4.4), mientras que las cuencas con mayor aporte de concesiones subterráneas fueron las de los ríos Grande de Tárcos y Chirripó.

No obstante los esfuerzos que se hacen anualmente para conocer la disponibilidad y el consumo del líquido, y a pesar de que la Dirección de Agua lleva un registro de las concesiones, hay un severo rezago en la información: el último balance hídrico se publicó en 2008, y aunque sus proyecciones están dadas hasta el 2030, la Contraloría General de la República y los entes encargados del mapeo de los cuerpos de agua han insistido en la necesidad de actualizar los datos (CGR, 2014c).

Un estudio de la CGR (2014c) señaló que la oferta hídrica potencial equivale a 113.100 mm³ anuales, aunque a ello se deben restar las pérdidas por contaminación, ineficiencia en el uso y vertidos no controlados, entre otros factores. En cuanto a la demanda, se estima en un 20,7% de ese total. Según el Balance Hídrico Nacional, diez de las 34 cuencas hidrográficas del país presentan déficits al menos tres veces al año, y los casos más críticos son los de las cuencas del lago Arenal, la península de Nicoya y los ríos Tempisque-Bebadero y Grande de Tárcos.

Además, según las cifras del PNGIRH, las extracciones anuales totales para los distintos usuarios son cercanas a 24,5 km³, o sea, un 22% del volumen anual estimado (110 km³). Esa cantidad difiere en gran medida del volumen concesionado, que es de unos 12,3 km³, lo cual indica que probablemente el 50% de los usos del agua se hace de forma ilegal (Astorga y Angulo, 2014). Ante este panorama, se requiere información sobre la capacidad de carga de los acuíferos, a fin de

CUADRO 4.4

Volumen concesionado de agua, según fuente, por cuenca hidrográfica. Diciembre de 2013
(metros cúbicos)

Cuenca hidrográfica	Número de concesiones	Fuentes superficiales	Fuentes subterráneas
Abangares	24	49,4	104,7
Bananito	7	0,0	469,8
Barranca	20	298,0	34,5
Barú	9	229,9	8,0
Bebedero	20	878,8	270,1
Chirripó	30	111,9	2.372,2
Damas y otros	2	1.069,2	0,0
Esquinas	3	458,2	240,9
Frío	2	17,1	15,7
Grande de Tárcos	321	17.452,5	14.122,3
Grande de Térraba	36	35.250,0	3,4
Jesús María	17	31,8	271,3
Madre de Dios	4	0,0	924,6
Moín	3	18.480,0	278,7
Naranjo	1	0,9	0,0
Pacuare	7	506,1	1.103,7
Parrita	36	2.629,9	0,0
Península de Nicoya	72	14,4	1.198,9
Península de Osa	7	1.668,0	19,5
Reventazón-Parismina	111	8.210,9	2.020,8
San Carlos	112	8.453,9	996,9
Sarapiquí	25	925,0	804,4
Savegre	1	15,7	0,0
Tempisque	43	1.081,5	2.092,3
Tortuguero	14	0,0	2.400,0
Tusubre y otros	13	698,1	263,3
Zapote	6	992,1	380,0
Total	946	99.523,3	30.396,0

Fuente: Elaboración propia con datos de Dirección de Agua-Minae, 2014.

CUADRO 4.5

Fuentes de abastecimiento de acueductos, según operador. 2013

Ente operador	Pozos	Nacientes	Fuentes superficiales	Total
AyA	296	215	17	528
Acueductos comunales (2011 a 2013)	694	3.092	222	4.008
Municipalidades	43	343	28	414
ESPH	19	3	9	31
Total	1.052	3.653	276	4.981

Fuente: Mora, 2013.

determinar cuánto tiempo tarda el agua en completar su ciclo y cuál es la capacidad de abastecimiento, disponibilidad y vulnerabilidad de las diversas fuentes (CGR, 2014c).

Acueductos comunales, principal reto en materia de calidad del agua y del servicio

Costa Rica registra un alto nivel de acceso al agua por parte de su población. El suministro por cañería tiene una cobertura del 98,4%, pues aún hay comunidades, principalmente indígenas, que se abastecen del líquido mediante acarreo. En términos de agua de calidad potable la cobertura es el 92,8%. Sin embargo, estos datos generales esconden las significativas diferencias que existen entre los distintos operadores y, en particular, los desafíos que enfrentan los acueductos comunales. En cuanto al origen, en 2013 el 94,5% del agua para consumo humano provino de fuentes subterráneas (cuadro 4.5; Astorga y Angulo, 2014).

Estudios de calidad realizados por el AyA analizaron 2.451 acueductos y determinaron que solo 1.738 (el 70,9%) suministran agua de calidad potable; aquellos que no lo hacen en su mayoría pertenecen a asociaciones comunales (Mora, 2013). En términos de población, el mayor número de personas que reciben agua no potable son usuarias de las asociaciones administradoras de los sistemas de acueductos y alcantarillados comunales (Asada), que operan un 18,1% del total de acueductos que brindan el servicio en esas condiciones (cuadro 4.6). Esta es una de las áreas más frágiles en este campo, a la cual se debe prestar atención, pues las comunidades requieren un servicio sostenible tanto en disponibilidad como en calidad.

Se han documentado serias deficiencias de gestión en 234 acueductos operados por veintiocho municipalidades, que abastecen a 740.000 habitantes y aprovechan 368 fuentes de agua. Solo el 60% tiene concesiones extendidas por la Dirección de Agua del Minae (CGR, 2014b), la mayoría no realiza estudios hidrológicos, balances hídricos, proyecciones sobre el aumento de la población

CUADRO 4.6

Población abastecida de agua no potable, según operador. 2013

Operador	Número de personas	Porcentaje
AyA	30.072	1,4
Municipalidades	30.106	4,6
Asada	222.442	18,1
Viviendas en condominio	15.657	6,5
Viviendas colectivas (cárceles, hospicios, entre otros)	1.351	6,5
Viviendas con pozo y cañería	2.677	6,5
Viviendas con pozo y sin cañería	2.609	6,5
Viviendas con nacientes y sin cañería	18.892	100,0
Otros (lluvia, cisterna, quebradas)	14.970	100,0
Total	338.776	7,2

Fuente: Mora, 2013.

CUADRO 4.7

Operadores comunales y de servicios, según cantidad de servicios. Mayo de 2014

Cantidad de servicios	Cantidad de acueductos	Porcentaje	Total de servicios
De 1 a 50	322	21,5	10.512
De 51 a 100	306	20,5	22.605
De 101 a 150	214	14,3	26.965
De 151 a 300	284	19,0	61.721
De 301 a 500	136	9,1	54.539
De 501 a 999	118	7,9	79.255
Más de 1.000	71	4,7	124.483
Sin dato	44	3,0	0
Total general	1.495	100,0	380.080

Fuente: Astorga y Angulo, 2014, con información de la base de datos de la Subgerencia de Acueductos Comunales del AyA.

y de la demanda, ni estimaciones sobre los probables efectos de la variabilidad climática. Además sus tarifas están desactualizadas. Sin una planificación adecuada, no se avanzará en la calidad del servicio ni en la implementación de acciones que fomenten el uso racional del recurso (Astorga y Angulo, 2014).

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**GESTIÓN DEL RECURSO HÍDRICO
Y SANEAMIENTO,**

véase Astorga y Angulo, 2014, en
www.estadonacion.or.cr

Un sector fundamental en la gestión del agua y que, como se dijo anteriormente, enfrenta grandes retos, es el conformado por los 1.495 acueductos comunales existentes en el país. En 2013 estos operadores prestaron 380.080 servicios, más en zonas rurales (86%) que en la Gran Área Metropolitana (14%). La mayoría son pequeños: un 21,5% brinda entre 1 y 50 servicios, un 20,5% de 51 a 100 y solo el 4,7% más de 1.000 (cuadro 4.7). Esta característica limita la rentabilidad, ya que a menor cantidad de usuarios, menores son los recursos disponibles para dar un servicio que cumpla con

la normativa en esta materia (Astorga y Angulo, 2014).

Uno de los principales desafíos de los acueductos comunales es mejorar la calidad del servicio que prestan. Solo el 72,9% trata y depura las aguas antes de entregarlas a la población. En este aspecto se observa una diferencia importante entre la zona urbana y la rural (82,7% versus 70,3%). Un dato positivo es que cerca del 91% mantiene un control periódico en variables físicas, químicas y microbiológicas (Astorga et al., 2014; Astorga y Angulo, 2014).

En otros temas relacionados con el agua, sigue sin resolverse el incidente por contaminación con arsénico que se presentó en 2009 en comunidades de Guanacaste y la zona norte de Alajuela. El AyA continúa realizando estudios con miras a sustituir las fuentes de agua para consumo humano por otras alternativas y se han introducido nuevas tecnologías para reducir las concentraciones de esa sustancia en las aguas consumidas, mediante la instalación de filtros individuales en las casas de habitación. Pese a estos esfuerzos, el tema sigue pendiente (Astorga y Angulo, 2014).

Por último cabe mencionar que la continuidad en el acceso al agua es un problema que empieza a intensificarse, en especial durante la estación seca. En zonas altas del país ya se han reportado interrupciones en el suministro, que paulatinamente se están trasladando a las zonas medias de las cuencas. Ante esta situación, los operadores recurren a racionamientos o suspensiones totales del servicio, y aunque ofrecen medidas paliativas, como el abastecimiento mediante camiones cisterna, no se cuenta con un plan que garantice soluciones a corto, mediano y largo plazos. Tampoco hay avances en los proyectos de infraestructura que requieren inversión ni en la investigación, la perforación de pozos o la búsqueda de fuentes alternativas (Astorga y Angulo, 2014).

Aguas residuales, décadas de rezago en infraestructura y tecnología

Los logros que –aunque con limitaciones– se reportan en materia de acceso

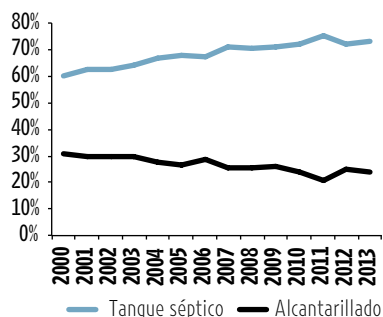
al agua, no han sido acompañados de mejoras en el saneamiento y tratamiento de las aguas residuales. Este es un tema poco debatido en el país, pese a que existen rezagos tan importantes como la falta de reglamentación sobre el sistema más utilizado, el tanque séptico. Con un atraso de treinta años y un monto estimado de 1.400 millones de dólares requeridos para actualizar el sistema sanitario (E: Araya, 2014), las instituciones del sector han venido trabajando en la elaboración de una política pública en esta materia, que al finalizar el 2013 no había sido presentada.

Las necesidades en este ámbito han quedado relegadas: el Programa de Mejoramiento Ambiental de la GAM únicamente ha sustituido redes sanitarias, sin ampliarlas, mientras que el proyecto de saneamiento para los cantones de Heredia, San Rafael y San Isidro tiene un retraso de alrededor de un año en la entrega de diseños y estudios de factibilidad, y en todo el país las plantas y sistemas de tratamiento han seguido operando con oscilaciones en la calidad de sus vertidos (Astorga y Angulo, 2014). De esta manera, si bien se amplió la red sanitaria del sistema operativo del AyA en más de 10.000 servicios, incluyendo comunidades del sur de San José, las aguas residuales siguen descargándose directamente en los ríos Tiribí, Torres, Rivera y María Aguilar, de las cuencas Grande de Tárcoles y Quebradas (E: López, 2014).

Además, en 2013 tanto las plantas del AyA como las de la ESPH siguieron incumpliendo las disposiciones del Reglamento de Vertido y Reúso de Aguas Residuales (decreto 33601-Minae-S)⁶, lo que provoca mayor contaminación de los cursos de agua. Las plantas de AyA fuera de la GAM (sistemas periféricos) no cumplieron con esta reglamentación, salvo en el caso del emisario submarino de Limón (ESPH, 2014; E: Araya, 2014). Al lento desarrollo de proyectos de alcantarillado sanitario se suman la tramitomanía y otros factores de tipo administrativo, como apelaciones, discusiones y recursos, que frenan el avance. Por ejemplo, de las 644 áreas de servidumbre que

GRAFICO 4.5

Población cubierta por tanque séptico y por alcantarillado



Fuente: Mora, 2013.

el AyA requiere para llevar a cabo el Programa Mejoramiento Ambiental en la GAM, en 2013 solo se había logrado expropiar cincuenta, 110 ya habían sido aprobadas y treinta se encontraban en litigio ante el Tribunal Contencioso Administrativo (E: Contreras, 2014).

Mientras el progreso del alcantarillado sanitario es lento, la cobertura de tanques sépticos ha mostrado un leve aumento (gráfico 4.5). Esto se debe a que el desarrollo urbano sigue utilizando este sistema como solución para las aguas residuales. Según el Laboratorio Nacional de Aguas del AyA, el 73% de la población nacional (3.445.594 habitantes) usa tanque séptico, un 24,14% (1.139.151) tiene alcantarillado sanitario, un 2,49% (117.246) emplea letrinas y otra formas de disposición y menos del 1% (15.690) del todo no tiene acceso a saneamiento (Mora et al., 2014). Pese a la urgencia de soluciones en este tema, el país sigue sin hacer cambios significativos.

Por otro lado, una encuesta realizada por la UCR y el PEN confirmó que, pese al impacto que tienen las aguas residuales domésticas sobre el ambiente y la salud pública, el 25% de las Asada que gestionan el servicio en la GAM no aplica ningún tratamiento, y en el resto del país solo el 13% lo hace (Astorga y Angulo, 2014).

El Ministerio de Salud está desarrollando el Programa de Saneamiento Básico para Áreas Rurales, que antes del 2015 busca dotar de sistemas de recolección, tratamiento y disposición

en pequeña escala a comunidades que no los tienen, con una inversión de más de dos millones de dólares (Ballester, 2013). Sin embargo, esta iniciativa tiene problemas, porque menos de la mitad de la población beneficiada ha dado uso efectivo a los sistemas ya construidos y en funcionamiento en catorce comunidades (Astorga y Angulo, 2014). Paralelamente, desde la academia y otros sectores se realizan esfuerzos para potenciar el uso de tecnologías alternativas como complemento o solución para el tratamiento de las aguas residuales domésticas (recuadro 4.3).

Sector agrícola transformó su estructura en los últimos veinte años

El suelo dedicado a actividades agropecuarias es uno de los recursos que Costa Rica ha utilizado sin una planificación integrada de los aspectos sociales, económicos y ambientales. Los datos disponibles indican que, en los últimos veinte años, la estructura productiva agrícola sufrió variaciones en su composición. Al igual que en otros sectores, esto tiene efectos en las fuentes de empleo y en la producción, así como implicaciones ambientales.

La estrategia de apertura comercial adoptada por el país ha buscado la especialización en rubros no tradicionales y de mayor valor agregado, en especial la exportación de frutas tropicales y plantas ornamentales, que generan empleo en el sector secundario (procesamiento, embalaje, transporte, por ejemplo) y los servicios de apoyo (FAO, 2012). Reflejo de esta tendencia ha sido la evolución en el área de producción de los principales cultivos del país en el período 1994-2013 (gráfico 4.6). Por un lado, se registró un descenso de las áreas sembradas de cacao, maíz, frijol y, en menor medida, banana, café y naranja. Por otro lado, se observó un aumento muy significativo en los cultivos de piña, palma africana y, un tanto menos, caña de azúcar y arroz. De acuerdo con los expertos, buena parte de esta dinámica se explica por la reducción del área de producción ganadera (Bach, 2014).

RECUADRO 4.3

Humedales artificiales como opción de saneamiento

La universalización del saneamiento de aguas residuales como solución integrada sigue siendo un reto para Costa Rica. Tal como se ha manifestado en los distintos encuentros de la Conferencia Latinoamericana de Saneamiento (Latinosan), es necesario promover la investigación e implementación de tecnologías de fácil uso y bajo costo, que a la vez sean ecológicamente sostenibles, y aceptadas social y culturalmente por sus usuarios.

El uso de sistemas de tratamiento convencionales, centralizados y muy tecnificados, por lo general implica altos costos de operación y mantenimiento, aspecto que limita su empleo en sitios donde el presupuesto para el saneamiento es limitado. Como alternativa, las tecnologías no convencionales se orientan a mejorar las condiciones de tratamiento de los efluentes, sobre todo en pequeñas comunidades y zonas rurales, o como complemento para el tratamiento de las aguas residuales domésticas. Entre ellas se encuentran

los humedales artificiales, una opción de un costo más accesible para muchos usuarios. El diseño de estos sistemas se basa en la capacidad depuradora de los humedales naturales y reproduce sus propiedades en sistemas controlados, con el fin de remover la carga orgánica y los nutrientes presentes en las aguas residuales.

En Costa Rica se han venido construyendo sistemas de este tipo como alternativa de saneamiento, principalmente para aguas residuales ordinarias. La Asociación Centroamericana para la Economía, la Salud y el Ambiente (Acepasa) ha sido pionera en su promoción, a partir del concepto de “biojardinerías”. Mediante procesos participativos, los proyectos involucran a los usuarios desde la construcción hasta el posterior manejo de los humedales, lo que favorece la apropiación de la tecnología. En total se encuentran en operación 122 sistemas en distintas zonas del país, sin embargo, no se conocen en su totalidad los niveles de depuración alcanzados. El monitoreo de la calidad de las aguas y la continua optimización de

los sistemas requieren apoyo técnico que puede ser brindado por la academia.

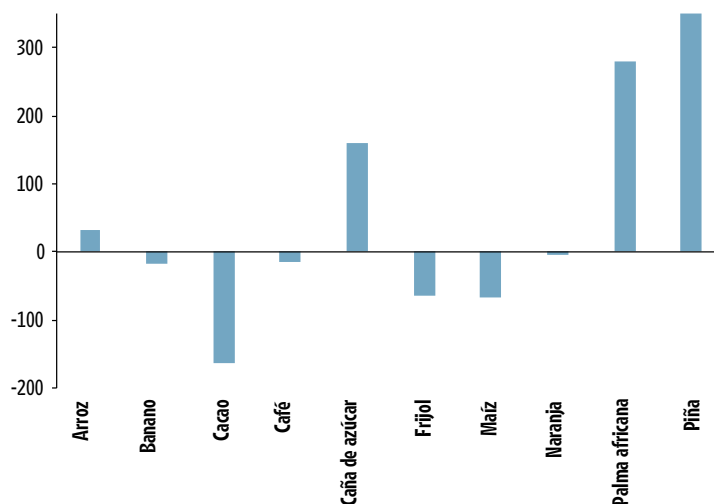
El Laboratorio de Gestión de Desechos de la Escuela de Química y el Laboratorio de Botánica Aplicada de la Escuela de Ciencias Biológicas, ambos de la UNA, desarrollan una investigación sobre los factores que influyen en los procesos físicos, químicos y biológicos que determinan la efectividad del tratamiento de aguas residuales en humedales artificiales. Como parte de sus actividades, en coordinación con Acepesa monitorean sistemáticamente el funcionamiento de algunos de los sistemas instalados en el país (Scholz et al., 2013); además realizan inventarios de las especies vegetales utilizadas, su capacidad de establecimiento y las funciones que cumplen en la remoción de contaminantes, y analizan el comportamiento hidráulico de los sistemas, con el fin de mejorar los diseños y optimizar su operación.

Fuente: Alfaro Chinchilla, 2014.

En este contexto, en poco más de una década (2001-2012) el sector agrícola también transformó sus características económicas y laborales. Casi duplicó sus exportaciones netas de alimentos, al pasar de 1.088 a 2.006 millones de dólares (IICA, 2013) y logró ubicar a Costa Rica entre los países que en los últimos veinte años han mantenido un crecimiento promedio anual mayor al 2% en su productividad agrícola (junto a Estados Unidos, Argentina, República Dominicana, Brasil y Canadá). En el mismo período disminuyó de manera notable el porcentaje de la población rural económicamente activa empleada en la agricultura. La población rural de niños y adolescentes (hasta los 14 años) bajó casi un 10% y la proporción de los mayores de edad subió un 1,3%. En forma paralela se registró un incremento del empleo asalariado, con la consiguiente reducción del empleo por

GRAFICO 4.6

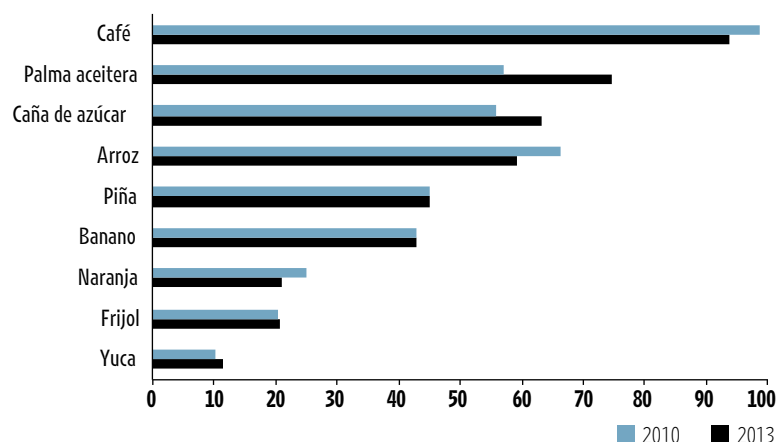
Variación del área de producción de los principales cultivos. 1994-2013
(porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos de Sepsa-MAG, 2001 y 2014.

GRAFICO 4.7

Extensión de los principales cultivos agrícolas (miles de hectáreas)



Fuente: Elaboración propia con datos de Sepsa-MAG, 2014.

RECUADRO 4.4

El surgimiento de la roya

Desde finales de 2012 y durante todo el 2013 niveles deficitarios de precipitación y el "diferencial térmico", entre otros factores, favorecieron la aparición de la roya en el cafeto en toda la región centroamericana. En el caso de Costa Rica, las evaluaciones del Icafé concluyeron que el 65% del área dedicada a este cultivo (aproximadamente 60.000 hectáreas) resultó con afectaciones de leves a moderadas, lo que ocasionó pérdidas cercanas a 94.000 quintales de café en la cosecha 2012-2013, equivalentes a unos dieciséis millones de dólares.

El sector cafetalero es uno de los más importantes dentro del sector agroalimentario costarricense. Está presente en 63 de los 81 cantones del país y agrupa a alrededor de 52.000 productores -hombres y mujeres-, en su gran mayoría pequeños y medianos caficultores. Ante la situación generada por la roya, el Gobierno decla-

ró una emergencia fitosanitaria, lo que permitió la creación de un fideicomiso de 20.000 millones de colones para mitigar el impacto socioeconómico sobre unas 43.000 familias de pequeños productores (81% del total nacional), principalmente de Coto Brus y Pérez Zeledón, que en la cosecha 2011-2012 obtuvieron menos de cincuenta fanegas del grano. El apoyo consistió en la entrega de capital semilla no reembolsable, el financiamiento de programas sociales por medio del IMAS, tanto para las familias como para cubrir otras contingencias agroalimentarias relacionadas con el cultivo, la atención de los cafetales en su primera etapa, la renovación de plantaciones con variedades tolerantes a la enfermedad y el otorgamiento de créditos favorables para la atención o renovación de las plantaciones.

Fuente: Brenes, 2014.

seguido por la palma aceitera, la caña de azúcar, el arroz, la piña, el banano y otros (gráfico 4.7).

Los productos con mayor crecimiento en área cultivada fueron el tiquizque (56,8%), la cebolla (17,9%), la palma aceitera (17,3%) y la caña de azúcar (9,9%; Sepsa-MAG, 2014). En 2013, y por quinto año consecutivo, la superficie sembrada de piña se estimó en 45.000 hectáreas, cifra que una vez más generó dudas, en vista de los aumentos registrados en la producción bruta y el monto exportado. En cambio, el área de producción de granos básicos bajó un 19,1% (20.254 hectáreas), en comparación con el 2012. La mayor variación la sufrió el arroz, con una disminución de 23,2%, seguido por el maíz (-19,9%) y el frijol (-3,8%). También el cultivo de papa perdió un 22,4% (Sepsa-MAG, 2014). La mayor reducción en el cultivo del arroz se dio en la región Atlántica (53%; Conarroz, 2013). Por la relevancia de estos productos en la dieta nacional, la tendencia observada abre una línea de investigación sobre la seguridad alimentaria y las apuestas del país en este campo.

En términos de toneladas métricas producidas sobresalen la caña de azúcar, la piña, el banano y la palma aceitera. La productividad por hectárea del arroz en granza se elevó, de modo que, pese al descenso del área sembrada, la producción del grano se incrementó. El plátano registró un aumento del 25% con respecto al 2012 y se ubicó como décimo cultivo en importancia (Bach, 2014).

Durante el 2013 la reactivación de plagas y enfermedades afectó plantaciones de café, banano, palma aceitera, naranja y chayote, y generó grandes pérdidas económicas. El clima, el aumento del área de cultivo y los atrasos en el registro de nuevos agroquímicos favorecieron esta situación (E: Chacón, 2014). La producción de café cayó un 12% por efecto de la roya, que apareció en alrededor del 60% de los cafetales (recuadro 4.4), aunque paralelamente el precio del grano en la Bolsa de Nueva York subió un 69% a inicios del 2014 (E: Rojas, 2014). En otros cultivos, en particular el de la piña, el

cuenta propia y el grupo de familiares no remunerados (Bach, 2014).

En términos de uso de la tierra, el área agrícola general no muestra cambios significativos. En el 2013 prác-

ticamente no sufrió variaciones con respecto al 2012 y se consolidó en 486.222 hectáreas. Según Sepsa-MAG (2014), el café sigue siendo el cultivo dominante, con una extensión de 93.774 hectáreas,

clima cálido y seco de los últimos años ha permitido obtener buenas cosechas y mayores cantidades de fruta de las plantaciones (Barquero, 2014).

Agroquímicos y emisiones contaminantes, retos urgentes del sector agropecuario

Los cambios en el sector agrícola no han sido acompañados de esfuerzos suficientes para la reducción de impactos ambientales, particularmente en las nuevas áreas de producción. Los avances más significativos se observan en los cultivos y sectores de más larga data.

En este sentido, uno de los problemas centrales ha sido el desconocimiento sobre estos impactos, en especial los asociados al uso de agroquímicos. Recientemente el Servicio Fitosanitario del Estado (SFE) incorporó una nueva fórmula de cálculo a la metodología que utiliza el Sistema de Constancias de Inspección (Sicoin; E: Miranda, 2014). Los datos de esa fuente arrojan, para el 2013, la importación de 7.397.896 kilogramos de ingrediente activo, de los cuales 7.018.342 habrían sido usados en el país, mientras que el resto habría sido formulado y reexportado (cuadro 4.8). Expertos del IRET-UNA han señalado que, en ausencia de cambios significativos en el área sembrada y en las tecnologías de producción,

es difícil que sea real un descenso en la cantidad de plaguicidas por hectárea, aunque se registre un incremento en el volumen exportado (E: Castillo, 2014). Esto refuerza la importancia de mejorar la información sobre el uso de agroquímicos en Costa Rica.

Las hortalizas (papa, brócoli, coliflor, zanahoria), el banano, la piña y la fresa son los cultivos que más consumen este tipo de sustancias (E: Hidalgo, 2014). Además se reporta que en 2013 hubo un repunte en el uso de fungicidas para el control de la sigatoka negra en el banano; el número de aplicaciones por año subió de cincuenta a setenta, debido en parte a que el hongo se ha hecho resistente por aplicación de moléculas obsoletas (E: Arauz, 2014). También las emergencias por cochinilla y escama en el banano han aumentado el uso de insecticidas en bolsa (Bach, 2014). Para paliar el consumo de pesticidas, en 2013 el SFE invirtió cien millones de colones en la compra de insectos que actúan como controladores biológicos. Estos se liberaron en el campo para contrarrestar los daños provocados por *Trips palmi*, una plaga que afecta las plantaciones de zapallo, melón, pepino y sandía. Además, los productores recibieron capacitación por parte del SFE y el MAG (E: Chacón, 2014).

En cuanto a los conflictos socioambientales, desde hace varios años el

aumento significativo del área cultivada de piña ha sido motivo de fuertes disputas. En ediciones anteriores este Informe ha dado seguimiento a los asuntos relacionados con ese tema, algunos de los cuales siguen sin resolverse, como la problemática en las comunidades de El Cairo, Milano, Luisiana y La Francia de Siquirres, donde se documentó la contaminación de las fuentes de agua para consumo humano con residuos de plaguicidas. El recuadro 4.5 repasa la evolución reciente de los tópicos de conflicto en torno a la actividad piñera.

Un sector que muestra esfuerzos importantes para mitigar su impacto ambiental es el ganadero. Medidas como la cría especializada en ganado de carne en fincas grandes, el aumento del sistema de producción de doble propósito y de las zonas con pastos mejorados, la siembra de bancos forrajeros, la reducción del tamaño de los potreros y el mejoramiento genético, han resultado en mayor producción de ganado y leche en áreas menores. Esta evolución está asociada, además, al hecho de que en los últimos años ha disminuido el área total de pastizales, por el avance de los cultivos de piña y caña azúcar (SIDE S.A, 2014).

Aunque solo un 4,2% de las hectáreas de fincas ganaderas opera con sistemas silvopastoriles (Madrigal y Fallas,

CUADRO 4.8

Plaguicidas importados, formulados, exportados y remanentes^{a/}. 2008-2013 (kilogramos de ingrediente activo)

Año	Importación de plaguicida químico formulado	Producto formulado en el país	Exportación de producto formulado	Cantidad remanente
2008	9.099.982	4.430.261	1.426.712	12.103.531
2009	7.360.724	4.464.225	1.398.383	10.426.566
2010	8.434.564	6.154.164	1.769.380	12.819.348
2011	7.548.509	4.268.551	2.730.996	9.086.064
2012	7.655.882	4.720.944	3.543.253	8.833.573
2013	7.397.896	3.040.739	3.420.293	7.018.342

a/ Se refiere al producto formulado que permanece en el país y es utilizado en labores agrícolas.

Fuente: SFE-MAG, 2014.

RECUADRO 4.5

Se mantiene la problemática socioambiental de la actividad piñera

El cultivo de la piña ha destacado por su alto grado de conflictividad, tal como se ha señalado en las últimas ediciones del *Informe Estado de la Nación*. Las principales preocupaciones versan sobre contaminación de aguas superficiales y subterráneas, cambio de uso y erosión de suelos, presencia de la plaga de la mosca *Stomoxys calcitrans*, desvío y sedimentación de ríos, concentración de la propiedad de la tierra, desplazamiento de las familias campesinas, pérdida de la soberanía alimentaria, incumplimiento de derechos laborales y posibles daños en la salud por exposición a agroquímicos (Frenasapp et al., 2013).

Uno de los casos más debatidos ha sido el de las comunidades de El Cairo, Milano, Luisiana y La Francia de Siquirres, donde en 2003 se documentó la contaminación de las fuentes de agua para consumo humano con residuos de plaguicidas utilizados en la actividad piñera. Por ello, desde 2007 el AyA les suministra agua potable mediante camiones cisterna (CGR, 2013a). La Red de Integridad del Agua (WIN, por su sigla en inglés) califica esta situación como lamentable, por el fracaso del Estado para proteger, respetar y garantizar el derecho humano al agua, al permitir que una empresa extranjera contamine el agua y el suelo (Buzzoni, 2014).

Debido a lo anterior, la Sala Constitucional ordenó al Ministerio de Salud coordinar con otras instituciones la aplicación de medidas inmediatas para el saneamiento de los acueductos y desarrollar un Plan de Acción Único (resoluciones 2009-9040, 2009-9041 y 2009-11218). En mayo del 2014, el Laboratorio Nacional de Aguas del AyA recomendó suspender el abastecimiento por camiones cisterna, ya que desde 2012 los laboratorios privados contratados no han encontrado residuos de plaguicidas en las fuentes de agua para consumo humano en las comunidades involucradas. Sin embargo, estudios efectuados por el Laboratorio de Análisis de Residuos de Plaguicidas (Larep) del IRET-UNA, en marzo de 2014, detectaron concentraciones de 2,8 µg/L de bromacil, 0,1 µg/L de triadimefón y otros plaguicidas (oficio IRET-Larep-S14-09-01). Tomar acciones sin tener un criterio unificado sobre la presencia de plaguicidas pone aún en mayor riesgo a la población. Sobre este tema, el Centro de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales (Cedarena) está realizando un estudio de calidad del agua y diseñando un mecanismo de monitoreo en seis acueductos que colindan con plantaciones piñeras en la zona del Caribe (Cedarena, 2013).

Por otra parte, en años recientes los gobiernos locales de Guácimo y de Pococí,

atendiendo al principio precautorio en materia ambiental, decretaron una moratoria a la expansión piñera en esos cantones. No obstante, en 2012 la Cámara Nacional de Productores y Exportadores de Piña (Canapep) presentó sendos recursos de amparo que, al ser declarados con lugar por la Sala Constitucional (resoluciones 2013-2572 y 2013-13939) resultaron en la anulación de los acuerdos municipales.

En busca de puntos de encuentro en torno a este tema, el PNUD, en coordinación con el Gobierno de la República y empresas involucradas en el encadenamiento de este producto a nivel nacional e internacional, impulsó la creación de la "Plataforma Nacional de Producción y Comercio Responsable de Piña en Costa Rica". Sin embargo, la iniciativa ha sido criticada por comunidades, sindicatos y grupos ambientalistas, que se han negado a participar y han cuestionado sus objetivos y el espacio que se brinda a la representación de la sociedad civil, entre otros aspectos (Frenasapp, 2011; Frenasapp et al., 2013; Coecoceiba, 2013).

Fuente: Castro et al., 2014.

2013), en la provincia de Guanacaste 226 productores han adoptado prácticas que incluyen la instalación de biodigestores para manejo de excretas, cercas vivas, infraestructura para producción de abono orgánico, reservorios para agua, módulos para ganadería intensiva, barreras rompevientos, bancos forrajeros, bebederos y sistemas de recolección y aprovechamiento de aguas residuales (MAG, 2013). Se suma a estos avances la certificación obtenida por la lechería del Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (Catie), con base en las normas de la Red de Agricultura Sostenible (Soto, 2014).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE AGRICULTURA Y SOSTENIBILIDAD, véase Bach, 2014, en www.estadonacion.or.cr

También se pueden reportar algunos esfuerzos de los sectores cafetalero y ganadero para reducir sus impactos ambientales por emisiones de gases de efecto invernadero (recuadro 4.6). Cabe recordar que la actividad agropecuaria, en general, es el segundo mayor contribuyente de este tipo de emisiones, con 4.603.900 toneladas métricas (37% del total en el año 2005, fecha del último

inventario disponible). En este sentido destacan el subsector ganadero, con 88.700 toneladas métricas de gases derivados de la fermentación entérica, equivalentes a 2.128.800 toneladas de dióxido de carbono, y las prácticas que utiliza el gremio lechero para estimular el crecimiento de los pastos y lograr una mayor concentración de animales por área, para lo cual realiza aplicaciones anuales de hasta 500 kilogramos de nitrógeno por hectárea (Montenegro, 2013).

Un último tema que ha sido parte de las discusiones sobre el impacto ambiental de la agricultura, y que provocó diversas acciones colectivas durante el

RECUADRO 4.6

Sectores cafetalero y ganadero realizan esfuerzos para reducir sus emisiones

Uno de los mecanismos diseñados por la Convención de Cambio Climático para avanzar en la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) son las “acciones de mitigación apropiadas a nivel nacional” (NAMA, por su sigla en inglés). Se trata de un conjunto de políticas y acciones que emprenden los países como parte de sus compromisos en esta materia, formulando a la vez las fuentes de financiamiento y los métodos de monitoreo y verificación (MRV; DCC-Minae, 2014).

En Costa Rica, tanto el gremio cafetalero como el ganadero han venido realizando esfuerzos para implementar un NAMA,

para lo cual han establecido alianzas entre el sector público, el sector privado y la academia, con miras a generar innovaciones que incrementen la eficiencia y la competitividad de los sistemas productivos.

En el sector cafetalero se creó la “Mesa Café”, como la instancia que se encargará de implementar el NAMA y de propiciar la colaboración interinstitucional e intersectorial (público-privada). Entre las medidas propuestas por este grupo figuran la reducción y uso eficiente de los fertilizantes nitrogenados, el agua y la energía, así como un programa de fomento de sistemas agroforestales. Paralelamente, a manera de proyecto piloto,

se está brindando apoyo a diez beneficios de café para medir su huella de carbono y llevar adelante procesos tendientes a la “carbono-neutralidad” (GIZ, 2014).

En el sector ganadero se trabaja en la construcción de una “Estrategia de desarrollo de una ganadería baja en carbono”. Este esfuerzo está siendo implementado por la Corporación Ganadera (Corfoga) con apoyo del MAG, el IICA, el programa Estrategias de Desarrollo Bajo en Emisiones (LEDS, por su sigla en inglés) del PNUD y la GIZ.

Fuente: Corrales, 2014.

RECUADRO 4.7

Cultivos transgénicos generan inédita campaña a nivel municipal

Más allá del debate sobre la base científica de los argumentos a favor y en contra de los cultivos transgénicos u organismos genéticamente modificados (OGM), entre 1991 y 2013 en Costa Rica se otorgaron 68 permisos para su reproducción y posterior venta en el mercado externo (cuadro 4.9; E: Chacón, 2014). Aunque a la fecha no se han presentado solicitudes de siembra para comercialización interna, su venta y consumo en el país ya se dan, por medio de las importaciones de origen transgénico, especialmente de granos, que realiza el sector agroindustrial. Esto ha generado diversas reacciones, tanto por el otorgamiento de

permisos como por los pocos controles que existen sobre el ingreso de los productos (Pacheco y García, 2014).

Unido a esta situación, se ha dado un fenómeno interesante: organizaciones no gubernamentales realizan una campaña con el objetivo de que los municipios se declaren “territorios libres de transgénicos”. Paraíso de Cartago fue el primer cantón en aceptar la propuesta y a inicios de 2014 eran ya 75 los gobiernos locales (el 92% de los cantones del país) que se habían sumado a la iniciativa, con base en acuerdos de sus respectivos concejos municipales (Pacheco y García, 2014).

Estas decisiones han sido cuestionadas por los sectores empresarial y gubernamental, y se han dado debates sobre el sustento legal de las declaratorias. Pero más allá de eso, se trata de un fenómeno interesante en torno al rol de los municipios en la gestión de temas ambientales y a la participación de la sociedad civil, que valdría la pena estudiar a futuro. En el 2013 se presentó a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley que promueve la moratoria nacional a la liberación y cultivo de organismos vivos modificados.

Fuente: Bach, 2014.

2013, es el de los cultivos transgénicos. Además del debate científico sobre los posibles efectos –negativos o positivos– de este tipo de productos, en los últimos años se suscitó un fenómeno particular: un movimiento social que impulsó la declaratoria de “territorios libres de transgénicos” en los cantones del país y que ahora se suma a cierta incertidumbre sobre el marco legal que rige en esta materia (recuadro 4.7).

Esfuerzos en conservación y biodiversidad no garantizan sostenibilidad

Como parte de la valoración sobre el estado y uso de los recursos naturales, este capítulo analiza los resultados en la preservación de los ecosistemas y la biodiversidad. La gestión en esta materia constituye la mayor fortaleza ambiental del país por su amplia base de territorio protegido y sus esfuerzos de conservación.

No obstante, persisten los desafíos de la eficiencia en la acción institucional, tanto dentro como fuera de las áreas protegidas (aspecto que se examina en detalle en la última parte de este capítulo). La información del 2013 permite identificar características, amenazas y situaciones particulares que llaman la atención sobre importantes vulnerabilidades del sistema de protección, y da cuenta de los avances en el conocimiento de la biodiversidad.

CUADRO 4.9

Área de cultivos transgénicos en Costa Rica, por tipo de cultivo. 1994-2013
(hectáreas)

Período	Tipo de cultivo								Total
	Algodón	Soya	Maíz	Tiquizque	Plátano	Arroz	Banano	Piña	
1994-1995		25,6							25,6
1995-1996		223,0	0,1						223,1
1996-1997	3,6	56,4							60,0
1997-1998	2,9	158,1					1,0		162,0
1998-1999	96,3	69,6	1,5	0,1					167,5
1999-2000	99,2	12,1	1,6						112,9
2000-2001	102,4	7,2	2,1						111,7
2001-2002	277,0	22,1							299,1
2002-2003	567,0	17,0					0,8		584,8
2003-2004	609,0	17,2			0,2	0,5	0,8		627,7
2004-2005	1.412,3	30,5			0,1	0,5	0,5		1.443,9
2005-2006	951,9	15,9			0,0	0,6	0,5	1,0	969,9
2006-2007	1.202,5	81,5					4,5	0,7	1.289,2
2007-2008	1.694,5	1,9					1,5	1,0	1.698,9
2008-2009	1.667,6	25,0					4,5	0,7	1.697,8
2009-2010	320,8	87,6					1,0	3,2	412,6
2010-2011	394,3	44,6					1,0	3,2	443,1
2011-2012	281,1	2,5					1,0	5,2	289,8
2012-2013	237,0	0,7			1,0			17,1	255,8

Fuente: Pacheco y García, 2014.

Un primer dato positivo es el cambio observado en los últimos años en el sistema de áreas silvestres protegidas (ASP), especialmente en las áreas marinas, que tuvieron un incremento del 188% entre 2009 y 2013 (gráfico 4.8). Además aumentó el número de corredores biológicos: hasta el 2013 se registraban 37, con un total aproximado de 1.910.327 hectáreas, equivalentes a un 37,3% del territorio nacional. De ellos, veintiuno tienen sus consejos locales establecidos y funcionando, lo que ha generado beneficios económicos para las comunidades vecinas (Sinac-Minae, 2013b).

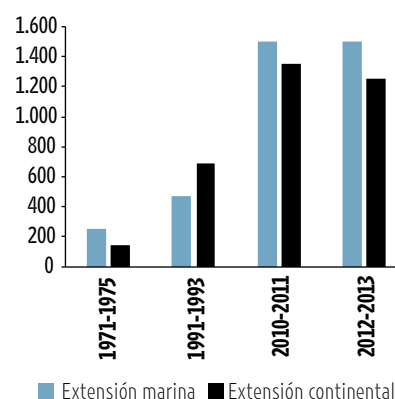
Sin embargo, al mismo tiempo se presentaron dos situaciones inéditas en el área bajo resguardo. En primer lugar, según información presentada por Gutiérrez (2014), la extensión del territorio continental protegido es menor que la reportada anteriormente; en vez de las 165 ASP registradas en 2012 (1.354.488 hectáreas), en 2014 se contabilizan 164 (1.251.371 hectáreas).

Esto significaría que la superficie protegida no representa un 26,5%, sino un 24,5% del territorio continental. Al cierre de edición de este Informe no se habían oficializado estas cifras, pero a futuro será importante profundizar en las razones del cambio observado. Preliminarmente, autoridades del Sinac estiman que esta no sería una reducción real del área protegida, sino el resultado de una combinación de factores: un ajuste en la metodología del Sistema de Información para el Control y Aprovechamiento Forestal, una revisión de los límites de las ASP, la exclusión de los manglares de esta categoría y el retiro de algunas propiedades privadas del sistema (refugios privados; E: Asch, 2014).

El segundo hecho inédito es que, por primera vez, la extensión de un área protegida específica fue reducida por vía legal. A inicios de 2014, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley de Reconocimiento de los Derechos de los Habitantes del Caribe Sur (n° 9223),

GRAFICO 4.8

Evolución de la extensión de las áreas silvestres protegidas
(miles de hectáreas)



Fuente: Elaboración propia con datos de Sinac-Minae para el período 2003-2011; FMAM, 2005; Corrales, 2010 y Vargas, 2011.

que modifica los límites⁷ del Refugio de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo y cede parte de su territorio a comunidades radicadas en la zona. Esta decisión se da en el marco de un conflicto de larga data por la ocupación de terrenos dentro del Refugio.

Los hechos comentados no necesariamente significan un retroceso en el sistema, pero llaman la atención como acontecimientos nuevos en un marco de altas presiones en torno al uso y delimitación de las ASP, que ha sido reportado por este capítulo en ediciones anteriores.

Este tipo de conflictos ha ido ganando relevancia en la agenda nacional, tanto por la presencia de población en áreas bajo resguardo, como por la percepción que se tiene del impacto social y económico de la protección. En 2013 el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan) publicó los resultados de un estudio que sobrepuso los datos del índice de desarrollo social (IDS) y las ASP (Mideplan, 2013). Los resultados muestran una coincidencia geográfica entre los territorios sometidos a algún régimen de protección y los distritos clasificados en los quintiles más bajos del IDS. Esta relación es más notoria en las regiones Brunca y Huetar Caribe, donde se encuentra la mayoría de los territorios indígenas. En la región Central también se observa que parte de las áreas protegidas se localiza en zonas periféricas de bajo desarrollo social (quintiles I y II), con la excepción de algunos distritos de los cantones de Mora y Escazú que se ubican en la categoría de alto desarrollo social (quintiles IV y V).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
CONSERVACIÓN Y BIODIVERSIDAD,
véase Obando, 2014, en
www.estadonacion.or.cr

El mismo estudio señala que es necesario explorar con mayor profundidad las causas de esta convergencia. Sin embargo se acepta que, en apariencia, los ingresos generados por las áreas silvestres, en especial los parques nacionales, no han propiciado polos

de desarrollo o mejorado la condición socioeconómica de las personas que habitan los territorios periféricos o áreas de influencia (Mideplan, 2013). La comprobación de esta hipótesis es un reto de investigación a futuro.

Desde otro ángulo, un análisis sobre las ASP y la incidencia de la pobreza (Andam et al., 2010) no encontró evidencia de que el sistema haya aumentado la pobreza promedio en las comunidades vecinas, sino lo contrario. Por su parte, una investigación enfocada en el ecoturismo determinó que el impacto de esa actividad representa una mejora del 16% en la calidad de vida de los habitantes de zonas cercanas a parques y áreas protegidas (Arce, 2014). Otro estudio, reseñado en una entrega anterior de este capítulo, estimó que en 2009 las ASP generaron 778.148 millones de colones; el 70,2% provino del turismo y un 26,4% de la generación hidroeléctrica (Cinpe-UNA, 2010).

Vistos en su conjunto, los ecosistemas enfrentan grandes amenazas, dentro y fuera del sistema de áreas protegidas. Un informe de la Conagebio-Minae (2014) revela que, pese a la amplia cobertura forestal que exhibe Costa Rica, el paisaje presenta fragmentación, pocos bloques con alta integridad y grandes presiones “antropogénicas”. En este sentido sobresalen los bosques nubosos, que muestran una alteración de baja a moderada, con cerca de un 22% de su territorio aún desprotegido y vulnerable por tala ilegal, erosión, incendios, deslizamientos y fragmentación por el desarrollo urbano y de infraestructura.

Asimismo, los ecosistemas de aguas continentales se mantienen en estado crítico y el país sigue sin evaluar su situación. Esto es especialmente cierto en el caso de los humedales, que abarcan un 26% del territorio nacional (incluyendo un 17% de territorio marino) y muestran altos grados de contaminación por tratamiento inadecuado de aguas residuales, desechos y plaguicidas. Además son objeto de fuertes presiones por la demanda de tierra (urbanización y agricultura) y el desarrollo de proyectos de generación hidroeléctrica, que resultan en

cambios de temperatura, corrientes y oxigenación, que perturban las especies acuáticas (Conagebio-Minae, 2014). En general, los ecosistemas marino-costeros son vulnerables por la destrucción de hábitats a nivel costero, la sobreexplotación pesquera, la limitada disponibilidad de recursos y la escasa presencia institucional para su gestión (Obando, 2014).

Las zonas metropolitanas no escapan a ciertas amenazas relacionadas con la pérdida de áreas verdes en y cerca de las ciudades. En el Área de Conservación Cordillera Volcánica Central, donde se ubica el 56% de la población nacional, el principal problema es la expansión urbana, sobre todo en áreas definidas como zonas protectoras y reservas forestales. En esos lugares prevalece la tenencia mixta de la tierra, pero predominan la propiedad privada y los corredores biológicos; en consecuencia, se registra pérdida de cobertura arbórea e interrupción de la conectividad entre las ASP que se encuentran en los alrededores de la GAM (Obando, 2014). Unido a lo anterior, el cambio de uso del suelo y el crecimiento urbano en la provincia de Heredia ponen en peligro la agrobiodiversidad (Conagebio-Minae, 2014). A todo esto se suma el efecto del desarrollo de infraestructura vial, que provoca un aumento en los accidentes de tránsito que resultan en atropello y muerte de vida silvestre (recuadro 4.8).

Fuera de la GAM, los ecosistemas de algunas áreas de conservación sufrieron el impacto de incendios forestales, principalmente en Guanacaste, Tempisque, Arenal-Tempisque y Pacífico Central, a las cuales correspondió el 96% de las hectáreas consumidas por el fuego en 2013. A nivel nacional se registró un incremento del 61% con respecto al año anterior y la superficie que resultó dañada dentro de ASP pasó de 1.975 hectáreas en 2011, a 4.017 en 2013 (Sinac-Minae, 2014a). Dentro de las ASP el área afectada creció entre 2005 y 2008, disminuyó en 2009, y luego volvió a presentar una tendencia expansiva que aún persistía en 2013 (gráfico 4.9). En cuanto al tipo de vegetación afectada, el Sinac-Minae (2014b)

RECUADRO 4.8

Algunos pasos hacia carreteras amigables con la vida silvestre

Desde 1996 en el país se realizan estudios sobre la llamada “ecología de caminos”, para medir el impacto de la red vial en la vida silvestre. La construcción de carreteras genera contaminación de ríos, fragmentación de bosques y la muerte de especies en peligro de extinción, en especial osos hormigueros, zorros pelones, mapaches, pizotes y armadillos.

El Centro de Rescate Las Pumas, la organización Panthera, el Icomvis de la UNA, la UNED y Sinac que conforman el Comité Científico de la Comisión Vías y Vida Silvestre, han venido realizando investiga-

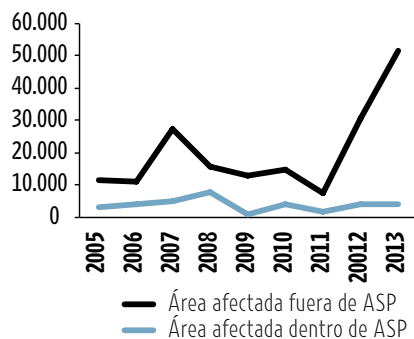
ciones que identifican los Cruces de la Vida Silvestre en proyectos viales para que, basadas en esto, se implementen medidas que armonicen la relación entre la creciente red vial y la riqueza en biodiversidad, entre ellas la construcción de infraestructura (alcantarillas y pasos aéreos) para el paso seguro de los animales, la instalación de reductores de velocidad y la rotulación de vías.

Por otra parte, desde 2012 el Comité ha recopilado experiencias nacionales e internacionales en ecología de caminos, para crear una herramienta que pueda ser utilizada por los desarrolladores en la construcción de

carreteras amigables con la vida silvestre. Además ha identificado las zonas en las que es urgente medir el impacto vial, con base en el Plan de Transportes 2010-2035 y la ubicación de las rutas con respecto a áreas ambientalmente frágiles. Estas son: Ruta 1 en el sector del Corredor Biológico Paso del Mono Aullador, Ruta 2 en el sector del Parque Nacional Los Quetzales, Ruta 18 en el sector Limonal-Nicoya y la Ruta 32 en el sector de Parque Nacional Braulio Carrillo y el cruce de Río Frío-Moín.

Fuente: Araya Gamboa, 2014.

GRAFICO 4.9

Área afectada por incendios forestales dentro y fuera de ASP
(hectáreas)


Fuente: Sinac-Minae, 2014a.

reporta que más de 1.764 hectáreas de sabanas arboladas fueron consumidas por el fuego, así como 1.460 de vegetación de humedal, 916 de bosque secundario, 667 de pastos arbolados y 372 de tacotales. Entre las causas sobresalen los factores humanos, el cambio de uso del suelo, las quemadas de pasto y agropecuarias, el vandalismo y la caza ilegal.

En el campo del conocimiento, la información para el análisis y la gestión de la biodiversidad muestra mejoras constantes hace ya varios años. En 2013 se describieron 179 especies, con lo cual el número de especies descritas en el

CUADRO 4.10

Estado del conocimiento de la biodiversidad. 2011-2013

	2011	2012	2013
Número total de especies registradas ^{a/}	90.799	90.919	94.778
Número de nuevas especies descritas	78	120	179
Total de especies amenazadas ^{b/}	2.686	2.883	2.995

a/ Según el Inventario Nacional de Biodiversidad del INBio.

b/ Según la “Lista Roja” de la UICN.

Fuente: Elaboración propia con datos del INBio y la UICN.

ámbito terrestre llegó a 94.778 (cuadro 4.10). Llama la atención que, junto al aumento en el registro, también crece de manera sostenida la cantidad de especies amenazadas. Por ello resulta clave la gestión del sector institucional encargado de la biodiversidad, aspecto que se analiza en la última sección de este capítulo.

En lo que concierne al muestreo de colecciones patrimoniales, durante más de veinticinco años el INBio realizó importantes esfuerzos por inventariar los grupos de plantas, hongos, insectos y arácnidos existentes en el país. Sin embargo, en la actualidad ese Instituto atraviesa una difícil situación financiera, por lo que sus colecciones serán trasladadas al Museo Nacional, pese a que también esa institución enfrenta

limitaciones para asumir tal responsabilidad (recuadro 4.9).

Numerosas entidades también hacen notables aportes al conocimiento de la riqueza biológica del país. Durante décadas las universidades públicas han desarrollado investigaciones en sus institutos y escuelas, y en forma paralela se han instalado diversos centros de enseñanza y estudio, nacionales e internacionales, como el Centro Científico Tropical, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (Catie), la Universidad Earth, la Organización para Estudios Tropicales (OET), el Center for Environment and Peace Conservation International y el Centro Internacional de Políticas Económicas

RECUADRO 4.9

Colecciones biológicas del INBio son asumidas por el Estado

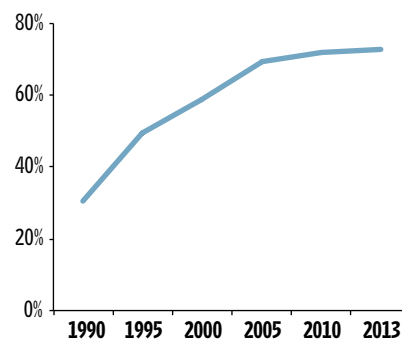
Durante veinticinco años el Instituto Nacional de Biodiversidad (INBio) tuvo entre sus tareas alimentar el Inventario Nacional de Biodiversidad. Las colecciones de plantas, hongos, insectos y arácnidos reunidas con ese propósito son el resultado de un muestreo que abarca gran parte del país (gráfico 4.10). Esta es una de las áreas de cooperación que han desarrollado el Instituto y el Sinac, en el marco de diversos acuerdos.

No obstante, en años recientes disminuyeron de manera sensible los flujos de cooperación internacional que recibe el INBio, lo que derivó en una difícil situación financiera y, finalmente, en la necesidad de trasladar las colecciones a otra institución. Después de explorar posibilidades con el Minae, el MAG, la UCR y el Museo Nacional,

se determinó que es a este último a quien compete velar por las colecciones patrimoniales del país. Por tanto, en agosto de 2013 se iniciaron las conversaciones formales para su traslado. Sin embargo, el Museo enfrenta sus propias limitaciones económicas y de espacio, tanto para ubicar como para dar mantenimiento a las colecciones, razón por la cual se optó por solicitar apoyo a otras dependencias del Estado. Para ello, a principios de 2014 se elaboró una propuesta de decreto que autoriza a los ministerios de Ambiente, Cultura, Agricultura, y Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones a colaborar en el resguardo del conocimiento científico sobre la biodiversidad nacional.

Fuente: García, 2014.

GRÁFICO 4.10

Territorio abarcado por los puntos de muestreo del Inventario Nacional de Biodiversidad

Fuente: García, 2014.

para el Desarrollo Sostenible, entre muchos otros. Algunas iniciativas son de larga data, y han generado un importante acervo de información sobre la biodiversidad nacional, como es el caso de la OET (recuadro 4.10).

RECUADRO 4.10

OET: cincuenta años de investigación y educación en los trópicos

A finales de la década de los cincuenta, varias universidades y centros de investigación de los Estados Unidos exploraban posibles sitios donde efectuar sus investigaciones sobre los ecosistemas tropicales, hasta entonces prácticamente desconocidos. En marzo de 1963, un grupo integrado por la UCR y las universidades de Harvard, Michigan, Miami, Florida, Sur de California y Washington decidió crear el consorcio de la Organización para Estudios Tropicales (OET), con la misión de “promover la educación, la investigación y la conservación del trópico”. A principios de los años setenta la Organización tenía ya veinticinco miembros y medio siglo después cuenta con la afiliación de más de cincuenta universidades y centros de investigación de cuatro continentes. En el ámbito nacional se han sumado la UNA, el TEC, la UNED y el Museo Nacional.

El modelo de educación de la OET consiste en impartir cursos de campo basados en la investigación, la práctica y la exposición a ecosistemas contrastantes, con una alta rotación de profesores visitantes. Todos los años las estaciones biológicas de la

Organización reciben alrededor de 75 grupos de profesores y estudiantes de universidades y colegios de Costa Rica y Estados Unidos, y brindan a los aproximadamente 5.000 jóvenes que los integran la oportunidad de aprender de primera mano sobre los ecosistemas locales y la investigación que se realiza en ellos.

Otro aporte de la OET es poner valiosa información al servicio de la comunidad científica nacional e internacional, en forma gratuita. Con ese propósito creó y mantiene actualizada la Bibliografía Nacional en Biología Tropical (Binabitrop), que consta de cerca de 40.000 referencias y publicaciones sobre biología y ambiente en Costa Rica. Además cuenta con bases de datos científicos sobre la flora existente en las estaciones biológicas, y tiene en operación cuatro estaciones meteorológicas que reportan las condiciones climáticas cada treinta minutos. También ayudó a desarrollar y fomenta el ecoturismo; sus estaciones reciben anualmente más de 15.000 turistas amantes de la naturaleza.

Fuente: Babbar y Lossos, 2014.

Se consolida recuperación de la cobertura forestal

En el contexto de la llamada “agenda verde”, uno de los aspectos en los que el país ha logrado mayores avances es la recuperación de cobertura forestal. Según distintos reportes y metodologías, esta tendencia, notoria desde los años noventa del siglo XX, se ha consolidado: la cobertura pasó de 40,3% en 1996 (con imágenes Landsat T.M; Calvo et al., 1999) a 46,3% en 2000 (EOSL et al., 2002), 51,4% en 2005 (con imágenes Landsat; Universidad de Alberta y TEC, 2006) y 52,3% en 2010 (con imágenes Spot; Fonafifo, 2012). Según el más reciente estudio del Sinac-Minae y Fonafifo (2014), realizado a partir de imágenes Rapid Eye, en 2013 la cobertura boscosa era de 52,4%. Si bien las tecnologías utilizadas no permiten comparar las diversas estimaciones, sí hay coincidencia en que una importante porción del territorio –más de la mitad– está bajo alguna modalidad de cobertura forestal, y que esta se ha recuperado en las dos últimas décadas.

En 2014 el Sinac-Minae, con el apoyo de Fonafifo y la Estrategia Nacional

REDD+, presentó el *Inventario Nacional Forestal 2012-2013* y el primer mapa de los tipos de bosque en Costa Rica⁸ (mapa 4.1). Este último no solo permite ubicar y dimensionar geográficamente las áreas boscosas, sino que es un instrumento para la toma de decisiones informadas sobre el ordenamiento de las tierras forestales. Como complemento del citado Inventario, muestra la estructura y estado de los bosques en términos de especies, existencias, volúmenes de madera, manejo sostenible de los recursos y los cambios que se producen en el uso del suelo (Sinac-Minae y Fonafifo, 2014). Se identificaron ocho tipos de cobertura, así como otras categorías de uso clasificadas como “no bosque”.

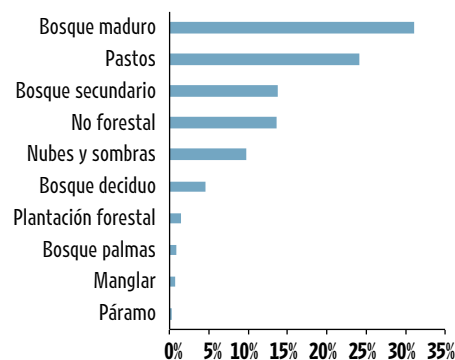
El principal resultado de este nuevo mapeo es, como se mencionó, la

estimación de una cobertura forestal equivalente al 52,4% de la superficie del país. La mayor proporción corresponde al bosque maduro: más de un millón de hectáreas, lo que representa un 31% del territorio nacional. El bosque secundario abarca el 13,7% del total (702.366 hectáreas) y un 13,6% se clasifica como área no forestal. El estudio comprobó que el incremento de la cobertura se debe, principalmente, a la recuperación de bosques secundarios (gráfico 4.11), que se están estableciendo de manera natural (por ejemplo en algunas zonas de Guanacaste antes dedicadas a la ganadería), así como a la prohibición del cambio de uso del suelo contemplada en la Ley Forestal, n° 7575, de 1996 (Chavarría, 2014).

El *Inventario Nacional Forestal* también permite conocer las coberturas

GRAFICO 4.11

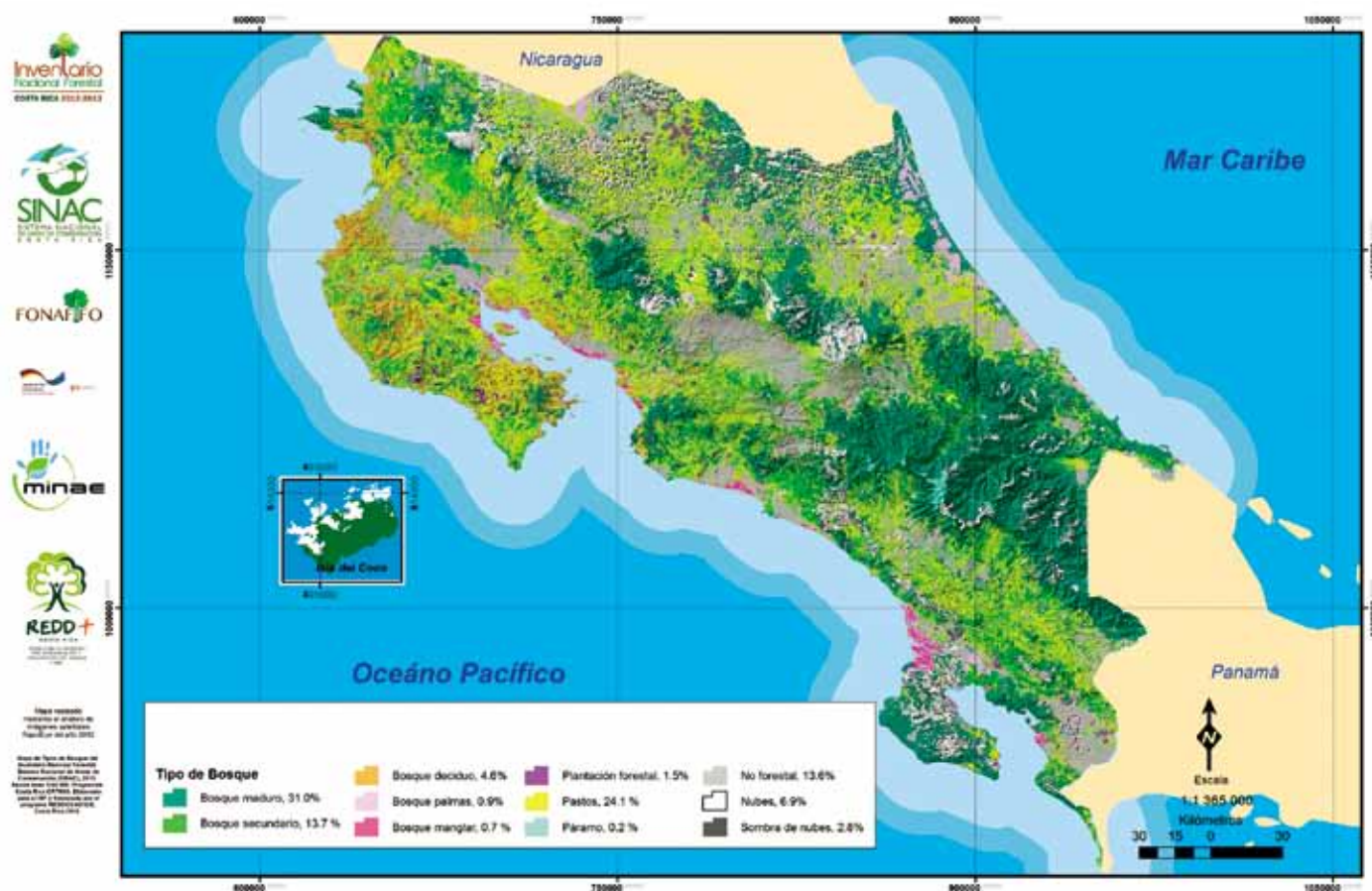
Territorio según tipo de bosque y otras coberturas de suelo. 2013



Fuente: Sinac-Minae y Fonafifo, 2014.

MAPA 4.1

Tipos de bosque, según el *Inventario Nacional Forestal 2012-2013*



Fuente: Sinac-Minae y Fonafifo, 2014.

a nivel cantonal, lo cual resulta útil para alimentar la toma de decisiones en materia de ordenamiento territorial y, a futuro, para cruzar esa información con diversos indicadores sociales y económicos e identificar desafíos particulares para los municipios. Como un primer acercamiento, se elaboró un mapa básico (mapa 4.2) en el cual se puede observar, que mientras el país en su conjunto tiene una cobertura del 52,4%, la situación en el plano cantonal es muy variable. Solo un municipio, Talamanca, tiene más del 80% de su territorio cubierto de bosque, y ocho están en el rango de entre 60% y 80%.

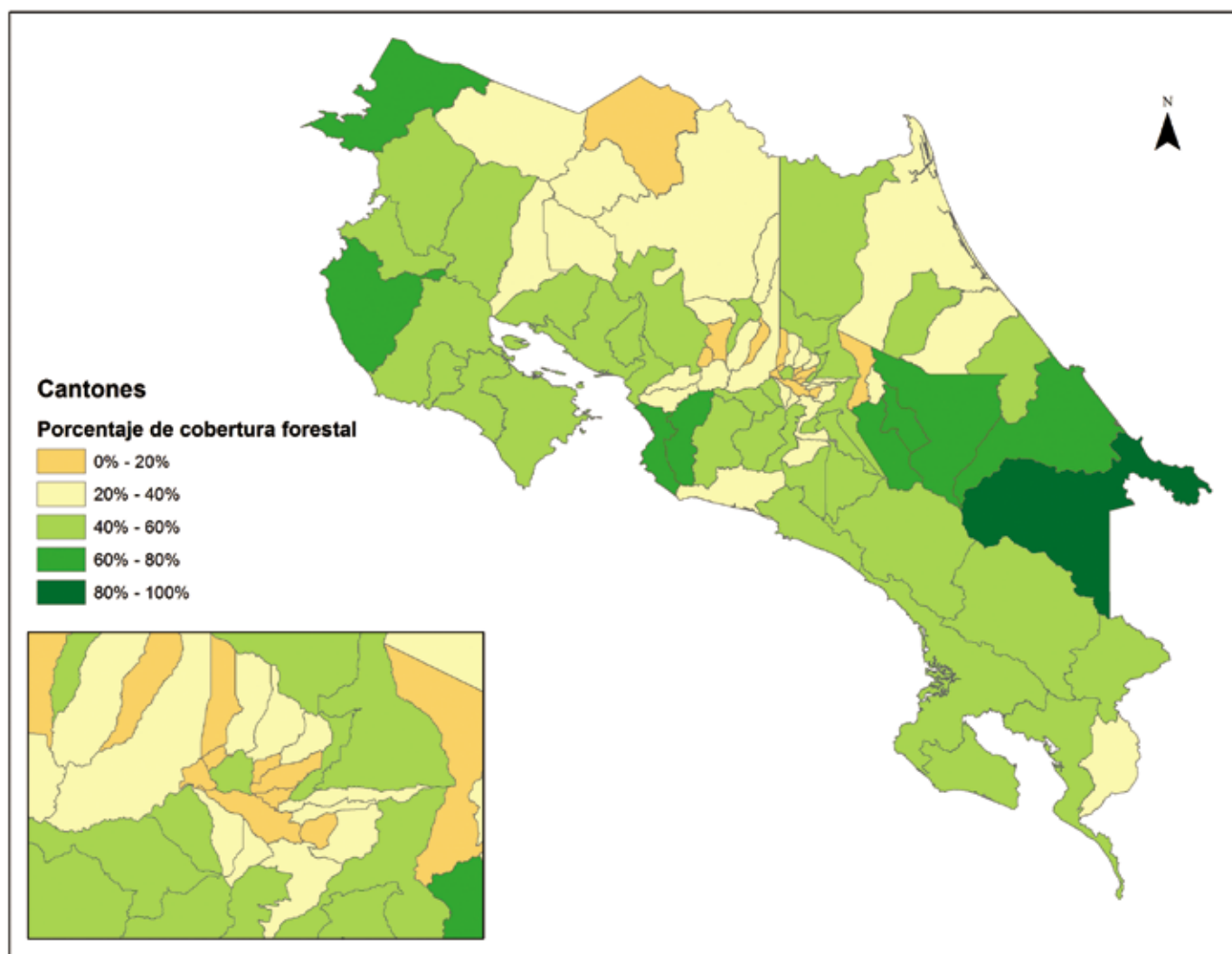
Un grupo de 32 cantones ronda el promedio (entre 40% y 60%), pero cuarenta (prácticamente la mitad del total) tienen coberturas menores al 40%. Con las proporciones más bajas sobresalen San José (6,7%), Palmares (5%) y San Pablo de Heredia (2,3%).

Cabe mencionar que algunos estudios internacionales han generado datos sobre la deforestación en el país, de modo que las buenas noticias sobre la recuperación no deben llevar a descuidar las fuentes de ese problema que aún existen. Una investigación de alcance mundial realizada por la Universidad de Maryland, Estados Unidos, encontró

que entre 2000 y 2012 el planeta perdió 2,3 millones de kilómetros cuadrados de bosque. En los trópicos las pérdidas ascienden a 2.101 kilómetros cuadrados por año, mientras que los bosques boreales presentan altas tasas de deforestación por efecto de los incendios (Hansen et al., 2013). En cuanto a Costa Rica, de acuerdo con el mapa satelital incluido en el mismo estudio las áreas más afectadas son la zona norte, la península de Nicoya y parte de la zona sur. Según los expertos, entre las razones que explican este cambio están el auge de las plantaciones piñeras y el desarrollo inmobiliario (E: Álvarez, 2014).

MAPA 4.2

Cobertura forestal por cantones. 2013



Fuente: Murillo, 2014, con datos de Sinac-Minae y Fonafifo, 2014.

Actividades productivas presionan logros forestales

La recuperación de la cobertura forestal y, sobre todo su sostenibilidad, están sometidas a múltiples amenazas, entre ellas la falta de protección formal en algunas zonas recuperadas, las presiones para cambiar el uso del suelo y dedicarlo a actividades productivas y la incertidumbre sobre la capacidad de los esquemas de apoyo financiero para competir con esas presiones y mantenerse en el futuro.

Uno de estos esquemas es el programa de pago por servicios ambientales (PSA). En el período 1997-2013, Fonafifo otorgó una creciente cantidad anual de contratos de PSA (gráfico 4.12) que abarcaron 1.001.132 hectáreas (un 19,6% de la superficie total del país) en las diferentes modalidades: 898.156 en protección de bosques⁹, 60.515 en reforestación¹⁰, 29.190 en manejo de bosques¹¹, 12.779 en regeneración natural con potencial productivo¹² y 1.248 en plantaciones establecidas¹³ (Fonafifo, 2014a). Asimismo, el número de árboles asignados en sistemas agroforestales (SAF) tuvo un comportamiento por lo general creciente entre 2003-2013 (Hernández et al., 2014). En 2013 los

esfuerzos en estos ámbitos representaron una inversión de 16.874 millones de colones. En ese año el área cubierta sufrió una disminución de 1,6% con respecto al 2012 (Fonafifo, 2014a). Esto se debió a una caída de 5,9% en los recursos destinados al PSA provenientes de Presupuesto Ordinario de la República, ocasionada a su vez por una baja en el consumo de combustibles y, por ende, en la recaudación del impuesto sobre esos productos. Sin embargo, también se registró un incremento significativo en otras fuentes de financiamiento, como el proyecto Ecomercados, la CNFL y los certificados de servicios ambientales (CSA; Hernández et al., 2014).

La falta de recursos económicos ha sido señalada como un obstáculo para el adecuado control y seguimiento de las estrategias de conservación, lo que aumenta la vulnerabilidad de los territorios y recursos forestales y pone en riesgo su sostenibilidad (E: Zúñiga Garita, 2014). En el caso del PSA hay además una problemática relacionada con la tenencia de la tierra y el estado legal de las propiedades que se pretende incorporar al sistema, pues en algunos casos no cumplen con los requisitos

establecidos por el Fonafifo para ese propósito (E: Sánchez, Guillén y Navarrete, 2014).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **RECURSOS FORESTALES**, véase Hernández et al., 2014, en www.estadonacion.or.cr

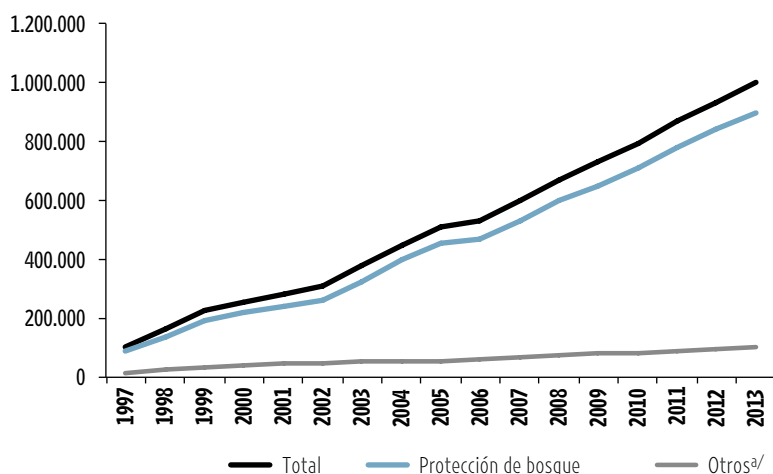
Pese a los avances del PSA en la protección de bosques, en otros campos de la política forestal hay presión de las actividades productivas sobre los recursos. Es el caso, por ejemplo, de la no reposición de las plantaciones establecidas en los años noventa, las cuales han sido cosechadas y sustituidas por otros usos agropecuarios (tubérculos, piña y palma africana, principalmente) o proyectos inmobiliarios (ONF y CCF, 2014). De hecho, la extensión de las plantaciones forestales que gozan de incentivos pasó de 10.000 hectáreas en 1996, a 3.000 en 2013 (gráfico 4.13).

En esta materia, la tendencia de los últimos años ha sido el establecimiento de plantaciones a una tasa promedio de 3.500 hectáreas por año, pese a que el Estado ofrece recursos para reforestar hasta 7.000 hectáreas (Fonafifo, 2014b). Ante esta situación, la Oficina Nacional Forestal (ONF) ha planteado varias propuestas para posicionar el abastecimiento sostenible de madera como una actividad atractiva el desarrollo de nuevos mecanismos de financiamiento, el aumento en el consumo per cápita de madera y el uso de ésta en sustitución de productos con mayor huella de carbono. Esto último requeriría, entre otras cosas, la creación de incentivos para la construcción de viviendas con madera (ONF y CCF, 2014).

Propiamente en los bosques, la obtención de madera mediante la modalidad de manejo forestal se ha vuelto limitada y son pocas las áreas donde se realiza (E: Camacho, 2014). En 2012 se autorizaron planes de ese tipo en cinco de las once áreas de conservación del país. Sin embargo, en 2013 la cifra se redujo a tres, lo que sugiere una tendencia a la protección que no apoya el manejo forestal como alternativa. La ONF ha defendido esta modalidad y ha

GRAFICO 4.12

Evolución del área total bajo PSA (hectáreas)

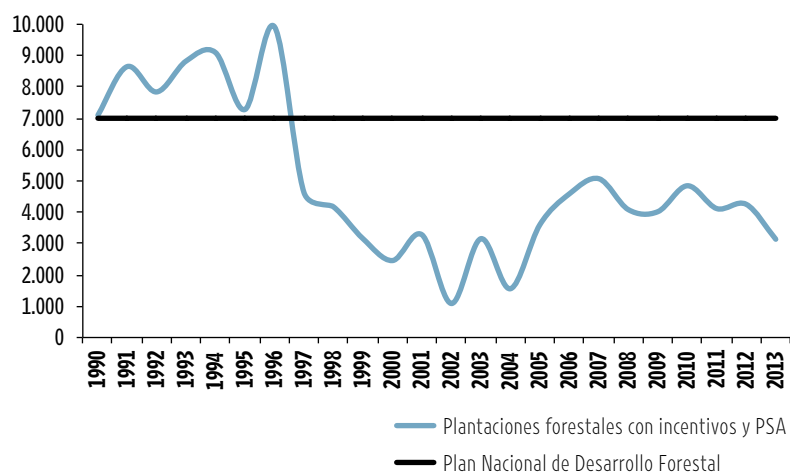


a/ Reforestación, manejo de bosque, plantaciones establecidas y regeneración natural. En 2006 y 2007 se separaron las modalidades de reforestación y regeneración natural.

Fuente: Fonafifo, 2014a, con datos del Departamento de Gestión de Servicios Ambientales.

GRAFICO 4.13

Plantaciones forestales con incentivo y PSA^{a/} (hectáreas)



a/ No incluye los árboles de sistemas agroforestales (SAF).

Fuente: ONF y CCF, 2014, con datos de Fonafifo.

promovido su reactivación, mientras que el sector ambientalista ha externado críticas en torno a ella, tal como ha reportado este Informe en ediciones anteriores.

Por último, como se mencionó en párrafos anteriores, el incremento en la cobertura forestal del país se debe, en gran medida, a la recuperación natural de bosques secundarios, hecho que evidencia el repliegue de algunas actividades productivas (Chavarría, 2014). En 1992 el área de pasturas dedicadas a la ganadería –tanto de carne como de leche– fue de 1.533.120 hectáreas. Para el 2013 se reportó una disminución del 20%, a 1.231.000 hectáreas aproximadamente. No obstante, otros usos de la tierra han mostrado una rápida expansión. Por ejemplo, en la región Huetar Norte la actividad piñera pasó de cubrir 4.000 hectáreas en 2006, a alrededor de 30.000 en 2013 (E: Méndez, 2014). Como se dijo, esta puede ser una de las explicaciones del cambio de uso en algunos terrenos y en plantaciones forestales.

Ecosistemas y recursos marino-costeros: urge protección y sostenibilidad

La zona marino-costera se presenta como un tema de análisis complejo y

particular. En ella se reflejan y combinan con toda claridad los retos ambientales que se han venido comentando a lo largo de este capítulo: áreas protegidas y patrimoniales formalmente establecidas (bajo las figuras de ASP, zona marítimo-terrestre, zona económica exclusiva, patrimonio natural del Estado, entre otras), ubicadas en territorios en los que se observan acelerados cambios en la infraestructura y el uso del suelo, así como fuertes presiones sobre la biodiversidad, en un contexto carente de planificación, con escaso ordenamiento territorial y un débil resguardo de áreas de alto valor ecológico (como los golfos del Pacífico). A esto se suma un uso poco controlado de recursos naturales que han llegado a situaciones límite, como la pesca, sobre la cual se carece de la información básica –sistemática– necesaria para hacer una buena gestión. En el 2012 se registró una serie de hitos institucionales y normativos a favor de la protección y la gobernanza marinas, reportados en el Decimonoveno Informe. En 2013 los avances se dieron en el ámbito del conocimiento: varios estudios aportaron nuevos datos y recomendaciones en torno a la desprotección en algunos de los ecosistemas marino-costeros más importantes; a la vez, evidenciaron los

efectos del desconocimiento que prevaleció por mucho tiempo, sobre la magnitud de la biomasa pesquera explotable.

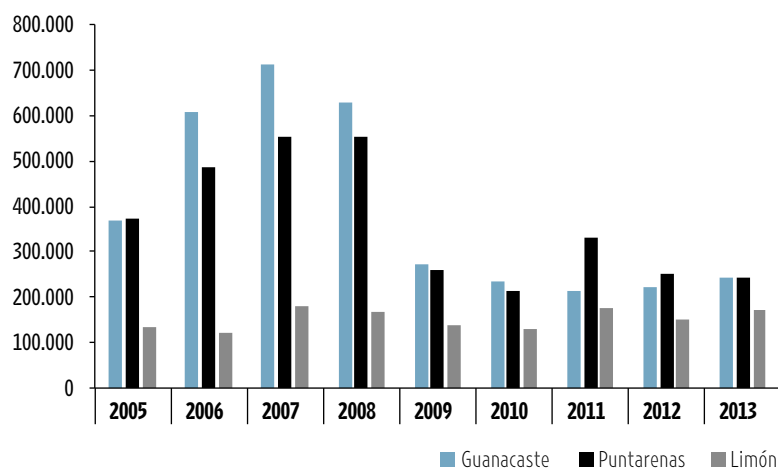
En concordancia con la reciente incorporación del tema marino en la política institucional, en 2013 se oficializó la Política Nacional del Mar y se presentó la primera guía de ordenamiento espacial marino, con propuestas para los golfos de Nicoya y Dulce. Otros esfuerzos en ese ámbito son analizados en la sección “Procesos de la gestión ambiental”, pero cabe subrayar aquí que los territorios costeros han venido sufriendo transformaciones que no son claras en términos de planificación. En estas zonas, al igual que en el resto del país, se observa una tendencia de cambio de la población rural a urbana, a lo que se suma el desarrollo de grandes proyectos constructivos asociados al crecimiento turístico e inmobiliario. Los censos de 2000 y 2011 revelaron que, en ese período, la población aumentó un 14% en Limón, un 15% en Puntarenas y un 24% en Guanacaste y que en esas mismas provincias, mientras la población rural disminuyó en 21%, 13% y 4%, respectivamente, la urbana creció en 74%, 57% y 63%, en cada caso (Cubero, 2014).

Durante el llamado *boom* inmobiliario de 2007 y 2008, el área anual cubierta por el desarrollo de construcciones en las provincias costeras creció a tal punto, que generó preocupación por su impacto ambiental e incluso sobre la capacidad de abastecer de servicios públicos a la nueva infraestructura (gráfico 4.14). En 2009, a raíz de la crisis inmobiliaria mundial se registró un descenso de 50% en ese indicador, pero a partir de 2011 el área anual construida reporta algunos incrementos. Por su parte, la infraestructura turística, medida por el número de habitaciones hoteleras disponibles, mostró un fuerte ascenso entre 2005 y 2006 y menos marcado entre 2007 y 2013, excepto en Guanacaste.

La infraestructura y la población costeras son motivo de preocupación desde la perspectiva del cambio climático. La falta de planificación y de visión preventiva y prospectiva aumenta la vulnerabilidad de esas zonas,

GRAFICO 4.14

Área de nuevas construcciones, por provincia (metros cuadrados)



Fuente: Cubero, 2014, con datos del INEC, 2014.

particularmente en el litoral del Pacífico, donde hay señales físicas de la expansión térmica del mar que derivan en el aumento de su nivel, con consecuencias aún impredecibles (recuadro 4.11).

La atención de todos estos cambios y vulnerabilidades resulta esencial para la protección de los ecosistemas marino-costeros. Como parte del proceso de implementación del proyecto Grúas II, con el apoyo de la cooperación internacional en 2013 se llevaron a cabo nuevas investigaciones de los hábitats marino-costeros en el Pacífico Norte y el mar Caribe. En el primer caso, los estudios identificaron manglares que es recomendable someter a alguna modalidad de protección que regule la gestión de sus recursos. El manglar de bahía Santa Elena fue clasificado como desprotegido, pese a que colinda con el Parque Nacional

RECUADRO 4.11

Efectos del cambio climático sobre las costas demandan planificación del desarrollo

Con el fin de conocer la exposición al cambio climático en las cuencas hidrográficas que tienen influencia en los sistemas marino-costeros y la zona económica exclusiva (ZEE) de Costa Rica, un estudio reciente analizó los 59 distritos del Pacífico y el Caribe que colindan con la línea de costa y en los que se ubican siete áreas de conservación y sesenta áreas silvestres protegidas. Se estimó el estrés térmico, la temperatura del aire y los niveles de precipitación para los períodos de 2003-2011, 2030-2039 y 2090-2099, en dos escenarios de emisiones de gases de efecto invernadero: A2, con crecimiento elevado de la población y desarrollo económico lento, y B1, con bajo aumento de la población y mayor sostenibilidad ambiental, económica y social. El principal hallazgo es que una porción importante de los ecosistemas costeros puede sufrir el impacto del cambio climático, entre ellos manglares, arrecifes coralinos y playas de anidamiento de tortugas.

Entre 2003 y 2011 la mayor parte de la ZEE en el Caribe tuvo algún nivel de estrés térmico, y lo contrario sucedió en el Pacífico. Para los dos escenarios considerados se prevé que en el período 2030-2039 habrá un nivel medio de

estrés térmico tanto en el Caribe como en el Pacífico, y que de 2090 a 2099 toda la ZEE alcanzará un nivel térmico muy alto. Esto impactaría negativamente los arrecifes de coral, los pastos marinos y los estuarios. En el escenario B1 se prevé una baja probabilidad de aumento de la temperatura del aire en los distritos costeros, y lo mismo se pronostica en el escenario A2, excepto en Osa, donde se espera un aumento medio. Además, la probabilidad de que las lluvias disminuyan es de hasta el 50% en todos los distritos costeros, menos en Osa bajo el escenario B1. En el escenario A2 existe una alta probabilidad de que esa disminución ocurra en todos los distritos costeros. La combinación del aumento en la temperatura del aire y el descenso de las lluvias podría afectar suelos de uso agrícola.

En cuanto a la elevación del nivel del mar, se analizó información del período 1992-2011 para nueve sitios en el Pacífico y dos en el Caribe, todos ellos relacionados con áreas protegidas por el Sinac, y se notó una clara tendencia de aumento en el Caribe (1 a 2 mm/año), en tanto que en el Pacífico se observó lo contrario (disminución de -1 mm/año). El cambio en el nivel del mar puede afectar significativamente manglares, playas de anidamiento de tortugas, humedales,

lagunas costeras y algunos bosques naturales (parques nacionales Santa Rosa, Palo Verde y Manuel Antonio, Humedal Nacional Terraba-Sierpe). Su aumento tendría efectos negativos en zonas urbanas de alta densidad poblacional, tanto en el Pacífico (Puntarenas-Chacarita-El Roble-Barranca y Golfito) como en el Caribe (Puerto Limón y Cahuita).

En ambos litorales son evidentes los procesos erosivos, en los cuales inciden la morfología de las costas, transformaciones relacionadas con el cambio climático y fenómenos tectónicos. Mareas extraordinarias, oleajes altos, eventos extremos de precipitación y el fenómeno de El Niño (ENOS) acentúan esos procesos, a lo cual se suman la destrucción de manglares y arrecifes, la contaminación que afecta los organismos costeros y los sedimentos generados por el mal manejo de las cuencas. La erosión y el aumento en el nivel del mar podrían impactar ecosistemas relevantes para la biodiversidad y los modos de vida locales, especialmente en las llanuras costeras de los sistemas de los ríos Tempisque y Sierpe, en el Pacífico, y las llanuras de Tortuguero-Parismina y el valle del río Sixaola, en el Caribe.

Fuente: Biomarc-GIZ y Sinac-Minae, 2013a.

Santa Rosa. En bahía Culebra, punta Gorda y San Juanillo se reconocieron comunidades coralinas saludables que se sugirió delimitar, respectivamente, como parque nacional (extensión de Santa Rosa), área marina de uso múltiple (Esmeralda, playa Blanca, parte externa de la península de Nacascolo, islas Pelonas y Palmitas), reserva marina (rodeando punta Gorda, desde playa Blanca hasta isla Plata, incluyendo islas e islotes y bahía Potrero) y área marina de manejo (desde playa Lagarto hasta punta India). También se planteó la necesidad de resguardar los manglares de las playas Panamá y Tamarindo, a fin de detener su deterioro por la presión del desarrollo costero que se da a su alrededor (Cubero, 2014).

Asimismo, los estudios mostraron una alta diversidad y abundancia de aves costeras: 64 especies pertenecientes a veintinueve familias. Además se hallaron altos índices de diversidad en playas rocosas y arenosas no protegidas, como Matapalo, Hermosa, Sámara y el golfo de Santa Elena. En este último se recomendó impedir el desarrollo de complejos turísticos. Por otra parte, se sugirió aplicar medidas¹⁴ para reducir el impacto de los fenómenos naturales en la comunidad de playa Cabuya, ubicada dentro de la Reserva Natural Absoluta Cabo Blanco (Cubero, 2014).

En el Caribe Sur las investigaciones revelaron una disminución de la cobertura coralina en Gandoca-Manzanillo, con mayor crecimiento en sitios someros, abundancia de esponjas, dominancia de macroalgas y muy bajas densidades de pez loro, una especie indicativa de la salud de los arrecifes coralinos. También se observó un descenso en la cantidad de peces de arrecife de importancia comercial. Solo se detectaron poblaciones saludables en especies sin valor comercial. El pez león (*Pterois volitans*), una especie exótica invasora, estuvo presente en todos los arrecifes, lo que puso en alerta a las autoridades¹⁵ (Cubero, 2014).

Desde el límite sur del Parque Nacional Cahuita hasta la desembocadura del río Sixaola se encontraron, por primera vez, 820 especies distribuidas en dieciocho taxones¹⁶, en las regiones intermareales. Dominaron los grupos de macroinvertebrados bentónicos comunes en estas superficies y organismos indicadores de ambientes con poco oxígeno, pero saludables (Cubero, 2014). Además se observó una ampliación del área de distribución del manatí antillano (*Trichechus manatus*) a zonas marino-costeras ubicadas entre la boca del río Sixaola y la boca del río Carbón. En este último también se identificaron sitios de alimentación (Fundación Trichechus, 2013), lo mismo que en los alrededores de la laguna del Medio, en la Reserva Natural de Vida Silvestre Barra del Colorado (Fundación Keto, 2013).

Uno de los mayores problemas en la zona marino-costera es el relacionado con la pesca. Si bien en años recientes se ha reportado la creación de instrumentos normativos y esfuerzos comunitarios e institucionales para avanzar hacia la pesca responsable (Coopesolidar R.L., 2013), estudios efectuados en el 2013 revelan situaciones que ponen en riesgo la sostenibilidad de los recursos en algunos sectores. Se analizaron las pesquerías de pequeña escala y camaronera en el golfo de Nicoya, las de dorado y peces picudos en el Pacífico y la captura de atún por barcos cerqueros internacionales en la zona económica exclusiva (ZEE) del Pacífico. Todas las especies involucradas mostraron declinación. En el golfo de Nicoya se encontró que los grupos de mayor valor comercial sobrepasaron su nivel de sostenibilidad biológica y económica y están propensos a colapsar antes del 2020. El dorado y los peces picudos ya superaron el límite de explotación sostenible, en tanto que las capturas de atún han disminuido a lo largo del tiempo (Cubero, 2014).

El informe *Evaluación de las pesquerías en la zona media y externa del Golfo de Nicoya, Costa Rica*, publicado en 2013 (Biomarcc-GIZ y Sinac-Minae, 2013b), advierte que, de no tomarse medidas, las pesquerías de corvina,

sardina y camarones blanco, rosado y camello colapsarán en la segunda mitad de la década de 2020. Todos los indicadores muestran que la cabrilla, el congrio, el tiburón, la corvina agria y la langosta están agotados y que el pez dorado, el pargo mancha y el camarón fidel están sobreexplotados; el camarón tití no registra capturas desde el año 2010.

La actividad pesquera además ha sido fuente de conflicto social. En el Pacífico Norte, Cubero (2014) documentó una fuerte competencia por los recursos entre la flota palangrera y la de pesca deportiva; entre quienes se dedican a la captura de peces ornamentales y quienes practican la pesca artesanal con buceo; entre la flota artesanal y la flota camaronera. En el sur de Guanacaste se reportan disputas entre pescadores locales y puntarenenses. Ante esta situación, se ha señalado la urgencia de mejorar el sistema de recolección de datos para ordenar las pesquerías de Cuajiniquil, bahía Salinas, el sur de cabo Blanco y la zona Caletas-Camaronal-Coyote, a fin de evitar la pesca ilegal y los choques entre sectores. Como un posible motivo de conflicto se señala la reducción y la sobreexplotación del recurso pesquero en estas regiones, debido al uso de artes no selectivas como palangre, trasmallo y arrastre, y a la falta de control y regulación por parte de las entidades responsables (Minae, Incopesca y el Servicio Nacional de Guardacostas; Cubero, 2014).

Problemas de vivienda e infraestructura dificultan la gestión del riesgo

La gestión del riesgo es un campo en el que la acción pública y las actividades humanas tienen impactos en los medios de vida, la infraestructura e incluso la integridad física de las personas. Su análisis considera la situación geográfica, el clima y los fenómenos naturales a los que está expuesto un país, pero desde el punto de vista de su estrecha relación con los aspectos sociales, económicos y políticos que hacen vulnerable a la población. En los últimos años, los expertos en el tema han insistido

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
ZONA MARINO-COSTERA,
véase Cubero, 2014, en
www.estadonacion.or.cr

en que el riesgo debe entenderse como una construcción social –un fenómeno permeado por la exclusión, el deterioro ambiental y la falta de ordenamiento territorial y planificación preventiva– y no como un “efecto de la naturaleza”. El impacto de los desastres es, por tanto, el resultado de la gestión que realiza la sociedad para modificar las condiciones que ponen en riesgo a las personas. Es por ello que, pese a los avances conceptuales e institucionales, Costa Rica sigue registrando altos niveles de impacto por desastres, ya que persisten las condiciones de vulnerabilidad: más población en situación de pobreza, más desorden urbano y escasa planificación de la infraestructura con visión de riesgo. Esta situación es grave en el contexto del cambio climático, en la medida en que aumente la intensidad o la frecuencia de los eventos que terminan en desastres.

A lo largo del año, Costa Rica afronta diversas amenazas relacionadas con su ubicación y su estructura geológica, que la exponen a eventos asociados a los ciclones tropicales y a fenómenos de baja presión en el mar Caribe y la zona de convergencia intertropical, a los frentes fríos, las ondas del este y los períodos de El Niño y La Niña, además de los sismos y erupciones volcánicas, que son amenazas latentes. El efecto inmediato o retardado de estos facto-

res genera episodios de deslizamientos, avalanchas, represamientos de agua y lodo e inundaciones, así como procesos erosivos ocasionados por el lavado de los suelos.

En el 2013 no hubo declaratorias de emergencia nacional. Sin embargo, ocurrieron eventos extremos que, una vez más, evidenciaron las condiciones de vulnerabilidad y generaron pérdidas a los gobiernos locales, la ciudadanía y la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE). Se registró un total de 729 eventos (cuadro 4.11), dato que en cifras (que no es lo mismo que en impacto) se mantiene en el rango de los últimos años, e incluso es menor que el promedio de los cinco años previos. Como ha sido la norma, la mayoría de los eventos (61,3%) correspondió a inundaciones, seguidas por deslizamientos (22,1%), vendavales (14%) y otros.

Alrededor del 50% de los eventos hidrometeorológicos dañinos se concentró en catorce cantones. Sobresalen por el número de reportes Alajuela (9,5%), San José (5%), Desamparados, Aserri, Grecia y San Carlos (4% cada uno). En Alajuela la mayor afectación provino de las inundaciones (74%) ocurridas entre septiembre y octubre. De nuevo Desamparados, con veintidós eventos, fue el cantón más impactado por las inundaciones, dada su condi-

ción de vulnerabilidad, que tiene que ver con las particularidades climáticas de la zona, combinadas con sus niveles de pendiente, la erosión de suelos y las altas concentraciones de población, especialmente en áreas marginales poco planificadas y de reconocido riesgo, donde la infraestructura (de vivienda y, sobre todo, de carácter preventivo) es de baja calidad. De ahí que una cantidad significativa de episodios dé lugar a desastres. Entre 2005 y 2011, del total de declaratorias de emergencia emitidas en el país, siete fueron para Desamparados y Pérez Zeledón, donde se registraron pérdidas por más de diez millones de dólares (Flores, 2013). El mapa 4.3 muestra el número de eventos por cantón en 2013 y permite observar patrones que vinculan aspectos climáticos con deficiencias de ordenamiento territorial o con situaciones de rezago social. A futuro sería útil profundizar el análisis combinando este tipo de mapa con otros indicadores.

Las inundaciones de 2013 causaron daños de distintas magnitudes en 1.100 viviendas; Golfito (183), Alajuela (168), Parrita (153) y San Carlos (121) representaron el 56,8% de ese total. Y por deslizamientos se reportó afectación en 49 cantones, especialmente en Desamparados, San José, Aserri, Grecia, Puriscal, Alajuela, La Unión y Osa, donde se concentró el 50% de los eventos. Los vendavales ocuparon el tercer lugar en importancia, al afectar 47 cantones y 73 distritos; en un solo episodio más de cien casas sufrieron daños por este motivo. Cabe mencionar que este tipo de desastre suele tener un fuerte impacto todos los años, y tiene que ver no solo con el evento en sí, sino con el persistente déficit habitacional, que termina provocando la invasión de zonas de riesgo y generando más exposición (recuadro 4.12). Con respecto a las amenazas de origen geológico, en el año bajo análisis se registraron 2.547 sismos (RSN-UCR/ICE, 2013), pero ninguno con impactos significativos sobre poblaciones y medios de vida (Brenes, 2014). En términos de pérdidas humanas, durante el 2013 fallecieron once personas y por primera vez se registró una muerte en el contexto de

CUADRO 4.11

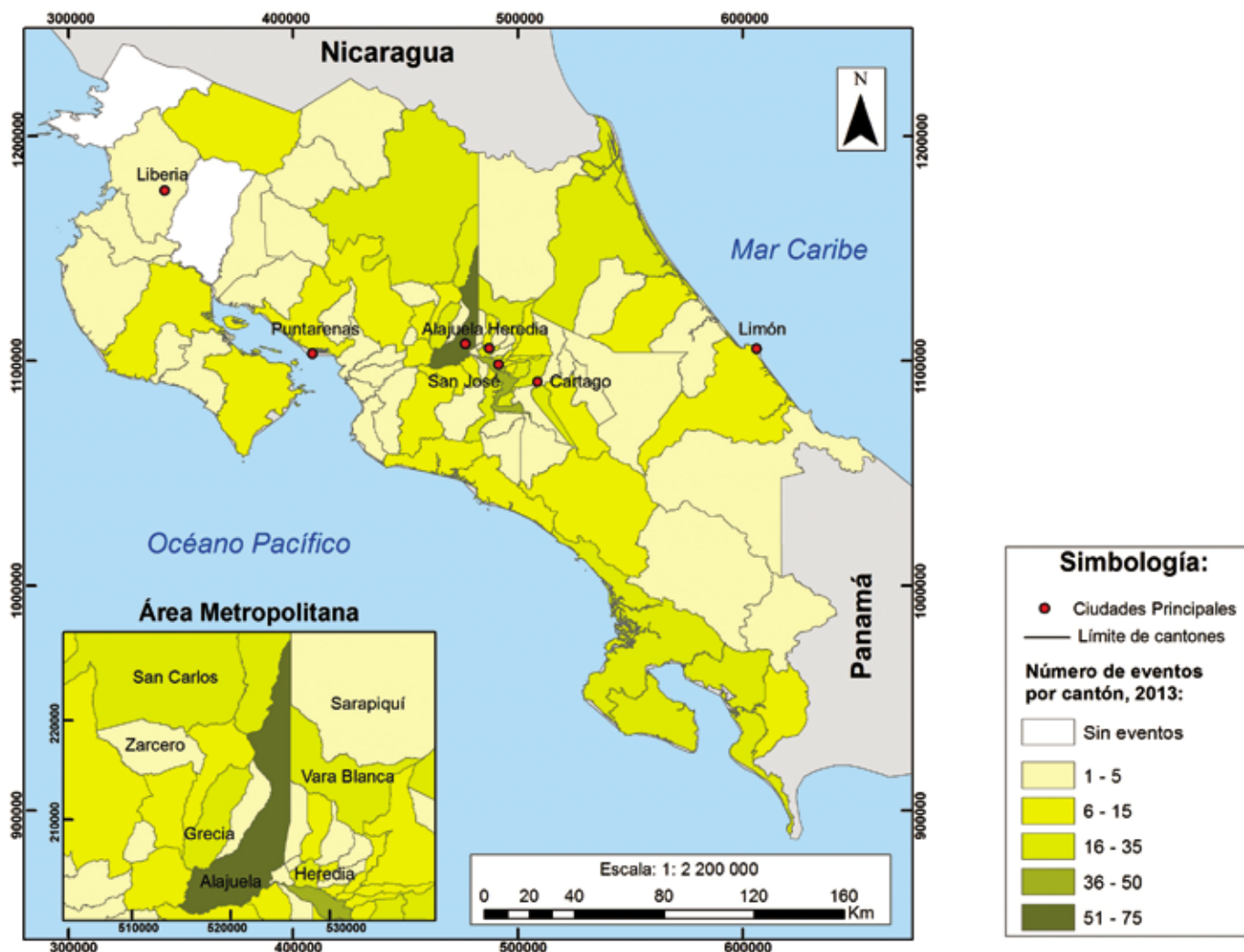
Total de eventos dañinos, según tipo. 2008-2013

Tipo de evento	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Inundación, lluvias, tempestad	723	250	767	667	318	447
Deslizamiento	447	103	206	282	156	161
Sismo	11	23	6	7	117	0
Vendaval, tornado	72	126	78	57	92	102
Avenida torrencial	0	1	10	9	7	12
Tormenta eléctrica	0	0	4	4	6	6
Marejada	1	1	9	7	4	1
Sequía	10	0	0	0	0	0
Actividad volcánica	0	0	6	0	0	0
Total	1.264	504	1.086	1.033	700	729

Fuente: DesInventar, 2014.

MAPA 4.3

Número de eventos por cantón. 2013



Fuente: Orozco, 2014, con datos de DesInventar, 2014, y de la CNE y el Sistema 9-1-1.

un tornado. Si bien en el año analizado no hubo declaratorias de emergencia, según datos de la CNE entre 2010 y febrero de 2014 se destinaron más de 8.500 millones de colones a atender emergencias locales. La provincia que más demandó intervenciones fue Puntarenas, seguida por San José.

Aparte de los factores sociales mencionados, la falta de ordenamiento territorial (el 62% de los cantones del país no cuenta con planes reguladores) aumenta la exposición al riesgo. Son los gobiernos locales, según la legislación, los llamados a priorizar la búsqueda de

soluciones permanentes a esta problemática, mediante el ordenamiento del territorio, la inversión en reconstrucción y mantenimiento de infraestructura, restricciones al uso del suelo y aprovisionamiento presupuestario para emergencias (CNE, 2014).

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **GESTIÓN DEL RIESGO**, véase Brenes, 2014, en www.estadonacion.or.cr

Otro componente del riesgo son los accidentes químico-tecnológicos, que registraron un aumento de 128% entre 2012 y 2013. En este último año el Cuerpo de Bomberos atendió 3.899 incidentes más por gas licuado de petróleo (GLP) –la causa más frecuente de estos accidentes– que en el 2012, para un total de 6.839 (gráfico 4.15). Esto podría deberse a un incremento en el reporte de incidentes, producto de lo acontecido a inicios de 2013 en la provincia de Alajuela, donde la explosión de un cilindro de gas en un establecimiento comercial dejó siete personas heridas,

RECUADRO 4.11

Desastres ocasionan alto impacto en la infraestructura

Uno de los problemas que deriva en la exposición a desastres es el déficit habitacional. Según datos del Ministerio de Vivienda, en 2011 éste ascendía a 170.116 viviendas (14% del total de hogares del país), cifra a la que se deben sumar 98.965 casas en mal estado. Dado este panorama, es frecuente que poblaciones en situación de pobreza opten por invadir zonas de alto riesgo, sin conocer el peligro al que se exponen.

Las medidas adoptadas para regular el uso del territorio han ocasionado conflictos entre las municipalidades, la Comisión Nacional de Emergencias (CNE) y los administrados. Por lo general esto se debe a que el nivel de exposición de ciertas áreas lleva a declararlas como zonas especiales, donde el único uso permitido es la reforestación o la protección del bosque exis-

tente, y no el desarrollo urbano. La mayoría de las disputas se está resolviendo por la vía legal, específicamente en el Tribunal Contencioso Administrativo.

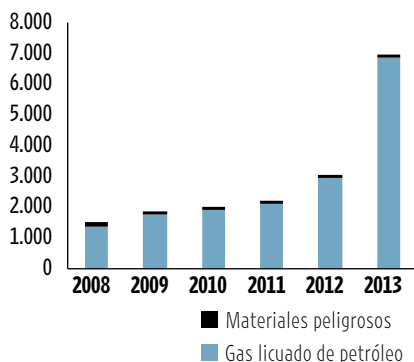
Otro de los frentes problemáticos en este ámbito es la red vial. El informe *Sistematización de la información de impacto de los fenómenos naturales en Costa Rica*, emitido en el marco del Convenio MAG-Mideplan (Flores, 2013), señala que entre 2005 y 2011 las pérdidas ocasionadas por fenómenos hidrometeorológicos en este sector representaron 367,4 millones de dólares, equivalentes al 52,7% del monto total reportado para ese período. Además, según la CNE, entre 2009 e inicios de 2014 el costo de la atención humanitaria por los eventos declarados emergencia nacional, y los procesos de reconstrucción y reposición de infraestructura pública demandaron una

inversión de más de 46.000 millones de colones, para un total de 320 proyectos entre obras de protección, puentes, carreteras, obras de cauce, viviendas, estabilización, insumos, maquinaria y equipo, drenajes, estudios y otros.

Una investigación auspiciada por el PNUD y realizada por especialistas del Instituto Meteorológico Nacional y el Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (ProDUS) de la UCR indica que, además del impacto de los eventos hidrometeorológicos, la vulnerabilidad de la infraestructura vial es producto de un desarrollo sin orden ni planificación. Por tanto, de no tomarse decisiones en esta última materia, el país seguirá registrando pérdidas en su infraestructura.

Fuente: Brenes, 2014.

GRAFICO 4.15

Número de accidentes químico-tecnológicos^{a/}

a/ Atendidos por el Benemérito Cuerpo de Bomberos.

Fuente: Elaboración propia con información de Cuerpo de Bomberos, 2014a y 2014b.

de las cuales solo dos lograron recuperarse. Entre 2008 y 2013 los accidentes por fugas de GLP causaron la muerte de quince personas, más del 10% de la mortalidad promedio en incendios. Solo en 2013 el total de muertes (cinco) representó la tercera parte del número reportado para todo el período.

Hay otros materiales involucrados en este tipo de emergencias, como gases

comprimidos (55 incidentes reportados en 2013), líquidos inflamables (37), sustancias corrosivas (15), agroquímicos (13) y productos misceláneos (11). Sin embargo, el GLP sigue siendo el de mayor incidencia. La causa principal de las fugas es el fallo en la válvula que se utiliza en los cilindros de 25 libras (de uso mayoritario en el sector residencial de clases baja y media), y que no permite controlar el escape mediante el cierre inmediato. Por esta razón, el Cuerpo de Bomberos recomendó al Minae que autorice únicamente el uso de la válvula de rosca o punta POL, normada por el Reglamento Técnico Centroamericano 23.01.27:05. Asimismo, exhortó a que se promulgue un marco regulatorio moderno, que establezca medidas de seguridad y protección contra incendios en el mercado de GLP (E: Chaves, 2014).

Otro aspecto relevante en este tema es el incumplimiento de la Ley 8641 (Declaratoria del servicio de hidrantes como servicio público y reforma de leyes conexas) que ordenó la instalación de 12.000 nuevos hidrantes en el país.

Según información suministrada por las estaciones de bomberos, entre 2008 y 2013 solo se habían colocado 2.558 (21%).

Los datos consignados en este apartado sugieren la necesidad de avanzar en la construcción de una agenda que articule el proceso de planificación con los esfuerzos por fortalecer el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, mediante la colaboración entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil. Una señal positiva en este sentido es el trabajo que realizan la CNE, el Mideplan y el Mivah con el apoyo de otros sectores, a fin de recabar información estratégica para la formulación de políticas públicas en esta materia.

Procesos de la gestión ambiental

Esta sección analiza las intervenciones que hacen las entidades públicas, las organizaciones privadas y la sociedad en su conjunto, en la atención de los asuntos ambientales. Sus apartados permiten comprender que los resultados descritos en los apartados anteriores ocurren en un complejo

escenario institucional, y que sin un diálogo político y la integración entre la agenda ambiental y los procesos sociales, económicos y políticos del país, la gestión en este campo puede perder sus fortalezas y comprometer seriamente la sostenibilidad del desarrollo humano. En las siguientes páginas se estudia el ordenamiento territorial, la respuesta ante el cambio climático y la evolución del marco legal ambiental. Además se ofrece un perfil de las acciones colectivas que este tema ha motivado en los últimos veinte años.

Veinte años de creciente conflictividad ambiental: un breve perfil

Desde hace varios años este Informe viene desarrollando un acercamiento conceptual y empírico sobre la conflictividad socio-ambiental, con el propósito de entender los procesos sociales y políticos que acompañan la gestión en este ámbito. Ha efectuado diversas investigaciones¹⁷, sistematizado casos y ampliado sus análisis con el tiempo. En esta ocasión se decidió elaborar un perfil de los conflictos documentados en los últimos veinte años, para lo cual se contó con dos fuentes: por un lado, la base de datos de acciones colectivas del Programa Estado de la Nación (PEN)¹⁸, cuyos registros abarcan el período 1994-2013 y permiten, por primera vez, hacer una descripción cuantitativa de la protesta social en el largo plazo, y por otro lado, con una visión más cualitativa, los reportes sobre el tema presentados en las diecinueve ediciones anteriores de este Informe.

La conflictividad ambiental es parte de la protesta social en el país y, como tal, muestra similitudes y diferencias con respecto a otras manifestaciones de descontento ciudadano. En principio, al igual que las demás acciones colectivas, mantiene ritmos fluctuantes –que suelen crecer en la mitad de los períodos de gobierno– y su destinatario principal es el Estado. Sin embargo, tiene la particularidad de que no genera movilizaciones concentradas en el tiempo, sino que se desarrolla en distintos momentos a lo largo de varios años. Además, la carga de la protesta recae en actores

locales, no en los gremios laborales, y se dirige con mayor frecuencia a entidades de base local. Los temas ambientales tienen un peso creciente en la conflictividad social, debido fundamentalmente a la competencia por el uso de la tierra y los recursos, en un contexto en el que se carece de instrumentos adecuados para la toma de decisiones. Además, aunque los problemas tengan raíces locales, escalan con mucha facilidad al plano nacional y despiertan el interés de la prensa, las redes sociales y la población en general.

Durante los veinte años analizados (1994-2013), la presencia del tema ambiental en la movilización social ha tenido niveles cambiantes. En algunos años tiene un peso marginal (en cantidad), en comparación con otros tópicos, pero en la última década no solo muestra una relevancia creciente, sino que tiende a dominar sobre otros asuntos tradicionalmente conflictivos. Tal como se observa en el cuadro 4.12, en todo el período estudiado se registraron 8.415 acciones colectivas, de las cuales 486 (un 5,8%) fueron motivadas por problemas ambientales. Es una proporción pequeña en contraste con otras demandas, como “trabajo” y “legislación”, que en conjunto representan casi la mitad de las protestas (48,2%). El medio ambiente pertenece a un segundo grupo

(que abarca casi el 30%), junto con las áreas de educación, infraestructura, función pública y servicios públicos, y supera a otros asuntos como igualdad de derechos, seguridad social, vivienda y seguridad ciudadana.

Como se dijo, la presencia de los temas ambientales en la movilización social es, además de relevante, creciente. Su proporción con respecto al total de acciones colectivas muestra un incremento en la última década. Luego de un “pico” a mediados de los años noventa, desde el 2001 la tendencia, aunque variable, es de un aumento notorio en el peso porcentual de esta temática, que pasó de un 1,8% en aquel año, a un 7,0% en 2013. Esto es congruente con el cambio cultural que analiza la literatura reciente (Siavelis, 2006; Sulmont, 2010) y que se caracteriza por el surgimiento de nuevos valores y temas como movilizadores políticos, entre ellos los derechos sexuales y reproductivos de las minorías y, por supuesto, el medio ambiente.

En términos de intensidad, la protesta ambiental sigue las tendencias generales que mostró la conflictividad social en el país en las dos décadas estudiadas. Como se observa en el gráfico 4.16, el último cuatrienio constituye el período de mayor número de acciones colectivas por año, tanto si

CUADRO 4.12

Número de acciones colectivas, según tema. 1994-2013

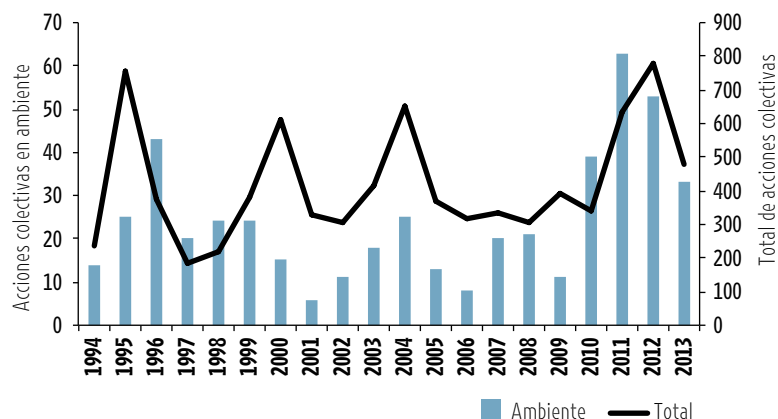
Tema	Total	Porcentaje
Trabajo	2.382	28,3
Legislación	1.677	19,9
Educación	609	7,2
Infraestructura	511	6,1
Medio ambiente	486	5,8
Servicios públicos	434	5,2
Función pública	428	5,1
Otros ^{a/}	1.888	22,5
Total	8.415	100,0

a/ Incluye: no registrados, participación, seguridad social, modelo de acumulación, igualdad de derechos, vivienda, seguridad ciudadana y otros.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

GRAFICO 4.16

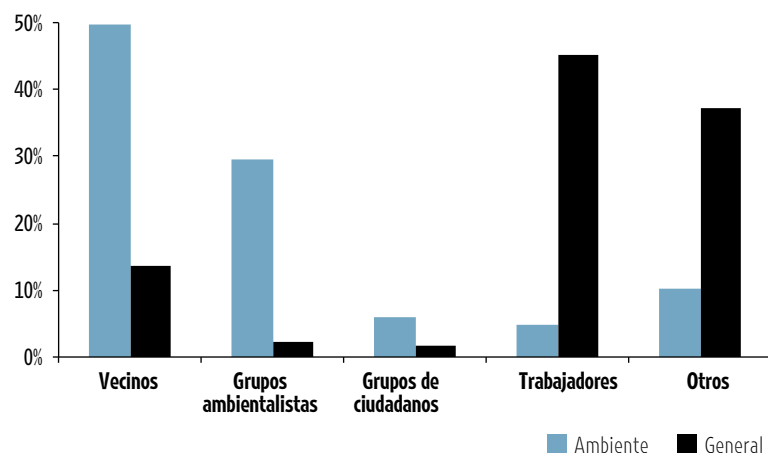
Número de acciones colectivas por año en temas ambientales y en todos los temas



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

GRAFICO 4.17

Porcentaje de acciones colectivas, según actor. 1994-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

se evidencia al comparar los porcentajes de movilizaciones según actor. Tal como ilustra el gráfico 4.17, en esta área casi la mitad de las protestas es impulsada por vecinos, en mayor medida incluso que los grupos ambientalistas. En cambio, en la totalidad de temas el principal actor son las organizaciones de trabajadores.

Como ya se mencionó, la mayoría de las acciones colectivas se enfoca hacia las entidades del Estado, con el fin de que este dirima o resuelva algún conflicto. No obstante, la protesta ambiental tiene un rasgo distintivo: su propósito es denunciar acciones u omisiones de la institucionalidad pública, de modo que el Estado suele ser el generador del conflicto, y no tanto el mediador, como ocurre en otros casos. Al tomar el total de registros en este tema para los veinte años considerados, se observa que un 19,5% se dirigió a empresas privadas y el 76,1% directamente al Estado (ministerios, municipalidades, gobierno en general, instituciones descentralizadas, Presidente de la República, Asamblea Legislativa y Poder Judicial). Cabe destacar que este rasgo no es exclusivo del campo ambiental; en todos los ámbitos las acciones contra el Estado representan el 89,2% de los casos. Sin embargo, sí hay una diferencia sustancial en el carácter local de los conflictos; en materia ambiental no solo la mayoría de los actores son locales, sino que el porcentaje de protestas contra entidades locales (municipalidades y empresas) es también significativo (38,5%, versus 10,6% en todos los temas; cuadro 4.13). Esta característica se percibía ya en los años noventa. Un estudio realizado en esa época reportaba que “la acción local y regional ha sido la más notoria”, y que en el movimiento ambientalista había un abanico de pequeños grupos a nivel local, que eran los más numerosos (Franceschi, 2002).

Por último, los medios por los cuales se realiza la acción colectiva (lo que la base de datos cataloga como “repertorio de la acción”), también tienen particularidades. Tanto en los temas generales como en los específicos del área ambiental las declaraciones públicas, los bloqueos y los mítines o concen-

se consideran todos los temas, como si se contabilizan solo los asuntos relativos al ambiente. Estos últimos acumularon 188 registros entre 2010 y 2013, el 38,6% del total para ambas décadas. El 2011 fue el año más conflictivo de todo el período, con 63 registros. Este comportamiento reafirma lo señalado en el *Decimonoveno Informe Estado de la Nación*, en el cual se reportó que desde 2011 el país vive el episodio de conflictividad más prolongado del período 1994-2013 (en 27 de los 31 meses transcurridos entre junio de 2011 y diciembre de 2013 el número de acciones

colectivas fue superior al promedio, en 19 de ellos en forma consecutiva) y sin que exista un tema único para la protesta (véase el capítulo 5 de ese Informe). El gráfico 4.16 demuestra además que los “picos” de movilización sobre temas ambientales suelen ser similares a los de todos los demás asuntos y que esa coincidencia se expresa también en el período reciente.

Un aspecto en el que las acciones colectivas sobre medio ambiente sí muestran una clara diferencia es en sus protagonistas. En este campo el carácter local de los conflictos es notorio y

tracciones acumulan el mayor porcentaje (juntos representan el 56,6% y el 57,2% del total de movilizaciones, respectivamente). La diferencia está en que el tema ambiental se canaliza en un 17,5% como denuncia ante entidades estatales o internacionales, en contraste con solo un 6,4% en el plano general. Es decir, se trata de un tipo de protesta que se busca resolver por medios institucionales, en mayor medida que las demás. Cabe destacar que en el 93,4% de las acciones colectivas sobre asuntos ambientales no hay reportes de presencia o uso de la fuerza policial.

No obstante lo anterior, en los últimos años se han venido denunciando diversas formas de intimidación contra líderes ambientalistas y comunales por su oposición a iniciativas específicas. En el 2014 se cumplieron veinte años de un primer caso de este tipo: la muerte de cuatro miembros de la Asociación Ecologista Costarricense (AECO), quienes habían logrado la suspensión de un proyecto que pretendía construir un muelle astillero en la península de Osa. Este caso nunca se resolvió en el plano judicial, ni se identificó a los responsables. Asimismo, en 2013 fue asesinado en una playa de Moín el biólogo Jairo Mora, reconocido por sus esfuerzos en defensa de las tortugas baula y contra el saqueo de huevos. A esto se suman otras formas de persecución que han reportado académicos universitarios y abogados que participaron en acciones de oposición a la minería a cielo abierto (véase el recuadro 4.14 del Decimonoveno Informe). Sería interesante comparar esta situación con la de otros países, donde la conflictividad ambiental es acompañada por altos grados de represión.

Como complemento a este análisis cuantitativo, se realizó un esfuerzo por identificar otros aspectos de fondo que caracterizan la conflictividad ambiental registrada en los últimos veinte años. Esto se hizo por dos vías: la primera consistió en tomar de la base de datos de acciones colectivas los meses que representan “picos” de movilización¹⁹, y analizar los temas específicos que explican el comportamiento observado. En segundo lugar, se revisaron algunos

CUADRO 4.13

Acciones colectivas según entidad a la que se dirigen. 1994-2013 (porcentajes)

Entidad a la que se dirige	Temas ambientales	Todos los temas
Gobierno en general	16,3	27,1
Ministerios	19,3	23,9
Instituciones descentralizadas	10,3	16,8
Asamblea Legislativa	3,9	7,7
Municipalidades en general	18,9	6,4
Presidente de la República	4,5	4,8
Empresas privadas	19,5	4,2
Poder Judicial	2,9	2,5
Otros	4,3	6,7
Total	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

ejemplos de protestas reportadas a lo largo de las diecinueve ediciones anteriores del *Informe Estado de la Nación*, para clasificar el tipo de problemas que generan las manifestaciones de descontento ciudadano.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ACCIONES COLECTIVAS Y MEDIO AMBIENTE, véase Chacón y Merino, 2014, en www.estadonacion.or.cr

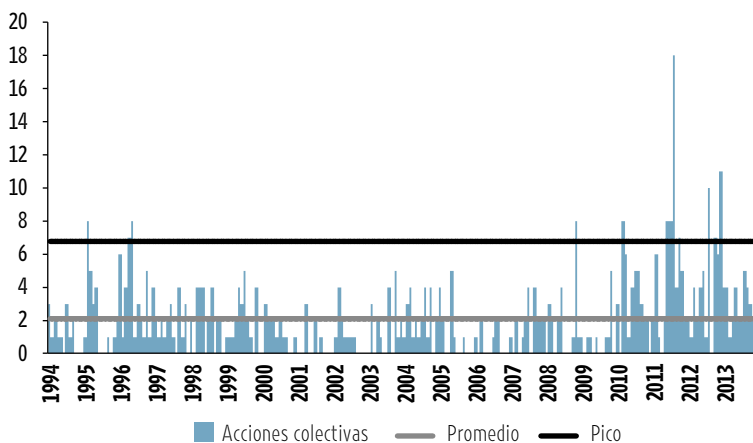
En el gráfico 4.18 se observa un conjunto relativamente pequeño de meses “pico” de acciones colectivas sobre temas ambientales, concentrados sobre todo en los cuatro años ya mencionados como los de mayor movilización (2010-2013). En este “pico” resaltan cuatro meses de 2011 (junio, julio, agosto y octubre), tres de 2012 (agosto, octubre y diciembre) y algunos más aislados: marzo de 2010, noviembre de 2008 y, más atrás, abril y mayo de 1996. Cabe resaltar que el período reciente es más intenso: entre 2010 y 2013 se dio una alta proporción de todas las protestas relacionadas con el ambiente (188, un 38,6% del total para las dos décadas), pero además, en ese cuatrienio, el 56,2% de los meses superó el promedio de todo el período, mientras que en los dieciséis años anteriores eso tan solo sucedió en un 22,4% de los meses.

Como se dijo, los conflictos ambientales no suelen ser concentrados en

el tiempo, sino que por lo general se expresan a través de acciones extendidas, en el transcurso de períodos largos. Al analizar los meses “pico” y confrontarlos con los asuntos que más movilizaciones han generado, se observa que algunos de ellos toman meses o años desde las primeras manifestaciones hasta la resolución del problema. Por eso, grandes temas como la oposición a la minería a cielo abierto, la lucha contra la exploración petrolera o las denuncias por el impacto de la actividad piñera, pueden no estar presentes en un “pico”, sino que son constantes a lo largo de varios años. Lo mismo sucede con los conflictos por el uso del agua, que no son visibles en los meses “pico” pero motivaron 134 acciones colectivas entre 2000 y 2010 (véase el recuadro 5.6 del Decimonoveno Informe Estado de la Nación). En cambio, los “picos” generales de conflictividad del país suelen mostrar un alto número de movilizaciones centradas en un solo tópico (la huelga de maestros en 1995, el “combo del ICE” en el 2000, por ejemplo) y en poco tiempo, a excepción de los últimos cuatro años, ya comentados.

En línea con lo anterior, los “picos” de protesta ambiental no son motivados por un tema específico, sino dispersos. Las excepciones son los de 1996, dos meses en los que el problema de la basura y los rellenos sanitarios, originado principalmente por el caso de Río Azul y las exigencias de cierre

GRAFICO 4.18

Acciones colectivas sobre temas ambientales, por mes

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de acciones colectivas del PEN.

planteadas por los vecinos durante muchos años, hizo que se dieran movilizaciones en Santa Ana, Belén y Cartago. En agosto de 2011 también hubo una concentración temática en algunas protestas locales contra la instalación de torres de telefonía celular, y durante dos meses a finales de 2012 se reportó una serie de acciones en oposición a la siembra de cultivos transgénicos. Fuera de estos casos, la mayoría de los “picos” combinó asuntos diversos, como construcción de infraestructura, contaminación y protección de fuentes de agua, tala ilegal, falta de agua, aleteo de tiburón, proyectos energéticos (geotermia, Diquís) y ordenamiento territorial, entre otros.

Por último cabe recordar que, a lo largo de sus ediciones precedentes, este capítulo ha documentado cómo las disputas sobre asuntos ambientales han ido configurando una “frontera conflictiva” entre la protección y la actividad productiva. Al repasar los casos reportados entre 1994 y 2013 (cuadro 4.14) se observa que la presión y competencia por el uso de los recursos naturales (dentro y fuera de las áreas protegidas), el malestar por el impacto de las actividades económicas y las debilidades de la gestión pública en este campo son, a grandes rasgos, los principales motivos de conflicto.

El cuadro 4.14 muestra situaciones sociales complejas, que ponen de

manifiesto el imperativo de integrar las dimensiones social, económica y ambiental del desarrollo humano. Algunas de ellas sugieren que los conflictos derivan de las pocas apuestas productivas que existen en el ámbito rural y que, sin embargo, llevan empleo a áreas sumamente rezagadas. Otras revelan el dilema que enfrenta el país en el campo energético, pues, por un lado, se reconoce la urgencia de aumentar la capacidad de generación a partir de fuentes limpias y reducir la dependencia del petróleo, y por otro, no se logra llegar a acuerdos políticos para abordar el tema. Por último, también evidencian la vulnerabilidad de los logros en la agenda de conservación, tradicional fortaleza de Costa Rica, por la multiplicidad de presiones sobre los límites y usos del patrimonio natural. Todo lo anterior demuestra la necesidad de un diálogo político en esta materia.

Normativa y acción judicial, un espacio activo en materia ambiental

Los temas ambientales no solo generan movilizaciones sociales, sino también una gran cantidad de acciones en el plano legal, por varios motivos. En primer lugar porque, como ha reportado este Informe en ediciones anteriores, muchos de los conflictos en este campo se judicializan, y es por

esa vía que se dilucidan y resuelven. En segundo lugar porque la sociedad civil participa de manera activa no solo realizando denuncias, sino impulsando la mejora de la legislación; de hecho, recientemente se aprobaron dos proyectos de ley en esta materia que fueron tramitados por iniciativa popular²⁰. Y en tercer lugar porque el país en general ha sido prolijo –y lo ha seguido siendo en el último año– en la creación de normativa ambiental, aunque no necesariamente en las áreas más relevantes que están pendientes de regulación.

Un primer tema por analizar en este ámbito es el de las denuncias. En 2013 el Minae estableció el Sistema Integrado de Trámite y Atención de Denuncias Ambientales (Sitada)²¹, cuya gestión se encargó al Contralor Ambiental. El Sistema se encuentra en pleno funcionamiento y se espera que mejore el control ambiental por medio de la adecuada atención de los asuntos planteados y la sistematización de la información recibida. En el año bajo análisis el Sitada registró un total de 916 casos, de los cuales el 57% corresponde a temas forestales, un 16% a amenazas a la biodiversidad, un 8% a afectaciones del recurso hídrico, un 4% a explotación minera y un 3% a contaminación del aire (cuadro 4.15). Sería útil emprender un ejercicio de valoración de la efectividad del Sistema, la satisfacción de los usuarios y el impacto sobre la sostenibilidad de los recursos que motivan las denuncias.

Por su parte, el Tribunal Ambiental Administrativo (TAA) recibió 402 denuncias en 2013 (una leve reducción con respecto a las 439 de 2012). Sin embargo, el número de expedientes circulantes o casos que entran y se acumulan sin ser resueltos asciende a 3.200, aproximadamente 800 por cada juez. La mayor parte de los asuntos tramitados (cuadro 4.16) correspondió a daños en las áreas protegidas, cambio de uso del suelo, tala de árboles, afectación del recurso hídrico y humedales, aguas residuales, mal manejo de residuos sólidos y movimientos de tierra, entre otros. En conjunto, la afectación de áreas protegidas, el recurso hídrico y la tala ilegal representaron cerca

CUADRO 4.14

Tipos y casos de conflictos ambientales reportados por el Informe Estado de la Nación. 1994-2013

Tipo de conflicto	Algunos casos relevantes reportados
Reacción organizada ante impactos ambientales de actividades productivas	Tala y afectación de suelos por actividades de minería (Crucitas, Bella Vista, Talamanca). Contaminación de aguas y afectación de suelos por la actividad piñera (Siquirres, Pococí). Contaminación por aguas residuales y desechos de acuicultura (San Pedro, Alajuela, Santa Cruz, Osa, Cañas). Contaminación por arsénico en fuentes de abastecimiento de agua. Impacto del desarrollo inmobiliario y turístico (Osa, Santa Cruz, Pacífico Central, GAM). Afectación de cauces por el funcionamiento de tajos y canteras. Afectación de humedales, manglares y cuerpos de agua por la actividad agrícola (Térraba-Sierpe, Caño Negro, Caletas, otros). Afectación de zonas protegidas por la construcción de la "trocha fronteriza". Tala ilegal en bosques y áreas protegidas. Cacería ilegal (Osa, otros). Aleteo de tiburón. Saqueo de huevos de tortuga y daños en zonas de anidación.
Oposición a proyectos productivos públicos o privados con potencial impacto ambiental	Aval público al desarrollo de cultivos transgénicos. Oposición a proyectos hidroeléctricos (Pacuare, La Joya, Diquís, Los Gemelos, La Virgen de Sarapiquí, otros). Oposición a la instalación de torres de telecomunicaciones. Oposición a la exploración y explotación petrolera (empresa Mallon Oil). Proyectos de ley sobre energía. Oposición a la construcción de marinas y atracaderos, granjas atuneras y otras infraestructuras en la zona marítimo-terrestre. Oposición a permisos de exploración minera en Talamanca. Proyecto de construcción de aeropuerto (Osa). Posibles impactos del TLC entre Centroamérica y Estados Unidos.
Competencia por el uso del recurso hídrico y la protección de sus fuentes	Concesiones y prioridades de uso del agua entre sectores productivos y comunidades (Monteverde, Nimboyores, Sardinal, Barva de Heredia, otros). Presión por el uso de ríos (Sarapiquí). Conflictos por abastecimiento de agua potable a la población. Protección y delimitación de nacientes. Invasión de humedales y manglares por actividad agrícola y otras (Caño Negro, Térraba-Sierpe, Caletas, otros). Extracción ilegal de aguas subterráneas. Actualización de la normativa (Ley de Aguas, declaratoria del recurso como bien de carácter público y como derecho humano).
Presión por el uso o el cambio de restricciones en áreas silvestres protegidas o zonas de patrimonio legalmente establecidas	Delimitación de ASP (Reserva Ostional, Las Baulas, isla San Lucas). Traslape de límites en ASP y otras zonas (península de Osa, Corcovado). Conflictos por ocupación y tenencia de la tierra en ASP (Reserva Ostional). Titulación irregular de humedales y manglares (Térraba-Sierpe). Conflictos por pago y precio de la tierra en expropiaciones (caso Unglaube, Manuel Antonio). Conflictos por concesiones irregulares y ocupación de la ZMT. Proyectos para permitir explotación geotérmica en parques nacionales. Problemas sociales, desalojos y demoliciones en la zona marítimo-terrestre por ocupación irregular (Gandoca-Manzanillo, reservas Ostional y Golfo Dulce). Autorizaciones municipales para uso de terrenos en la zona marítimo-terrestre (Golfito). Conflictos por el acceso y ocupación de playas de dominio público y la zona marítimo-terrestre. Titulación irregular y proyectos para uso económico en territorios insulares. Conflicto entre pescadores y el Sinac por pesca en ASP o ampliación de estas. Delimitación del Patrimonio Natural del Estado.
Problemas de gestión ambiental pública en general	Desechos sólidos (deficiente gestión de los municipios). Comercialización y transporte de combustibles. Recolección de residuos sólidos. Manejo, creación y ubicación de vertederos y rellenos sanitarios. Manejo y control de aguas residuales y requerimientos de infraestructura. Abastecimiento de agua potable. Gestión de la Setena en estudios de impacto y control ambiental. Planes reguladores y zonificación territorial. Conflictos de competencia por rectorías y permisos entre entidades del sector ambiental. Cierre sanitario de Parque Nacional Manuel Antonio. Propuestas de cambio en el anillo de contención de la GAM. Manejo y conservación de fauna silvestre.
Otros	Subsidios de combustibles. Maltrato animal.

CUADRO 4.15

Denuncias recibidas por el Sitada, según tema. 2013

Tema	Total
Recursos forestales	526
Biodiversidad	148
Recurso hídrico	74
Explotación minera	36
Contaminación del aire	29
Suelos	20
Pesca continental	18
Otras	16
Contaminación por residuos sólidos	16
Combustibles derivados del petróleo	13
Pesca marítima	12
Contaminación sónica	3
Viabilidad ambiental	3
Gestiones de protección guardaparques/inspectores	1
Pago de servicio ambiental	1
Total	916

Fuente: Sitada-Minae, 2014.

CUADRO 4.16

Denuncias presentadas ante el Tribunal Ambiental Administrativo, según tema. 2013

Tema	Total
Afectación de áreas protegidas	130
Tala de árboles	62
Afectación del recurso hídrico	62
Movimientos de tierra	33
Afectación de humedales	22
Aguas residuales	22
Cambio de uso del suelo	21
Manejo de residuos sólidos	15
Extracción de materiales	9
Obras sin viabilidad ambiental	7
Aprovechamiento de madera ilegal	7
Contaminación atmosférica	4
Invasión de la zona marítimo-terrestre	3
Contaminación sónica	3
Vida silvestre	2
Total	402

Fuente: Elaboración propia con datos del TAA, 2014.

del 65% de las denuncias. El escaso personal asignado al TAA es uno de los obstáculos para la resolución de los casos. Durante el año bajo estudio se trasladaron recursos humanos a otras dependencias y solo se cuenta con cuatro abogados. Asimismo, el presupuesto de la entidad para el 2014 sufrió un recorte de un 4%, equivalente a más de 35 millones de colones (E: Vargas, 2014).

Otra entidad que recibe una importante cantidad de denuncias ambientales es la Defensoría de los Habitantes. Durante el 2013 este órgano atendió más de 900 casos por daños a la biodiversidad, contaminación del aire y de aguas superficiales, problemas en el abastecimiento de agua potable y tala ilegal, entre otros (Defensoría de los Habitantes, 2014).

Por último, en materia penal, la Fiscalía Adjunta Agrario Ambiental recibió 2.157 denuncias en 2013. La mitad de ellas (50,6%) correspondió a infracciones a la Ley Forestal y un 12,5% a la Ley de Conservación de la Vida Silvestre. En este ámbito se han reportado dificultades para la aplicación de las sanciones, como ha sucedido en el caso del aleteo de tiburón. En

fecha reciente el Tribunal Penal de Puntarenas absolvió a una empresaria por ese delito (voto 131-P-2014) pero el fallo, que se encuentra en apelación, es relevante porque sus razonamientos parecen dar a entender que la descarga de aletas adheridas solo al espinazo del animal no resulta delictiva a la luz del artículo 139 de la Ley de Pesca y Acuicultura. Adicionalmente, según la sentencia, no se comprobó que la imputada hubiera incurrido en las conductas sancionables descritas por los verbos “ordenar”, “permitir” o “autorizar”. Esta situación evidencia los problemas derivados de la tipificación del delito de aleteo y la necesidad de reformar el marco sancionatorio de la Ley citada (Cabrera, 2014).

El segundo aspecto de interés en el campo legal es la evolución del marco normativo. Como se mencionó, cada año el país produce una cantidad considerable de leyes y decretos en materia ambiental, aunque también sigue sin resolver asuntos de gran trascendencia que han estado pendientes por mucho tiempo. Durante el 2013 quizás el hecho más destacado fue la aprobación en primer debate de la Ley de Gestión Integral del Recurso Hídrico, no solo

por tratarse de un tema de la mayor relevancia para el país, sino porque el proyecto se tramitó bajo la modalidad de iniciativa popular y conllevó casi catorce años de discusión. Esta normativa transforma el marco legal para la gestión del agua en Costa Rica. No obstante, se presentaron cuestionamientos sobre la regresividad de algunas de sus disposiciones, como por ejemplo las relacionadas con las áreas que se destinarán a la protección del recurso (Cabrera, 2014). De hecho, esos cuestionamientos llevaron a la Sala Constitucional a declarar inconstitucionales algunos artículos de la Ley, y al cierre de edición de este Informe no estaba claro cómo se resolverían las deficiencias detectadas o si la Ley finalmente se aprobaría. También siguen pendientes otras acciones vinculadas a la agenda hídrica que han venido debatiéndose en los últimos años, entre ellas la reforma constitucional para declarar el derecho humano al agua y al saneamiento, y el dominio público de este recurso, así como el proyecto de Ley de Fortalecimiento de las Asada.

En el cuadro 4.17 se consignan los principales instrumentos normativos

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**NORMATIVA AMBIENTAL Y CAPACIDADES
REGULATORIAS,**

véase Cabrera, 2014, en
www.estadonacion.or.cr

en materia ambiental promulgados en
2013 e inicios de 2014. Entre ellos

sobresalen los que buscan regularizar
la ocupación del territorio, como la Ley
de reconocimiento de los derechos de
los habitantes del Caribe Sur (n° 9223),
la Ley marco para la declaratoria de
zona urbana litoral y su régimen de uso
y aprovechamiento (n° 9221) y la Ley de
regularización de construcciones exis-
tentes en la zona marítimo-terrestre

(n° 9242). Estas leyes vendrían a solven-
tar, parcialmente, la ocupación irregu-
lar de ciertas áreas del país, en espe-
cial de la zona marítimo-terrestre. Su
efectiva implementación está por verse
y puede convertirse en un reto para la
solución de la problemática que les dio
origen (Cabrera, 2014).

CUADRO 4.17

Principales leyes y disposiciones ambientales aprobadas. 2013-inicios de 2014

Área temática	Acción o normativa
Biodiversidad y áreas silvestres protegidas	Aprobación de la enmienda al artículo XXI de la Convención Cites (Ley 9154)
	Aprobación de la adhesión al Convenio Internacional de las Maderas Tropicales (Ley 9143)
	Traslado de administración de los zoológicos Parque Bolívar y Santa Ana (decreto 37747)
	Declaración del 4 de julio como "Día Nacional del Felino Silvestre" (decreto 37827)
	Creación del Refugio Nacional de Vida Silvestre Río General (decreto 37849)
	Creación del Refugio Nacional de Vida Silvestre RIU (decreto 37993)
	Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Regional del Área de Conservación Pacífico Central (decreto 38081)
	Reglamento al artículo 3 de la Ley de protección de los ocupantes de zonas clasificadas como especiales (decreto 37622)
	Declaración de conveniencia nacional e interés público del proyecto de transmisión eléctrica Santa Rita-Cóbano (decreto 37746)
	Declaración de conveniencia nacional e interés público del proyecto para la construcción de un puente peatonal sobre la Ruta Nacional n° 2 (decreto 37782)
	Declaración de conveniencia nacional e interés público de la construcción del proyecto de línea de transmisión Cariblanco-Trapiche y obras asociadas (decreto 37681)
	Declaración de interés público en todos sus alcances de las labores para el desarrollo y construcción del proyecto denominado "Proyecto de Infraestructura Vial Bajos de Chilamate-Vuelta Kooper" (decreto 37684)
	Declaración de conveniencia nacional e interés público del proyecto ecológico Orosi y sus obras asociadas (decreto 38020)
	Creación del Refugio Nacional de Vida Silvestre Lapa Verde (decreto 37900)
	Pago del incentivo de disponibilidad para funcionarios del Sinac (decreto 38236)
	Resumen ejecutivo del Plan de Manejo del Humedal Nacional Térraba-Sierpe (decreto 37986)
	Declaración de conveniencia nacional e interés público del proyecto de construcción de la Ruta Nacional no 257 (decreto 38172)
	Manual de expropiación para la creación, consolidación o ampliación de límites de las ASP (resolución R-Sinac-Conac-23-2012)
	Oficialización de las Políticas para las ASP del Sinac (resolución R-Sinac-Conac-003-2013)
	Declaración de conveniencia nacional de las actividades de recuperación del Parque Metropolitano La Sabana (decreto 38320)
Residuos	Tarifas por ingreso y servicios en ASP (decreto 38295)
	Oficialización del Plan de Manejo del Área Marina Montes Submarinos (decreto 38327-Minae)
	Reglamento general a la Ley para la Gestión Integral de Residuos (decreto 37567-S-Minae-H)
	Reglamento para la declaratoria de residuos de manejo especial (decreto 38072)
Impacto ambiental	Reglamento general para la clasificación y manejo de residuos peligrosos (decreto 37788)
	Oficialización de la "Metodología para estudios de generación y composición de residuos sólidos ordinarios" (decreto 37745-S)
	Reforma al decreto 37803, "Adición y modificación al Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)" (decreto 38024)
	Reforma al decreto 37675-Minae, "Constitución de la Comisión Especial para la Modernización de la Setena" (decreto 37814)
Recursos marino-costeros	Reglamento para el establecimiento de los costos de inscripción y evaluación en el marco del Sistema de Reconocimientos Ambientales (decreto 37707)
	Ley para regular la comercialización, el almacenamiento y el transporte de combustible por las zonas marinas y fluviales sometidas a la jurisdicción del Estado costarricense (Ley 9096)
	Declaración de interés público y nacional de la Estrategia Nacional de Control y Vigilancia Marítima y el Proyecto Olivier (decreto 37758)
	Reglamento a la Ley de concesión y operación de marinas y atracaderos turísticos (decreto 38171-TUR-Minae-S-MOPT)
	Oficialización de la Política Nacional del Mar (decreto 38014)
	Reforma parcial al Reglamento a la Ley sobre la Zona Marítimo-Terrestre (decreto 37882-MP-H-TUR)

CONTINÚA »

CUADRO 4.17 >> CONTINUÍA

Principales leyes y disposiciones ambientales aprobadas. 2013-inicios de 2014

Área temática	Acción o normativa
	Aprobación y establecimiento del Área Marina de Pesca Responsable de San Juanillo, Santa Cruz, Guanacaste y del Plan de Ordenamiento Pesquero del Área Marina de Pesca Responsable de San Juanillo (AJDIP-068-2013)
	Aprobación de las tallas de primera madurez de especies marinas de interés comercial en las actividades de pesca de la flota comercial para la captura, aprovechamiento, descarga y comercialización por parte de embarcaciones nacionales o extranjeras (AJDIP-105-2013)
	Modificación del transitorio único del acuerdo AJDIP-105-2013 (AJDIP-235-2013)
	Modificación del acuerdo AJDIP/208-2009 (AJDIP-280-2013)
	Establecimiento de una zona de veda total de carácter permanente en el Área Marina de Pesca Responsable de Tárcoles (AJDIP-312-2013)
	Ley marco para la declaratoria de zona urbana litoral y su régimen de uso y aprovechamiento territorial (Ley 9221)
	Ley de regularización de construcciones existentes en la zona marítimo-terrestre (Ley 9242)
	Titulación en inmueble propiedad de Japdeva (Ley 9025)
	Reconocimiento de los derechos de los habitantes del Caribe Sur (Ley 9223)
Agroquímicos	Reglamento para el control de calidad de plaguicidas microbiológicos de uso agrícola (decreto 38072)
	Publicación de la resolución 314-2013 (Comieco-X) y su anexo: Reglamento Técnico Centroamericano RTCA 65.05.54:09 Fertilizantes y Enmiendas de uso Agrícola. Requisitos para el registro (decreto 37982)
Salud animal	Reglamento de la estructura organizativa del Servicio Nacional de Salud Animal (decreto 37917)
	Transitorio único a la directriz Senasa-DG-D005-2013, que establece los criterios para la clasificación de establecimientos o actividades específicas para el otorgamiento del Certificado Veterinario de Operación (directriz Senasa-DG-D006-2013)
	Definición de criterios para la clasificación de establecimientos o actividades específicas para efecto de otorgamiento del Certificado Veterinario de Operación (directriz Senasa DG-D-004-2013)
	Establecimiento de un plazo transitorio de seis meses para la actualización de la información requerida para el Certificado Veterinario de Operación (directriz Senasa DG-D-001-2013)
Contaminación	Reglamento sobre límites de emisiones al aire para hornos de fundición (decreto 38237-S)
	Reglamento de valores guías en suelos para descontaminación de sitios afectados por emergencias ambientales y derrames (decreto 37757)
	Derogación del Manual de disposiciones técnicas generales al Reglamento sobre seguridad humana y protección contra incendios (artículo XI de la sesión ordinaria n° 9185, del 18 de diciembre de 2013, de la Junta Directiva del INS)
	Modificación del Reglamento para la regulación del transporte de combustible y el "Manual de procedimientos para las empresas autorizadas por el Minaet que realizarán las pruebas técnicas descritas en el decreto 36627-Minaet" (decreto 38030-Minae)
Cambio climático/ eficiencia energética	Regulación del mercado doméstico de carbono (decreto 37296-Minae)
	Reforma al decreto 33096 (decreto 37822)
	Reglamento para implementar un mecanismo de cuotas de importación para la eliminación gradual del uso de HCFC (decreto 37614-Minaet)
	Disposiciones para el uso del símbolo oficial "Carbono Neutral" del Ministerio de Ambiente y Energía (reglamento emitido por la DCC-Minae el 27 de febrero de 2013)
Recurso hídrico	Contrato de garantía con el Banco Interamericano de Desarrollo al contrato de préstamo n° 2493/OC-CR suscrito ente el AyA y el BID (Ley 9167)
	Declaración de emergencia sanitaria en las comunidades del cantón de Atenas debido a deficiencias en el suministro de agua para consumo humano (decreto 38005)
Ordenamiento territorial	Aprobación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (decreto 37623 PLAN-Minaet-Mivah)
	Oficialización de la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2013-2030 y su Plan de Acción (decreto 38209-PLAN-Mivah)
	Creación de la Comisión para la Gestión Integral de la Cuenca del Río Grande de Tárcoles (decreto 38071-Minae)
	Oficialización del Plan regional de ordenamiento territorial de la Gran Área Metropolitana (decreto 38145-PLAN-Minae-Mivah-MOPT-S-MAG)
	Actualización del Plan Regional del GAM (decreto 38334-PLAN-Minae-Mivah-MOPT-S-MAG)
Estructura institucional	Establecimiento del Sistema Nacional de Información Ambiental (decreto 37658-Minaet)

Fuente: Cabrera, 2014.

Sin embargo, por otra parte hay iniciativas que siguen sin ser aprobadas, en temas que de manera reiterada han sido señalados como necesarios para mejorar el marco normativo existente. Entre ellas se encuentran las reformas a la Ley de Pesca y Acuicultura y a la Ley de Áreas Silvestres Protegidas, así como otros proyectos relacionados con la ocupación de zonas especiales. En total existen unos sesenta expedientes con diversos grados de avance, que se tramitan en la Comisión de Asuntos Ambientales y otras instancias de la Asamblea Legislativa (Cabrera, 2014). Además, pese a que en abril de 2013 se aprobó una reforma comprensiva a la Ley de Conservación de la Vida Silvestre (n° 9106), aún no se cuenta con el reglamento respectivo. El Sinac ha elaborado varios borradores del documento, pero no fue posible completarlo antes de que finalizara el 2013, como se esperaba. La falta de reglamentación no impide que la nueva legislación se implemente, pero dificulta la aplicación de algunas de las disposiciones jurídicas y, por ende, el aprovechamiento pleno de sus efectos (Cabrera, 2014).

Desde el Poder Ejecutivo, en 2013 y a inicios del 2014 se emitieron decretos importantes, entre ellos la aprobación del Plan de Manejo de Área Marina Montes Submarinos, diversos reglamentos en materia de residuos ordinarios, de naturaleza especial y peligrosos, así como sobre descontaminación de suelos y regulación del mercado doméstico de carbono. También se oficializó la Política Nacional del Mar, la de Vivienda y Asentamientos Humanos y el Plan-GAM 2013-2030, comentados en otras secciones de este capítulo.

Para finalizar, en el ámbito de la Sala Constitucional se identificó la tendencia recurrente de rechazar, mediante votos salvados, recursos de amparo en los que se alega la violación del derecho a un ambiente sano, con el argumento de que son suficientes los mecanismos o vías legales ordinarias. Esta tendencia, reportada en el *Decimonoveno Informe Estado de la Nación*, parece haberse acentuado y prácticamente confirmado como la tesis dominante de este órgano jurisdiccional (Cabrera, 2014).

En este sentido cabe destacar, por sus implicaciones y el desarrollo de conceptos, el voto 10540-2013, que declara inconstitucionales las disposiciones que permiten la pesca de arrastre, pero deja abierta la posibilidad de volver a autorizar este método no selectivo bajo ciertas condiciones, y el voto 737-2014, que obliga a continuar la audiencia pública²² en el caso del proyecto APM Terminals.

Ordenamiento territorial: nuevos instrumentos para un área muy rezagada

Las dificultades que enfrenta la gestión ambiental, y la conflictividad derivada de las tensiones por el uso de los recursos naturales y la tierra, se deben, en parte, a la ausencia de instrumentos adecuados para evitar o resolver los problemas. Considerando la aspiración planteada por este capítulo, de utilizar el territorio nacional de acuerdo con su capacidad de uso potencial –y en concordancia con políticas de desarrollo–, durante varios años este Informe ha advertido sobre la urgencia que tiene el país de trabajar en su ordenamiento territorial. Por décadas, la inacción en este ámbito, unida a las presiones productivas y políticas, han aumentado las discrepancias entre los usos económicos, sociales y ambientales de la tierra. Para encarar este desafío no basta con tener un marco normativo; es necesario construir una visión de conjunto del desarrollo, que permita planificar y contener el crecimiento urbano desordenado, el riesgo de desastre y los impactos ambientales de las actividades productivas. En esta edición se reporta la creación de nuevos instrumentos para el ordenamiento espacial terrestre y marino; se trata, por ahora, de avances formales, ya que aún no es posible evaluar su cumplimiento, efectos e implicaciones prácticas.

En materia de ordenamiento territorial hay algunas herramientas que tienen décadas de estar no solo en el discurso político, sino incluso en la normativa nacional. Tal como reiteradamente ha señalado este Informe, ya en 1968 la Ley de Planificación Urbana impuso a las municipalidades la obligación de contar con planes reguladores

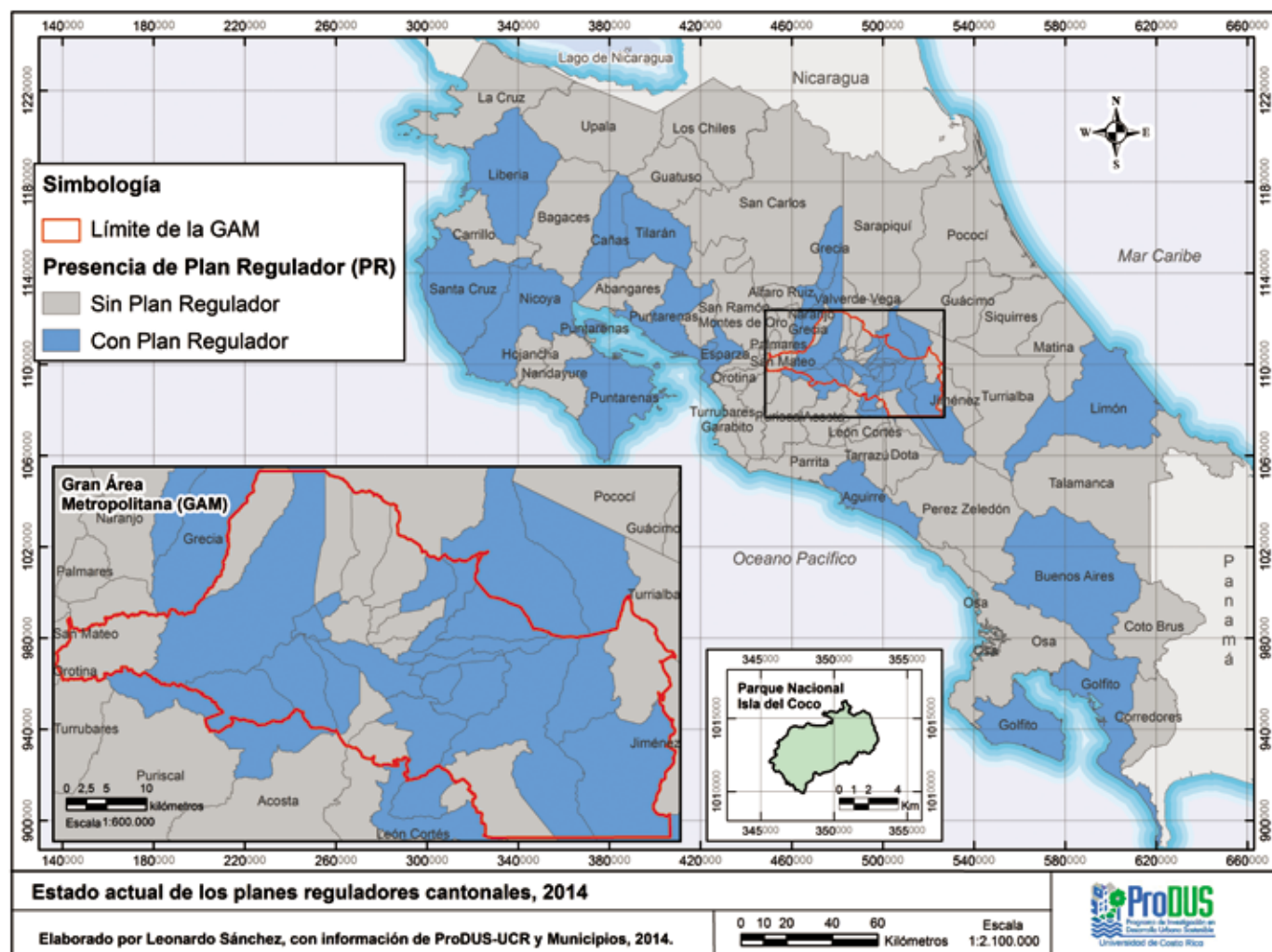
cantonales. Sin embargo, a mediados del 2014 solo el 38% de ellas (31) disponía de ese instrumento (mapa 4.4), en algunos casos con regulaciones parciales que no abarcan todo el municipio. Una de las metas no cumplidas del *Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014* fue la revisión, evaluación y aprobación del 100% de los planes reguladores de la región Chorotega y la GAM, presentados por los respectivos gobiernos locales a la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (Setena), que es la entidad encargada por ley de aprobar la respectiva viabilidad ambiental. En el primer caso, la Secretaría rechazó y archivó los planes cantonales y el Plan Estratégico Regional de Ordenamiento Territorial. Y en el segundo caso aprobó los planes de Cartago, Paraíso, El Guarco y Oreamuno, y solicitó que se introdujeran reformas en el del cantón Central de San José. Además, otorgó la viabilidad ambiental a los planes reguladores de Siquirres, Naranjo, La Cruz y Montes de Oro, pero se la negó a Belén, Cañas, Hojancha, Poás, Tilarán y Abangares (Alfaro Rodríguez, 2014).

Los cantones que no han cumplido con esta obligación demuestran, en gran medida, las dificultades financieras y técnicas que enfrentan las municipalidades. Asimismo, evidencian la limitada capacidad de respuesta de la Setena a las demandas de los distintos actores, y problemas conceptuales y técnicos relacionados con la aprobación de la vulnerabilidad hídrica subterránea por parte del Senara (Alfaro Rodríguez, 2014). El Decimonoveno Informe reportó varios casos de municipios que, por estas razones, no lograron concretar los procesos de elaboración y aprobación de sus planes reguladores (véase PEN, 2013 y Alfaro Rodríguez, 2013 y 2014).

Luego de muchos años de poco avance en este campo, en 2013 se dio un paso relevante con la publicación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) 2012-2040 y el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (Planot) 2014-2020. Este último plantea acciones estratégicas en tres ejes estructurales: calidad del hábitat, protección y manejo ambiental y competitividad territorial. Además incluye

MAPA 4.4

Tenencia de planes reguladores, según cantón. 2014



Fuente: Sánchez, 2014, con información de ProDUS-UCR.

tres ejes complementarios: i) construcción de capacidades tecnológicas en las instituciones del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial, gobiernos locales y organizaciones comunales representativas, ii) instrumentos de gestión territorial y iii) actualización y/o construcción de una nueva normativa sobre ordenamiento territorial. El cuadro 4.18 resume algunos instrumentos propuestos por el Planot en dos de los ejes complementarios; entre ellos resalta la idea de impulsar un marco normativo unificado en esta materia. Un análisis detallado de los componentes y propuestas se puede consultar en Alfaro Rodríguez (2014).

Una vez oficializados, tanto el Planot como la PNOT son vinculantes para la formulación de varios tipos de planes: sectoriales, reguladores cantonales, de la zona marítimo-terrestre y de manejo de cuencas, así como para el ordenamiento de las áreas marino-costeras. En este último caso se registra un avance incipiente en uno de los aspectos más rezagados de la planificación territorial (recuadro 4.13). Quedan pendientes algunas acciones complementarias, como la creación de nuevos mecanismos financieros y de gestión, la constitución de un observatorio nacional de ordenamiento territorial y el desarrollo de un sistema de indicado-

res de seguimiento y evaluación, ligados al Observatorio Centroamericano de Ordenamiento Territorial (Alfaro Rodríguez, 2014).

Adicionalmente, después de varios intentos fallidos²³ se logró la aprobación del Plan de la Gran Área Metropolitana 2013 (Plan GAM 2013), que actualiza el Plan GAM de 1982. También se publicó su reglamento, que mantiene vigentes las regulaciones establecidas en el decreto de 1982 y una serie de reformas que se incorporaron a este último en 1997. El nuevo Plan aprovecha los estudios elaborados en el marco del Proyecto de Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana

CUADRO 4.18

Instrumentos novedosos planteados por el Planot en los ejes de gestión territorial y actualización normativa

Tema	Instrumentos propuestos
Eje: Instrumentos de gestión territorial	
Instrumentos financieros	Captura de plusvalía. Contribución por valorización. Derechos adicionales de construcción y desarrollo. Transferencia de derechos para espacios de uso público. Impuesto predial progresivo.
Instrumentos de gestión del suelo	Reajuste de terrenos o integración inmobiliaria. Transferencia de potencial constructivo o compensación. Derecho preferente del Estado para la consecución de suelo urbano. Enajenación voluntaria y forzosa.
Asociación público-privada	Consolidación de entidades gestoras.
Eje: Actualización y/o construcción de una nueva normativa	
Marco normativo coherente y consolidado	Creación de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Actualización de las guías metodológicas para la formulación de planes reguladores, planes de manejo de áreas silvestres protegidas, evaluación ambiental estratégica, planes reguladores costeros, planes de desarrollo rural y planes de desarrollo regional. Implementación, por parte del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial, de un programa de actualización y/o creación de procedimientos eficientes y ágiles de revisión, tramitación y actualización de los planes de ordenamiento territorial vigentes, procurando adaptarse a la nueva normativa.

Fuente: Alfaro Rodríguez, 2014, con base en el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial 2014-2020.

RECUADRO 4.13

Primeros pasos formales para ordenar el espacio marino

Junto al desafío de ordenar el territorio continental, las disputas y tensiones sobre el espacio marino hacen que sea imperativo crear herramientas para su planificación. No obstante, por muchos años esta tarea no fue una prioridad en la gestión pública y, más bien, se convirtió en un “disparador” de conflictividad a nivel nacional.

Ante la complejidad y urgencia de tratar este asunto, en el *Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2011-2014* se definieron las metas de elaborar una Política Nacional del Mar y un Plan Nacional de Ordenamiento Marino Costero. Sin embargo, al término de la administración Chinchilla solo se logró la aprobación de la primera, en el seno de la Comisión Nacional Marina y con la participación del Minae, el MAG, el Ministerio de Seguridad Pública, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, el Mivah, el MOPT, el ICT y la Presidencia de la República (E: Cajiao, 2014).

La Política Nacional del Mar tiene como horizonte temporal el año 2028 y su objetivo central es que el Estado costarricense gestione de manera integral, sostenible, equitativa y participativa, los espacios marinos y costeros, sus bienes y servicios, con los recursos económicos y humanos necesarios para garantizar el bienestar del ecosistema y de sus habitantes. Incluye cinco grandes ámbitos de acción, con sus respectivos lineamientos estratégicos: i) gobernabilidad y gobernanza, ii) bienestar humano y aprovechamiento sostenible, iii) conocimiento científico, tecnológico y cultural, iv) seguridad, protección y vigilancia y v) conservación de los recursos marino-costeros y reducción de riesgos basada en ecosistemas (E: Cajiao, 2014). Los avances o resultados prácticos de esta Política serán analizados en futuras ediciones de este Informe.

En cuanto al Plan Nacional de Ordenamiento Marino Costero, si bien no

se logró concretar la meta establecida en el PND, se desarrolló una guía para el ordenamiento espacial marino. Con este instrumento se busca propiciar un balance entre los objetivos ecológicos, económicos y sociales en las zonas marino-costeras, iniciando por el golfo de Nicoya y el Pacífico Sur. De acuerdo con especialistas, se debe lograr un ordenamiento que considere la zonificación por aptitud, las rutas de navegación, la gestión de áreas protegidas marinas o marino-costeras y las áreas marinas de pesca responsable, al tiempo que se regulan los usos según los distintos tipos de actores (E: Pizarro, 2014).

Fuente: Alfaro Rodríguez, 2014.

(Prugam), toma en cuenta algunos puntos de conflicto que tuvieron las propuestas anteriores (el Prugam y el Plan de Ordenamiento Territorial de la Gran Área Metropolitana, Potgam) y reglamenta el uso del suelo a escala regional (en determinadas zonas).

Por otra parte, se estableció la Agenda de Ordenamiento Territorial del Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos (CCVAH) 2010-2015. Esa instancia está conformada por las naciones miembros del SICA y tiene el objetivo de lograr que las instituciones responsables de este tema en cada país implementen, en los niveles subnacional, nacional e interfronterizo, estrategias e instrumentos mejorados para el ordenamiento territorial y el desarrollo sostenible del Istmo, de acuerdo con un marco conceptual acordado en el plano regional (CCVAH-SICA, 2010).

Según Alfaro Rodríguez (2014), los nuevos instrumentos y los órganos existentes no bastan para resolver los problemas que acarrea la administración del territorio, en especial de la Gran Área Metropolitana. Tanto por su extensión como por la multiplicidad de actores involucrados, esta última requiere una entidad técnica con capacidades que faciliten la realización de estudios regionales²⁴ y, además, un ente político capaz de aprobar y gestionar las acciones de alcance regional. Algunos especialistas²⁵ consideran necesario reformar la normativa sobre la elaboración de la cartografía, que otorga todas las competencias en esa materia al Instituto Geográfico Nacional (IGN), con lo cual se ha limitado el quehacer de otras instituciones y se ha incentivado la producción de cartografía al margen de la ley (Alfaro Rodríguez, 2014).

Un aspecto particular del ordenamiento territorial es el relacionado con la delimitación, ubicación y propiedad

en las áreas silvestres protegidas (ASP). La CGR (2013b) ha llamado la atención por la falta de información sobre la cantidad, extensión y valor de una serie de propiedades que deben ser incluidas en el Patrimonio Natural del Estado, y sigue pendiente la resolución de conflictos por la ocupación de algunas áreas, tema que se analiza en la primera parte de este capítulo. Un avance puntual en este campo fue la correcta delimitación de cincuenta ASP, proceso que había venido realizando el Programa BID Catastro, y que se consolidó entre 2010 y 2013; durante años esas áreas habían tenido problemas por imprecisiones en la fijación de sus límites.

En este contexto, en 2012 se creó la Gerencia de Ordenamiento Territorial y Cuencas Hidrográficas del Sinac, con el objetivo de apoyar a las áreas de conservación en la consolidación de sus límites, como sucedió en el Parque Marino Las Baulas y la Reserva Forestal Los Santos. Durante el 2013 esa entidad, en coordinación con el Despacho del Ministro de Ambiente y el Inder, logró el traspaso de 12.567 hectáreas de tierras al Sinac. Además, ante la inseguridad jurídica que viven algunos ciudadanos en diferentes zonas del país, por problemas con la tenencia de la tierra, el Viceministerio de Ambiente participó en la elaboración de cinco proyectos de ley que fueron remitidos a la Asamblea Legislativa (Alfaro Rodríguez, 2014).

Incipientes y lentos avances en adaptación al cambio climático

El último tema que reporta esta sección es, sin duda, un ejemplo claro de un proceso de gestión ambiental. Esto es así porque no se trata de un asunto específico referido a la situación de los recursos naturales, sino de un fenómeno en el que se combinan los efectos de distintos usos de la energía –pasados, presentes y futuros– con aspectos sociales, políticos, económicos y ambientales que generan vulnerabilidad. El cambio climático es un tema integrador, que tiene relación con la mayoría de las actividades productivas, con el ordenamiento del territorio, el riesgo de desastre, el deterioro ambiental y la mala

planificación de la infraestructura, y además con la pobreza y la exclusión social. Se trata de un desafío estratégico para el desarrollo humano.

Este año se analiza el cambio climático como una oportunidad de articular políticas y acciones en favor de un desarrollo más sostenible y con mayor resiliencia, pero también se advierte sobre los rezagos en la construcción de capacidades institucionales para enfrentar este desafío de una manera integral. Como se ha señalado en anteriores ediciones de este capítulo, el enfoque prevaeciente en esta materia sigue siendo el de la mitigación, es decir, la reducción de las emisiones que causan el fenómeno, y son lentos los avances en la adaptación, entendida como la mejora de las condiciones para hacer frente al cambio climático y reducir su impacto.

La situación de Costa Rica ante el cambio climático es complicada, pues la región centroamericana ha sido catalogada entre las más vulnerables del mundo. El último informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (el *Fifth Assessment Report*, conocido como AR5), publicado a finales de 2013, confirma y refuerza los resultados del informe anterior (AR4). Con nuevas evidencias, más observaciones, modelos climáticos mejorados, una comprensión más amplia de los procesos y retroalimentaciones²⁶ del sistema climático, y un mayor número de proyecciones, el estudio señala que el fenómeno ya se está manifestando, y seguirá haciéndolo en las próximas décadas y siglos. Plantea además que, si no se aplican medidas urgentes y significativas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), los impactos serán cada vez más graves (IPCC, 2013).

Para Centroamérica el AR5 prevé una reducción de la precipitación media y un incremento en las precipitaciones extremas, con aumentos sustanciales en las sequías meteorológicas. En cuanto a los ciclones tropicales, existe alguna probabilidad de que su ocurrencia disminuya o permanezca sin cambios, pero coincidiendo con un aumento probable en la velocidad media de los vientos y en las tasas de precipitación, lo que

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, véase Alfaro Rodríguez, 2014, en www.estadonacion.or.cr

RECUADRO 4.14

Vulnerabilidad de las áreas protegidas ante el cambio climático

En 2013 el Sinac y el Catie concluyeron un estudio sobre la vulnerabilidad al cambio climático de las áreas silvestres protegidas (ASP) terrestres y los corredores biológicos. Se evaluó, entre otros aspectos, la vegetación de especies de importancia para la conservación, la calidad del agua para consumo humano y el almacenamiento de carbono. Entre los hallazgos obtenidos sobresale la comprobación de cambios en la oferta hídrica y en la distribución de la vegetación, así como el aumento en las temperaturas, situación que agravará los problemas climáticos que ya enfrenta el país.

Sobre la base de simulaciones que utilizan modelos climáticos, se estima que los cambios de temperatura se pueden dar en áreas específicas. Para el período 2070-2099, y considerando escenarios de emisiones (EE) altas, la probabilidad de que la temperatura media anual aumente 3°C o más es baja para el país en general, pero es media en el Área de Conservación Osa (Acosa) y el sur del Área de Conservación La Amistad-Pacífico (Aclap). Como consecuencia del incremento de la temperatura del aire y la reducción de la precipitación, se espera que en más del 66% del territorio de las áreas de conservación Arenal Huetar Norte (Acahn), Tortuguero (ACTo), Tempisque (ACT) y Guanacaste (ACG, donde hay importantes complejos de humedales) la temperatura superficial de los cuerpos de agua dulce aumente entre 2,3 y 2,8°C.

En varias ASP, la cobertura vegetal puede sufrir cambios. En general, los valores más altos de impacto potencial en la vegetación están en la vertiente del Pacífico y en la llanura de Los Guatusos, en la región Huetar Norte. En condiciones de equilibrio con el clima, y considerando EE altas, es probable (> 66% de los escenarios) que la mitad de la vegetación arbórea del país haya cambiado de un tipo de vegetación a otro en el período 2070-2099. Es decir, se estima que la mayor parte tendrá cambios en su densidad y estructura o habrá transitado a un tipo de vegetación con mayor predominancia de arbustos y pastos. Bajo estas condiciones, el territorio de cuatro áreas de conservación (Pacífico Central, Tempisque, Arenal-Tempisque y Arenal Huetar Norte) tiene más del 60% de la extensión de su vegetación arbórea con una probabilidad muy alta de cambio; esta proporción varía de 34% a 59% si se considera el conjunto de ASP.

Sin embargo, la mayoría de las especies catalogadas de importancia para la conservación tendrán cambios en su distribución potencial, sobre todo por la reducción de su hábitat. Pocas especies tendrían un aumento de área de hábitat, pero aun en esos casos, tendrían pérdida de hábitat en ciertas zonas de distribución. La mayoría de los organismos dulceacuícolas modelados en el estudio mostraron un escenario pesimista para la supervivencia de las especies en el futuro, debido a una gran pérdida de hábitat.

La oferta de agua también muestra efectos diferenciados. Para el período 2070-

2099, y considerando EE intermedias, los cambios proyectados en la oferta de agua proveniente de ASP y corredores biológicos arrojan valores de reducción de entre 10% y 85%, dependiendo de la región. Las áreas con mayores extensiones en situación de vulnerabilidad alta o muy alta asociada a estos cambios son, en primer lugar, ACT con el 61% de su territorio en situación de vulnerabilidad alta, seguida por Aclap con 52% y Acopac (Pacífico Central) con 35%. De los 34 corredores evaluados, en siete se espera que toda o casi toda su oferta de agua para consumo humano disminuya entre 50% y 85%, es decir, casi todos sus territorios sufrirán impactos altos o muy altos en la provisión de este servicio ecosistémico (Cordillera a Cordillera 100%, Fila Nambiral 10%, Las Camelias 100%, Miravalles-Rincón de La Vieja 95%, Miravalles-Santa Rosa 89%, Rincón Cacao 100% y Rincón Rain Forest 100%).

Por último, considerando EE intermedias, para el período 2070-2099 la degradación proyectada de las existencias de carbono muestra reducciones de entre 10% y 34% en las ASP y corredores biológicos, dependiendo de la región. La vulnerabilidad alta o muy alta al potencial de degradación de las existencias de carbono se presenta sobre todo en Aclap y Acopac (Sinac-Minae, 2013a).

Fuente: Corrales, 2014.

significa que serán más intensos²⁷. En términos de las temperaturas medias, se proyectan incrementos generalizados en toda la región (IPCC, 2013).

Como ya se indicó, en los últimos años la agenda política y la cooperación internacional han favorecido un enfoque centrado fundamentalmente en la mitigación. En el país se reportan algunos esfuerzos para la reducción de emisiones a nivel de empresas y sectores productivos. Además de los casos de la ganadería y el sector cafetalero (rese-

ñados en las secciones de este capítulo dedicadas a los temas de energía y agricultura), se registran acciones en este sentido por parte de Florida Bebidas S.A., la Cooperativa de Productores de Leche Dos Pinos R.L., la compañía Dole y un conjunto de entidades privadas que han optado por la certificación de “carbono-neutralidad” (GIZ, 2014; véase Corrales, 2014 y Blanco, 2014). Sin embargo, el aporte final de estas iniciativas es modesto, pues el principal generador de emisiones, el sector

transporte, continua sin dar señales de cambio (Corrales, 2014).

En el plano de la adaptación los esfuerzos son mucho más lentos y limitados. Quizás el mayor avance sea el logrado en la generación de información, sobre temas como, por ejemplo, las condiciones y niveles de riesgo en materia de recurso hídrico y la vulnerabilidad al cambio climático en lugares específicos, como las áreas silvestres protegidas y los corredores biológicos (recuadro 4.14).

Asimismo, un estudio del Catie (2014) analizó la vulnerabilidad al cambio climático a escala cantonal, considerando un conjunto de indicadores en tres áreas: infraestructura, servicios y condición humana. Los cantones fueron clasificados en tres “zonas” según las relaciones asociadas a su cercanía geográfica y según su nivel de vulnerabilidad. Entre otros hallazgos, se determinó que los cantones con escasa cobertura boscosa, pocos Ebais y baja disponibilidad de agua por persona, se encuentran en alto riesgo ante eventos extremos secos. Por su parte, los cantones que registran bajos índices de desarrollo humano (IDH) y alta incidencia de la pobreza, así como una cantidad significativa de población dependiente y mayores brechas de género, están en mayor riesgo ante eventos extremos lluviosos, lo cual se agrava en la zona del Caribe, donde estos son más frecuentes. El cuadro 4.19 sintetiza los resultados de esta investigación.

Otra acción reportada en 2013 en materia de adaptación fue el inicio de la elaboración de la Estrategia y Plan de Acción de Adaptación del Sector Biodiversidad al Cambio Climático, por parte del Sinac y la Dirección de Cambio Climático del Minae, con el apoyo del BID. Este proyecto tiene dos componentes. El primero busca fortalecer las capacidades del Sinac y el segundo, con el desarrollo de la estrategia de adaptación, plantea tres actividades: i) actualización y rediseño de medidas de conservación, ii) estrategia de adaptación del sector biodiversidad y iii) un sistema de monitoreo y evaluación de la efectividad de las medidas, incluyendo indicadores, verificadores, protocolos, costos y bases de datos (Corrales, 2014).

Por otra parte, en el año bajo análisis Costa Rica se convirtió en una de las primeras veinte naciones que calificaron para acceder a los recursos del Fondo de Adaptación de la ONU, por un monto de hasta diez

millones de dólares. La organización Fundecooperación para el Desarrollo Sostenible fue acreditada como el ente implementador. Los fondos están dirigidos a asociaciones y otras entidades que trabajen en la adaptación al cambio climático, como cooperativas, Asada y ONG. Se consideran prioritarios los sectores hídrico y agrícola, así como las zonas marino-costeras. Los recursos estarán disponibles a partir de 2015 y, para distribuirlos, se hizo una convocatoria que recibió un total de cien iniciativas de organizaciones públicas, privadas, académicas y de la sociedad civil. En la actualidad se está realizando un proceso de selección de proyectos. La sumatoria de los presupuestos solicitados supera los 16.000 millones de dólares (Castro Salazar, 2014).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO, véase Corrales, 2014, en www.estadonacion.or.cr

CUADRO 4.19

Características de los patrones de vulnerabilidad cantonal ante eventos extremos

Zona	Zonas de alto y medio alto riesgo ante eventos extremos secos		Zonas de alto y medio alto riesgo ante eventos extremos lluviosos	
	Cantones	Características	Cantones	Características
I	La Cruz, Parrita, Buenos Aires, Upala, Los Chiles, Guatuso, Turrubares, Pérez Zeledón	Medio riesgo: bajo IDH asociado a pobreza, carencias de vivienda digna y mayor desigualdad de género. En cuanto a la amenaza, en los últimos diez años las sequías en la Zona Norte se han vuelto más frecuentes.	Upala, Guatuso, Los Chiles, Sarapiquí, Matina, Pococí, Siquirres, Talamanca	Bajo IDH y alta incidencia de la pobreza, con una importante cantidad de población dependiente e inequidad de género. La cobertura y la frecuencia de los eventos extremos lluviosos son más altas en el Caribe.
II	Mora, San José, Desamparados, Alajuelita, Cartago, Puntarenas	Alto riesgo: escasa cobertura boscosa, pocos centros de atención básica de salud y baja disponibilidad de agua por persona. Las sequías que se presentan en esta zona son frecuentes, de gran magnitud y amplia expansión.	Nicoya, Cañas, La Cruz, Parrita, Osa, Aguirre, Golfito, Corredores	Zona de alto riesgo. La vulnerabilidad está asociada a carencia de viviendas dignas.
III	Nicoya, Cañas, Liberia, Carrillo, Santa Cruz, Hojanca, Nandayure, Bagaces, Tilarán, Abangares	Alto riesgo: se ubica geográficamente en el Pacífico Norte. Esta zona no tiene un patrón definido de vulnerabilidad. Las sequías que se presentan son las de mayor magnitud y frecuencia.	Tarrazú, Limón, Turrubares, Pérez Zeledón, Jiménez, Turrialba, Garabito	Esta zona no guarda relación geográfica y no hay un claro patrón de vulnerabilidad.

Fuente: Catie, 2014.

En lo que concierne a la participación social, en 2008 se incluyó en el Programa Bandera Azul Ecológica la categoría “Acciones para enfrentar el cambio climático”, con las subcategorías de mitigación y adaptación (decreto 34548-Minae) y en 2009 se creó la categoría “Comunidad clima neutral” (decreto 35162-Minae). En 2013 se contó con la participación de 555 comités en la primera de estas categorías. De ellos, 251 fueron premiados en la modalidad de mitigación; el 57% correspondió al sector privado, un 33% a oficinas públicas, un 6% al sector académico, un 3% a ONG y menos de un 1% a los gremios diplomático y municipal. En la modali-

dad de adaptación el 90% de los galardones se entregó al sector privado y el 10% restante a ONG. Por último, en la categoría “Comunidad clima neutral”, solo uno de tres comités participantes obtuvo esta distinción (PBAE, 2014).

Junto a los actores sociales, económicos y políticos, la participación del sector institucional público es fundamental para hacer frente al cambio climático. De ahí que sea relevante la creación de espacios de diálogo y coordinación entre los diversos órganos estatales (recuadro 4.15), para la construcción de instrumentos y agendas que faciliten su organización a partir de un mismo enfoque. En materia de adaptación, la

lentitud y la insuficiencia de la acción pública se hacen más graves por el carácter multidimensional del fenómeno que se debe enfrentar y que, además de esfuerzos sectoriales segmentados, demanda intervenciones más integrales, como el ordenamiento del territorio y la incorporación de criterios de riesgo en la agenda de desarrollo.

Capacidades para la gestión ambiental

Como es usual, esta última sección del capítulo evalúa las capacidades institucionales del sector ambiental. Tanto los resultados en el manejo de los recursos naturales y la conservación, como

RECUADRO 4.15

Algunas iniciativas de coordinación y acción pública ante el cambio climático

En el período 2011-2013 se registraron algunas acciones concretas para coordinar e integrar la participación del sector público en la atención del cambio climático. Se creó el Consejo Interministerial de Cambio Climático, como entidad política, y el Comité Técnico Interministerial de Cambio Climático²⁸, como grupo técnico. Al cierre de edición de este Informe, el Comité Técnico trabajaba en la definición de las medidas que se incorporarán en el próximo Plan Nacional de Desarrollo, pero el Consejo Interministerial aún no había entrado en operación (DCC-Minae, 2014).

También se reportan esfuerzos de diversas instituciones para incorporar criterios de cambio climático en su quehacer. El MAG, por ejemplo, está elaborando un plan sectorial general y una estrategia de desarrollo bajo en emisiones para el subsector ganadero, con apoyo de la Dirección de Cambio Climático (DCC) del Minae y recursos de cooperación del Gobierno de Dinamarca y el proyecto Low Emission Capacity Building. Asimismo, se han creado instancias de diálogo como la Mesa Ganadera y la Mesa Café (véase el recuadro 4.6 de este mismo capítulo) y se está ejecutando un plan piloto para incluir partidas de mitigación y adaptación en el

presupuesto del MAG, con el respaldo de la DCC, el Ministerio de Hacienda y la agencia de cooperación GIZ y Euroclima (DCC-Minae, 2014).

En el caso del MOPT, la DCC ha canalizado recursos de cooperación internacional para apoyar varias iniciativas. Una de ellas es el proyecto de sectorización que desarrolla el Consejo de Transporte Público. También se impulsa el cambio de la flota de autobuses por tecnologías más eficientes desde el punto de vista energético y la modernización del transporte público para el área metropolitana de San José. En forma paralela, el Minae decidió que el 66% de los fondos obtenidos de donaciones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial se destinarán a un proyecto de reducción de emisiones de GEI en el transporte (DCC-Minae, 2014). Todas estas acciones, aún incipientes, parecen limitadas si se considera el alto peso que tiene este sector en materia de contaminación ambiental.

Por su parte, el Mideplan estableció una mesa de coordinación multisectorial con el fin de lograr que la planificación entre los distintos sectores sea vinculante. Además, desde el Comité Técnico Interministerial de Cambio Climático se generaron mecanismos para asesorar a los diversos actores en los

pasos por seguir con respecto a la agenda de adaptación, entre ellos la “Metodología para la estimación de riesgos por amenazas naturales” elaborada por el Mideplan, el MAG y la CNE. Este ejercicio es primordial para concretar los esfuerzos que realiza la DCC, con miras a la formulación del plan nacional de adaptación (DCC-Minae, 2014).

El Ministerio de Hacienda conformó una comisión que está analizando experiencias internacionales de presupuestos programáticos que incluyen ejes en las áreas de mitigación y adaptación, con el fin de replicarlas en Costa Rica (Corrales, 2014).

Por último, el Mivah puso en marcha un proceso de discusión con distintas instituciones, para establecer una estrategia sectorial de desarrollo bajo en carbono. Se pretende evolucionar hacia un modelo de ciudades compactas y sostenibles. Si bien en un inicio el foco de la iniciativa estaba en la construcción de viviendas sostenibles, a partir de un proceso de generación de capacidades y creación de instancias de coordinación y diálogo con otros ministerios se avanzó hacia una visión más integral, que contempla el transporte público, el reordenamiento urbano y el tratamiento de residuos (DCC-Minae, 2014).

Fuente: Corrales, 2014.

los problemas para integrar la sostenibilidad en la agenda de desarrollo, se dan en el contexto de una institucionalidad pública débil, fragmentada y con profundas limitaciones para enfrentar una tarea de la magnitud que representa la gestión ambiental. En esta edición el análisis se enfoca en dos temas: i) los resultados del índice de gestión institucional y los informes de auditoría que prepara la Contraloría General de la República (CGR) sobre las entidades públicas del sector ambiental, en especial las relacionadas con la protección de la biodiversidad, y ii) los avances y desafíos para fiscalizar y ejecutar los recursos financieros provenientes de mecanismos que complementan los presupuestos ordinarios de esas instituciones. También se incluye una nota especial sobre la incorporación del concepto de capital natural y su valoración económica en las cuentas nacionales.

Desempeño institucional afecta gestión de la biodiversidad

Una de las pocas formas de medir el desempeño del sector público es el seguimiento del índice de gestión institucional (IGI) que todos los años elabora la CGR. Desde 2010, el IGI evalúa el quehacer de las entidades públicas a partir de un conjunto de indicadores en las áreas de planificación, presupuesto, gestión financiera, servicio al usuario, contratación administrativa, recursos

humanos, control interno y tecnologías de información.

Los resultados del IGI 2013 evidencian que la institucionalidad ambiental es débil y sigue mostrando rezagos en la aplicación de medidas para fortalecer su gestión. Además, entidades clave del sector desmejoraron sus calificaciones. La mayoría de las instancias relacionadas con la biodiversidad recibió puntuaciones menores a 60 en la mayor parte de los indicadores examinados (cuadro 4.20). El Sinac ocupó el último lugar entre 157 instituciones evaluadas. Si bien obtuvo 60 puntos en materia de planificación, en los siete rubros restantes estuvo por debajo de los 50, lo que se tradujo en un IGI de 24,3 puntos en una escala de 1 a 100 (CGR, 2014a).

La Conagebio y el Minae, si bien mejoraron su gestión con respecto al 2012, se ubicaron, junto con la Oficina Nacional Forestal, el Incopesca y la Setena, entre las últimas veinte posiciones del índice. La Setena ocupó el lugar 144, con un IGI de 39, que representa una caída de trece puestos en relación con el año anterior y un deterioro significativo en planificación, control interno y tecnologías de información²⁹. Cabe destacar que el Fonafifo ocupó el lugar 19 del IGI y fue una de las instituciones que, en términos globales, mostraron una mejoría en su desempeño (por segundo año consecutivo). Sin embargo, en los resultados por áreas se observa

un descenso de sus puntuaciones en cuatro de los ocho aspectos evaluados (planificación, control interno, presupuesto y servicio al usuario).

Aunque la información recopilada para el IGI no permite conocer las causas de los resultados obtenidos (Castro Córdoba, 2014), al analizar los datos se concluye que la institucionalidad ambiental sigue siendo débil en comparación con otros sectores, como el financiero y el de comercio exterior, por ejemplo, que registraron los puntajes más altos en 2013. En general, las entidades relacionadas con la gestión ambiental mostraron que sus mayores debilidades están en las áreas de planificación, presupuesto y recursos humanos.

Además del índice, la CGR también ha preparado informes de auditoría de la institucionalidad ambiental. En el período 2011-2013 emitió un total de 38 informes sobre las actividades del Estado en materia de gestión ambiental. En el ámbito de la biodiversidad, el ente contralor elaboró ocho informes (cuadro 4.21), en los cuales planteó una serie de recomendaciones a la Conagebio, el Fonafifo, el Consejo Nacional de Áreas de Conservación (Conac) y el Sinac, que debían ser implementadas en los plazos señalados por la misma CGR (Castro Córdoba, 2014).

CUADRO 4.20

Resultados del índice de gestión institucional (IGI) para el sector biodiversidad. 2013

Nombre	ONF	Minae	Fonafifo	Conagebio	Setena	Sinac	Incopesca
Planificación	46,7	86,7	93,3	53,3	66,7	60,0	40,0
Gestión financiera	83,3	0,0	84,6	0,0	0,0	7,7	30,8
Control interno	53,8	70,6	82,4	14,3	53,3	17,6	18,8
Contratación administrativa	60,0	86,7	93,3	0,0	0,0	46,2	80,0
Presupuesto	0,0	57,1	83,3	71,4	18,2	21,4	66,7
Tecnologías de información	100,0	12,5	75,0	0,0	33,3	12,5	37,5
Servicio al usuario	7,7	61,5	84,6	30,8	30,8	7,7	23,1
Recursos humanos	29,4	82,4	100,0	35,3	23,1	21,4	23,5
IGI	40,8	65,4	87,3	41,1	39,0	24,3	39,3

Fuente: Elaboración propia con datos de CGR, 2014a.

CUADRO 4.21

Auditorías de la CGR sobre las instituciones relacionadas con la gestión de la biodiversidad. 2011-2013

Auditoría	Tema
DFOE-AE-IF-04-2011	Estudio sobre algunos proyectos ubicados en la zona del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo
DFOE-AE-08-2011	Estudio acerca de los efectos del programa de pago por servicios ambientales (PSA) implementado por el Estado costarricense
DFOE-AE-IF-13-2011	Auditoría operativa acerca del cumplimiento por parte del Estado de las medidas de protección y conservación de los humedales de importancia internacional (Convención Ramsar)
DFOE-SAF-IF-09-2012	Auditoría de carácter especial realizada sobre el registro de la cooperación internacional financiera y técnica no reembolsable correspondiente al Sinac
DFOE-SAF-IF-12-2012	Estudio sobre el dictamen de los estados financieros del Poder Ejecutivo, correspondientes al 31 de diciembre de 2011
DFOE-AE-IE-11-2013	Auditoría de carácter especial acerca de la función de la auditoría interna del Sinac
DFOE-AE-IF-14-2013	Estudio sobre la razonabilidad de los controles implementados por el Estado costarricense para garantizar el cumplimiento de los acuerdos de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre
DFOE-SAF-IF-01-2013	Auditoría financiera sobre la cuenta de terrenos del ejercicio económico 2011 correspondiente al Minae

Fuente: Castro Córdoba, 2014.

Pese a que no se ha hecho una evaluación para medir el grado de acatamiento de las disposiciones derivadas de estos informes, la CGR estima que hasta el 31 de diciembre de 2013 se había cumplido con el 69,4% de ellas (Castro Córdoba, 2014). En el caso del Sinac, entre 2011 y 2012 nueve informes del ente contralor plantearon 39 recomendaciones, de las cuales, según reporta la institución, veintidós ya han sido implementadas y diecisiete están en proceso (E: Valerio, 2014).

En este contexto, el fortalecimiento de las capacidades institucionales y el desarrollo de mecanismos de gestión más eficientes son fundamentales para lograr una regulación y un control efectivos de la sostenibilidad del patrimonio natural del país.

Barreras institucionales limitan uso de recursos financieros

Las debilidades de las instituciones ambientales no solo se manifiestan en problemas de gestión y capacidades limitadas para realizar las tareas que les corresponden, sino también en el aprovechamiento de los recursos con que sí cuentan. El país ha logrado avanzar en la creación de mecanismos para captar recursos adicionales, no provenientes del Presupuesto Nacional, pero tiene dificultades para invertir y hacer un uso eficiente de ellos.

En este sentido resulta ilustrativa la situación en torno a los ingresos captados por el canon de aprovechamiento de aguas, el canon ambiental por vertidos y el timbre pro parques nacionales³⁰. De acuerdo con la legislación, estos instrumentos buscan regular el aprovechamiento y uso del recurso hídrico, la descarga de sustancias contaminantes en los cuerpos de agua y la conservación de los ecosistemas en parques nacionales, respectivamente. Si bien estos mecanismos han generado fondos adicionales para la protección ambiental, barreras institucionales han limitado su uso para los propósitos señalados.

En el primer caso, en 2013 la inversión de los recursos provenientes del canon de aprovechamiento de aguas ascendió a 2.271 millones de colones. De acuerdo con la legislación, lo recolectado debe distribuirse de la siguiente manera: un 25% para la conservación del agua en ASP administradas por el Sinac, un 25% para que el Fonafifo financie el pago de servicios ambientales en terrenos privados dentro de la cuenca donde se genere el servicio de protección del agua y el 50% para la Dirección de Agua del Minae, con el propósito de facilitar la gestión integral del recurso a nivel nacional. No obstante, en ese mismo año el 86,3% de los fondos invertidos se destinó al Sinac y

el Fonafifo, un 10,4% al fortalecimiento de la Dirección de Agua y un 3,3% a la Comisión de la Cuenca Alta del Río Reventazón (Comcure; cuadro 4.22).

En cuanto al canon ambiental por vertidos, entre 2008 y diciembre del 2013 se habían recolectado aproximadamente 1.000 millones de colones. Sin embargo, al cierre de edición de este Informe los recursos no se habían ejecutado y se encontraban ociosos en una cuenta especial de la Dirección de Agua del Minae (E: Mora, 2014). Esto es incongruente con la urgente necesidad de construir infraestructura para el manejo, desecho y tratamiento de aguas residuales, uno de los más serios rezagos ambientales del país. La CGR ha llamado la atención sobre el hecho de que no se ha invertido el 60% de los fondos que se debía destinar a proyectos de alcantarillado sanitario y tratamiento de aguas residuales domésticas (CGR, 2013a).

El tercer instrumento considerado es el timbre pro parques nacionales, establecido en el artículo 7 de la Ley de Parques Nacionales (n° 6084), que es recaudado por las municipalidades. De acuerdo con la normativa, de los fondos recaudados por este concepto un 30% se destinará a la formulación e implementación de estrategias locales de desarrollo sostenible por parte de los municipios, y el 70% será invertido

CUADRO 4.22

Distribución de la inversión del canon de aprovechamiento de agua. 2013
 (colones)

Institución	Concepto	Inversión
Sinac	Inversión en áreas de protección donde se genera el recurso hídrico (compra de tierras, entre otros).	980.213.102
Fonafifo	Financiamiento del pago de servicios ambientales en áreas privadas de protección donde se genera el recurso hídrico.	980.213.102
Comcure	Financiamiento de proyecto de protección del agua mediante la reforestación de áreas de proyección de nacientes, cauces y zonas de recarga acuífera en la cuenca alta de los cantones de Alvarado y Oreamuno.	75.000.000
Dirección de Agua	Desarrollo de sistemas informáticos y otros.	10.975.000
	Equipo de transporte y otros.	151.188.504
	Equipo de comunicación.	1.729.992
	Equipo y mobiliario de oficina.	32.494
	Equipo y programas de cómputo.	40.120.970
	Equipo sanitario de laboratorio e investigación.	17.780.000
	Maquinaria y equipo diverso.	13.755.375
Subtotal Dirección de Agua		235.582.335
Total		2.271.008.537

Fuente: Castro Córdoba, 2014, con datos del Dirección de Agua-Minae, 2014.

en las ASP respectivas (Castro Córdoba, 2014). Además, el Reglamento de la citada Ley indica que los consejos regionales de las ASP, por medio de las distintas direcciones regionales del Sinac, deben coordinar con los gobiernos locales para que estos utilicen el porcentaje que les corresponde con el objetivo previsto y, además, elaboren un informe anual sobre los fondos recibidos y el uso que se les ha dado. Pese a ello, no hay evidencia de que las ASP soliciten a las municipalidades esos reportes (Castro Córdoba, 2014).

Con este timbre el Sinac recaudó 883 millones de colones en 2012 y 1.070 millones en 2013. De acuerdo con la entidad, estos recursos entran al Fondo de Parques Nacionales para financiar actividades en las ASP, pero sin un fin específico y sin un seguimiento individualizado. Por tanto, se desconoce su destino final. En opinión de los expertos, la mayor parte de los fondos se utiliza para cubrir gastos operativos del Sinac (Castro Córdoba, 2014). Datos de la CGR indican que en el período 2010-2012 el 65% del presupuesto del Sinac se destinó al pago de salarios (CGR, 2012). Si bien esta cifra es inferior al 68% reportado en 2008, sigue siendo un monto significativo en el gasto total de la institución.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **GESTIÓN INSTITUCIONAL Y BIODIVERSIDAD**, véase Castro Córdoba, 2014, en www.estadonacion.or.cr

La gestión de los recursos derivados de todos estos instrumentos depende de un esquema institucional y normativo entrabado y omiso. Entre las limitaciones figuran el estatus legal de las entidades a cargo, la escasez de personal y las dificultades para formular una cartera de proyectos de inversión, así como para cumplir con los plazos establecidos para la ejecución de los fondos recaudados (Castro Córdoba, 2014).

Según la normativa, la Dirección de Agua del Minae es el ente responsable de administrar los recursos provenientes del canon de agua y el canon de vertidos. Sin embargo, carece de personería jurídica propia, por lo que no tiene la potestad legal para disponer de los fondos y, por el contrario, está sujeta a los topes presupuestarios del Instituto Meteorológico Nacional (E: Zeledón, 2014). Con la Ley para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico (expediente 17742), aprobada en primer debate por la Asamblea Legislativa y luego declarada inconstitucional, se pretendía corregir esta situación

otorgando a la Dirección de Agua personería jurídica instrumental para gestionar su patrimonio (Castro Córdoba, 2014).

Por otra parte, como ya se mencionó, se dispone de pocos funcionarios (ocho) para concesionar el uso del agua y otorgar los permisos de vertido. En el primer caso, se calcula que hasta el 2010 había en el país 5.499 concesiones, pero no se cuenta con las capacidades para renovarlas a tiempo, lo que impide su cobro, mientras los usuarios siguen aprovechando el recurso. En el segundo caso, aunque se estima que 15.000 actividades deberían tener permisos de vertido, únicamente se registran 1.176 (E: Mora, 2014). Ante esta situación, la Dirección de Agua solicitó a la Autoridad Presupuestaria cuarenta plazas para cubrir el faltante de personal. Sin embargo, estas fueron negadas a pesar de que existen fondos para darles contenido económico (E: Zeledón, 2014).

Para finalizar, otra de las limitaciones del aparato institucional es que los entes responsables no especifican el uso que darán al dinero recaudado por medio de estos instrumentos. Esta situación fue discutida por la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria en agosto de 2012, cuando rehusó

autorizar el presupuesto de 381 millones de colones solicitado por la Dirección de Agua, porque no presentó la cartera de proyectos específicos que pretendía desarrollar (CGR, 2013a). En virtud de lo anterior, la CGR ha insistido en que esa Dirección elabore un plan en el que detalle cómo planea invertir los recursos.

Nota especial: la integración del capital natural en las cuentas nacionales

Durante muchos años, sectores políticos, productivos y de la sociedad civil han debatido acerca del impacto de la protección ambiental en ámbitos como la economía, el empleo y la producción. Más allá del valor ecológico del patrimonio natural, fundamental desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible, se ha carecido de información que permita conocer o medir su efecto en las cuentas nacionales. En este sentido, algunos teóricos impulsan el concepto de “capital natural”³¹ y señalan la urgencia de medirlo e incorporarlo a los sistemas de seguimiento de la dinámica económica de los países, para conocer la contribución de los recursos naturales al PIB, el valor monetario de los servicios ambientales o los costos que genera la contaminación. Este capítulo no busca resolver las discrepancias teóricas e ideológicas que pueda suscitar este concepto, pero sí reportar, desde la óptica de las capacidades para la gestión ambiental, algunos pasos que se han dado con miras a realizar este tipo de mediciones en Costa Rica.

La discusión sobre esta temática en el país se inició en los años noventa, con la estimación de la depreciación de los recursos naturales y el consecuente ajuste del PIB. En aquel momento, con el apoyo del Centro Científico Tropical y el Banco Mundial, se determinó el valor del secuestro de carbono, el aporte del turismo y el costo de desarrollar un “PIB verde” (Solórzano et al., 1991). Este fue un esfuerzo académico y, aunque tuvo impacto a nivel internacional, no influyó en la toma de decisiones por parte de las autoridades económicas (Rivera, 2014). En opinión de los expertos, la resistencia a la posibilidad

de ajustar el PIB se debió al monto estimado de la depreciación de los recursos naturales y las pérdidas causadas por la degradación ambiental, que en conjunto ascendían a un 9% del PIB (Rivera, 2014).

Un segundo hito se dio en 1995, cuando el Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (Cinpe) de la UNA y el Centro Científico Tropical, con el apoyo del BCCR, calcularon el gasto ambiental público para 1991 y 1995 (incluyendo ecosistemas, agua, aire, clima, desechos, ruido y suelos). Sin embargo, no se dio continuidad al proyecto (Rivera, 2014).

El precedente más duradero ha sido la valoración monetaria de servicios ambientales, que se ha traducido en un sistema nacional de pagos y cobros (con instrumentos como el PSA, por ejemplo). Ese sistema fue creado en la década de los noventa y se le considera pionero en el mundo (Milligan et al., 2014). Al promulgarse la Ley Forestal (n° 7575) se reconocieron cuatro modalidades de servicios provenientes de los bosques: i) secuestro de carbono, ii) servicios hidrológicos, incluyendo la provisión de agua para el consumo humano, la irrigación y la producción de la energía, iii) protección de la biodiversidad y iv) belleza escénica para la recreación y el turismo. Además, la Ley fijó un marco para pagar a los dueños de tierras por proteger esos servicios y se estableció el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo) como ente encargado de gestionar el sistema (Pagiola, 2006).

Otro hito en esta materia fue la estimación del aporte económico de las áreas protegidas y reservas biológicas en 2009 (último estudio conocido), que ascendió a 1.357.000 dólares, alrededor de 2.085 dólares por hectárea, provenientes del turismo (70%), el recurso hídrico para la generación de electricidad (26%), el empleo y beneficios varios (2% cada uno; Moreno et al., 2010, citado en Rivera, 2014).

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE CAPITAL NATURAL Y CUENTAS NACIONALES, véase Araya Salas, 2014, en www.estadonacion.or.cr

Con estos antecedentes, en 2013 Costa Rica se unió a la Alianza Mundial para la Contabilidad de la Riqueza y la Valoración de los Servicios de los Ecosistemas (Waves, por su sigla en inglés), impulsada por el Banco Mundial, con el compromiso de incorporar la riqueza, incluido el capital natural, en sus cuentas nacionales. En esta iniciativa también participan Botsuana, Colombia, Guatemala, Filipinas, Madagascar y Ruanda (recuadro 4.16). El comité directivo nacional incluye al BCCR, el Ministerio de Hacienda, el Minae, el Mideplan y el INEC (E: Rivera, 2014).

En el marco de este proceso, entre 2013 y 2014 se realizaron consultas con los sectores involucrados, se identificaron prioridades de política pública y se esbozaron planes de trabajo para compilar cuentas de recursos naturales como bosques, agua y minerales, bajo el Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica Integrada (SCAEI), y cuentas experimentales de ecosistemas como cuencas y manglares (Waves, 2014). Después del primer análisis se decidió dar prioridad al diseño de dos cuentas: una para el recurso hídrico y otra para el recurso forestal. Para el desarrollo de la primera se estableció un grupo de trabajo interinstitucional –el Comité Técnico de Aguas (CTA)– para compilar una cuenta completa de la disponibilidad, los balances, el uso y la contaminación del recurso, incluyendo el costo económico de esta última. La segunda cuenta incluye madera y productos no maderables, así como el valor económico de los servicios ecosistémicos y un balance de carbono (E: Zúñiga Chaves, 2014).

La iniciativa ha encontrado limitaciones, debido a que el país no cuenta con un informe anual del estado del ambiente, ni con un sistema de información que ofrezca datos robustos, integrados y oficiales en esta materia. Si bien en 2013 el Gobierno estableció el Sistema Nacional de Información Ambiental (Sinia), a junio del 2014 no se había otorgado el financiamiento para ponerlo en operación.

Además de Waves, Costa Rica participa en la Iniciativa de Financiación

RECUADRO 4.16

Avances de la iniciativa Waves

La Alianza Mundial para la Contabilidad de la Riqueza y la Valoración de los Servicios de los Ecosistemas (Waves, por su sigla en inglés) nació en el contexto de la Declaración de Gaborone, suscrita en el marco de la Convención sobre Diversidad Biológica. En la cumbre en Botsuana, en 2012, y en preparación para la conferencia RIO+20, el Banco Mundial, la Cooperación Bilateral Europea y la organización Conservación Internacional, propiciaron una cumbre de jefes de Estado de África para posicionar el tema del capital natural. En esa reunión surgió la idea de Waves, que fue lanzada formalmente en RIO+20.

Los primeros cinco países que se incorporaron a Waves han concluido su fase preparatoria, la cual se concentró en establecer mecanismos institucionales, identificar puntos de entrada en la política pública y definir una hoja de ruta para la contabilidad del capital natural. El estado del proceso en esas naciones se describe a continuación:

■ **Botsuana.** En 2013, el Presidente del Consejo Económico de este país recibió la primera versión de las cuentas relacionadas con el recurso hídrico (1991-2012). Actualmente se revisan las cuentas para los minerales y la política fiscal.

■ **Filipinas.** Inició el trabajo de contabilidad de los ecosistemas y de los minerales. En 2015 planea elaborar las cuentas para los manglares.

■ **Colombia.** Desarrolla una cuenta sobre los bosques que ha empezado con la cobertura boscosa y en el futuro se orientará a los servicios ecosistémicos. También puso en marcha uno de tres proyectos piloto en la cuenca Laguna de Tota.

■ **Madagascar.** Comenzó a trabajar en las cuentas del recurso hídrico, los bosques en áreas reservadas y los minerales.

■ **Guatemala.** Se la considera pionera en la implementación del Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica (SCAE). Ha actualizado sus cuentas de recursos hídricos y bosques.

Con la inclusión de Costa Rica, Indonesia y Ruanda, los aliados de Waves son ahora ocho y se tiene la meta de que sean al menos quince.

Como se mencionó, Waves identifica puntos para la entrada de este enfoque en la política pública. En Botsuana se ha enfatizado el rol de la contabilidad del capital natural

como instrumento para tomar mejores decisiones en la revisión de mediano plazo del *Décimo Plan de Desarrollo Nacional* y en el informe sobre el estado de la Nación que el Presidente expone al Parlamento. Esta contabilidad será integrada en el *Undécimo Plan de Desarrollo Nacional*, cuya elaboración está por finalizar. En el caso de Colombia, se ha desarrollado una gestión ambiental integrada para una cuenca que tiene como mandato desarrollar indicadores que provengan de Waves.

En noviembre de 2013 el Banco Mundial (a través de la Corporación Financiera Internacional, IFC por su sigla en inglés), Waves y la Coalición para el Capital Natural iniciaron un proceso tendiente a crear un protocolo de capital natural que será utilizado por el sector privado. El objetivo es armonizar un conjunto de enfoques para asignar valor a los activos naturales (por ejemplo los minerales), así como a sus externalidades, de modo que se obtengan mediciones más precisas del capital natural. Este protocolo será puesto a prueba en Colombia y Vietnam.

Fuente: Waves, 2014.

de la Biodiversidad (Biofin, por su sigla en inglés), que a partir de 2013 ejecuta el equipo local del PNUD con el apoyo económico de la Unión Europea y los gobiernos de Alemania y Suiza (PNUD, 2014). Biofin apoya la implementación de la Estrategia Nacional

de Biodiversidad, con énfasis en el financiamiento necesario para cumplir las Metas de Aichi 2011-2020 (acordadas por los gobiernos en el marco de la Convención sobre la Diversidad Biológica). El proyecto calculará el déficit que resulta de comparar la inversión

nacional en biodiversidad con el costo de las pérdidas de la misma y, sobre esa base, definirá una estrategia financiera para cerrar la brecha. Se prevé que esta iniciativa tenga sus primeros resultados en abril del 2015 (E: Sasa, 2014).

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Lenin Corrales, quien contó con el apoyo de Karen Chacón como investigadora asociada.

La edición técnica la efectuaron Leonardo Merino y Karen Chacón, con el apoyo de Jorge Vargas Cullell.

Se prepararon los siguientes insumos: *El ordenamiento territorial y marino en Costa Rica: pasos a la formalización como política de Estado, 2013*, de Dionisio Alfaro; *El capital natural en las cuentas nacionales de Costa Rica*, de Mónica Araya (Costa Rica Limpia); *Gestión del recurso hídrico y saneamiento*, de Yamileth Astorga (UCR) y Francisco Angulo (ESPH); *Agricultura y sostenibilidad, 2013*, de Oliver Bach (Rainforest Alliance); *Energía y huella de carbono, 2013*, de José María Blanco (BUN-CA); *Gestión del riesgo, 2013*, de Alice Brenes (UNA); *Normativa ambiental y capacidades regulatorias, 2013*, de Jorge Cabrera (UCR); *Gestión institucional en el sector biodiversidad, 2013*, de Rolando Castro (Cedarena); *Análisis de la conflictividad ambiental en Costa Rica: veinte años de protesta socioambiental*, de Karen Chacón Araya y Leonardo Merino (PEN); *Acciones nacionales en torno al cambio climático, 2013*, de Lenin Corrales (consultor independiente); *Zona marino-costera: recursos y conservación, 2013*, de Priscilla Cubero (consultora independiente); *Gestión de los recursos forestales, 2013*, de Luis Gustavo Hernández, Ana Isabel Barquero, Henry Sánchez, William Hernández, Carlos Ávila y Rafael Murillo (Inisefor-UNA); y *Conservación y biodiversidad 2013*, de Vilma Obando (INBio).

Se realizaron las siguientes contribuciones especiales: *Los humedales artificiales como una opción de saneamiento*, de Carolina Alfaro; *Algunos pasos hacia carreteras amigables con la vida silvestre*, de Daniela Araya; *OET: 50 años de investigación y educación en los trópicos*, de Liana Babbar y Elizabeth Lossos; *Se mantiene la problemática socioambiental de la actividad piñera*, de Soledad Castro, Carolina Ovarés y Melissa Navarrete; *Colecciones*

biológicas del INBio son asumidas por el Estado, de Randall García; *Cobertura forestal por cantones, 2013*, de Dagoberto Murillo; *Número de eventos por cantón, 2013*, de Ricardo Orozco; y *Tenencia de planes reguladores, según cantón, 2014*, de Leonardo Sánchez. También se agradece a Diego Fernández por el cálculo y análisis de la huella ecológica y a Antonella Mazzei por el procesamiento de la base de datos sobre acciones colectivas del PEN.

Por su revisión y comentarios a los borradores del capítulo se agradece a Nicolás Boeglin (UCR), quien fungió como lector crítico del borrador final, así como a Tomás Martínez (Secretaría Ejecutiva del Plan Nacional de Desarrollo Urbano), Alonso Brenes (Flacso), José Joaquín Chacón (Dirección de Agua-Minae), Lorena Mariño (ICE), Alberto Mora, Jorge Vargas Cullell, Fraya Corrales y Guido Barrientos (PEN).

Un agradecimiento especial por sus comentarios, contribuciones y apoyo para la elaboración del capítulo a Arturo Molina (DSE), José Lino Chaves (Tribunal Ambiental Administrativo-Minae), Rodolfo Lizano y Alberto López (ICT), Luisa Castillo y Fernando Ramírez (IRET-UNA), Antonella Mazzei y Diego Fernández (PEN), Jenny Asch, María Isabel Chavarría, Eugenia Arguedas y Gustavo Induni (Sinac-Minae), Darner Mora, Álvaro Araya, Manuel López, Pablo Contreras, Felipe Portugués y Arcelio Chaves (AyA), Carlos Romero (Senara), Yetti Quirós (Sepsa-MAG), Felipe Arauz (UCR), Alfonso Barrantes y Sebastián Ugalde (ONF), Francisco Pizarro (MarViva), Gabriel Román (Mivah), Vicky Cajiao (Conamar), Carlos Manuel Rodríguez (Conservación Internacional), Luis Rivera (Waves Costa Rica), Kifah Sasa (PNUD), Guillermo Zúñiga (Biofin), Mauricio Chacón (MAG), Didier Hernández (INEC), Juan Carlos Hernández y Carlos Hidalgo (INTA-MAG), Jorge Herrera y Juan Manuel Muñoz (UNA), Esaú Miranda (SFE), Elidier Vargas (Minae), Jennifer Hidalgo (Riteve SyC), Héctor Chaves (Benemérito Cuerpo de Bomberos), Franklin González (Poder Judicial), José Miguel Zeledón, Herberth Villavicencio y José Joaquín Chacón (Dirección de Agua-Minae),

Ana Carvajal (Cámara Nacional de Armadores y Pescadores de Atún del Océano Pacífico Oriental y Afines), Andrea Meza (Epypsa Costa Rica), Andrea Montero (Costa Rica por Siempre), Huberth Araya (Incopesca), Jacklyn Rivera (Viceministerio de Aguas y Mares, Minae), Leonardo Sánchez (ProDUS-UCR) y Gilberto de la Cruz (ICE).

Los talleres de consulta se realizaron los días 22, 27, 30 de mayo y 31 de julio de 2014, con la participación de Carlos Acila, Dionisio Alfaro, Felipe Alpizar, Francisco Angulo, Johan Castro, Huberth Araya, Mario Arias, Marilyn Astorga, Oliver Bach, Ana Isabel Barquero, Karla Barrantes, Guido Barrientos, Natalia Batista, Enrique Beecheberche, Adriana Bejarano, José María Blanco, Nicolás Boeglin, Damiano Borgogno, Alice Brenes, Jorge Cabrera, Ana Carvajal, Luisa Castillo, Didier Chacón, José Joaquín Chacón, Karen Chacón, Mauricio Chacón, Yolanda Chamberlain, José Lino Chaves, Marco Chinchilla, Juan Manuel Cordero, Lenin Corrales, Priscilla Cubero, Gilberto de la Cruz, Fiorella Donato, Pablo Fernández, Marvin Fonseca, Rodrigo Gámez, Gracia García, Adrián Gómez, Esteven González, Franklin González, Manuel Guerrero, Miguel Gutiérrez, Fabio Herrera, Gustavo Hernández, William Hernández, Gustavo Induni, Julio Jurado, Alberto López, Rolando Marín, Antonella Mazzei, Leonardo Merino, Andrea Meza, Adriana Monge, Andrea Montero, Tatiana Mora, Gianfranco Morelli, Juan Manuel Muñoz, Gilmar Navarrete, Vilma Obando, Jorge Pardo, Jorge Polimeni, Nazareth Porras, Yetti Quirós, Jacklyn Rivera, German Rodríguez, Johnny Rodríguez, Elías Rosales, Erick Roos, Clemens Ruepert, Henry Sánchez, Randall Sánchez, Francisco Sancho, Iván Serrano, Marco Solano, Vivienne Solís, Andrea Suárez, Sebastián Ugalde, Laura Valverde, Jorge Vargas, Luis Bernardo Villalobos, Roberto Villalobos, Herberth Villavicencio, Luis Zamora y José Miguel Zeledón.

La revisión y corrección de cifras fue realizada por Antonella Mazzei y Karen Chacón.

NOTAS

1 Al cierre de edición de este Informe, la Sala Constitucional había emitido una resolución que detuvo el trámite del proyecto, por lo cual se desconoce si finalmente la iniciativa se aprobará o no.

2 Para la comparación por actividad económica los países fueron agrupados en tres categorías de ingreso: alto, medio y bajo. Costa Rica se ubica en el grupo de ingreso medio y en tránsito hacia la categoría de ingreso alto. Para la comparación desde el punto de vista geográfico se consideró la región centroamericana, América Latina y el Caribe y, finalmente, el mundo.

3 En este caso, la categoría “automóviles” incluye automóviles, autobuses y vehículos de carga, pero no vehículos de dos ruedas.

4 Excluyendo a los sitios de monitoreo instalados en la empresa Eaton, en Moravia, y en la Oficina del Ministerio de Salud en Santo Domingo de Heredia.

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

6 El Reglamento dispone que los entes operadores deben contar con los sistemas de tratamiento necesarios para sus aguas residuales y tienen la obligación de presentar reportes operativos. Además establece los parámetros fisicoquímicos y microbiológicos que se deben analizar en las aguas residuales que se viertan en un cuerpo receptor o alcantarillado sanitario, tanto para efectos de trámite de proyectos, como para la confección de reportes. Asimismo, define los límites, prohibiciones y sanciones por incumplimiento.

7 De acuerdo con un informe presentado por el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa antes de la aprobación del proyecto en segundo debate, la nueva delimitación impacta zonas de alta fragilidad ambiental, como el manglar de punta Mona, y carece de un estudio técnico que justifique la modificación de límites en el área protegida.

8 El mapa y el *Inventario Nacional Forestal 2012-2014* tuvieron como punto de partida la elaboración de la base cartográfica por tipologías de bosque y otros usos. Se utilizaron imágenes satelitales Rapid Eye, capturadas entre junio de 2011 y junio de 2012, con una resolución de 5x5 metros y 5 bandas espectrales. Además se usaron fotografías aéreas 2005 y la herramienta Google Earth. Posteriormente se llevó a cabo una validación independiente y se determinó que la clasificación realizada tiene una precisión del 89% (Chavarría, 2014).

9 **Protección de bosque:** esta modalidad se aplica en ecosistemas nativos u autóctonos, intervenidos o no, que ocupan una superficie de dos a trescientas hectáreas, que se caracterizan por la presencia de árboles maduros de diferentes edades, especies y portes, con uno o más doseles

que cubran más del 70% de esa superficie y donde existan más de sesenta árboles por hectárea de quince o más centímetros de diámetro medidos a la altura del pecho (DAP), según la definición de la Ley Forestal, n° 7575.

10 **Reforestación:** en este caso los proyectos se establecen en terrenos de una a trescientas hectáreas, cultivados con una o más especies forestales, en sitios que presenten un alto potencial para el desarrollo de este tipo de plantaciones según la capacidad de uso de la tierra, dando especial prioridad a los proyectos que usen material genético mejorado. Además deben contar con una densidad de 816 árboles por hectárea.

11 **Manejo de bosques:** se realiza en fincas que tienen planes de manejo aprobados por la Administración Forestal del Estado, en un área de dos a trescientas hectáreas.

12 **Regeneración natural con potencial productivo:** se lleva a cabo en terrenos con estadios de sucesión secundaria de aptitud forestal, para regenerarlos en bosque, en una superficie de dos o más hectáreas, en la que se encuentre una abundante regeneración de brinzales y latizales de especies comerciales.

13 **Plantaciones establecidas:** se desarrollan en terrenos de una hasta trescientas hectáreas, cultivados específicamente de *Tectona grandis* y *Gmelina arborea*. Se inician a partir de la cosecha final de la plantación establecida en el sitio, con indicios previos de manejo adecuado.

14 Entre otras, construir muros rompeolas, regular la aprobación de permisos de construcción y evitar la tala de manglares para evitar que el aumento en el nivel del mar o el oleaje erosionen las costas y causen inundaciones.

15 Ante la presencia de esta especie invasora, el Viceministerio de Aguas y Mares coordinó un esfuerzo interinstitucional y multisectorial y estableció un enlace con el Comité Regional de Pez León, impulsado por la Iniciativa Internacional de Arrecifes de Coral (ICRI, por su sigla en inglés). Además inició acciones de coordinación nacional para la puesta en marcha de la Estrategia Regional de Manejo y Control del Pez León Invasor (Cubero, 2014).

16 **Taxón:** “Cada una de las subdivisiones de la clasificación biológica, desde la especie, que se toma como unidad, hasta el filo o tipo de organización” (RAE, 2001).

17 Algunos estudios sobre conflictos ambientales y participación de la sociedad civil, elaborados para el PEN, se pueden consultar en la página <www.estadonacion.or.cr>. Entre ellos están Solís et al., 2004; Merino y Sol, 2005; Paniagua, 2006 y 2007; Rodríguez, 2009; Cabrera, 2011, 2012 y 2013 y Alpízar, 2013.

18 Esta base de datos se alimenta con un registro diario de las acciones colectivas (huelgas, bloqueos, manifestaciones, concentraciones o mítines, declaraciones públicas y otras) reportadas por tres medios de prensa escrita (*Semanario Universidad*, *La Nación* y *Diario Extra*). Para conocer en detalle la metodología puede consultarse la página <www.estadonacion.or.cr>. Aunque este esfuerzo no logra registrar

todas las acciones, en especial las que se dan en el plano local, sí permite observar tendencias generales. Para contabilizar las acciones específicamente centradas en asuntos ambientales se identificaron las clasificadas bajo la categoría “medio ambiente” y además algunas cuyas demandas, si bien registradas en otras áreas temáticas, también tienen relación con el ambiente.

19 Según la metodología usada en el capítulo 5 de este Informe, se consideran meses “pico” aquellos en los que el número de acciones colectivas se encuentra dos desviaciones estándar por encima del promedio de todo el período. En el caso del tema ambiental, eso significa meses en los que se reportan más de 6,71 protestas, es decir, a partir de siete registros.

20 Se trata de la Ley de Conservación de la Vida Silvestre (n° 7317), del año 2012, la primera legislación tramitada bajo la modalidad de iniciativa popular que se promulga en el país, y la nueva Ley del Recurso Hídrico (expediente 14585), aprobada en primer debate en 2014. No obstante, al cierre de edición de este Informe se conoció que algunos aspectos de esta última fueron declarados inconstitucionales por la Sala Constitucional.

21 El Sitada es el sitio oficial de Costa Rica en el cual se pueden realizar consultas y presentar denuncias o quejas sobre asuntos ambientales.

22 Tal como establece la normativa, el 9 de noviembre de 2013 se celebró en Limón la audiencia pública en la que se debía dar a conocer y discutir el proyecto de construcción del nuevo muelle en Moín, a cargo de la firma holandesa APM Terminals, y el correspondiente estudio de impacto ambiental. Sin embargo, a raíz de un disturbio el encuentro se dio por finalizado sin que se hiciera efectiva la participación de los distintos actores y sectores presentes. Por tanto, la Sala Constitucional resolvió que la Setena debe reanudar y concluir la audiencia, para garantizar el derecho al gobierno participativo establecido en el artículo 9 de la Constitución Política.

23 Cabe recordar que durante más de una década se emprendieron, sin éxito, varios esfuerzos para establecer un ordenamiento con visión regional en la GAM. El Prugam, planteado en 2002, fue desestimado en 2010. Luego se analizó y descartó también una propuesta alternativa, el Potgam, mientras que la única regulación existente, el Plan GAM de 1982, seguía sin ser actualizado. Estos temas han sido analizados en las tres ediciones anteriores de este capítulo.

24 Para ello se requiere mejorar los sistemas de información geográfica, el manejo de los mosaicos catastrales, el procesamiento digital de imágenes, el desarrollo de las plataformas de valores y la consolidación del sistema nacional de información territorial (Alfaro Rodríguez, 2014).

25 Como parte de esta investigación se realizaron cinco entrevistas a personas expertas en el tema. Para conocer más detalles puede consultarse Alfaro Rodríguez, 2014, en <www.estadonacion.or.cr>.

26 Un mecanismo de retroalimentación del clima (o “retroefecto climático”) ocurre cuando un cambio inicial en el sistema desencadena un proceso que, a su vez, influye en el cambio inicial, intensificándolo o disminuyéndolo.

27 No obstante, las características de los cambios todavía no están bien cuantificadas y hay poca confianza en las proyecciones sobre su frecuencia e intensidad para Centroamérica (Corrales, 2014; IPCC, 2013).

28 En sus inicios, el Comité Técnico Interministerial de Cambio Climático fue conformado por representantes de la Dirección de Cambio Climático del Minae, el MOPT, el MAG, el Micit, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Hacienda, Mideplan, el punto focal REDD+ y, como soporte técnico, el IMN. Posteriormente se incorporaron la CNE y el Mivah.

29 A lo señalado hay que agregar que la Comisión Especial creada en 2012 para estudiar la situación de la Setena presentó un informe con recomendaciones que han sido cumplidas solo parcialmente, entre ellas las concernientes a las reformas al reglamento de procedimientos de evaluación de impacto ambiental (Cabrera, 2014).

30 Además de estos instrumentos existen otras fuentes de recursos para el sector biodiversidad, entre ellos los llamados canjes de deuda por naturaleza. El último de ellos se firmó en 2010, por un monto de veintisiete millones de dólares, con el objetivo de financiar la consolidación de las ASP consideradas prioritarias en el marco de los compromisos asumidos por Costa Rica ante la Convención de Diversidad Biológica (Asociación Costa Rica por Siempre, 2013).

31 El capital natural está conformado por las materias primas y los ciclos naturales de la tierra. Uno de sus componentes principales son los servicios de apoyo a la vida, entendidos como las existencias -o el *stock*- de activos ecológicos vivos que de manera continua producen bienes y servicios. Estos incluyen la producción de recursos (como pescado, madera y cereales), la asimilación de desechos (como la absorción de carbono y la descomposición de aguas residuales) y los servicios de apoyo a la vida propiamente dichos (como la protección contra la radiación ultravioleta, la biodiversidad, la depuración del agua y la estabilidad del clima; Global Footprint Network, 2014).

CAPÍTULO
5Fortalecimiento
de la democracia

INDICE

Hallazgos relevantes	231
Valoración general	233
Valoración del Decimonoveno Informe	234
Aspiraciones	234
Introducción	235
Sistema electoral y de partidos políticos	235
Proceso electoral con sobresaltos da la victoria a un nuevo partido en el Ejecutivo	236
Análisis territorial de los resultados electorales	239
Consolidación del multipartidismo en el sistema de partidos	244
La perspectiva del votante: aproximación con encuestas y un panel electoral	247
Insumos para el debate: simulaciones del sistema de elección legislativa	251
Gestión y representación política responsables	252
Congreso no exhibe mejoras sustanciales en indicadores de desempeño	253
Poder Ejecutivo, principal responsable de exoneraciones sin mecanismos de control	257
Experiencia legislativa es la base de los liderazgos políticos	257
Convivencia ciudadana	258
Conflictividad de 2013 por encima del promedio histórico	259
Patrones de la conflictividad social durante los últimos veinte años	260
Mejora el apoyo a la democracia y sus componentes	266
Experimentos: aproximación a algunos rasgos culturales de la sociedad costarricense	267
Administración de la justicia	269
Retroceso en indicadores agregados del Poder Judicial	270
Cambios en congestión y efectividad de las materias jurisdiccionales	272
Política exterior	274
Diplomacia se apeg a valores tradiciones de política exterior	274
Continuos esfuerzos para ampliar la frontera comercial	277

HALLAZGOS RELEVANTES

>> Los resultados del proceso electoral de 2014 confirmaron las tendencias del multipartidismo que se observa desde 1998. En el Legislativo se alcanzó el número efectivo de partidos más alto de la historia y en la conformación del Congreso se amplió a nueve la cantidad de partidos políticos representados. En el Ejecutivo la ciudadanía optó por un cambio, al dejar atrás el bipartidismo predominante desde la década de los ochenta y elegir en la Presidencia, por primera vez, a un candidato del Partido Acción Ciudadana (PAC).

>> La elección estuvo precedida por una campaña atípica, marcada por renuncias a las postulaciones, alternancia del candidato que en distintos momentos se perfilaba como favorito y una alta polarización del discurso político. El primer candidato presidencial presentado por el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) renunció a su postulación en dos ocasiones, mientras que el aspirante del Partido Liberación Nacional (PLN) se retiró de la campaña para la segunda ronda electoral. También abandonaron la contienda dos candidatos a diputados del Movimiento Libertario (ML) y otros dos, uno del Frente Amplio (FA) y otro del PAC, fueron objeto de cuestionamientos y presiones para que desistieran de sus aspiraciones.

>> El PAC ganó la elección con el voto de un 38,5% de los distritos del país. El PLN perdió pese a haber ganado el 52,1% de los distritos. La diferencia se debió a que el PAC triunfó en todo el Valle Central, donde se concentra la mayoría de la población nacional. Este apoyo fue suficiente para obtener el primer lugar en las elecciones de febrero y pasar a la segunda ronda.

>> Las bases de apoyo electoral son muy diferentes entre los partidos políticos. El PAC es una agrupación urbana de clase media-alta, cuyos partidarios se concentran en el Valle Central, donde reside la mayoría de la población y la participación electoral es más alta. El PLN es un partido más nacionalizado, con apoyos tanto en zonas urbanas como rurales y una

distribución similar en cuanto a estratos altos y bajos. Y paradójicamente, por el antagonismo de las posiciones ideológicas que representan, el FA y el ML tienen bases de apoyo electoral muy parecidas: en ambos casos su mayor respaldo proviene de zonas rurales y estratos socioeconómicos bajos.

>> La realización de un “panel de electores” abrió una nueva perspectiva para el análisis de las campañas políticas y, específicamente, para conocer los cambios en las preferencias de las y los ciudadanos. Se dio seguimiento a las opiniones de un grupo de electores y se observó que, al inicio, una amplia mayoría de ellos se mostraba desilusionada y desmotivada. No obstante, su estado de ánimo fue variando con el transcurso de la campaña, y al final fue mayoritaria la proporción de votantes entusiasmados y decididos a asistir a las urnas.

>> El estudio de la conflictividad social en los últimos veinte años revela que las coyunturas de mayor intensidad en la protesta ciudadana se han caracterizado por la coordinación de acciones entre sindicatos (empleados públicos y Magisterio Nacional) sectores universitarios y grupos de transportistas, fundamentalmente. Cuando esta combinación de actores ha ocurrido, el país ha vivido episodios de intensa conflictividad.

>> Según los datos de la encuesta Lapop de 2014, Costa Rica muestra una leve mejoría en el apoyo a la democracia, luego de la situación crítica del 2012, cuando se registraron los niveles históricos más bajos en este indicador. De esta forma, el riesgo de un escenario que combine el deterioro de la cultura política con altos grados de conflictividad se ha reducido ligeramente.

>> En materia de política exterior, se gestionaron las visitas presidenciales de tres de los principales socios políticos y comerciales del país. En el marco de la Presidencia pro ténore de Costa Rica en el SICA se recibió a los mandatarios de México y Estados Unidos, y posteriormente, al de China.

CUADRO 5.1

Resumen de indicadores políticos. 2000-2013

Indicador	2000	2005	2010	2011	2012	2013
Convivencia ciudadana						
Tasa de sindicalización ^{a/}	10,4	9,4	10,3	9,6	10,0	10,2
Tasa de asociación solidarista ^{b/}	20,5	16,3	17,5	18,0	18,7	19,7
Asociaciones de desarrollo comunal activas ^{c/}	1.661	2.754	3.210	3.331	3.394	3.471
Cámaras empresariales afiliadas a Uccaep	46	40	46	46	46	47
Cantidad de partidos políticos nacionales inscritos		18	9	9	9	16
Cantidad de partidos políticos provinciales inscritos		17	8	6	8	12
Cantidad de partidos políticos cantonales inscritos		33	33	25	27	27
Participación ciudadana y rendición de cuentas						
Promedio de audiencias públicas por mes en la Aresop	5	5	14	25	26	30
Promedio de personas que asisten a las audiencias públicas	21	15	29	14	15	17
Iniciativas presentadas ante la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa (año legislativo)		65	322	195	143	148
Proporción de iniciativas presentadas en relación con el total de proyectos de ley que se tramitan en la Asamblea Legislativa (año legislativo)		21,5	68,7	53,4	46,4	42,3
Leyes aprobadas por iniciativa (año legislativo)^{d/}						
Legislativo	53	56	66	65	63	72
Ejecutivo	48	12	47	28	33	35
Tutela de derechos humanos						
Resoluciones de la Sala Constitucional ^{e/}	10.056	15.391	21.038	17.878	15.904	17.408
Denuncias en la Comisión Nacional del Consumidor	1.650	1.768	2.369	2.320	3.147	3.427
Casos presentados ante la Comisión para Promover la Competencia	59	76	45	91	91	87
Casos en la Defensoría de los Habitantes ^{f/}						
Solicitudes de intervención ^{g/}	19.787	24.901	20.785	19.610	24.651	29.293
Investigaciones por denuncia ^{h/}		2.302	3.066	3.305	2.945	3.208
Gobierno local						
Ingresos totales (millones de colones corrientes)	34.524	78.198	184.768	204.379	237.299	316.304
Ingresos tributarios	18.613	45.604	115.620	126.313	145.395	168.180
Carga tributaria ^{i/}	0,379	0,478	0,606	0,609	0,641	0,678
Presión tributaria ^{j/}	53,9	58,3	62,6	61,8	61,3	53,2
Administración de la justicia						
Oficinas judiciales de primera y única instancia ^{k/}						
Índice de casos entrados (base 1997=100)	120	83	104	104	94	95
Número de jueces por cada 100.000 habitantes		16	21	21	22	22
Relación de casos tramitados por juez (productividad)	716	669	600	616	480	490
Casos entrados netos por juez		683	677	666	577	567
Casos entrados netos por cada 100.000 habitantes		13.317	15.101	14.962	12.668	12.617
Seguridad pública y privada						
Relación entre el personal de seguridad pública y el privado	6,60	1,03	0,49	0,51	0,50	0,57

a/ Se obtiene de dividir el número de afiliados a sindicatos entre la población ocupada.

b/ Se obtiene de dividir el número de afiliados a asociaciones solidaristas entre la población ocupada asalariada.

c/ A partir del año 2003 se incluyen CEN-Cinai, reservas integrales y reservas específicas.

d/ La legislatura del año *i* comprende el período del 1 de mayo del año *i* al 30 de abril del año *i* + 1.

e/ Se obtiene de sumar las resoluciones de recursos de amparo, acciones de inconstitucionalidad y hábeas corpus dictadas por la Sala Constitucional.

Se incluyen todos los casos fallados con lugar, con lugar parcial, sin lugar, rechazados de fondo y rechazados de plano.

f/ En el año 2005 se cambió la forma de reportar la información, de interanual a anual. La serie se ajusta a partir del año 2001.

g/ Concentra todas las solicitudes presentadas por los habitantes durante todo el año; incluye consultas, denuncias y asesorías, entre otras.

h/ Son las investigaciones que generan la apertura de casos en áreas específicas de la Defensoría de los Habitantes.

i/ Se dividen los ingresos tributarios de los gobiernos locales entre el PIB nominal.

j/ Se dividen los ingresos tributarios de los gobiernos locales entre los ingresos totales nominales de los gobiernos locales.

k/ Incluye a la Sala Constitucional.

VALORACIÓN GENERAL

Durante el 2013 y los primeros meses del 2014 confluyeron dos situaciones políticas: finalizó la administración Chinchilla Miranda y, con ella, el mandato constitucional iniciado en 2010, y se celebró el decimosexto proceso electoral consecutivo desde 1953, para renovar los cargos en los poderes Ejecutivo y Legislativo. El balance del año es positivo en cuanto a las capacidades institucionales para el ejercicio de la democracia que ostenta el sistema político costarricense, pero insuficientes en términos de los efectos de esa institucionalidad sobre el desarrollo humano. Y en el plano más general, con el advenimiento de un sistema multipartidista fragmentado, los resultados electorales marcaron el fin de una fase de transición que inició con el resquebrajamiento del bipartidismo a partir de 2002.

Las dos rondas electorales celebradas en febrero y abril de 2014 comprueban que el país cuenta con una institucionalidad democrática robusta y una ciudadanía vibrante. La campaña estuvo marcada por eventos inéditos en la historia del país, con una fuerte polarización política y varias renunciaciones de candidatos. Esto ocurrió en el contexto de una amplia competencia, que se llevó a cabo bajo los más altos estándares democráticos; fueron elecciones libres y justas, desarrolladas en un escenario de paz social. Además, se ampliaron los espacios formales de participación ciudadana con la aplicación de la paridad de género y el voto en el extranjero. Los resultados fueron acatados sin mayores cuestionamientos, con altos niveles de confianza en la labor del Tribunal Supremo de Elecciones.

Esta nueva experiencia logró además una revitalización del sentimiento ciudadano hacia la política. Por medio de un panel de electores fue posible identificar que los votantes, inicialmente desilusionados, se interesaron en la campaña y optaron por dar un voto de confianza al sistema político. Además, la encuesta Lapop, realizada en los primeros meses de 2014, mostró un aumento en el apoyo a la democracia, luego de que en 2012 el país registrara sus niveles más bajos en este indicador.

La vitalidad ciudadana también fue patente en los espacios de organización social. El 2013 fue el año electoral con el mayor número de acciones colectivas de las dos últimas décadas, y el primero en superar el promedio anual de 418 movilizaciones. Típicamente, los años electorales han sido períodos de baja intensidad en la protesta ciudadana, la cual aumenta de modo considerable en los años entre elecciones. Sin embargo ese no fue el caso en 2013. Esta situación refleja una ciudadanía que, insatisfecha con el desempeño de la institucionalidad democrática, ha ido pasando del descontento pasivo a uno mucho más activo, expresado en las múltiples manifestaciones ocurridas durante los últimos tres años.

Ese descontento encuentra asidero en la incapacidad de las instituciones para satisfacer las demandas de una sociedad más urbana, educada y con mayor acceso a la información a través de los medios de comunicación y las redes sociales. Costa Rica es una sociedad más democrática que unas décadas atrás, y ello viene acompañado de una mayor exigencia ciudadana hacia el sistema político.

Es en ese ámbito del aporte institucional al desarrollo humano donde el balance es insuficiente. En el período 2010-2014 la Asamblea Legislativa promulgó el mayor número de leyes de las últimas tres administraciones. Sin embargo, más de dos terceras partes de las iniciativas demandadas por la opinión pública no fueron atendidas durante el último año de labores. Además persistió la práctica de ampliar la promesa democrática, mediante el reconocimiento de más derechos ciudadanos y la asignación de más competencias al Estado, sin identificar las fuentes de financiamiento para acatar esos mandatos. Brindar nuevos derechos alimenta las expectativas ciudadanas, pero el incumplimiento, por falta de recursos, nutre el malestar. En este sentido, la gestión del Congreso sigue sin proveer resultados que encaminen al país hacia una representación política más responsable y eficaz.

También fue insuficiente el desempeño del Poder Judicial, pues no varió el comportamiento de los indicadores agregados reportado en ediciones anteriores: aunque se redujo la cantidad de casos entrados al sistema, siguió aumentando la cantidad de casos que quedan pendientes al final del año. Con ello la ciudadanía ve incumplida la aspiración de una justicia pronta. Para identificar las causas específicas de esta situación se requieren análisis más profundos, que serán provistos por el primer *Informe Estado de la Justicia*, que el PEN planea publicar a inicios de 2015.

En materia de política exterior, Costa Rica mantuvo su tradicional discurso a favor de los derechos humanos, la paz y la democracia, así como los esfuerzos por ganar espacios de participación en foros multilaterales, como la OCDE. Además se siguió promoviendo la agenda ambiental y la ampliación de las fronteras comerciales del país. Sin embargo, no se encontró evidencia de que en el período 2010-2014 se llevaran adelante iniciativas de amplio alcance en los principales foros multilaterales, como en años anteriores. Y en Centroamérica el trabajo se centró en el conflicto fronterizo con Nicaragua, que se mantiene vigente desde 2010 y ha implicado la presentación de varias demandas ante la Corte Internacional de Justicia. Esto ha dificultado un mayor acercamiento a la región. No obstante, debe anotarse que la visita de los presidentes de Estados Unidos, China y México creó una oportunidad para relanzar esa agenda.

Finalmente, a modo de síntesis sobre el acontecer político puede afirmarse que con las elec-

ciones de 2014 concluyó la transición iniciada con la erosión del bipartidismo en la década de 2000. Como resultado de los comicios, el sistema de partidos y el balance de poder entre actores han sufrido cambios que dibujan nuevos rasgos en la democracia costarricense. Por primera vez el Poder Ejecutivo es controlado por una agrupación distinta a los dos partidos tradicionales que gobernaron el país durante las tres últimas décadas, cuyas raíces claramente pueden rastrearse hasta la guerra civil de 1948. Por cuarta vez consecutiva las elecciones parlamentarias produjeron un formato multipartidista, que de esta manera se afianzó como una característica estructural de la política nacional. Sin embargo, también generaron una situación nueva: de tener un esquema multipartidista con un partido hegemónico, como sucedía desde 2002 se pasó a un multipartidismo fragmentado de partidos pequeños, o a lo sumo medianos, que en ningún caso están cerca de tener mayoría.

Este nuevo escenario trae consigo altos riesgos de parálisis y conflicto, y dificulta la formación de cualquier mayoría a favor de una agenda de política pública, pues ello requiere la convergencia de varios sectores. Según la literatura especializada, este tipo de multipartidismo supone una amenaza para las democracias presidencialistas, pues debilita la capacidad de conducción del Ejecutivo y aumenta el potencial enfrentamiento entre ese poder y el Legislativo. Uno de los grandes desafíos que tiene Costa Rica consiste, precisamente, en evitar que ese escenario se materialice en los próximos años, para lo cual puede ser útil un debate sobre las reformas que se necesitan en el ámbito electoral y en los instrumentos que promueven la colaboración entre ambos poderes en la gestión política.

En este contexto, resultan decisivas la pericia y la voluntad de los representantes políticos. La mayor o menor capacidad de construir acuerdos políticos y sociales definirá el rumbo del país en el futuro inmediato: ¿será uno de conflicto y parálisis, o de cambios progresivos en favor del desarrollo humano? No solo ningún partido –o sector– tiene la fuerza suficiente para imponerse sobre los demás, sino que no está siquiera cerca de poder hacerlo.

Sin duda la democracia costarricense, una de las más antiguas y maduras del continente americano, provee las bases para resolver este dilema y obtener los mejores resultados para la ciudadanía y el sistema político en general. No obstante, la principal responsabilidad recae en los actores políticos y sociales, esto es, en la eficacia con que puedan conducir y gestionar el nuevo escenario de mayor pluralidad política y crecientes expectativas de la población.

VALORACIÓN DEL DECIMONOVENO INFORME

El Decimonoveno Informe reportó la profundización de las debilidades del sistema político costarricense. Señaló que el deterioro de la representación política no es únicamente producto de la interacción entre partidos, sino también de la fragilidad de las estructuras internas de esas agrupaciones y sus pobres vínculos con la sociedad.

En el ámbito político-electoral, indicó que el fuerte menoscabo en los pilares de la cultura política dio lugar al contexto más desfavorable para una elección desde que existen registros sobre

el tema. La campaña 2013-2014 inició en momentos en que convergieron débiles vínculos entre ciudadanos y partidos, un severo desalineamiento electoral, que se expresó en amplios territorios “desenganchados” de la participación en los comicios, un notable aumento de la insatisfacción ciudadana con la democracia, sus instituciones y la gestión de gobierno, y partidos que enfrentaron cuestionamientos por irregularidades en sus finanzas.

El Informe concluyó que, en 2012, Costa Rica mostró una democracia madura con problemas endémicos que la están afec-

tando severamente. Se advirtió que el próximo Gobierno debía ser consciente, desde el inicio, de que tendría un reducido margen de acción. En el desarrollo de su proyecto político tendría que enfrentar la profunda desconfianza ciudadana, los problemas objetivos heredados de la administración saliente y a organizaciones partidarias -incluida la de su propio partido- con débiles fundamentos para ejercer la función de agregar intereses y renovar liderazgos con un fuerte arraigo social.

ASPIRACIONES

» SISTEMA ELECTORAL Y PARTIDOS POLÍTICOS

El sistema electoral garantiza el ejercicio de un voto libre, informado y respetuoso de los derechos civiles y políticos de todas las personas. Crea las más amplias oportunidades de participación ciudadana en los procesos de deliberación y escogencia de los representantes políticos, y garantiza resultados electorales que responden fielmente a las preferencias ciudadanas. Existen y se aplican mecanismos eficaces de control sobre el financiamiento político de los partidos, que fomentan la honestidad y la independencia de los líderes políticos y sancionan los hechos delictivos. Existen y se aplican mecanismos eficaces de control sobre el cumplimiento de las normas democráticas internas de los partidos, para la escogencia de sus candidatos y candidatas.

» DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

La Constitución Política y la legislación garantizan, como complemento a la democracia representativa, mecanismos de democracia directa y semidirecta en los ámbitos nacional y local. La ciudadanía participa activamente en consultas populares que promueven espacios plurales de deliberación pública, cuyos resultados reflejan la voluntad de las mayorías.

» ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA

Un sistema de administración de la justicia autónomo y abierto al escrutinio

público protege los derechos de la población, en especial el derecho a la debida defensa, y combate eficazmente cualquier forma de discriminación contraria a la Constitución; garantiza la aplicación de una justicia pronta, cumplida e igual para todas las personas, impone las sanciones correspondientes y repara los daños.

» GESTIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA RESPONSABLES

La aprobación y ejecución de leyes y políticas públicas nacionales y locales se realiza mediante la aplicación de las normas democráticas y el ejercicio de la representación política responsable de los intereses ciudadanos. Estas leyes y políticas garantizan la separación y control recíproco entre los poderes del Estado, amplían las oportunidades de la ciudadanía para proteger sus derechos y crean nuevas oportunidades para mejorar las condiciones de habilitación ciudadana de la población. En particular, el Poder Ejecutivo organiza y conduce la administración del Estado y ejerce iniciativa ante el Poder Legislativo, para impulsar sus prioridades con apego a la Constitución Política. El Poder Legislativo ejerce un control político oportuno y eficaz, rinde cuentas a sus electores, aprueba leyes que promueven el desarrollo humano y su organización interna respeta los derechos de las mayorías y las minorías.

» PARTICIPACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Las instituciones públicas ofrecen amplias y cada vez más eficaces oportunidades de participación a las y los ciudadanos en la dis-

cusión, formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Los representantes políticos y los funcionarios públicos rinden cuentas de manera veraz, completa, oportuna y responsable, a la vez que respetan la dignidad de las personas, en un marco legal y administrativo que garantiza la máxima transparencia de la gestión pública y la efectiva protección de los derechos y libertades civiles y políticas de la población.

» CONVIVENCIA CIUDADANA

La convivencia ciudadana respeta los derechos y la dignidad de las personas (nacionales y extranjeras). Las y los ciudadanos tienen una fuerte creencia en la democracia y participan activamente en la formación de una opinión pública pluralista, que realiza un escrutinio efectivo y permanente de los asuntos públicos. Los ciudadanos ejercen de manera eficaz su derecho a la libre organización mediante la creación de múltiples y dinámicas organizaciones de la sociedad civil y hacen uso de las oportunidades para participar en la gestión pública.

» POLÍTICA EXTERIOR

La política exterior promueve valores y temas acordes con la vivencia democrática del país. Es un instrumento activo y eficaz en el plano internacional para el impulso de los derechos humanos, el desarrollo sostenible y la paz, así como para la protección y tutela de los intereses nacionales, expresados en la necesidad de supervivencia económica y progreso material.

CAPÍTULO
5Fortalecimiento
de la democracia**Introducción**

El presente capítulo busca determinar en qué medida, en el año 2013, la democracia costarricense se acercó a las siete aspiraciones que en este ámbito orientan el *Informe Estado de la Nación*, y cuál fue su contribución al desarrollo humano del país. En algunos temas, como el legislativo y el electoral, el período de estudio se extiende a los primeros meses de 2014, para cubrir el fin de la administración Chinchilla Miranda y el proceso electoral hasta la segunda ronda realizada en el mes de abril.

El enfoque metodológico utilizado parte de un concepto de democracia que trasciende el plano electoral y la entiende como:

- Un régimen político en el cual los gobernantes son escogidos mediante elecciones libres, limpias, competitivas y reiteradas, por una ciudadanía que ejerce libremente sus derechos civiles y políticos. Las aspiraciones

de sistema electoral y partidos políticos, y de democracia directa, están asociadas de manera directa a esta dimensión democrática.

- Un Estado de derecho en el cual las autoridades están sujetas al imperio de la ley por mecanismos horizontales y verticales de rendición de cuentas, y en el cual las instituciones protegen y promueven los derechos civiles, políticos y sociales de las personas. Las aspiraciones de gestión y representación política responsables, participación y rendición de cuentas, así como la de política exterior, están principalmente relacionadas con esta dimensión de la democracia.
- Una convivencia ciudadana que sustenta las instituciones del régimen y el Estado democráticos. Esta dimensión está mayormente asociada a la aspiración del mismo nombre.

El capítulo se nutre de dos tipos de aportes. Por un lado están los indicadores políticos, que son objeto de seguimiento y actualización anual, y que brindan la base empírica para el análisis sobre el fortalecimiento de la democracia. Por el otro lado están los nuevos temas abordados, algunos de los cuales son primeras aproximaciones a asuntos complejos y otros son el resultado de investigaciones en profundidad (cuadro 5.2).

Sistema electoral y de partidos políticos

El balance general en la aspiración del sistema electoral y de partidos políticos fue positivo. Durante 2013 e inicios de 2014 se celebró el decimosexto proceso electoral consecutivo del país, que culminó con una jornada en la que se garantizó el ejercicio del voto libre, informado y respetuoso de los derechos civiles y políticos de la gran mayoría de los ciudadanos.

CUADRO 5.2

Temas de seguimiento y temas nuevos en el capítulo "Fortalecimiento de la democracia"**Temas de seguimiento**

Actualización de indicadores electorales
Actualización de indicadores de desempeño legislativo
Actualización de variables de cultura política (encuesta Lapop)
Actualización de indicadores de administración de justicia
Seguimiento de las acciones en política exterior

Temas nuevos

Análisis político de las elecciones 2014: cartogramas electorales, bases de apoyo partidario, paridad de género, voto en el extranjero, entre otros
Análisis de panel electoral
Simulaciones del sistema de elección legislativa
Estudio sobre partidos políticos y sus herramientas para la gestión y representación política responsables
Análisis cualitativo sobre las acciones colectivas y ampliación de la serie de tiempo
Aproximación a la agenda temática de las embajadas estratégicas del país

Se abrieron, además, nuevas oportunidades de participación ciudadana, al llevarse a la práctica el principio de paridad de género y el mecanismo de alternancia en las listas de candidaturas y los órganos internos de los partidos políticos. También se permitió por primera vez el ejercicio del voto en el extranjero para la elección presidencial, de acuerdo con la normativa del Código Electoral de 2009.

Hay, sin embargo, dos ámbitos en los que el país sigue mostrando rezagos. El primero tiene que ver con los mecanismos que regulan el financiamiento político en el período electoral, y que imponen barreras a la equidad de acceso para todos los partidos. El segundo remite a las dificultades del sistema electoral para reflejar fielmente las preferencias ciudadanas en la conformación del Congreso y la ausencia de reformas que modernicen los instrumentos vigentes. Esta entrega del capítulo brinda un insumo para la discusión de este tema, a partir de simulaciones del sistema de elección legislativa en seis escenarios del período 1990-2014.

Los resultados electorales de 2014 confirmaron el formato multipartidista del sistema político costarricense. En los comicios legislativos se alcanzó el nivel más alto en el número efectivo de partidos desde 1953, y la mayor cantidad de partidos representados en el Congreso (nueve en total). Esta es la mayor fragmentación política en 61 años. En la elección presidencial se produjo un cambio sustantivo, pues la ciudadanía decidió asignar el mandato del Ejecutivo a un partido político distinto de los que ejercieron el poder en los últimos treinta años.

Proceso electoral con sobresaltos da la victoria a un nuevo partido en el Ejecutivo

En los resultados electorales de 2014 convergieron dos situaciones: por un lado, se confirmaron las principales tendencias del sistema político y de partidos que el país venía mostrando desde 1998 en cuanto a la participación electoral y la fragmentación en el Congreso y, por el otro, en la conformación del Ejecutivo se dio un cambio que marca el final de una fase política: por primera

vez en los últimos treinta años, la ciudadanía optó por una agrupación distinta al PLN y el PUSC para asignarle el mandato presidencial.

Ello ocurrió en el contexto de una campaña muy competitiva, en la que distintos candidatos se alternaban en el primer puesto de los sondeos de opinión, y en la que además hubo renuncias de aspirantes a diversos cargos, una mayor oferta electoral y una alta polarización en el discurso de los partidos en competencia. Adicionalmente, para este proceso se implementó un nuevo calendario electoral que separó los comicios locales de las nacionales, se ampliaron los espacios formales para la participación femenina y se habilitó el voto en el extranjero.

El resultado final confirmó los principios democráticos del sistema político costarricense: las elecciones fueron limpias y transparentes, se realizaron en un ambiente de paz, y hubo alternancia y renovación en el poder. Estos son logros que oxigenan la vida política y democrática del país. Sin embargo, aún hay tareas pendientes, como la remoción de las barreras procedimentales que limitan el acceso equitativo de los partidos al financiamiento y a los medios de comunicación en el período electoral, entre otros aspectos.

Campaña electoral marcada por renuncias, fuerte competencia partidaria y polarización

La campaña de 2014 estuvo marcada por eventos pocos comunes en la historia del país. En el ámbito de los partidos se presentaron renuncias de candidatos presidenciales y aspirantes a diputados. En la competencia electoral hubo fuertes confrontaciones entre al menos tres contendientes y una alta polarización del discurso político. Y en lo que concierne al proceso en general, hubo dos aspectos sobresalientes: las dificultades que tuvieron los partidos para acceder al financiamiento y la amplia difusión mediática de las propuestas programáticas. Los principales candidatos presidenciales participaron en una gran cantidad de debates y foros de opinión, tanto en medios escritos, como en radio y televisión.

Por otra parte, la selección de candidatos a lo interno de los partidos fue muy distinta entre las agrupaciones que compitieron. De los cinco principales partidos que tomaron parte en la contienda, tres eligieron a su candidato sin necesidad de una convención interna previa (PLN, FA y ML) y los otros dos sí realizaron esos procesos (PAC y PUSC).

En forma paralela a la dinámica interna de los partidos, también hubo intentos de establecer coaliciones, que debían inscribirse oficialmente antes de la fecha límite del 1º de agosto de 2013, definida por el TSE. No obstante fueron todos infructuosos. Tales fueron los casos, entre otros, del acercamiento entre el PAC, el FA y AP, y la iniciativa que impulsó la “Coalición Viva”, un grupo conformado por ciudadanos y ciudadanas de diversos sectores.

Entre las características señaladas, es interesante ahondar un poco más en el tema de las renuncias –y peticiones de separación– de candidatos, pues reflejan la debilidad de las estructuras partidarias en la conformación de sus papeletas y además generaron una amplia cobertura mediática. El primer caso ocurrió en el PUSC, en medio de una pugna de poder a lo interno del partido. Por discrepancias con otros líderes, el candidato presidencial renunció a sus pretensiones, luego reconsideró su decisión y finalmente se retiró en forma definitiva de la contienda. Fue sustituido por el candidato que fue su adversario en la convención interna.

A nivel legislativo también hubo presiones para retirar nombres de las papeletas del FA, el PAC y el ML, a raíz de diversas denuncias judiciales sobre actuaciones pasadas de los candidatos. En los casos del FA y el PAC, las personas cuestionadas mantuvieron sus candidaturas, pese a los intentos de las agrupaciones por separarlas. En el ML dos aspirantes renunciaron a solicitud del partido.

Finalmente, un mes antes de la segunda ronda electoral, en forma inesperada el candidato del PLN decidió abandonar la contienda y, con ello, su aspiración presidencial. Este hecho, inédito

DIAGRAMA 5.1

Cronología de los principales eventos de la campaña electoral 2013-2014

04/01/2013	Retiro de Rodrigo Arias de contienda interna por candidatura presidencial del PLN	Johnny Araya se confirma como candidato presidencial del PLN (sin necesidad de convención interna)	
10/01/2013			
09/03/2013	José María Villalta se confirma como candidato presidencial del FA (sin necesidad de convención interna)		TSE entrega a la Asamblea Legislativa propuesta de reforma electoral en materia de financiamiento partidario
01/04/2013			
19/05/2013	En convención abierta el PUSC elige a Rodolfo Hernández como candidato presidencial	Otto Guevara se confirma como candidato presidencial del ML (sin necesidad de convención interna)	
08/06/2013			En convención abierta el PAC elige a Luis Guillermo Solís como candidato presidencial
21/07/2013			En comunicado el PAC, el AP y el FA anuncian el cese en las negociaciones para concretar e inscribir la Coalición Viva
02/10/2013	Convocatoria Oficial a Elecciones 2014		
03/10/2013	Primera renuncia de Rodolfo Hernández como candidato del PUSC	Marcha y regreso de Rodolfo Hernández como candidato del PUSC	
05/10/2013			Segunda y definitiva renuncia de Rodolfo Hernández como candidato del PUSC
09/10/2013			
11/10/2013	Rodolfo Piza asume candidatura presidencial del PUSC		El partido Alianza Patriótica se alía al PAC para las elecciones
16/11/2013		Asamblea Nacional FA declara sin efecto la candidatura a diputado por San José Jorge Arguedas, por cuestionamientos internos	Directriz del TSE ordena a partidos que la emisión de certificados de cesión de derechos de contribución estatal (bonos electorales) debe ser a nombre de sus financistas y no al portador
22/11/2013			
06/12/2013		TSE anula la Asamblea del FA que declaraba sin efecto la candidatura a diputado por San José de Jorge Arguedas	
12/01/2014	Asamblea del PAC solicita renuncia a candidato a diputado por San José, Víctor Morales, y acuerdan desconocerlo como representante del partido	TSE emite comunicado a cámaras y asociaciones para advertir de las consecuencias del incumplimiento a la prohibición a los patronos de influir en las decisiones políticas	TSE ordena retiro de propaganda distribuida por empresa privada (Avon) entre empleados que influía a no votar por el FA
15/01/2014			
17/01/2014			
19/01/2014		Renuncia de dos candidatos a diputados del ML ante cuestionamientos públicos por delitos penales	
02/02/2014	Elecciones - Primera Ronda Partido ganador: PAC		
17/02/2014		TSE emite orden de celebración de segunda ronda de elecciones	
05/03/2014			Retiro de Johnny Araya (PLN) de la campaña electoral de cara a segunda ronda
10/03/2014	Denuncia de medio de comunicación por filtración de algunas papeletas presidenciales	TSE suspende a funcionario sospechoso de la sustracción de las papeletas e indica que no fue una acción dirigida al fraude porque la extracción de papeletas no fue masiva	
14/03/2014			
06/04/2014	Elecciones - Segunda Ronda Partido ganador: PAC		

Fuente: Chacón Mendoza, 2014.

en la política costarricense, produjo un remezón institucional a lo interno del PLN, con fuertes críticas al candidato y a su comando de campaña.

Por otra parte, la campaña estuvo marcada por la intensa competencia que protagonizaron tres partidos políticos, cuyos candidatos, en un período

corto, se relevaron unos a otros como favoritos –según las encuestas de opinión– para ganar los comicios. En solo tres meses las preferencias electorales, que al inicio del proceso daban el primer lugar al PLN, se desplazaron hacia el FA y, finalmente, al PAC. Además, durante este proceso emergió un fuerte

discurso anticomunista en contra de uno de los partidos que encabezaba las preferencias. Se trató de una campaña impulsada por sectores cercanos a grupos empresariales, que incluso ameritó la intervención del TSE para recordar la prohibición legal de influir en la decisión de los electores (diagrama 5.1).

Elecciones reñidas y con segunda vuelta dan victoria al PAC

El 2 de febrero de 2014 Costa Rica efectuó su decimosexto proceso electoral consecutivo desde 1953. En esta oportunidad se eligieron los cargos de presidente y dos vicepresidentes de la República y los 57 diputados de la Asamblea Legislativa. La papeleta presidencial contenía la oferta de trece partidos políticos.

Un repaso a los datos generales de la elección da cuenta de un total de 3.078.321 personas habilitadas para votar. Esta cifra representa un incremento de 7,4 puntos porcentuales con respecto al proceso de 2010. El 75,0% de los electores residía en las provincias centrales y el 25,0% restante en las regiones periféricas (fronteras y costas: Guanacaste, Puntarenas y Limón). Además, por primera vez, 12.654 costarricenses pudieron emitir su voto en el extranjero, una de las novedades de esta elección, que se puso en práctica según el mandato del Código Electoral de 2009. El TSE instaló 6.515 urnas en 2.116 centros de votación dentro y fuera del país.

Como es costumbre, los comicios transcurrieron con calma y normalidad. No se registraron actos de violencia o situaciones que pudieran atentar contra el proceso. Tampoco hubo denuncias a lo largo de la jornada ni durante el conteo de votos, que pusieran en duda la transparencia y validez de los resultados. Desde el punto de vista procedimental esta fue una elección limpia y justa, en la que se volvió a comprobar la fortaleza de la democracia costarricense. No obstante, el sistema electoral sigue mostrando debilidades en materia de equidad, particularmente en el acceso de los partidos a los medios de comunicación y al financiamiento político previo a la campaña. En estos y otros temas persiste la necesidad de impulsar reformas legales y adoptar mejores prácticas, tal como indicó, luego de su visita al país, la Misión de Observación Electoral de la OEA (recuadro 5.1).

El propio día de los comicios, el 2 de febrero, estuvo marcado por una gran incertidumbre, debido a la alta

RECUADRO 5.1

Evaluación de la Misión de Observación Electoral de la OEA

En su informe sobre las elecciones realizadas en Costa Rica en 2014, la Misión de Observación Electoral de la OEA destaca la tradición cívica y democrática del país y, en cuanto al TSE, reconoce su credibilidad, la confianza de la ciudadanía en su labor, sus altos niveles de profesionalismo y solidez técnica, así como su esfuerzo por promover el ejercicio del voto informado. Al mismo tiempo, sin embargo, también exhorta a impulsar reformas político-institucionales que permitan modernizar el sistema en las áreas de financiamiento, equidad de género y acceso a información.

Al justificar sus recomendaciones, el Informe advierte que hay inequidad en el acceso a los medios de comunicación, pues en la pasada campaña los debates, la cobertura mediática y la publicidad se concentraron en solo cinco de los trece partidos inscritos para la elección presidencial¹. Esa inequidad fue aun más evidente en el caso de las mujeres candidatas a la Asamblea Legislativa.

En materia de financiamiento, la Misión confirma que hay mecanismos efectivos para garantizar el acceso a la información, la rendición de cuentas y el control gubernamental sobre los recursos utilizados por los partidos. No obstante, señala como una deficiencia de la normativa el hecho de que las contribuciones estatales para los gastos de campaña se distribuyen en función de la fuerza electoral de cada agrupación y se entregan con

posterioridad a las elecciones. Asimismo, el adelanto del 15,0% es insuficiente y está condicionado a la presentación de garantías líquidas. Ambos aspectos perjudican a los partidos que tienen menos recursos.

También fue perjudicial, en el proceso de 2013-2014, la decisión de los bancos comerciales de utilizar los datos de las encuestas de opinión pública como criterio para otorgar préstamos a los partidos. Dado que las encuestas mostraron una alta volatilidad en las preferencias de los ciudadanos, el acceso al crédito bancario fue uno de los principales obstáculos para todas las agrupaciones. En este sentido la Misión califica la ausencia de financiamiento público indirecto como una debilidad del sistema electoral costarricense.

Con respecto a la equidad de género, la delegación de la OEA felicita por los avances en la aplicación del principio de paridad y el mecanismo de alternancia en la designación de candidatos y candidatas, pero insiste en buscar opciones para hacer efectivas las condiciones de equidad para las mujeres en las listas de candidaturas tanto en elecciones presidenciales como legislativas. Finalmente, señala que hubo algunos inconvenientes menores en la conformación de las juntas receptoras de votos, por la ausencia de miembros partidarios juramentados en 400 de los 6.515 recintos habilitados.

Fuente: Elaboración propia con base en OEA, 2014.

volatilidad en las preferencias electorales y lo reñido de la contienda en los días previos. Los resultados oficiales confirmaron este hecho, pues el PAC obtuvo el triunfo por un estrecho margen, superando al PLN por menos de un punto porcentual. En la tercera posición se situó el FA y bastante lejos de los tres anteriores se ubicaron el ML y el PUSC, en los lugares cuarto y quinto, respectivamente. Dado que ninguno de los partidos obtuvo el mínimo del 40,0% de los votos válidos para ganar

en primera ronda de acuerdo con el Código Electoral, fue necesario convocar a una segunda ronda entre el PAC y el PLN, para el 6 de abril (cuadro 5.3).

La segunda ronda también transcurrió con normalidad. Dado que se trataba del mismo proceso, se mantuvieron las mismas cantidades de juntas receptoras de votos y de electores convocados, tanto en el país como en el extranjero.

El candidato del PAC reorganizó su campaña con un objetivo claro: obtener

CUADRO 5.3

Resumen de resultados de las elecciones generales de 2014

Partido político	Elección presidencial		Elección legislativa		Escaños
	Absolutos	Porcentajes	Absolutos	Porcentajes	
PAC	629.866	30,6	480.969	23,5	13
PLN	610.634	29,7	526.531	25,7	18
FA	354.479	17,2	269.178	13,1	9
ML	233.064	11,3	162.559	7,9	4
PUSC	123.653	6,0	205.247	10,0	8
Otros partidos ^{a/}	103.776	5,0	403.817	19,7	5
Total de votos válidos	2.055.472	100,0	2.048.301	100,0	57

a/ La categoría "Otros partidos" incluye, en el caso de la elección presidencial, a las otras ocho agrupaciones que participaron en el proceso, seis de las cuales no alcanzaron siquiera el 1% de los votos válidos emitidos. En el caso de la elección legislativa, dicha categoría agrupa a los restantes dieciséis partidos políticos, de los cuales uno obtuvo dos diputados, y tres un diputado cada uno.

Fuente: Alfaro Redondo y Gómez Campos, 2014, con datos de TSE, 2014

un millón de votos para validar su mandato por una amplia diferencia. Este apoyo, equivalente a un tercio del electorado, era una cifra bastante ambiciosa. Sin embargo, en la ronda de abril el PAC no solo alcanzó la meta, sino que la superó: recibió un total de 1.338.321 votos, frente a 382.600 del PLN. Este caudal significó una ventaja superior a cincuenta puntos porcentuales sobre el PLN (77,8% versus 22,2%), el mayor margen de victoria en la historia costarricense. Esta diferencia se explica, en buena medida, por el retiro del candidato liberacionista, antes comentado. Con este resultado, el PAC accedió por primera vez al Poder Ejecutivo y, a la vez, puso fin al bipartidismo presidencial imperante en el país desde los años ochenta del siglo XX.

Participación se mantiene estable a pesar de nuevo calendario electoral

En febrero de 2014 un tercio del padrón electoral (31,8%) no asistió a las urnas. Al igual que en todos los comicios desde 1953, en Guanacaste, Puntarenas y Limón el abstencionismo fue superior al promedio nacional, e incluso sobrepasó el 40,0% en las dos últimas provincias. En términos generales, quienes no participan en la actividad electoral son mayoritariamente personas jóvenes, hombres y residentes de las regiones costeras y limítrofes.

Estos datos revelan que las fronteras políticas del país son más pequeñas que sus fronteras geográficas. Los mayores niveles de participación electoral se dan en los centros urbanos, particularmente en el Valle Central, mientras que las regiones periféricas siguen presentando altas tasas de ausentismo. Estas son las zonas donde las brechas son más evidentes, no solo en cuanto a participación política, sino también en términos de desarrollo económico y social.

A pesar de ello, no se cumplieron las predicciones más pesimistas sobre el abstencionismo. El Código Electoral vigente a partir de 2009 cambió el calendario electoral, separando los comicios nacionales de los municipales, que hasta entonces se celebraban el mismo día. Al eliminarse la concurrencia de esos dos procesos, surgió la hipótesis de que habría un aumento significativo en el abstencionismo, sobre todo porque los partidos ya no tendrían que activar sus estructuras a nivel local, que son las más cercanas a los votantes.

Sin embargo, como ya se mencionó, el abstencionismo fue del 31,8% y se mantuvo dentro del rango de las últimas cuatro elecciones, e incluso fue menor que el registrado en 2006, cuando llegó a un 34,8%. En la segunda vuelta el porcentaje aumentó al 43,5%, superando el 39,8% de la segunda ronda de 2002 (recuadro 5.2).

La experiencia de 2014 ofrece la posibilidad, a futuro, de estudiar a profundidad la participación electoral en procesos que incluyen dos rondas electorales.

Se amplían los espacios formales de participación política

En esta elección se ampliaron los espacios formales de participación de la ciudadanía en la política, con la implementación de dos nuevos procedimientos establecidos en el Código Electoral de 2009: el principio de paridad de género con alternancia de hombres y mujeres en las listas de candidatos y el voto en el extranjero.

Con respecto al primero, si bien se generaron condiciones más propicias para la participación igualitaria de las mujeres, su aplicación en 2014 no surtió el efecto esperado. En las elecciones legislativas se llevó a la práctica el principio de paridad con el mecanismo de alternancia en las listas de candidatos (un hombre y luego una mujer, o viceversa), pero los resultados no mejoraron el umbral alcanzado en el proceso anterior. Tanto en los comicios de 2006 como en los de 2010 veintidós mujeres fueron electas diputadas (38,6% de las curules) bajo la normativa que exigía un 40,0% de representación femenina. En el Congreso nombrado para el período 2014-2018 diecinueve candidatas

RECUADRO 5.2

"Núcleo duro" de abstencionismo en primera y segunda rondas de 2002

Desde 1998 el nivel de abstencionismo electoral en Costa Rica se ha ubicado por encima del 30,0%, y más del 40,0% en segunda ronda. Sin embargo, un análisis comparado del comportamiento en la primera y segunda rondas de 2002 da cuenta de que el "núcleo duro" de abstencionistas es menor.

El análisis consideró los poco más de 2,2 millones de personas que estaban habilitadas para votar en 2002, y comparó su asistencia o no a las urnas en la primera y segunda rondas electorales. Se determinó que solo un 23,6% de esta población no votó en ninguna de las dos rondas, es decir, una cifra menor al umbral

de 30,0% que se ha identificado desde 1998.

En cuanto a los perfiles, se encontró que en ambas elecciones votaron proporcionalmente más las mujeres (55,2% del total de ciudadanas empadronadas) que los hombres (50,1%).

Dado que al cierre de edición de este Informe no se contaba con los datos desagregados a nivel individual para las dos rondas electorales de 2014, queda pendiente para la próxima edición la réplica de este ejercicio, a fin de determinar si hubo cambios significativos en el comportamiento del grupo abstencionista.

Fuente: Elaboración propia con datos del TSE, 2014.

agregan otras distorsiones producto de la configuración del sistema electoral, el efecto de subrepresentación femenina es aun mayor².

Lo anterior fue, precisamente, lo que sucedió en 2014. Al analizar las nóminas de candidatos y candidatas, se comprueba que la mayoría de los partidos que lograron representación parlamentaria encabezó con hombres las siete listas. Hubo dos excepciones: el PASE y el PAC, que pusieron mujeres a la cabeza de sus papeletas en cuatro y tres provincias, respectivamente. Además cabe destacar que hubo un número importante de agrupaciones que encabezaron sus listas con mujeres, pero no obtuvieron ninguna diputación (cuadro 5.4).

Evidentemente, la situación descrita es en buena medida resultado de las decisiones tomadas a lo interno de los partidos a la hora de definir sus candidaturas. Por ello, uno de los principales desafíos para mejorar la representación femenina en la Asamblea Legislativa es que las agrupaciones políticas asuman con mayor responsabilidad sus esfuerzos en materia de equidad de género.

El otro procedimiento que amplió los espacios de participación electoral fue el voto en el extranjero. La normativa autoriza este tipo de sufragio para los electores radicados fuera del país, siempre y cuando soliciten el traslado de su domicilio electoral ante la correspondiente sede diplomática de Costa Rica. El voto debe ser personal –tal como manda la Constitución– y puede ejercerse únicamente en las elecciones presidenciales y en consultas populares de alcance nacional.

Para la implementación de esta modalidad, a mediados de 2010 el TSE habilitó 44 consulados para el empadronamiento voluntario de los costarricenses en el extranjero. Posteriormente puso en operación una plataforma electrónica con el mismo propósito. A la fecha de cierre del padrón, el 2 de octubre de 2013, un total de 12.654 personas podían ejercer el derecho al voto desde el exterior.

Para las elecciones presidenciales el Tribunal instaló 61 juntas receptoras de votos en 41 naciones de cuatro

CUADRO 5.4

Papeletas legislativas encabezadas por mujeres, según partido político. 1990-2014

Partido político	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014	Total
PAC				3	3	4	3	13
PLN			1	2	5	1	2	11
PUSC	1	1	1	2	1	2	0	8
ML			1	0	2	2	2	7
PASE						2	4	6
PRC			1	1	0	1	1	4
FA						1	1	2
PRN						0	1	1
Otros partidos	0	3	14	13	10	1	8	49
Total	1	4	18	21	21	14	22	101

Fuente: Alfaro Redondo y Gómez Campos, 2014, con datos de TSE, 2014.

obtuvieron un escaño legislativo, para una proporción de 33,3%.

Esta reducción se debe a que el Código Electoral solo habla de paridad a lo interno de cada papeleta (paridad vertical), pero no indica nada sobre la paridad entre listas en las provincias (paridad horizontal). De esta manera, apegado a la nueva normativa, un partido bien puede encabezar con hombres las candidaturas para el Congreso en las siete provincias, y designar mujeres

en los segundos lugares. El problema surge porque, en el actual escenario de multipartidismo, la mayoría de los partidos solo logra la elección de los primeros lugares de las provincias, es decir, de las personas que encabezan las papeletas. Y si esas agrupaciones siguen postulando hombres en las primeras posiciones de las listas, es de esperar que se mantenga el predominio de estos sobre las mujeres en la conformación legislativa. Si a ello se le

continentes (en África no hubo recintos). El país con más juntas fue Estados Unidos con dieciséis, seguido por Nicaragua con tres y Canadá, México y Panamá con dos cada uno. En cada uno de los demás países se abrió una sola mesa de votación (Muñoz et al., 2014).

En la elección de febrero, el voto en el extranjero se comportó de manera análoga al emitido internamente: el PAC obtuvo el primer lugar (1.147 votos), seguido por el PLN (737) y el FA (403). Además registró un alto abstencionismo: de las 12.654 personas empadronadas solo 2.771 se acercaron a las juntas receptoras, para un abstencionismo del 78,1% en primera ronda. En la segunda ronda votaron 1.915 personas, lo que corresponde a un 84,9% de abstencionismo.

Uno de los desafíos del TSE es, entonces, promover una mayor afluencia a las urnas instaladas en otros países. Cabe recordar que, en virtud del mandato constitucional que obliga a ejercer el voto de manera directa y secreta ante las juntas electorales, no es posible poner en práctica otras formas de emitir el sufragio a distancia, como la vía postal o los medios electrónicos, al menos sin una reforma constitucional en tal sentido.

También es importante considerar, para los próximos comicios, las distancias entre los votantes y las juntas electorales. En los países donde había más personas empadronadas y, a la vez, mayores distancias entre los lugares de residencia y los centros de votación, se registraron niveles más altos de abstencionismo (Muñoz et al., 2014), debido fundamentalmente a los largos y costosos desplazamientos que debían realizar los electores. Estas y otras razones deberán analizarse con más detalle en próximos ejercicios de voto en el extranjero.

Análisis territorial de los resultados electorales

Los resultados electorales de 2014 reafirmaron las tendencias hacia el multipartidismo que se venían observando desde 1998. Aumentaron el número efectivo de partidos políticos y la cantidad de fracciones representadas en la Asamblea Legislativa. También generaron un cambio en la conformación del Ejecutivo, pues dieron lugar a la ruptura del bipartidismo que protagonizaron el PLN y el PUSC y, sobre todo, el posible fin del enfrentamiento político heredado de la década de los cuarenta. Asimismo, los resultados confirmaron la alternancia en el poder como una regla no escrita en el sistema electoral costarricense: ningún partido ha logrado ganar tres elecciones presidenciales consecutivas.

Además, el PAC triunfó en la primera ronda sin necesidad de ganar la mayoría de los distritos del país. Predominó en el Valle Central, la zona más poblada y con mayores índices de participación electoral, y eso le bastó para obtener el primer lugar en la primera ronda. Posteriormente recibió un amplio respaldo que le dio la victoria en la segunda ronda, como se comentará más adelante.

PAC gana la presidencia con el voto del Valle Central

A primera vista, los resultados de los comicios de febrero de 2014 son paradójicos. La diferencia entre el PAC y el PLN fue de menos de un 1,0% de los votos. Y aunque el PAC ganó la elección, al analizar los datos desagregados hasta el nivel distrital se observa que de hecho perdió la mayoría de los distritos del país.

El PLN ha ganado la mayoría de los distritos del país en las últimas elecciones. En el proceso de 2006 la diferencia entre ese partido y el PAC también fue muy ajustada, de apenas un 1,1% de los votos entre ambos, pero los liberacionistas triunfaron en una sola ronda. En esa oportunidad el PLN ganó el 63,5% de los distritos, suficiente para alcanzar el 40,9% de los votos válidos. En 2010 el PLN volvió a vencer en la elección presidencial. En esa ocasión arrasó en

todo el país, con el apoyo del 95,5% de los distritos. Con ello logró el 46,9% de los votos y una diferencia de más de 21 puntos porcentuales sobre el PAC, que ocupó el segundo lugar.

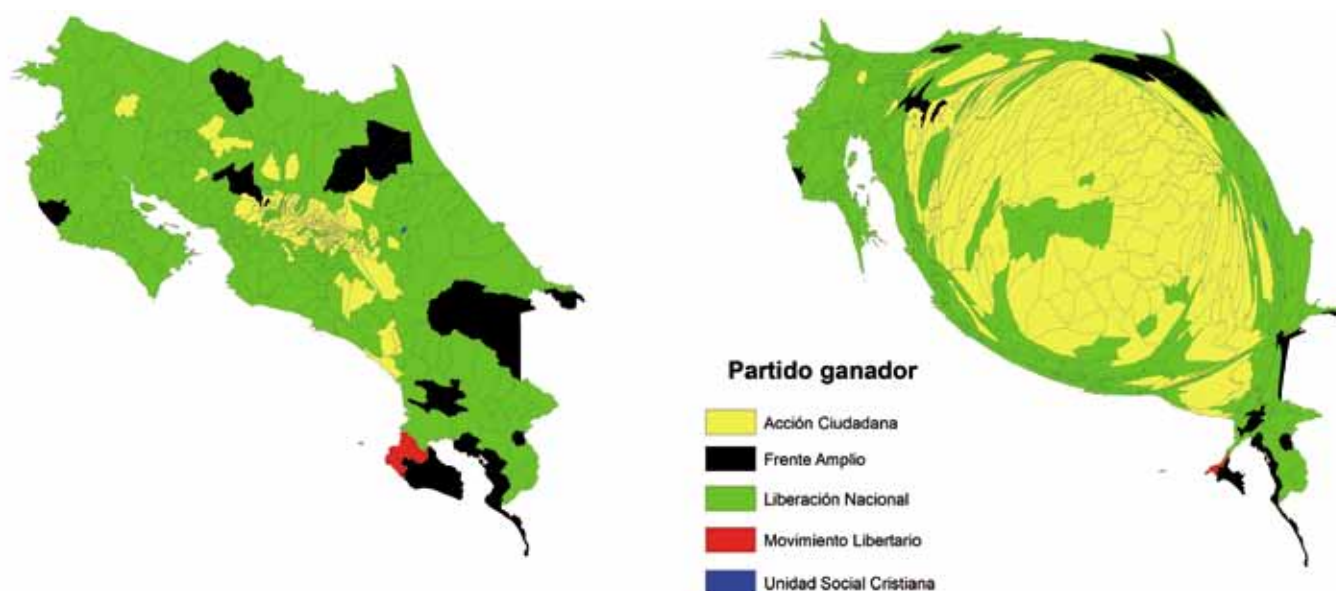
En 2014 el PLN de nuevo obtuvo el respaldo de la mayoría de los distritos, específicamente del 57,1% de ellos, pero esta vez no le alcanzó para ganar la elección en primera ronda, e incluso fue desplazado a la segunda posición. En cambio el PAC, con el apoyo del 38,5% de los distritos, logró el primer lugar y pasar a la segunda ronda.

El éxito del PAC se explica porque la minoría de distritos en los que logró vencer se ubica el centro del país, donde hay más población y mayores niveles de participación política. Para mostrar este fenómeno de modo más claro, se elaboró un mapa de resultados electorales y su equivalente “cartograma”, es decir, un mapa cuya extensión se distorsiona con el fin de destacar un atributo en particular, que en este caso es la proporción del total de votos emitidos en cada distrito (para mayor detalle de la metodología utilizada, consúltese el Anexo Metodológico).

Como se aprecia en el mapa 5.1, la mayor parte del área –a la izquierda– es de color verde, en correspondencia con la cantidad de distritos ganados por el PLN. Hay un grupo pequeño de distritos, en el centro del país, ganados por el PAC (color amarillo) y otro grupo menor, ubicado sobre todo en la periferia, ganado por el FA (color negro). Esta representación territorial es inconsistente con el desenlace que tuvieron los comicios: un mapa en el que predomina el color verde no concuerda con los resultados que dieron el primer lugar al PAC. El cartograma de la derecha, por el contrario, refleja los resultados de acuerdo con el volumen de electores en cada distrito, despejando la aparente contradicción antes señalada.

Con respecto al PLN, cabe anotar que si bien perdió el Valle Central, no fue desplazado por completo, pues en casi todos los distritos donde fue derrotado se ubicó de segundo lugar y muy cerca del PAC. De los 478 distritos del país, el PLN ganó 272, quedó en segundo lugar en 190 y en tercer lugar solo en 14.

MAPA 5.1

Mapa y cartograma^{a/} de resultados electorales según partido político. Primera ronda, elecciones de 2014

a/ El cartograma representa la proporción de votos válidos emitidos en cada distrito.

Fuente: Chacón Chavarría, 2014, con datos de TSE, 2014.

Esto explica por qué la diferencia final fue tan pequeña. El PAC por el contrario, tuvo una fuerte concentración de apoyo en los 182 distritos que ganó, pero en todos los demás el respaldo fue más disperso. Quedó segundo en 166 distritos, y tercero en 75, pero hubo otros 103 distritos en los que quedó de cuarto, quinto e incluso sexto, con menos votos que el PLN.

De cara a la segunda ronda el panorama fue muy distinto pues, como ya se mencionó, se registró una amplia diferencia de votos a favor del PAC. Así lo confirman los resultados desagregados territorialmente: el PLN solo ganó dos distritos (Huacas en Hojancha y Porvenir en Nandayure), frente a un PAC que se impuso de manera abrumadora en los restantes 476.

Apoyos partidarios varían según perfil sociológico de los cantones

En esta entrega del capítulo se utilizan dos abordajes para analizar las bases de apoyo detrás de cada partido en las elecciones de 2014. El primero de ellos se centra en las necesidades socioeconómicas de los hogares, y busca

determinar si existe relación entre los porcentajes de apoyo electoral que recibieron las agrupaciones políticas y el indicador de insuficiencia de recursos³ en cada uno de los 81 cantones del país. El segundo abordaje emplea la técnica estadística de conglomerados para establecer una relación entre el índice de desarrollo humano cantonal, el porcentaje de urbanismo y el porcentaje de apoyo electoral. Ambas aproximaciones confirman que los partidos políticos se conectan con poblaciones que presentan perfiles socioeconómicos y demográficos muy distintos (recuadro 5.3).

El análisis a partir de la insuficiencia de recursos muestra que el perfil socioeconómico de las bases de apoyo electoral varía de modo significativo según el partido. El PAC, por ejemplo, tiene una base fundamentalmente urbana –como se pudo ver en el mapa 5.1– de estratos medios y altos. En el gráfico 5.1 se aprecia que, en efecto, los cantones donde esta agrupación obtuvo mayores proporciones de votos son los que presentan menos hogares con insuficiencia de recursos. Además, el PAC muestra la relación más alta entre el

apoyo electoral y el perfil socioeconómico de sus electores, con un coeficiente de determinación⁴ (R^2) de 0,837.

En términos de la magnitud de la relación analizada, el siguiente partido en orden de importancia es el FA, con un R^2 de 0,407. Su base electoral es distinta a la del PAC: quienes más apoyaron a esta agrupación de izquierda fueron los cantones que registran los mayores porcentajes de hogares con insuficiencia de recursos, es decir, los cantones más pobres, que además se encuentran en las regiones periféricas, sobre todo en las zonas costeras y limítrofes.

Paradójicamente el ML, que defiende una ideología de corte liberal opuesta por completo a la del FA, tiene una base de apoyo electoral muy similar a la de éste, aunque la relación entre las variables consideradas es menor (R^2 de 0,302). Su discurso ha logrado calar con mucho más fuerza en los cantones que tienen un perfil socioeconómico bajo.

Por último, el caso del PLN es totalmente distinto de los tres anteriores. Es el partido en el que la relación entre las dos variables es menor (R^2 de 0,258),

RECUADRO 5.3

Análisis de partidos políticos

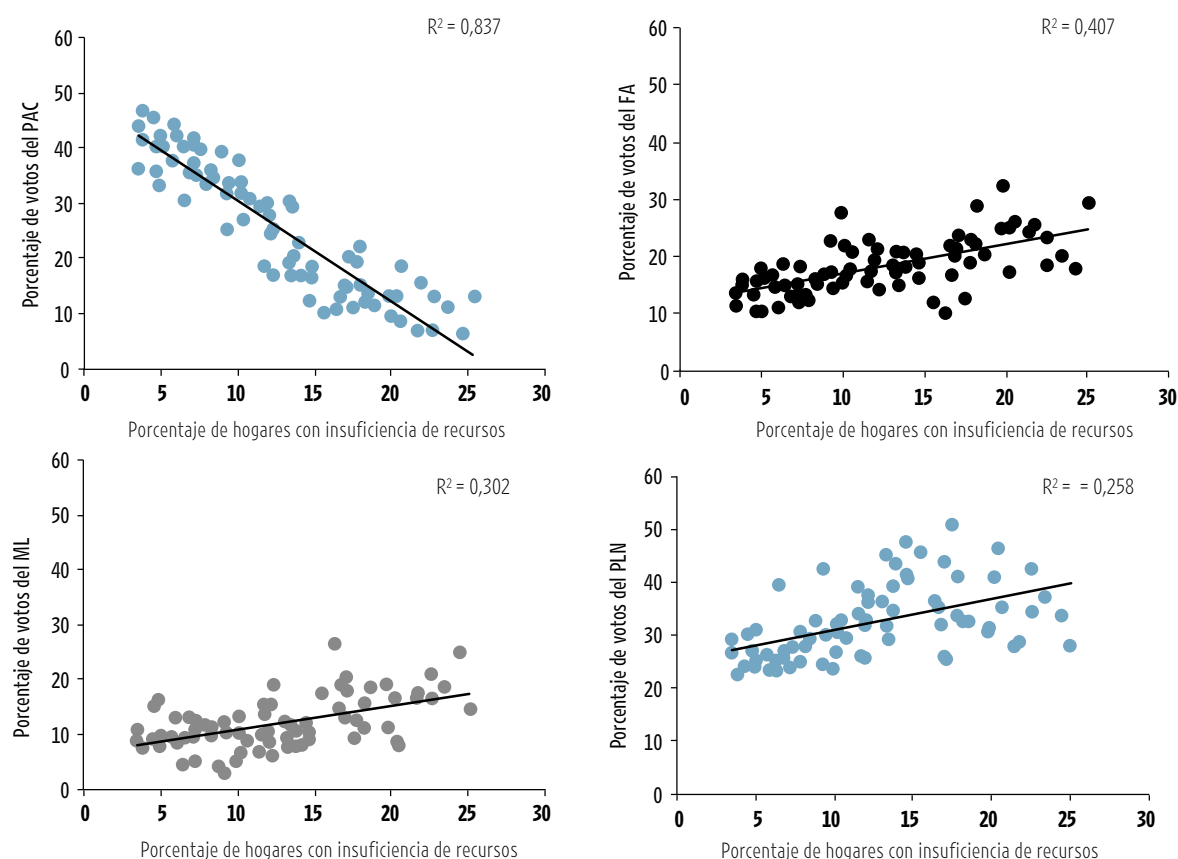
Desde el año 2012, el Programa Estado de la Nación y el Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED), del Tribunal Supremo de Elecciones, desarrollan en forma conjunta un proyecto de investigación que ha permitido generar un rico acervo de información sobre la estructura y el funcionamiento de los partidos políticos, tanto en los períodos de campaña, como en época no electoral.

En este marco, una de las principales conclusiones a las que han llegado los diversos estudios realizados es que los partidos políticos costarricenses son muy diferentes entre sí. No solo varían el tamaño

y los alcances de las estructuras formales, tal como se reseñó en el Decimonoveno Informe (2013), sino también las bases de apoyo electoral y la trayectoria de los liderazgos partidarios, entre otros aspectos. Esta nueva evidencia empírica contradice el enfoque que visualiza al sistema de partidos como un conjunto uniforme, con características aplicables a todas las agrupaciones. Por el contrario, el análisis a profundidad da cuenta de que en Costa Rica ese sistema está compuesto por organizaciones muy distintas, tanto a lo interno como en la práctica política.

En este Vigésimo Informe se agregan nuevas aproximaciones sobre los espacios de participación femenina en las listas de candidaturas, las bases de apoyo de los partidos desde el punto de vista territorial, los cambios en las preferencias electorales -observados por medio de un panel de votantes- y la experiencia política de los principales líderes partidarios. Otros productos de este proyecto de investigación relacionados con la oferta electoral en las elecciones de 2010 y 2014 pueden consultarse en el sitio <www.estadonacion.or.cr>.

GRAFICO 5.1

Bases de apoyo electoral partidario por cada cantón según hogares con insuficiencia de recursos^{a/}. Elecciones de febrero de 2014


a/ Índice de insuficiencia de recursos: relación porcentual entre los hogares que presentan insuficiencias en las condiciones habitacionales y/o de recursos corrientes (captación de ingresos), con respecto al total de hogares (Morales y Segura, 2014).

Fuente: Alfaro Redondo y Gómez Campos, 2014, con datos del TSE, 2014, y del PEN.

lo cual parece indicar que el rasgo principal de sus bases de apoyo electoral no es, al menos de manera significativa, el perfil socioeconómico. El PLN obtuvo votos en proporciones más homogéneas que los demás partidos, como se verá más adelante en el análisis sobre la nacionalización partidaria. Eso significa que sus apoyos provienen tanto de zonas urbanas como rurales, y de todos los estratos.

El segundo abordaje para el análisis de las bases de apoyo de los partidos utiliza la metodología de mercados electorales, desarrollada por Fernández y Chacón (2011). Esta considera tres dimensiones: i) la social, determinada por el valor de cada uno de los cantones en el índice de desarrollo humano cantonal (IDHC), ii) la demográfica, definida por el porcentaje de urbanismo, y iii) la política, que refiere al porcentaje promedio de participación política de cada cantón, el cual se obtiene de la razón entre los votos emitidos y el padrón electoral. A partir del valor de cada cantón en las tres dimensiones, se generaron seis segmentos de mercado lo más homogéneos posible en su interior y heterogéneos entre sí, usando el procedimiento estadístico de análisis de conglomerados en dos fases. La agrupación de los datos en seis

conglomerados permite ver que cada grupo está integrado por cantones que son muy similares entre sí y tienen, por tanto, lo que se denomina “cohesión interna”, pero a la vez son muy distintos de los otros, de modo que se encuentran en la situación que se define como “aislamiento externo”. Se obtienen así tres conglomerados de cantones más urbanos y tres más rurales. Internamente, los conglomerados se diferencian según el nivel de desarrollo humano de los cantones que los integran.

El análisis muestra, en primer lugar, que los cantones tienden a concentrarse en los conglomerados más urbanos y en las capas medias según nivel de desarrollo humano. Este resultado confirma los hallazgos expuestos en el mapa y el cartograma antes descritos, y en otras investigaciones que han ahondado en el perfil de la participación electoral en el país (PEN, 2013).

Como segundo aspecto es posible observar que el apoyo al PAC se concentró en los dos conglomerados más urbanos y con niveles de desarrollo medio y alto, que aglutinan el 10,0% y el 39,1% de los electores, respectivamente. Además, fue en esos conglomerados donde la abstención fue menor, de entre 25,8% y 29,2%, lo que aumentó su importancia relativa dentro del total

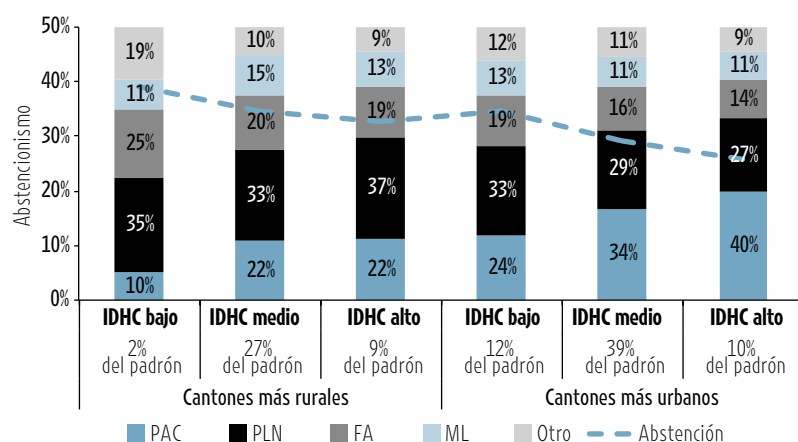
de votos válidos y también jugó a favor del PAC.

El PLN fue el partido más apoyado en los cuatro conglomerados restantes. Se trata de los tres conglomerados rurales y el urbano con menor desarrollo humano, que en conjunto representan la otra mitad del electorado. En ellos destaca el hecho de que, conforme el apoyo al PAC descende, aumenta el respaldo a los tres partidos restantes: PLN, FA y ML, en ese orden. No obstante, en esas zonas la abstención fue de entre 34,5% y 39,3%, razón por la cual sus resultados no afectaron de manera significativa al PAC. A lo interno del grupo, el FA obtiene más apoyo en los conglomerados más rurales y de menor desarrollo, mientras que el ML muestra un apoyo más homogéneo entre los distintos conglomerados, aunque bastante más bajo, en términos comparativos, que los otros partidos (gráfico 5.2).

En síntesis, los hallazgos de los dos análisis realizados coinciden al mostrar un contraste entre dos realidades socio-demográficas y político-electorales. La primera, más urbana y desarrollada, apoya en mayor medida al PAC y presenta una menor abstención. La segunda, más rural y menos desarrollada, se caracteriza por un mayor respaldo al PLN y el FA, y por registrar mayores niveles de abstención. Esta relación es consistente con la reportada para los procesos electorales de 2006 y 2010 (PEN, 2011).

GRAFICO 5.2

Apoyo partidario según mercado político^{a/}. Elecciones de febrero de 2014



a/ Con base en el índice de desarrollo humano cantonal (IDHC) elaborado por el PNUD.

Fuente: Fernández, 2014, con datos del INEC, el PNUD y TSE, 2014.

Consolidación del multipartidismo en el sistema de partidos

Las elecciones de 2014 consolidaron el formato multipartidista del sistema de partidos, luego de una fase de transición del anterior bipartidismo y sin que mediaran reformas político-electorales que impulsaran la búsqueda de una más amplia pluralidad política. Antes bien, este proceso ha sido el resultado del desencanto de la ciudadanía con los partidos de más larga tradición, y del surgimiento de nuevas agrupaciones que han logrado aprovechar esa coyuntura y obtener amplios apoyos, algunas incluso con una presencia creciente en el territorio, tal como muestra el índice de nacionalización partidaria.

En este contexto, es importante tener en cuenta que el multipartidismo trae consigo no solo oportunidades, sino también riesgos. Por el lado de las oportunidades, se amplía el espectro de partidos e intereses que intervienen en la arena política, con lo cual se fortalece la democracia. Pero también se pone en riesgo la gestión política, por la coexistencia entre un régimen presidencialista y un Congreso altamente fragmentado. Dado que el Ejecutivo y el Legislativo son poderes con soberanía propia, la coordinación entre ambos resulta más compleja en este escenario, tal como ha advertido este Informe en entregas anteriores.

Aumenta la fragmentación partidaria en el Congreso

Los resultados de las elecciones legislativas de 2014 afianzaron el sistema multipartidista, sin mayoría parlamentaria de ninguna agrupación, que se viene gestando en Costa Rica desde 1998. El Congreso para el período 2014-2018 quedó conformado por una primera minoría de 18 escaños, correspondiente al PLN, seguida por la bancada oficialista el PAC, con 13 legisladores. La distribución de curules hace que para conseguir una mayoría simple (29 votos) se requiera el concurso de tres o más partidos, cuando el PAC y el PLN no logren acuerdos conjuntos. En ese escenario, el éxito de las iniciativas de ley dependerá de la capacidad para alcanzar consensos, cuando menos, en una agenda de interés común. Lograr ese cometido no es una tarea sencilla.

En términos de los cambios en las cuotas de poder, considerando la conformación de la Asamblea Legislativa en períodos anteriores, los resultados muestran que los principales ganadores fueron el FA, el PUSC, el PAC y el bloque de partidos evangélicos, en tanto que los perdedores fueron el PLN, el ML y el PASE (cuadro 5.5).

El más sobresaliente de estos cambios es el significativo aumento en el número de curules que obtuvo el FA. Pasó de un diputado en los dos períodos anteriores, a nueve, y con una característica muy importante: eligió representantes de todas las provincias

CUADRO 5.5

Conformación del Congreso por período constitucional, según partido político. 2006-2018

Partido político	Período constitucional			Diferencia 2014/2010
	2006-2010	2010-2014	2014-2018	
PLN	25	24	18	-6
PAC	17	11	13	2
FA	1	1	9	8
PUSC	5	6	8	2
ML	6	9	4	-5
PRC		1	2	1
PASE	1	4	1	-3
PRN	1	1	1	0
ADC			1	1
PUN	1			0
Número de partidos	8	8	9	

Fuente: Alfaro Redondo y Gómez Campos, 2014, con datos de TSE, 2014.

del país. Esto refleja la expansión territorial que ha logrado este partido, lo que a su vez se traduce en un mayor nivel de nacionalización partidaria, como se verá más adelante.

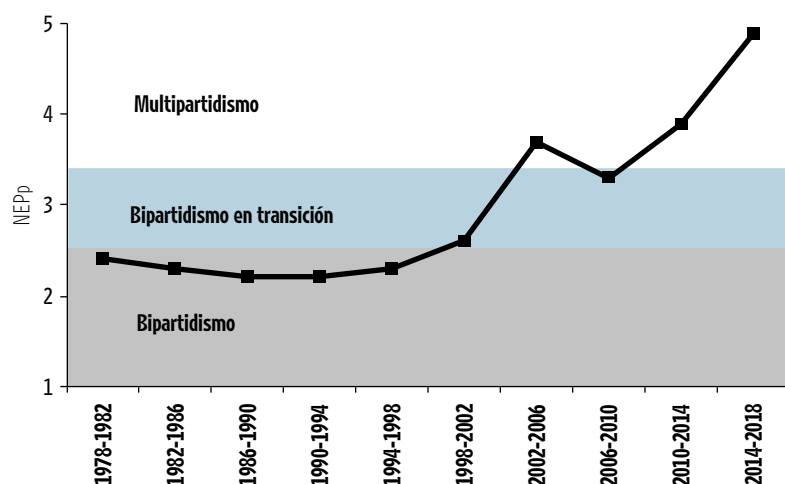
Otro cambio relevante es que la Asamblea Legislativa quedó conformada por nueve fracciones, la cantidad más alta de la historia nacional. Ello se debió al ingreso de la Alianza Demócrata Cristiana (ADC), con lo cual aumentó a cuatro el número de curules de partidos de orientación evangélica y se duplicó la representación que tuvo ese sector en el período 2010-2014.

En el análisis sobre partidos políticos predomina la idea de que, a mayor fragmentación del sistema, mayor dificultad para construir mayorías y lograr que estas generen acuerdos. Para medir esa fragmentación se utiliza el indicador denominado número efectivo de partidos parlamentarios (NEPp; Laakso y Taagepera, 1979). Cuanto más se acerca el valor del índice a 2, mayor es la evidencia de que se está en presencia de un sistema bipartidista, y cuanto más alto es el valor, mayor es la fragmentación del sistema. Básicamente, el NEPp permite estimar cuántos partidos tienen un peso significativo en la conformación del Congreso⁵.

En 2014 Costa Rica registró el NEPp más alto desde el inicio de la Segunda República, en 1953. Luego de un período (1986-1998) en el que predominó un sistema bipartidista (del PUSC y el PLN), en la primera mitad de la década de 2000 el número efectivo de partidos aumentó a tres. Los resultados de 2010 anunciaron un nuevo incremento de la pluralidad política, con un valor de 3,9. Y en la elección de 2014 se confirma la estructura multipartidista a nivel legislativo, con un valor máximo de 4,9 en el NEPp (gráfico 5.3).

La apertura del sistema político a nuevas fuerzas ha ocurrido a pesar de que no se han realizado reformas electorales significativas para propiciar ese cambio⁶. Y si bien este hecho representa un avance, también plantea retos desde el punto de vista de la gobernabilidad, en la medida en que la participación de más partidos políticos implica un aumento de los costos de transacción para llegar a acuerdos. Por ello este Informe ha llamado la atención sobre la necesidad de mejorar la deliberación para facilitar acuerdos políticos. Esos esfuerzos se deben acompañar, además, de reformas electorales que adecuen las reglas del juego legislativo al nuevo escenario multipartidista.

GRAFICO 5.3

Número efectivo de partidos parlamentarios^{a/} (NEPp)

a/ Rangos definidos con base en Lijphart, 2000.

Fuente: Alfaro Redondo y Gómez Campos, 2014, con datos de TSE, 2014.

Fuerte caída en la nacionalización partidaria

La literatura especializada emplea el índice de nacionalización partidaria (INP) para medir la fortaleza relativa de los partidos a lo largo y ancho de un país, de manera que por nacionalización partidaria se debe entender el grado en que las agrupaciones políticas reciben niveles homogéneos de apoyo electoral en las distintas regiones de un país. Un partido más nacionalizado es una organización que está más institucionalizada y tiene mayor arraigo en todo el territorio. Esas características, en principio, mejorarían la función de canalización de intereses y el desempeño general de estas agrupaciones.

El INP se basa en el coeficiente de Gini y permite hacer comparaciones entre partidos, entre sistemas de partidos, entre elecciones y a lo largo del tiempo. La escala del índice es de 0 a 1. Un nivel de nacionalización partidaria cercano a 0 significa que el partido recibe un 100% de votos en una provincia y un 0% de respaldo en el resto. Cuanto más se acerque el valor a 1, más “nacionalizado” será el partido o sistema de partidos. En este sentido, dos agrupaciones pueden tener el mismo porcentaje de votos, pero

mostrar disparidades importantes en su grado de nacionalización. Un sistema de partidos “nacionalizado” es aquel en que los niveles de apoyo electoral de la mayor parte de las agrupaciones políticas no varían significativamente entre una provincia y otra. Por el contrario, a mayores diferencias territoriales en el apoyo partidario, menor es el grado de nacionalización (Alfaro Redondo, 2006).

En 2014 el sistema de partidos políticos costarricense registró una caída en sus niveles de nacionalización partidaria en ambas elecciones, la presidencial y la legislativa. En el primer caso el INP pasó de 0,92 en los comicios de 2010, a 0,82 en 2014, y se situó muy lejos del valor más alto mostrado en el período bipartidista, de 0,98 en 1994. En la elección legislativa el descenso fue menor, de 0,87 en 2010 a 0,85 en 2014. El valor más alto en este nivel fue el de 1966, con un INP de 0,95. Dos factores incidieron en este resultado. Por una parte, el PLN, el ML y el PAC experimentaron un descenso de su nacionalización con respecto al 2010 y, por otra, el PUSC y el FA más bien incrementaron sus grados de nacionalización.

Al analizar los partidos individualmente se observa que los mayores niveles de nacionalización corresponden al

PLN y el PUSC (excepto en 2006). En la elección de 2014 el PLN, pese a haber sufrido una reducción, siguió encabezando a las demás agrupaciones en esta materia. El FA registró el segundo mayor nivel de nacionalización, con un valor de 0,91.

Paradójicamente, el partido más votado en las dos rondas electorales de 2014, el PAC, obtuvo su nivel más bajo de nacionalización: 0,79. En el ML el índice mostró una leve reducción, de 0,89 a 0,88. Y el PUSC, luego de registrar su grado más bajo de nacionalización en 2006 (0,79), ha logrado acercarse a sus niveles previos; en 2014 su INP ascendió a 0,89, el valor más alto de las últimas tres elecciones, pero aún por debajo de las cifras reportadas a finales de los años ochenta e inicios de los noventa (gráfico 5.4).

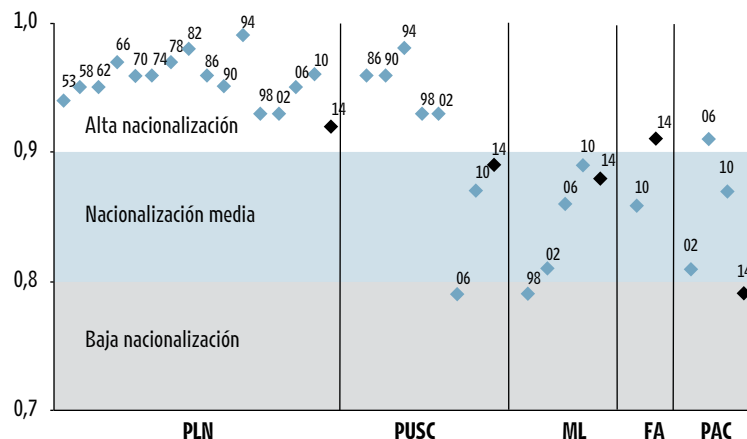
En síntesis, la evidencia expuesta en este apartado confirma un aspecto central: que el sistema de partidos políticos costarricense pasa por una etapa de cambios y reconfiguraciones en la que los partidos tradicionales muestran un considerable debilitamiento, por la incapacidad de ampliar sus márgenes de apoyo y mantener las afiliaciones políticas que los favorecieron en el pasado. En respuesta a esta situación, desde finales de la década de los noventa ha emergido una amplia oferta de nuevos partidos. Algunos de ellos repitieron los síntomas de los tradicionales y desaparecieron; otros en cambio han logrado seguir adelante y mejorar su desempeño electoral, ganando más espacios de representación a nivel local, legislativo y, en el caso del PAC, incluso en el Poder Ejecutivo.

En este escenario, sin embargo, las agrupaciones siguen acarreado altos niveles de descrédito por su desempeño general en la política. Por ello los partidos –nuevos y viejos– deben poner énfasis, entre otros aspectos, en la reconstrucción de sus relaciones con los diferentes sectores sociales y recuperar la confianza perdida de la ciudadanía. Además requieren fortalecer sus estructuras internas, particularmente las de reclutamiento, formación partidaria y pensamiento político, tal como se indicó en la entrega anterior de este capítulo (PEN, 2013).

GRAFICO 5.4

Índice de nacionalización partidaria en las elecciones presidenciales. 1953-2014

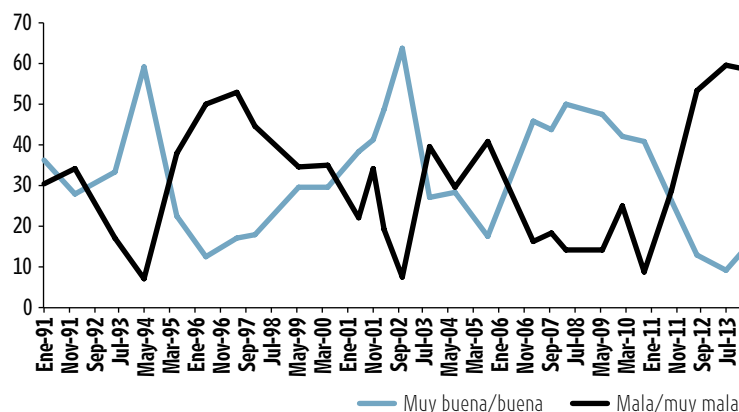
(partidos y años seleccionados)



Fuente: Alfaro Redondo y Gómez Campos, 2014, con datos de TSE, 2014.

GRAFICO 5.5

Calificación de la labor presidencial (escala de 0 a 100)



Fuente: Unimer, 2014.

La perspectiva del votante: aproximación con encuestas y un panel electoral

En el *Decimonoveno Informe Estado de la Nación* (2013) se argumentó que las elecciones nacionales de 2014 se efectuarían en el contexto político más desfavorable desde que se tiene registro, caracterizado por una menor concurrencia a las urnas, desalineamiento partidario, alta incertidumbre y volatilidad

en las preferencias electorales y los niveles más bajos de apoyo y satisfacción con la democracia.

No obstante, los resultados de febrero y abril, así como la evidencia recopilada para este Informe, muestran que la ciudadanía optó por darle un voto de confianza al sistema político. A pesar de que, ciertamente, las condiciones eran adversas, la contienda electoral logró transformar el estado de ánimo

del votante promedio. Así se determinó en un panel realizado en conjunto por el PEN y la empresa Unimer, con el fin de entender mejor los cambios en las preferencias de los electores y su magnitud. En la modalidad de panel, a diferencia de un encuesta convencional, se trabaja con un grupo de personas a quienes se entrevista varias veces a lo largo de la campaña. Se empleó este instrumento debido a la alta volatilidad del contexto electoral, y aunque se obtuvo una muestra no probabilística, la información recabada logró capturar los cambios individuales en la población estudiada (más detalles pueden consultarse en el Anexo Metodológico).

Tres hallazgos sobresalen en los resultados del panel: la metamorfosis de los estados de ánimo de los entrevistados, el incremento del interés en la campaña y la inestabilidad de las preferencias electorales. Al inicio predominaban los desilusionados o decepcionados, y al cierre del proceso la mayoría de los participantes se declaraba entusiasmada o ilusionada. Además, el interés aumentó más entre las personas que tenían bajas probabilidades de votar, no entre los más jóvenes, como en algún momento de la campaña indicaron encuestas de opinión y analistas. Por último, los cambios en las preferencias fueron de distintas magnitudes, en todas las direcciones y ocurrieron en diversos momentos de la contienda. En el balance final, el gran beneficiado fue el PAC, con apoyos provenientes de todos los partidos políticos.

Contexto inicial de apatía e indecisión

El inicio de la campaña, en octubre de 2013, se dio en el contexto de mayor descontento ciudadano desde que se tienen registros sobre este tema en el país. Durante el período electoral el indicador que evalúa la labor presidencial llegó a sus niveles más altos de mala calificación, solo comparables con los que se registraron a mediados de los años noventa (gráfico 5.5).

En ese contexto, durante el segundo semestre de 2013 las primeras encuestas evidenciaron el desalineamiento del electorado, pues un amplio porcentaje

de las y los votantes no sabía si iba a votar o manifestaba que no tenía preferencia por ningún candidato. Entre agosto y septiembre la proporción de personas que no estaban definidas en su intención de voto fluctuaba entre 33,0% y 55,0%, según los principales sondeos de opinión pública⁷. Y a poco menos de un mes de los comicios, en enero de 2014, los niveles de indecisión electoral se mantenían altos, entre 22,0% y 35,0%.

No obstante, las encuestas arrojaban diferencias significativas en los resultados para cada uno de los candidatos en momentos muy parecidos. Al buscar explicación a tales variaciones, una de las hipótesis que surgió fue que estas tenían que ver con la calidad técnica de los estudios de opinión pública, tema que generó discusiones sobre la necesidad de un escrutinio más riguroso de los datos. Pero otra de las hipótesis –que no excluye a la anterior– fue la alta volatilidad que caracterizaba las preferencias de los votantes. Así por ejemplo, en noviembre de 2013 las encuestas mostraban discrepancias de casi treinta puntos porcentuales en la intención de voto para el PLN. Prácticamente ninguna de ellas logró detectar el ascenso del PAC, ni hacer un pronóstico aproximado de los resultados de febrero.

Así pues, la campaña se desarrolló en un contexto marcado por el descrédito del oficialismo y el escaso interés de la ciudadanía en la oferta electoral. Sin embargo, ese escenario fue cambiando a medida que avanzaba el proceso, tal como se constató en el panel realizado para este Informe y como demostró, finalmente, el desenlace de los comicios.

Electores desilusionados o desmotivados al inicio de la campaña

Se ha dicho ya que las elecciones nacionales de 2014 se desarrollaron en un escenario poco propicio, pero ¿qué tan desfavorable era ese contexto al inicio de la campaña?, ¿en qué condiciones arrancó la contienda?, ¿cuáles eran los estados de ánimo de los electores?, ¿qué proporción de ellos manifestaba tener una simpatía partidaria? y ¿qué eventos coyunturales influyeron en las

preferencias de los ciudadanos? Describir minuciosamente el clima político que prevalecía en las primeras semanas de la campaña es central para entender los cambios en las preferencias ciudadanas y, a la postre, los resultados de los comicios. Y aunque no existe información que se pueda generalizar para todo el país, los datos recabados por medio del panel electoral brindan pistas útiles para el análisis de esos temas.

El panel de votantes realizado para este Informe tuvo su primera ronda de entrevistas en octubre de 2013. En ese momento, los electores desilusionados, molestos e indiferentes ante la campaña representaban el 80,7% del grupo consultado. Un tercio de ellos (35,0%) manifestó no tener simpatía por ningún partido político. Cuando en posteriores rondas se les preguntó si habían cambiado su posición, el 80,0% indicó que no lo había hecho. Entre los que sí expresaron simpatía por una agrupación en la primera consulta, un 20,0% mencionó al PLN, un 18,0% al FA y un 15,0% al PAC. No obstante, debe tenerse en cuenta que, a esa altura, solo un 4,9% de los entrevistados decía apoyar con firmeza a un partido y que probablemente no cambiaría.

A pesar de ello, al inicio de la campaña la población estudiada daba un seguimiento relativamente alto a la

información relacionada con las elecciones. El 68,0% dijo que en la semana anterior a la consulta había conversado de modo ocasional sobre la campaña y los aspirantes presidenciales. Además, el 55,0% manifestó que prestaba atención cuando la televisión transmitía un mensaje de alguno de los candidatos y solo un 18% dijo que cambiaba de canal cuando aparecía propaganda política.

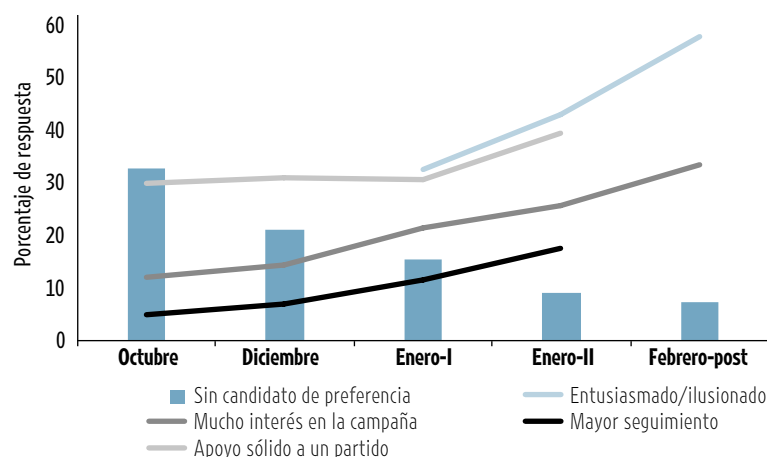
El votante identificado con la política creció durante la campaña

La fuerte desaprobación del Gobierno saliente y el generalizado desinterés ciudadano en la política presagiaban una campaña destenida y con poca capacidad para atraer a un electorado cada vez más indiferente. Sin embargo, el panel permitió observar cambios importantes en el estado de ánimo y el grado de interés de los entrevistados. Al analizar la evolución de las preferencias y actitudes según el perfil de los participantes, se comprobó que en todos los casos el entusiasmo crecía a medida que avanzaba el proceso. Lo más interesante es que ese crecimiento fue mayor entre las personas que al inicio reportaron bajas probabilidades de votar. Lo mismo sucedió con la variable de interés en la campaña.

Como se aprecia en el gráfico 5.6, conforme transcurría la contienda,

GRAFICO 5.6

Evolución del votante identificado con la política en la campaña electoral 2013-2014



Fuente: Alfaro Redondo y Gómez Campos, 2014.

el contexto desfavorable para la participación política fue generando las condiciones para el crecimiento del ánimo, el interés, el escrutinio de los candidatos y el respaldo a una agrupación. Como era de esperar, entonces, se dio una progresiva disminución de los electores que manifestaban no tener preferencia por un candidato.

Por otro lado, en la campaña 2013-2014 la inestabilidad en las preferencias de los votantes fue un factor determinante por al menos tres razones. En primer lugar, la identidad partidaria de los costarricenses es débil y poco influyente en sus decisiones electorales. En otras sociedades donde la ciudadanía tiene fuertes vínculos con los partidos, las personas recurren a esas afiliaciones para solventar dos dilemas: la opción de votar y a cuál candidato apoyar. Pero en contextos donde esa afinidad es inexistente o frágil, los ciudadanos deben realizar un esfuerzo mayor para reunir y procesar la información, antes de decidirse.

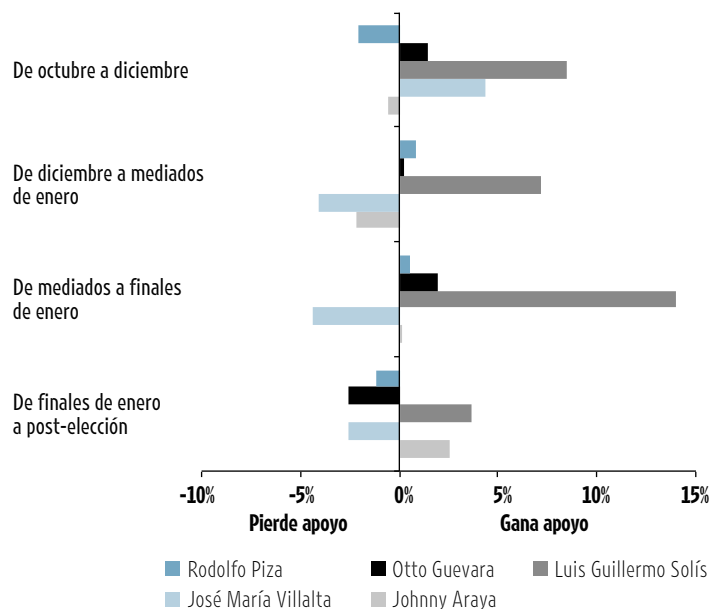
En segundo lugar, y producto de lo anterior, desde el inicio y durante la mayor parte de la campaña el grupo de los indecisos superaba las puntuaciones de todos los candidatos en las encuestas, con una proporción de más del 30,0% del electorado. Además, aun quienes decían apoyar a un aspirante o partido tenían una preferencia frágil, es decir, no estaban del todo convencidos, de modo que al final optaron por un candidato distinto o respaldaron temporalmente a varios de ellos en el transcurso de la contienda. Esos titubeos constituyeron el principal desafío para candidatos y partidos, donantes, empresas encuestadoras y medios de comunicación.

Dos momentos clave para la decisión electoral

Como resultados de los constantes movimientos en las preferencias electorales, se produjo una alternancia de aspirantes en la posición de candidato favorito. Inicialmente el PLN encabezaba la intención de voto, pero no logró avanzar a lo largo del proceso; el FA tuvo una ventaja temprana y efímera, y desde finales de diciembre el PAC

GRAFICO 5.7

Panel electoral: cambio en las preferencias entre rondas de consulta, según candidato. 2013-2014
(porcentajes)



Fuente: Alfaro Redondo y Gómez Campos, 2014.

empezó a posicionarse como el principal receptor del apoyo ciudadano.

Los datos del panel revelan que durante la campaña hubo dos momentos clave en el comportamiento de las preferencias electorales. El primero se dio hacia mediados de diciembre, justo antes de la tregua navideña, cuando se reportó un cambio de 17 puntos porcentuales, que se distribuyeron como ganancias o pérdidas entre todos los candidatos. El segundo se dio en la recta final de la elección, en la segunda quincena de enero, cuando se registró un cambio de 21 puntos porcentuales. Ello confirma lo que se ha indicado en otras ediciones de este Informe, en el sentido de que la decisión de voto se construye, mayoritariamente, en las semanas previas a los comicios (gráfico 5.7).

Para medir los efectos de este comportamiento, se analizó la magnitud y la dirección de las fluctuaciones registradas en cada una de las rondas del panel y se trazaron las trayectorias individuales de los participantes. Ello permitió conocer incluso quién y en qué momento cambió su preferencia

electoral. El gráfico 5.8 representa a cada persona con una línea del color del partido que dijo apoyar, de manera que, cuando un individuo modificó su posición, cambia el color de la línea. Este ejercicio funciona entonces como un termómetro de la preferencia electoral.

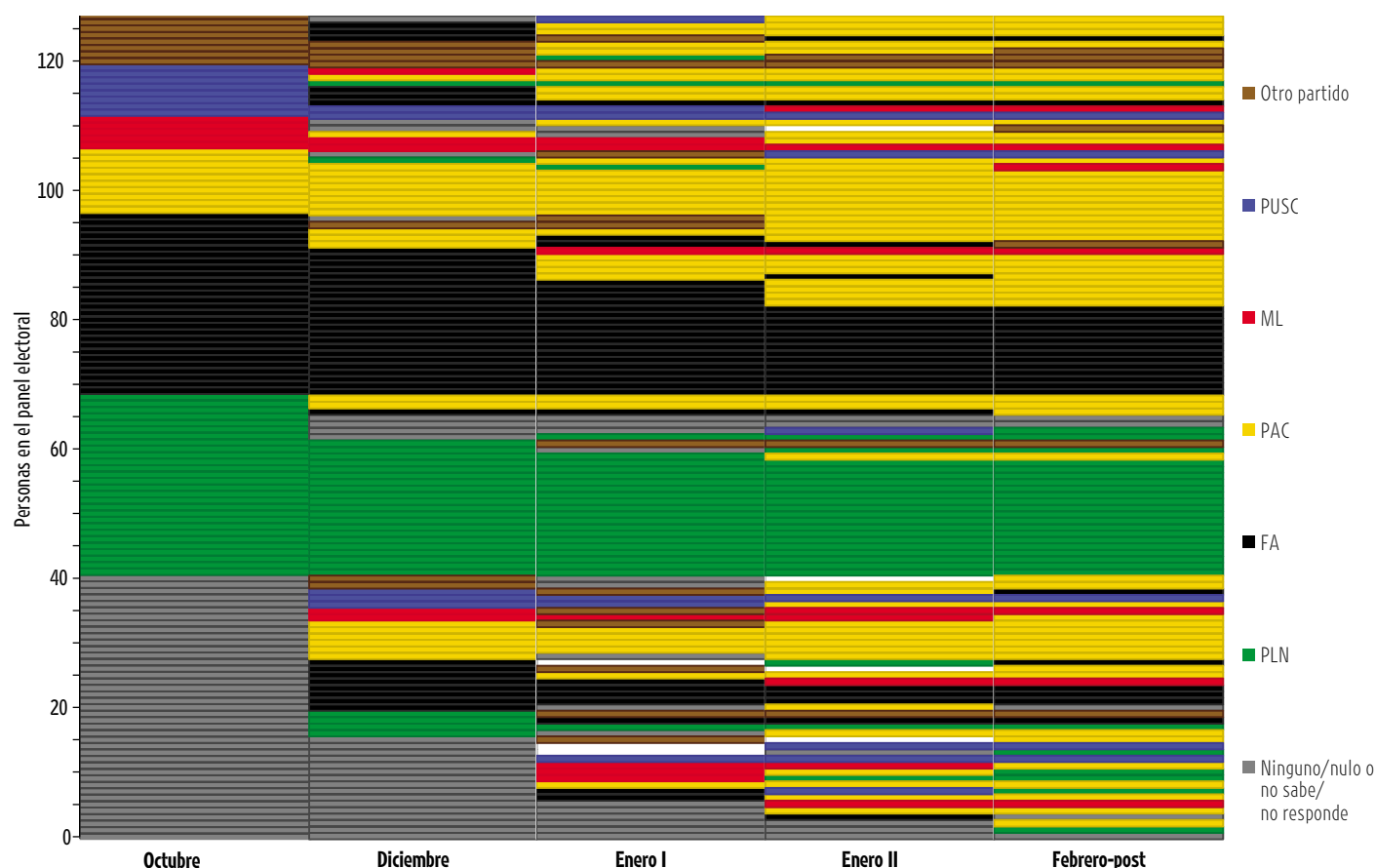
Los resultados que muestra el gráfico brindan un panorama más claro de lo que sucedió con la población estudiada y permiten llegar a cinco conclusiones: i) los constantes cambios en los colores confirman la alta volatilidad de las preferencias electorales, ii) las personas se fueron entusiasmando y adoptando una posición a medida que avanzaba el proceso, iii) el PAC fue el partido más beneficiado, pues recibió apoyos desde todas direcciones, pero fundamentalmente del FA, iv) el FA perdió respaldo luego de un inicio fuerte, y v) el PLN mantuvo los apoyos más constantes a lo largo de toda la campaña.

Simpatía partidaria y candidato, claves en triunfo del PAC

El otro aspecto importante analizado por medio del panel fueron los factores

GRAFICO 5.8

**Panel electoral: trayectorias individuales de las preferencias electorales^{a/}.
Primera ronda, elecciones de 2014**



a/ Cada individuo es una línea. Un cambio en el color de la línea indica un cambio en la preferencia electoral.

Fuente: Alfaro Redondo y Gómez Campos, 2014.

asociados a la preferencia electoral y su magnitud. Para su estudio se recurrió a la técnica de regresión estadística (el detalle de la metodología utilizada se presenta en el Anexo Metodológico de este mismo Informe).

Los gráficos 5.9 y 5.10 muestran las variables consideradas, las estimaciones de los coeficientes de la regresión logística y sus errores estándar, en los casos del PLN y el PAC. Para comprender los gráficos, en primera instancia hay que determinar si la estimación (línea negra a los lados de cada punto) cruza la línea discontinua vertical. Si esto sucede quiere decir que el efecto de la variable no es estadísticamente significativo. Para que lo sea, el coeficiente debe estar a alguno de los dos lados de la línea discontinua vertical, sin

tocarla. Si se encuentra a la derecha del cero el efecto es positivo y, viceversa, si está a la izquierda del cero el efecto es negativo.

Los datos muestran una notable similitud de los factores asociados a las preferencias de los entrevistados. Tanto en el caso del PLN como en el del PAC los gráficos permiten concluir que “el candidato con el que está más de acuerdo”, “el candidato con mejor propaganda” y la simpatía partidaria son las variables que mejor explican la preferencia de los votantes por los candidatos de los partidos mencionados.

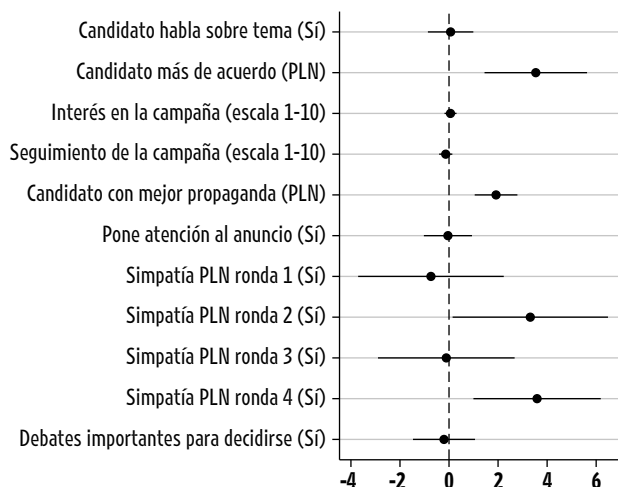
Otro hallazgo es que la simpatía partidaria⁸ fue relevante en unos momentos de la campaña más que en otros y, además, que el efecto fue distinto según el candidato o partido. En el

PLN la simpatía fue clave en diciembre y a finales de enero, mientras que en el PAC ese factor fue importante en el último mes de la contienda, no así en los primeros meses de la misma. Estos datos corroboran el hallazgo comentado en párrafos anteriores, sobre los dos momentos clave en la definición de las preferencias electorales.

Por último, los resultados de este ejercicio brindan una perspectiva diferente de los hallazgos divulgados por otros estudios de opinión en cuanto a la relevancia de los debates presidenciales. La evidencia obtenida en el panel indica que esas actividades no fueron determinantes en la decisión de los electores entrevistados. Funcionaron más bien como un canal para conocer las propuestas y posiciones de los

GRAFICO 5.9

Factores explicativos^{a/} de la preferencia electoral por el PLN en las elecciones de 2014

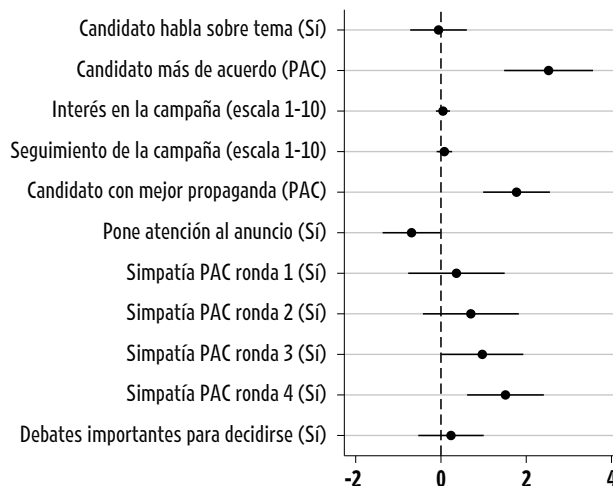


a/ La variable "Simpatía" es binaria, de modo que las personas que expresaron simpatía por el PLN fueron codificadas como 1, y a las que no lo hicieron se les asignó un valor de 0.

Fuente: Alfaro Redondo y Gómez Campos, 2014, con datos de TSE, 2014.

GRAFICO 5.10

Factores explicativos^{a/} de la preferencia electoral por el PAC en las elecciones de 2014



a/ La variable "Simpatía" es binaria, de modo que las personas que expresaron simpatía por el PAC fueron codificadas como 1, y a las que no lo hicieron se les asignó un valor de 0.

Fuente: Alfaro Redondo y Gómez Campos, 2014, con datos de TSE, 2014.

candidatos, que al final fueron los elementos que pesaron en la decisión de voto. No obstante, se requieren más estudios a profundidad para corroborar esta hipótesis.

Insumos para el debate: simulaciones del sistema de elección legislativa

Los sistemas electorales son "las reglas según las cuales los electores expresan sus preferencias políticas en votos y según las cuales se pueden convertir votos en escaños parlamentarios o en cargos de gobierno" (Nohlen, 2007). Esas reglas determinan cómo se distribuyen las curules legislativas, cuáles partidos son beneficiados (o perjudicados) con esa asignación y quiénes se adueñan de los puestos en disputa. Sus instrumentos son, fundamentalmente, las circunscripciones, la fórmula electoral y la cantidad de escaños por distribuir. El objetivo del sistema es que la conformación del Congreso refleje de la manera más cercana posible la voluntad popular expresada por medio del voto. No obstante, ese fin puede distorsionarse si los mecanismos de

elección crean mayorías artificiales que no se originaron en las urnas, o cuando se discrimina a minorías o partidos por razones políticas.

Con el propósito de indagar si el sistema electoral costarricense genera distorsiones en la forma de convertir los votos en escaños, para esta edición del capítulo se realizaron seis simulaciones con diferentes escenarios. Se buscó determinar si con distintas reglas se obtienen mejores resultados, de acuerdo con el efecto que tengan las diferentes combinaciones sobre la pluralidad política (medida por el número efectivo de partidos parlamentarios, o NEPP) y sobre la desproporcionalidad (para mayor detalle de la metodología utilizada puede consultarse el Anexo Metodológico).

El diagnóstico sobre el sistema de elección legislativa apunta en una sola dirección: desde hace varias décadas Costa Rica no modifica las reglas mediante las cuales los votos se convierten en curules, y algunos de los cambios requeridos son complejos e incluso impopulares. Los ciudadanos eligen a los diputados de acuerdo con

las circunscripciones electorales en las que están inscritos. Esas circunscripciones corresponden a las siete provincias, cuyos límites fueron definidos a finales del siglo XIX e inicios del XX. Dado que desde entonces no ha tenido variaciones, en la actualidad esa delimitación no guarda relación con la realidad demográfica, socioeconómica y política del país.

La conformación de la Asamblea Legislativa con 57 diputados y diputadas data de 1962, cuando la población nacional era de aproximadamente 1,2 millones de personas. Hoy en día el número de habitantes se ha más que triplicado, mientras que la cantidad de legisladores se mantiene invariable.

En cuanto a la fórmula electoral (Hare modificada), la asignación de escaños se hace por cociente, el cual resulta de dividir los votos válidos emitidos en la provincia, entre el número de puestos disponibles. Si quedan curules después de esa distribución, la siguiente asignación se realiza entre los partidos que hayan obtenido el mayor residuo o, al menos, el subcociente, que es la mitad del cociente.

En los seis escenarios analizados (que se describen en el cuadro 5.6), las simulaciones generaron al menos tres hallazgos generales. Primero, en todos los casos se obtiene un sistema multipartidista. Segundo, en cualquiera de los escenarios la pluralidad política es incluso mayor que la actual. Y tercero, se reducen los niveles de desproporcionalidad con respecto al presente. No obstante, debe considerarse que la situación actual no es de alta desproporcionalidad.

El escenario 1, que propone la creación de un único distrito nacional, es el que arroja la asignación de curules más pluralista y proporcional. En este caso, la fragmentación partidaria crece a partir de la elección de 1998 y la menor desproporcionalidad se da con los resultados de 2014. Los escenarios 2 y 3 le siguen en mejoras en materia de pluralidad y proporcionalidad. Por su parte, los escenarios que aumentan la cantidad de diputados (5 y 6) –la reforma más impopular entre la ciudadanía– no se traducen en un incremento significativo de la pluralidad política en el Parlamento y la reducción en la desproporcionalidad es menor que en otros escenarios.

En el escenario 4, que solo elimina la barrera del subcociente, una de las medidas más recomendada por algunos especialistas, los efectos son mixtos. Esta simulación tiende a arrojar asignaciones más plurales pero no necesariamente más proporcionales.

En conclusión, los escenarios con mejores resultados son aquellos en los que se modifica la cantidad de legisladores por elegir en las circunscripciones, ya sea adoptando un distrito único o incrementando las curules en las circunscripciones, y no necesariamente eliminando el subcociente, adoptando un sistema mixto o añadiendo una lista nacional, como se ha sugerido.

A manera de síntesis, el cuadro 5.7 muestra los cambios que ocurrirían en la conformación de la Asamblea Legislativa al correr las seis simulaciones con los datos electorales de 2014. Como se indicó anteriormente, en todos los escenarios el multipartidismo no solo se mantiene, sino que incluso habría una mayor fragmentación, con un descenso del peso relativo de la primera fuerza política y aumentos en otras bancadas. En los escenarios 1 y 5 además variaría la cantidad de partidos representados. En el primero, la creación de un único distrito nacional daría participación a tres agrupaciones que en la actualidad no están en el Congreso. Y en el segundo caso, la aplicación de un sistema mixto, si bien elevaría el número de diputados, reduciría a ocho la cantidad de partidos representados.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE SIMULACIONES DEL SISTEMA DE ELECCIÓN LEGISLATIVA, véase Cascante, 2014, en www.estadonacion.or.cr

Gestión y representación política responsables

El análisis que se realiza en esta sección revela que, al cierre del mandato constitucional del período 2010-2014, no hubo cambios significativos en la aspiración de una gestión y una representación política responsables. Durante ese cuatrienio la Asamblea Legislativa aprobó muchas leyes, pero la mayor parte de ellas estuvo desvinculada de las principales demandas de la población. Además, se mantuvo la práctica de aprobar legislación sustantiva que amplía los derechos ciudadanos sin proveer recursos financieros para su cumplimiento. Y en una época de limitaciones en las finanzas públicas, se siguieron creando exoneraciones fiscales sin requisitos mínimos para su control y seguimiento. Tal balance refuerza la evaluación hecha por este capítulo en años anteriores: la gestión y el desempeño del Congreso no están generando resultados que lo encaminen hacia una representación política más responsable y eficaz.

Esta edición del capítulo presenta dos nuevos aportes. El primero consiste en una indagación acerca de los sectores o instancias sobre los que recae la responsabilidad política de exoneraciones fiscales que carecen de mecanismos de control y seguimiento. En este sentido se ha constatado que, aun en un período de contención del gasto público, se siguen aprobando exoneraciones con

CUADRO 5.6

Número efectivo de partidos parlamentarios (NEPp)^{a/}, según escenario electoral. 1990-2014

Escenarios	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014
Resultados oficiales	2,5	2,3	2,6	3,7	3,3	3,9	4,9
Escenario 1: Único distrito nacional	2,4	2,7	3,4	4,3	4,4	4,5	6,1
Escenario 2: Aumentar curules en circunscripciones	2,3	2,4	2,6	3,9	3,9	4,4	5,4
Escenario 3: Cambio de fórmula electoral	2,2	2,4	2,7	3,7	3,7	4,5	5,2
Escenario 4: Eliminar subcociente	2,4	2,7	3,2	3,9	4,1	4,3	5,6
Escenario 5: Sistema mixto (PCY ^{b/})	2,1	2,2	2,4	3,8	3,0	3,7	5,5
Escenario 6: Agregar 18 curules en la lista nacional	2,2	2,3	2,6	3,7	3,4	4,0	5,1

a/ Para calcular el número efectivo de partidos se utiliza la fórmula de Laakso y Taagepera (1979).

b/ La sigla PCY refiere a la propuesta planteada por la organización "Poder Ciudadano Ya".

Fuente: Cascante, 2014.

CUADRO 5.7

Efectos de simulación sobre los partidos políticos, según escenario electoral. 2014

Escenarios	Tamaño del Congreso	Partidos representados		Peso relativo en el Congreso						Suma de las diferencias ^{a/}
		Cantidad	Diferencia	PLN	PAC	FA	PUSC	ML	Otros	
Resultados electorales 2014	57	9	--	31,6	22,8	15,8	14,0	7,0	8,8	
Escenarios sin aumento del Congreso										
Escenario 1: Único distrito nacional	57	12	+3	26,4	22,8	14,0	10,5	8,8	17,5	21,1
Escenario 3: Cambio fórmula electoral	57	9	0	29,9	22,8	15,8	14,0	7,0	10,5	3,5
Escenario 4: Eliminar subcódigo	57	9	0	24,6	24,6	15,8	14,0	10,5	10,5	14,0
Escenarios con aumento del Congreso										
Escenario 6: Agregar 18 curules en lista nacional	75	9	0	30,6	22,7	14,7	13,3	8,0	10,7	5,8
Escenario 5: Sistema mixto (PCY ^{b/})	84	8	-1	27,4	25,0	14,3	10,7	8,3	14,3	18,0
Escenario 2: Aumentar curules en circunscripciones	90	9	0	27,8	23,3	16,7	11,1	8,9	12,2	13,5

a/ Suma las diferencias entre el resultado electoral de 2014 con el del escenario respectivo, para mostrar el tamaño del cambio en cada escenario.

b/ La sigla PCY refiere a la propuesta planteada por la organización "Poder Ciudadano Ya".

Fuente: Elaboración propia con base en Cascante, 2014.

esas características, y el principal responsable de ello es el Poder Ejecutivo.

El segundo aporte es un estudio sobre la experiencia de las cúpulas de liderazgo de los partidos políticos en tres niveles: las estructuras internas y los poderes Legislativo y Ejecutivo. Se buscó determinar la magnitud el conocimiento acumulado que tienen esas agrupaciones para el ejercicio de la representación política. Los datos muestran que la fortaleza de los liderazgos políticos del país es la experiencia legislativa.

Congreso no exhibe mejoras sustanciales en indicadores de desempeño

La dinámica parlamentaria durante el año legislativo 2013-2014 no se apartó del comportamiento observado en los últimos años. La legislación sustantiva siguió representando una tercera parte de las leyes promulgadas y se mantuvo la tendencia de que alrededor de una cuarta parte de la producción legislativa correspondió a convenios y tratados internacionales.

Mejoró la relación entre los proyectos aprobados por el Congreso y las prioridades señaladas por la opinión pública. No obstante, esa mejoría ocurrió en una agenda más acotada, pues la demanda ciudadana se concentró

más en temas electorales y desafíos del nuevo Gobierno, y menos en aspectos legislativos. Persistió, además, la práctica de promulgar leyes garantistas que reconocen derechos sin los recursos para su cumplimiento.

Desde una perspectiva temporal más amplia y comparada, se observa que en el período 2010-2014 se aprobó la mayor cantidad de leyes de los últimos tres períodos constitucionales (desde el 2002). No obstante, en la práctica, la creación de más leyes no ha garantizado la resolución de los principales desafíos del desarrollo humano. Todo lo contrario, la acumulación de leyes parece ser uno de los factores que dificulta la gestión eficaz de los asuntos públicos en el país.

El análisis de esta sección se basa en tres criterios metodológicos. El primero consiste en la revisión del número y el tipo de leyes aprobadas. Si bien la cantidad no es el único –ni el más importante– indicador para esta evaluación, el seguimiento por tipos de leyes sí permite una aproximación a las prioridades que tuvo el Congreso durante el año en estudio. Esta información se complementa con datos de la legislación promulgada según la administración en la que se originó la iniciativa. Con esto se pretende retratar el desfase entre los tiempos de gestión del Legislativo y el

Ejecutivo, y algunos de los problemas que esto puede ocasionar para el buen desempeño de la representación política.

El segundo criterio es el análisis de lo que este Informe denomina la oferta y la demanda legislativas. Se trata de la comparación entre las leyes aprobadas (oferta) y una agenda de proyectos que diversos sectores de la opinión pública consideran prioritarios para el país (demanda). Además se mide la “potencia” de esa demanda.

El tercer criterio se usa como un indicador indirecto (o *proxy*) de la calidad de la legislación: se analiza cada una de las leyes aprobadas para determinar si generan obligaciones para el Estado o amplían derechos ciudadanos, y si proveen los recursos necesarios para su cumplimiento. Cuando esto último no ocurre, se produce lo que este Informe llama “promesa democrática sin sustento económico”.

Congreso más productivo en legislación de últimos doce años

Durante la última legislatura de la administración Chinchilla Miranda, una tercera parte de las 107 leyes aprobadas correspondió a legislación sustantiva, que genera efectos sobre el desarrollo humano del país. Esta proporción se ha mantenido constante en los últimos tres gobiernos.

De las leyes sustantivas promulgadas en el período 2013-2014, algunas buscan facilitar el acceso a vivienda a las personas jóvenes y la clase media (leyes 9151 y 9157); otras se dirigen a la atención de sectores vulnerables, como la población con discapacidad y las personas adultas mayores (leyes 9171, 9188 y 9207)⁹. En este grupo destaca la Ley 9220, que institucionaliza y asegura la continuidad de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, uno de los principales programas sociales impulsados por la administración Chinchilla.

En materia de salud destacan dos piezas de legislación. Una de ellas es la Ley 9162, “Expediente Digital Único de Salud”, que procura hacer más eficiente el manejo de la información de los pacientes en todo el país. El proyecto que dio origen a esta norma se mantuvo en la corriente legislativa durante casi cinco años. También se aprobó la Ley Reguladora de Investigación Biomédica, n° 9234, luego de un amplio debate en la opinión pública y sectores afines al tema, sobre el alcance y las consideraciones éticas de la experimentación médica con seres humanos.

En términos comparados la Asamblea Legislativa de este cuatrienio fue la más productiva de las últimas tres administraciones. En total se aprobaron 410 leyes, frente a 323 en la administración Arias Sánchez y 234 en la administración Pacheco de la Espriella. Y hay otra característica que distingue a la

administración Chinchilla Miranda: durante su gestión, el Congreso aprobó la mayor cantidad de legislación sustantiva y convenios y tratados internacionales de los últimos doce años (cuadro 5.8).

Esa es una buena noticia desde el punto de vista de expansión de los derechos ciudadanos y los vínculos comerciales del país. Se requieren análisis más a fondo para determinar si, en el caso de la ampliación de garantías, las nuevas leyes se traducen en mejores condiciones para el desarrollo humano. Más adelante se ofrece una aproximación a este tema.

Para explicar otra dimensión del desempeño del Congreso, en esta edición se presenta un estudio sobre el origen político de las leyes, esto es, la administración que inicialmente propuso la legislación aprobada en el último cuatrienio. Un análisis comparado muestra que hay un desfase entre los tiempos efectivos de gestión de los poderes Legislativo y Ejecutivo. Los datos recopilados indican que, al cabo de cuatro años de mandato, fue poco lo que logró gestionar desde el Congreso el Gobierno que asumió funciones en 2010. El oficialismo y la oposición tuvieron que esperar hasta la tercera legislatura para lograr que la mayoría de las leyes promulgadas (el 71,1%) fuera de su propia iniciativa. Durante los dos primeros años, la mayor parte de la producción legislativa se originó en

gobiernos anteriores, fundamentalmente en la administración Arias Sánchez. En ese gobierno se gestaron el 80,5% y el 54,8% de las leyes promulgadas en la primera y segunda legislaturas, respectivamente, del período 2010-2014 (cuadro 5.9).

Esta diferencia en los tiempos efectivos de gestión política genera riesgos en el desempeño tanto del Legislativo como del Ejecutivo, pues implica que el “*delivery* político”, o cumplimiento de las promesas de campaña, puede ser relativamente bajo en la primera mitad del mandato. Eso fue lo que ocurrió en el Congreso durante los primeros dos años del período 2010-2014; en un momento en que suele existir mayor capital político para buscar consensos e impulsar iniciativas propias de amplio alcance, se privilegió la aprobación de una agenda heredada. Ciertamente la situación se revirtió en los dos años siguientes, pero esa es una fase en la que ya se manifiesta el desgaste propio de las negociaciones parlamentarias, por lo que la trascendencia de la legislación promulgada, en términos de desarrollo humano, pudo ser menor. Lo mismo le sucedió al Ejecutivo, que debió esperar poco más de dos años para que la mayoría de sus iniciativas de ley recibieran trámite en el Congreso. Se requieren estudios más detallados para determinar las repercusiones específicas de este fenómeno sobre la relevancia de la normativa que se aprueba.

CUADRO 5.8

Total de leyes aprobadas, según tipo de legislación. Últimas tres administraciones. 2002-2014

Tipo de legislación	Pacheco de la Espriella		Arias Sánchez		Chinchilla Miranda	
	Leyes	Porcentaje	Leyes	Porcentaje	Leyes	Porcentaje
Legislación sustantiva	74	31,6	103	31,9	147	35,8
Autorizaciones locales	84	36,0	118	36,5	91	22,2
Convenios y tratados internacionales	26	11,1	43	13,3	96	23,4
Legislación circunstancial	20	8,5	31	9,6	30	7,3
Declaraciones y benemeritazgos	9	3,8	8	2,5	23	5,6
Exenciones, amnistías y condonaciones	7	3,0	8	2,5	8	2,0
Derogaciones	1	0,4	1	0,3	4	1,0
Presupuestos	13	5,6	11	3,4	11	2,7
Total	234	100,0	323	100,0	410	100,0

Fuente: Gómez Campos y Murillo Chinchilla, 2014, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

CUADRO 5.9

Leyes aprobadas según administración en que se inició el trámite. 2010-2014

(porcentaje de leyes)

Administración	Primera legislatura	Segunda legislatura	Tercera legislatura	Cuarta legislatura
Chinchilla Miranda 2010-2014	12,4	40,9	71,1	96,3
Arias Sánchez 2006-2010	80,5	54,8	25,8	2,8
Pacheco de la Espriella 2002-2006	6,2	4,3	3,1	0,9
Rodríguez Echeverría 1998-2002	0,9	0,0	0,0	0,0
Total de leyes aprobadas	113	93	97	107

Fuente: Gómez Campos y Murillo Chinchilla, 2014, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

CUADRO 5.10

Comparación de la legislación sustantiva aprobada y la legislación potencial demandada por la opinión pública. Legislatura 2013-2014

Legislación	Aprobada	No aprobada	Total	Agenda no aprobada 68,7%
Demandada	21	46	67	
No demandada	33			
Total	54			
Implementación fuera de agenda	61,1%			

Fuente: Gómez Campos y Murillo Chinchilla, 2014, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

Mejora relación entre la oferta y la demanda legislativas

En este apartado se examina la relevancia de la legislación que se aprueba cada año (oferta), medida a través de su correspondencia con la agenda de temas señalados como prioritarios por sectores expertos y los principales formadores de opinión pública del país (demanda). Además se valora la pertinencia de esa normativa desde el punto de vista del desarrollo humano sostenible. La metodología de la oferta y la demanda legislativas fue propuesta por Feoli (2008, 2009, 2010 y 2011) al Programa Estado de la Nación y se utilizó por primera vez en 2008 (para mayor detalle consúltese el Anexo Metodológico).

En la legislatura 2013-2014 se registró una amplia brecha entre la oferta y la demanda legislativas que, sin embargo, fue la menor del período 2010-2014.

Pasó de 78,0% en 2012-2013, a 68,7% en el último año legislativo. Esto significa que 46 asuntos prioritarios para la opinión pública no fueron atendidos por el Congreso durante el año en estudio. Esta brecha se dio en un contexto de menor demanda hacia la Asamblea Legislativa, debido a que la atención de los sectores de opinión pública considerados en este análisis estuvo enfocada en asuntos electorales y los desafíos del nuevo Gobierno. La “agenda potencial” estuvo conformada por 67 iniciativas, cifra muy inferior a los 103 temas del año anterior (cuadro 5.10).

El otro indicador que permite conocer la relevancia de la legislación es la “potencia de la demanda”, entendida como la intensidad con que la opinión pública solicita la aprobación o rechazo de una ley, la cual se contrasta con la respuesta del Congreso al final del año legislativo¹⁰ (Gómez Campos y Murillo

Chinchilla, 2012 y 2013). Aunque la Asamblea Legislativa no está obligada a acatar de modo absoluto lo solicitado por la ciudadanía, este indicador representa los costos políticos en los que podría incurrir si se aleja sistemáticamente de temas que suscitan amplios consensos en la sociedad.

Durante el período 2013-2014, la potencia de la demanda estuvo concentrada –aunque no de modo exclusivo– en siete temas legislativos que a la postre no fueron atendidos por el Congreso. El principal fue la necesidad de una reforma sustantiva en materia tributaria, tarea que infructuosamente trató de acometer la administración Chinchilla y que se convirtió en desafío para el nuevo Gobierno, con especial urgencia dado el creciente déficit fiscal que registra el país.

Otros dos temas que destacaron entre las demandas de la opinión pública, y que tampoco obtuvieron respuesta del Congreso, fueron la reforma al Código Electoral en lo relativo al financiamiento político y la reforma al Reglamento de la Asamblea Legislativa; esta última estuvo presente en la agenda de la opinión pública durante todo el cuatrienio. Este año se sumaron además los llamados a aprobar una ley para garantizar la libertad de prensa, una ley para aumentar la participación privada en la generación de electricidad (conocida como ley de contingencia eléctrica), una reforma en el ámbito procesal laboral y una ley de empleo público. Todos estos proyectos quedaron pendientes al culminar el año legislativo.

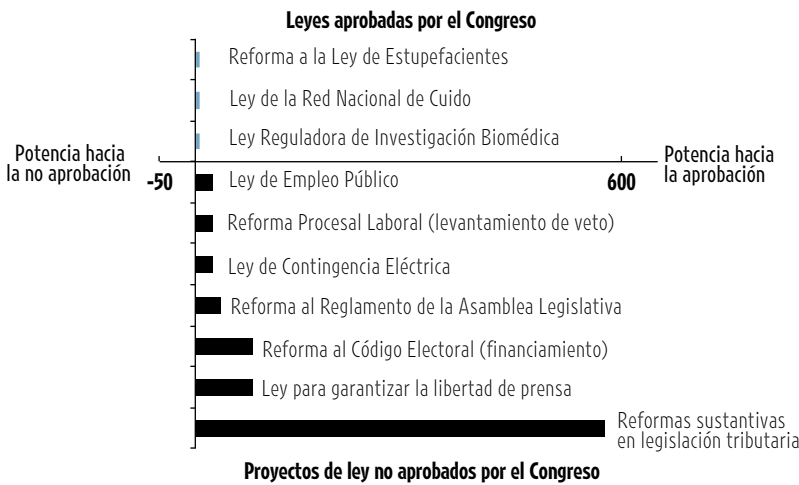
Por el lado positivo, se aprobaron tres leyes con las que la Asamblea Legislativa sí atendió el llamado de la opinión pública, en asuntos en los que, además, la potencia de la demanda fue baja. Se trató de la Ley Reguladora de Investigación Biomédica, la Ley de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil y la reforma a la Ley de Estupefacientes para introducir la proporcionalidad y especificidad de género.

Dos características más resultan relevantes. La primera es que no hubo potencia en la demanda para que se rechazara legislación. Esto fue así porque, como ya se mencionó, en la agenda

de la opinión pública predominaron asuntos que, en el contexto de un año electoral, fueron planteados como desafíos del nuevo Gobierno, no como solicitudes dirigidas al Congreso. La segunda característica fue la menor intensidad de la demanda en comparación con el período anterior, cuando se

midió por primera vez este indicador. Con excepción de la reforma tributaria, los demás temas no tuvieron un alto perfil público. Tampoco hubo un tema polarizador y ampliamente discutido, como lo fueron la Ley de Tránsito en la legislatura 2012-2013 y la Ley de Solidaridad Tributaria en 2011-2012 (gráfico 5.11).

GRAFICO 5.11
Potencia de la demanda legislativa^{a/} según aprobación y no aprobación en el Congreso. 2013-2014



a/ La potencia de la demanda refiere a la intensidad con que la opinión pública pide la aprobación o el rechazo de cada proyecto. Valores negativos en el eje X indican que el criterio predominante entre la ciudadanía es el rechazo. Por ende, valores positivos en el mismo eje indican un apoyo mayoritario a la aprobación de la ley.

Fuente: Gómez Campos y Murillo Chinchilla, 2014, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

CUADRO 5.11

Promesa democrática: legislación aprobada con reconocimiento de derechos y creación de obligaciones estatales, por asignación de recursos. 2010-2014

Año ^{a/}	Concede o amplía derechos, o genera obligaciones ^{b/}	No requiere recursos	Asigna o reasigna recursos	No asigna recursos
	Absoluto	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje
2010-2011	58	27,6	8,6	63,8
2011-2012	50	8,0	24,0	68,0
2012-2013	58	20,7	25,9	53,4
2013-2014	49	16,3	28,6	55,1

a/ La legislación aprobada abarca el año legislativo (entre el 1 de mayo y el 30 de abril del año siguiente).
b/ Considera la legislación que explícitamente amplía derechos reconocidos en leyes anteriores, reconoce nuevos derechos a favor de personas o grupos, o genera nuevas obligaciones del Estado para la tutela de los derechos cubiertos por la norma.

Fuente: Gómez Campos y Murillo Chinchilla, 2014, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

Mitad de la legislación sustantiva carece de recursos para su cumplimiento

Este Informe denomina “promesa democrática sin sustento económico” a la práctica de aprobar legislación que amplía las competencias del Estado, por la vía del reconocimiento de derechos ciudadanos o la asignación de nuevas obligaciones al aparato institucional, sin proveer los recursos necesarios para hacer efectivos esos mandatos. Esto genera presiones sobre la institucionalidad democrática, que no tiene la capacidad para cumplir con lo dispuesto en las nuevas leyes y, por ende, con las expectativas de la ciudadanía. La situación se agrava en el actual escenario de contención del gasto público, como resultado del déficit fiscal. Por ello es deseable que, al ampliarse las competencias del Estado, se identifique claramente la base económica que permitirá la correcta aplicación de la norma.

Todos los años, este capítulo hace una revisión de las leyes promulgadas en el período bajo análisis, a fin de determinar cuántas de ellas caen en la categoría de “promesa democrática”. Para ello se utiliza información del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

Los datos del cuatrienio 2010-2014 muestran que la aprobación de leyes sin sustento económico fue más alta durante los dos primeros años (por encima del 60,0%). Cabe anotar que la mayor parte de esa legislación correspondió a proyectos heredados de administraciones anteriores. Durante los años tercero y cuarto, en los que la iniciativa fue mayoritariamente de legisladores en funciones, la promesa democrática se redujo. Pese a ello la proporción siguió siendo alta: más de la mitad de la legislación aprobada no asigna recursos financieros para su implementación (cuadro 5.11).

Esta situación tiene dos efectos antagónicos. El positivo es que el país está legislando a favor de la ciudadanía, al ampliar derechos y garantizar otros que no existían. El efecto negativo es que, si esto se hace sin el debido sustento económico, el descontento ciudadano frente al incumplimiento puede aumentar.

Entre las piezas de legislación sustantiva aprobadas en el período de estudio destacan dos ejemplos que ayudan a entender el alcance de este fenómeno. Uno de ellos es la “Ley para la prevención y sanción de la violencia en eventos deportivos” (n° 9145), una iniciativa que recibió amplio apoyo, en respuesta a los incidentes de violencia en escenarios deportivos que se han reportado en los últimos años. Esta normativa le impone nuevas obligaciones al Estado, entre ellas la creación del Sistema de Información para la Seguridad en Eventos Deportivos (Sised) y la Comisión Nacional de Seguridad en Eventos Deportivos, ambos adscritos al Ministerio de Seguridad. Para cumplir estos mandatos se debe utilizar el presupuesto ya asignado al Ministerio, pues la Ley no identifica otra vía de financiamiento.

El otro ejemplo es la ya mencionada Ley 9162, que crea el expediente digital único en salud. Esta norma es detallada al asignar obligaciones a la CCSS, pero escueta a la hora de precisar las fuentes que proveerán los fondos para su cumplimiento. La CCSS deberá diseñar una estrategia de implementación del expediente digital único que debe

incluir, entre otros aspectos: i) dotación de *software* y *hardware*, ii) conectividad, iii) almacenamiento de datos, iv) marco regulatorio, v) capital humano, vi) gestión del cambio, vii) capacitación, viii) controles y ix) un plan integrado en el que se definan roles, responsabilidades, actividades, controles, costos y plazos. Sin embargo, antes que señalar con claridad de dónde saldrán los recursos económicos, técnicos y humanos, la Ley incurre en una indefinición manifiesta al indicar que para su ejecución “deberán desarrollarse los mecanismos necesarios para garantizar la sostenibilidad financiera del proyecto”. Además dispone que las instituciones públicas y los poderes del Estado deberán apoyar a la CCSS en la obtención de financiamiento interno o externo para la consecución de los fines buscados.

Poder Ejecutivo, principal responsable de exoneraciones sin mecanismos de control

Las exoneraciones fiscales son una herramienta para propiciar el desarrollo de determinados sectores de la economía o para mejorar la calidad de vida de la población más vulnerable. Su aplicación, sin embargo, implica

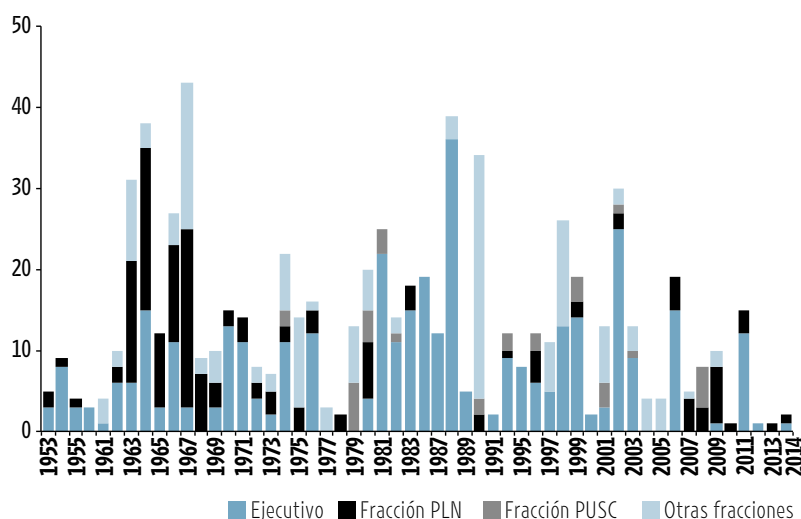
un sacrificio financiero, pues supone una renuncia del Estado al dinero que podría recibir si cobrara los impuestos respectivos. La importancia de este tema se incrementa en el contexto actual de severas limitaciones fiscales.

Existen 1.259 exoneraciones, distribuidas en 414 leyes aprobadas entre septiembre de 1951 y mayo de 2014. De ellas, el 57,5% carece de los requisitos mínimos para su control y seguimiento (como plazos y beneficiarios) que establece el Código de Normas y Procedimientos Tributarios. Este tema se analiza en profundidad en el capítulo 3 del presente Informe.

Como complemento de los datos anteriores, se efectuó una revisión con el fin de conocer qué instancia o sector político fue el proponente o impulsor original de cada una de las exoneraciones que no tienen mecanismos de control. Se determinó que el principal responsable de gestionar beneficios en estas condiciones ha sido el Poder Ejecutivo (50,8%), seguido por la fracción legislativa del PLN (22%) y, muy de lejos, por la fracción legislativa del PUSC (4,8%). El restante 22,4% corresponde a iniciativas de otros partidos (gráfico 5.12). Asimismo, se constató que, incluso en el escenario de contención fiscal de los últimos años, persiste la práctica de crear exoneraciones sin los requisitos mínimos de seguimiento exigidos por ley.

GRÁFICO 5.12

Exoneraciones fiscales sin mecanismos de control, según proponente



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

Experiencia partidaria es la base de los liderazgos políticos

En el marco de un proyecto de investigación que en forma conjunta desarrollan el PEN y el Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED), del TSE, en esta sección del capítulo se presentan los resultados de un análisis sobre la trayectoria de los liderazgos partidarios en el país. Para llevar a cabo el estudio se rastreó lo que se denominó “la cara visible” de los partidos, entendida como la cúpula de personas de mayor rango e importancia a lo interno de la agrupación (presidentes, secretarios generales y candidatos presidenciales), así como en el Congreso (presidentes del Directorio y jefes de fracción) y el Poder Ejecutivo (presidentes

y vicepresidentes de la República) durante el período 1982-2014. Esta es una aproximación al tema de la experiencia acumulada que tienen los partidos, de la cual depende la mayor o menor dificultad que pueden enfrentar sus líderes para realizar sus labores de gestión y representación política (para mayor detalle de la metodología utilizada, consúltese el Anexo Metodológico).

El principal hallazgo es que la trayectoria política de los líderes al llegar a su cargo más alto está sobre todo en la esfera partidaria. De las 162 personas identificadas, el grupo más numeroso acumuló experiencia en las estructuras internas de sus respectivas agrupaciones (34,6%). El análisis por cúpulas reveló que, en el ámbito de los partidos, el grupo más amplio (18 personas) tuvo experiencia previa en ese nivel y en el legislativo, es decir, además de ser líderes partidarios en algún momento también fueron diputados; un segundo grupo (14 casos) está conformado por personas que al ingresar a la cúpula no habían tenido otra participación de alto perfil. En el plano legislativo, la mayoría de quienes ostentaron los máximos cargos (presidente del Directorio o jefe de

fracción) tuvo una trayectoria previa en los órganos internos de una agrupación política (45 casos). Finalmente, en el Poder Ejecutivo 9 de los 23 presidentes y vicepresidentes de la República desde 1982 no desempeñaron puestos de liderazgo en otros ámbitos del gobierno o de sus partidos (cuadro 5.12).

Convivencia ciudadana

La convivencia ciudadana durante el 2013, y en general en años recientes, pasa por un período vibrante. En Costa Rica existen activos sectores sociales y políticos que han buscado diversificar sus espacios de participación mediante la acción colectiva. Esta actividad ha planteado nuevos retos a la institucionalidad nacional, que ha mostrado dificultades para administrar los conflictos y responder a las demandas de la población. Pero, más allá de esas dificultades, lo cierto es que hoy existe mayor escrutinio ciudadano sobre la función pública y una sociedad que demanda más y mejores explicaciones de las instituciones democráticas, lo que abona a la deliberación política y fortalece el control social sobre el Estado.

Que esta mayor actividad social sea

de provecho para la democracia costarricense depende de la capacidad del sistema político y las instituciones para enfrentar las protestas ciudadanas, y en general las acciones colectivas, como un componente esencial de las democracias modernas. La falta de atención a esas manifestaciones, o los intentos por desafiarla y desacreditarla sistemáticamente significaría que, en la práctica, no se entiende la importancia de los movimientos sociales como complemento de la acción política tradicional, que suman en vez de restar, en el balance general de la vida en democracia.

Las acciones colectivas son, como resumen en pocas palabras Tarrow y Tilly (2009), “una lucha política colectiva”. Suceden dentro de la política, no fuera de ella. Son movimientos que, por lo general, no tienen el objetivo de sustituir el régimen democrático. Se trata más bien de manifestaciones ciudadanas por la falta de atención a demandas específicas por parte del Estado. Ciertamente un episodio de alta conflictividad que se mantiene en el tiempo sin soluciones satisfactorias puede generar inestabilidad, sobre todo porque esconde un fuerte malestar con la respuesta –nula o insuficiente– de la institucionalidad democrática. Sin embargo, tal desenlace sería una consecuencia no buscada, y quizá tampoco deseada, pues las protestas ciudadanas no tienen como fin desestabilizar gobiernos ni atentar contra la democracia representativa, sino enriquecerla y complementarla.

Como indica Goldstone (2004), ambos, la democracia y los movimientos sociales, parten de un mismo principio: que la gente debe ser consultada. Tanto las protestas como los procesos electorales buscan incidir en las decisiones de las instituciones representativas, haciendo manifiesto al público y a esos mismos órganos el apoyo popular detrás de ciertos objetivos específicos. Las movilizaciones sociales y la actividad política convencional son métodos distintos para influenciar el curso de los asuntos de interés público, a menudo trazado por los mismos actores, las mismas audiencias y buscando los mismos objetivos.

CUADRO 5.12

Trayectoria política de los liderazgos partidarios, por cúpula^{a/}. 1982-2014

Tipo de experiencia	Cúpula			
	Total	Partidaria ^{b/}	Legislativa ^{c/}	Ejecutiva ^{d/}
Partidario y ejecutivo	14	2	11	1
Partidario y legislativo	37	18	15	4
Partidario y local	5	1	4	0
Partidario, legislativo y ejecutivo	16	7	6	3
Partidario, local y legislativo	4	2	2	0
Partidario, local, legislativo y ejecutivo	0	0	0	0
Solo ejecutivo	6	3	0	3
Solo partidario	57	9	45	3
Ninguno	23	14	0	9
Total	162	56	83	23

a/ La cúpula (partidaria, legislativa y ejecutiva) está conformada por líderes que cumplen alguno de los criterios consignados en el cuadro 7.2 del Anexo Metodológico.

b/ Incluye presidentes y secretarios generales del partido y candidatos a la Presidencia de la República.

c/ Incluye presidentes del Congreso y jefes de fracción.

d/ Incluye presidentes y vicepresidentes de la República.

Fuente: Alfaro Redondo y Gómez Campos, 2014, con base en Muñoz, 2014.

Conflictividad de 2013 por encima del promedio histórico

El 2013 fue un año de alta conflictividad, con 480 manifestaciones sociales de diversa índole, según la base de datos de acciones colectivas del Programa Estado de la Nación (PEN; para mayor detalle de la metodología utilizada, consúltese el Anexo Metodológico). Este resultado lo ubica por encima del promedio anual de 418 movilizaciones del período 1994-2012. Además, el 2013 es, comparativamente, el de mayor protesta para un año electoral, como se verá más adelante.

En general, las protestas de 2013 tuvieron muy diversos actores, demandas y repertorios, estos últimos entendidos como las modalidades de acción desplegadas por los manifestantes. La mayor cantidad de movilizaciones (39,4%) fue protagonizada por trabajadores organizados, lo que es consistente con la tendencia observada en la serie histórica (1994-2014). Los otros actores frecuentes fueron los grupos de vecinos (19,0%) y, en mucho menor grado, los empresarios (4,6%).

En lo que concierne a las demandas planteadas, destaca en primer lugar la defensa del trabajo y las condiciones laborales, con un 18,5% de las acciones colectivas registradas durante el año. Esto incluye disputas relacionadas con salarios, despidos, pensiones, derechos laborales y sindicalización, entre otros asuntos. El segundo tema en importancia fue la oposición o apoyo a leyes, actos administrativos, recursos judiciales o decretos, con un 15,2%. En tercer lugar figuran la calidad y el costo de los servicios y la infraestructura, con un 13,3%.

El 2013 trajo una novedad en el repertorio de la protesta social (cuadro 5.13). De acuerdo con los datos históricos (1994-2012), los métodos de movilización social más comunes en el país han sido, en orden de importancia, la declaración pública (31,2%) y el bloqueo (12,9%). No obstante, en el año bajo análisis esta relación se invirtió. El bloqueo, que constituye una expresión de descontento más agresiva, fue el mecanismo predilecto por la ciudadanía para hacer sentir su malestar. Así ocurrió en el 25,8% del total de acciones del

CUADRO 5.13

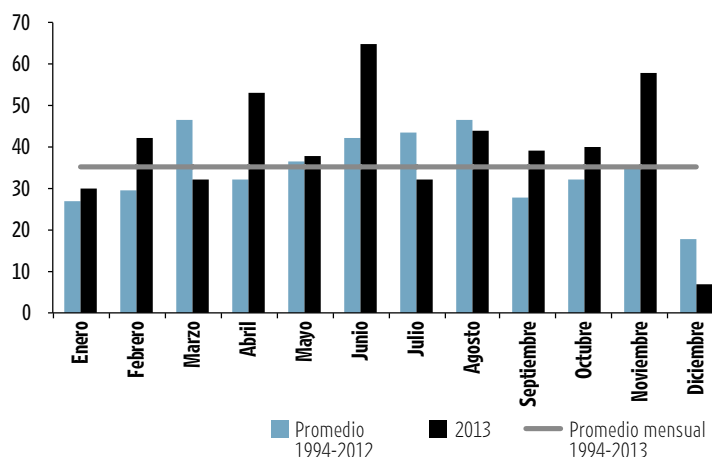
Repertorios de protesta social en Costa Rica. 1994-2013

Repertorio	1994-2012		2013	
	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Declaración pública	2.478	31,2	113	23,5
Bloqueo	1.020	12,9	126	26,3
Mitin o concentración	949	12,0	74	15,4
Reunión con autoridades	881	11,1	16	3,3
Marcha	572	7,2	90	18,8
Denuncia ante entidades estatales y/o internacionales	538	6,8	2	0,4
Otros	1.496	18,9	59	12,3
Total	7.934	100,0	480	100,0

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

GRAFICO 5.13

Acciones colectivas registradas por mes (promedio mensual)



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

2013, mientras la declaración pública fue utilizada en el 26,3% de los casos (Guillén, 2014c). Este es un cambio significativo, que puede ser señal de una transición a una tendencia de protesta más beligerante.

Los actores que más se manifestaron a través del bloqueo fueron los trabajadores informales, quienes lo aplicaron en el 81,0% de sus protestas, seguidos por el grupo de vecinos con un 39,6%. En cambio, cuando el actor forma parte de la institucionalidad pública, el uso de ese mecanismo se reduce y se opta fundamentalmente por la declaración pública y la marcha. Estas dos

modalidades son también las preferidas por los empresarios.

Otro rasgo sobresaliente del 2013 tiene que ver con el comportamiento estacional de las acciones colectivas. En comparación con el patrón prevaleciente en el período 1994-2012, los meses de febrero, abril y noviembre, que típicamente son de baja conflictividad, en el 2013 fueron muy convulsos, con cifras de protesta por encima del promedio para esos meses en toda la serie histórica (gráfico 5.13). Esa situación se aproxima a la observada en 2011 y 2012, años que forman parte del actual episodio de alta conflictividad, como se comentará más adelante.

En el mes de junio, el más conflictivo del año, se registraron 65 acciones colectivas, de las cuales 29 ocurrieron el día 26. Para esa fecha se convocó una gran huelga nacional en la que participó un amplio número de sectores con una gran variedad de demandas. Entre ellas estaban la aprobación de la llamada reforma procesal laboral, la eliminación del modelo de concesión de obra pública, el repudio a la impunidad en el asesinato del ecologista Jairo Mora y la oposición a la supuesta privatización de los Ebais, la instalación de una planta de tratamiento de aguas en la ciudadela La Carpio y el proyecto de construcción de una refinería a cargo del Gobierno de China. Además, se manifestó el descontento ciudadano frente a la corrupción, la crisis del sistema de seguridad social y el préstamo con el Banco Mundial para financiar la educación superior, entre otros asuntos (Guillén, 2014c).

Disputas más frecuentes: transporte de personas, servicios médicos y concesiones

Las disputas más frecuentes del 2013 giraron en torno a tres temas: el conflicto entre porteadores y taxistas, el fin del contrato de la UCR como administradora de 45 Ebais y la concesión de la construcción de la carretera San José-San Ramón.

En el conflicto tripartito entre gobierno, taxistas y transportistas informales o porteadores, la piedra angular del diferendo fueron los derechos sobre el servicio de transporte de personas. Mientras los taxistas defendían la exclusividad, los porteadores reclamaban el derecho al transporte privado bajo la figura del porteo. Entre enero y octubre de 2013 esta pugna dejó un rastro de movilizaciones, enfrentamientos y amenazas, que tuvo su momento más álgido en el mes de abril.

En el caso de la UCR, el problema inició con la no renovación del convenio con la CCSS, mediante el cual la Universidad operaba 45 equipos básicos de atención integral en salud (Ebais) en los cantones de Montes de Oca, Curridabat y La Unión. Esa decisión suscitó la abierta oposición de los

usuarios de los servicios, el Sindicato de Empleados de la UCR (Sindeu) y los funcionarios de los Ebais, y motivó que estos últimos, ante la posibilidad de ser cesados en sus labores, se declararan en huelga. El enfrentamiento llegó a su punto máximo en noviembre, con una vigilia en las afueras de la Rectoría de la UCR. Al movimiento se sumaron los técnicos en Farmacia, la Undeca, la ANDE, la APSE y el Bloque Unitario Sindical y Social Costarricense.

La huelga fue declarada ilegal por el Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito Judicial de San José, lo cual abrió la posibilidad de despidos. El 29 de noviembre, después de dieciocho días de paro y manifestaciones, se llegó a un acuerdo que subsanó parcialmente las demandas. El Sindeu, respaldado por la Asamblea de Trabajadores, aceptó el regreso a las labores, a cambio de un plan de contingencia para la reubicación de los funcionarios en otras instituciones.

El tercer gran conflicto del 2013 se dio a raíz del proyecto de construcción de la carretera San José-San Ramón. En marzo, el Gobierno anunció que la obra se realizaría bajo la figura de concesión, con un contrato a treinta años plazo. La construcción, que empezaría en septiembre, se prolongaría por treinta meses y tendría un costo de 524 millones de dólares. Sin embargo, vecinos de ocho cantones aledaños a la futura autopista conformaron el denominado Foro de Occidente para oponerse a la iniciativa, tanto por su costo, como por las especificaciones técnicas y los elevados montos de peaje proyectados.

Los miembros del Foro de Occidente se manifestaron en las actividades del 11 de Abril en Alajuela, y hubo un enfrentamiento con la policía. La tensión de ese día aumentó el perfil del conflicto ante la opinión pública. Diputados y sindicalistas pidieron la destitución del ministro de Obras Públicas y Transportes y a lo interno del partido oficialista (PLN) hubo discrepancias en torno a la concesión.

El conflicto transcurrió por distintas sendas. A nivel local hubo un intento de mediación promovido por alcaldes

de cantones adyacentes a la carretera, pero no fue aceptado por los grupos opositores. A nivel del Ejecutivo, la Presidenta creó una comisión para analizar las condiciones y el costo del contrato, y en el nivel judicial, la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción inició una investigación por supuestas irregularidades en el contrato. Finalmente, el 22 de abril el Gobierno anunció la anulación del contrato de concesión. A este punto los sectores opuestos al proyecto reenfocaron su atención en el costo de la indemnización que habría que pagar a la empresa concesionaria, por un monto cercano a 35 millones de dólares.

El descontento de múltiples sectores con el Gobierno hizo que se conformara un frente común, con una agenda de demandas ampliada que, aunque lo incluía, trascendía el tema de la concesión. Las convocatorias a marchas, bloqueos y concentraciones tuvieron su mayor expresión el 26 de junio, cuando ocurrieron 29 de las 65 acciones colectivas registradas ese mes.

Vale anotar que los logros y la visibilidad del Foro de Occidente motivaron el uso de esa forma de organización regional en otros lugares. Así surgieron el Foro de Oriente y el Foro Caribe Sur. Asimismo, en el segundo semestre de 2013 se realizaron protestas en Monteverde, San Carlos y Los Santos, por viejas luchas relacionadas con carreteras vecinales.

En general, los tres casos analizados comparten la fuerte presencia de grupos descontentos en las calles, el alto perfil de los conflictos ante la opinión pública y la oposición activa de diversos segmentos de la población a las decisiones de las autoridades (Guillén, 2014c).

Patrones de la conflictividad social durante los últimos veinte años

El análisis de dos décadas de acciones colectivas en Costa Rica permite ubicar la conflictividad del 2013 en un contexto social y político más amplio. Desde esta perspectiva sobresalen dos hallazgos. El primero es que, si bien se redujo la cantidad de manifestaciones con respecto a los dos años previos, el 2013 fue el año electoral con el mayor

número de movilizaciones desde que existen registros. El segundo hallazgo es la tendencia al aumento en la protesta ciudadana en cada administración de gobierno y, en particular, el uso creciente de la acción en las calles para presentar demandas ante la institucionalidad democrática.

Cabe señalar que, hasta el momento, no se ha identificado una relación fuerte entre indicadores macroeconómicos y las acciones colectivas registradas en el período 1994-2014. En ediciones anteriores se exploró esa dimensión, pero no se encontraron asociaciones claras entre los ciclos de crecimiento económico o la inflación y la movilización social.

Aumenta la protesta ciudadana en año electoral

Cuando en el análisis de las acciones colectivas se toma como referencia los cuatrienios de cada gobierno, es posible observar un comportamiento estacional. Típicamente, a inicios de cada administración la conflictividad es baja, aumenta en los años segundo y tercero, y vuelve a bajar en el último año. En otras palabras, los principales “picos” de protesta suelen ocurrir a la mitad de los períodos gubernamentales y luego, conforme empiezan a soplar los vientos electorales, la agitación social suele reducirse de modo significativo. Sin embargo, ese no fue el caso en el 2013.

El gráfico 5.14 ilustra la cantidad anual de acciones colectivas reportadas desde 1994, distinguiendo cada uno de los años electorales. Allí se aprecia que, desde la década de los noventa, el comportamiento descrito en el párrafo anterior viene mostrando una variación, pues en los años electorales la conflictividad ha tendido a aumentar en forma sostenida, aunque manteniéndose siempre por debajo del promedio de todo el período (representado en el gráfico con una línea gris). Esto cambió por primera vez en el 2013, cuando se registró el nivel más alto de protesta ciudadana en un año electoral y el único por encima del promedio.

Aumenta la protesta en las calles

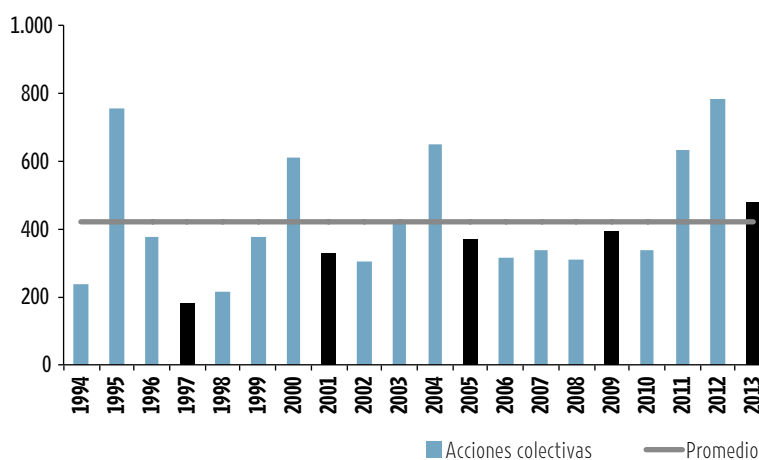
De acuerdo con Tarrow y Tilly (2007), los repertorios de acción colectiva son definidos por las identidades, vínculos y formas de organización social cotidiana. De ahí emergen tanto las demandas colectivas como los medios empleados para hacer que estas sean escuchadas. Al movilizarse, o ver a otros grupos hacerlo, las personas aprenden cuáles interacciones generan mejores resultados políticos. En un momento dado, esas manifestaciones promueven el agrupamiento de reclamos en un número limitado de actuaciones reconocibles, es decir, repertorios específicos.

Cabe señalar que los repertorios, o formas de expresión social, varían entre las distintas sociedades y a lo largo del tiempo.

La efectividad política de ciertos repertorios motiva que los grupos sociales y la ciudadanía en general tiendan a utilizarlos con mayor frecuencia. Eso es lo que parece ocurrir con el uso de la protesta callejera como forma de acción colectiva. El repertorio de la protesta en las calles tiene tres modalidades registradas en la base de datos de acciones colectivas del PEN: el mitin o concentración, la marcha y el bloqueo.

GRAFICO 5.14

Acciones colectivas registradas por año^{a/}



a/ Las barras en color negro representan los años electorales.

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

CUADRO 5.14

Total de acciones colectivas y protestas en las calles, por administración. 1994-2014

Administración ^{a/}	Total de acciones colectivas	Protestas en las calles	Porcentaje de acciones colectivas en las calles
Figueres Olsen (1994-1998)	1.531	421	27,5
Rodríguez Echeverría (1998-2002)	1.549	677	43,7
Pacheco de la Espriella (2002-2006)	1.763	478	27,1
Arias Sánchez (2006-2010)	1.353	443	32,7
Chinchilla Miranda (2010-2014)	2.367	888	37,5
Promedio	1.713	622	36,3

a/ Se consideran las acciones colectivas registradas entre el mes de mayo del primer año de gobierno y el mes de abril del último año de la administración.

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

El cuadro 5.14 muestra el incremento en la cantidad de protestas en las calles y revela que fue en la administración Chinchilla Miranda en la que más se utilizaron esas modalidades en términos absolutos, un total de 888 acciones colectivas. El gobierno que más se le acerca es el de Rodríguez Echeverría (677 protestas). Durante las demás administraciones este tipo de movilización no superó las 500. En promedio, una tercera parte de las acciones colectivas que registra la base de datos fueron protestas callejeras, las cuales tuvieron un leve incremento en el período 2010-2014.

En términos relativos, sin embargo, la administración Rodríguez Echeverría es la que ha registrado más protestas en las calles (43,7%), en su gran mayoría relacionadas con el conflicto en torno al “Combo del ICE” en el año 2000 y protagonizadas por estudiantes universitarios y diversos gremios del sector público. El gobierno de la presidenta Chinchilla no enfrentó un episodio tan intenso, y corto, de movilización social,

pero a lo largo de los cuatro años acumuló muchas más protestas.

Características de los episodios de alta conflictividad

El examen del comportamiento mensual de las acciones colectivas en el período 1994-2014 permite visualizar cinco “picos” o momentos que destacan por la gran cantidad de movilizaciones sociales. A estos “picos” se les denomina episodios de alta conflictividad. En esta sección se analizan detalladamente cuatro de esos episodios, con el propósito de identificar características comunes. Se trata de las protestas por el régimen de pensiones del Magisterio Nacional en 1995, las manifestaciones por el “Combo del ICE” en el 2000, los bloqueos por la asignación de la revisión técnica vehicular a una empresa privada en 2004, y la intensa conflictividad que, por diversos motivos, se registró entre junio de 2011 y diciembre de 2012. Estos comprenden dieciséis de los 244 meses (6,6%) de la serie histórica (gráfico 5.15).

1995: espiral conflictiva por reforma al régimen de pensiones del Magisterio

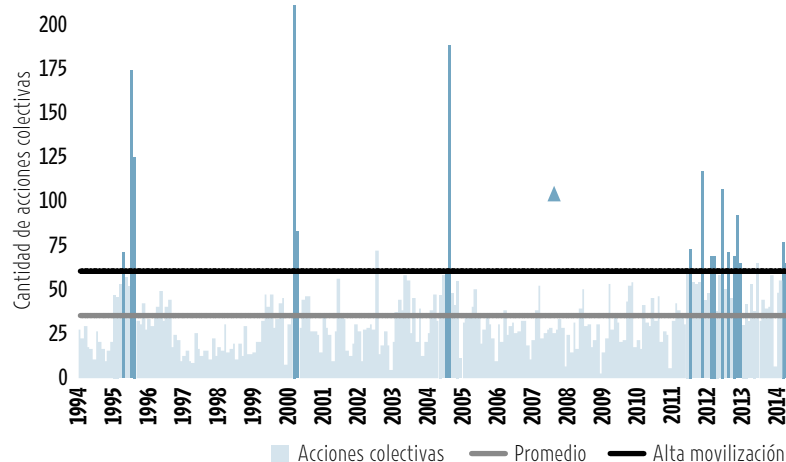
Aunque el primer episodio de conflictividad del período inició en 1993, tuvo su punto de mayor tensión en 1995, en particular en abril, julio y agosto, con 71, 174 y 125 acciones colectivas, respectivamente. Sus principales actores fueron los sindicatos de educadores, que se oponían a una reforma al régimen de pensiones de ese gremio (Alpizar, 2014). El detonante del conflicto, que se conoció como la huelga del Magisterio Nacional, fue el denominado Pacto Figueres-Calderón que, con el objetivo de solucionar problemas de gobernabilidad, tramitó mediante el procedimiento de “vía rápida” una serie de medidas relacionadas con el funcionamiento del Estado. En ese contexto, en menos de dos semanas la Asamblea Legislativa discutió y aprobó la Ley 7531, que entró en vigencia el 13 de julio de 1995 y que cambió las condiciones y requisitos para que los docentes optaran por sus pensiones.

La disputa se convirtió en episodio de alta conflictividad cuando otras agrupaciones se unieron a ella: la ANEP, la Conferencia de Trabajadores Rerum Novarum, la Conferencia de Trabajadores de Costa Rica, la Central del Movimiento de los Trabajadores y varios comités cívicos, entre otros. Esta alianza dio origen al Comité Cívico Nacional, que se constituyó en un frente de lucha más amplio y con nuevas demandas, como mejores condiciones de vida para el campesinado, justicia salarial, evitar el despido de trabajadores públicos y, por supuesto, la derogatoria de la Ley de Pensiones del Magisterio (Menjívar, 1999).

A ello hay que sumar el efecto contagioso sobre otros grupos que, aunque no estaban directamente relacionados con el conflicto, expresaban malestar con el Gobierno y las condiciones sociales del momento. En Limón, por ejemplo, se dieron protestas en la Municipalidad y el hospital Tony Facio, en solidaridad con la huelga de los educadores y para reivindicar demandas propias. También hubo manifestaciones en el hospital San Juan de Dios, por el mal estado de los quirófanos, una amenaza

GRAFICO 5.15

Acciones colectivas registradas por mes.
Enero de 1994 a abril de 2014
(promedio mensual)



▲ En 2007 la base de datos no registró el “pico” de acciones colectivas en torno al referéndum sobre el TLC con Estados Unidos, porque en ese contexto la movilización se canalizó bajo el formato de una campaña electoral, entre las posiciones a favor y en contra del tratado, y no como protesta ciudadana. Sin embargo, este fue otro momento de alta movilización social.

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

de huelga de los empresarios gasolineros y una movilización de agricultores en Cartago, entre otras.

Para los sectores sociales involucrados en este episodio, el rumbo y las medidas del gobierno Figueres Olsen amenazaban las condiciones sociales, laborales y económicas de la mayoría de la población, por lo que era necesaria la defensa de intereses generales mediante la protesta (Alpizar, 2014).

El “Combo del ICE” en 2000: el pico de mayor conflictividad del período

El año 2000 marcó un hito histórico en la movilización social y la vida política de Costa Rica. Entre marzo y abril ocurrió un episodio de aguda conflictividad que tuvo su máxima expresión en marzo, de tal forma que este último se convirtió en el mes con más protestas en los veinte años de registro, con 211 acciones colectivas.

Una vez más el detonante fue la aprobación de una ley. En este caso se trató del proyecto de “Ley para el mejoramiento de los servicios públicos de electricidad y telecomunicaciones y la participación del Estado” (expediente 13867), conocido como el “Combo del ICE”, el cual buscaba reformar la estructura del ICE y romper el monopolio público sobre el mercado de telecomunicaciones. Las sospechas de que ese proceso conduciría a la privatización y el desmantelamiento del Instituto generaron la movilización de funcionarios públicos, grupos de vecinos y estudiantes universitarios y de secundaria, principalmente. Estos actores hicieron uso de un repertorio que incluyó la huelga de hambre y, sobre todo, manifestaciones callejeras. En los dos meses de este episodio se contabilizaron 294 acciones colectivas, de las cuales el 74,8% se realizó en las calles (189 bloqueos, 21 mítines y 10 marchas). Solo en marzo hubo 160 acciones de este tipo, el número más alto de protestas en las calles de toda la serie histórica.

Durante ese mes de marzo, además de las protestas contra el “Combo del ICE”, un movimiento de agricultores bloqueó la carretera entre San José

y Cartago. Sus principales demandas fueron la revisión de los créditos y la defensa de la producción nacional ante las importaciones de papa y cebolla (Alpizar, 2014).

El 17 de marzo ambos movimientos generaron una jornada de protestas en todo el país. En los días siguientes hubo negociaciones entre el Gobierno y los agricultores y se logró el cese de las acciones en ese frente. Sin embargo, el 20 de marzo se dio un punto de inflexión, al aprobarse en primer debate el proyecto de ley del “Combo”. Esto se hizo mediante un trámite expedito que incluyó la discusión y aprobación en bloque de gran cantidad de mociones, el rechazo de otras y el trabajo en días no hábiles; estos y otros aspectos fueron declarados inconstitucionales días después. Este hecho aumentó la conflictividad y motivó que el Frente Interno de Trabajadores del ICE, la ANEP, el sindicato del AyA, el Sindicato de Trabajadores Petroleros, Químicos y Afines (Sitrapequia), la Feucr, la Feuna, la Federación de Trabajadores de Limón (Fetral), Undeca y los sindicatos del Magisterio Nacional se sumaran a la protesta.

El 23 de marzo se produjo un enfrentamiento entre la policía y estudiantes universitarios que terminó con varios heridos y más de cincuenta personas arrestadas. Ese día las protestas paralizaron los muelles y puertos del país, así como los hospitales públicos (Alpizar, 2014).

El 4 de abril las partes acordaron retirar el proyecto de la corriente legislativa mientras una Comisión Especial Mixta lo estudiaba, con lo cual la protesta se desmovilizó. Sin embargo, al día siguiente en los servicios de la CCSS se inició una huelga por problemas salariales que se extendió hasta el día 15, cuando se llegó a un nuevo acuerdo. Finalmente, el 18 de abril la Sala Constitucional emitió la resolución 00-03220, en la que declaraba inconstitucional el trámite seguido para la aprobación del proyecto en primer debate. Con esto, el movimiento de oposición obtuvo una victoria también en el campo legal (Alpizar, 2014).

La masiva movilización social en este

episodio tuvo como motivo central la oposición a una ley que reformaba el ICE, una institución que por su función social tiene un valor simbólico para los costarricenses. Creció hasta convertirse en una protesta ciudadana de amplio espectro, con numerosos sectores y temas involucrados, que reclamaba espacios de participación y que puso en entredicho la legitimidad de las actuaciones de la Asamblea Legislativa y la administración Rodríguez Echeverría (1998-2002).

Los sectores directamente afectados, como los sindicatos del ICE, lograron convertir un tema particular en una lucha cívica nacional que apeló al sentir ciudadano, se apoyó en el descontento social y la deslegitimación de los partidos tradicionales (PLN y PUSC) y a través de la presión en las calles creó nuevos canales democráticos de interlocución (Alvarenga, 2005; Menjívar, 2012; Alpizar, 2014). Y aunque los partidos de izquierda no capitalizaron en términos electorales esta coyuntura, para los comicios de 2002 surgió una nueva agrupación, el PAC, que canalizó el malestar de la población ante al rumbo impuesto por el bipartidismo.

Alianza de actores supera dispersión de demandas en 2004

Julio de 2004 fue un mes de alta conflictividad, con 61 acciones colectivas. En agosto la agitación se incrementó significativamente, hasta llegar al “pico” de 188 manifestaciones, de las cuales 122 se dieron en las calles. Los principales actores fueron los trabajadores sindicalizados, seguidos por empresarios, estudiantes universitarios, grupos de vecinos y estudiantes de secundaria.

Al inicio de este episodio hubo una intensa movilización de carácter local y regional. Por ejemplo, un grupo de campesinos de Bambuzal de Sarapiquí tomó la Catedral Metropolitana para solicitar acceso a tierras que reclamaba como propias, pero la desalojó días después sin recibir respuesta a sus demandas (Alpizar, 2014). Al mismo tiempo, un conflicto por temas salariales llevó a los controladores aéreos a declararse en huelga, situación que obligó al

Gobierno a traer personal del extranjero para operar las torres de control en los aeropuertos del país.

En agosto las movilizaciones empezaron a tener un claro alcance nacional, a raíz de las protestas generalizadas contra la revisión técnica vehicular (RTV), cuya operación fue encomendada en forma exclusiva a una empresa privada. En este conflicto, los transportistas manifestaban su descontento con la aplicación del cobro por la reinspección de los vehículos, en tanto que un grupo de empresarios de talleres mecánicos, que quería entrar en el negocio, se oponía al monopolio establecido (Alpízar, 2014). El movimiento se fortaleció con el apoyo del Movimiento Cívico Nacional, conformado por representantes de la ANEP, el Frente Interno de Trabajadores del ICE, la Undeca, el Sindicato Independiente de Trabajadores Estatales Costarricenses, la Asociación Sindical de Empleados Industriales de las Comunicaciones y la Energía, la Feuna y la APSE, quienes además plantearon un conjunto más amplio de demandas, como disminuir el costo de bienes y servicios básicos, establecer una nueva canasta básica, decretar un aumento salarial mayor al 4% para el sector público y evitar que el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos (TLC) ingresara a la corriente legislativa (Hernández, 2013).

Los transportistas realizaron nume-

rosos bloqueos, que paralizaron el país y ejercieron una fuerte presión sobre el Gobierno. El 25 de agosto la policía detuvo a 85 personas y decomisó varios camiones, pero las manifestaciones se repitieron en los días siguientes. Finalmente, el día 31 el Gobierno y el Comité Cívico acordaron un aumento de 0,5% en los salarios del sector público y cambios en el contrato de la RTV. Además se tomó nota de la oposición al TLC. Concluyó así más de una semana de protestas, con 99 bloqueos registrados (Alpízar, 2014).

Si bien el centro de este episodio fue la disputa en torno a la RTV, la unión de otros grupos para crear un frente más amplio permitió a los transportistas legitimar sus demandas con el apoyo de actores más experimentados en este tipo de procesos. En ese escenario, el Gobierno se vio obligado a negociar. Sin embargo, la principal victoria del movimiento no fue la rescisión del contrato de la RTV, como pedían los transportistas, sino el aumento salarial para los empleados públicos.

En la serie de tiempo de acciones colectivas, este episodio es un primer ejemplo de una nueva forma de movilización social en el país, caracterizada por la fragmentación de las demandas, por un lado, y la unión organizada de actores muy distintos y no necesariamente cohesionados entre sí, por el otro, condición suficiente para aumen-

tar el caudal de la protesta, paralizar el país y obligar al Gobierno a negociar. Esa fragmentación supone una dificultad para las autoridades, pues deben enfrentar demandas y asumir compromisos de distinto alcance en un mismo “paquete” (Alpízar, 2014).

Conflictividad a partir de 2011: alta y persistente, pero fragmentada

El más reciente episodio de conflictividad se extendió de junio de 2011 a diciembre de 2012. Es el período más conflictivo de toda la serie de veinte años, y también el más prolongado, pues abarcó diecinueve meses en total. En ese lapso ocurrieron numerosas acciones colectivas, aunque poco relacionadas entre sí y dispersas a lo largo de más de un año y medio. Este episodio tuvo tres meses de mayor protesta: noviembre de 2011, junio y noviembre de 2012.

En el primer “pico”, en noviembre de 2011, no hubo un único tema que motivara los altos niveles de movilización. Todo lo contrario, fue un período en el que múltiples actores plantearon una gran diversidad de demandas al Gobierno y a la institucionalidad del Estado (cuadro 5.15).

Sin embargo, el conflicto más importante de este mes fue la huelga de los anestesiólogos de la CCSS, que duró cerca de dos semanas y a la cual terminó sumándose todo el gremio médico. Esta disputa tuvo serias repercusiones en el funcionamiento del sistema de salud, sobre todo por la pérdida de citas y cirugías. Finalizó cuando las autoridades aceptaron varias de sus demandas (Alpízar, 2014).

Entre noviembre de 2011 y junio de 2012, cuando ocurrió el segundo “pico” de este episodio, la conflictividad estuvo por encima del promedio histórico, con oscilaciones y sin un patrón consistente. En junio de 2012 se incrementaron las protestas, de nuevo sin un motivo principal aparente ni una relación clara entre ellas (cuadro 5.16).

El tercer “pico” de este episodio de conflictividad, en noviembre de 2012, también estuvo caracterizado por la diversidad de temas y actores.

CUADRO 5.15

Principales actores y demandas de las acciones colectivas ocurridas en noviembre de 2011

Actor	Demanda
Productores de arroz	Oposición a las importaciones de arroz
Empresarios gasolineros	Mayor margen de ganancia
Ambientalistas y grupos de vecinos	Oposición al proyecto minero en Crucitas de San Carlos
APSE	Mejora en condiciones laborales
Taxistas	Mayor control de los porteadores
Motociclistas	Oposición al aumento en el costo del derecho de circulación (marchamo)
Diversos sectores	Oposición al “Plan Fiscal”
Trabajadores bananeros del Caribe	Mejora en condiciones laborales
Trabajadores del CNP	Oposición al proceso de reestructuración del CNP
Trabajadores de la Imprenta Nacional	Mejora en condiciones laborales

Fuente: Elaboración propia con base en Alpízar, 2014.

CUADRO 5.16

Principales actores y demandas de las acciones colectivas ocurridas entre noviembre de 2011 y junio de 2012

Actor	Demanda
Sindicato de Japdeva	Oposición a concesión otorgada a la empresa APM Terminals
Porteadores	Permisos para el transporte de personas
Taxistas y autobuseros	Mayor control sobre los porteadores
Sindicatos de la CCSS	Denuncias por atraso en el otorgamiento de citas
Sindicato del INS	Mejora en condiciones laborales
Grupo de vecinos	Oposición a las altas tarifas del AyA
Productores de arroz	Oposición a las importaciones de arroz
Varias organizaciones	Marcha contra la corrupción en el Gobierno y el supuesto saqueo de varias instituciones públicas
Ganaderos	Protesta por plaga de moscas causada por el cultivo de la piña
Sector agrícola	Oposición al impuesto sobre bienes inmuebles
Trabajadores del ICE	Oposición al proyecto de Ley de Contingencia Eléctrica
Movimiento LGBT ^{a/}	Defensa de los derechos humanos de esta comunidad

a/ Movimiento por la diversidad sexual: lésbico-gay, bisexual y transexual.

Fuente: Elaboración propia con base en Alpízar, 2014.

CUADRO 5.17

Principales actores y demandas de las acciones colectivas ocurridas en noviembre de 2012

Actor	Demanda
Contratistas del ICE y dirigentes comunales	Oposición por incumplimiento de acuerdos con la comunidad y contratistas del proyecto hidroeléctrico Reventazón del ICE
Grupos de vecinos	Oposición a líneas de alta tensión del ICE
Diversos sectores	Oposición al proyecto sobre acceso a la información conocido como "Ley Mordaza"
Trabajadores del ICE	Oposición a la asignación de frecuencias radioeléctricas
Saloneros	Mejora en condiciones laborales
Productores de arroz	Oposición a las importaciones de arroz
Porteadores	Permisos para el transporte de personas
Funcionarios del Poder Judicial	Protesta por no reelección de un Magistrado de la Sala Constitucional
Motociclistas	Oposición al aumento en el costo del derecho de circulación (marchamo)
Diversos sectores	Defensa de la CCSS

Fuente: Elaboración propia con base en Alpízar, 2014.

Destacan la marcha de los funcionarios del Poder Judicial, ante la negativa de la Asamblea Legislativa a reelegir a un Magistrado de la Sala Constitucional. En este mes destacó el conflicto de los motociclistas como uno de los más intensos, pues durante varios días se dieron numerosos bloqueos y actos violentos; este grupo protestó de nuevo contra el INS por el costo del derecho

de circulación (marchamo) y manifestó que sentía un desencanto total con el Gobierno (cuadro 5.17). Posteriormente, una ex Defensora de los Habitantes, presente en una marcha contra la criminalización de la protesta, resumió el sentir del momento al decir que la ciudadanía se sentía "harta de no tener rumbo" (Alpízar, 2014).

Análisis comparado de los "picos" de conflictividad entre 1994 y 2014

Dos décadas de estudio de la protesta ciudadana muestran, como primer gran hallazgo, que los medios y motivos de los principales "picos" de conflictividad social han cambiado sustancialmente con los años, lo cual es de esperar dada la variación de las demandas de la población. Sin embargo, se observan algunas características comunes entre los episodios de 1995, 2000 y 2004 (no ocurre lo mismo con lo sucedido entre 2011 y 2012; cuadro 5.18).

La primera característica está relacionada con el proceso que generó un episodio de conflictividad. En los tres casos, un grupo se movilizó por un tema específico que luego fue legitimado por otros sectores y dio lugar a algún tipo de alianza. Se constituyó así un frente común y más amplio de actores y demandas para el Gobierno, siguiendo una dinámica de "bola de nieve".

El segundo rasgo común es que las alianzas antes mencionadas implicaron la participación, en mayor o menor grado, de al menos cuatro actores centrales: los sindicatos de empleados públicos (entre los que destaca la ANEP), el Magisterio Nacional, las universidades públicas y sectores de campesinos y agricultores.

La tercera y última característica es que el tema principal del conflicto era un asunto de alto impacto social, que afectaba a un amplio segmento de la ciudadanía y que casi siempre era acompañado de fuertes críticas por supuestos intentos de dismantelar el Estado o su rol en áreas específicas. Así ocurrió en 1995 con la huelga del Magisterio Nacional. Como se comentó anteriormente, a ese gremio se unieron, en el denominado Comité Cívico Nacional, sindicatos de empleados públicos, universidades y campesinado, todos con nuevas demandas, pero con un factor común: la oposición a los cambios en el régimen de pensiones de los educadores y a otras reformas contenidas en el Pacto Figueres-Calderón, que fue interpretado como un intento de dismantelar el Estado de Bienestar (Cortés, 2001).

CUADRO 5.18

Perfil comparado de los “picos” de alta conflictividad. 1994-2014

	Fragmentación de las protestas ^{a/}	Articulación ^{b/}	Actor principal
Pico 1995	Baja	Sí	Sindicatos
Pico 2000	Media	Sí	Sindicatos y universitarios
Pico 2004	Alta	Sí	Transportistas y sindicatos
Pico 2011-2012	Alta	No	No hay

a/ Fragmentación: baja: una demanda central domina; media: una demanda central coexiste con otras; alta: no hay demanda central.

b/ Articulación: sí: los grupos coordinan acciones de protesta; no: los grupos no coordinan acciones de protesta.

Fuente: Elaboración propia con base en Alpízar, 2014.

motivan las acciones colectivas se han diversificado, y las formas de protestar también han variado con el tiempo. La evidencia sugiere que la acción organizada de ciertos actores es una variable importante para entender cuándo ocurren “picos” de conflictividad en el país. Y en sentido contrario, la ausencia de esos frentes gremiales y sociales puede generar episodios, si bien fuertes, mucho menos intensos que otros registrados en la serie histórica.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

ACCIONES COLECTIVAS,

véase Alpízar, 2014, y Guillén, 2014c, en

www.estadonacion.or.cr

Mejora el apoyo a la democracia y sus componentes

La campaña electoral de 2013-2014 inició en medio del clima político más adverso desde que se da seguimiento al tema, de acuerdo con las principales variables que analiza el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop, por su sigla en inglés), de la Universidad de Vanderbilt, Estados Unidos. Durante ese proceso se registraron los valores más bajos en los indicadores de apoyo difuso a la democracia y en el índice de estabilidad democrática (PEN, 2013). Además, la evaluación de la presidenta Chinchilla fue inferior a las de los mandatarios que la antecedieron y solo semejante a la obtenida por el presidente Figueres a mediados de los años noventa (PEN, 2012). Todo ello se dio en un contexto que, visto desde una perspectiva más amplia, se caracterizó por la incertidumbre y la inestabilidad política, el debilitamiento y recomposición del sistema de partidos, y una alta volatilidad en las preferencias electorales.

Sin embargo, conforme avanzó la campaña creció el interés de la población y se generó un escenario propicio para una mejor evaluación de la democracia. Los datos de Lapop para 2014 confirman que el proceso electoral le inyectó una buena dosis de valores democráticos a la ciudadanía.

La literatura especializada distingue entre dos tipos de apoyo a los sistemas

En marzo de 2000 la dinámica fue similar. Las manifestaciones de oposición al “Combo del ICE” concitaron el apoyo y la suma de demandas de los sindicatos de empleados públicos, los sectores universitarios, el Magisterio Nacional y el campesinado. El argumento central para las manifestaciones fue la defensa de la institucionalidad del Estado, en este caso representada por el ICE, ante lo que se consideró el inicio de un proceso de privatización.

En el episodio de julio y agosto de 2004 se repitió el mismo patrón; se conjugaron demandas dispersas que se fueron articulando a modo de “bola de nieve” hasta generar una coyuntura de alta conflictividad. Como se reseñó en páginas anteriores, en este “pico” convergieron los campesinos de Bambuzal de Sarapiquí, los controladores aéreos, los grupos que luchaban contra el TLC con Estados Unidos y los transportistas opuestos al monopolio de la revisión técnica vehicular. A ellos se unieron, nuevamente, los sindicatos de empleados públicos, las universidades, los gremios del Magisterio y el campesinado.

El episodio de 2011 y 2012 es distinto a los anteriores. La protesta ciudadana se caracterizó por la presencia de múltiples actores y demandas, sin temas comunes y de amplio alcance nacional. Esta podría ser una variable relevante, pues aunque las acciones colectivas de ese período generaron una alta conflictividad, en ningún caso esta fue cercana a los grandes “picos” históricos de 1995, 2000 y 2004.

Las razones de la movilización fueron, como en todos los casos, muy distintas: desde la petición de un mayor

margen de ganancia por parte de los empresarios gasolineros, hasta la protesta de los ganaderos por una plaga de moscas ocasionada por el cultivo de piña, entre muchas otras. También hubo demandas generales y hasta imprecisas, con poca posibilidad de respuesta del Gobierno, como las marchas por las discusiones sobre el Plan Fiscal, o contra la corrupción.

Además reaparecieron asuntos que se ventilan cada cierto tiempo. Se trata de conflictos cuya intensidad se reduce en el momento de la acción colectiva, sin que se resuelva el problema de fondo. Son los casos de las diferencias entre porteadores y taxistas, los derechos de circulación de los motociclistas y la lucha de los arroceros contra la importación del grano. En otro grupo están las demandas similares que plantean actores distintos, como las luchas por mejores condiciones laborales de los anestesiólogos, los controladores aéreos, los educadores y los funcionarios de la Imprenta Nacional, entre otros.

Hay un contexto de fondo en las protestas de este período, y es el hecho de que expresaron el más fuerte descontento ciudadano con la gestión de los asuntos públicos y el Gobierno desde que existe registro en las encuestas de opinión. El malestar existía desde antes, pero su intensidad en este último episodio fue mayor, lo que parece haber sumado tensión en los distintos momentos de las movilizaciones.

En síntesis, existen características comunes a los tres primeros episodios analizados, y una clara diferencia entre estos y el más reciente período de agitación social. Las demandas que

políticos. En primer lugar, se acepta que existen evaluaciones generales referidas a los principios, valores y normas sobre los que se fundamenta el sistema político; esto es lo que se conoce como apoyo difuso. Por otro lado, los individuos evalúan aspectos más particulares, asociados al desempeño de las instituciones, gobiernos y partidos, que constituyen lo que tradicionalmente se denomina apoyo específico (Easton, 1965 y 1975). El apoyo difuso indica en qué medida los ciudadanos reconocen al sistema como legítimo, es decir, aceptan obedecer la autoridad de las instituciones para adoptar decisiones que son vinculantes para el conjunto de la población. En la situación contraria, un bajo apoyo al sistema evidenciaría cuestionamientos que, eventualmente, podrían generar episodios de inestabilidad política (Vargas Cullell et al., 2006).

En 2014 mejoró la evaluación de la ciudadanía costarricense sobre los principales indicadores de legitimidad del sistema político. Según los datos de Lapop, el apoyo difuso mostró una recuperación, al pasar de 56 puntos en 2012 a 63 en 2014, en una escala de 0 a 100. Este valor se asemeja a la tendencia observada en el período 2004-2010, aunque aún está muy por debajo de los niveles máximos registrados en los años ochenta, superiores a 75 puntos.

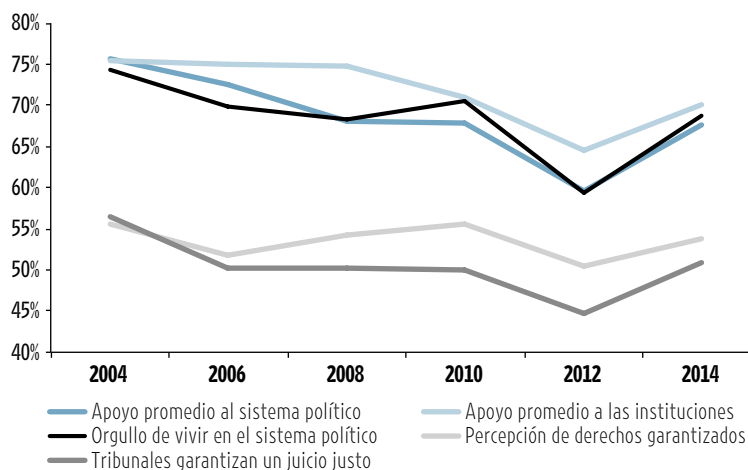
Cabe señalar que la medición que realiza Lapop cada dos años esta vez se efectuó en marzo y abril, es decir, después de la primera ronda electoral y justo en el proceso hacia la segunda ronda.

En contraste con la tendencia a la baja mostrada entre 2004 y 2012, en esta oportunidad la recuperación del apoyo a la democracia fue acompañada de un aumento en los cinco componentes específicos del apoyo al sistema. En cuatro de ellos el valor del índice se incrementó en más de 5 puntos en la escala de 100 unidades.

Los aumentos más significativos se dieron en el orgullo de vivir en el sistema político costarricense (9,4 puntos) y el apoyo promedio al sistema (8,1 puntos) (gráfico 5.16). Pero además los datos de 2014 revierten el estado de creciente deterioro en el apoyo al sis-

GRAFICO 5.16

Promedio en los componentes del apoyo al sistema político



Fuente: Alfaro Redondo, 2014, con datos de Lapop.

tema político y sus componentes que se detectó en 2012, tal como se reportó en el *Decimoctavo Informe Estado de la Nación*.

Experimentos: aproximación a algunos rasgos culturales de la sociedad costarricense

El análisis de la opinión ciudadana sobre asuntos controversiales, como la corrupción, el aborto, la homosexualidad y el trato que se da a los inmigrantes, plantean serios desafíos a los estudiosos. No obstante, la técnica de experimentos naturales ha permitido una aproximación a esos temas tan poco investigados, pues tiene una ventaja frente a otros instrumentos analíticos: la distribución aleatoria de los participantes en dos grupos, uno denominado “grupo de tratamiento”, en el que las personas son expuestas a un estímulo manipulado por el investigador, y un “grupo de control” en el que se reproducen exactamente las mismas condiciones que en el primero, con la única excepción de la ausencia del estímulo. Esta particularidad permite aislar por completo la causa del fenómeno por estudiar y comparar sus efectos en los dos grupos, de modo que cualquier diferencia entre ambos se atribuye al tratamiento o estímulo aplicado, ignorando cualquier otra causa exógena.

En esta oportunidad, en el marco

del panel electoral realizado para este Informe –y reseñado en la primera sección de este capítulo– se diseñaron cinco experimentos, uno en cada ronda de entrevistas. El objetivo fue explorar las conductas y actitudes de los votantes consultados en torno a cinco temas controversiales, así como la incidencia de estos en la decisión de apoyar o no a un candidato (cuadro 5.19). La inclusión de estos experimentos en la dinámica del panel permitió aprovechar las ventajas de “los dos mundos”: la selección aleatoria de los entrevistados, por un lado, y la asignación aleatoria de estos a los grupos de control y tratamiento, por el otro¹¹.

El gráfico 5.17 muestra si la respuesta al estímulo fue positiva o negativa. Como se aprecia, en todos los experimentos los participantes del grupo de tratamiento mostraron menor disposición a seguir apoyando incondicionalmente al candidato de su preferencia (barras grises).

Las mayores pérdidas fueron las generadas por la homosexualidad y la corrupción. No obstante, en ambos casos el balance siguió siendo positivo. Es decir, en la situación hipotética planteada, al revelarse una relación homosexual el apoyo al candidato se redujo, pero no llegó a niveles negativos. Este es un resultado satisfactorio desde el punto de vista de la tolerancia y la

CUADRO 5.19

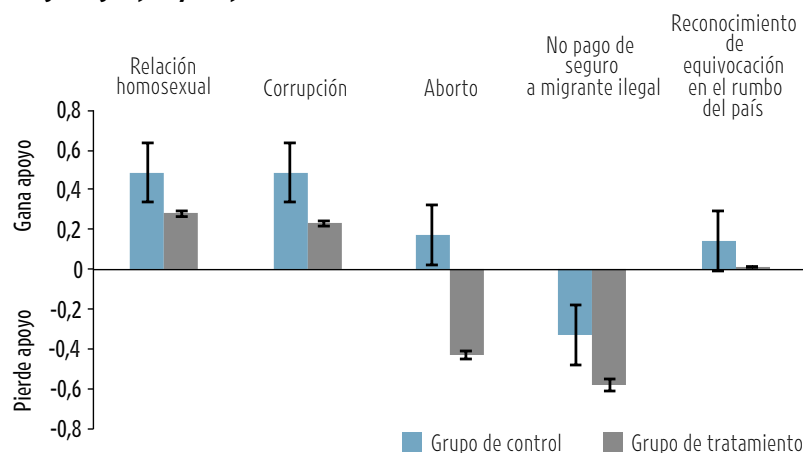
Detalles sobre los experimentos aplicados en el panel de votantes

Experimento	Grupo de control	Grupo de tratamiento
Ronda 1 (octubre) Tema: Relación homosexual	Suponga que luego de evaluar y pensar detenidamente, usted ha decidido apoyar a un candidato en las próximas elecciones presidenciales y está convencido de que es la mejor decisión. Este candidato promueve ideas muy similares a las suyas, comparte su visión de país y habla de los temas que a usted le interesan. No obstante, en medio de la campaña se revela que ese candidato ha sido infiel a su esposa.	Suponga que luego de evaluar y pensar detenidamente, usted ha decidido apoyar a un candidato en las próximas elecciones presidenciales y está convencido de que es la mejor decisión. Este candidato promueve ideas muy similares a las suyas, comparte su visión de país y habla de los temas que a usted le interesan. No obstante, en medio de la campaña se revela que ese candidato ha sido infiel a su esposa en una relación con otra persona del mismo sexo (relación homosexual).
Ronda 2 (diciembre) Tema: Corrupción	El alcalde de su comunidad, por el cual usted votó, dispone de recursos limitados para invertir en infraestructura cantonal. Sin embargo, logra construir una carretera que beneficia a productores locales. Posteriormente, un medio de comunicación local revela que la carretera mejoró el acceso a una propiedad del alcalde.	El alcalde de su comunidad, por el cual usted votó, dispone de recursos limitados para invertir en infraestructura cantonal. Sin embargo, logra construir una carretera que beneficia a productores locales. Posteriormente, un medio de comunicación local revela que la carretera mejoró el acceso a una propiedad del alcalde. Además el medio informa que la empresa constructora le pagó al alcalde una comisión.
Ronda 3 (primera quincena de enero) Tema: Aborto	Suponga que luego de evaluar y pensar detenidamente, usted ha decidido apoyar a un candidato en las próximas elecciones presidenciales y está convencido de que es la mejor decisión. Este candidato promueve ideas muy similares a las suyas, comparte su visión de país y habla de los temas que a usted le interesan. No obstante, en medio de la campaña se revela que ese candidato ha sido infiel a su esposa y que su otra pareja está embarazada.	Suponga que luego de evaluar y pensar detenidamente, usted ha decidido apoyar a un candidato en las próximas elecciones presidenciales y está convencido de que es la mejor decisión. Este candidato promueve ideas muy similares a las suyas, comparte su visión de país y habla de los temas que a usted le interesan. No obstante, en medio de la campaña se revela que ese candidato ha sido infiel a su esposa y que su otra pareja está embarazada. Además se revela que el candidato le ha pedido que aborte al bebé.
Ronda 4 (segunda quincena de enero) Tema: No pago de seguro a inmigrante ilegal	Suponga que luego de evaluar y pensar detenidamente, usted ha decidido apoyar a un candidato en las próximas elecciones presidenciales y está convencido de que es la mejor decisión. Este candidato promueve ideas muy similares a las suyas, comparte su visión de país y habla de los temas que a usted le interesan. No obstante, en medio de la campaña se revela que la empleada doméstica de ese candidato está en condición de ilegal en el país.	Suponga que luego de evaluar y pensar detenidamente, usted ha decidido apoyar a un candidato en las próximas elecciones presidenciales y está convencido de que es la mejor decisión. Este candidato promueve ideas muy similares a las suyas, comparte su visión de país y habla de los temas que a usted le interesan. No obstante, en medio de la campaña se revela que la empleada doméstica de ese candidato está en condición de ilegal en el país. Además se revela que el candidato no le paga seguro médico.
Ronda 5 (posterior a la elección) Tema: Reconocimiento de equivocación en rumbo del país	Suponga que usted tiene la posibilidad de ejercer el voto en una elección en la que hay un candidato que pertenece a un partido político con una larga trayectoria que ha gobernado en varias oportunidades. Además él afirma tener una amplia experiencia en asuntos de gobierno. Este candidato ha insistido en que su competidor no posee experiencia en temas gubernamentales y que el partido que éste representa es desconocido para muchos.	Suponga que usted tiene la posibilidad de ejercer el voto en una elección en la que hay un candidato que pertenece a un partido político con una larga trayectoria, que ha gobernado en varias oportunidades. Además él afirma tener una amplia experiencia en asuntos de gobierno. Este candidato ha insistido en que su competidor no posee experiencia en temas gubernamentales y que el partido que éste representa es desconocido para muchos. En la campaña el candidato ha reconocido públicamente que el gobierno de su partido se ha equivocado, que ha hecho mal las cosas y ofrece enderezar el rumbo del país.

Fuente: Alfaro Redondo y Gómez Campos, 2014.

GRAFICO 5.17

Promedio^{a/} de respuestas del panel de votantes, según grupo y experimento



a/ Promedio calculado a partir de tres posibles valores de respuesta: -1 (retiraría el apoyo al candidato); 0 (tendría dudas de apoyarlo); y 1 (lo seguiría apoyando).

Fuente: Alfaro Redondo y Gómez Campos, 2014.

apertura a la diversidad. Sin embargo, lo mismo sucedió en el caso de la corrupción: si bien en menor proporción, los entrevistados estuvieron dispuestos a seguir apoyando al candidato aun cuando se presentasen denuncias abiertas de corrupción. En este sentido, la población estudiada reflejó altos grados de permisividad, siempre y cuando se realicen obras concretas.

El tema del aborto fue el que causó el mayor efecto en ambos grupos. El apoyo siguió siendo positivo en el escenario de infidelidad y embarazo extraconyugal, pero al introducirse la idea de que el candidato sugiere la realización de un aborto, los niveles de apoyo en el grupo de tratamiento disminuyeron significativamente y pasaron por completo a un balance negativo.

El cuarto experimento mostró que la contratación de una inmigrante ilegal como empleada doméstica tendría un efecto negativo en el apoyo a un candidato, y mucho más si a ello se agregara el no pago del seguro social. Esta información provee dos variables relevantes en términos de cultura política: la población estudiada castiga fuertemente el hecho de emplear personas inmigrantes en condición ilegal y el abuso del empleador que se aprovecha de esa condición.

Por último, el quinto experimento

reveló que, cuando el candidato reconoce públicamente que su propio partido se ha equivocado al marcar el rumbo de país, el apoyo también se reduce de modo considerable.

Lo más interesante de este análisis es que el respaldo a un candidato parece estar determinado por la exposición a circunstancias en las cuales tienden a existir rasgos culturales comunes en la población estudiada. La identificación de esas características es una guía para conocer más sobre la cultura política de la sociedad costarricense. Desde esa perspectiva, y con base en los resultados de los experimentos, parece entonces que hay cierta tolerancia a la homosexualidad, pero no al aborto, y a la corrupción mientras haya obras concretas. Estos son solo dos ejemplos de aspectos que pueden influir en la decisión de apoyar o no a un candidato, con base en una muestra reducida y no probabilística, como la del panel. Sin duda se requieren estudios más amplios para confirmar estos indicios y, en tal sentido, el ejercicio aquí presentado es una aproximación que busca abrir el debate sobre los temas mencionados.

Administración de la justicia

En el 2013 se mantuvo la tendencia reportada en ediciones anteriores en el desempeño del Poder Judicial. A pesar

de la reducción en la entrada de casos, medida a través de la litigiosidad por mil habitantes y la entrada neta anual por juez, algunos indicadores que dan cuenta del quehacer del sistema no mejoran: el número de casos terminados por juez registró un nuevo descenso y la tasa de congestión se incrementó. La disminución en la demanda de servicios judiciales y el aumento de los recursos disponibles no se reflejan positivamente en los indicadores *proxy* de efectividad y congestión. Esto es cierto tanto para la generalidad del sistema de administración de justicia, como para buena parte de sus catorce materias jurisdiccionales.

Los indicadores agregados que se monitorean en esta sección son útiles para conocer el comportamiento del sistema de administración de justicia como un todo. Han permitido identificar importantes avances, como el incremento de los recursos financieros, humanos y físicos, logrado a raíz del proceso de modernización judicial. También han sido útiles para reseñar los efectos de cambios normativos como la puesta en vigencia del Código Procesal Contencioso Administrativo, en 2008, la creación de los Tribunales de Flagrancia y sus posibles efectos sobre el aumento de la población carcelaria. Con estos datos ha sido posible, además, señalar las dificultades de una aparente sobreestimación de casos en las materias de Cobro, Civil y Pensiones Alimentarias, por la no actualización de expedientes.

Pese a su importancia, esos indicadores son insuficientes para un análisis en profundidad del desempeño del Poder Judicial a la luz de la aspiración de justicia pronta, cumplida e igual para todos. Es necesario pasar de la identificación de problemas y la caracterización de tendencias, a la indagación de las causas y procesos que explican los cambios en el sistema. Para satisfacer esa necesidad, que rebasa los objetivos de este apartado, se encuentra en proceso de investigación y elaboración el *Primer Informe Estado de la Justicia*. Este es un proyecto que desarrolla el Programa Estado de la Nación en forma independiente, con el auspicio

RECUADRO 5.4

Análisis del Estado de la Justicia

El *Informe Estado de la Justicia*, que se publicará a inicios del 2015, tendrá como insumo una serie de estudios que, desde una perspectiva multidisciplinaria, contribuirá a superar el vacío de investigación que existe en el país en el área que a nivel internacional se conoce como “la política de lo judicial”. A manera de ejemplo, a continuación se presentan las preguntas de investigación que sirvieron de guía a algunos de esos trabajos y una muestra de sus principales hallazgos.

¿Actúa la Sala Constitucional como un senado? de María Lourdes Echandi

- Con base en el estudio de las consultas previas de constitucionalidad presentadas por los diputados entre 1989 y 2013, se concluyó que el tiempo que tarda en completarse esa gestión representa un 3,7% del plazo promedio para la aprobación de las leyes (24 de 657 días). La Sala Constitucional resolvió el 96% de los casos (683) en un mes y medio o menos. En veinticinco años se han evacuado 715 consultas, el 38,0% de ellas facultativas (voluntarias) y el 62,0% preceptivas (obligatorias).
- Aunque los pronunciamientos de la Sala Constitucional sobre vicios de fondo en los proyectos de ley no son vinculantes, en el 85,0% de los casos el Poder Legislativo ha optado por atender el señalamiento de ese tribunal.

¿Quiénes utilizan los servicios del Poder Judicial? de Antonella Mazzei

- El Poder Judicial desconoce en buena medida las características de sus usuarios, dado que no hay una recolección sistemática de los datos personales en los expedientes. La disponibilidad de esa información es mayor en la materia de Violencia Doméstica y mucho menor en la Civil.
- El análisis de una muestra de 1.800 expedientes ingresados en 2013 permitió distinguir perfiles muy definidos en las y los usuarios de algunas materias. Así por ejemplo, en la materia Civil el

mayor porcentaje de los recurrentes son ocupados calificados, tienen las edades más altas y en su mayoría son hombres, casados o en unión libre. En los tribunales de Violencia Doméstica predominan mujeres jóvenes, la mitad de ellas casadas o en unión libre, que se dedican a labores del hogar y a oficios que no requieren titulación. Los usuarios de otras materias, como la Laboral, la Penal y la de Contravenciones, no tienen perfiles tan claros y varían mucho en cuanto a características socioeconómicas.

Tutela la administración de justicia efectivamente los derechos ciudadanos, de Catalina García

- Una vez que se ingresa al sistema de justicia, la mayoría de los casos se procesa con las garantías de la tutela efectiva de derechos. Esto significa que no se encontraron evidencias de obstáculos en el acceso a la justicia, el derecho de defensa y a una resolución de una autoridad competente.
- No obstante lo anterior, en la materia Penal el análisis efectuado reveló que en cerca de un tercio de los casos se encuentra en riesgo la tutela efectiva de derechos (403 de n=1.500), es decir, hay evidencias de incumplimiento de alguno de los principios del debido proceso. Esos casos se agrupan en ciertos tipos penales (abusos sexuales y delitos contra la propiedad) y tienen que ver con duraciones extremas, en algunos despachos más que en otros. Es necesario un estudio más cualitativo de las sentencias, a fin de describir los problemas y proponer soluciones.
- En el ámbito laboral, la proporción de casos en los que se encuentra en riesgo la tutela de derechos es también de casi un tercio (29% de n=1.204). Sin embargo las debilidades corresponden mayoritariamente a los casos sin abogado.

Fuente: Villarreal, 2014.

de la Corte Suprema de Justicia. Se trata de un informe para la sociedad, basado en la recolección de abundante evidencia empírica y en un enfoque multidisciplinario para el análisis de temas específicos (recuadro 5.4). La etapa de investigación y consulta se realizó durante el 2013 y a inicios de 2014.

Retroceso en indicadores agregados del Poder Judicial

Como se comentó anteriormente, todos los años este capítulo reporta los cambios ocurridos en los principales indicadores de desempeño del Poder Judicial. Con una perspectiva de mediano plazo, la evolución observada revela que el sistema sigue teniendo dificultades, tanto para hacer frente a la carga de trabajo que entra cada año, como para resolver los casos que se mantienen pendientes. Tres indicadores dan cuenta de ello: la entrada neta de casos por juez, los casos terminados netos por juez y los casos activos por juez, también conocido como congestión, casos pendientes o mora judicial (cuadro 5.20).

En este sentido, el dato más relevante es el fuerte incremento de los casos activos por juez, que pasaron de 792 en 2012, a 827 en 2013. Esto coincide con la tendencia creciente que viene mostrando este indicador desde 2008, cuando la cifra reportada fue bastante menor: 583. El comportamiento de los casos activos está relacionado con el resultado de los otros dos indicadores antes mencionados. Con respecto a la entrada neta anual, desde 2009 se observa un descenso considerable en la cantidad de asuntos nuevos que, en promedio, debe atender cada operador judicial. En teoría, esta situación debería facilitar la disminución de casos que se mantienen activos a final del año, es decir, no resueltos. Sin embargo ello no sucede, en buena medida porque, al mismo tiempo, la cantidad de casos terminados por año también se ha reducido de manera notable. En 2007 un juez resolvía en promedio 666 casos anuales, y para el 2013 el número se redujo a 487.

El Poder Judicial enfrenta un problema de eficiencia que no es nuevo: más jueces resuelven cada vez menos casos

CUADRO 5.20

Indicadores del desempeño del Poder Judicial. 2007-2013

Indicador	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Uso del sistema							
Litigiosidad por mil habitantes ^{a/}	121	130	146	144	143	127	126
Entrada neta anual por juez de primera instancia	722	641	674	673	659	580	563
Desempeño judicial							
Casos terminados por juez ^{b/}	666	568	585	596	609	483	487
Casos activos por juez de primera instancia	660	583	626	705	738	792	827
Porcentaje de congestión (materias gestionadas de oficio)	25,6	28,3	28,9	30,0	28,2	38,0	36,4
Recurso humano disponible							
Personal del Poder Judicial por 100.000 habitantes	185	216	222	228	230	233	238
Número de habitantes por juez	5.149	4.272	4.026	4.085	4.032	3.983	3.889
Total de abogados por 100.000 habitantes	390	407	408	422	436	452	470
Presupuesto							
Gasto real en justicia por habitante (dólares) ^{c/}	54,0	65,6	73,8	92,0	109,9	124,5	
Costo medio por caso terminado (dólares) ^{d/}	424,4	529,2	556,0	705,5	796,9	1.103,6	
Procesos abreviados							
Porcentaje de asuntos penales resueltos por conciliación	3,3	2,3	1,4	1,5	1,6	2,8	3,3
Porcentaje de asuntos laborales resueltos por conciliación	6,0	4,6	5,5	8,8	7,7	8,4	8,9

a/ Número de demandas o denuncias interpuestas por cada mil habitantes.

b/ Este es un indicador *proxy* sobre la productividad por juez. Se calcula dividiendo los casos netos terminados en primera instancia, entre la cantidad de jueces de primera instancia. Los casos terminados incluyen tanto sentencias de fondo como cualquier otro tipo de finalización o cierre de un expediente, tales como archivo fiscal, desestimación, sobreseimiento, conciliación y otras salidas alternativas.

c/ Se calcula dividiendo el gasto consolidado del Poder Judicial entre la población total. Se emplea el tipo de cambio promedio utilizado para el cálculo de la balanza de pagos.

d/ Se calcula dividiendo el total del costo de la justicia entre el total de casos terminados. El tipo de cambio empleado es el reportado por el Banco Central al 1 de julio de cada año.

Fuente: Elaboración propia con base en Solana, 2014.

en promedio. Este hecho está asociado a un incremento en el tiempo que se tarda en finalizar los casos, lo cual va en contra de la aspiración de una justicia pronta. Debe indicarse, sin embargo, que las cifras de este indicador podrían esconder una sobreestimación no cuantificable, ya que, según manifiestan los jerarcas del sistema, existe un rezago en actualización de expedientes, de modo que puede haber asuntos ya resueltos que siguen apareciendo como activos.

Determinar la magnitud de esta sobreestimación no es fácil, pues los datos que reporta el Poder Judicial no lo permiten. Para tener información más precisa habría que auditar cada despacho y verificar el estado de cada uno de los expedientes. Ese esfuerzo se ha hecho en algunas materias, en el marco de diversas iniciativas que buscan mejorar los procedimientos y resultados judiciales, como es el

caso del Sistema de Gestión Integral de Calidad y Acreditación para la Justicia (GICA-Justicia) comentado en el Decimonoveno Informe (2013), o el de los despachos modelo reseñados en el Decimoséptimo Informe (2011). En la medida en que más instancias se sometan a revisiones similares e implementen sistemas informáticos para la actualización de expedientes, entre otras tareas, se podrá conocer con mayor claridad la magnitud de la sobreestimación y, sobre esa base, definir las acciones correctivas que se requieran.

En el análisis de largo plazo, el Poder Judicial muestra un balance negativo en términos agregados. Es de esperar que, conforme la entrada neta se reduce y la cantidad de asuntos terminados aumenta, los casos activos disminuyan. Sin embargo, eso casi nunca ha ocurrido y, cuando lo ha hecho, no se ha sostenido. El mejor desempeño regis-

trado se dio entre 2001 y 2005, cuando la entrada neta se mantuvo en valores constantes, pero la cantidad de casos finalizados, como indicador indirecto (*proxy*) de la productividad, se incrementó y, por ende, bajó el número de casos activos (gráfico 5.18).

Entre 2006 y 2011 se reportó un fuerte aumento de los casos ingresados, pero la cantidad de casos terminados no creció al mismo ritmo. Fue en esos años que se empezó a agravar el problema de mora judicial. Luego de ese período se dio una situación particular: la entrada de nuevos asuntos se redujo, pero no se mantuvo la proporción de casos terminados de otros años, razón por la cual no mejoró el balance general de los casos activos. Por el contrario, la congestión muestra una tendencia creciente y sostenida, que genera cada vez más presión sobre el sistema y dificulta el logro de una justicia pronta y cumplida.

Cambios en congestión y efectividad de las materias jurisdiccionales

En esta sección se analiza el desempeño judicial más desagregado, con base en la información sobre las catorce jurisdicciones que reporta el Poder Judicial en sus anuarios estadísticos. De este análisis emerge un panorama más complejo, pues el principal hallazgo

es la variabilidad de los indicadores. Se utiliza el 2009 como año base por ser el punto más alto de casos entrados por juez en el último quinquenio. A partir de ahí se realizan comparaciones para determinar cuáles materias mejoraron (o no) su desempeño en el período 2009-2013.

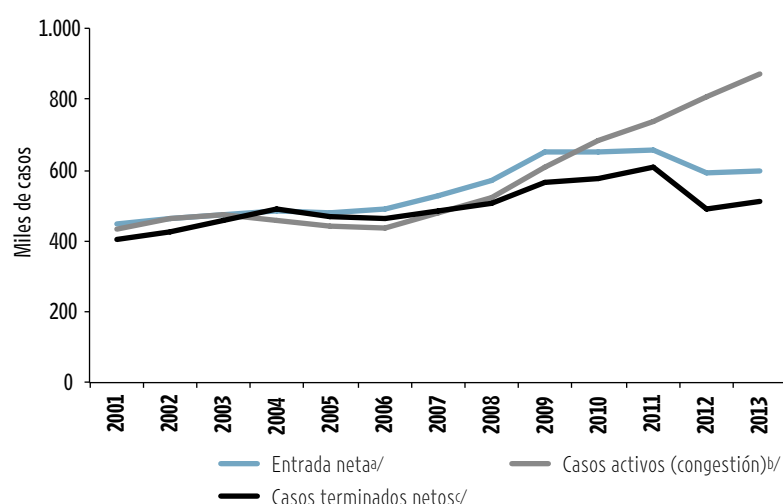
El primer indicador relevante es la demanda por los servicios del sistema,

esto es, la entrada neta de casos en cada una de las catorce materias jurisdiccionales. Esto permite determinar la importancia relativa de los distintos despachos. La información suministrada por el Poder Judicial y recopilada por Solana (2014) muestra que entre 2009 y 2013 la carga de trabajo ingresada cada año decreció en la mayoría de las materias. Específicamente, se redujo en ocho y en otras dos se mantuvo estable (cuadro 5.21). Solo en cuatro materias se incrementó la demanda: Contenciosa y Civil de Hacienda, Trabajo, Pensiones Alimentarias y Cobros. La disminución fue más generalizada en las jurisdicciones con una “demanda intermedia” (entre 10.000 y 49.999 nuevos casos anuales).

La reducción en la demanda constituye una ventaja, en la medida en que alivia la carga relativa de trabajo que los jueces reciben cada año. Debe recordarse que, al inicio de siglo XXI, uno de los principales problemas que aquejaba al Poder Judicial era el aumento de la litigiosidad. Esta situación se ha modificado en los últimos años como resultado de diversas iniciativas, entre ellas algunos cambios en los procedimientos internos del Ministerio Público, que generaron un descenso en el reporte de hechos delictivos y en los casos entrados (Solana, 2014). Ello puede haber incidido en la disminución de la demanda observada en materia Penal.

GRAFICO 5.18

Congestión en el Poder Judicial y brecha entre casos entrados y terminados, por año



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

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

c/ Los casos terminados netos corresponden a casos finalizados menos las incompetencias.

Fuente: Elaboración propia con base en Solana, 2012 y 2014.

CUADRO 5.21

Evolución de la demanda por servicios judiciales, por materia. 2009-2013

Nivel de demanda ^{a/}	Cambio por materia ^{b/} 2009-2013		
	Aumenta demanda	Disminuye demanda	Permanece estable
Menos de 10.000	Contenciosa y Civil de Hacienda	Agraria, Notarial	
10.000 a 49.999	Trabajo, Pensiones Alimentarias	Civil, Penal Juvenil, Contravenciones, Constitucional	Familia, Violencia Doméstica
50.000 a 99.999		Tránsito	
Más de 100.000	Cobros ^{c/}	Penal	

a/ La información corresponde a la entrada neta del 2013, que incluye los casos nuevos entrados menos las incompetencias y las infracciones sin oposición o diligencias en tránsito.

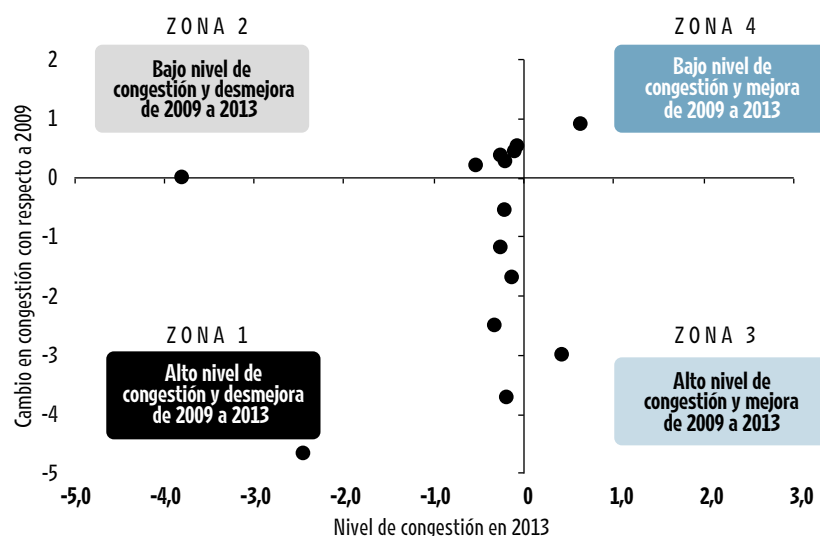
b/ Aumenta demanda: el número de casos nuevos en 2013 fue superior en un 10% o más a los registrados en 2009. Disminuye demanda: el número de casos nuevos en 2013 fue inferior en un 10% o más a los registrados en 2009. Permanece estable: el cambio fue menor de un 10% con respecto al 2009.

c/ Para la materia de Cobros hay registros a partir del 2011, por lo que el cambio que se refleja es el ocurrido entre ese año y el 2013.

Fuente: Elaboración propia con base en Vargas Culléll, 2013, y Solana, 2014.

GRAFICO 5.19

Niveles^{a/} y cambios^{b/} en la congestión de los servicios judiciales, por materia. 2013



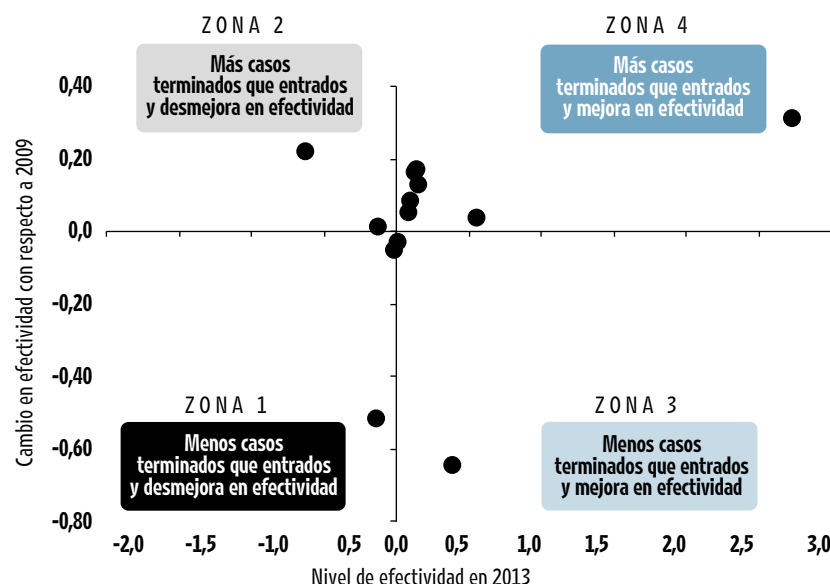
a/ Nivel de congestión: se obtiene al dividir los casos activos en 2013 entre la cantidad de casos ingresados en 2013. Valores mayores a 0 indican altos niveles de congestión (quedan activos más casos de los que entran) y, viceversa, valores menores a 0 son indicativos de bajos niveles de congestión.

b/ Cambios en la congestión: representa la mejora o desmejora en el nivel de congestión del 2013 con respecto al 2009. Valores mayores a 0 indican una mejora en la congestión y, viceversa, valores menores a 0 son indicativos de una desmejora.

Fuente: Elaboración propia con base en Vargas Cullell, 2013, y Solana, 2014.

GRAFICO 5.20

Niveles^{a/} y cambios^{b/} en la efectividad de los servicios judiciales, por materia. 2013



a/ Nivel de congestión: se obtiene al dividir los casos activos en 2013 entre la cantidad de casos ingresados en 2013. Valores mayores a 0 indican altos niveles de congestión (quedan activos más casos de los que entran) y, viceversa, valores menores a 0 son indicativos de bajos niveles de congestión.

b/ Cambios en la congestión: representa la mejora o desmejora en el nivel de congestión del 2013 con respecto al 2009. Valores mayores a 0 indican una mejora en la congestión y, viceversa, valores menores a 0 son indicativos de una desmejora.

Fuente: Elaboración propia con base en Vargas Cullell, 2013, y Solana, 2014.

El segundo indicador evaluado es el que da cuenta de los casos activos por materia al final del año o, lo que es lo mismo, la congestión o mora judicial. Para analizarlo se comparan los datos de 2013 con la tendencia del período 2009-2013, lo que permite identificar los cambios ocurridos y clasificar cada despacho según su desempeño en este ámbito. El análisis revela que la congestión es un problema en la mayoría de las materias.

En doce jurisdicciones la congestión desmejoró en 2013 con respecto a 2009; solo en dos (Contenciosa y Civil de Hacienda, y Constitucional) la evolución fue positiva. Cuando el indicador de tendencia (cambio hacia más o menos) se combina con el indicador de nivel (alta o baja congestión), se observa un conjunto de materias que están en una “zona” desventajosa (gráfico 5.19): registraron altos niveles de congestión en 2013 y además una mayor cantidad de casos activos en comparación con el 2009. Se trata de las materias Civil, Pensiones Alimentarias, Notarial, Agraria, Cobros y Trabajo. Solo una jurisdicción, la Constitucional, se ubicó en la zona óptima: bajo nivel de congestión en 2013 y mejora con respecto al 2009.

Los resultados son más favorables en el tema de efectividad, la cual se mide al examinar si al final del año el número de casos terminados fue mayor o menor que el de casos entrados (nivel de efectividad) y si, independientemente del volumen absoluto de la demanda atendida, la relación entre asuntos terminados e ingresados mejoró o desmejoró con respecto al 2009 (cambios de efectividad).

Tal como se hizo en el análisis de la congestión, se definieron cuatro “zonas” para valorar la efectividad de las distintas materias (gráfico 5.20) y se determinó que siete de ellas se encuentran en la zona de mejor desempeño: registraron más casos terminados que entrados en 2013 y además mejoraron en comparación con 2009. Son los casos de las jurisdicciones de Trabajo, Contravenciones, Penal Juvenil, Penal, Constitucional, Agraria y Civil. Las materias restantes presentan algún grado de problema y la peor situación es la de Pensiones

CUADRO 5.22

Nivel de demanda y zonas de efectividad y congestión judicial, por materia jurisdiccional. 2013

Materia	Nivel de demanda	Zona de efectividad ^{a/}	Zona de congestión ^{b/}
Cobros ^{c/}	Más de 100.000	3	1
Penal	Más de 100.000	4	2
Tránsito	Entre 50.000 y 99.999	2	2
Civil	Entre 10.000 y 49.999	4	1
Familia	Entre 10.000 y 49.999	1	2
Penal Juvenil	Entre 10.000 y 49.999	4	2
Trabajo	Entre 10.000 y 49.999	4	1
Contravenciones	Entre 10.000 y 49.999	4	2
Pensiones Alimentarias	Entre 10.000 y 49.999	1	1
Violencia Doméstica	Entre 10.000 y 49.999	1	2
Constitucional	Entre 10.000 y 49.999	4	4
Agraria	Menos de 10.000	4	1
Contenciosa y Civil de Hacienda	Menos de 10.000	2	3
Notarial	Menos de 10.000	2	1

Zona 1: Mal desempeño relativo en 2013 y desmejora entre 2009 y 2013 en efectividad y congestión

Zona 2: Buen desempeño en congestión y efectividad, con desmejora de 2009 a 2013

Zona 3: Mal desempeño en congestión y efectividad, con mejora de 2009 a 2013

Zona 4: Buen desempeño relativo en 2013 y mejora entre 2009 y 2013 en efectividad y congestión

a/ La zona de efectividad se determina por la ubicación de la materia en el gráfico 5.20.

b/ La zona de congestión se determina por la ubicación de la materia en el gráfico 5.19.

c/ Para la materia de Cobros hay registros a partir del 2011, por lo que el cambio que se refleja es el ocurrido entre ese año y el 2013.

Fuente: Elaboración propia con base en Vargas Cullell, 2013, y Solana, 2014.

las visitas presidenciales de tres socios comerciales y políticos estratégicos, lo que le granjeó una posición de liderazgo en el istmo centroamericano.

En correspondencia con los objetivos de supervivencia económica y progreso material planteados en la aspiración que sirve de guía a este apartado, en las relaciones bilaterales se privilegiaron los acercamientos con socios estratégicos para aumentar la cooperación en áreas como infraestructura, educación y tecnología. Y como eje central, tanto en las relaciones bilaterales como en las multilaterales, se promovió la inclusión de Costa Rica en la OCDE y la Alianza del Pacífico, como parte de un continuo esfuerzo por ampliar las fronteras comerciales y profundizar la integración con países desarrollados.

Un ámbito que sigue requiriendo mejoras es el de la coordinación entre las diversas áreas que configuran la política exterior costarricense, a fin de sacar el máximo provecho a la valiosa especialización institucional que se ha logrado en campos específicos, como la de Comex en comercio exterior, Mideplan en cooperación internacional y el Ministerio de Relaciones Exteriores en todos los aspectos político-diplomáticos.

Diplomacia se apega a valores tradicionales de política exterior

En 2013 las líneas de acción de las relaciones político-diplomáticas del país mantuvieron las tendencias marcadas por la administración Chinchilla Miranda en los tres años previos, esto es, el apego a los valores tradicionales de paz, democracia y derechos humanos en los principales foros internacionales, y una agenda bilateral y multilateral que puso especial énfasis en la promoción del país ante organizaciones como la OCDE y la Alianza del Pacífico, entre otras.

En lo que concierne a las relaciones con Nicaragua, el Gobierno saliente terminó su mandato igual que como lo inició: con una disputa planteada en la Corte Internacional de Justicia, esta vez por la delimitación de zonas marítimas.

Además de reportar las acciones del Ministerio de Relaciones Exteriores

Alimentarias, que se ubica en la zona 1: tuvo menos casos terminados que entrados en 2013 y su efectividad desmejoró con respecto a 2009.

Cabe destacar que, en relación con los datos reportados en el Decimonoveno Informe, la efectividad en la materia Constitucional pasó de la zona 3 en 2012, a la zona 4 en 2013. Así esa jurisdicción muestra el mejor desempeño posible, al ubicarse en la zona 4 en ambos indicadores, efectividad y congestión, en el 2013 (cuadro 5.22). Otras dos materias tuvieron progresos relativos. El área Notarial mejoró en efectividad (pasó de la zona 1 en 2012 a la zona 2 en 2013), pero se mantuvo en la peor zona de congestión. La jurisdicción de Tránsito también avanzó en efectividad (de la zona 1 en 2012 a la zona 2 en 2013), pero ese logro en cierta forma fue revertido por una desmejora en la congestión (al pasar de la zona 4 a la zona 2 en el último año).

En las otras once materias la situa-

ción de 2013 no varió con respecto a la reportada en 2012. Pensiones Alimentarias es la peor ubicada en términos relativos, pues es la única que se encuentra en la zona 1, de peor desempeño, en los dos indicadores estudiados.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA, véase Solana, 2014, en www.estadonacion.or.cr

Política exterior

Durante el 2013 y hasta el final de la administración Chinchilla Miranda, en abril de 2014, no hubo cambios significativos en las líneas generales de la política exterior con respecto a los tres años anteriores. Se mantuvo el discurso a favor de los derechos humanos, la paz y la democracia en los principales foros internacionales. No obstante, el país se mostró más activo, al gestionar

en las áreas antes mencionadas, este año el capítulo incorpora una nueva aproximación al análisis de la política exterior, que consiste en un repaso de la agenda de temas prioritarios que atienden las embajadas estratégicas del país alrededor del mundo.

Rol activo de la política diplomática durante el 2013

Durante el período en estudio, la política exterior se concentró en el diálogo directo con socios políticos y comerciales de gran poder e influencia en el escenario global, y logró concertar las visitas de altas autoridades al país, entre ellas los presidentes de Estados Unidos, China y México. Además, las relaciones diplomáticas tuvieron una agenda activa. La presidenta Chinchilla asistió a encuentros bilaterales en doce ocasiones y fue anfitriona en diecisiete. También recibió a los mandatarios centroamericanos, incluido el de Nicaragua, con motivo de la cumbre del SICA que se realizó en el marco de la Presidencia Pro Témpore ejercida por Costa Rica durante el primer semestre de 2013.

La primera vista presidencial que se recibió en 2013 fue la del mandatario de México. En ese encuentro la agenda bilateral estuvo enfocada en el intercambio comercial entre ambas naciones, así como en la puesta en funcionamiento del consejo que realizará los preparativos para la posible suscripción de un acuerdo de asociación estratégica entre México y Costa Rica. Además se ratificó el interés común de promover la institucionalidad de derechos humanos y de integración hemisférica, específicamente el fortalecimiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac). La visita del presidente Peña Nieto fue propicia para cabildear el apoyo de México al ingreso de Costa Rica a la OCDE y la Alianza del Pacífico, organizaciones de las cuales ese país es miembro activo.

La agenda multilateral, por su parte, avanzó en dos sentidos. Por una parte, se evaluó el TLC México-Centroamérica, de cara a su entrada en

RECUADRO 5.5

Flujos de cooperación internacional hacia Costa Rica. 2006-2012

En el período 2006-2012 Costa Rica recibió 4.302,8 millones de dólares de la cooperación internacional. De ese total, el 83,9% (3.610,4 millones) correspondió a apoyo financiero de carácter reembolsable y el 16,1% restante (691,8 millones) a asistencia técnica y financiera no reembolsable (Mideplan, 2012a, 2012b y 2013).

La cooperación reembolsable es aquella que brinda recursos económicos acompañados de mecanismos de pago blandos en términos de plazos e intereses. Por su parte, la cooperación no reembolsable son las becas, pasantías, pago de expertos, entre otros rubros, mediante los cuales un cooperante busca facilitar la adaptación y adopción de capacidades, habilidades y experiencias en un país.

El 81,6% de la cooperación que ingresa proviene de fuentes multilaterales, encabezadas por el BID, el Banco Mundial y el BCIE. El 17,4% restante se recibe de cooperantes bilaterales, principalmente de Japón, China y Alemania.

En cuanto a los beneficiarios, destacan los sectores de ambiente, energía y telecomunicaciones, que en conjunto abarcan un 32,5% de la cooperación internacional, equivalente a 1.396,5 millones de dólares en el período 2006-2012. Les siguen los sectores de obras públicas y transportes (infraestructura) con un 29,3% (1.262 millones) y finanzas, economía e industria con un 18,2% (783,4 millones).

Fuente: Elaboración propia con base en Escuela de Relaciones Internacionales-UNA, 2014.

vigilancia y con el fin de asegurar la convergencia de los tres TLC firmados por México con Costa Rica, Nicaragua y los países del llamado “Triángulo Norte” (Guatemala, Honduras y El Salvador). Por otra parte, se analizó la posibilidad de suscribir un acuerdo de asociación a nivel mesoamericano, con el objetivo de impulsar temas de interés de las agencias bilaterales, regional y hemisférica, además de la cooperación.

La segunda visita presidencial de relevancia fue la del presidente de Estados Unidos, en mayo de 2013. Desde el punto de vista mediático, este fue uno de los puntos más altos en la gestión de política exterior de la administración Chinchilla. Desde la perspectiva político-diplomática, fue una oportunidad para posicionar los intereses de Centroamérica ante la diplomacia norteamericana y, en ese contexto, a Costa Rica como un interlocutor con liderazgo en la región. No obstante, es necesario señalar que la visita no tuvo una agenda claramente definida y tampoco se firmó ningún acuerdo (Escuela de Relaciones Internacionales-UNA, 2014).

En ese escenario, se pueden destacar como principales resultados del encuentro bilateral el apoyo del gobierno estadounidense al ingreso de Costa Rica a la OCDE y al Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (Trans-Pacific Partnership). En cuanto a la agenda multilateral, se abrió la posibilidad de que Estados Unidos exporte gas natural a Centroamérica, se trató el tema de la reforma migratoria en aquel país y se planteó un cambio de enfoque en la lucha contra el narcotráfico, que sigue centrada en el abordaje represivo.

La tercera visita de alto perfil fue la del presidente de China. Esta se dio en el marco de una relación bilateral que ha ido en aumento desde el establecimiento de vínculos diplomáticos entre ambas naciones, en 2007, y que ha puesto especial énfasis en el comercio, la cooperación, el crédito y las inversiones (recuadro 5.5).

En este caso el país logró la suscripción de diversos acuerdos, que en términos económicos representan aproximadamente 2.000 millones de dólares (Escuela de Relaciones Internacionales-UNA, 2014). Entre ellos destacan: i) un crédito por novecientos millones de dólares para la construcción de una refinería de petróleo en Limón, ii) un crédito por cuatrocientos millones de dólares para ampliar la Ruta 32 hacia Limón, iii) financiamiento no reembolsable por veinticinco millones de dólares para la construcción de la nueva sede de la Escuela Nacional de

Policía, y iv) un acuerdo marco para el estudio y eventual creación de una zona económica especial en Costa Rica¹². En el ámbito cultural, se anunció que en los próximos cinco años se duplicará (hasta llegar a cuatrocientos) el número de becas para estudiantes costarricenses que tengan interés en viajar a China y especializarse en distintas áreas. Cabe anotar que, como contrapartida, el Gobierno costarricense flexibilizará algunas medidas migratorias para ciudadanos chinos que deseen venir al país (Escuela de Relaciones Internacionales-UNA, 2014).

Se mantienen valores tradicionales en el discurso de la política exterior

Los foros multilaterales constituyen el espacio donde el país expone su posición en torno a los grandes temas de la política global: desarrollo humano sostenible, cambio climático, derechos humanos, seguridad, derecho internacional, entre otros. Además, son el escenario en que se discuten problemas específicos, sobre los cuales, pese a no tener influencia directa, los Estados pequeños como Costa Rica intentan proyectar ante la comunidad internacional una imagen que puede ser útil para otros asuntos de su agenda particular.

Para analizar esta vertiente de la política exterior, en este apartado se hace un repaso de la participación de Costa Rica en la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos, ambos de la ONU, y en la OEA, durante el año 2013.

El principal hallazgo es que el país mantuvo la defensa de los derechos humanos, la paz y la democracia como pilar central de su acción en los foros multilaterales, incluso cuando ello significó apartarse de la posición de sus grandes socios bilaterales, en particular Estados Unidos y China. Esto es relevante porque diversos estudios han planteado la hipótesis de que Costa Rica supedita su tradicional discurso en este ámbito a intereses comerciales. La revisión de las votaciones y la actuación del país en los foros analizados muestra que eso no sucedió en el 2013 y, además, que las delegaciones costarricenses tienden a votar con las grandes mayorías.

En la Asamblea General de la ONU, en 58 de 60 votaciones Costa Rica estuvo a favor de la resolución que se discutía, una vez se manifestó en contra y una vez se abstuvo de votar. La diplomacia nacional mantuvo una posición contraria a la de Estados Unidos en el caso del conflicto palestino-israelí, y opuesta a la de China en los casos de Siria e Irán. Estas fueron ocasiones propicias para reafirmar la promoción de la paz y los derechos humanos como los valores tradicionales del discurso costarricense.

Algo similar sucedió en las votaciones relativas a la independencia de países que aún se mantienen bajo dominio colonial, o bien casos de dominio territorial considerado ilegítimo, como las islas Malvinas y los denominados territorios ocupados en Palestina.

También se presentaron divergencias con Estados Unidos y China en los temas de desarme y restricción de armas nucleares, en cuya discusión Costa Rica ha tenido un rol protagónico tras lograr la aprobación del Tratado sobre el Comercio de Armas, en abril de 2013 (Escuela de Relaciones Internacionales-UNA, 2014).

En el Consejo de Derechos Humanos el país copatrocinó 45 resoluciones, entre las cuales destacan diecinueve referentes a derechos de primera generación, siete de segunda generación y diez de tercera generación. Además, en las veintiocho iniciativas sometidas a votación Costa Rica siguió la norma de votar con la mayoría, sin importar que ello implicara ir en contra de sus socios tradicionales, como Estados Unidos, Japón y Alemania (Escuela de Relaciones Internacionales-UNA, 2014).

Por último, en el ámbito de la OEA gran parte del trabajo se concentró en el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, mediante la dotación de mayor autonomía a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y, en especial, a la Relatoría para la Libertad de Expresión. Además Costa Rica apoyó y participó activamente en la negociación de la “Convención Interamericana contra el racismo, la discriminación racial

y otras formas de intolerancia”, y estuvo a favor del “Protocolo a la Convención Interamericana de Derechos Humanos relativo a la abolición de la pena de muerte”, entre otros temas (Castillo, 2014).

Se amplía la agenda de temas conflictivos con Nicaragua

Desde la incursión de Nicaragua en isla Portillos, en 2010, la relación con ese país ha estado marcada por las disputas ante la Corte Internacional de Justicia, en La Haya. Estas comenzaron con la demanda interpuesta por Costa Rica en 2011 y se ampliaron posteriormente con el reclamo nicaragüense por el supuesto impacto ambiental de la Ruta 1856, construida en la margen costarricense del río San Juan.

Durante el 2013, lejos de disminuir, la tensión entre ambos países se incrementó, particularmente en tres momentos. El primero fue cuando la Corte Internacional de Justicia denegó las medidas cautelares solicitadas por Costa Rica ante la presencia de personal civil nicaragüense en la zona en disputa y, de la misma forma, rechazó la solicitud de Nicaragua para modificar la resolución emitida por esa misma instancia en 2011. Sin embargo, lo más relevante fue que la Corte avaló un reclamo presentado por Costa Rica en septiembre de 2013 y obligó a Nicaragua a reparar los daños ocasionados por la construcción de dos caños artificiales en el área del conflicto.

El segundo momento de tensión se dio por el interés nicaragüense de ampliar sus fronteras marítimas y dar en concesión bloques territoriales cuyos límites con Costa Rica no están definidos. En julio de 2013, San José denunció que Managua ofrecía a empresas petroleras la posibilidad de desarrollar actividades en las costas del Caribe y el Pacífico, en áreas que podrían ser territorio costarricense, mediante el “Petroleum Promotional Folder of Nicaragua”. Asimismo, el servicio exterior envió notas a las empresas interesadas, indicando que Costa Rica no reconocería ningún derecho concedido en la zona, y que acudiría a la Corte Internacional de Justicia ante el desinterés de Managua por definir las fronte-

ras en forma bilateral. Esta situación motivó que en febrero de 2014 Costa Rica presentara un nuevo caso ante La Haya, denominado “Delimitación marítima en el mar Caribe y el océano Pacífico”, para el cual ya se fijaron las fechas de entrega de las memorias y contramemorias de las partes (febrero y diciembre de 2015).

El tercer momento de tensión ocurrió cuando el Presidente nicaragüense mencionó la posibilidad de disputar, también en la Corte Internacional de Justicia, territorios de la provincia de Guanacaste. Estas declaraciones fueron repudiadas por todos los poderes de la República y motivaron una condena unánime de la Asamblea Legislativa.

A nivel nacional los hechos comentados han generado un amplio debate sobre la conveniencia, o no, de seguir judicializando las relaciones con Nicaragua. Algunos consideran que el Derecho Internacional es la única vía para enfrentar a un vecino agresivo, y otros aducen que esa estrategia no toma en cuenta las consecuencias de una derrota judicial o la pérdida de capacidad de negociación en otros procesos similares (Escuela de Relaciones Internacionales-UNA, 2014).

Una aproximación a la agenda política de las embajadas estratégicas

Para complementar el análisis de la política exterior que usualmente se realiza en este capítulo, y con el fin de valorar la agenda de la administración Chinchilla Miranda en esta materia, para esta entrega del Informe se efectuó una evaluación de las actividades desplegadas por las embajadas costarricenses durante el 2013.

El insumo principal para el estudio fueron los informes de gestión de diez misiones diplomáticas: tres en América (Estados Unidos, El Salvador –que incluye la representación en el SICA– y Nicaragua), dos en Asia (China y Singapur), dos en Europa (la misión bilateral conjunta ante Bélgica y Luxemburgo, y la misión multilateral ante la Unión Europea), una en Medio Oriente (Qatar) y las delegaciones nacionales en la ONU y la OEA. El

análisis se realizó mediante el *software* Atlas.ti¹³ (Cuadro 5.23).

Según lo establecido en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas (1961) y en el Estatuto del Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (1965) y su Reglamento, una misión diplomática tiene cuatro áreas de acción: política, de promoción (general, turística, comercial, cultural y en educación), consular y de cooperación internacional. Sobre esa base, Costa Rica ha definido trece objetivos generales que guían el trabajo de las embajadas y sobre los cuales estas deben rendir informes de gestión a la Cancillería.

Tal como muestra el cuadro 5.24, los resultados del análisis revelan un claro predominio de actividades relacionadas con los objetivos generales (1.191) y, entre ellos, en dos referidos al área de acción política: la asistencia a reuniones de alto nivel (404) y la representación oficial del Estado (230). En cambio, fue mucho menor el número de actividades asociadas a los objetivos transversales (85), los cuales fueron definidos como prioritarios por la administración Chinchilla en el *Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014*. En este ámbito las labores se concentraron en posicionar a Costa Rica como un país responsable con el medio ambiente (42).

Los resultados también varían cuando se comparan las misiones diplomáticas. La embajada de El Salvador con representación en el SICA, la de Bélgica con representación en la Unión Europea y las dos de Asia concentraron la mayoría de sus actividades en los objetivos generales de la política exterior. Por su parte, las misiones de Estados Unidos, la ONU, la OEA y Singapur, en ese orden, fueron las más activas en tareas relacionadas con los objetivos transversales.

En suma, durante el 2013 el quehacer de las misiones diplomáticas reveló una agenda dominada por los lineamientos y objetivos tradicionales de la política exterior costarricense, en particular en los temas de desarrollo sostenible, derechos humanos, paz y desarme. En lo que concierne a las metas definidas como prioritarias (objetivos transversa-

les) por el gobierno Chinchilla Miranda, el desempeño fue comparativamente más débil. Esta primera aproximación brinda información útil para conocer las prioridades de las agendas políticas en las principales misiones diplomáticas del país. Sin embargo, queda pendiente una evaluación que abarque un período más amplio.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE AGENDA DE MISIONES DIPLOMÁTICAS COSTARRICENSES,

véase Chacón Araya, 2014, en www.estadonacion.or.cr

Continuos esfuerzos para ampliar la frontera comercial

En la actualidad, Costa Rica cuenta con doce tratados de libre comercio y catorce tratados de protección recíproca de inversiones (Comex, 2014c). Durante el 2013 las acciones de política exterior comercial se concentraron en la promoción para el ingreso del país a la OCDE y la Alianza del Pacífico. Además se impulsó la candidatura de una costarricense para ocupar la Dirección General de la OMC y se continuó con el proceso de inserción en el Cercano Oriente y la región Asia-Pacífico.

El interés del país por incorporarse a la OCDE surge de la posibilidad que tendría de evaluar y comparar sus políticas públicas con las de las principales economías del mundo y, a la vez, mejorar la captación de inversiones y cooperación internacional. El Gobierno de la República aprovechó la visita de los presidentes de México y Estados Unidos para solicitar su apoyo a las gestiones que se realizan en ese sentido. Entre los avances logrados en 2013 se puede señalar la creación de la representación permanente de Costa Rica ante la OCDE, que quedó adscrita al Ministerio de Comercio Exterior (artículo 5 de la Ley 9154), la visita del Secretario de esa organización, a quien se le presentó el plan de acción del país para integrarse a ese grupo y la asistencia de la presidenta Chinchilla a la reunión del Consejo de Ministros, celebrada en París (Comex, 2014a).

CUADRO 5.23

Objetivos^{a/} de la política exterior costarricense. 2010-2014**Objetivos generales****Área de acción política**

1. Representar al Estado costarricense en las actividades convocadas por el Estado receptor, organizaciones y empresas privadas.
2. Brindar atención y apoyo logístico en las visitas oficiales.
3. Llevar un registro actualizado y revisar el estado de ejecución de los diferentes convenios y/o acuerdos de entendimiento suscritos.
4. Mantener un monitoreo permanente sobre el acontecer político/económico en el país u organismo de destino y sus relaciones con Costa Rica.
5. Asistir a reuniones multilaterales de alto nivel.

Área de promoción

6. Gestionar y dar seguimiento a la solicitud de candidaturas que recibe la Misión, así como promocionar candidaturas costarricenses.
7. Promocionar y brindar colaboración a inversionistas interesados en Costa Rica.
8. Promocionar el país como destino turístico.
9. Organizar actividades culturales que promuevan la imagen o identidad cultural del país.

Área consular

10. Planear la revisión de procedimientos internos, tiempos de atención a solicitudes.
11. Actualización del padrón consular físico y digital, adecuada atención al público, especial interés en apoyo a costarricenses con situaciones especiales.

Área de cooperación internacional

12. Contribuir al desarrollo del país aprovechando las oportunidades de la cooperación internacional.
13. Promocionar el intercambio de conocimiento y promocionar al país por medio de entrevistas, charlas, reportajes, etc.

a/ Establecidos con base en el *Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 "María Teresa Obregón"* y en los planes anuales de trabajo de las misiones diplomáticas.

Fuente: Elaboración propia con base en Chacón Araya, 2014.

Objetivos transversales

1. Posicionar a Costa Rica como un país responsable con el medio ambiente.
2. Fortalecer la relación de Costa Rica con la región Asia-Pacífico.
3. Acercar a Costa Rica a Centroamérica.
4. Promover y defender los derechos humanos y el desarme.

CUADRO 5.24

Actividades para el cumplimiento de objetivos de política exterior, por área de acción y misión diplomática. 2013 (misiones diplomáticas seleccionadas)

	Por área de acción	Porcentaje	Por misión diplomática	Porcentaje
Objetivos generales	Acción política	74,7	El Salvador	25,4
	Promoción	17,6	Unión Europea (Bélgica)	13,4
	Cooperación internacional	4,4	China	12,5
	Consular	3,3	Singapur	11,8
	Total de actividades: 1.191			
Objetivos transversales	Medio ambiente	49,4	Estados Unidos	37,7
	Promoción derechos humanos y desarme	30,6	ONU	21,2
	Relaciones Asia-Pacífico	17,6	OEA	12,9
	Centroamérica	2,4	Singapur	11,8
	Total de actividades: 85			

Fuente: Elaboración propia con base en Chacón Araya, 2014.

Cabe anotar que la designación del Ministerio de Comercio Exterior (Comex) como director de este proceso implicó un ajuste en el perfil institucional y el alcance de su ámbito de acción, no solo en la política exterior, sino también en otras áreas del quehacer estatal en el plano doméstico (Escuela de Relaciones Internacionales-UNA, 2014).

El otro foro de interés para el país fue la Alianza del Pacífico, que conforman México, Colombia, Perú y Chile. El objetivo de esta organización es establecer un área de integración en el marco del “Arco del Pacífico Latinoamericano”, que promueva el regionalismo, nuevos esquemas de integración comercial y la coordinación de políticas. Además, tiene el compromiso de avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas.

En su VII Cumbre Presidencial, celebrada en mayo de 2013 en Colombia, los miembros de la Alianza tomaron la decisión de invitar a Costa Rica a formar parte de esa iniciativa, hecho que motivó una intensa actividad, incluyendo visitas de la presidenta Chinchilla a Colombia y Perú, y además aceleró la negociación y firma de tratados de libre comercio con esos mismos países¹⁴ (Comex, 2014b).

En el marco de la OMC, la labor de Costa Rica se centró, por una parte, en la candidatura de la entonces Ministra del Comex a la Dirección General de esa organización. En enero de 2013 el Gobierno declaró de interés nacional la postulación, lo cual dio paso a un intenso trabajo de cabildeo; sin embargo, la iniciativa no tuvo éxito. Por otra parte, se trabajó en la elaboración del documento mediante el cual la OMC evalúa los avances y retrocesos del país en materia de libertad comercial, competitividad y seguridad jurídica para la inversión (Escuela de Relaciones Internacionales-UNA, 2014).

Finalmente, Comex continuó ampliando su agenda de trabajo en Asia. En ese contexto China siguió ocupando un lugar preponderante, como demuestran la realización de la Cumbre Empresarial China-América Latina y las conversaciones sobre la posible creación, en territo-

rio costarricense, de una zona económica especial y un parque industrial para empresas de ese país. Además se llevaron a cabo negociaciones con la India, Qatar (con el cual se firmó un tratado de protección recíproca de inversiones que ya está vigente) y Kuwait (Escuela de Relaciones Internacionales-UNA, 2014).

División institucional: el desafío de la coordinación

A lo largo de los años, la construcción normativa de la política exterior costarricense ha generado una clara segmentación y división de funciones entre el Ministerio de Relaciones Exteriores –o Cancillería– y Comex. Un estudio sobre la imagen de estas instituciones ante la opinión pública encontró que, entre 2010 y 2013, la prensa nacional informó sobre el quehacer de ambas en forma completamente separada, como si se tratara de entidades sin vínculos entre sí (Escuela de Relaciones Internacionales-UNA, 2014).

La Cancillería tiene entre sus funciones el manejo de los asuntos de índole política, en especial la agenda de derechos humanos, la representación en foros internacionales como la ONU y la OEA y, en el escenario actual, el conflicto y los procesos abiertos contra Nicaragua en la Corte Internacional de Justicia.

Comex, por su parte, se concentra en los temas de comercio e inversión extranjera, que incluyen negociaciones de tratados y acuerdos comerciales de distinta naturaleza. Además participa en los procesos de coordinación con socios estratégicos como la Unión Europea y China, y representa al país en las gestiones que realiza ante foros internacionales como la Alianza del Pacífico y la OCDE, tal como se explicó anteriormente.

A pesar de la división institucional en las temáticas descritas, en la práctica, durante la administración Chinchilla hubo diferencias de criterio entre ambos ministerios, generadas por aparentes fallas de comunicación y coordinación. La primera se dio con la remoción de la Secretaria General de la Sieca y la designación de un nuevo titular en ese cargo. La remoción fue

avalada por el Ministro de Relaciones Exteriores y luego cuestionada por la Ministra de Comercio Exterior, quien inició un proceso para revertir la decisión tomada.

Una segunda divergencia se dio a raíz de la candidatura de la Ministra de Comex a la Dirección General de la OMC. Tradicionalmente, la promoción de postulaciones de importancia para el país se ha realizado desde la Cancillería, lo que en principio debería brindarle a esta mayor experiencia en este tipo de gestiones. Pero no ocurrió así en este caso, en el que el diseño y la conducción de la estrategia de la candidatura fueron asumidos por la Presidencia de la República y Comex.

Un tercer episodio se tradujo en la ausencia del Ministerio de Relaciones Exteriores en un proceso clave en materia de política exterior: el ingreso del país a la Alianza del Pacífico. La diferencia surgió por un viaje a Perú realizado por la Presidenta Chinchilla y los ministros de Comunicación y Comercio Exterior, en mayo de 2013, en un avión privado propiedad de un empresario presuntamente ligado a actividades de narcotráfico. Ante los cuestionamientos de los medios de comunicación, la Cancillería manifestó que desconocía del viaje y que no había sido consultada sobre la pertinencia de este o sobre el procedimiento que se debía seguir en el encuentro con el Presidente peruano. Luego se conoció que la reunión con ese mandatario tenía como objetivo impulsar el ingreso de Costa Rica a la Alianza del Pacífico, en una cita solicitada por Comex y no por el Ministerio de Relaciones Exteriores (Escuela de Relaciones Internacionales-UNA, 2014).

Las situaciones descritas sugieren que no existe una comunicación fluida entre las dos entidades responsables de dirigir la política exterior del país. Las diferencias entre ambas, a menudo expresadas en conflictos de alto perfil público, impiden el pleno aprovechamiento de las ventajas que supone la especialización institucional lograda a lo largo de los años.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
POLÍTICA EXTERIOR,

véase Escuela de Relaciones Internacionales-UNA, 2014, en www.estadonacion.or.cr

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Steffan Gómez Campos, quien contó con el apoyo de Daniela Chacón como asistente de investigación.

Se elaboraron los siguientes insumos: *Análisis electoral y de partidos políticos en Costa Rica*, de Ronald Alfaro Redondo y Steffan Gómez Campos; *Análisis de la acción colectiva en Costa Rica y ciclos de movilización entre 1994 y 2013*, de Felipe Alpízar; *Simulaciones del sistema de elección legislativa en Costa Rica*, de María José Cascante; *Agenda de las misiones diplomáticas costarricenses en el exterior*, de Karen Chacón; *Entre retos coyunturales y problemas estructurales: la política exterior de Costa Rica*, de la Escuela de Relaciones Internacionales de la UNA; *Las reglas de paridad de género y voto en el extranjero en las elecciones del 2 de febrero de 2014 en Costa Rica*, de Juan Manuel Muñoz, Alina Menocal e Ilka Treminio; *Agenda programática de los partidos y su Agenda Revelada (2010-2014)*, de Juan Pablo Sáenz, y *Administración de justicia en Costa Rica 2013*, de Emilio Solana.

Se realizaron las siguientes contribuciones especiales: *Análisis de los resultados del Proyecto de Opinión Pública de América Latina 2014 (Lapop)*, de Ronald Alfaro Redondo; *Cartogramas electorales 2014*, de Óscar Chacón; *Cronología del proceso electoral 2014*, de Daniela Chacón; *Mercado político electoral en las elecciones presidenciales 2014*, de Diego Fernández; *Desempeño legislativo y calidad de la democracia*, de Steffan Gómez Campos y Juan Guillermo Murillo Chinchilla; *Registro de base de datos de acciones colectivas*, *Matriz cualitativa de acciones colectivas* y *Reseña de la movilización social en 2013*, de María José Guillén; *Matriz de élites partidarias 1982-2014*, de Diego Muñoz; *Matriz de representación política por género en el Congreso 1990-2014* y *Matriz cualitativa de acciones colectivas*, de Lhiam Vega, y *Sinopsis temática del Estado de la Justicia*, de Evelyn Villarreal.

Se agradecen especialmente los procesamiento estadísticos a Antonella Mazzei y los comentarios y revisiones del borrador de

Carlos Murillo, Ciska Raventós, Manuel Rojas y Carlos Sojo.

Se agradecen los comentarios y aportes de información de: Ronald Alfaro Redondo, Diego Fernández, Leonardo Merino, Rafael Segura y Evelyn Villarreal, del equipo técnico del PEN; Juan Carlos Amador, del Departamento de Investigación y Estadística del Ministerio de Justicia y Paz; Marta Asch (Dirección de Planificación) y Franklin González (Sección de Estadística), del Poder Judicial; Héctor Fernández y Juan Eladio Ramírez, del TSE; Ileana Aguilar, Diego Brenes, Mariela Castro, Beatriz Morales y Hugo Picado, del Instituto de Formación y Estudios en Democracia, y Luis Antonio Sobrado, Max Esquivel y Eugenia Zamora, magistrados del TSE; Marta Ferlini, del Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica; Sandra Herrera y Marta Mora, del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa; Sandra Rodríguez, del Ministerio de Planificación; Kattia Salas, de la Sala Constitucional; Luis Fernando Salazar y Gioconda Úbeda, del Ministerio de Relaciones Exteriores; Linyi Baidal, Mabel Segura y Paula Solano, de la Dirección General de Servicio Exterior.

La edición técnica fue realizada por Steffan Gómez Campos, Ronald Alfaro Redondo y Jorge Vargas Cullell.

La revisión de cifras la efectuó Rafael Segura.

Los talleres de consulta se realizaron los días 4, 5 y 29 de junio y 18 de agosto de 2014, con la participación de Ileana Aguilar, Ronald Alfaro Redondo, Melany Barragán, Margarita Bolaños, Diego Brenes, María José Cascante, Carlos Cascante, Marta Castillo, Ludovico Feoli, Diego Fernández, Héctor Fernández, Abril Gordienko, María José Guillén, Miguel Gutiérrez Saxe, Juany Guzmán, Gilberto Lopes, Lady Meléndez, Marco Méndez, Alina Menocal, Leonardo Morales, Natalia Morales, Sergio Moya, Diego Muñoz, Juan Manuel Muñoz, Carlos Murillo, Hugo Picado, Adrián Pignataro, Rodolfo Piza, Johanna Porras, Gonzalo Ramírez, Ciska Raventós, Manuel Rojas, Juan Pablo Sáenz, Luis Diego Segura, Hannia Silesky, Carlos Sojo, Ilka Treminio y Elaine White.

NOTAS

1 Cabe destacar que, en respuesta a esta situación, los candidatos de los partidos Patria Nueva, Nueva Generación e Integración Nacional presentaron un recurso de amparo electoral en el que exigían igualdad y participación en los debates presidenciales. La acción fue rechazada tanto por el TSE como por la Sala Constitucional.

2 Para mayor detalle, consúltese Picado y Brenes (2014).

3 El indicador de insuficiencia de recursos estima la relación porcentual entre los hogares que presentan insuficiencias en sus condiciones habitacionales y/o de recursos corrientes (captación de ingresos), respecto al total de hogares. La metodología para estimar este indicador fue desarrollada por Morales y Segura (2014).

4 El coeficiente de determinación es una medida que pretende explicar qué tan bien un modelo explica el comportamiento del fenómeno en estudio. Este valor oscila entre 0 y 1. Cuanto más se acerque ese valor a 1, mejor explicado o modelado está el comportamiento de la variable de interés, que en este caso es la relación entre el apoyo electoral y el perfil socioeconómico de los cantones.

5 Los determinantes de la fragmentación política han sido ampliamente analizados en la literatura politológica (Neto y Cox, 1997). Los estudios abordan las particularidades de los partidos latinoamericanos (Coppedge, 1998; Dix, 1989; Mainwaring, 1995), los orígenes del multipartidismo (Jones, 1994) y los efectos de los bajos niveles de institucionalización partidaria en la región (Mainwaring y Scully, 1995).

6 En los últimos años se ha discutido la necesidad de modernizar el sistema de elección legislativa, que no ha tenido cambios desde la segunda mitad del siglo XX. Ello incluye la permanencia del número de diputados que conforman la Asamblea Legislativa y la delimitación de las circunscripciones electorales, elementos que fueron definidos en un escenario sociodemográfico y político muy distinto al actual.

7 Los sondeos de opinión pública consultados fueron los de Unimer, CIEP-UCR y CID Gallup.

8 Cabe recordar que, conceptualmente, simpatía por un partido político no es lo mismo que identificación o afiliación partidaria. La primera es bastante menos estable que las segundas y, por ende, podría ser menos decisiva. No obstante, en el caso particular de Costa Rica son muy pocas las personas que se autodefinen como identificadas con una agrupación política, por lo que esta variable no se suele incluir en los estudios de opinión y más bien se utiliza la simpatía partidaria o por un candidato.

9 Específicamente las leyes mencionadas son: 9151: Acceso a vivienda para las personas jóvenes; 9157: Creación del fondo para el financiamiento de vivienda para clase media; 9171: Creación de las comisiones institucionales sobre accesibilidad y discapacidad (CIAD); 9188: Fortalecimiento del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam) y 9207: Reformas de la Ley 7600, Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, de 2 de mayo de 1996, y sus reformas.

10 La potencia de la demanda es una ponderación para medir cuán fuerte es el interés público en determinado tema, y por ende, el grado de acuerdo en torno a los proyectos de ley identificados como prioritarios. Para mayor información sobre el indicador de potencia de la demanda, consúltese el capítulo 5 del *Decimonoveno Informe Estado de la Nación* (2013) y las ponencias de Gómez Campos y Murillo Chinchilla sobre desempeño legislativo (2012 y 2013), en el sitio <www.estadonacion.or.cr>.

11 Sobre este último tema se debe tener presente que la muestra de entrevistados fue pequeña, 150 casos en promedio por ronda, es decir, unos 75 consultados en cada grupo.

12 La idea de este proyecto es que empresas chinas se instalen en zonas francas costarricenses y manufacturen o ensamblen productos, tanto para el mercado interno como para exportación.

13 Este *software* es una herramienta para el análisis cualitativo de datos e información que permite explorar, codificar y analizar distintos formatos y materiales de texto.

14 El TLC con Perú entró en vigencia el 1 de junio de 2013 y el suscrito con Colombia fue aprobado por la Asamblea Legislativa el 24 de abril de 2013.

P
A
R
T
E



Debates para el desarrollo

CAPÍTULO

6

Veinte años después:

El desarrollo humano de Costa Rica
en perspectiva comparada (1994-2013)

1994
2013

CUADRO 6.1

Resumen de indicadores de desarrollo humano. 1990-2013

Indicador	1990 ^{a/}	2000	2010	2013	Cambio/ 1990-2013
Índice de desarrollo humano (índice)	0,663	0,705	0,768	0,763	1,2
Demografía					
Población (miles de personas)	3.029	3.872	4.534	4.713	1,6
Menores de 15 años (%)	35,9	31,8	25,2	23,8	0,7
De 15 a 64 años (%)	59,4	62,8	68,4	69,3	1,2
Mayores de 64 años (%)	4,7	5,3	6,5	7,0	1,5
Tasa bruta de natalidad (por 1.000 habitantes)	27,0	20,2	15,6	15,0	0,6
Tasa global de fecundidad (hijos por mujer)	3,2	2,4	1,8	1,8	0,6
Esperanza de vida al nacer (años)	77,0	78,0	79,0	79,2	1,0
Mortalidad infantil (por mil nacidos)	15,0	11,4	9,5	8,7	0,6
Tamaño promedio del hogar (personas)	4,4	4,1	3,5	3,4	0,8
Educación					
Tasa neta de escolaridad					
Preescolar (%)		44,1	72,9	72,7	1,6
I ciclo (%)		97,2	97,0	94,7	1,0
II ciclo (%)		79,7	85,8	85,1	1,1
III ciclo (%)		53,8	69,6	71,1	1,3
Educación diversificada (%)		27,3	38,8	39,7	1,5
Escolaridad de la población de 25 a 64 años de edad (años promedio)	7,1	7,9	8,7	9,0	1,3
Diplomas universitarios otorgados (total)	7.254	26.469	38.163	46.347	6,4
Universidades públicas (%)	77,6	36,2	31,3	31,5	0,4
Universidades privadas (%)	22,4	63,8	68,7	68,5	3,1
Mercado laboral					
Población ocupada (miles de personas)	989	1.441	1.902	2.022	2,0
Proporción en actividades agrícolas (%)	25,0	16,9	15,1	12,7	0,5
Proporción en actividades industriales (%)	20,3	15,8	19,6	19,0	0,9
Proporción en actividades de servicios (%)	54,8	67,2	65,3	68,3	1,2
Tasa de desempleo abierto (%)	4,3	5,0	7,3	8,5	2,0
Pobreza y desigualdad					
Hogares en pobreza	131.981	165.709	274.616	285.467	2,2
Incidencia de la pobreza (% de hogares)	27,1	20,6	21,3	20,7	0,8
Hogares en pobreza extrema	44.559	48.815	77.365	88.557	2,0
Incidencia de la pobreza extrema (% de hogares)	9,1	6,1	6,0	6,4	0,7
Coefficiente de Gini (índice)	0,374	0,412	0,508	0,524	1,4
Género					
Participación femenina en la PEA (%)	28,7	33,4	38,2	39,4	1,4
Mujeres en la Asamblea Legislativa (% del total de escaños)	14,0	19,3	38,6	33,3	2,4
Salud y convivencia humana					
Cobertura de población en la seguridad social (%)	85,6	87,9	91,9	94,4	1,1
Tasa de mortalidad por suicidio (por 100.000 habitantes)	4,8	6,5	11,6	8,7	1,8
Tasa de homicidios dolosos (por 100.000 habitantes)	4,6	6,1	11,3	8,7	1,9
Homicidios por arma de fuego (%)	37,7	52,2	66,2	67,9	1,8
Tasa de delitos sexuales (por 100.000 habitantes)	52,3	94,1	143,6	146,9	2,8
Población con agua domiciliar (%)	91,3	92,3	96,8	97,1	1,1
Gasto social					
Gasto social real per cápita total (miles de colones del 2013)	951,7	1.067,0	1.169,9	1.203,4	1,3
Salud	232,0	309,1	337,4	344,2	1,5
Educación	307,3	289,8	374,1	382,0	1,2
Seguridad y protección social	290,8	367,4	337,4	356,8	1,2
Vivienda	111,2	91,9	111,3	108,8	1,0
Cultura y recreación	10,5	8,9	9,8	11,6	1,1

CUADRO 6.1

Resumen de indicadores de desarrollo humano. 1990-2013

Indicador	1990 ^{a/}	2000	2010	2013	Cambio ^{b/} 1990-2013
Producción					
PIB nominal (millones de dólares)	7.182	15.946	36.298	49.621	6,9
PIB per cápita en dólares (dólares por persona)	2.316	4.118,03	8.006	10.528	4,5
PIB real en colones (miles de millones de colones de 1991)	877	1.423	2.179	2.478	2,8
Sector agrícola (% del PIB)	12,4	10,7	9,2	8,6	0,7
Sector industrial (% del PIB)	21,1	24,2	21,1	21,2	1,0
Sector servicios (% del PIB)	60,2	58,3	60,1	61,2	1,0
Comercio exterior					
Exportaciones (millones de dólares)	1.899	5.850	9.448	11.603	6,1
Tradicionales (%)	39,7	15,0	11,4	11,1	0,3
No tradicionales (%)	60,3	85,0	88,6	88,9	1,5
Por sector					
Industriales (%)	27,3	18,6	22,5	21,9	0,8
Agrícolas (%)	51,0	24,0	23,2	21,7	0,4
Zonas francas (%)	7,6	50,5	52,5	54,4	7,2
Perfeccionamiento activo (%)	14,0	6,8	1,9	2,0	0,1
Importaciones (millones de dólares)	2.346	6.389	13.570	18.014	7,7
Finanzas					
Deuda pública total (% del PIB)	66,2	57,4	43,1	54,6	0,8
Deuda pública externa (% del PIB)	45,6	19,8	10,5	12,1	0,3
Deuda pública interna (% del PIB)	23,6	37,8	32,5	42,6	1,8
Déficit/superávit Gobierno Central (% del PIB)	-2,4	-3,0	-5,3	-5,4	2,2
Ingresos tributarios (% del PIB)	11,0	11,9	13,1	13,3	1,2
Turismo					
Número de turistas que ingresaron (miles)	505	1.088	2.100	2.428	4,8
Ingreso de divisas por concepto de turismo (millones de dólares)	331	1.248	1.870	2.364	7,2
Energía y conservación					
Población cubierta por el servicio eléctrico (%)	90,0	97,1	99,1	99,1	1,1
Consumo residencial de energía eléctrica per cápita (kWh, miles de habitantes)	512	639	736	735	1,4
Vehículos (por cada 100 habitantes)	9,8	17,5	25,6	28,2	2,9
Total de gases de efecto invernadero (miles de toneladas equivalentes de carbono)	4.704	6.760	10.572	11.117	2,4
Hidrocarburos (%)	56,4	68,0	54,3	56,2	1,0
Biomasa comercial (%)	14,2	14,1	13,9	13,8	1,0
Generación eléctrica (%)	2,3	1,5	12,6	10,0	4,3
Carbón y coque (%)	0,0	0,0	4,9	4,9	
Leña (%)	27,0	16,3	14,3	15,2	0,6
Cobertura forestal (% del territorio)	21,0	47,0	52,3	52,3	2,5
Área terrestre y marina protegida (hectáreas) ^{c/}	1.036	1.796	1.874	2.834	2,7
Políticos					
Número efectivo de partidos parlamentarios ^{d/}	2,2	2,6	3,9	4,9	2,2
Participación electoral ^{e/}	81,8	68,8	69,1	68,2	0,8
Simpatía partidaria PLN+PUSC ^{e/}	93,9	70,3	38,8	34,5	0,4
Apoyo promedio al sistema político ^{f/}		75,6	67,8	67,7	0,9
Acciones colectivas (promedio anual)	236	613	340	480	2,0

a/ Para algunos indicadores no se tiene el dato de 1990, por lo que se presenta la cifra del dato del año más cercano disponible.

b/ Indica la proporción del cambio en el indicador en 2013 (o el año más reciente disponible) con respecto al año base (1990 o alguno cercano). Cifras menores a 1 advierten que en 2013 el indicador fue menor que en 1990 y cifras mayores a 1 señalan lo contrario. Las fuentes de las variables se pueden consultar en el apartado "Fuentes y notas técnicas", en el Compendio Estadístico de este Informe.

c/ La cifra del 2000 es una estimación, ya que no se contaba con el dato exacto del área marina protegida para ese momento.

d/ Los datos registrados para 2000 y 2013 corresponden a 2002 y 2014.

e/ Los datos registrados para 1990 y 2000 corresponden a 1993 y 2001.

f/ Los datos registrados para 2000 y 2013 corresponden a 2004 y 2014.

Fuente: Elaboración propia con datos de varias ediciones del Compendio Estadístico del Informe Estado de la Nación, basado a su vez en cifras de diversas fuentes.

Introducción

INDICE

Introducción	289
Panorama comparativo:	
Costa Rica entre 1994 y 2013	290
La década de 1980: la crisis que marcó una época	291
Costa Rica en 1994: el advenimiento de un nuevo estilo de desarrollo	293
Costa Rica en 2013: la erosión de las apuestas del desarrollo	295
Comparación internacional revela modesto desempeño en desarrollo humano	299
Miradas en profundidad a temas seleccionados del desarrollo humano	301
Introducción	301
Ampliación de las capacidades de las personas: cambios en la formación de la población trabajadora	303
La protección de las personas: evolución general del seguro de salud	313
El sustento económico del desarrollo humano: evolución de las finanzas públicas	319
La libertad de las personas: las reglas para la participación ciudadana	329
La garantía de sostenibilidad del desarrollo: evolución del uso de la energía	339

En veinte años, Costa Rica experimentó profundos cambios en muchas características de su población y sociedad, su estructura productiva, su gestión ambiental y su vida política. En 1994 había pocos teléfonos celulares y computadoras, y circulaba una cantidad mucho menor de vehículos particulares. El café y el banano eran todavía los principales productos de exportación; la inflación se situaba cerca del 15% anual y aún estaba fresco en la memoria el difícil trance vivido en la década de los ochenta, a causa de la crisis económica y las repercusiones de las guerras civiles en Centroamérica. La escena política era dominada por dos partidos, con poca oposición de las fuerzas de izquierda, debilitadas por una reciente división. Las universidades demandaban presupuesto y hacía poco una movilización por ese motivo había derribado a un ministro de Hacienda. No se conocían los Ebais ni buena parte de los programas sociales hoy extendidos en los ámbitos de la educación y la salud. La ciudadanía nunca había participado en un referendo nacional, y apenas comenzaba a calar la idea de que era fundamental mejorar las reglas para la equidad de género en el acceso a la política. A mediados de la década se crearon y reformaron leyes e instituciones enfocadas en la gestión del medio ambiente, se reforzó la conservación de ecosistemas y se mantuvo una generación eléctrica mayoritariamente limpia.

Costa Rica, sin embargo, había empezado a cambiar. En 1994 quebró el

tercer banco más grande del país, y ese acontecimiento fue seguido en 1995 por la ruptura del monopolio de los bancos estatales sobre los depósitos en cuenta corriente, uno de los principales legados del reformismo que se impuso tras la guerra civil de 1948. Un emergente sector exportador ligado a las zonas francas se preparaba para transformar, en pocos años y en forma radical, el perfil y volumen de la oferta exportadora. Se incubaba, además, el evento más fuerte de protesta social en décadas, la huelga magisterial de 1995, que erosionó los tradicionales vínculos orgánicos entre el Partido Liberación Nacional y los sindicatos del sector. En esa época la población dejó ya de ser mayoritariamente rural, y se transitaba por el llamado “bono demográfico”, que no se volverá a presentar.

Cuando en 1994 se publicó el primer *Informe Estado de la Nación*, el país iniciaba una etapa de replanteamiento de las apuestas que habían orientado sus esfuerzos de progreso entre los años cuarenta y ochenta del siglo XX. El cambio impulsado a partir de entonces apostó por la promoción de exportaciones, la atracción de inversión extranjera directa, la expansión de la inversión social pública –sobre todo en educación–, el refuerzo de la conservación ambiental, el posicionamiento internacional como “país ecológico” y la ampliación de los derechos y libertades de las personas. Estos caminos permitieron subsanar parte del retroceso sufrido con la crisis económica de la

década de los ochenta, y configuraron una hoja de ruta hacia la aspiración de que Costa Rica sea el primer país desarrollado de América Latina al cumplirse el bicentenario de su independencia.

Dos décadas después, este Vigésimo Informe dedica el presente capítulo especial al examen de esa época con una visión de conjunto, para contrastarla con la situación actual. Más allá de la identificación de obvias diferencias, el propósito es retratar la era que han documentado las sucesivas ediciones del *Estado de la Nación*. Esta entrega pretende describir el cambio experimentado por el país en estos veinte años, a partir de las siguientes preguntas:

- ¿Cómo evolucionó el país, en comparación con otras naciones, en desarrollo humano?
- ¿Se ampliaron las capacidades de las personas para vivir una vida digna?
- ¿Se avanzó en dar sustento económico al desarrollo humano?
- ¿Se acrecentaron las libertades de la gente para decidir sobre su futuro y el del país?
- ¿Se garantizó la sostenibilidad de la energía para el desarrollo humano?

Enfocándose en algunos temas ilustrativos (dada la amplitud de tópicos que el Informe ha tratado a lo largo de los años), el capítulo examina el desempeño nacional durante las dos últimas décadas y lo compara con el de países que a inicios de los años noventa tenían un nivel de desarrollo humano similar. Esto permite poner en contexto los cambios observados y constatar que Costa Rica ha avanzado a un ritmo más lento que algunos de sus “vecinos” de aquella época. Esto le ha hecho perder parte de la ventaja y la “excepcionalidad” que ostentó entre los años cuarenta y ochenta del siglo XX, cuando logró conjugar crecimiento económico, acelerado progreso social y estabilidad democrática. Veinte años después, este resultado lleva a una conclusión

evidente: en términos de desarrollo humano, las apuestas forjadas hace dos décadas no fueron suficientes ni generarán logros mayores a los ya registrados. Mantener el rumbo seguido hasta ahora no conducirá a una nueva fase de avances más significativos hacia un desarrollo inclusivo y sostenible. Esta y otras conclusiones del presente capítulo se exponen en la valoración general de la “Sinopsis” de este Informe.

El capítulo se organiza en dos grandes secciones. En la primera se delinea un panorama general de la Costa Rica de 2013, en contraste con la de 1994. El análisis de los cambios en los principales indicadores de desarrollo humano se complementa con una comparación internacional, centrada en los países que muestran situaciones o niveles de desarrollo similares a los de Costa Rica. La segunda sección ofrece una serie de “miradas en profundidad” sobre la evolución de dimensiones específicas del desarrollo humano en estos veinte años, con base en las preguntas antes enunciadas y también observando el desempeño de otras naciones. Si bien no se abarcan todos los temas posibles, se hace una aproximación a partir del comportamiento de asuntos relevantes: la formación de la fuerza laboral, el seguro de salud, la situación fiscal, las reglas para la participación ciudadana en la vida política y la sostenibilidad energética.

Panorama comparativo: Costa Rica entre 1994 y 2013

En 1994 no solamente nacía el *Informe Estado de la Nación*; también se iniciaba la recuperación económica del país. Como la mayoría de las naciones latinoamericanas, Costa Rica perdió varios años de crecimiento a raíz de la crisis de 1980-1982, que causó una profunda disrupción en su progreso social y económico. No fue sino hasta principios de los noventa cuando el PIB per cápita superó el nivel que se había alcanzado en 1979. Por ello, aunque el propósito de esta sección es analizar continuidades y cambios entre 1994 y 2013, es relevante abordar el tema de la crisis de los ochenta, ya que es un punto de inflexión en el desarrollo nacional,

cuyos efectos fueron sentidos en el corto y el largo plazos.

Esta sección compara la situación del país en el primero y el último de los años del período durante el cual el Programa Estado de la Nación ha dado seguimiento al desempeño nacional en materia de desarrollo humano (recuadro 6.1), con el fin de trazar un panorama general de la época. La comparación se realiza en dos planos: i) el contraste de los indicadores de 1994 con los de 2013 (o años cercanos, según la información disponible) y ii) el contraste de la posición nacional en el índice de desarrollo humano con respecto a un grupo de países que en la década de los noventa mostraban resultados similares.

A nivel mundial ha sido llamativo que un país pequeño y de medianos ingresos, como Costa Rica, haya sido capaz de brindar altos niveles de bienestar y seguridad a sus habitantes (Lehoucq, 2012a). No son muchas las naciones que comenzaron el siglo XX como exportadoras de productos agrícolas (como café y banano) y lo terminaron exportando bienes de medio y alto contenido tecnológico. Tampoco las que construyen una democracia paulatinamente, mientras desarrollan un Estado que mejora las condiciones de vida de su población. Sin embargo, los indudables logros en todos esos ámbitos, reportados en las distintas ediciones de este Informe, no garantizan éxitos futuros.

Al comparar indicadores de inicios y finales de estos veinte años, se observa que fue una época en la que convergieron importantes cambios económicos, sociales, ambientales y políticos. El país vivió una transición demográfica que aumentó sustantivamente la proporción de personas en edad de trabajar (una oportunidad) pero envejeció a la población (un desafío). La sociedad se hizo más urbana, más violenta, la economía se abrió al mundo y a la tecnología, y se hizo un notable esfuerzo de protección y conservación ambiental. En promedio, la mayoría de los hogares mejoró sus condiciones de vida e ingresos, en virtud de una combinación de crecimiento económico y mayor inversión social pública, en un marco de ampliación

RECUADRO 6.1

Sobre las fuentes de información para el panorama comparativo

Este breve panorama comparativo de veinte años se basa en estadísticas descriptivas sociales, económicas, ambientales y políticas. Cuando ha sido posible se han empleado datos provenientes del “Compendio Estadístico” de las distintas ediciones del *Informe Estado de la Nación*, así como el índice de desarrollo humano (IDH) que elabora el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Pese a sus limitaciones, el IDH permite complementar el análisis del PIB con otras variables, incluyendo la esperanza de vida y los niveles de educación de una sociedad. El hecho de que existe información del IDH para todos los países y para más de tres décadas también facilita el análisis con perspectiva internacional. Para valorar el desempeño de Costa Rica, se compara su IDH con el de las veinte naciones del grupo de “alto desarrollo humano”, según la clasificación del PNUD. Son aquellas que en

1990 se encontraban en las diez posiciones superiores y las diez inferiores a Costa Rica en el puntaje del IDH.

Además se aprovechan insumos de veinte años de producción científica del Programa Estado de la Nación, una vertiente de reflexión que se inicia con Rodrigo Facio y pasa por muchos otros observadores del desarrollo nacional. Es importante señalar que la bibliografía empleada es bastante más extensa que la que se cita en el capítulo. El lector interesado en las fuentes documentales puede consultar los textos de base y sus referencias. Con el propósito de obtener un texto más fluido, solo se han incluido las referencias mínimas indispensables para explicitar la fuente de un dato o sustentar una afirmación.

Fuente: Elaboración propia con información de Lehoucq, 2014.

de sus libertades y derechos. Ese aumento de capacidades, sin embargo, fue acompañado por resultados distributivos decepcionantes, que profundizaron la desigualdad, estancaron la incidencia de la pobreza y generaron una segmentación del mercado laboral. Se agravó la insostenibilidad en los patrones de uso de los recursos naturales, especialmente de la energía, y el sistema político vio cómo se erosionaban el apoyo y la confianza ciudadana. Ha sido, pues, una época de grandes contradicciones, en que las apuestas del desarrollo fueron insuficientes.

Como se mencionó, la comparación planteada para este capítulo no es completa si no se toma en cuenta la crisis económica que el país sufrió a inicios de los años ochenta, pues esa coyuntura marcó profundamente la evolución del desarrollo humano en los años siguientes. Buena parte de los esfuerzos desplegados en las décadas de los ochenta y noventa tuvo apenas el propósito de recobrar lo perdido en términos de crecimiento económico y bienestar social.

La inversión pública en salud, educación e infraestructura física no se recuperó sino a finales de la década de los noventa o principios del presente siglo (en el caso de la infraestructura no llegó a restablecer los niveles previos). El abrupto descenso en la inversión social que produjo aquella crisis ocurrió en el momento más inoportuno: cuando el país iniciaba la transición demográfica y el disfrute del llamado “bono demográfico” (la mayor proporción de gente en edad de trabajar de la historia). Los recortes en la inversión social y el retroceso en las oportunidades laborales y educativas crearon una desventaja que afectó a la generación de jóvenes más numerosa que ha conocido el país.

Por otra parte, contrastar a Costa Rica con naciones similares permite arribar a varias conclusiones. La primera es que, a nivel mundial, el país se mantuvo en el segmento de “alto desarrollo humano”, pero sin acercarse al selecto grupo de “muy alto desarrollo humano”, meta que sí alcanzaron naciones que estaban cercanas a Costa Rica

en 1990, como se verá más adelante. Las comparaciones indican que la educación es una debilidad del país: actualmente, el promedio de escolaridad de los adultos es casi dos años menor que la secundaria completa (véase el capítulo 2 de este Informe). Para Costa Rica ha sido más fácil aumentar el PIB y brindar servicios de salud, que educar a su población.

Desde la perspectiva del IDH, el desempeño nacional en el período analizado fue modesto. Ciertamente su nivel siguió mejorando, pero a un ritmo lento. El comportamiento en las dos últimas décadas fue similar al promedio del grupo cercano en 1990, debido sobre todo a los escasos logros en educación¹. Sin embargo, se ampliaron las distancias con respecto a los “viejos vecinos” de mejor desempeño, como Chile, Letonia y Argentina, y Costa Rica fue rebasada por varios países sobre los que antes tenía ventaja. Este letargo contrasta con lo ocurrido entre 1950 y 1980, cuando el rápido crecimiento económico y el avance social hicieron de Costa Rica un caso excepcional en América Latina. Es relevante notar que, de los veinte países que en 1990 se encontraban próximos a Costa Rica en el grupo de “alto desarrollo humano”, para el 2013 seis habían dado el salto al grupo de “muy alto de desarrollo humano”. Tres de ellos son de la región: Chile, Argentina y Cuba. Costa Rica se mantiene a la mitad de la tabla en el grupo de alto desarrollo humano, básicamente en la misma situación de 1990.

La década de 1980: la crisis que marcó una época

En 1994 los indicadores del desarrollo humano, vistos en su conjunto, señalaban que los avances logrados desde 1980 habían sido escasos. En algunas áreas en las que ya se tenían progresos sustanciales, como en la esperanza de vida, el aumento fue más limitado (de 74,3 años a 76,3). El PIB per cápita (5.407 dólares) era apenas mayor que el de 1980 (4.902 dólares). Por su parte, la inversión social pública por persona, un indicador clave para mejorar las capacidades de la población, era inferior a la cifra registrada catorce años antes.

Es decir, el panorama de Costa Rica en 1994 era básicamente el mismo que en 1980, fecha que marcó el final de treinta años de notable desarrollo. Estos datos constatan que la profunda crisis económica de 1980-1982 tuvo consecuencias desestabilizadoras, a las cuales se sumaron los efectos de los conflictos político-militares que azotaron a Centroamérica (un mercado importante para el país) durante la década de los ochenta².

En 1980 Costa Rica se distinguía por tener una democracia estable, en una región de dictaduras militares. Esa democracia, como sistema político en que todas las fuerzas pueden competir para ocupar puestos de elección popular y toda la población adulta tiene derecho a votar, data de fines de los años cincuenta, cuando los grupos derrotados en la guerra civil de 1948 regresaron del exilio y comenzaron nuevamente a disputarse los cargos públicos por medio de las urnas (Bowman et al., 2005). Una excepción fue la proscripción de los partidos “antidemocráticos”, que mantuvo a Vanguardia Popular (el partido comunista) marginado de la vida política hasta 1975, cuando la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional esa prohibición. Al iniciar la década de los ochenta, el país había realizado ya seis procesos electorales consecutivos, competitivos y programados cada cuatro años, desde que en 1958 el saliente Partido Liberación Nacional reconoció su derrota en los comicios presidenciales de aquella fecha (Bowman, 2003).

En enero de 1980 el país culminaba un largo período de rápido crecimiento económico, progreso social y democratización. Bértola y Ocampo (2012) estiman que el PIB per cápita (en dólares de 1990) había pasado de 1.930 dólares en 1950, a 4.902 en 1980, un avance proporcionalmente superior al del resto de América Latina. En esos años la esperanza de vida se incrementó en casi un 30% y el alfabetismo aumentó del 79% al 90% en la población mayor de 12 años. La tasa de escolaridad (de la población de 25 años y más) casi se duplicó, al pasar 3,1 años en 1950, a 5,9 en 1980. Y en un salto que no se ha vuelto a repetir, la incidencia de la pobreza

bajó del 50% al 19% de los hogares. En treinta años, el nivel de desarrollo humano de Costa Rica había mejorado de manera sustancial.

Doce meses después, el país estaba sumido en una profunda crisis, la más grave desde que el mundo entero fue afectado por la Gran Depresión de 1929, que se prolongó por varios años más. En 1981 el Gobierno dejó de pagar la deuda externa y la inflación se acercó al 90%, un nivel desconocido en la historia nacional. En ese mismo año se redujo la inversión en los programas de salud, educación y otras prestaciones sociales. La cobertura de la enseñanza secundaria retrocedió sustantivamente en solo dos años. En 1983, el PIB per cápita era un 16% menor que el de 1979, el último año de crecimiento económico.

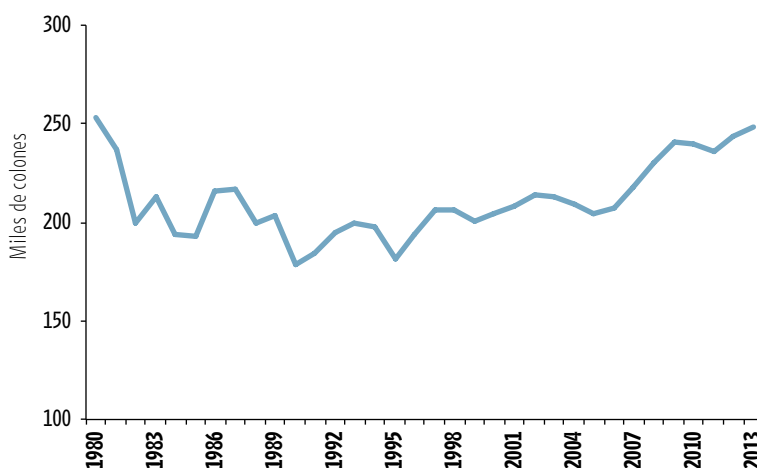
Los sucesivos gobiernos recortaron gastos y destinaron fondos a pagar la deuda externa, a fin de tener acceso a préstamos para resolver el problema de liquidez y reactivar la economía. Sin embargo, la inversión social no recuperó el nivel que tenía antes de la crisis, ni lo haría en las décadas siguientes (gráfico 6.1). La inversión en infraestructura también registró un fuerte descenso. Rodríguez-Clare et al. (2004)

afirman que esa caída contribuyó a la desaceleración de la productividad de la economía nacional en las últimas dos décadas del siglo XX; esto, a su vez, disminuyó el ritmo del progreso social (Lehoucq, 2014). En el año 2000 la inversión pública en infraestructura no llegaba a la mitad de lo que había sido antes de la crisis.

La crisis fue producto de una combinación de factores económicos y políticos de distinta naturaleza. En primer lugar, el estilo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones, que se había adoptado en los años sesenta, tenía varios frentes de vulnerabilidad. A pesar de la industrialización, la economía seguía dependiendo de unos pocos productos tradicionales de agroexportación. La nueva industria era un sector fuertemente protegido, subsidiado y poco competitivo. Cuando, a partir de 1979, los conflictos político-militares en Centroamérica paralizaron el Mercado Común Centroamericano, clave de la industria costarricense, las fuentes de empleo e ingreso de miles de personas fueron afectadas de manera profunda. Por otra parte, la crónica escasez de capital para inversión en infraestructura debió ser remediada

GRAFICO 6.1

Inversión social pública per cápita (miles de colones del año 2000)^{a/}



a/ En miles de colones del 2000 según deflactor implícito del gasto de consumo final del gobierno general.

Fuente: Elaboración propia con datos de Trejos, 2014.

con endeudamiento externo, lo que expuso al país a las fluctuaciones del sistema financiero global. Cuando la crisis petrolera de 1979 restringió el acceso a ese financiamiento y provocó un alza generalizada en las tasas internacionales de interés, la economía costarricense sufrió un *shock* externo, debido a su elevada exposición.

Ya en 1979 y 1980 el déficit en la cuenta corriente se había “disparado” hasta un 10,5% del PIB, desde un promedio de 6,6% en los años previos (Mesa-Lago, 2000). A su vez, los flujos de capital privado habían disminuido a solo 57 millones de dólares en 1979, en comparación con el promedio de 134 millones anuales en el quinquenio anterior (González Vega, 1984). Si no aumentaba la inversión extranjera o el valor de las exportaciones sería necesario, tarde o temprano, devaluar la moneda nacional.

En este escenario, no se realizaron ajustes de fondo en la política macroeconómica. Tanto González Vega (1984) como Lizano (1999) señalan que la respuesta de las autoridades a la crisis fue lenta: pese a reiteradas advertencias de economistas nacionales y extranjeros (Lizano, 1999), el Gobierno intentó defender la moneda nacional. Ello propició una masiva conversión de colones a dólares estadounidenses y una rápida caída de las reservas de divisas, que empeoraron la situación. La adhesión a una política cambiaria proteccionista y la ausencia de ajustes fiscales causó una expansión de la deuda pública, que pasó de 56,2% a 125,2% del PIB entre 1980 y 1981 (Mesa-Lago, 2000). Este manejo del *shock* externo produjo un desajuste en la balanza de pagos que se transformó en una severa crisis económica, cuyas secuelas dejarían una honda huella.

En suma, luego de una era de casi tres décadas de acelerado progreso social, institucional y productivo, a inicios de los años ochenta Costa Rica experimentó una crisis económica cuyo manejo tuvo, en el corto y el largo plazos, consecuencias muy significativas para su ritmo de desarrollo humano y que desembocó, a la larga, en un cambio en su estilo de desarrollo.

Costa Rica en 1994: el advenimiento de un nuevo estilo de desarrollo

A seis años del nuevo milenio, el desarrollo humano de Costa Rica tenía dos rostros. En varios indicadores clave su nivel era similar al de las sociedades más avanzadas del mundo. La población vivía, en promedio, 76,3 años y el 94% sabía leer y escribir. En otros aspectos se parecía a un país en vías de desarrollo. En 1994, su PIB per cápita, en dólares de 1990, era de 5.407 (Bértola y Ocampo, 2012), aproximadamente un 30% de las cifras reportadas en Europa Occidental. Asimismo, el promedio de educación formal era de 6,9 años, muy por debajo de los 12 años de cualquier caso europeo.

Al iniciar la década de los noventa, Costa Rica tenía una economía abierta, en la que el comercio exterior era fundamental. En 1994 las exportaciones e importaciones representaban el 83% del PIB anual. No obstante, se trataba de una economía en la que el café, el banano y otros productos agrícolas eran la fuente principal de la creación de riqueza y de la oferta exportable, lo mismo que la maquila textil. Hasta 1995, tres cuartas partes del valor de las exportaciones correspondían a productos típicos de las regiones tropicales, situación que se modificaría con gran

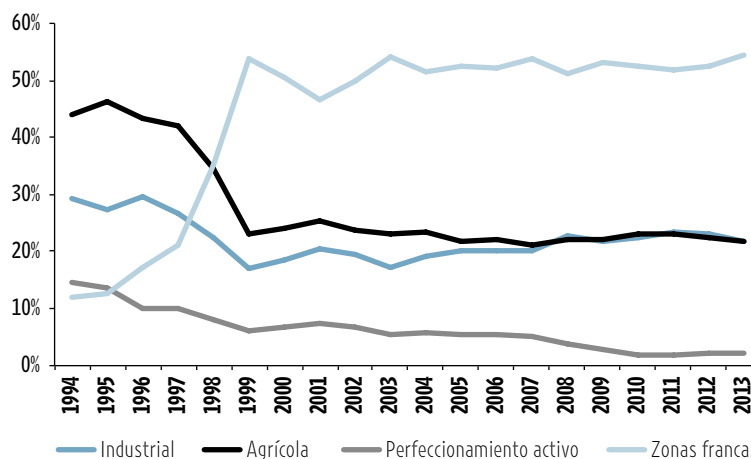
rapidez en los años inmediatamente posteriores (gráfico 6.2); en 1994 se estaba incubando un profundo cambio en el aparato productivo costarricense y en los patrones de vinculación con la economía internacional.

En 1994 los habitantes rurales y urbanos estaban por primera vez casi en el mismo nivel. La principal aglomeración urbana era la Gran Área Metropolitana, que ya había desbordado los límites de la ciudad de San José (Rosero Bixby, 2002). Pese a esa expansión, mediante el transporte público y privado la población de las principales zonas urbanas podía desplazarse con relativa agilidad. Ese factor, central en el mundo urbano, tanto para la calidad de la vida como para la eficiencia de la actividad comercial, se debía en realidad a una flota vehicular aún pequeña. Había 418.000 automóviles (cerca de la tercera parte de los que existen veinte años después), la mitad de ellos particulares; más de una cuarta parte eran camiones y otro 15% eran motocicletas. En 1994 había 136 vehículos automotores por mil habitantes.

En aquel año la población de Costa Rica estaba conformada aproximadamente por tres millones de personas. El país ya había iniciado una fase de crecimiento demográfico más lento, cercano

GRAFICO 6.2

Composición de las exportaciones totales, por sector



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

al 2% anual, y llevaba diez años adentrado en el “bono demográfico”. La tasa de mortalidad infantil, de trece por mil nacidos vivos, era diez puntos mayor que la de una sociedad desarrollada, pero apenas un tercio del promedio de la región latinoamericana. La tasa de fecundidad global era de 2,9 hijos por mujer, superior a la tasa de reemplazo (2,1).

El Estado tenía una importancia medular en la vida social y económica. El aparato estatal en su conjunto, incluyendo al sector descentralizado, gastaba casi un tercio del PIB. En 1994 el Gobierno Central recaudaba apenas el 12% del PIB por medio de impuestos, pero sus gastos eran del orden de 17% del PIB (recuadro 6.2 y gráfico 6.3).

Esta situación no impidió que el Estado efectuara importantes inversiones públicas para atender la salud, las pensiones para las personas de la tercera edad y las actividades electorales, tareas que fueron confiadas a agencias independientes, cuyos presupuestos no propone el Poder Ejecutivo ni aprueba el Legislativo, un rasgo sobresaliente del país. Muchas instituciones autónomas tienen sus propios ingresos y recursos generados por el cobro de sus servicios (las cuotas de la CCSS y las tarifas de agua y electricidad, por ejemplo). Solamente la Contraloría General de la República verifica los gastos de un sector descentralizado que para mediados de los noventa estaba conformado por más de cincuenta instituciones.

El Estado costarricense llegó a tener una importante capacidad de mejorar las condiciones de vida de la población. En 1994 una quinta parte de los hogares vivía en la pobreza, una cifra que, si bien duplicaba las tasas de las naciones desarrolladas, también era menos de la mitad de la que registraban otras sociedades en vías de desarrollo. Por otro lado, la desigualdad en la distribución del ingreso era notablemente baja. Según datos de Cepal (2014a), Costa Rica era el país menos desigual de la región latinoamericana: en 1994 su coeficiente de Gini era de 0,387, versus 0,500 en los demás países. Los hogares del decil superior recibían un 26% del ingreso nacional, una proporción

RECUADRO 6.2

Manejo del déficit fiscal en 1994

La estructura dual del aparato estatal costarricense explica dos incógnitas sobre sus finanzas públicas. La primera es cómo un Estado que recaudaba poco en impuestos (12% del PIB en 1994, sin considerar la seguridad social, y poco más de 17% incluyendo las cargas sociales) tenía un nivel de gasto tan alto, superior al 30% del PIB. La respuesta es que la mayor parte de los ingresos no provenía de los impuestos (poco más de la mitad, si se toman en cuenta las cargas sociales) sino del pago de los servicios públicos que prestan las instituciones descentralizadas.

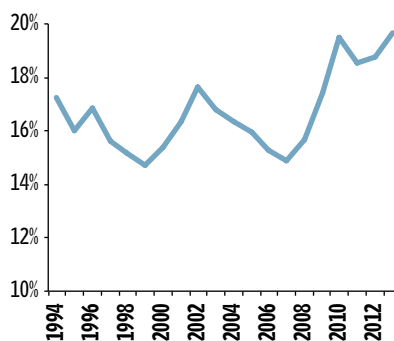
La segunda incógnita es cómo hacía el Gobierno Central para resolver su déficit fiscal: en 1994 gastó un 17% del PIB, cinco puntos porcentuales más que sus ingresos. La respuesta fue, antes y ahora, el

endeudamiento público. Ya en esa época debía destinar un tercio de sus gastos a pagar los intereses de la deuda pública (Gutiérrez Saxe, 2004). Sin embargo, en 1994, se obtenían fondos del sector descentralizado, que en esos años era superavitario. Los superávits de la CCSS y el ICE se invertían en bonos de gobierno, a costa de las inversiones requeridas en sus respectivos ámbitos de acción. En lugar de ofrecer todos los bonos con un valor flotante en el exterior, el Gobierno Central vendió títulos en la economía nacional (en promedio, la deuda interna representó un 28,8% de la deuda pública entre 1984 y 2005).

Fuente: Lehoucq, 2014.

GRAFICO 6.3

Gasto del Gobierno Central como porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

semejante a la que recibía el 50% de los hogares menos favorecidos (recuadro 6.3).

Por otra parte, en 1994 la criminalidad no era una preocupación pública de primer orden, como lo ha sido en tiempos más recientes, aunque sí se manifestaba como un problema cotidiano, sobre todo en las zonas urbanas. Se registraban 975 casos por 100.000 habitantes en 1994 por delitos contra la vida, contra la propiedad y por infracción

a la ley de psicotrópicos, categorías que incluyen robos, hurtos, agresión, tráfico de drogas y lavado de dinero, entre otros. Los homicidios eran relativamente pocos: cerca de 200 al año en 1994, lo que equivale a una tasa de 5,5 por 100.000 habitantes, comparable a la de Estados Unidos (el menos pacífico de los países desarrollados) y el doble de la cifra de una nación europea.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE COSTA RICA ENTRE 1994 Y 2013, véase Lehoucq, 2014, en www.estadonacion.or.cr

En el ámbito político, estaba en apogeo el sistema bipartidista³: el PLN y el PUSC se llevaron el 97,3% de los votos válidos en las elecciones presidenciales de 1994. Sin embargo, no era un sistema bipartidista clásico. Se había inaugurado la fase de gobiernos divididos, que prevaleció en las décadas siguientes y se ha consolidado recientemente, en el que el partido que gana las elecciones presidenciales no logra el control del Congreso. Solo con el apoyo de

RECUADRO 6.3

Precisiones sobre los niveles de desigualdad en 1994

El coeficiente de Gini de 0,387 reportado para Costa Rica en 1994 corresponde al nivel de desigualdad originado en la economía real, sin considerar el cobro de impuestos y las transferencias de recursos a la población. Según las estimaciones realizadas por Trejos (2011) para el *Décimo Informe Estado de la Nación*, en 1990 el impacto de los programas sociales reducía el coeficiente de 0,374 a 0,313. Aunque estas cifras no se parecen a las de los países escandinavos (0,190 en las décadas de 1970 y 1980), la distribución del ingreso resultante era más igualitaria que la de los Estados Unidos, cuyo Gobierno logró bajar el coeficiente de Gini de 0,477 a 0,361 en 1995 (según datos de la OCDE).

Además, estos datos refieren a la distribución de ingresos reportados en las encuestas de hogares. Estas últimas se basan en una muestra de la población nacional y no plantean muchas preguntas detalladas acerca de los ingresos. Tienden a subestimar los ingresos del 10% de los hogares más ricos, ya que por diversas razones (muestrales y de trabajo de campo) no se entrevista a un número suficiente de ellos para obtener la información necesaria para elaborar un retrato comprensivo de la distribución del ingreso. Las encuestas de ingresos tampoco recogen datos de la renta de capitales, ya sea tierras, empresas o instrumentos financieros.

Fuente: Lehoucq, 2014.

agrupaciones pequeñas representadas en la Asamblea Legislativa el oficialismo conseguía formar mayorías parlamentarias. En 1994, el índice de partidos políticos efectivos en el Congreso era de 2,3 (véase el capítulo 5), luego de que en las décadas anteriores había oscilado entre 2,0 en 1953 y 3,1 en 1974.

La ciudadanía estaba relativamente satisfecha con la democracia y había un alto apoyo al sistema. La crisis económica de 1980-1982 no resultó en inestabilidad política: las tensiones se resolvieron por la vía electoral (Seligson y Gómez, 1987). La gran mayoría de las y los ciudadanos votaba: en 1994 su participación fue de las más altas en varias décadas (84%). De hecho, entre 1949 y 2002 un promedio superior al 77% de la población adulta acudía a las urnas en los comicios generales. Tres cuartas partes apoyaban el sistema político y toleraban opiniones distintas a las suyas, según el índice de estabilidad democrática (Seligson, 2002). Aunque las fuentes arrojan cifras diversas, coinciden en señalar que la mayor parte del electorado tenía simpatías partidarias y que éstas se repartían entre el PLN y el PUSC (para ver la evolución de esas simpatías, véase el capítulo 5).

En suma, exportando café y banano, la economía y el Estado costarricenses habían generado un nivel de desarrollo relativamente satisfactorio, aun con modestas inversiones en la industria manufacturera. Costa Rica era una sociedad que, luego de la guerra civil de 1948, había logrado construir acuerdos políticos y un Estado capaz de brindar a la mayoría de sus habitantes servicios de salud y educación para poder vivir una vida larga y digna. A pesar de las dificultades de los años ochenta, en 1994 el país estaba listo para iniciar una nueva época en su desarrollo humano.

Costa Rica en 2013: la erosión de las apuestas del desarrollo

Al avanzar la segunda década del siglo XXI, la sociedad costarricense es notablemente más grande, urbana y envejecida que veinte años atrás. La población se acerca a los cinco millones de personas, 1,5 millones más que en 1990, y el tamaño de los hogares (3,4 personas) es menor. La tasa bruta de natalidad siguió descendiendo –hoy es un 40% más baja que en 1994–, lo mismo que la cantidad de niños y niñas

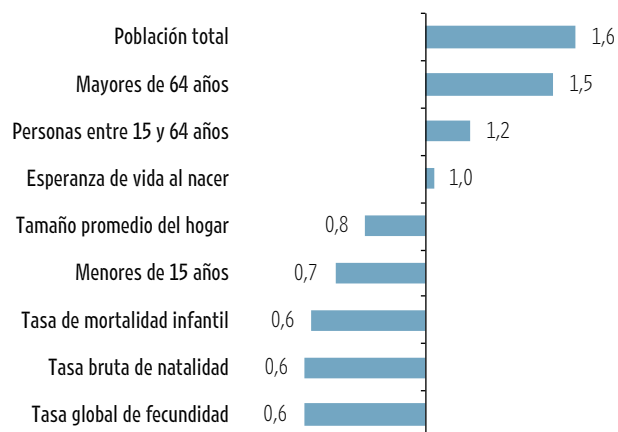
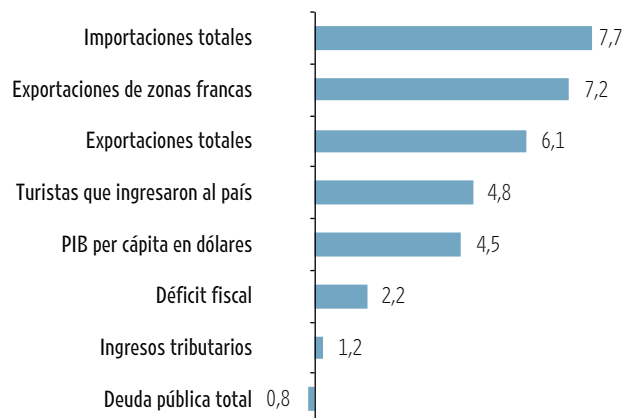
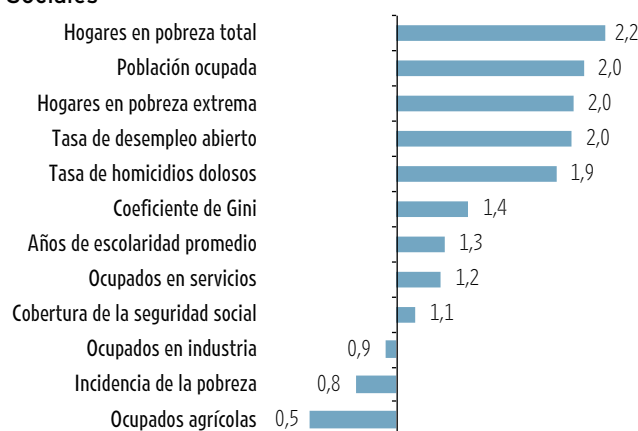
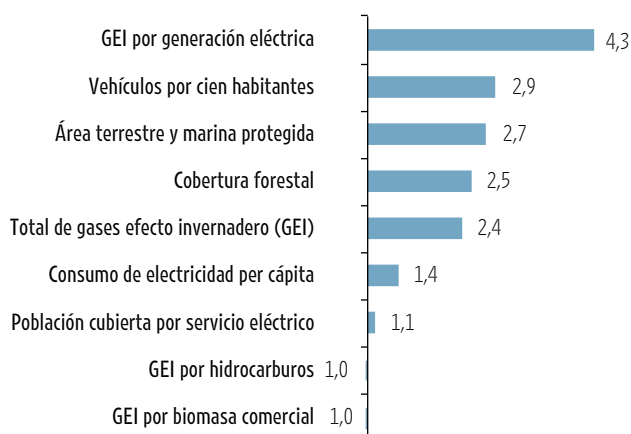
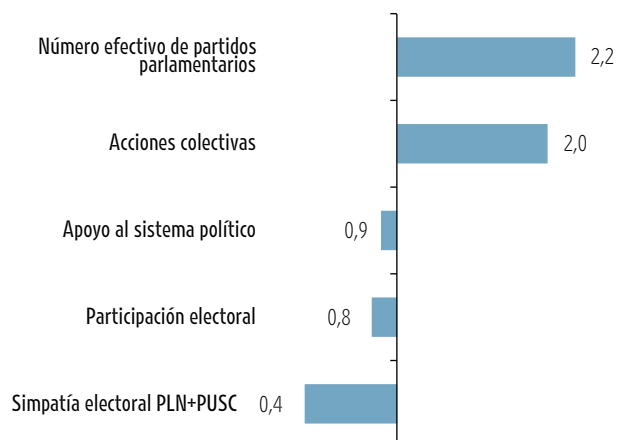
como porcentaje de la población total. En cambio, como resultado del “bono demográfico”, la proporción de personas en edad de trabajar se incrementó de manera importante, una gran oportunidad para impulsar la productividad y el crecimiento económico. Con todo, el sector que aumentó más rápidamente fue el de los adultos mayores (gráfico 6.4).

Esta sociedad más urbana y envejecida vive una época de profunda transformación económica. En 2013 el país había logrado elevar su PIB per cápita, multiplicar más de seis veces sus exportaciones de bienes y servicios en relación con 1990 y más de cuatro veces el ingreso de turistas (gráfico 6.4). Ello fue resultado de un nuevo estilo de desarrollo basado en la promoción de las exportaciones y la exitosa promoción de una “marca país” asociada a la paz, la conservación de la biodiversidad y favorables condiciones para la inversión extranjera. Pese a estas mejoras, es menester recalcar que en estos años no se cerró la brecha entre el PIB per cápita de Costa Rica y el de las naciones más desarrolladas del mundo. En 2014 ese indicador sigue representando el 30% del valor promedio que registran las economías más avanzadas de Europa. Además, la apertura no logró reducir el crónico desbalance en la balanza comercial, que más bien se agravó durante el período analizado.

El peso del Estado en la economía no cambió en veinte años. El gasto del Gobierno Central y el sector descentralizado absorbió un 37% del PIB en 2012, una cifra similar a la de 1994. La carga tributaria varió poco en este período, en consonancia con los reiterados y fallidos intentos de reformar el sistema impositivo, y además, pese a mejoras pasajeras, la situación fiscal empeoró. En 2012 el déficit del Gobierno Central como proporción del PIB era muy superior que el de 1990, aunque el nivel de endeudamiento público (uno de los “disparadores” de la crisis de los años ochenta) había descendido.

No obstante la negativa evolución en materia fiscal, las entidades públicas proliferaron. De 1994 a la fecha se ha creado más de una centena de agencias estatales (recuadro 6.4), casi todas

GRAFICO 6.4

Magnitud del cambio en indicadores seleccionados entre 1990 y 2013 por área temática^{a/}**Demográficos****Económicos****Sociales****Inversión social pública por persona****Ambientales****Políticos**

a/ La escala muestra la proporción del cambio en el indicador en 2013 (o el año más reciente disponible) con respecto al año base (1990 o alguno cercano). La línea vertical (del eje) indica el valor en 1990. Cifras menores a 1 denotan que en 2013 el indicador era menor que en 1990 y cifras mayores a 1 señalan lo contrario. El detalle de los indicadores y las unidades de medición, pueden consultarse en el cuadro 6.1.

Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro 6.1.

RECUADRO 6.4

Evolución de la institucionalidad pública costarricense en veinte años

La organización del sector público es la plataforma material con que cuentan los Estados para alcanzar sus fines. El Estado costarricense es el más grande de Centroamérica. En 2011 se componía de 276 entidades (sin contar municipios) y era seguido por El Salvador, con 162. Este tamaño es moderado si se compara con países de desarrollo humano alto, como Chile, que contabiliza 577 entes públicos. Las instituciones de Costa Rica se distribuyen de la siguiente manera: 6 poderes u órganos constitucionales, 19 ministerios o comisiones del Poder Ejecutivo, 102 agencias adscritas a otras entidades, 81 entes descentralizados, 45 entes públicos no estatales y 23 entes particulares.

El tamaño, la forma de organización, la distribución de poderes y el alcance de esta institucionalidad han cambiado sustantivamente con los años. En las dos últimas décadas se crearon más entes públicos que en todo el período 1950-1979. Entre 1990 y 2009 se fundaron o reestructuraron 118 de ellos (un 43% del total). Sin embargo, la naturaleza de las nuevas instituciones de ambos períodos es muy distinta. Las más recientes son pequeñas y focalizadas en temas específicos: más de la mitad son órganos desconcentrados de los ministerios que han asumido, pero con mayor énfasis, tareas que estos ya tenían. En cambio, los órganos establecidos en los años sesenta y setenta tenían tamaños y funciones más amplias, e inauguraban nuevas líneas de trabajo para el Estado (Fodesaf, IMAS, ITCR, Ministerio de Cultura y Juventud y Deportes, entre otros).

Mención especial merecen dos sectores que fueron desarrollados en los últimos veinte años. El primero de ellos es el ambiental, cuyo marco institucional se consolidó en la década de los noventa, a partir de las leyes Orgánica del Ambiente, de Biodiversidad y Forestal. Las funciones que ya existían en estas materias estaban distribuidas entre el IDA, el MAG y el MEIC, y fue en esos años que se estructuraron

como entidades individuales y se le asignó al Estado la tarea de garantizar un ambiente saludable (artículo 50 de la Constitución Política, reformado en 1994).

El segundo sector es el de regulación o supervisión del Estado, que también tuvo un fuerte desarrollo en los años noventa. Esto implicó el remozamiento de instituciones de control horizontal que existían desde mucho antes, como la Contraloría y la Procuraduría General de la República, además del establecimiento de un conjunto de instancias nuevas. Esta ola inició en 1989 con la creación de la Sala Constitucional, las superintendencias encargadas de regular actividades que se abrieron a la competencia (servicios públicos, pensiones, entidades financieras, seguros, telecomunicaciones, valores), la Defensoría de los Habitantes y la Procuraduría de la Ética Pública (Villarreal, 2011).

En Costa Rica el Poder Ejecutivo debe lidiar con un aparato institucional en el cual numerosas entidades tienen amplios márgenes de independencia presupuestaria y administrativa, ya que están protegidas, legal y constitucionalmente, de las interferencias políticas o los cambios de gobierno. Este sector descentralizado se consolidó entre 1949 y 1975 y ejecuta alrededor del 60% del gasto público. Sus presupuestos son aprobados directamente por la Contraloría General de la República, fuera del Presupuesto Nacional del Gobierno Central. En contraste, casi todas las entidades creadas en los últimos veinte años son órganos desconcentrados de los ministerios, que pertenecen al Poder Ejecutivo y cuyo financiamiento depende total o mayoritariamente del Presupuesto Nacional.

Existen al menos dos fenómenos que limitan la capacidad del Ejecutivo para controlar la nueva institucionalidad. En primer lugar, el 69% de las 117 entidades creadas en estas dos décadas es administrado por juntas directivas cuyos miembros son nombrados de diversas formas, y solo en veinticinco casos por designación del Presidente de la República. Otras modalidades incluyen decisiones de la Asamblea Legislativa, concursos

internos o externos y la participación de otros entes públicos y privados. La mitad de las instituciones establecidas en este período reciente (59) cuenta con representantes de organizaciones ciudadanas en sus juntas directivas, en su mayoría de asociaciones de empresarios y de trabajadores, y también empiezan a aparecer en estos órganos delegados de grupos ambientalistas, de mujeres y de vecinos.

El segundo fenómeno que limita el control del Ejecutivo es la independencia financiera de las instituciones, pues si bien muchos de los órganos creados en años recientes pertenecen al Gobierno Central, sus leyes constitutivas les asignan fuentes específicas de recursos o son autosuficientes porque cobran por los servicios que prestan. Por ejemplo, el Conavi se financia con el impuesto a los combustibles, el Sinac con el timbre de parques nacionales y las tarifas de ingreso de visitantes a las áreas protegidas. Otros sectores tienen porcentajes fijos mínimos asignados constitucionalmente, como el Poder Judicial y el Ministerio de Educación.

Según el índice de concentración del poder en el Ejecutivo, que combina dos variables: la naturaleza jurídica de las instituciones y su fuente de ingresos (independencia de *iure* e independencia material), Costa Rica es el país que más bajo puntúa en Centroamérica (42,7 en una escala de 0 a 100). Ello refleja que buena parte de su aparato público tiene protección legal e independencia material frente a la política partidista. En este caso, el problema no es tanto la presencia de un actor dominante, como en el resto de la región, sino lo contrario: la presencia de múltiples y poderosos actores institucionales con capacidad de veto, que complican la gestión pública (Gutiérrez Saxe y Straface, 2009).

Fuente: Villarreal, 2014, con información de la base de datos de entidades públicas de Centroamérica del PEN, Ramírez et al., 2011 y PEN, 2011a.

adscritas a ministerios, con algún grado de desconcentración administrativa y dependientes del Presupuesto Nacional (salvo entidades como el Consejo Nacional de Vialidad, cuya fundación estuvo asociada a un nuevo impuesto). La tendencia legislativa de crear instituciones y asignar más tareas al Estado, pero sin la debida dotación de recursos,

aumentó las presiones sobre el aparato público, como se ha señalado en varias entregas de este Informe.

Una sociedad más urbana, con una economía abierta y dinámica, expandió con fuerza la inversión social pública. Aunque en 2013 la inversión per cápita no había alcanzado los niveles de treinta años antes, en los rubros de educación y

salud mostraba un notable crecimiento con respecto a 1990 (gráfico 6.4). Sin duda el estilo de desarrollo basado en la promoción de exportaciones y la atracción de inversión extranjera directa estuvo asociado a un esfuerzo por recuperar la inversión social que había sido drásticamente afectada por la crisis de 1980-1982.

Como resultado de la modernización económica y los mayores niveles de inversión social, en 2013 los hogares de Costa Rica disfrutaban mejores condiciones de vida que en 1990. Las coberturas de los servicios de agua y electricidad habían superado el 90% de la población y la escolaridad promedio avanzó, aunque poco. Además, según datos de los censos nacionales, solo entre 2000 y 2011 la proporción de hogares con necesidades básicas insatisfechas se redujo del 36% al 24% del total, según lo reportó el *Decimonoveno Informe Estado de la Nación*.

Sin embargo, en comparación con lo ocurrido entre 1950 y 1980, los resultados distributivos fueron decepcionantes. La tasa de desempleo de 2013 fue el doble de la de 1990 y una de las más altas desde la crisis de los años ochenta. La incidencia de la pobreza por ingresos solo disminuyó sensiblemente en el primer quinquenio de los noventa (un 24%), pero a partir de 1994 se estancó en alrededor del 20% de los hogares y, con ligeras y efímeras variaciones, así se mantiene hasta la fecha. La falta de avances en esta materia (pobreza general y extrema) hizo que, en virtud del crecimiento de la población, la cantidad de hogares pobres se duplicara entre 1990 y 2013, hasta llegar a casi 300.000 (gráfico 6.4).

Es claro, entonces, que los beneficios del crecimiento económico experimentado desde 1994 no han sido compartidos por toda la sociedad costarricense. En consecuencia, en 2013 la desigualdad en la distribución de los ingresos era casi un 40% superior a la que prevalecía en 1990 y mayor al promedio latinoamericano, una situación inversa a la existente en 1990 (ver capítulo 2). Mientras que aquí aumentaba la desigualdad (y alcanzaba sus máximos niveles históricos), en el resto de América Latina disminuía (Lehoucq, 2012b; Gindling y Trejos, 2014; PEN, 2013b). Dos datos adicionales ilustran con toda claridad el cambio en la brecha social: mientras en 1990 el ingreso del 2% más rico de la población era 29,8 veces el ingreso del 10% más pobre; en 2013 esa relación fue de 48,4 veces.

En la actualidad, el coeficiente de

Gini de Costa Rica es mayor que el de Estados Unidos, lo cual implica un retroceso en la situación imperante hace veinte años, cuando la desigualdad de ingresos en Costa Rica era parecida a la de algunos Estados de bienestar del primer mundo. Hoy se asemeja a los patrones típicos de los países en vías de desarrollo y va a contrapelo de la tendencia latinoamericana. Según datos de la OCDE, en 2010 el coeficiente del Gini de Estados Unidos era de 0,499 y las transferencias sociales y los impuestos lo reducían a 0,380. Una estimación similar para Costa Rica data del 2009 e indica que la inversión social pública baja el coeficiente de Gini de 0,452 a 0,323. Ello demuestra que la inversión social logra disminuir la desigualdad de ingresos surgida de la economía real, pero no logra contrarrestar las brechas generadas por el funcionamiento de los mercados laborales. Tales cifras llevan a Thomas Piketty (2014) a calificar a las sociedades que muestran situaciones parecidas a la de Costa Rica, como “altamente desiguales” o “muy altamente desiguales”.

En otro orden de ideas, hoy en día el país es sensiblemente más violento que hace veinte años. Las tasas de homicidios dolosos y con arma de fuego de 2013 casi duplicaron las de 1990. La tasa de robos y hurtos con y sin violencia creció aun más, lo mismo que los delitos sexuales (aunque en este último caso el aumento se debe en parte al incremento de las denuncias y la atención de este tipo de hechos). Como resultado de la mayor violencia delictiva, también creció la percepción de inseguridad entre la ciudadanía. Según datos de la encuesta Lapop, en 1995 la delincuencia ocupaba el segundo lugar entre los problemas nacionales (un 14% de las personas consultadas opinaba que era el principal), muy lejos de la inflación, que era la mayor preocupación ciudadana de entonces (según un 29% de los entrevistados). En 2008 y 2012 la delincuencia había pasado al primer lugar (así lo consideraban el 41% y el 35% de la población, respectivamente) y triplicaba en importancia a las dificultades económicas (Lehoucq, 2014). Junto al crecimiento de los homi-

cidios (sobre todo entre hombres, como analiza un estudio especial en el capítulo 2), también aumentó la tasa de suicidios, que en 2012 fue casi un 40% mayor que en 1990.

Ahora bien, pese a la situación descrita es importante recalcar que, durante el período de estudio, Costa Rica se mantuvo como un país comparativamente menos violento de acuerdo con parámetros internacionales. Además, logró evitar la evolución de procesos como los ocurridos en el norte de Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras), donde las tasas de homicidios se “dispararon” cerca o por encima de 60 por 100.000 habitantes (aunque no en Nicaragua, donde la tasa era parecida a la nacional; Cruz, 2011). También vale la pena mencionar que desde 2010 la tasa de homicidios por 100.000 habitantes inició una tendencia decreciente, y pasó de 11,3 en 2009 a 8,7 en 2013.

En forma paralela, esta sociedad más compleja, abierta, urbana y envejecida no pudo convertirse en una comunidad más sostenible. Sin duda, entre 1990 y 2013 el país logró importantes avances en conservación ambiental y más que duplicó su cobertura forestal (del 21% a 52% del territorio), un resultado no solo muy favorable, sino inédito en la mayor parte del mundo. La generación eléctrica aumentó cinco veces, la mayoría proveniente de fuentes limpias, lo que permitió ampliar la cobertura y satisfacer un creciente consumo (gráfico 6.4). No obstante, mientras estas mejoras ocurrían, también se consolidaban patrones insostenibles de uso de los recursos naturales. La brecha entre la huella ecológica y la biocapacidad del territorio se incrementó de tres a cuatro veces en una década (como se estudia en el capítulo 4), debido principalmente al nulo progreso en reducir la dependencia de los combustibles fósiles (como se verá en la segunda sección de este capítulo) y al aumento en las emisiones de gases de efecto invernadero, originadas a su vez por la multiplicación del parque automotor. Así, durante los últimos años Costa Rica se asentó sobre una paradoja: más conservación, pero menos sostenibilidad ambiental.

Finalmente, el período 1994-2014 fue

uno de profundización de la democracia costarricense. En la actualidad la ciudadanía tiene un conjunto de derechos y libertades más amplio que dos décadas atrás, más oportunidades de participación en la vida política, electoral y no electoral, y sus derechos están más tutelados (como se analiza en la segunda parte de este capítulo). Fueron veinte años de estabilidad política, en los que imperó la capacidad del Estado para asegurar el orden público. Estabilidad, sin embargo, no significó ausencia de conflicto, pues durante el período se registraron 8.415 acciones colectivas (véase el capítulo 5). Pese a ello, los momentos más intensos de protesta social, como los “picos conflictivos” de la huelga magisterial (1995), el “Combo del ICE” (2000), la oposición al monopolio de la revisión técnica vehicular (2004), el TLC con Estados Unidos (2006-2007) y el prolongado episodio de conflictividad iniciado en 2011, no pusieron en peligro las bases de esa estabilidad y fueron ejercicios de libertad ciudadana con mínimos reportes de violencia.

Junto a la profundización democrática con estabilidad, sucedieron cambios fundamentales en el escenario político (gráfico 6.4). Distintas mediciones concuerdan en señalar un marcado deterioro en el apoyo a la democracia. En 2014 la preferencia por esta forma de gobierno era un 6% inferior a la de 1995. Colapsó el bipartidismo que había caracterizado la vida política del país en las décadas anteriores y dio paso a un modelo multipartidista: el número de partidos efectivos en la Asamblea Legislativa pasó de 2,3 a 4,9 entre las elecciones de 1994 y 2014 (véase el capítulo 5). La transformación del sistema de partidos fue acompañada por un aumento en la dificultad de los actores políticos para lograr acuerdos en el Congreso y por un sensible incremento en el abstencionismo, en una sociedad cuya participación electoral fue muy alta a lo largo de la segunda mitad del siglo XX (por encima del 80% del padrón). Asimismo, la conflictividad social se intensificó. Hacia el final del período bajo análisis (particularmente entre 2011 y 2013) la protesta ciudadana

se mantuvo en niveles altos con mayor frecuencia que en los años previos.

Cabe señalar que no necesariamente un sistema multipartidista es un retroceso. La gran mayoría de las democracias de alta calidad los tienen (Colomer, 2001). Sin embargo, como se ha dicho, la ampliación del número de partidos no ha sido acompañada por la capacidad de lograr acuerdos a favor del desarrollo humano, lo que ha llevado a la ciudadanía a distanciarse de los políticos y de sus agrupaciones.

En resumen, como se dijo al inicio del capítulo, las apuestas de progreso forjadas hace dos décadas se dieron en un marco de cambios estructurales de la sociedad costarricense, y fueron insuficientes para conducir a una nueva fase de rápidos avances hacia un desarrollo humano inclusivo y sostenible.

Comparación internacional revela modesto desempeño en desarrollo humano

Los cambios ocurridos en Costa Rica en las dos últimas décadas son profundos e innegables. La mejora en las condiciones de vida de la población permiten concluir que hoy el país tiene un mejor nivel de desarrollo humano que a inicios de los años noventa, y que ha realizado esfuerzos institucionales de diverso calado para incrementar la capacidades de las personas. Sin embargo, ¿permiten esas mejoras hablar de un buen desempeño en desarrollo humano? Para responder a esta interrogante no basta examinar los cambios internos. Es necesario observar lo que hicieron otros países, para determinar cuál fue el ritmo de Costa Rica en relación con las naciones que en los años noventa se encontraban en situaciones similares.

En 1990 Costa Rica se ubicaba entre los países de “alto desarrollo humano”, según la medición de IDH que realiza el PNUD. Veintitrés años después se mantenía en una situación similar, ligeramente más favorable pero sin el dinamismo mostrado por otras naciones. ¿Cuáles eran los “vecinos” de Costa Rica en el IDH de cada período? ¿Qué luz brindan estas comparaciones acerca del desarrollo nacional?

El cuadro 6.2 presenta los veinte países de la franja de “alto desarrollo humano” a la cual pertenecía Costa Rica en 1990 (los diez por encima y los diez por debajo), y los cambios que mostraron esos mismos “vecinos” en la medición del 2013. Son un grupo diverso, de distintos continentes. Se analiza el IDH de 1990 pues no existen datos de 1994 a nivel mundial⁴. Cabe aclarar, sin embargo, que las cifras de Costa Rica varían poco entre 1990 y 1994. Hay seis naciones que acompañan a Costa Rica en el período bajo análisis, pero en la medición más reciente aparecen nuevos “vecinos”. Asimismo, en estos veinte años la posición nacional en el IDH con respecto a Latinoamérica no ha variado sustancialmente. En 2013 el país ocupó el noveno lugar (era séptimo en 1990) detrás de Chile, Cuba, Argentina, Uruguay, Trinidad y Tobago, Panamá, Barbados y Venezuela⁵. Es decir, no hubo avances ni retrocesos significativos en la posición relativa en el IDH.

Pero la comparación más reveladora tiene que ver con la trayectoria de Costa Rica y los países que en 1990 tenían niveles similares en el IDH (tomando, como se dijo, los diez superiores y los diez inferiores en la clasificación de ese año) y la situación de esas mismas naciones en la medición de 2013. En general se observa que Costa Rica tuvo un avance muy semejante al promedio del grupo (gráfico 6.5), contrario al excepcional progreso que registró entre 1950 y 1980. Además resalta el hecho de que Costa Rica no logró alcanzar a ninguno de los diez países que al inicio del período estaban en mejores posiciones (aunque en algunos casos acortó distancias), pero sí fue sobrepasado por varios de los que estaban por debajo (Venezuela, Arabia Saudita y Malasia). Como se dijo al inicio de este capítulo, de las veinte naciones que se encontraban más cerca de Costa Rica en el segmento de “alto desarrollo humano” en 1990, para el 2013 seis habían dado el salto al grupo de “muy alto desarrollo humano”. Tres de ellas son de América Latina: Chile, Argentina y Cuba. Costa Rica se mantiene en la mitad de la tabla, en el grupo de alto desarrollo humano, que es básicamente la misma situación de 1990.

CUADRO 6.2

IDH en países con niveles de desarrollo humano similares al de Costa Rica. 1990 y 2013

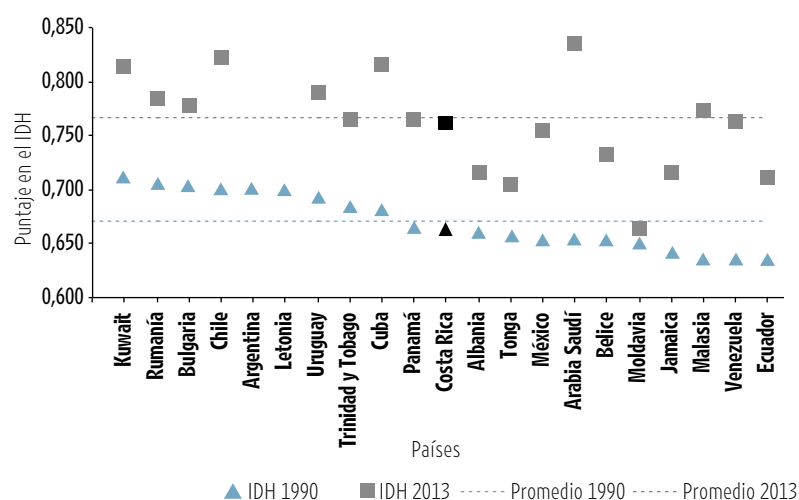
Ranking 1990		Ranking 2013 ^{a/}	
País	IDH	País	IDH
Kuwait	0,712	Bulgaria	0,777
Rumania	0,706	Barbados	0,776
Bulgaria	0,704	Palaos	0,775
Chile	0,702	Antigua y Barbuda	0,774
Argentina	0,701	Malasia	0,773
Letonia	0,699	Mauricio	0,771
Uruguay	0,693	Trinidad y Tobago	0,766
Trinidad y Tobago	0,685	Líbano	0,765
Cuba	0,681	Panamá	0,765
Panamá	0,666	Venezuela	0,764
Costa Rica	0,663	Costa Rica	0,763
Albania	0,661	Turquía	0,759
Tonga	0,656	Kazajistán	0,757
México	0,654	México	0,756
Arabia Saudita	0,653	Seychelles	0,756
Belice	0,653	San Cristóbal y Nieves	0,750
República de Moldavia	0,650	Sri Lanka	0,750
Jamaica	0,642	Irán	0,749
Malasia	0,635	Azerbaiyán	0,747
Venezuela	0,635	Jordania	0,745
Ecuador	0,635	Serbia	0,745

a/ Los países destacados con fondo gris son los que, tanto en 1990 como en 2013, se mantuvieron en el nivel de desarrollo humano de Costa Rica.

Fuente: Elaboración propia con datos del PNUD.

Desde una perspectiva comparada y con estos indicadores globales, se concluye que entre 1990 y 2013 el desempeño del país en desarrollo humano fue modesto. Ciertamente su nivel siguió mejorando, pero a un ritmo lento, en especial por los insuficientes logros en educación. Esta lentitud de las últimas décadas contrasta con lo sucedido entre 1950 y 1980, cuando el rápido crecimiento económico y el avance social hicieron de Costa Rica un caso excepcional en América Latina. Con los datos más recientes, y otros hallazgos de este Informe, se puede afirmar que los logros (innegables) de estos veinte años, no alcanzan para calificar el período analizado como una etapa de progreso acelerado. Para profundizar, la siguiente sección presenta un panorama (no exhaustivo) sobre algunos temas específicos, desde esa perspectiva comparada.

GRAFICO 6.5

IDH para los veinte países que en 1990 tenían un nivel similar al de Costa Rica^{a/}. 1990 y 2013

a/ Las líneas punteadas indican el promedio del IDH en los países seleccionados.

Fuente: Elaboración propia con datos del PNUD.

Miradas en profundidad a temas seleccionados del desarrollo humano

Introducción

A partir del marco comparativo general expuesto en la primera sección, este apartado profundiza en el desempeño nacional en distintos ámbitos del desarrollo humano. Interesa examinar en qué medida las capacidades y libertades de las personas para vivir una vida digna y autónoma han evolucionado en las dos últimas décadas y si en ese período se han logrado crear mejores bases para la equidad intergeneracional, asegurando la sostenibilidad de las actividades económicas y sociales. El análisis se enfoca en cinco asuntos clave:

- El perfil educativo de la población trabajadora, que permite observar las capacidades de las personas para generar un ingreso digno.
- El seguro de salud, que muestra la robustez del sistema de protección al que tienen acceso las personas de cualquier grupo etario en caso de enfermedad.

- Las finanzas públicas, cuya solidez determina el sustento económico del desarrollo humano.
- Las normas que regulan la participación ciudadana, de cuya aplicación dependen las oportunidades que amplían (o no) las libertades ciudadanas.
- La producción y el uso de la energía, que refieren a la sostenibilidad futura del desarrollo del país.

En cada tema se analizan en detalle los cambios ocurridos en los últimos veinte años, y se comparan con los registrados en países similares a Costa Rica, sea por su nivel de desarrollo humano o bien por características específicas de los diversos tópicos de interés. A estos ejercicios se les denomina “miradas en profundidad” porque van más allá de las generalidades reseñadas en la sección anterior. Cada acápite sintetiza una investigación más extensa,

que puede consultarse en el sitio web del Programa Estado de la Nación. Cabe señalar que estos acercamientos, aunque trazan los relieves particulares de cada tema, no pretenden ser un examen exhaustivo del panorama internacional respectivo. Su propósito es brindar herramientas para entender el desempeño nacional en un contexto más amplio y, en algunos casos, a la luz de las experiencias de otros países en los ámbitos estudiados.

En esta sección se utiliza un formato distinto al acostumbrado en la ubicación de las figuras que ilustran la información estadística. Con el objetivo de dar fluidez al texto y, paralelamente, ofrecer al lector un conjunto de datos diversos sobre los temas tratados con perspectiva de veinte años, los gráficos se localizan como un anexo al final de cada uno de los cinco apartados.

Ampliación de las capacidades de las personas: cambios en la formación de la población trabajadora

Panorama general

La educación es un factor central en la acumulación de capacidades de las personas. De ella depende la calidad de la inserción en el mercado laboral, la cual a su vez determina, en gran medida, los ingresos que generan los hogares, la productividad de la economía y, en última instancia, el desarrollo humano de una sociedad. Este apartado analiza la formación de la población trabajadora en Costa Rica y la compara con la de otros países de América Latina que tienen niveles similares en el índice de desarrollo humano (IDH), considerando el período 1994-2013.

En estos veinte años mejoraron las credenciales educativas de la población en edad laboral, pero los avances fueron lentos, desiguales e insuficientes para atender los desafíos del desarrollo humano. En ese período Costa Rica realizó un importante esfuerzo por recuperar la inversión en este rubro, que había disminuido de modo significativo en los años ochenta, lo que a su vez deterioró la posición nacional frente a otros países del área. De hecho, aunque el IDH costarricense sigue siendo medio-alto, en los últimos años perdió posiciones relativas, precisamente por el rezago educativo. El porcentaje de población de 20 a 24 años que tiene secundaria completa pasó de 30% en 1994, a 53% en el 2012, un resultado positivo, pero menor que el logrado por otras naciones latinoamericanas. Esto es grave, además, porque los bajos niveles de formación coinciden con el

llamado “bono demográfico”, esto es, el momento en que el país cuenta con la mayor proporción de personas en edad de trabajar de su historia.

Desde la perspectiva laboral, entre 1993 y 2013 la escolaridad promedio de la población económicamente activa (PEA⁶) pasó de 7,8 a 9,4 años (apenas sobrepasa el ciclo básico). Asimismo, la PEA con secundaria completa o más pasó de 28% a 44%, una proporción que sigue siendo insuficiente para un país que apuesta por el desarrollo tecnológico y la productividad. Además, los avances fueron desiguales: los trabajadores que viven en regiones periféricas y zonas rurales, así como los vinculados a las actividades de la “vieja economía”, presentan niveles de educación formal aun menores. Todo ello denota que la fuerza laboral costarricense tiene serios rezagos en su formación. Pese a las mejoras registradas en la población más joven (de 15 a 24 años), el perfil poco calificado de la mayor parte de la PEA no cambiará en la próxima década, a menos que se realicen esfuerzos mucho mayores para reentrenar a la población de entre 25 y 54 años.

Como se mencionó, existe una relación directa entre el logro académico y el ingreso de las personas y los hogares. El “premio salarial” por tener educación primaria (incompleta o completa) fue menor en 2013 que veinte años antes, y hoy en día la mayor ganancia se obtiene al contar con secundaria completa o más: pasar de no tener

educación formal a tener secundaria completa aumenta el ingreso promedio por hora en poco más del 50%. En el caso de la educación superior, el incremento pasó de 94,6% en 1993, a 105% en 2013. Paralelamente, el mejoramiento de la escolaridad genera un impacto significativo en la pobreza. Si todas las personas que en la actualidad tienen secundaria incompleta o menos completaran ese nivel, la incidencia de la pobreza extrema y no extrema se reduciría a la mitad.

En el contexto latinoamericano Costa Rica exhibe altos niveles de inversión pública en educación, pero a la vez muestra signos de rezago en los resultados. Los países que han logrado mayores progresos en los últimos veinte años han aplicado políticas con tres orientaciones principales: i) atacar las desigualdades internas de los sistemas educativos para nivelar a los grupos más rezagados, ii) apostar por la calidad mediante el fortalecimiento de los mecanismos de evaluación del proceso de aprendizaje y iii) generar leyes a favor de la obligatoriedad de la secundaria, así como acuerdos nacionales para hacer cambios sustantivos en la educación media, con un horizonte de mediano y largo plazo.

Aumento de la inversión pública no evita rezago comparativo en educación

La experiencia internacional muestra que ningún país logra avances significativos y sostenidos en educación sin

una fuerte y continuada inversión pública. La mayoría de las naciones latinoamericanas ha realizado esfuerzos por aumentar los recursos destinados a este rubro, aunque hay diferencias notables, debido a factores como la riqueza, el grado de desarrollo, las cargas impositivas y los presupuestos públicos (Cepal, 2010).

Costa Rica se encuentra entre los países que más incrementaron su inversión educativa en las últimas décadas. En 1993 compartía con Argentina la característica de destinar a este fin poco más de un 4% del PIB y, en términos per cápita, entre 150 y 170 dólares, mientras que Ecuador y Colombia, por ejemplo, asignaban menos de un 3% del PIB y menos de 90 dólares por persona⁷. Tres lustros después, en 2009, las diferencias se ampliaron significativamente, pese a las mejoras experimentadas por varias naciones. Costa Rica, Argentina y Chile sobresalen por el notable aumento en su inversión per cápita (gráfico 6.6). Sin embargo, cuando se considera el gasto público por estudiante se observan grandes brechas en relación con el mundo desarrollado. Según datos de la OCDE (2013), en 2010, mientras Chile y México invertían menos de 2.500 dólares por estudiante, en Austria, Dinamarca, Noruega, Suecia y Estados Unidos las cifras superaban los 10.000 dólares.

Aunque Costa Rica se distinguió en América Latina por el fuerte aumento (y alto nivel) de la inversión pública en educación, la mejora en los resultados fue comparativamente menor. En el IDH de 2010 se ubicó en la primera posición entre las dieciocho naciones latinoamericanas en esperanza de vida y en la séptima en el PIB per cápita, ajustado por paridad de poder adquisitivo. Sin embargo, ocupó los lugares octavo y decimoquinto en los años promedio de educación y en los años esperados de educación, respectivamente (en la medición anterior ocupaba los puestos cuarto y decimoquinto, en cada caso; Sauma, 2011)⁸. La variable educativa parece ser la principal debilidad en el puntaje que obtiene Costa Rica en el IDH, aunque los resultados deben tomarse con cierto cuidado debido a razones metodológicas que limitan las comparaciones entre países (recuadro 6.5).

RECUADRO 6.5

IDH y la situación comparada de Costa Rica en materia educativa

Históricamente, en la medición del IDH para América Latina, Costa Rica ha ocupado un lugar destacado en el grupo de alto desarrollo humano. Sin embargo, Sauma (2011) reporta dos cambios relevantes que han ocurrido en los últimos años: por un lado, la reducción de la brecha entre el país y el conjunto de naciones de menor IDH y, por otro, su desplazamiento de la posición de privilegio que ostentaba, primero por México y luego también por Panamá. Ambas situaciones se explican no solo por rezagos reales, sobre todo en educación, sino también, y principalmente, por razones de índole metodológica.

Específicamente en el ámbito educativo, la pérdida de dinamismo de Costa Rica se relaciona con los conocidos problemas de cobertura en la enseñanza secundaria,

pero también con la falta de información sobre la educación universitaria privada, que afecta el cálculo de la tasa de matrícula combinada en el IDH⁹, y con un “sobredimensionamiento” de la situación de algunos países, debido a que se usan tasas brutas en lugar de netas¹⁰. Por ejemplo Bolivia, una de las tres naciones más pobres de América Latina –junto con Honduras y Nicaragua–, exhibe una tasa de matrícula bruta combinada de 86%, muy superior a la de Costa Rica (73%). Por estas razones, al comparar los resultados de los distintos países en esta materia, se debe tener el cuidado de distinguir entre los rezagos reales y las posibles deficiencias de los datos.

Fuente: León et al., 2014, con base en Sauma, 2011.

Como se analizará más adelante, el contar con educación secundaria completa puede ser un factor decisivo en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. En términos de este indicador en la población de 20 a 24 años, los países latinoamericanos muestran resultados heterogéneos. En 1993 Chile ya tenía un nivel de logro de 58%, muy superior al que Costa Rica, México y Uruguay alcanzaron casi dos décadas después. Venezuela y Ecuador tuvieron importantes avances en el período 2004-2012, con mejoras de casi veinte puntos porcentuales. En Costa Rica se pasó de 30% en 1994 a 53% en 2012, un logro insuficiente de cara a la necesidad de una fuerza de trabajo más calificada, y con respecto a los progresos de otras naciones (gráfico 6.7).

Calificación de la PEA: situación nacional y buenas prácticas en Latinoamérica

En la segunda mitad del siglo XX, Costa Rica hizo una fuerte apuesta por la educación. Los recursos invertidos en este sector prácticamente se

duplicaron entre 1959 y 1979, y llegaron a representar el 6% del PIB en el último de esos años. Luego sobrevino la crisis económica de los años ochenta y la inversión sufrió un severo recorte, que a su vez generó un grave retroceso en la cobertura del sistema educativo, especialmente en secundaria. No fue sino hasta mediados de los años noventa que se comenzaron a recuperar los niveles de inversión y los indicadores de cobertura. Sin embargo este proceso, además de gradual, fue lento.

Desde entonces y hasta el 2013, la escolaridad promedio de la PEA pasó de 7,8 a 9,4 años, es decir, en dos décadas ganó apenas poco más de un año y medio (gráfico 6.8). La proporción de la PEA con secundaria completa o más aumentó de un 28% a un 44%, insuficiente para un país que a partir de los años noventa apostó por desarrollar una economía abierta basada en la incorporación de alta tecnología a los procesos productivos, para lo cual se requiere una fuerza laboral muy calificada.

Los avances de estas dos décadas

además han sido desiguales desde el punto de vista territorial. La PEA que vive en regiones periféricas y zonas rurales, así como la vinculada a la “vieja economía”, presenta menores niveles de escolaridad (cuadro 6.3). En 2013 la región Central registró un promedio de diez años de educación formal, dos más que las regiones más rezagadas en este indicador, la Huetar Norte y la Huetar Atlántica. Aunque la brecha entre la zona urbana y la rural cayó en el período considerado, aún hoy la PEA urbana tiene en promedio dos años y medio más de formación. En términos de clases sociales (según la clasificación propuesta por este Informe a partir de su decimoquinta edición), los obreros agrícolas, el grupo de “otros trabajadores” y los obreros industriales mostraron las escolaridades más bajas (menos de 7,5 años), situación que contrasta con la de la clase de medianos empresarios y expertos, que casi duplica esa cifra.

En 2013, un 44% de la PEA en edades de entre 25 y 64 años tenía secundaria completa o más. ¿Podrá Costa Rica mejorar significativamente esta situación en el corto plazo, de manera que más personas puedan insertarse en los sectores más dinámicos de la economía? Modificar la estructura de la PEA en la próxima década no es una tarea fácil, ya que en la actualidad cerca del 87% de la población de 15 a 64 años que forma parte del mercado laboral no asiste a la educación. Esto limita la posibilidad de mejorar su calificación, por lo que los avances más bien podrían depender del éxito que alcance la generación que hoy tiene entre 15 y 24 años.

Para entender cómo las mejoras educativas podrían impactar la estructura de la PEA, se construyeron cuatro escenarios prospectivos usando como punto de referencia la población que en 2013 tenía entre 15 y 24 años y teniendo como horizonte temporal el año 2023. Se plantearon varios supuestos: i) en 2023 el 78% de la población de 25 a 34 años estará integrada a la PEA, ii) la población de 35 a 64 años con secundaria completa representará un 41,6% de la PEA, el mismo porcentaje que en

CUADRO 6.3

Años de escolaridad promedio de la PEA^{a/}, según características

Características	1993	2003	2013
Región			
Central	8,4	9,4	10,0
Chorotega	6,9	7,9	8,7
Pacífico Central	6,9	7,2	8,7
Brunca	6,4	7,2	8,4
Huetar Norte	6,0	6,6	7,6
Huetar Atlántica	6,5	7,1	7,8
Zona			
Rural	6,4	7,0	7,8
Urbana	9,4	9,7	10,3
Tipo de economía			
Vieja economía		6,6	7,3
Nueva economía		8,9	9,7
Servicios de apoyo		9,7	10,3

a/ Considera a la población en edades de 15 a 64 años.

Fuente: León et al., 2014, con datos de las EHPM y las Enaho, del INEC.

2013 correspondía a la población de 25 a 54, y iii) para este mismo grupo de edad, la tasa neta de participación será de 69,8% (promedio de los últimos diez años).

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EDUCACIÓN Y MERCADO DE TRABAJO, véase León et al., 2014, en www.estadonacion.or.cr

El primer escenario supone una situación pasiva entre 2013 y 2023, sin mejora en el porcentaje de población de 25 a 34 años que tiene secundaria completa (52,2% en ambos años). Bajo estas condiciones, la proporción de la PEA de 25 a 64 años con secundaria completa aumentaría de 44% a 45,1% en esa década, un avance modesto. En los escenarios 2 y 3 el grupo con secundaria completa ascendería a 60% y 70%, respectivamente, para la población de 25 a 34 años; de este modo, la estructura de la PEA con secundaria completa pasaría a 47,7% y 51,0%, en cada caso. El último escenario —el más optimista— supone que el 80% de la población de 25 a 34 años tendrá al menos secundaria completa en 2023. Esto representaría un incremento de 10,4 puntos

porcentuales en la PEA con ese nivel de escolaridad, que llegaría entonces al 54,4% (gráfico 6.9). Este sería sin duda un cambio sustantivo, pero lograr que el 80% de las personas de 25 a 34 años tenga ese nivel en el 2023 es poco probable, dado que en 2013 solo un 36,7% de ellas había terminado la secundaria y un 36% estaba asistiendo a la educación, regular o abierta. Aun suponiendo que este último grupo logra concluir la secundaria, la proporción alcanzaría un máximo de 72,7%.

Estos ejercicios muestran la magnitud del rezago nacional en la formación de la PEA, una situación grave si además se consideran las transformaciones que ha experimentado el perfil demográfico del país y que se analizaron en la primera parte de este capítulo. Ante la imposibilidad de generar cambios sustantivos en la población de 25 a 54 años, la probabilidad de aumentar el porcentaje de la PEA con secundaria completa a un 54% en los próximos diez años resulta difícil, aunque se realicen grandes avances en la población de 15 a 24 años que hoy asiste al sistema. El logro de ese objetivo demanda políticas más agresivas para mejorar las coberturas educativas, complementadas con acciones de más amplio espectro para

el reentrenamiento de la población de mayor edad.

En los últimos veinte años, varios países latinoamericanos han desarrollado experiencias exitosas para elevar las coberturas y los niveles de logro en los sistemas educativos. ¿Qué han hecho los que están mejor que Costa Rica en estas materias? Para responder esta pregunta se efectuó una amplia revisión de políticas y buenas prácticas, a fin de identificar líneas de acción que pueden

ser útiles para enriquecer el universo de opciones de política pública en el país.

Las naciones latinoamericanas que muestran mejores resultados que Costa Rica han promovido acciones y políticas en varios ejes. En primer lugar se distingue una serie de programas focalizados en los estudiantes o centros educativos más rezagados, con el fin de compensar las desigualdades (Chile, Uruguay, México, Venezuela y Panamá;

cuadro 6.4). En segundo lugar destacan esfuerzos por fortalecer los sistemas de evaluación de los resultados del aprendizaje (Chile, Uruguay, México y Venezuela; cuadro 6.5). Y por último se registran iniciativas que, por medio de cambios curriculares (cuadro 6.6) o de la legislación, buscan hacer obligatoria la secundaria, así como acuerdos nacionales para impulsar reformas sustantivas en ese nivel (cuadro 6.7).

CUADRO 6.4

Políticas públicas educativas en varios países de América Latina: programas compensatorios y de equidad

País	Política	Descripción
Chile	Programa "Mejoramiento de la calidad y equidad de la educación" (MECE)	Se desarrolla en todas las escuelas gratuitas del país. Distribuye insumos educativos y repara edificios para mejorar los procesos educativos.
	Programa de las 900 Escuelas (P-900)	Brinda un tratamiento intensivo al 10% de escuelas básicas con logros académicos más bajos en cada región. Canaliza apoyo técnico y recursos a las escuelas rurales, con énfasis en las que solo imparten hasta el sexto grado. Apoya a profesores y alumnos con material didáctico y bibliotecas de aula.
	Programa de educación rural	Integra a los docentes de zonas rurales en "microcentros" de coordinación pedagógica que dan seguimiento a la ejecución de innovaciones, como el uso de nuevas propuestas curriculares.
Uruguay	Escuelas de requerimiento prioritario y de contexto sociocultural crítico	Atienden las desigualdades de origen de los alumnos de primaria. Proveen formatos escolares específicos para el alumnado socialmente más vulnerable, sin dejar de lado la consecución de los objetivos universales definidos para primaria.
	Programa de maestros comunitarios (PMC)	Busca mejorar la interrelación entre la escuela y la comunidad e incrementar el tiempo pedagógico, a través del apoyo específico a los niños con bajo rendimiento escolar, problemas de asistencia o desertores de escuelas ubicadas en zonas carenciadas.
	Escuelas de tiempo completo	Funcionan con un horario escolar más extenso y constituyen el diseño escolar que más claramente minimiza el impacto del origen sociocultural del alumnado.
Argentina	Programa de ayuda a escuelas rurales y de frontera	Apoya con recursos materiales y estímulos a las escuelas rurales, en especial a las más alejadas de los grandes centros de población.
	Programa "Rehacer", de la Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba	Los educadores defienden la educación pública con proyectos alternos en beneficio de los sectores marginados, sin abandonar las reivindicaciones salariales y de condiciones de empleo.
México	Programa de educación comunitaria-Conafe	Pretende ampliar las oportunidades educativas de los habitantes de las zonas más alejadas y dispersas (comunidades de menos de cien habitantes). Busca incorporar a los niños a las escuelas, trata de evitar las desventajas de origen y mitigar las condiciones de pobreza.
	Programa para abatir el rezago educativo	Atendió a los cuatro estados que presentaban mayor marginalidad y rezago educativo: Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca. Incluía un sobresueldo para los maestros de escuelas aisladas y los respectivos supervisores, para cambiar la alta movilidad del personal docente.
Panamá	Escuela Nueva, Escuela Activa	Busca que los niños y las niñas de las escuelas rurales y urbano-marginales construyan una nueva relación con el centro educativo y con el conocimiento. Incluye capacitación de maestros, supervisores y facilitadores en el desarrollo de contenidos y actividades propuestas en las guías de formación docente.
Venezuela	Misiones educativas	Se dirige a los sectores más pobres, con el fin de atender la exclusión social en la educación. Existen tres misiones Robinson (I, II y III), que se ampliaron con las misiones Ribas y Sucre.

Fuente: León et al., 2014.

CUADRO 6.5

Políticas públicas educativas en varios países de América Latina: sistemas de evaluación

País	Política	Descripción
Chile	Simce	Es un sistema nacional de evaluación de resultados del aprendizaje. Realiza evaluaciones anuales del aprendizaje de los alumnos de educación básica y media, seleccionando diferentes grados escolares para la medición de cada año.
Uruguay	Unidad de Medición de Resultados Educativos	Es la institución nacional responsable de la evaluación de la educación primaria.
Ecuador	Aprendo	Constituye el sistema nacional de medición de logros académicos.
México	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)	Mide el desempeño en el sistema educativo, aplica las pruebas de estándares nacionales y coopera en evaluaciones internacionales como PISA y TIMMS.
Venezuela	Sistema Nacional de Evaluación de los Aprendizajes (Sinea)	Forma parte de la estructura interna del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. La política nacional de evaluación se inició con estudios oficiales para tres grados de educación básica.
Argentina	Red Federal de Información Educativa	Produce información cuantitativa del conjunto del sistema educativo. Creó indicadores unificados para toda la nación y estableció un instrumento anual de recolección de datos de todos los establecimientos del país.

Fuente: León et al., 2014.

CUADRO 6.6

Políticas públicas educativas en varios países de América Latina: cambios curriculares y fortalecimiento de nuevas habilidades

País	Política	Descripción
Chile	Programa "Enlaces"	Provee computadoras a todas las escuelas del sistema subvencionado.
	Consejo Superior de Educación/ Reforma curricular	Es la autoridad máxima en asuntos curriculares. Fue creada mediante la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza. Establece objetivos fundamentales y contenidos mínimos para el aprendizaje.
	Campaña de Lectoescritura y Matemáticas (LEM)	Es una estrategia de asesoría a las escuelas para el desarrollo de los programas de Lectoescritura y Matemáticas. Incluye un ajuste curricular, materiales para padres y apoyo tutorial a docentes.
México	Unión de Empresarios para la Tecnología en la Educación (Unete)	Impulsa la creación de "aulas de medios", a través de la donación de computadoras para escuelas públicas.

Fuente: León et al., 2014.

CUADRO 6.7

Políticas públicas educativas en varios países de América Latina: legislación en favor de la obligatoriedad y acuerdos nacionales para la educación media

País	Política	Descripción
Uruguay	Programa de reforma de la educación pública	Busca mejorar la igualdad social, la formación y la función docente, la calidad de la educación y la capacidad institucional.
Chile	Reforma a la Constitución	Se declararon obligatorios y gratuitos doce años de educación para jóvenes de hasta 21 años.
Argentina	Plan Social Educativo	Es una política compensatoria destinada a la población pobre. Entrega recursos (libros y dinero para la compra de materiales didácticos) y construye o repara edificios escolares. Está compuesta por tres programas: i) Mejor Educación para Todos, ii) Mejoramiento de la Infraestructura Escolar y iii) Programa Nacional de Becas Estudiantiles.
	Ley Federal de Educación	Fue la primera ley nacional que abarcó todo el sistema educativo. Armonizó los niveles educativos entre todas las provincias. Extendió a diez años la obligatoriedad de la educación.
	Ley de Educación Nacional	Volvió a instaurar los niveles de educación primaria y secundaria (en lugar de la educación general básica y el nivel polimodal).
Ecuador	Reforma integral del sistema de educación básica	Se implementó un sistema de diez grados de educación básica, distribuidos en un año de preescolar, seis de primaria y los tres primeros años de secundaria. También se aprobó una reforma curricular para mejorar la enseñanza del Español y las Matemáticas, y se fortaleció la educación bilingüe para los grupos indígenas.
	Plan Decenal de Educación (2006-2015)	Dispuso un aumento anual del 0,5% del PIB en la inversión educativa, hasta el 2012 o hasta alcanzar al menos el 6%. Se universalizó la educación general básica y la educación inicial. Tiene entre sus objetivos lograr una cobertura de al menos el 75% de la matrícula en bachillerato, erradicar el analfabetismo e implementar la educación continua para adultos.
México	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica	El Gobierno Federal preservó su carácter de rector de la educación, pero transfirió a cada uno de los estados la operación de sus respectivos centros de enseñanza.
	Ley General de Educación	El Gobierno Federal retuvo para sí las funciones de administrar y proveer educación básica en el Distrito Federal, emitir la normativa para el funcionamiento del sistema educativo nacional y elaborar los planes y programas de estudio para la educación primaria, secundaria y normal que se imparte en todo el país. Dejó un margen de autonomía a los estados, que pueden someter a la consideración del Gobierno Federal propuestas de contenidos regionales para la enseñanza.
	Programa sectorial de educación	Busca ampliar la cobertura mediante el mejoramiento del logro educativo, la reducción de desigualdades, el uso de TIC y la educación integral.
	Reforma integral de la educación media superior	Contempla cuatro ejes de acción: i) marco curricular común basado en competencias, ii) definición y regulación de modalidades de oferta, iii) mecanismos de gestión del centro y el recurso humano y iv) certificación nacional complementaria.
Panamá	Ley del 6 de julio de 1995	Sustituyó a la Ley Orgánica de Educación, de 1946. Permitió la creación de nuevas estructuras y mecanismos educativos. Estableció la obligatoriedad y gratuidad de la educación en los grados primero a noveno, en el primer nivel de enseñanza que comprende once grados.
Venezuela	Constitución de 1999	Dispone que la educación es obligatoria en todos sus niveles, desde el maternal hasta el medio diversificado. La enseñanza impartida en las instituciones del Estado es gratuita hasta el pregrado universitario.

Fuente: León et al., 2014.

La educación impacta los ingresos y reduce la pobreza

Lograr mayores grados de escolaridad mejora las condiciones de empleo e ingreso de las personas; en consecuencia, una fuerza de trabajo más calificada reduce la incidencia de la pobreza. Los estudios de Cepal en América Latina muestran que los beneficios comienzan a ser sustantivos si se alcanza la secundaria completa y unos años más¹¹, lo cual permite duplicar los ingresos con respecto a quien tiene menos de ese nivel. Esto se conoce como “rentabilidad de la educación” (recuadro 6.6).

Para conocer la situación nacional en este ámbito se realizó un análisis de la población ocupada con datos de los años 1993, 2003 y 2013. Se constató, en primer lugar, que los réditos de la educación crecen a medida que se incrementan los años de escolaridad, y alcanzan los valores más altos si se tiene secundaria completa y algún grado de formación superior. Pasar de no tener educación formal a tener secundaria completa aumenta el ingreso por hora en poco más del 50%, como promedio. En el caso de la educación superior el beneficio alcanzó un 94,6% en 1993 y un 105% en 2013 (gráfico 6.10). En los niveles menores, en 2013, el “premio salarial” por tener primaria completa se ubicó alrededor de un 13%, mientras que tener primaria incompleta representó apenas un 3,2%. Estas estimaciones son más bajas que las obtenidas en 1993 (20,7% y 13,0%). Sin embargo, se requerirían cálculos basados en la misma muestra de población a lo largo del tiempo, para poder afirmar con certeza que el rendimiento para estos niveles educativos ha descendido.

Los beneficios económicos de la educación varían entre distintos grupos. Las estimaciones sugieren menores ingresos por hora para las mujeres: en 2013, solo por ser hombre (todo lo demás constante) un individuo recibía en promedio un 6,4% más. Lo mismo sucede entre los empleados de los sectores público y privado (con una diferencia de alrededor de 36,5% en favor de los primeros) entre los residentes de la

RECUADRO 6.6

Metodología para estimar la rentabilidad de la educación

Para analizar la rentabilidad de la educación en Costa Rica se utilizó la metodología de Mincer, que consiste en estimar el logaritmo del ingreso por hora en función de los años de experiencia y la educación de los individuos. Dado que no se cuenta con el dato de los años de experiencia efectiva, se utilizó una aproximación a través de la variable experiencia potencial, la cual se calcula como la edad (e) menos los años de educación alcanzados por el individuo (a) menos la edad de ingreso al sistema educativo formal (s), es decir: $\text{experiencia} = e - a - s$.

Además, para mejorar la precisión del ejercicio se incluyeron variables como el

sexo, si la persona es jefe o jefa de hogar, si trabaja en el sector público y si vive en la zona urbana o en una región periférica. Las estimaciones se realizaron para la población ocupada asalariada que trabajó entre veinte y ochenta horas mensuales en 1993, 2003 y 2013, según datos de las EHPM y las Enaho para los años correspondientes. Sin embargo, debido a las diferencias metodológicas y muestrales entre ambas encuestas los resultados podrían no ser estrictamente comparables.

Fuente: León et al., 2014.

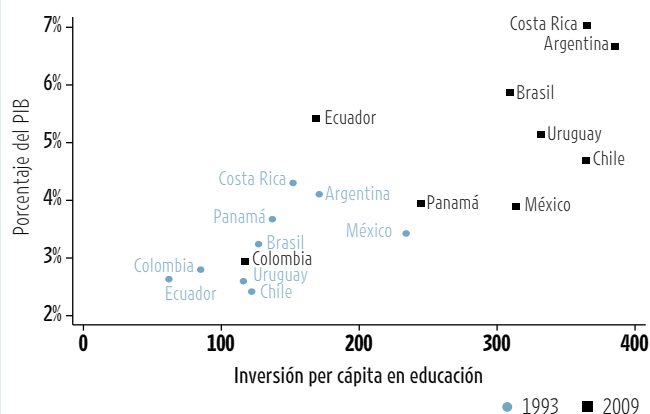
Región Central y los de regiones periféricas (6,5% menos para estos últimos) y entre los habitantes de zonas urbanas y rurales (5,1% menos para los segundos).

Por otra parte, el avance o rezago en la educación es uno de los factores que más inciden en el bienestar social. Trejos y Gindling mostraron cómo esa variable influyó en el aumento de la desigualdad en Costa Rica entre 1988 y 2004 (PEN, 2007) y para este Informe se buscó conocer su efecto en el comportamiento de la pobreza. Para ello, con datos de la Enaho 2103 se construyeron y analizaron tres escenarios prospectivos en los que se asignan ciertas características de la población ocupada con secundaria completa, a segmentos de niveles educativos menores (este tema se desarrolla también en el capítulo 2). Cada escenario supone un mercado laboral que absorbe a toda esa fuerza de trabajo, sin que ello implique una reducción en el ingreso promedio de la población que completó la secundaria.

En el primer escenario se le imputa a todas las personas que tienen secundaria incompleta o menos, el ingreso promedio que ganarían si hubiesen terminado la secundaria. En tal caso,

la pobreza extrema y la no extrema se reducirían a la mitad de los niveles actuales (3,2 y 7 puntos porcentuales, respectivamente). En las otras dos simulaciones los resultados son más modestos. En el escenario 2 se le imputa a todas las personas que tienen secundaria incompleta (pero no menos) el ingreso promedio de una persona que concluyó ese nivel (es decir, se asume que todas las personas que asistieron a la secundaria la finalizaron con éxito). Y en el escenario 3 se le imputa a todas las personas de entre 18 y 40 años de edad que tienen secundaria inconclusa, el ingreso promedio de una persona con secundaria completa, haciendo énfasis en la población que durante las tres últimas décadas asistió a la educación. En el primer caso la pobreza disminuiría 2,8 puntos porcentuales y en el segundo 1,6 puntos, con impactos mayores en la pobreza no extrema que en la extrema (gráfico 6.11). Los tres escenarios descritos muestran que, si en el pasado el logro educativo de la población hubiese sido mejor, el país tendría niveles de pobreza más bajos que los registrados en las dos últimas décadas.

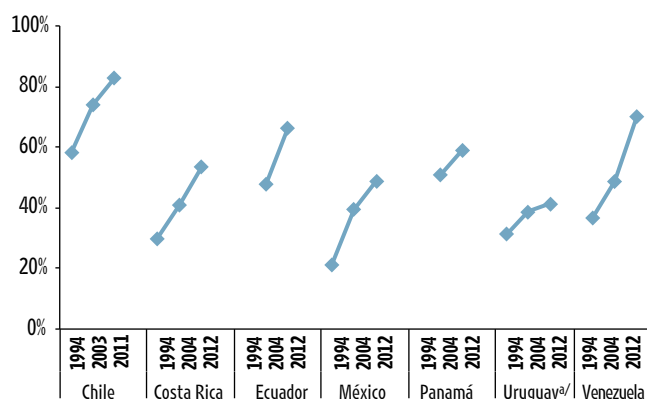
GRAFICO 6.6

Inversión^{a/} en educación en países latinoamericanos con similar IDH.

a/ Dólares a precios constantes de 2005.

Fuente: León et al., 2014, con datos de Cepalstat.

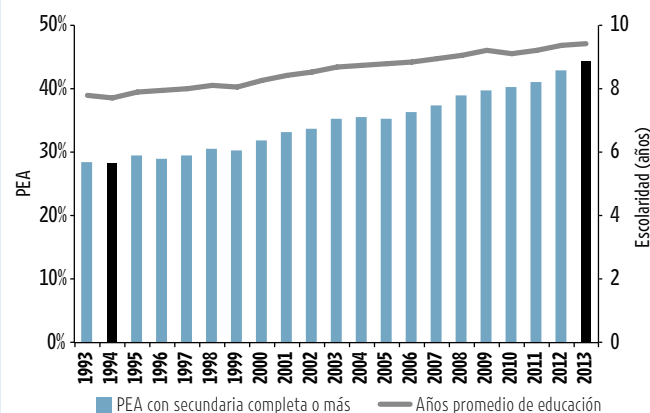
GRAFICO 6.7

Porcentaje de personas de 20 a 24 años con educación secundaria completa

a/ Los datos se refieren a la zona urbana del país.

Fuente: León et al., 2014, con datos de Cepal.

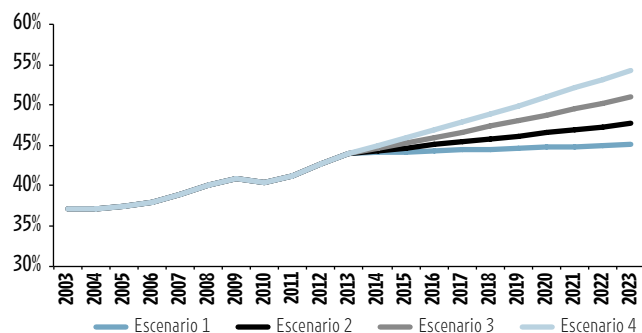
GRAFICO 6.8

Porcentaje de la PEA^{a/} con secundaria completa o más y años de escolaridad promedio

a/ Considera a la población en edades de 15 a 64 años.

Fuente: León, et al., 2014, con datos de las EHPM y las Enaho del INEC.

GRAFICO 6.9

Escenarios^{a/} de porcentaje de la PEA^{b/} con secundaria completa o más

a/ Escenario 1: considera para el 2023 un 52,2% de la PEA con secundaria completa en el grupo de 25 a 34 años de edad. Ese porcentaje es igual al alcanzado en 2013. Escenario 2: considera para el 2023 un 60% de la PEA con secundaria completa en el grupo de 25 a 34 años de edad.

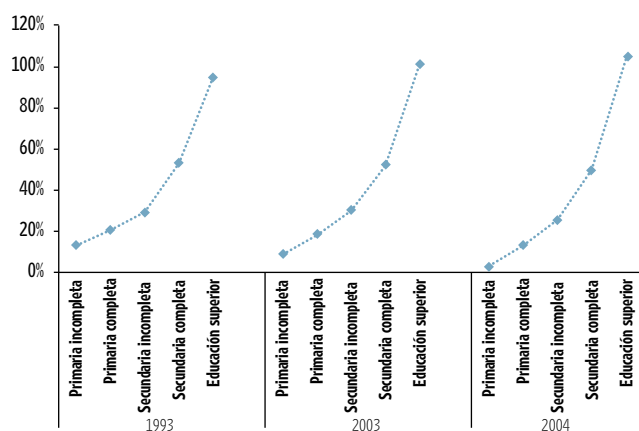
Escenario 3: considera para el 2023 un 70% de la PEA con secundaria completa en el grupo de 25 a 34 años de edad.

Escenario 4: considera para el 2023 un 80% de la PEA con secundaria completa en el grupo de 25 a 34 años de edad.

b/ Considera a la población de 25 a 64 años de edad.

Fuente: León et al., 2014, con datos de las EHPM y las Enaho del INEC.

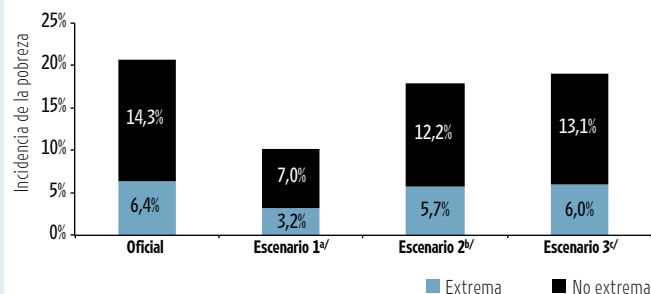
GRAFICO 6.10

Rentabilidad de la educación^{a/}, según nivel educativo

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

Fuente: León, et al., 2014, con datos de las EHPM y las Enaho del INEC.

GRAFICO 6.11

Escenarios simulados en la escolaridad de las personas y su efecto sobre la pobreza, total y extrema. 2013

a/ Escenario 1: se le imputa a todas las personas que tienen un nivel educativo menor al de secundaria completa (primaria o secundaria incompleta) el ingreso promedio de una persona que concluyó la secundaria académica.

b/ Escenario 2: se le imputa a todas las personas que tienen algún año de secundaria, pero que no completaron ese nivel, el ingreso promedio de una persona que concluyó la secundaria académica. Se excluye a quienes no tienen educación o no lograron ir más allá de la enseñanza primaria.

c/ Escenario 3: se le imputa a todas las personas de entre 18 y 40 años de edad que tienen secundaria incompleta, el ingreso promedio de una persona que finalizó la educación secundaria académica. Se excluye a quienes no tienen educación o no lograron ir más allá de la enseñanza primaria.

Fuente: Segura, 2014.

La protección de las personas: evolución general del seguro de salud

Panorama general

La seguridad social, y particularmente el acceso a la salud, constituyen una de las mayores fortalezas del desarrollo humano en Costa Rica y han llevado al país a destacarse en el plano internacional en indicadores relacionados con la posibilidad de tener una vida larga y saludable. Hoy, cuando muchas naciones dentro y fuera de Latinoamérica aún no logran la cobertura universal de sus sistemas de salud, Costa Rica ya suma veinte años de estar muy cerca de ese objetivo.

El sistema de salud costarricense se caracteriza por su alta cobertura, tanto en términos de la población (más del 90% en 2012) como de servicios comprensivos¹², aunque con ciertas excepciones y una importante protección financiera. Sin embargo, también muestra “bolsas de exclusión” que no están plenamente identificadas. No existe una alternativa clara para la población no asegurada y sin capacidad de pago, salvo en casos de emergencia. En la actualidad el sistema enfrenta problemas complejos, como el endeudamiento del Estado con la CCSS y la falta de regulación del sector privado por parte del Ministerio de Salud. A ello se unen los nuevos perfiles de riesgo y las necesidades de atención originados en la transición demográfica y epidemiológica que ha experimentado el país en las últimas décadas. Todos estos son factores que a mediano y largo plazo pueden afectar la cobertura y la sostenibilidad financiera del sistema.

En materia de protección de las personas, Costa Rica afronta retos muy distintos de los que impulsaron la creación y desarrollo del seguro de salud en décadas pasadas, cuando el país fue pionero en buscar la universalización de su seguro social. Hoy en día el sistema se caracteriza por ser unificado en términos de servicios (hay una sola institución prestataria), pero fragmentado en su rectoría. Esta situación dificulta la implementación de las políticas y el logro de objetivos de eficiencia y calidad, factores de gran importancia para retener dentro del sistema a los grupos de mayores recursos económicos y, de este modo, asegurar su sostenibilidad financiera y política, la cual se vincula además, entre otras cosas, con la capacidad del Estado para impulsar la atención primaria, así como la prevención y la promoción de la salud.

En este apartado se analiza la evolución del seguro de salud en los últimos veinte años desde una perspectiva comparada, con el fin de poner en contexto los avances y retos en materia de cobertura y sostenibilidad. Para ello se buscaron países con similares índices de desarrollo humano (IDH) y de ingreso medio-alto según la clasificación del Banco Mundial (2014b), y que además tuvieran sistemas de seguridad social semejantes al de Costa Rica; los seleccionados fueron Panamá, México, Serbia¹³ y Holanda (este último es un país de ingresos elevados y un IDH más alto, pero comparte con Costa Rica algunas características en la organización de su sistema de salud).

Los cinco países analizados financian sus sistemas de salud con contribuciones sociales, complementadas con aportes del Estado para cubrir los gastos de la población que no tiene capacidad de pago. Todos tienen altas coberturas, un fuerte compromiso con la cobertura universal y han implementado reformas enfocadas en ese objetivo. El sistema costarricense tiene peculiaridades en aspectos como la fragmentación de la rectoría del sector y la ausencia de sistemas de monitoreo independiente de la calidad y oportunidad de los servicios.

Cambios progresivos en las últimas dos décadas

El seguro social de Costa Rica tiene su origen en las reformas sociales efectuadas en los años cuarenta del siglo XX. Nació en 1941 como un programa adscrito al Poder Ejecutivo y se incorporó como parte de las Garantías Sociales en la Constitución Política de 1943. Aunque en esta sección no se hace un repaso histórico exhaustivo (para ello puede consultarse Muiser, 2014), sí cabe recordar que el compromiso estatal con la universalización de los servicios data de 1961, cuando se ordenó a la CCSS extenderlos a toda la población nacional en un plazo de diez años (Miranda, 2006). El país adaptó experiencias de otros, como Inglaterra y Canadá, que ya contaban con sistemas universales de salud. Según Miranda (2006), la reforma de 1961 “colocó a nuestro país a la misma altura de Canadá y Chile, que eran los únicos países que tenían

una legislación de cobertura universal”. Pero además Costa Rica fue pionera en buscar la cobertura universal con base en el seguro social; Canadá e Inglaterra financiaban sus sistemas universales con impuestos generales y asignaciones del presupuesto nacional.

A partir de estas decisiones, Costa Rica se acercó rápidamente a la universalización: en un período de tres décadas, a finales de los años noventa, cubría al 87% de la población (Garnier, 2006). Este proceso se asentó sobre tres líneas estratégicas que buscaban extender la cobertura en términos de la población, los servicios y la estabilidad financiera (Muiser y Vargas, 2013). Sin embargo, en los últimos veinte años la expansión de las coberturas de la población fue más lenta (gráfico 6.12). Para 2013 la CCSS reportó un 94,4%. Valga decir que entre 2007 y 2011, aunque se registra un aumento en el gasto y en la cobertura de población en el seguro de salud, no se incrementó el volumen de servicios prestados (Muiser, 2014).

La tendencia de incremento gradual en el sistema costarricense difiere de otros casos en que se implementaron reformas radicales, como sucedió en Holanda en 2006 (recuadro 6.7). Por modalidad de aseguramiento, Costa Rica muestra un aumento continuo en la cobertura de los asegurados directos (salvo una disminución en 2001), aunque no al mismo ritmo en que lo han hecho las coberturas de familiares, pensionados y asegurados por cuenta del Estado a partir de 2009.

Es importante aclarar que no toda la población afiliada utiliza los servicios de salud. Esto sugiere un problema de insatisfacción o percepción negativa de los usuarios con respecto a la calidad de los servicios, lo que en el futuro puede afectar la sostenibilidad del sistema (Muiser, 2014). Según la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut), en 2006 un 31,3% de los hogares reportó haber usado servicios de un prestador privado en un período de tres meses, y según una encuesta de la UCR, en 2007 solo un 44% de las personas consultadas no había pagado a un médico privado durante un año, incluyendo sectores de bajos ingresos (Muiser et al., 2008).

RECUADRO 6.7

Algunas características de la cobertura del seguro de salud en países seleccionados

Panamá. La cobertura de la Caja de Seguro Social (CSS) pasó de 67% en 2005 a 80% en 2011. De esta población, el 57% es dependiente, un 7% es cotizante activo pensionado y un 36% es asegurado cotizante activo. El Ministerio de Salud es el responsable de atender al 20% de la población que no está asegurada, pero además hay un grupo de asegurados de la CSS, equivalente a un 33% de la población, que acude a los establecimientos del Ministerio, de modo que éste atiende en total al 53% de la población (Ministerio de Salud de Panamá, 2013). Las “bolsas de exclusión” se deben principalmente a limitaciones de acceso geográfico y falta de infraestructura en ciertas zonas.

México. Según la Constitución Política, la protección de la salud es un derecho universal. Sin embargo, debido a la fragmentación histórica del sistema, existen diferentes modalidades de cobertura para distintos grupos de la población. Según Knaul et al. (2012), hoy en día el 98% de la población mexicana está afiliado a algún régimen de seguro social, incluyendo el Seguro Popular de Salud. No obstante, puede haber diferencias entre los diferentes paquetes garantizados y en la calidad de los servicios entre los diferentes esquemas. En Costa Rica, en cambio, el paquete de la CCSS cubre en principio a toda la población por igual y bajo las mismas condiciones.

Serbia. El seguro de salud es un derecho universal, aunque existe un período de espera; las personas afiliadas deben cotizar durante tres meses consecutivos antes de poder ejercer su derecho, o seis meses interrumpidos en un período de dieciocho meses como máximo. La Ley de Seguro de Salud define todos los grupos de la población que están obligados a afiliarse, así como otros grupos vulnerables cuya cobertura es financiada por el Estado, con recursos del presupuesto nacional. Los familiares de los asegurados directos también están asegurados. El riesgo de exclusión se presenta por limitaciones de acceso geográfico y la cantidad y calidad de los servicios que ofrece el sistema público.

Holanda. Antes de una profunda reforma realizada en 2006, la población cubierta por el seguro social se definía anualmente mediante un tope salarial. Los hogares con ingresos por debajo del tope estaban afiliados al sistema público, mientras que los ubicados por encima del tope debían comprar un seguro privado. Con la reforma la afiliación se hizo obligatoria para toda la población, de modo tal que la cobertura aumentó de golpe a casi el 100%. Aún hay “bolsas de exclusión” formadas por migrantes indocumentados, aunque existen organizaciones privadas que les proveen servicios médicos.

Fuente: Muiser, 2014.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
SEGURO DE SALUD,
véase Muiser, 2014, en
www.estadonacion.or.cr

Con respecto a la cobertura de la población económicamente activa (PEA) en el seguro de salud, los datos de la CCSS muestran poco avance en los últimos veinte años, tanto en términos de la cobertura total como en la de los asalariados, además de una gran

variabilidad en la de los trabajadores no asalariados o independientes (gráfico 6.13). Estos últimos registran un fuerte crecimiento, posiblemente relacionado con la promulgación de la Ley de Protección al Trabajador, que hizo obligatoria la afiliación de los trabajadores independientes al seguro de pensiones.

En todos los sistemas de salud, y en particular en los basados en el seguro social, siempre hay algunos grupos excluidos, que conforman las ya mencionadas “bolsas de exclusión”. Ello se

debe a barreras financieras, geográficas, culturales u otras, no atendidas apropiadamente, aunque cabe anotar que en Costa Rica las cifras son muy bajas. Según encuestas del Ministerio de Salud, en 2004 un 6% de la población reportó no haber recibido atención en un Ebais cuando buscó asistencia médica y un 1,9% dijo que fue rechazado por no tener seguro. En la Ensanut 2006, esas proporciones eran 3,5% y 0,2%, respectivamente (Muiser et al., 2008). Identificar estos grupos, buscar formas de incluirlos y dar seguimiento a su situación es particularmente importante para el país, puesto que la población no asegurada y sin capacidad de pago no tiene alternativas claras, salvo en casos de emergencia.

Gasto en salud enfrenta nuevos retos y tendencias

La atención de la salud tiene un peso muy importante en el gasto público de Costa Rica. El gráfico 6.14 muestra la distribución del gasto total en salud, público y privado, en varios países. En el sector público ese gasto corresponde al Estado/Ministerio de Salud por un lado, y el seguro social por otro, mientras que en el sector privado lo componen los seguros privados y el “gasto de bolsillo”, entendido como aquel en que incurren directamente los hogares para enfrentar problemas de salud de sus miembros. Se observa que en Costa Rica, Serbia y Holanda, el seguro social representa la mayor parte del gasto público y el gasto total en salud. En México y Serbia el gasto de bolsillo es el más alto, pero este también es elevado en Costa Rica y Panamá. En esta última nación el Estado/Ministerio de Salud es el que tiene el mayor peso relativo. Dadas estas diferencias, lógicamente los resultados y las eventuales reformas de los sistemas varían entre los países.

Costa Rica supera a las demás naciones analizadas en la proporción del gasto público social que se destina al sector salud. Este indicador ha mostrado una tendencia creciente que alcanzó su punto más alto, cercano al 30%, entre 2006 y 2010, aunque en los últimos años ha sido afectado por la crisis financiera de la CCSS (este tema se

desarrolló con amplitud en el capítulo 2 del *Decimotavo Informe Estado de la Nación*). En Panamá ha fluctuado entre 10% y 20% en los últimos veinte años. En México y Serbia se ha mantenido estable en alrededor del 15% y el 14%, en cada caso, y en Holanda aumentó a partir de 2004, de 13% a 20% (OMS, 2014). Estas cifras no necesariamente son comparables, pues en varios países incluyen tanto las transferencias al sector salud desde el presupuesto nacional, como las contribuciones sociales administradas por las respectivas instituciones de seguridad social. En este aspecto Costa Rica es particular, dado que la CCSS cuenta con autonomía administrativa.

En el caso específico del gasto en el seguro de salud, tal como ilustra el gráfico 6.15 Costa Rica tuvo un comportamiento estable entre 1995 y 2006, un fuerte incremento entre 2006 y 2010 –a más del 25% del gasto público total– y luego una tendencia a la baja. En México y Panamá, dadas las particularidades de sus esquemas institucionales –comentadas en el recuadro 6.7– las fluctuaciones están asociadas a las prioridades políticas de los gobiernos, dado que el indicador incluye los presupuestos de los ministerios de salud, mientras en Costa Rica se centra en los gastos de la CCSS. Es importante subrayar que el aumento observado en Costa Rica no responde a un crecimiento en la prestación de servicios médicos, sino a un mayor costo por unidad de producción y un incremento del costo real de los servicios prestados, lo cual puede deberse al cambio en el perfil epidemiológico de la población, o bien a una pérdida en la relación costo-eficiencia del sistema. La situación amerita un estudio más a fondo, en particular porque la tendencia difiere de la reportada por los otros países estudiados (Muiser, 2014).

En cuanto al gasto privado en salud, que está compuesto –como se dijo– por el seguro privado y el gasto de bolsillo, el gráfico 6.16 muestra un notable descenso en Holanda y una tendencia creciente en Costa Rica entre 2000 y 2007. Esto último posiblemente se relaciona con la ampliación y apertura de

hospitales privados, la promoción del turismo médico y la implementación de la figura de “compra a terceros” por parte de la CCSS. A partir de 2007 el indicador comienza a bajar de nuevo. México también tuvo una reducción del gasto privado en la última década, por efecto de la reforma del Seguro Popular, aunque muestra una proporción muy superior a las de los demás países analizados.

Las fluctuaciones en el gasto en salud (público versus privado) reflejan situaciones distintas en cada país. En México evidencian el aumento del gasto público para financiar el Seguro Popular; en Holanda muestran el impacto de la profunda reforma realizada en 2006¹⁴, y en Costa Rica dan cuenta de la implementación de políticas que resultan en la transferencia de gastos del seguro de salud al sector privado.

Por otra parte, el gasto de bolsillo es relevante porque se vincula con un riesgo más elevado de que los hogares incurran en “gastos catastróficos” o “empobrecedores”¹⁵. Como proporción del gasto total en salud, en México este indicador disminuyó luego del establecimiento del Seguro Popular, en 2004; sin embargo, es el más alto de todos los países estudiados (gráfico 6.17). En Costa Rica aumentó entre 1995 y 2007, y aunque ha ido bajando a partir de entonces, se mantiene en niveles superiores a los de veinte años atrás. En Serbia, el gasto de bolsillo creció, sobre todo, desde que se reformó el sector salud, probablemente porque se abrió espacio al sector privado.

Para completar el análisis del gasto de bolsillo es preciso ahondar en el tema de los gastos catastróficos. La proporción de hogares que, en un año dado, enfrentan una situación de ese tipo tiende a ser muy reducida. En Costa Rica representó el 0,1% de los hogares en 1992 (Xu et al., 2003) y en 2004 subió a 0,3% aproximadamente, con variaciones entre 0,5% y 0,2% entre el quintil más pobre y el quintil más rico de la población (Vargas et al., 2007). Esta es la estimación más reciente de ese indicador. En México, según Knaul et al. (2012) la reforma que estableció el Seguro Popular tenía

como objetivo explícito disminuir el gasto de bolsillo y controlar el riesgo de los hogares no asegurados a sufrir gastos catastróficos. Como resultado, estos bajaron de un 2,8% de los hogares en 1992, a un 2,0% en 2010. En Holanda el gasto catastrófico se da en alrededor de un 0,5% de la población en la actualidad (Thomson, 2014). De Panamá y Serbia no se encontraron datos sobre este tema.

El gasto de bolsillo se relaciona con la evolución en el uso de los servicios públicos de salud. En Costa Rica, como se dijo antes, el aumento registrado en el gasto de la CCSS no corresponde a un incremento fuerte en la utilización de esos servicios. Por ejemplo, tal como muestra el gráfico 6.18, la hospitalización por cien habitantes disminuyó entre 1986 y 2010, pero no debido a un transvase de población a otros servicios: en este período la atención de urgencias y consultas externas por habitante tuvo un crecimiento muy leve¹⁶. Esto indica que el gasto del seguro de salud podría haberse reducido, a menos de que se haya aumentado, de manera temporal, el costo por unidad de producción, como también se indicó anteriormente.

Por último, el gasto de los sistemas de salud enfrenta el reto que impone el nuevo perfil epidemiológico de la población, tema que ha sido analizado en profundidad en ediciones anteriores de este Informe. En Costa Rica la tasa de mortalidad por los cinco grandes grupos de causas no ha mostrado variaciones sustanciales en estos veinte años, pues la transición epidemiológica ya estaba en pleno desarrollo desde finales de la década de los ochenta (Jaramillo, 1993; Miranda, 1994). No obstante, ya se cuenta con estimaciones sobre los cambios que ocurrirán en las principales enfermedades que deberá atender el sistema (véase el capítulo 2 del Decimonoveno Informe).

Una reforma institucional aún no evaluada

Las transiciones demográficas y epidemiológicas obligan a ajustar la organización institucional de los sistemas de salud. Una población más vieja implica

no solo que las personas viven más años, sino que aumenta el desafío de tener que atender enfermedades crónicas. También hay retos derivados de las tendencias a la obesidad en el mundo, entre otros problemas. Ante esta realidad, los organismos internacionales promueven la transformación de los sistemas de salud, pasando de un enfoque curativo a uno preventivo y de promoción de la salud. Pero además hay otras causas de cambios institucionales: coyunturas de crisis económica o el surgimiento de una industria privada de atención de la salud pueden ser poderosos motivos.

En los últimos veinte años Costa Rica introdujo importantes modificaciones en la organización institucional de su sistema de salud, especialmente en los años noventa, cuando implementó una reforma con el objetivo explícito de mejorar la capacidad para atender las nuevas demandas surgidas de los cambios demográficos y epidemiológicos (Muiser, 2014). Sin embargo, esa no fue la única razón en juego. La crisis económica de 1980-1982 redujo el financiamiento de los programas de salud rural y comunitaria del Ministerio de Salud (Minsa) y desde entonces la CCSS comenzó a asumir el liderazgo en la formulación de la política en este campo (Güendel y Trejos, 1994). De hecho, al definir los términos del préstamo que se obtuvo para llevar adelante la reforma, se dejó el control de los fondos en manos de la CCSS, no del Minsa, supuesto rector formal del sector. De esta manera los servicios del primer nivel de atención quedaron definitivamente dentro de la estructura de la CCSS, y hacia esta se trasladaron las instalaciones y recursos del Minsa relacionados con esa actividad. También se inició en ese período el establecimiento de los Ebais, con el fin de ampliar el acceso a los servicios, su equidad y la eficiencia del sistema en general. En 2012 existían 1.014 Ebais (CCSS, 2012).

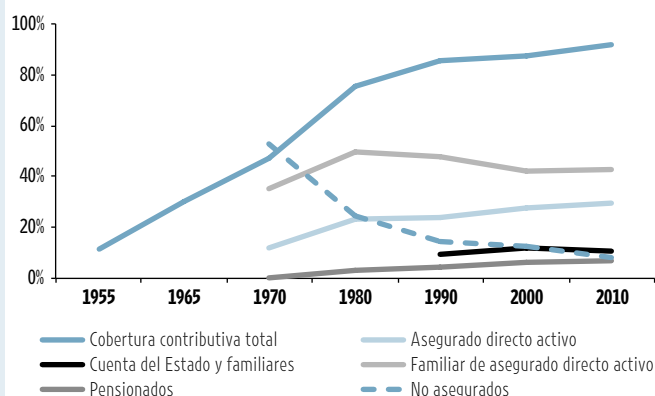
La reforma también incluyó otras medidas. En 1998 la Asamblea Legislativa promulgó la “Ley de Desconcentración de los Hospitales y las Clínicas de la CCSS”, que estableció

un esquema de pagos por resultados, basado en contratos o compromisos de gestión. La meta era incentivar el logro de objetivos medibles, aunque la fiscalización de los procesos recayó sobre la misma CCSS y posteriormente sobre la Contraloría General de la República (CGR), aunque esta solo aprueba el presupuesto anual de la institución, no interviene en su gestión interna (Muiser, 2014).

Asimismo, en la década de los noventa la CCSS comenzó a comprar servicios al sector privado, pero la falta de instrumentos de control externo generó problemas y al menos un caso de corrupción en 2004, que provocó la destitución de la Junta Directiva de la institución y diversos procesos legales. Después de este episodio, la CGR emitió un informe en el que puso en duda la constitucionalidad de la figura de contratación a terceros y la potestad de la CCSS para aplicarla (CGR, 2004). En consecuencia, la implementación de la Ley de Desconcentración se paralizó.

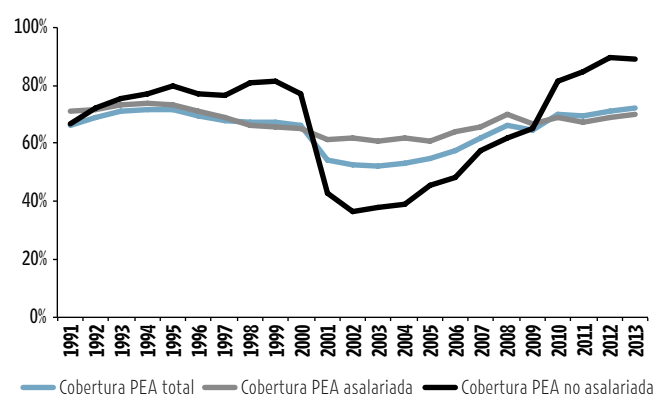
Pese a su importancia, a la fecha no existe una evaluación comprensiva de las fortalezas y debilidades de la reforma ejecutada en los años noventa (Muiser, 2014). En perspectiva comparada, en las dos últimas décadas todos los países estudiados realizaron cambios para lograr o sostener la cobertura universal de sus sistemas de salud, así como mejorar su equidad y eficiencia (Muiser, 2014). En Costa Rica, los Ebais han sido calificados como un instrumento exitoso para mejorar la equidad en el acceso a los servicios de salud (Rosero Bixby, 2004). En Panamá, la integración de los servicios del Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social también tuvo el objetivo de mejorar la equidad, lo mismo que el establecimiento del Seguro Popular en México y las reformas más radicales efectuadas en Serbia y Holanda. Incrementar la eficiencia ha sido más difícil y el paso a esquemas basados en la prevención y la promoción de la salud ha sido lento, pese a que en la mayoría de las naciones del grupo de referencia el gasto en salud sigue creciendo.

GRAFICO 6.12

Cobertura de la población en el seguro de salud

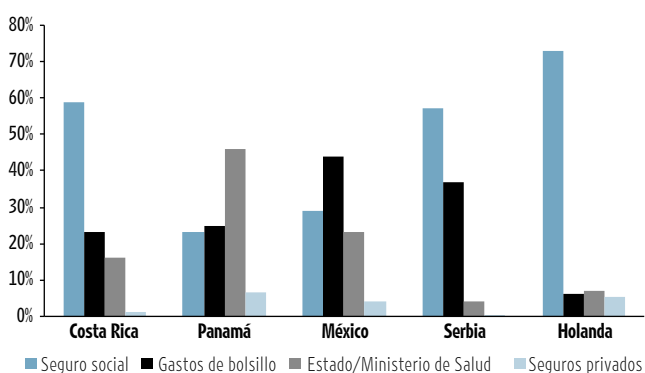
Fuentes: Muiser, 2014, con datos de Garnier, 2006 y CCSS, 2012.

GRAFICO 6.13

Porcentaje de la PEA cubierta por el seguro de salud

Fuente: Muiser, 2014, con datos de la CCSS.

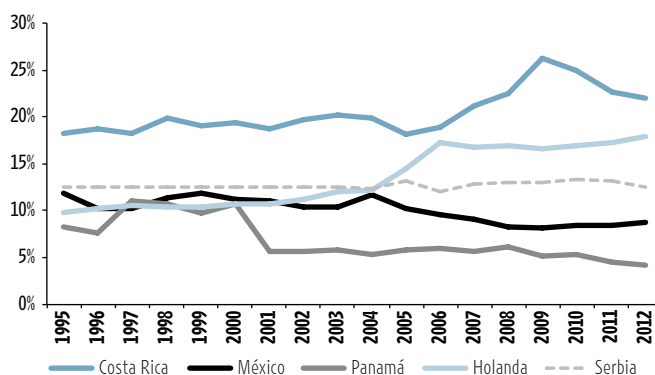
GRAFICO 6.14

Países seleccionados: distribución del gasto en salud^{a/}. 2012

a/ Los datos de Holanda solo representan el 90% del gasto total en salud, debido a un error en la base de datos de la OMS (Muiser, 2014).

Fuente: Muiser, 2014, con datos de OMS, 2014.

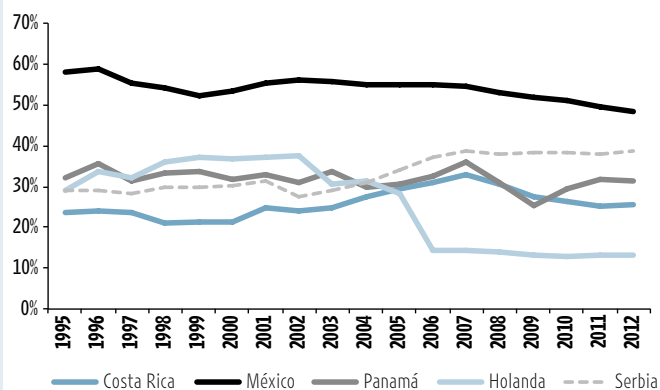
GRAFICO 6.15

Países seleccionados: gasto en el seguro de salud como porcentaje del gasto público total

Fuente: Muiser, 2014, con datos de OMS, 2014.

GRAFICO 6.16

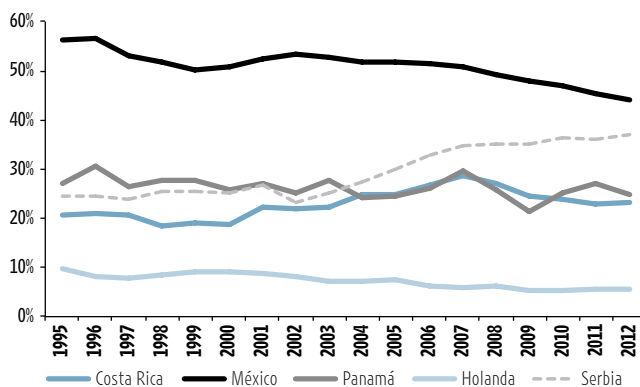
Países seleccionados: gasto privado en salud como porcentaje del gasto total en salud



Fuente: Muiser, 2014, con datos de OMS, 2014.

GRAFICO 6.17

Países seleccionados: gasto de bolsillo^{a/} como porcentaje de gasto total en salud

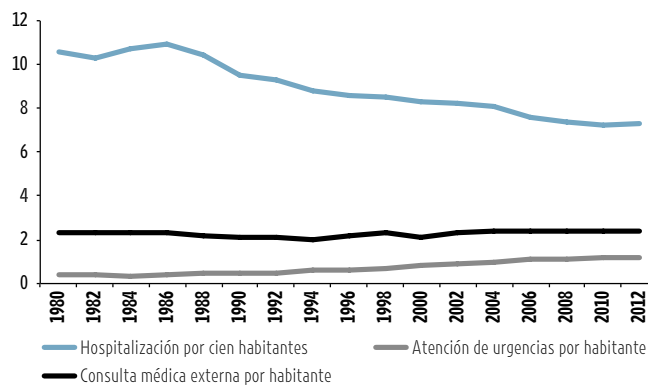


a/ El gasto de bolsillo es parte del gasto privado en salud. Corresponde a los gastos en que incurren los hogares directamente, para enfrentar problemas de salud de sus miembros.

Fuentes: Muiser, 2014, con datos de OMS 2014.

GRAFICO 6.18

Indicadores seleccionados sobre utilización de servicios de salud de la CCSS



Fuente: Muiser, 2014, con datos de CCSS, 2012.

El sustento económico del desarrollo humano: evolución de las finanzas públicas

Panorama general

Las finanzas públicas son un factor clave, aunque no único, en la capacidad del Estado para atender los requerimientos de gestión e inversión orientados a sostener y ampliar la fortalezas en el desarrollo humano de un país. En ediciones anteriores este Informe ha llamado la atención sobre el hecho de que Costa Rica ha conseguido avances en desarrollo humano con recursos financieros más limitados que otras naciones de similar logro.

Asimismo, las finanzas públicas constituyen un sustento fundamental de los gobiernos para alcanzar los objetivos que la sociedad les ha encargado. Como instrumento de política económica, se orientan a conseguir mayores tasas de crecimiento o propiciar la estabilidad económica. Como instrumento de política social, redistribuyen la riqueza y mejoran la calidad de vida a través de la provisión de bienes y servicios públicos. Aunque existe una correlación entre riqueza material de la economía y bienestar de las personas, esta no se cumple para todos los países (PNUD, 2014). Esto ha ocurrido principalmente porque algunas naciones han colocado en el centro de sus estrategias de desarrollo el crecimiento económico o la acumulación de riqueza, por encima del interés de mejorar el bienestar de su población.

Este apartado analiza las finanzas públicas de Costa Rica entre 1994 y 2012 y las contrasta con las de otras naciones latinoamericanas de similar

desarrollo humano. En este caso se trata de Argentina, Chile, Ecuador, México, Panamá, Uruguay y Venezuela. En concreto se abordan los desafíos para mejorar y ampliar la recaudación tributaria, así como el manejo de la estructura inflexible del gasto del Gobierno Central. La principal conclusión, tanto si se examina el caso costarricense en particular, como en comparación con los países seleccionados, es que hoy en día la capacidad de la economía fiscal para dar sustento al desarrollo humano es más vulnerable que hace veinte años. Ciertamente hubo mejoras recaudatorias y una reducción del endeudamiento público, y hasta se experimentó un superávit fiscal durante un período de gran dinamismo económico (2007-2008). Sin embargo, en los últimos años se registra un rápido incremento del déficit fiscal, un nuevo ciclo de acelerado endeudamiento y alto e inflexible gasto público (véase el capítulo 3 de este Informe).

Los países latinoamericanos que se mantuvieron en un mismo grupo en el IDH mostraron trayectorias distintas en el período analizado. Todos tienen en común una fuerte dependencia de los impuestos indirectos –específicamente el de ventas–, pero sus esfuerzos para incrementar el peso de los tributos directos, y en especial el de la renta, son muy disímiles, aunque todos han logrado avances. Por el lado de los gastos, es común un alto peso de los rubros inflexibles a la baja (como salarios e intereses), lo mismo que la contención

de rubros estratégicos para el desarrollo humano, como la inversión social y en infraestructura, en momentos de deterioro fiscal.

Se observan grandes diferencias en la evolución de los ingresos y los gastos públicos, así como en las políticas fiscales seguidas por los países. Argentina y Ecuador destacan por haber logrado los mayores incrementos en la recaudación tributaria. Panamá exhibe la tasa más baja de crecimiento anual de gastos e ingresos, cercana al 12%. En contraste, en Venezuela ambos rubros han aumentado a tasas promedio de 51,4% y 32,2% por año, respectivamente. Chile mantuvo durante el período un saldo público superavitario equivalente a 1,4% del PIB, mientras que Costa Rica ha mostrado un promedio deficitario de 2,9%.

Costa Rica se ubica en una posición favorable gracias a la recaudación de las cargas sociales; sin embargo, si este rubro se excluye del análisis, cae en el grupo de países de menor avance y con un déficit crónico en sus finanzas públicas (salvo por un par de años de los últimos veinte). Costa Rica presenta tres particularidades que ejercen presión y dificultan el manejo de las finanzas:

- pertenece al grupo de naciones con menor porcentaje de gastos de capital;
- a diferencia de los demás países analizados, su gasto en remuneraciones se incrementó considerablemente tras la crisis de 2008-2009, y

■ tiene la estructura con mayor peso de los gastos inflexibles (cuadro 6.8).

A partir del cálculo de coeficientes de correlación parcial (Meneses y Chaves, 2014) es posible aproximar la relación entre variables “macrofiscales” y el desempeño en desarrollo humano, medido a través de las diferencias promedio en el IDH. En primer lugar, el aumento cuantitativo e indiscriminado de los ingresos y gastos no se asocia en forma directa a un mayor bienestar: las naciones que mostraron incrementos moderados en sus ingresos y gastos totales tuvieron un mejor desempeño en desarrollo humano, y las que más deterioraron su posición relativa en el IDH registraron mayores tasas de crecimiento anual de ingresos y gastos¹⁷. En segundo lugar, conforme aumentaba la magnitud del déficit fiscal promedio del período, mayores fueron las caídas en el IDH. Y por último, tasas de crecimiento más altas están medianamente correlacionadas con la ganancia de puestos en el IDH¹⁸.

En resumen, en veinte años Costa

Rica no logró mejoras significativas en su economía fiscal. Su precaria situación actual (que se analiza en el capítulo 3) es el resultado del arrastre de serias deficiencias que, en una perspectiva comparada, hacen del país un caso particularmente vulnerable en la región.

Pocos avances hacia una estructura de ingresos públicos más progresiva

En el grupo de referencia, Costa Rica es el país en el que los impuestos representan la mayor proporción de los ingresos del gobierno central (94,2%), situación que no cambió en los últimos veinte años. Por ello, en su caso, la relevancia de una buena o mala recaudación tributaria es aun mayor. Ciertamente en todas las naciones consideradas los ingresos corrientes tienen una participación alta (gráfico 6.19), pero con pesos diferentes: este rubro también supera el 80% de los ingresos en Chile, Argentina y Uruguay, mientras que en Panamá, México, Venezuela y Ecuador los ingresos no tributarios tienen una importancia mayor. Los ingresos del

petróleo y el canal de Panamá explican en parte esta diferencia.

Entre 1994 y 2012, la estructura de ingresos experimentó cambios pequeños y en sentidos opuestos entre los países. El peso de los ingresos tributarios en los ingresos totales del gobierno central aumentó entre los que lograron mejorar (Panamá) o tuvieron el menor deterioro en el IDH (Argentina, Ecuador, Chile y México), con excepción de México. Por el contrario, en las naciones que perdieron más posiciones en el índice de desarrollo humano la proporción se redujo (salvo en Uruguay). Costa Rica está en el segundo grupo.

Al analizar la evolución de los ingresos tributarios con respecto al PIB, se observa que en Costa Rica esa relación ha variado poco. El comportamiento es similar si se consideran los ingresos tributarios y cargas sociales del gobierno general, o solo los primeros, aunque las diferencias de partida son mayores. En cualquier caso, Argentina y Ecuador han logrado los mayores incrementos en su carga tributaria (gráfico 6.20)

CUADRO 6.8

Principales avances en materia de finanzas públicas, Costa Rica y países seleccionados

Área	Trayectoria de Costa Rica en veinte años	Principales avances en países comparados	Medidas tomadas en el grupo
Ingresos tributarios	Pérdida de participación de los ingresos tributarios en los ingresos totales. Aumento de la carga tributaria, manteniendo la posición intermedia en el grupo. Incremento moderado en la participación de los impuestos directos. Aumento de las contribuciones sociales. Reducción de la dependencia de los impuestos indirectos. Estancamiento en la recaudación per cápita.	Incremento de la participación de los ingresos tributarios en la mayoría de los países. Aumento de la carga tributaria. Incrementos acelerados en la participación de los impuestos directos. Innovación en la recaudación de impuestos indirectos (IVA). Mejora en la recaudación per cápita.	Consolidación del impuesto al valor agregado. Implementación del impuesto dual sobre la renta. Control y fiscalización. Reducción del mínimo exento para el impuesto sobre la renta. Reducción de las exoneraciones del impuesto de ventas. Fortalecimiento de los impuestos ambientales. Implementación o modificaciones en el impuesto selectivo de consumo.
Gastos	Estancamiento en el peso relativo de los gastos inflexibles a la baja. Incremento del peso de las remuneraciones en los gastos totales.	Reducción del peso relativo de los gastos inflexibles a la baja. Aumento de las inversiones de capital.	Reducción del peso de los gastos en remuneraciones. Inversión pública en infraestructura. Divulgación y transparencia en el manejo de las reglas fiscales. Creación de fondos anticíclicos.

Fuente: Meneses y Chaves, 2014.

y Argentina, además, lidera el grupo con el mayor peso en este indicador (del sector público general con cargas sociales), el cual fue de 37% del PIB en 2012; le siguen Costa Rica (22%), Chile y Panamá (18% aproximadamente). México es el último del grupo. No se contó con datos actualizados de Ecuador y Uruguay.

No obstante, en Costa Rica y en la mayoría de los países del grupo (con excepción de Venezuela), el peso de la carga tributaria aumentó en los últimos años. Según la Cepal (2013), entre 2000 y 2011 en promedio pasó de 12,7% a 15,7%. Solo Chile y Uruguay superan ese promedio. Los principales factores que explican el incremento, aunque con impactos distintos, son:

- Cambios estructurales derivados de la consolidación del impuesto al valor agregado (en los países que lo han adoptado).
- Una mejora significativa de la participación de los impuestos directos, como se analizará más adelante.
- Crecimiento de la economía mundial.
- Sostenido aumento de los precios de los productos básicos.
- Contexto macroeconómico favorable, con excepción de la crisis de 2008-2009.
- Nuevos tributos, como los impuestos a las transacciones financieras.
- Reducción de exoneraciones.
- Mejoras en la administración tributaria.
- Incremento del consumo (Cepal, 2013).

Aunque en Costa Rica la carga tributaria del gobierno central ha crecido, la crisis de 2008-2009 tuvo un fuerte impacto. Provocó una baja en los ingresos que interrumpió el sendero de expansión y, una vez superada,

estos no recobraron el ritmo ascendente que traían desde principios de siglo. Con ello, el país perdió la ventaja que tenía sobre Argentina, Chile y Panamá a inicios de la década de los noventa. En 2012 una recuperación parcial le permitió igualar a los dos últimos, pero siempre quedó muy por debajo de los aumentos logrados por Uruguay y Argentina (gráfico 6.21). Para Costa Rica esta situación implica un riesgo para la sostenibilidad de las finanzas del gobierno central por dos razones: por una parte, como fue visto, su estructura de ingresos depende casi por completo de los ingresos tributarios (la proporción más alta del grupo analizado) y, por otra, algunos gastos han tenido un crecimiento mayor que en las demás naciones (como se verá más adelante). En cuanto a los ingresos no tributarios, Costa Rica muestra el mayor incremento en su peso relativo, producto de las transferencias devueltas por Fodesaf, en cumplimiento de la Ley 8783¹⁹ (Angulo, 2011).

Costa Rica está entre los tres países con menor peso de los impuestos directos en su estructura tributaria pero, al igual que el resto del grupo, ha logrado aumentar su importancia. La mejora no ha implicado cambios drásticos: los impuestos directos pasaron de 23,1% a 35,0%²⁰ como proporción de los ingresos totales y de 2,6% a 4,6% como porcentaje del PIB. En contraste, Chile, Argentina, Ecuador y Uruguay muestran incrementos sustanciales, que superan los tres puntos del PIB (gráfico 6.22). Esta acelerada transformación les ha permitido avanzar hacia una estructura tributaria más progresiva y cada vez menos dependiente de los impuestos indirectos.

Los esfuerzos para reducir la dependencia de los tributos indirectos tienen una estrecha relación con cambios efectuados en la recaudación del impuesto sobre la renta. Las principales transformaciones realizadas en América Latina combinan cambios en la tasa, reducción del mínimo exento y un mejor control y fiscalización de los contribuyentes. En Uruguay destaca la implementación del impuesto dual, que consiste en gravar por separado las rentas del trabajo y

las de capital. Modificaciones similares fueron aplicadas en la mayor parte de Centroamérica (con excepción de Costa Rica), donde se establecieron “alícuotas uniformes para gravar las rentas de capital, combinadas con tasas mayores para las utilidades empresariales y tasas progresivas para la renta del trabajo” (Cepal, 2013). En esta materia, Costa Rica no introdujo innovaciones importantes (Meneses y Chaves, 2014).

Las modificaciones permitieron que el impuesto sobre la renta se convirtiera en la segunda fuente de ingresos tributarios. Durante la última década, en América Latina su peso relativo pasó de 3,2% a 4,9% del PIB. En el grupo analizado, el cambio en el mismo período fue de 3,3% a 4,9% del PIB, con diferencias entre países. En todos los casos (con excepción de Venezuela) se realizaron reformas del impuesto (más detalles en Meneses y Chaves, 2014). En Costa Rica, según el Ministerio de Hacienda (DGT-640-014), en años recientes destacan las variaciones efectuadas en los tramos de ingresos brutos sobre los cuales se calcula el impuesto de renta y la firma de convenios internacionales de intercambio de información²¹. Por su parte, Rosales y Sánchez (2009) identificaron varias reformas que han buscado ampliar y simplificar la base del impuesto, revisar las tasas impositivas y reducir la evasión.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE FINANZAS PÚBLICAS, véase Meneses y Chaves, 2014, en www.estadonacion.or.cr

Uno de los ingresos fiscales más importantes es el originado en las cargas sociales. Según Gómez y Morán (2013), las contribuciones individuales a la seguridad social introducen grandes diferencias entre los sistemas tributarios de la región. En esta materia Costa Rica destaca en el grupo de referencia. Después de Uruguay y Argentina, es el país donde el peso de este rubro con respecto al PIB es mayor (cerca al 8%). No solo ha mantenido esta posición en los últimos veinte años, sino que es una de las tres naciones (con

Argentina y Ecuador) que han logrado incrementar esa participación (gráfico 6.23). Los ingresos por contribuciones sociales han actuado como una herramienta fundamental de la política social y constituyen uno de los logros que internacionalmente se le reconocen a Costa Rica, puesto que han hecho posible una amplia cobertura de su sistema de seguridad social.

Impuestos indirectos mantienen su hegemonía

Si bien los impuestos directos han ganado importancia en la estructura tributaria de Costa Rica, los indirectos siguen siendo la principal fuente de ingresos del gobierno central, en sintonía con el resto de países estudiados. En ese sentido Costa Rica muestra lo que Gómez y Morán (2013) denominan “debilidad estructural de las estructuras tributarias”: el sesgo hacia la tributación indirecta y la baja participación de la renta personal.

En el grupo de referencia, los impuestos indirectos representan en promedio el 58,8% de los ingresos totales, cinco puntos menos que hace veinte años. A lo largo del período, los impuestos a los bienes y servicios siguieron teniendo el mayor peso (40,4%) e incluso

incrementaron su participación (cuadro 6.9). Según Cepal (2013 y 2014b), entre 2000 y 2011 se registró una tendencia al fortalecimiento de la recaudación del impuesto al valor agregado (IVA), como resultado de su extensión a los servicios intermedios y finales, así como a un progresivo aumento de la tasa general del impuesto y a la reducción de las exoneraciones. Esto último no ha ocurrido en Costa Rica, donde más bien se ha seguido expandiendo el régimen de exoneraciones (véanse los capítulos 3 y 5 de este Informe). Además, la Cepal destaca dos innovaciones: la primera se llevó a cabo en Uruguay, donde se eliminó la exención a los bienes y servicios básicos, y se compensó a los hogares afectados con una transferencia electrónica mediante el uso de tarjetas de crédito. La segunda innovación, aplicada en Ecuador²², es el reforzamiento de los gravámenes relacionados con el ambiente, como los impuestos selectivos de consumo sobre los vehículos, los plásticos y los combustibles. Costa Rica fue un innovador temprano en esta materia. En términos generales, la reducción del peso de los tributos indirectos responde a los rubros de comercio y selectivos de consumo.

Costa Rica es una de las naciones

que tienen la mayor cantidad de bienes exentos del impuesto de ventas. El gasto tributario asociado a ello representa 3,6 puntos del PIB (Programa de Estudios Fiscales-UNA y DGH-Ministerio de Hacienda, 2011). Además, la tasa es menor a la que se cobra en la mayoría de los países estudiados. Adicionalmente, todos, salvo Costa Rica y Panamá, han transformado el impuesto de ventas sobre productos finales en uno al valor agregado. Según Sáenz (2014), ese cambio no solo ayuda a incrementar la recaudación, sino que permitiría mejorar la fiscalización, al incentivar a las empresas a solicitar facturas a sus proveedores de bienes y servicios (véase el capítulo 3 del *Decimonoveno Informe Estado de la Nación*).

Varios estudios concluyen que el aumento y las mejoras orientadas a la recaudación directa no logran compensar la regresividad creada por los impuestos indirectos (Barreix et al., 2006 y 2009; Gómez et al., 2011; Cepal, 2013). Según esas fuentes, Chile es el país que ha conseguido el mayor impacto del impuesto sobre la renta en la equidad, pues logró reducir el coeficiente de Gini en un 3,5%. Para Costa Rica la disminución es de 1,4%.

Por último cabe mencionar que este

CUADRO 6.9

Países seleccionados: impuestos indirectos en relación con el total de ingresos tributarios, por tipo. 1994-2012
(porcentajes promedio)

País	Impuestos indirectos							
	Total		Generales sobre bienes y servicios		Específicos sobre bienes y servicios		Sobre el comercio y las transacciones internacionales	
	1994-1996	2010-2012	1994-1996	2010-2012	1994-1996	2010-2012	1994-1996	2010-2012
Chile	71,2	56,2	49,3	46,3	10,1	8,5	11,8	1,4
Argentina	70,4	60,9	45,8	29,3	13,9	5,5	10,7	26,1
Uruguay	80,6	63,8	49,7	46,3	23,1	11,3	23,1	11,3
Panamá	48,4	50,7	16,5	27,0	9,1	12,6	22,7	11,1
Costa Rica	75,0	64,7	38,2	37,2	15,7	21,2	21,1	6,4
México	51,2	39,2	28,8	41,9	15,4	-4,7	7,0	2,0
Venezuela	41,7	66,6	23,2	51,7	6,9	6,3	11,6	8,6
Ecuador	72,5	68,5	43,7	43,8	7,1	6,0	21,7	18,7
Promedio	63,9	58,8	36,9	40,4	12,7	8,3	16,2	10,7

Fuente: Meneses y Chaves, 2014, con datos de Cepalstat.

Informe ha dado seguimiento a la evolución del impuesto per cápita, para analizar su correspondencia con las aspiraciones de cobertura y calidad de los servicios públicos. En 2007 el impuesto per cápita costarricense fue menor que el de los países con similar PIB per cápita: 1.529 versus 1.868 dólares, ajustados por la paridad del poder de compra. Y en contraste con el grupo de alto IDH, del cual Costa Rica forma parte, el indicador nacional fue 718 dólares inferior (2.310 dólares). De ahí que el Decimoséptimo Informe concluyera que las diferencias identificadas muestran “una inconsistencia entre la decisión que tomó el país hace casi medio siglo, de avanzar hacia un modelo de un Estado social de derecho, y la disposición para proveer los recursos que demanda el logro de este objetivo” (PEN, 2011b).

Luego de la crisis de 2008-2009 las brechas aumentaron, debido a la lenta recuperación de los ingresos. Ninguno de los rubros que los componen logró tasas de crecimiento cercanas a las reportadas antes de la crisis; la carga tributaria pasó de 15,3% en 2008 a 13,3% en 2012 y fue parecida en 2013. Costa Rica mantiene el quinto lugar

de recaudación por persona del grupo analizado, pero es la nación que menor incremento logró en los últimos veinte años (cuadro 6.10).

Costa Rica mantiene una estructura inflexible de gasto

Al igual que otros países de América Latina, en Costa Rica la estructura de gastos totales del gobierno central está dominada por las transferencias corrientes y las remuneraciones, que en conjunto representan más del 60%. Entre 1994 y 2012 las primeras aumentaron prácticamente en todos los casos,

con excepción de Ecuador y Panamá, que además tienen el menor peso de este rubro en sus estructuras de gasto. Esta situación no registró mayores cambios en veinte años (cuadro 6.11).

Costa Rica exhibe tres características que presionan el manejo de las finanzas. Primero, está en el grupo de países con menor porcentaje de gastos de capital y, al igual que Uruguay, ha reducido el peso de este rubro en las dos últimas décadas. Esto limita la capacidad de proveer la infraestructura necesaria para fomentar la competitividad, uno de los rezagos más serios del país.

CUADRO 6.10

Recaudación tributaria anual por persona en países de América Latina con similar IDH (dólares ajustados por PPA)

País	Promedio 1994-2002	Promedio 2002-2011	Diferencia
Chile	1.695	2.331	636
Uruguay	1.420	1.938	518
Panamá	1.308	1.379	71
Costa Rica	1.051	1.082	31
México	939	1.338	399
Venezuela	733	1.061	328
Ecuador	475	789	314

Fuente: Meneses y Chaves, 2014, con datos de Cepalstat y Banco Mundial, 2014a.

CUADRO 6.11

Países seleccionados: estructura del gasto total del gobierno central, por rubro de gasto (porcentajes)

País	Períodos	Sueldos y salarios	Pagos de intereses	Subsidios y otras transferencias corrientes	Gastos de capital	Otros
Argentina	1994-1996	16,4	9,1	60,4	8,4	5,8
	2010-2012	11,0	8,3	64,4	12,1	4,2
Chile	1994-1996	18,8	8,6	46,8	15,7	10,1
	2010-2012	19,2	2,5	49,9	18,5	9,9
Costa Rica	1994-1996	26,5	24,4	35,9	9,5	3,7
	2010-2012	38,0	11,1	38,3	9,2	3,4
Ecuador	1994-1996	38,7	20,8	7,5	19,8	13,1
	2010-2012	35,6	3,6	6,4	42,3	12,1
México	1994-1996	11,7	16,3	52,1	12,1	7,7
	2010-2012	8,7	8,4	61,6	14,1	7,1
Panamá	1994-1996	34,4	20,8	25,4	11,2	8,1
	2010-2012	21,6	11,1	21,9	37,3	8,1
Uruguay	1994-1996	23,2	6,5	43,6	10,9	15,9
	2010-2012	21,1	11,0	45,3	7,1	15,6

Fuente: Meneses y Chaves, 2014, con datos de Cepalstat.

Por el contrario, las otras naciones han logrado aumentar la proporción de los gastos de capital (gráfico 6.24). Hay casos excepcionales, como los de Panamá y Ecuador, en los que estos gastos no solo se han incrementado, sino que han llegado a ser el principal rubro, con un peso superior al 37%.

La segunda característica desfavorable es la evolución del gasto en remuneraciones, tema ampliamente analizado en diversas ediciones de este Informe, en las que se ha llamado la atención sobre el incremento desmedido de este rubro luego de la crisis de 2008-2009, como efecto combinado de más empleo público y aumentos salariales (PEN, 2011b, 2012 y 2013b). Esta situación genera un contexto de alta vulnerabilidad para la sostenibilidad financiera y no es compartida por ninguno de los países estudiados; en todos ellos este rubro bajó o se mantuvo estable. En todo el período, Costa Rica fue el país en el que las remuneraciones tuvieron el mayor peso en la estructura de gastos.

La tercera fuente de presión en el manejo de las finanzas públicas son los gastos inflexibles. Por efectos de la desagregación de los datos, en el presente análisis solo se consideran los pagos de salarios e intereses, ya que no es posible separar de las transferencias corrientes

los gastos en pensiones. Hoy en día Costa Rica tiene el mayor peso de estos rubros en su estructura de gastos totales. Además, comparte con Uruguay (por el pago de intereses) el rasgo de ser los únicos países en los que la importancia relativa de estos gastos casi no ha variado en los últimos veinte años; los demás la han reducido. A inicios del período (1994-1996) Ecuador, Panamá y Costa Rica tenían más del 50% de su estructura de gasto comprometida, el doble que el resto de las naciones consideradas. Para finales del período (2010-2012), Ecuador y Panamá habían logrado disminuir sustancialmente esa presión, mientras que Costa Rica la mantuvo (gráfico 6.25). En la actualidad, los gastos inflexibles del país son, en promedio, 1,93 veces superiores a los del grupo de referencia.

Diferencias en el manejo de las presiones fiscales

A lo largo de las últimas décadas Costa Rica tuvo, como la mayoría de las naciones de América Latina, recurrentes déficits fiscales. Son pocos los años en que se ha logrado reportar superávits y, cuando estos han ocurrido (en Costa Rica, entre 2007 y 2008), no se han sostenido en el tiempo. El déficit fiscal es, pues, un dato de partida

para el manejo de la política fiscal. Sin embargo, cada país ha enfrentado esta realidad de manera distinta. Este acápite busca determinar si las acciones adoptadas en Costa Rica en períodos de alto déficit fiscal han sido similares a las que han ejecutado otros países de la región. Para ello se compara la evolución de los gastos del gobierno central durante las etapas en que cada economía registró un déficit superior al promedio de los veinte años.

El cuadro 6.12 sistematiza el sentido de la variación promedio (en puntos porcentuales) que experimentó cada renglón de gasto en las circunstancias descritas. En la mayoría de los países, las medidas de contención se distribuyen entre varios rubros, e incluso se aplican políticas de control a las remuneraciones (Ecuador, Panamá, Uruguay y Argentina). Destacan los casos de Ecuador y Panamá, donde los episodios de presión fiscal no se tradujeron en recortes de las inversiones de capital. En Costa Rica, la respuesta usual ha sido la contención de las transferencias corrientes (que incluyen la inversión social en educación y vivienda), acompañada de reducciones en la inversión en infraestructura y en la adquisición de activos físicos.

Por el lado de los ingresos, en varios

CUADRO 6.12

Países seleccionados: variación de los gastos del gobierno central en escenarios de déficit fiscal por encima del promedio del período 1994-2012^{a/}, según rubro de gasto

País	Períodos	Sueldos y salarios	Pagos de intereses	Subsidios y otras transferencias corrientes	Gastos de capital	Otros
Costa Rica	+	+	+	-	+	-
Ecuador	-	+	+	-	-	+
Panamá	-	-	-	+	+	+
Uruguay	-	+	+	-	-	-
Chile	+	+	-	+	+	-
Argentina	-	-	+	-	+	-
México	+	-	-	+	-	+

a/ Los años de altos déficits son los siguientes para cada país: Argentina: 1995-2001 y 2011-2012; Chile: 1999-2003 y 2009-2010; Costa Rica: 1995-1997, 2000-2002 y 2009-2012; Ecuador: 1996, 1998-1999 y 2009-2012; México: 1998-1999, 2002 y 2006-2012; Panamá: 1998, 2003-2005 y 2010-2012; Uruguay: 1999-2000.

Fuente: Meneses y Chaves, 2014, con datos de Cepalstat.

países los años de alto déficit fiscal han coincidido con caídas en la recaudación. En todos los casos se procuró atenuar la baja aumentando algunos impuestos. En Costa Rica, Ecuador y Panamá, esos episodios se acompañaron de incrementos en el peso de la recaudación de impuestos indirectos. Por el contrario, en Uruguay, Chile, Argentina y México los impuestos directos fueron los que actuaron como contrapeso para mejorar el balance fiscal (cuadro 6.13).

Uno de los mecanismos utilizados por Argentina, Chile, Uruguay y Ecuador es el establecimiento de reglas fiscales que buscan controlar el manejo de las finanzas públicas en procura de la estabilidad macroeconómica. Según Perry (2002), un tercio de la volatilidad económica de Latinoamérica se explica por la volatilidad de las políticas en este campo. Los resultados han sido diversos (véase Meneses y Chaves, 2014). Sin embargo, la valoración general no

es favorable, sobre todo por errores de diseño y aplicabilidad. Según Berganza (2003), el desafío principal es lograr un manejo contracíclico de las finanzas públicas, lo cual se dificulta por varios aspectos, como el ciclo político del gasto, la estructura de la deuda, la escasez y volatilidad de los ingresos públicos, una alta vulnerabilidad al comportamiento de los términos de intercambio y la rigidez de la estructura del gasto público.

CUADRO 6.13

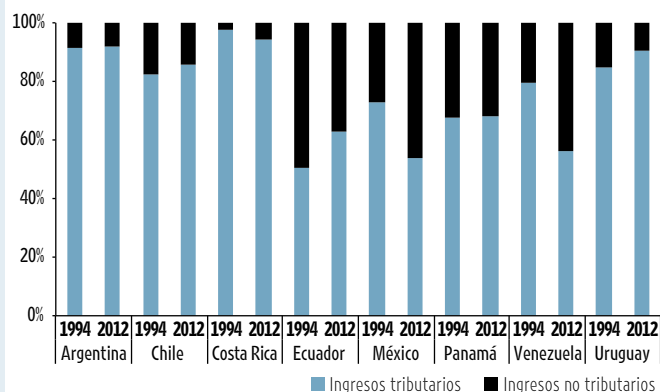
Países seleccionados: variación de los ingresos tributarios del gobierno central en escenarios de déficit fiscal por encima del promedio del período 1994-2012^{a/}, según tipo de impuestos

País	Ingresos directos	Impuesto sobre la renta	Impuesto sobre la propiedad	Ingresos indirectos	IVA o impuestos de ventas	Impuesto selectivo de consumo
Costa Rica	-	-	+	+	+	+
Ecuador	-	-	+	+	-	-
Panamá	-	-	+	+	+	+
Uruguay	+	+	+	-	-	-
Chile	+	+	-	-	+	+
Argentina	+	+	+	-	-	+
México	+	+	-	-	+	-

a/ Los años de altos déficits son los siguientes para cada país: Argentina: 1995-2001 y 2011-2012; Chile: 1999-2003 y 2009-2010; Costa Rica: 1995-1997, 2000-2002 y 2009-2012; Ecuador: 1996, 1998-1999 y 2009-2012; México: 1998-1999, 2002 y 2006-2012; Panamá: 1998, 2003-2005 y 2010-2012; Uruguay: 1999-2000.

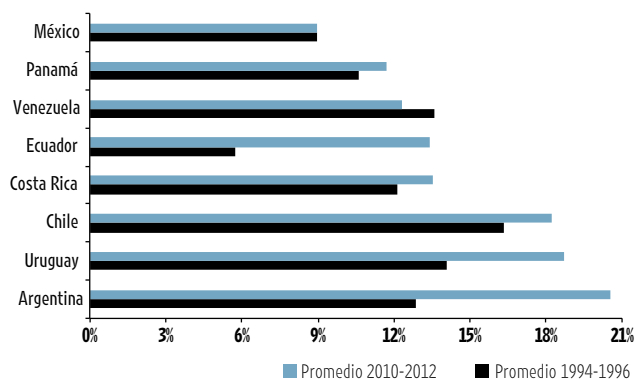
Fuente: Meneses y Chaves, 2014, con datos de Cepalstat.

GRAFICO 6.19

Países seleccionados: estructura de ingresos del gobierno central

Fuente: Meneses y Chaves, 2014, con datos de Cepalstat.

GRAFICO 6.20

Carga tributaria^{a/} de Costa Rica y países de América Latina con similar IDH

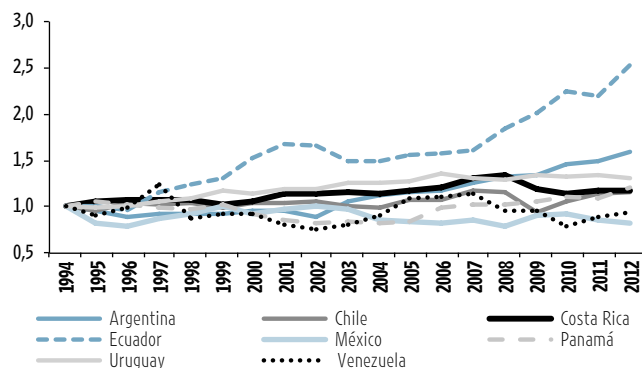
a/ Los ingresos corresponden al gobierno central de cada país.

Fuente: Meneses y Chaves, 2014, con datos de Cepalstat.

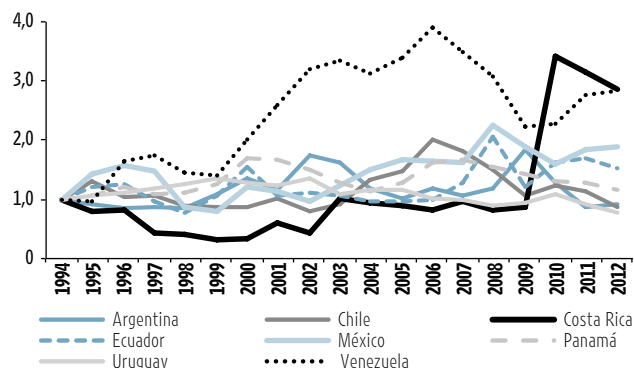
GRAFICO 6.21

Países seleccionados: índice de los ingresos tributarios y no tributarios como porcentaje del PIB (base 1994=100)

Ingresos tributarios



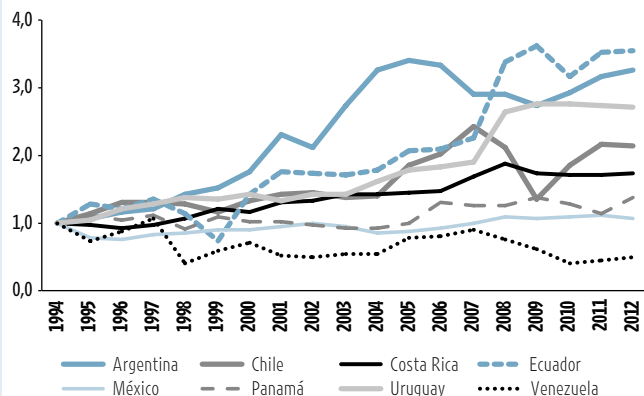
Ingresos no tributarios



Fuente: Meneses y Chaves, 2014, con datos de Cepalstat.

GRAFICO 6.22

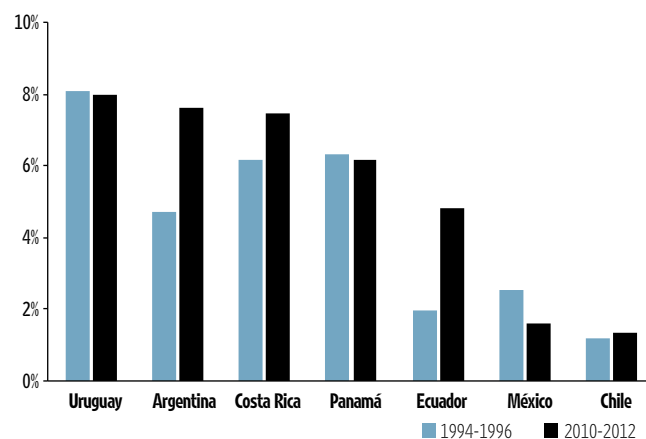
Países seleccionados: índice de los ingresos directos como porcentaje del PIB
(base 1994=100)



Fuente: Meneses y Chaves, 2014, con datos de Cepalstat.

GRAFICO 6.23

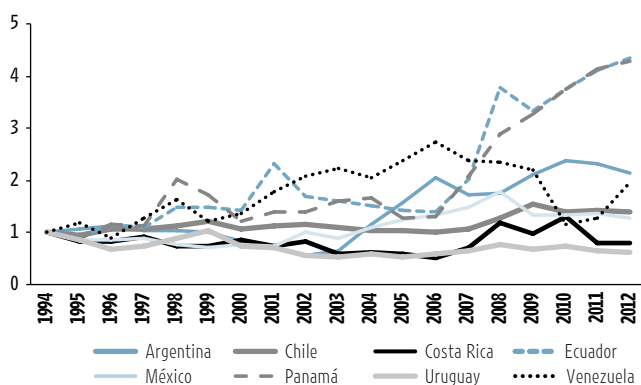
Países seleccionados: participación de los ingresos por cargas sociales como porcentaje del PIB



Fuente: Meneses y Chaves, 2014, con datos de Cepalstat.

GRAFICO 6.24

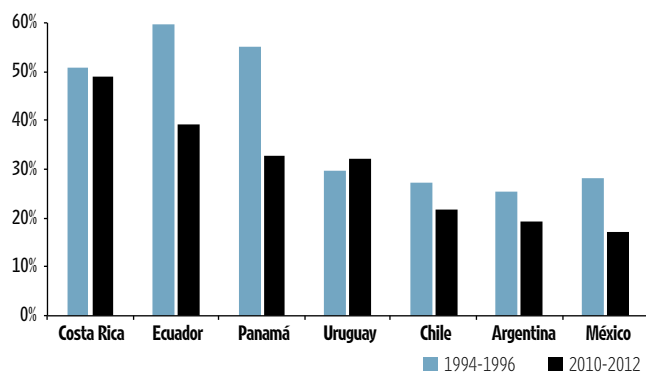
Países seleccionados: índice de los gastos de capital
(base 1994=100)



Fuente: Meneses y Chaves, 2014, con datos de Cepalstat.

GRAFICO 6.25

Países seleccionados: peso de los gastos inflexibles (salarios e intereses) en el gasto total del gobierno central
(porcentaje promedio)



Fuente: Meneses y Chaves, 2014, con datos de Cepalstat.

La libertad de las personas: las reglas para la participación ciudadana

Panorama general

Costa Rica es una democracia madura. Pese a diversos problemas de gestión política (que analiza en detalle el capítulo 5 de este Informe), muestra una trayectoria sólida en la región latinoamericana, con dieciséis procesos electorales consecutivos sin ruptura del Estado de derecho. Sin embargo, al igual que otras democracias consolidadas, en las dos últimas décadas ha enfrentado presiones sociales para ampliar la gama de libertades y derechos de las personas, en procura de mayor equidad y participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos, más allá de lo estrictamente electoral. En el presente análisis, a ese proceso se le denomina “democratización de la democracia”.

Esta sección reseña los cambios en las reglas que norman la participación ciudadana en Costa Rica desde 1994, con una perspectiva comparada con tres países cercanos en desarrollo humano y reconocidos por sus exitosos procesos de democratización: Chile, Uruguay y Dinamarca (Vanhanen, 2000; Bowman et al., 2005; EIU, 2012). El análisis se centra en tres dimensiones: la elección de representantes, la participación en la formación de leyes y la participación en la gestión pública.

A grandes rasgos, el recuento lleva a dos conclusiones. Primero, desde 1994 Costa Rica ha tendido a abrir nuevos espacios de participación política, o hacer más equitativos los ya existentes. Segundo, no obstante los problemas de

representación política y gobernabilidad que enfrenta, ha realizado pocos cambios en las reglas para la organización de los partidos (excepto en materia de financiamiento) y en el sistema de elecciones presidenciales y parlamentarias (cuadro 6.14). Las escasas reformas en la legislación partidaria han buscado mantener o ampliar la libertad de constituir esas organizaciones, regular mejor sus estructuras internas y crear nuevas instancias de tutela de su democracia interna.

Las tendencias de cambio en Costa Rica son congruentes con las de los otros países estudiados. Se ha dado un considerable aumento en la participación femenina en cargos públicos, mediante el establecimiento de cuotas paritarias. También se modificó el sistema de elección en el ámbito municipal y se crearon mecanismos de democracia directa a escala local y nacional, que no se limitan a la escogencia de gobernantes sino que abren espacios de incidencia en la formación de leyes (como el referendo y la iniciativa popular) y en asuntos particulares de la gobernanza local, con instrumentos como los presupuestos participativos y los órganos de gestión ciudadana.

La apertura de espacios, sin embargo, trae consigo nuevos retos. Por ejemplo, la paridad de género real sigue siendo una meta por alcanzar y existen barreras que restringen un uso más extendido de los mecanismos de democracia directa, como sí lo han logrado Uruguay y Dinamarca; esto sucede

especialmente a nivel local, debido a la falta de recursos y competencias municipales.

Limitados cambios en las reglas para la elección de representantes políticos

En los aspectos fundamentales del régimen de elecciones presidenciales y legislativas, Costa Rica no ha cambiado mucho en los últimos veinte años²³, pese a que uno de los problemas más serios de su sistema político tiene que ver con la insuficiencia de las reglas y mecanismos de representación para atender las demandas e intereses sociales (PEN, 2001). Sin embargo, sí ocurrieron variaciones significativas en el plano municipal (recuadro 6.8). Esa tendencia no es exclusiva de Costa Rica. En Dinamarca, el régimen electoral –que goza de gran legitimidad ante las fuerzas partidarias y la ciudadanía– no ha mostrado signos importantes de reforma (Elklit, 2005). En Chile, pese a las críticas de que ha sido objeto su régimen binomial²⁴, tampoco se han realizado modificaciones sustantivas (Siavelis, 2005).

Uruguay es el único país que hizo reformas tangibles en esta materia. En 1996 se eliminó la acumulación de votos bajo el sistema de doble voto simultáneo (véase Ramírez y Villalobos, 2014), se introdujo la figura de las convenciones primarias partidistas en la elección presidencial y se adoptó un régimen de mayoría con umbral limitado (Carson, 2000). Se suprimieron ciertas barreras

CUADRO 6.14

Cambios en las reglas de elección de representantes, Costa Rica y países seleccionados. 1994-2014

Aspiraciones	Puntos de partida en Costa Rica	Principales avances en países comparados	Medidas tomadas por Costa Rica
Crear oportunidades de participación ciudadana	Aumento del abstencionismo electoral ^{a/} . Crecimiento de la movilización social ^{b/} . Incremento de la desconfianza hacia los partidos políticos ^{c/} .	Chile amplía los cargos públicos elegibles a nivel municipal. Uruguay dispone que ciertas autoridades locales sean electas popularmente y reforma el sistema de elecciones presidenciales y legislativas.	Crea nuevos cargos de elección popular a nivel local. Promulga mecanismos de democracia directa a nivel nacional y local. Establece el principio de paridad de género en la designación de candidatos.
Diseñar mecanismos transparentes de financiamiento partidario	Escándalos centran la atención en el financiamiento de los partidos. Escaso desarrollo de reglas sobre financiamiento privado.	Chile establece normas sobre financiamiento público y privado para partidos. Uruguay establece normas sobre financiamiento privado.	Regula el financiamiento privado con prohibiciones a contribuciones de extranjeros y personas jurídicas. Elimina algunas barreras al subsidio público de partidos.
Garantizar la designación y elección democrática de candidatos	Crecimiento de la desconfianza hacia los partidos y desalineamiento partidario ^{d/} . Los partidos muestran serias debilidades organizativas ^{d/} . Aumento del uso de mecanismos electorales internos para la designación de candidatos. Leve disminución en la confianza en el Tribunal Supremo de Elecciones ^{e/} .	Uruguay hace obligatoria la realización de convenciones partidarias para la designación de candidatos presidenciales.	Regula más estrictamente los requisitos de formación y organización interna de los partidos. Jurisprudencia establece democracia interna como requisito. Se refuerza el rol del Tribunal Supremo de Elecciones como juez electoral.

a/ El abstencionismo pasó de 19% en la elección de 1994 a 30% en la de 1998 y no ha disminuido desde entonces. Aunque el fenómeno tiene múltiples causas, muchos coinciden que la exclusión social y la desilusión ciudadana con el sistema político están entre las más relevantes (Raventós et al., 2005).

b/ La protesta social ha mostrado una gran intensidad desde 1998. Entre 2011 y 2012 tuvo lugar uno de los "picos" de mayor número de acciones colectivas de los últimos veinte años (PEN, 2013b).

c/ Los resultados de las encuestas del Latin American Public Opinion Project (Lapop) confirman que los partidos políticos son las instituciones en que menos confían los costarricenses entrevistados y, además, que ha disminuido la confianza expresada entre 2004 y 2012 (Alfaro Redondo y Seligson, 2012). Algunos autores consideran que esto es parte de un fenómeno más amplio de desalineamiento partidario (Rojas, 2007; Sánchez, 2007).

d/ Véase Gómez Campos et al., 2013.

e/ Aunque el Tribunal Supremo de Elecciones sigue siendo una de las entidades que gozan de la mayor confianza entre la ciudadanía, los resultados de las encuestas de Lapop confirman un deterioro en esa situación (Alfaro Redondo y Seligson, 2012).

Fuente: Ramírez y Villalobos, 2014.

electorales a la participación de nuevos partidos políticos y a la mejora de la gobernabilidad, dado que el sistema anterior incentivaba la designación de presidentes con débiles mandatos electorales y legislativos (Alberts, 2008).

En cuanto a la formación de partidos políticos, en Costa Rica la ley impone pocas barreras desde antes del inicio del período de estudio (1994). Contempla requisitos relativamente fáciles de cumplir, como poseer actas constitutivas, estatutos, registros de representantes legales, la conformación de ciertas instancias partidarias, una lista de cien miembros (cincuenta en

1994) y de 3.000 adherentes. Las otras naciones concuerdan, en general, en estos sencillos requisitos, excepto en la cantidad de miembros y adhesiones. La normativa uruguaya es quizás la más laxa, dado que no tiene restricciones de este tipo (Gros Espiell, 2006). Dinamarca solicita la elaboración de estatutos y registros de representantes, pero no por obligación jurídica, dado que el ordenamiento brinda mayor libertad para la autorregulación. Eso sí, la ley danesa siempre demanda que las candidaturas sean apoyadas por al menos un 0,006% del padrón electoral. Chile es un poco más estricto que

Costa Rica, pues demanda adhesiones de un 0,5% del padrón y la inscripción en al menos tres distritos electorales (García, 2006). En general, la regulación legal de partidos políticos muestra pocos cambios en el período analizado; es similar entre los países latinoamericanos comparados y muy distinta en el caso de Dinamarca (cuadro 6.15).

En este ámbito, muchas de las reformas que se han llevado a cabo han buscado fomentar estructuras partidarias internas más democráticas, transparentes y vinculadas con las bases sociales, en respuesta al desalineamiento electoral y a la incapacidad de las

RECUADRO 6.8

Cambios en los sistemas de elección a nivel municipal

En los últimos veinte años, varias naciones latinoamericanas han ampliado sus sistemas democráticos en el ámbito local. En Costa Rica hasta 1998 las elecciones en ese nivel se limitaban a escoger los concejos y síndicos municipales, y no existía la figura del alcalde, sino la del ejecutivo municipal, que era designado por el respectivo concejo (que funcionaba bajo un régimen parlamentarista). Con la aprobación de un nuevo Código Municipal en aquel año, se introdujeron nuevos cargos de elección popular: el alcalde (que sustituyó al ejecutivo municipal), el intendente (en lugar del síndico) y los concejales de distrito, que antes no eran nombrados por votación directa. Esto significó la ampliación en más de 4.000 nuevos puestos de

elección popular, en procura de lograr una incidencia más directa de los gobiernos locales en la vida cotidiana de las comunidades.

Reformas similares se han llevado a cabo en los países estudiados en el presente Informe. En 2009, Uruguay creó un nuevo nivel de gobernanza municipal -compuesto por alcaldías y juntas locales electas popularmente- para complementar el ya existente a escala departamental. Además, modificó el mecanismo de elección de intendentes y alcaldes, eliminando el doble voto simultáneo y reemplazándolo por un sistema de mayoría. Chile, por su parte, en 2000 eliminó los consejos de desarrollo comunal -que eran designados por organizaciones locales autorizadas- y estableció la elección democrática de las alcaldías y concejos municipa-

les. Posteriormente, una norma de 2009 también permitió que la escogencia de los consejos regionales (a escala departamental) fuera realizada mediante elecciones directas y populares, en lugar de indirectas y corporativas como se hacía desde 1988. Por último, en Dinamarca, los cambios fueron menos abruptos, pues ya se contaba con autoridades regionales y municipales designadas en comicios populares y abiertos. Allí la modificación consistió en reducir el número de regiones administrativas y municipales, y redistribuir sus competencias.

Fuente: Ramírez y Villalobos, 2014.

CUADRO 6.15

Países seleccionados: características de las regulaciones sobre los partidos políticos. 1994 y 2014

Rubro	Chile		Costa Rica		Dinamarca		Uruguay	
	1994	2014	1994	2014	1994	2014	1994	2014
¿Están los partidos regulados constitucionalmente?	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí
¿Hay leyes que regulan a los partidos políticos?	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	No	Sí
Intensidad de la regulación sobre estructuras internas	Media	Media	Alta	Alta	Baja	Baja	Baja	Baja
¿La ley regula la elección de candidatos?	Si	Sí	No	No	No	No	No	Sí
¿La ley regula la elección de autoridades internas?	No	No	Sí ^{a/}	Sí ^{a/}	No	No	No	Sí

a/ El Código Electoral regula la elección de los organismos deliberativos principales, pero no la de los órganos directivos o ejecutivos.

Fuente: Ramírez y Villalobos, 2014, con base en la legislación de los países.

agrupaciones políticas para canalizar las demandas ciudadanas (Rojas, 2007; PEN, 2013b). En Costa Rica se han creado leyes que obligan a establecer un complejo sistema de asambleas en cuatro niveles: distrital²⁵, cantonal, provincial y nacional; cada estrato elige a sus delegados para el nivel siguiente, con lo cual se procura una mayor representatividad en la asamblea nacional (el principal órgano deliberativo).

Costa Rica es el país con la mayor intensidad regulatoria sobre la organización interna de los partidos (cuadro

6.16). Desde los años noventa, algunas agrupaciones han buscado disminuir el peso político de las asambleas antes mencionadas, por lo general diseñando estructuras paralelas que definen de previo las agendas o multiplican la influencia de los caudillos o las tendencias electorales de turno (Gómez Campos et al., 2013). Para contrarrestar este efecto, la legislación ha reforzado el sistema de asambleas y limitado la cantidad de miembros de los órganos paralelos.

La legislación costarricense también

ha promovido una organización partidaria más transparente, mediante la creación de órganos internos de control y fiscalización, como tribunales de ética y fiscales que reportan directamente al Tribunal Supremo de Elecciones. Similares medidas se han aplicado en Chile, donde se han establecido directivas centrales ejecutivas, consejos deliberativos y un tribunal supremo interno para asuntos éticos y electorales (García, 2006). Uruguay es el único país que ha institucionalizado el uso de convenciones primarias

CUADRO 6.16

Países seleccionados: órganos internos exigidos por ley e intensidad regulatoria sobre los partidos políticos. 1994 y 2014

Rubro	Chile		Costa Rica		Dinamarca		Uruguay	
	1994	2014	1994	2014	1994	2014	1994	2014
Órganos deliberativos (asambleas)	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No
Órganos directivos centrales	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí
Tribunales de elecciones internas	Sí	Sí	No	Sí	No	No	No	No
Tribunales de ética	Sí	Sí	No	Sí	No	No	No	No
Fiscalizadores de partidos	No	No	No	Sí	No	No	No	No
Intensidad de la regulación	Media	Media	Alta	Alta	Baja	Baja	Baja	Baja

Fuente: Ramírez y Villalobos, 2014, con base en la legislación de los países.

para las elecciones presidenciales, como parte de las reformas constitucionales de 1996.

No obstante, en Costa Rica la democratización de las organizaciones partidarias como estrategia para lograr su fortalecimiento, por la vía de nuevos requisitos de gestión y transparencia, no ha dado los resultados esperados, pues veinte años después sus estructuras internas siguen siendo muy débiles en la mayoría de los casos (PEN, 2013b).

Equidad electoral: financiamiento partidario y paridad de género

La equidad en los procesos de elección de representantes refiere a temas como el financiamiento de los partidos políticos, la paridad de género y las facilidades para el ejercicio del voto, incluido el que se emite desde el extranjero. Algunos de ellos se analizan en el capítulo 5 de este Informe, para el caso de la elección de 2014.

En perspectiva de largo plazo, en Costa Rica el financiamiento partidario ha sido objeto de debate y algunos cambios significativos. En 1994, la regulación tenía varios rasgos que favorecían una competencia política dispareja. Primero, existía un subsidio público directo para actividades electorales, al que solo podían acceder los partidos que alcanzaran al menos un 5% de los votos válidos y hubiesen participado a nivel legislativo o presidencial. El subsidio contemplaba la posibilidad de otorgar los recursos en forma anticipada, según el resultado obtenido en los

comicios previos. Segundo, el modelo no contemplaba fuentes de financiamiento público indirecto, excepto por algunas exenciones fiscales²⁶ (Casas, 2003). Además había un enorme vacío legal para regular las contribuciones privadas, y los mecanismos de fiscalización del uso de los fondos, lo mismo que las sanciones, eran escasos y dependientes de la autorregulación de las agrupaciones políticas (Sobrado, 2011).

Desde mediados de aquella década se observa una tendencia a disminuir ligeramente las barreras a la ayuda estatal para sufragar los gastos de un grupo más amplio de partidos (Hernández, 2007). Una reforma constitucional de 1997 (Ley 7675) redujo el umbral de acceso a la contribución pública al 4% de los votos válidos, introdujo mayores controles y abrió la posibilidad de usar los recursos en actividades de organización y capacitación política. Más adelante, el Código Electoral de 2009 amplió el aporte estatal (equivalente a un 0,03% del PIB) a las contiendas municipales. No obstante, aún hay desventajas para obtener financiamiento anticipado equitativo y faltan subsidios indirectos, como por ejemplo la asignación de franjas publicitarias gratuitas en medios de comunicación colectiva (Sobrado, 2011).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
REGLAS PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA,
véase Ramírez y Villalobos, 2014, en
www.estadonacion.or.cr

En estos veinte años han aumentado de manera notable las normas para regular las contribuciones privadas. Las reforma de 1996 y el Código Electoral de 2009 prohibieron las donaciones de personas jurídicas y de personas físicas en el extranjero, y crearon mecanismos de identificación de contribuyentes y auditorías del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). Solo se permiten contribuciones de personas físicas dentro del territorio nacional, sujetas a monitoreo trimestral de la autoridad electoral. Sin embargo, aún no se definen reglas sobre topes o límites a los montos percibidos (Sobrado y Picado, 2010).

Esta tendencia a democratizar el financiamiento de los partidos políticos, que Costa Rica comparte con los otros países analizados, no ha alcanzado para eliminar todas las barreras que afectan a las nuevas organizaciones y favorecen a las más tradicionales y consolidadas (cuadro 6.17). Dinamarca cuenta con un subsidio abierto a partidos y candidatos individuales en cualquier escala territorial y sin importar cuántos votos recibieron en la elección anterior. Sin embargo, ha definido a la vez otro subsidio que es exclusivo para los partidos que tienen fracciones parlamentarias (Greco, 2009). En Uruguay existe (desde antes de 1994) un subsidio abierto para todas las agrupaciones, pero también impone límites al acceso de nuevas fuerzas políticas, además de otras restricciones al financiamiento previo de acuerdo con los antecedentes electorales (Chasqueti, 2011).

Por otro lado, en Costa Rica, hay una barrera en materia de subsidios indirectos, a diferencia de Uruguay, Chile y Dinamarca, que han establecido regímenes de exoneraciones u otras ayudas estatales²⁷. En 2013, el 83% de las naciones de América Latina había aprobado medidas para dar a los partidos acceso a espacios gratuitos en medios de comunicación (Zovatto, 2013). Y en cuanto al financiamiento privado, se ha promulgado abundante legislación que ha variado las reglas imperantes en 1994. Solo Dinamarca se distingue por no restringir los montos o fuentes de recursos privados o anónimos (Greco, 2009).

En general, la normativa sobre el financiamiento político (público y privado) en América Latina se ha hecho más amplia y rigurosa. En Costa Rica hay requisitos de comprobación de gastos para poder recibir la contribución estatal y se debe enviar al TSE reportes trimestrales de los estados financieros del partido, certificaciones de gastos e informes de control interno de las finanzas partidarias. En Chile es obligatorio rendir informes al Servicio Electoral y se sancionan las violaciones al límite de gasto. Y en Uruguay existen comités de campaña responsables de velar por el control y regulación

financiera del partido (Ley 18485), se exige presentar declaraciones juradas sobre ingresos y gastos de campaña y se han definido sanciones para regular el proceso.

Un segundo aspecto importante en materia de equidad política son las garantías para la participación de grupos sociales históricamente marginados de las estructuras de poder democrático (Dahl, 1989). En el caso de las mujeres, ha habido un largo proceso de reivindicación, que incluye la aprobación de leyes a favor de su inclusión política (Htun y Piscopo, 2010). Un mecanismo clave en este sentido es el sistema de cuotas de acceso, que reserva a las mujeres un porcentaje predeterminado de puestos elegibles en las listas de candidatos propuestas por los partidos (Sagot, 2010).

En Costa Rica, la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer (n° 7142), de 1990, estableció en su artículo 5 la obligación de que los partidos diseñaran “mecanismos eficaces para asegurar el nombramiento de un porcentaje significativo de mujeres” en puestos políticos. No obstante, esto no se cumplió hasta que la reforma al Código Electoral de 1996 (Ley 7653) especificó que la cuota debería ser de al menos un 40% (Sagot, 2010). El nuevo

Código Electoral del 2009 (Ley 8765) amplió la disposición y adoptó el principio de paridad de género (participación femenina del 50%), con sanciones por incumplimiento (no inscripción de nóminas electorales, de los estatutos o de los partidos mismos). Eso ha llevado a un notable aumento del porcentaje de mujeres en cargos públicos (cuadro 6.18). Entre las naciones analizadas, Costa Rica (1996) y Uruguay (2009) son las que han definido, por ley, una cuota de género. Y aunque Dinamarca no la tiene, es el país que muestra los mayores porcentajes de participación femenina. El capítulo 5 analiza este tema para la última elección en Costa Rica.

En el plano internacional, esta “vía rápida” mediante sistemas de cuotas se ha convertido en el modelo más usual de reforma política y el caso costarricense es visto como uno de los más exitosos (Sagot, 2010). Ha predominado la idea de que el acceso inmediato a puestos de elección popular es el mejor medio para empoderar a las mujeres. Sin embargo, esa estrategia no es capaz de reducir todas las barreras existentes. Además, algunos grupos argumentan que la mayor presencia femenina en el Parlamento no garantiza una mejor representación de los intereses de las mujeres en la agenda pública (Sagot, 2010).

CUADRO 6.17

Países seleccionados: regulaciones sobre el financiamiento público, directo e indirecto, a los partidos políticos. 1994 y 2014

Rubro	Costa Rica		Uruguay		Chile		Dinamarca	
	1994	2014	1994	2014	1994	2014	1994	2014
Financiamiento para actividad electoral	X	X	X	X		X	X	X
Financiamiento para actividad partidaria		X	X	X		X	X	X
Financiamiento previo a la elección	X	X	X	X			X	X
Financiamiento previo definido por “pasado electoral”	X	X ^{a/}	X	X				
Financiamiento poselectoral	X	X	X	X		X	X	X
Financiamiento para nuevos partidos								
Acceso para partidos a nivel municipal		X	X	X		X	X	X
Umbral que limitan el acceso al subsidio	X	X						
Financiamiento para candidatos individuales							X	X
Acceso gratuito a medios de comunicación				X		X ^{b/}	X	X

a/ Solo para elecciones nacionales, no para comicios municipales.

b/ Solo hay acceso gratuito a televisión de señal abierta.

Fuente: Ramírez y Villalobos, 2014, con base en la legislación de los países; Chasquetti, 2011; Fuentes, 2011; Greco, 2009 y Sobrado, 2011.

CUADRO 6.18

Países seleccionados: mujeres electas en puestos legislativos. Últimas siete elecciones

País	Porcentaje de mujeres electas (totales y año) ^{a/}						
Costa Rica	12,3 (1990)	14,0 (1994)	19,3 (1998)	31,6 (2002)	38,6 (2006)	38,6 (2010)	33,3 (2014)
Uruguay			4,6 (1989)	6,9 (1994)	11,5 (1999)	11,5 (2004)	9,1 (2009)
Chile	6,0 (1989)	7,2 (1993)	8,9 (1997)	10,1 (2001)	11,9 (2005)	13,9 (2009)	16,5 (2013)
Dinamarca	33,0 (1990)	33,5 (1994)	37,4 (1998)	37,9 (2001)	36,9 (2005)	37,4 (2007)	39,1 (2011)

a/ En Uruguay y Chile el porcentaje refleja la cantidad de mujeres por el total de miembros de ambas cámaras legislativas.

Fuente: Ramírez y Villalobos, 2014, con base en Htun y Piscopo, 2010; Hinojosa y Francescheti, 2011; Dahlerup y Freidenwall, 2005.

CUADRO 6.19

Países seleccionados: mecanismos de democracia directa. 1994 y 2014

País	Referendo mandatorio		Referendo opcional		Iniciativa legislativa popular		Revocatoria de mandato	
	1994	2014	1994	2014	1994	2014	1994	2014
Chile	No	No	Sí	Sí	No	No	No	No
Costa Rica	No	No	No	Sí	No	Sí	No	No
Dinamarca	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No
Uruguay	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No

Fuente: Ramírez y Villalobos, 2014, con base en la legislación de los países y datos de IDEA, 2014.

Mayores espacios de participación en la formación de leyes

La democracia directa comprende los mecanismos mediante los cuales la ciudadanía emite una opinión o toma una decisión, a través de las urnas, sobre asuntos relacionados con la gestión pública, y los que implican la movilización social para dictar o controlar la agenda legislativa. La creación de este tipo de instrumentos en Costa Rica es consistente con el proceso de apertura de espacios políticos anterior a la década de los noventa. No obstante, su integración real en la institucionalidad política ha tenido avances dispares. En los veinte años analizados el país incorporó dos mecanismos: el referendo opcional y la iniciativa popular legislativa (cuadro 6.19). Comparativamente, Uruguay posee más instrumentos y ha logrado integrarlos de mejor manera en su sistema político.

En 1994 en Costa Rica solo existían instrumentos de democracia directa a nivel municipal, pero carecían de reglas claras y rara vez se usaban. Esta situación cambió gradualmente. El Código Municipal de 1998 y el “Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital”, del TSE, establecieron el plebiscito (para consultas no vinculantes y revocatorias de mandato) y el referendo (para aprobar o rechazar normativa municipal). Un año después, la Asamblea Legislativa creó la Oficina de Iniciativa Popular, y en 2002 una reforma constitucional (Ley 8281) estableció la figura del referendo a escala nacional, como mecanismo para aprobar reformas a las leyes y a la Constitución. Este proyecto encontró resistencia en varios sectores políticos, como demuestra su larga discusión, desde 1995 hasta su aprobación en 2002 (Arias, 2006). Pese a lo novedoso

del referendo en la institucionalidad costarricense, su empleo no ha sido frecuente. Hasta hoy, solo se usó una vez, para la aprobación del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana, en 2007. Todo lo contrario sucede en Uruguay y Dinamarca²⁸ (cuadro 6.20). En el primero, la consulta popular²⁹ fue establecida en 1917 y ha sido ampliamente utilizada (diez veces en los veinte años analizados), de modo que es un mecanismo considerado legítimo por los actores políticos.

Por su parte, la iniciativa popular legislativa es un instrumento de uso creciente por parte de la ciudadanía costarricense, como una forma de participar en la creación de leyes. El número de proyectos presentados a la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa aumentó considerablemente, de 21 en 2002, a 143 en 2011. Alcanzó

CUADRO 6.20

Países seleccionados: características y uso del referendo de nivel nacional. 2014

Características y uso	Chile	Costa Rica	Dinamarca	Uruguay
Uso (desde 1994)	0	1	6	10
¿Quién puede convocar?	Poder Ejecutivo	Ciudadanía y poderes Legislativo y Ejecutivo	Congreso	Ciudadanía, Congreso y Poder Ejecutivo
Umbral de convocatoria ciudadana	No existe	5% del padrón electoral	No existe	10% del padrón electoral ^{a/}
Temas restringidos	No hay restricciones	Política presupuestaria, fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, de seguridad y de contratación administrativa	Política presupuestaria, fiscal, financiera, de contratación administrativa, migratoria y exterior ^{b/}	Política tributaria y fiscal ^{c/}
Obligatoriedad	No obligatorio	No obligatorio	Obligatorio solo para reformas constitucionales	No obligatorio
Efecto jurídico	Vinculante ^{d/}	Vinculante	Vinculante ^{d/}	Vinculante

a/ El umbral de convocatoria es de un 10% del padrón electoral para plebiscitos sobre reformas constitucionales y de 2% para referendos sobre legislación nacional.

b/ Se permite el uso del referendo sobre tratados internacionales que impliquen cesiones de soberanía y asuntos en torno a los cuales el Parlamento defina de previo la necesidad de ratificación mediante consulta popular.

c/ Esta limitación solo se aplica al referendo legislativo, no al plebiscito sobre reformas constitucionales.

d/ La legislación también establece la posibilidad de convocar consultas facultativas no vinculantes.

Fuente: Ramírez y Villalobos, 2014, con base en la legislación de los países y datos de IDEA, 2014.

su punto más alto en 2010, con 322 (PEN, 2013b). En 2012 se promulgó la primera legislación tramitada por esta vía (la Ley de Vida Silvestre) y durante el 2014 estaba en proceso de aprobación la Ley del Recurso Hídrico, gestionada de la misma forma. Este instrumento no existe en Chile ni en Dinamarca. En Costa Rica y Uruguay puede emplearse para generar legislación nacional y reformas constitucionales (con algunas restricciones en temas tributarios y fiscales) y en este último país los proyectos pueden ser convocados para aprobación directa en referendo o para discusión en el Congreso.

Incipientes espacios para la participación en la gestión pública

El tercer y último tema que analiza este apartado es el de las reglas para la participación en la gestión de políticas públicas, es decir, las oportunidades

que tiene la ciudadanía para intervenir en las discusiones, decisiones y acciones que lleva a cabo la administración pública (Gómez, 2007). Dado que existen muchos espacios de este tipo, aquí se examinan dos bastante innovadores: los instrumentos de participación directa local y los presupuestos participativos. En Ramírez y Villalobos (2014) se puede consultar también un análisis de las audiencias ciudadanas sobre la regulación de servicios públicos.

En Costa Rica el “Manual para la realización de consultas populares a escala cantonal y distrital”, de 1998, definió tres mecanismos de participación directa local: i) el plebiscito, como un pronunciamiento ciudadano en torno a asuntos de trascendencia regional y que también puede usarse para revocar el mandato del alcalde, ii) el referendo, cuyo fin es aprobar, modificar o derogar normativa muni-

cipal, y iii) el cabildo, que consiste en reuniones públicas de la población y el concejo municipal para discutir asuntos de importancia comunal. Estos mecanismos se han utilizado pocas veces desde la fecha de su creación.

En Chile el plebiscito está contemplado en la legislación municipal desde 2009, pero su aplicación depende de las regulaciones de cada concejo municipal, por lo que varía mucho entre comunas. En Uruguay el uso de este instrumento es muy restrictivo, con un umbral de convocatoria muy alto (20% del padrón local) y en circunscripciones geográficas muy grandes (los departamentos). Esto probablemente explique por qué el último plebiscito se efectuó en 1951. En cambio, en Dinamarca el referendo local es una figura bastante consolidada. Svensson (2011) estima que entre 1970 y finales de los años noventa se realizaron más de 150

consultas de ese tipo. En ninguno de los casos existe obligatoriedad de la consulta popular a nivel local (cuadro 6.21).

Por su parte, los presupuestos participativos implican la creación de potestades directas para asignar recursos públicos a la ciudadanía. Lo que se busca es abrir espacios para que la gente sopesa y negocie de manera informada y consciente sus demandas sobre los presupuestos, dotando así de una mayor legitimidad y profundidad democrática a la política local. En Costa Rica esta figura no existía

en 1994 y aún hoy es poco usual, en el contexto de las fuertes restricciones presupuestarias que sufren las municipalidades. Fue implementada en el cantón central de Alajuela en 2004. En general, es un modelo incipiente que se agrega a otros mecanismos para fomentar la participación, como juntas viales cantonales, comités cantonales de deportes, entre otros, por lo que sus alcances e incidencia podrían ser escasos (Gómez Campos et al., 2012). En los demás países analizados la aplicación de los presupuestos participa-

tivos ha sido limitada (cuadro 6.22), aunque cabe mencionar su amplio uso en Brasil y Argentina. En Chile, aunque se registran treinta experiencias de esta naturaleza desde 2001, solo trece municipios han logrado mantenerlas hasta el presente (Colina y Hoffmann, 2009). En Uruguay se reportan casos en cinco departamentos (25% del total), pese a que este instrumento se utiliza desde principios de los años noventa en Montevideo (Allegretti et al., 2008). Dinamarca es el único país estudiado en que no se emplea este mecanismo.

CUADRO 6.21

Países seleccionados: características y uso del referendo a nivel local. 2014

Características y uso	Chile	Costa Rica	Dinamarca	Uruguay
¿Quién puede convocar?	Ciudadanía, alcalde o Concejo Municipal	Concejo Municipal	Consejo Local	Ciudadanía
Umbral de convocatoria ciudadana	10% del padrón local	No existe	No existe	20% del padrón local
Temas permitidos	Proyectos de inversión, aprobación de planes comunales de desarrollo, modificación de planes reguladores urbanos	Asuntos actuales de competencia municipal, no reglados por ley y que generen actos administrativos válidos	Temas de interés local y que sean de jurisdicción del Consejo Local	Únicamente para derogar decretos o resoluciones de la Junta Departamental
Efecto jurídico	Vinculante	Vinculante ^{a/}	No vinculante	Vinculante
Revocatoria de mandato	No	Sí	No	No

a/ El ordenamiento plantea dos figuras: i) el plebiscito, que se puede emplear facultativamente para pronunciamientos de transcendencia cantonal y que solo tiene carácter vinculante cuando se usa para revocar el mandato del alcalde y ii) el referendo, cuyo objetivo es aprobar o rechazar normativa municipal.

Fuente: Ramírez y Villalobos, 2014, con base en la legislación de los países.

CUADRO 6.22

Países seleccionados: presencia y características de los presupuestos participativos. 2014

País	Experiencias registradas	Carácter normativo	Funciones municipales	Espacios de participación
Chile	Trece municipios lo aplican actualmente y se reportan diecisiete casos no exitosos	Iniciativa municipal no vinculante	Aproximadamente 20% del presupuesto de inversión en infraestructura	Consulta popular basada en alternativas planteadas por el alcalde
Costa Rica	Varias instancias a nivel local (juntas viales y comités de deportes, además de cinco municipios con presupuestos participativos)	Legislación nacional vinculante	Inversiones en caminos e infraestructura deportiva	Consulta no vinculante de organizaciones comunales
Uruguay	Cinco departamentos	Iniciativa departamental no vinculante	Entre el 3% y el 5% del presupuesto de los departamentos	Comités de vecinos con potestades de consulta vinculante

Fuente: Ramírez y Villalobos, 2014, con base en legislación de los países; Allegretti et al., 2008; Montecinos, 2006 y Solís, 2003.

La garantía de sostenibilidad del desarrollo: evolución del uso de la energía

Panorama general

Dotar a la sociedad de la energía que requiere para llevar a cabo sus actividades económicas y sociales es uno de los mayores retos de sostenibilidad que afrontan todas las naciones del mundo, en la medida en que se trata de un esfuerzo que tiene impactos ambientales y está asociado al cambio climático, la productividad y la competitividad, así como al nivel de vida de las personas. Desde esta perspectiva, Costa Rica enfrenta problemas para garantizar el abastecimiento (limpio y sostenido) de energía y para modificar su alta dependencia de los hidrocarburos. Aunque en algunas áreas (como la producción de electricidad con fuentes limpias) el país está en una posición comparativamente ventajosa, ha abierto nuevos frentes de vulnerabilidad.

Este apartado examina la situación energética de Costa Rica en las dos últimas décadas, desde la perspectiva de los patrones de producción y consumo, así como de sus implicaciones ambientales y económicas. En algunos temas se contrasta la realidad nacional con la de países latinoamericanos que en 1990 tenían similares niveles de desarrollo humano: Argentina, Belice, Chile, Cuba, Ecuador, Jamaica, México, Panamá, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. En otros tópicos la comparación se realiza con un subconjunto de esas naciones o con Centroamérica, dada la escasez de información comparable. Un análisis detallado sobre la producción y uso de

energía más reciente se puede consultar en el capítulo 4 de este Informe.

Al evaluar la composición del consumo energético se confirma que cerca del 70% corresponde a derivados del petróleo, situación que no ha cambiado significativamente en los últimos veinte años. El sector transporte no solo es el principal usuario, sino además el mayor generador de emisiones contaminantes. Una tendencia más reciente, e igual de preocupante, es el notable aumento que ha venido mostrando Costa Rica en la generación eléctrica a partir de hidrocarburos, cuya proporción solo había superado el 10% en tres ocasiones en las dos décadas analizadas y hoy asciende a 11,8%. Esto se debe en parte a que el país no aprovecha su alto potencial de fuentes limpias para generar electricidad, que el ICE ha estimado en 9.051 megavatios. Hasta el 2012 la potencia efectiva aprovechada era de 2.147 megavatios, es decir, menos del 25%.

En perspectiva comparada, la dependencia del petróleo no es un rasgo exclusivo de Costa Rica. Sin embargo, pese a la necesidad de afrontar los desafíos derivados del agotamiento de ese recurso y de sus impactos ambientales, en el país el debate sobre cómo atender y “limpiar” la demanda energética está estancado desde hace varios años, sin alimentar políticas fuertes que busquen ese objetivo.

La alta dependencia de hidrocarburos y la vulnerabilidad de la matriz energética tienen efectos negativos en el ambiente y la economía. Además de su peso en la huella de carbono (31,1%),

la creciente emisión de gases de efecto invernadero afecta la calidad del aire y dificulta el logro de la “carbono-neutralidad” que el país se ha puesto como meta para el año 2021. Asimismo, el aumento en el uso de petróleo para generar electricidad encarece el servicio y agrava el impacto ambiental.

La comparación realizada para este Informe revela que los patrones de uso de la energía imperantes en Costa Rica son muy similares a las tendencias internacionales: dependencia de los hidrocarburos, crecimiento de la factura petrolera y aumento de las emisiones contaminantes. No obstante, en el campo de la electricidad el país exhibe ventajas comparativas: el índice más alto de electrificación (99,4%) y la mayor generación de electricidad a partir de fuentes limpias en Centroamérica. Además, en 2013 ocupó el puesto 21 entre las 129 naciones evaluadas en el índice de sostenibilidad energética y se ubicó entre los diez primeros lugares del índice de rendimiento de la arquitectura de energía global 2014, publicado por el Foro Económico Mundial.

En la actualidad Costa Rica enfrenta varios desafíos. Con respecto a veinte años atrás, ha logrado una extensa cobertura eléctrica de su territorio y un mayor aprovechamiento de la energía para producir cada unidad monetaria y, por tanto, una mayor eficiencia energética. Sin embargo, es preciso diversificar más la matriz, reduciendo la dependencia de los hidrocarburos y sus

altos costos de importación. Además es fundamental abrir espacios de diálogo entre los distintos sectores sociales, y alcanzar acuerdos para revertir las tendencias que comprometen la sostenibilidad ambiental del desarrollo humano. Para que su economía crezca, un país requiere energía, y la situación presente, muy parecida a la de hace dos décadas y difícilmente sostenible, puede limitar las oportunidades de mejorar las condiciones de vida de las y los costarricenses (PEN, 2008).

Situación energética de Costa Rica: entre la dependencia y la insostenibilidad

Como se ha dicho, en los últimos veinte años la matriz energética de Costa Rica ha mostrado una alta dependencia de los hidrocarburos, así como problemas para garantizar la disponibilidad de energía a partir de fuentes limpias, estables y de bajo impacto ambiental. La falta de ordenamiento del territorio y del transporte, la postergación de inversiones estratégicas, los fenómenos asociados al cambio climático y la poca diversificación de la oferta energética no solo tienen implicaciones ambientales, sino que además generan efectos económicos de gran alcance.

En el período de estudio, los derivados del petróleo y la electricidad aumentaron su participación en el consumo nacional (considerando energía primaria y secundaria), en detrimento de otras fuentes, sobre todo de la biomasa³⁰. El uso de hidrocarburos sigue siendo significativamente mayoritario. En 1994, el 60% de la energía consumida provenía de combustibles fósiles, un 18% de electricidad y un 22% de biomasa, mientras que en 2013 esas proporciones fueron, en el mismo orden, de 59%, 21% y 18% (gráfico 6.26). Al comparar estas cifras con las de países de similar desarrollo humano, se observa que esta composición no es exclusiva de Costa Rica. Por ejemplo, entre 1994 y 2011 el consumo de hidrocarburos en Cuba y Panamá pasó de 60,7% a 86,7% y de 66,6% a 79,7%, respectivamente (Banco Mundial, 2014a).

Por su parte, entre 1994 y 2012 el consumo de energía primaria³¹ en Costa

Rica pasó de 2.198 a 4.433 barriles equivalentes de petróleo, y el de energía secundaria³² de 11.737 a 22.016 barriles (Cepal, 2014a). La evolución del consumo de energía total muestra una tendencia similar a la del grupo de países usados como referencia en este estudio, y a partir de 2009 se estabilizó (gráfico 6.27).

Cuando se analiza el consumo final por sector económico, como ya se indicó el transporte resulta ser el mayor usuario del país. Entre 1994 y 2012 su participación se duplicó, al pasar de 38.168 a 73.511 terajulios. Otros sectores también tuvieron un alto crecimiento en ese período: el industrial pasó de 18.395 a 35.288 terajulios y el residencial de 15.589 a 26.671. El transporte se mantiene como el mayor consumidor: en 2012 usó el 59% de la energía total. Esto hace que la demanda de combustibles sea creciente y esté dominada por el diésel (gráfico 6.28), que en 2012 representó el 44,2% del total (Martínez, 2013).

Este crecimiento en el consumo de combustibles está asociado al marcado aumento de la flota vehicular, que pasó de 418.048 unidades en 1994 a 1.328.928 en 2013. En este sentido, cabe destacar la persistencia de un patrón de transporte privado casi unipersonal, aunque comparativamente Costa Rica no es uno de los países que tienen más automóviles por habitante entre los aquí analizados (gráfico 6.29). Existen iniciativas incipientes, como la reducción de impuestos para los vehículos híbridos-eléctricos y la oferta de créditos blandos para la modernización de las flotas de taxis y autobuses, así como el tren urbano, pero no hay logros significativos en el fomento de un sistema de transporte público limpio y eficiente.

La oferta energética renovable³³ se triplicó entre 1994 y 2012, al pasar de 6,2 a 18 millones de barriles equivalentes de petróleo. Las cifras de Costa Rica fueron mayores que las de Panamá, un país vecino de tamaño similar (su oferta pasó de 5.053 a 6.455 barriles en el mismo período; Cepal, 2014a). A nivel centroamericano, Costa Rica tiene la mayor proporción de oferta energética renovable (gráfico 6.30).

Si bien entre 1994 y 2004 el país realizó importantes esfuerzos para modificar la oferta de energía primaria mediante el aprovechamiento de fuentes alternativas de generación eléctrica, en la última década ha tenido dificultades para aumentar su capacidad instalada, como se verá más adelante. Entre otras razones, esto se debe a que no hay consenso en cuanto a las opciones: los proyectos de infraestructura hidroeléctrica, geotérmica y otros son motivo de fuertes conflictos sociales, como se analiza en el capítulo 4 y en anteriores ediciones de este Informe.

Sector eléctrico: una fortaleza tradicional que enfrenta nuevos desafíos

Aunque su uso energético general es dominado por los hidrocarburos, por varias décadas el país ha mantenido importantes fortalezas en materia de electricidad. En efecto, tanto en 1994 como en años más recientes la producción eléctrica ha estado concentrada en fuentes limpias. En 2013 el mayor aporte provino de fuentes hidroeléctricas (67,6%), seguidas por las geotérmicas (14,9%), las térmicas (11,8%), las eólicas (4,8%) y, en menores proporciones, el bagazo (0,8%) y la energía solar (0,01%). Si bien esta composición no ha cambiado sustancialmente en estos veinte años, es necesario reiterar que en los últimos años se ha registrado una preocupante tendencia al crecimiento de la producción con combustibles fósiles.

El aporte de las fuentes térmicas (en especial las que utilizan búnker) ha rondado las cifras más altas de todo el período (superadas solo en tres ocasiones a inicios de los años noventa). En los últimos tres años ha sido de entre 8% y 11,8%. Esto hace que la dependencia del petróleo vaya más allá del sector transporte, encarece el servicio y desaprovecha el potencial aún no explotado de fuentes limpias (pues, como ya se mencionó, actualmente el país aprovecha menos de una cuarta parte del potencial de 9.051 megavatios estimado por el ICE en 2012; véase el capítulo 4). Pese a esta situación, Costa Rica es el país centroamericano que más consume y produce energía eléctrica a partir de

fuentes limpias, mientras Nicaragua es el que muestra la situación más dependiente de los hidrocarburos, según datos de Cepal (gráfico 6.31).

El consumo per cápita de energía eléctrica es comparativamente alto en Costa Rica. En 2012 fue de 1.795 kilovatios hora (kWh), menor que el de Trinidad y Tobago (5.908 kWh por habitante), pero superior al registrado por las naciones centroamericanas, que se ubicaron en un rango de entre 462 y 1.654 kWh por persona (CIA, 2012). Por su parte, los países que reportan menor generación por habitante son los de menor índice de electrificación. En este indicador existe una brecha importante, que va del 75% de cobertura de la población en Nicaragua, al 99,4% en Costa Rica (PEN, 2013c).

En lo que respecta a la capacidad instalada³⁴ para generación eléctrica, en el período de estudio Costa Rica pasó de 1.098 a 2.723 megavatios (Cepal, 2014a). Solo entre 1994 y 2004 tuvo un crecimiento del 78,6%, superior al mostrado por Argentina y México (46,2% y 20,2%, en cada caso). La tendencia se siguió manifestando entre 2004 y 2012. Costa Rica experimentó un aumento de 38,8%, contra 24,3% y 14,1%, respectivamente (gráfico 6.32).

Uso energético tiene crecientes impactos ambientales, sociales y económicos

En las dos décadas analizadas, los patrones de uso energético del país han tenido fuertes y negativos impactos en el ambiente y la economía. Han contribuido tanto al aumento de las emisiones contaminantes, como al encarecimiento de la producción y el costo de la vida.

La contaminación, a su vez, tiene efectos en la calidad del aire y, sobre todo, en el proceso de cambio climático global. Desde los años noventa Costa Rica registra un notable incremento de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). En 1994 el carbono (CO₂) procedente de la combustión de petróleo ascendió a cuatro millones de toneladas métricas y en el 2011 llegó a 6,5 millones (EIA, 2014). Este comportamiento se refleja en la creciente hue-

lla de carbono, que aumentó un 43,2% entre 2002 y 2012. Este factor representa cerca del 31% de la huella ecológica nacional y es la causa principal de su crecimiento en esa década. Ello se deriva del uso intensivo de hidrocarburos para el transporte y, recientemente, para generar electricidad: en 2012, las plantas térmicas produjeron el 9% de la energía eléctrica, pero fueron responsables del 72% de las emisiones de GEI del sector (Montero, 2013; capítulo 4).

Cabe mencionar que, pese al crecimiento de las emisiones per cápita de CO₂ desde 1990, el aporte del país es relativamente pequeño si se compara con el de Trinidad y Tobago (38,2 toneladas métricas en 2010), México (3,7), Argentina (4,5) y Malasia (7,7). Costa Rica pasó de 1,6 a 1,7 toneladas métricas entre 1994 y 2010 (gráfico 6.33). Sin embargo, es muy significativo de cara a la meta de la “carbono-neutralidad”³⁵. Proyecciones realizadas con base en la demanda de combustibles y leña indican que, de mantenerse las tendencias actuales, las emisiones aumentarán; solo suelen mermar en forma ocasional, cuando ocurren crisis económicas que desalientan el consumo general de la población. Se estima que en el año 2021 las emisiones equivalentes de dióxido de carbono en Costa Rica rondarán los ocho millones de toneladas métricas. En este contexto, los esfuerzos por reducir emisiones siguen siendo modestos. En tanto no se minimice el impacto del transporte, las acciones emprendidas por otros sectores (como el forestal –con significativos logros– y más recientemente el ganadero) serán insuficientes.

Otra área en la que se perciben los efectos del alto e insostenible uso energético es, como se dijo, la calidad del aire. Además del seguimiento a las emisiones de GEI, desde 1971 en Costa Rica se realizan esfuerzos por medir el material particulado en suspensión, y en especial la fracción de partículas que se conoce como PM₁₀, en el aire de la ciudad de San José. Ciertamente, los niveles encontrados muestran una disminución después de 1998, cuando la concentración de este material era de alrededor de 55 µg/m³; en 2013 el

promedio anual de PM₁₀ fue de 25 µg/m³. Este es un logro importante, ya que se dio en una época de rápida expansión de la flota vehicular; es probable que haya sido impulsado, entre otros aspectos, por la mejora en la calidad de los combustibles (véase el capítulo 4). Sin embargo, las concentraciones reportadas en el 2013 sobrepasaron los valores de exposición crónica, de acuerdo con los parámetros establecidos por la OMS.

A nivel económico, los principales impactos del patrón de consumo energético se reflejan en la factura petrolera, el precio de la electricidad y el encarecimiento de los costos de producción del sector empresarial. Como resultado de las crecientes importaciones de hidrocarburos para el transporte y para satisfacer la demanda de electricidad, entre 1995 y 2013 la factura petrolera mostró una estrecha relación con los ciclos de actividad económica. Así, entre 1995 y 2008 pasó de 259 a 2.091 millones de dólares (su máximo nivel histórico), pero en 2009 más bien experimentó una reducción, debido al impacto de la crisis financiera internacional, y luego volvió a aumentar. No obstante, hay un dato relevante que conviene reseñar: en años recientes (del 2010 en adelante) el crecimiento económico no ha venido aparejado a un incremento en la factura petrolera como proporción del PIB, probablemente debido a los cambios en los precios internacionales del crudo (gráfico 6.34).

El volumen de importaciones de derivados de petróleo creció un 104% entre 1994 y 2010 (EIA, 2014). Esta tendencia no es exclusiva de Costa Rica. En 2006 Centroamérica importó 99,3 millones de barriles de estos productos. Además, en el período 2000-2010 el valor de las importaciones de hidrocarburos como porcentaje del PIB al menos se duplicó en todos los países del Istmo. El caso más crítico es el de El Salvador, donde pasó de 1,6% a 4,9%. No obstante, en Honduras y Nicaragua la presión es mayor: en 2011 destinaron más del 10% del PIB al pago de la factura petrolera, 11,5% y 13,5%, respectivamente (PEN, 2013b).

El comportamiento de la factura petrolera, unido al relativo

estancamiento en la capacidad instalada para la generación, ha afectado entre otros rubros el costo de la electricidad, tanto para el sector residencial como para el empresarial. Representantes de este último grupo han señalado el aumento como un factor que reduce la competitividad, eleva la inflación y ensancha el déficit comercial, y lo colocan como el principal “disparador” de los costos de producción (véase el capítulo 3 de este Informe). En cuanto al sector residencial, de acuerdo con los índices de precios de la electricidad estimados por el INEC, el servicio que los hogares costarricenses pagan cada

mes tuvo un crecimiento superior al de la inflación en los últimos seis años (Agüero y Leitón, 2012).

Pero no todo son malas noticias. En los últimos años la eficiencia en el uso energético ha mejorado sustancialmente en comparación con la década de los noventa. En términos de la intensidad energética, que representa la energía utilizada para la producción de cada unidad monetaria, el país no solo ha progresado, sino que tiene una buena posición entre los países latinoamericanos de similar desarrollo humano (gráfico 6.35). La reducción en este indicador refleja la transición de una

economía basada en la agricultura y la industria hacia una dominada por los servicios, con un menor consumo energético por unidad de valor. Esta tendencia aún debe profundizarse, de cara a la mitigación de las emisiones de GEI (Giro, 2014).

En respuesta a los desafíos de este sector, desde los años noventa Costa Rica ha establecido un complejo marco institucional y normativo (recuadro 6.9). Sobre esa base, hoy el país enfrenta el reto de propiciar un diálogo que permita llegar a acuerdos políticos para garantizar la sostenibilidad y el menor impacto ambiental de la energía que requiere para su desarrollo.

RECUADRO 6.9

El marco normativo e institucional de la energía

Costa Rica cuenta con diversas entidades e instrumentos de política para la atención del tema energético. En el campo de la electricidad, las principales instituciones públicas, el ICE y la CNFL, datan de los años cuarenta, y a partir de la década de los noventa se promulgó legislación que permitió que actores privados -empresas y cooperativas- se incorporaran al sector.

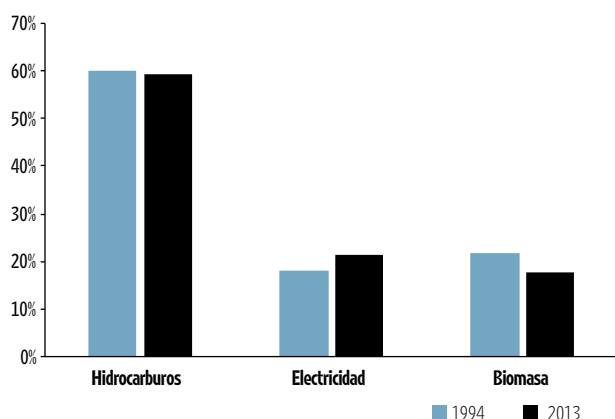
El primer *Plan Nacional de Energía 1986-2005* estableció los lineamientos que regirían la política pública en esta materia, introdujo el concepto de conservación de energía y realizó proyecciones sobre el crecimiento de la demanda. En su tercera versión, para el período 1998-2015, definió como objetivos el resguardo de la soberanía energética nacional y la reducción de la dependencia de los hidrocarburos. Actualmente el país tiene la quinta edición de ese Plan.

Además, en 1994 se aprobó la “Ley de regulación del uso racional de energía” (nº 7447), que convirtió a Costa Rica en uno de los primeros países en América Latina en contar con una normativa sobre eficiencia energética. Paralelamente se estableció el Programa Nacional de Conservación de Energía (Pronace), para supervisar y dar seguimiento a los proyectos en ese ámbito, así como coordinar el mercadeo y las campañas públicas sobre el tema. Dos años después, en 1996, se creó la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Aresp) como ente encargado de supervisar la fijación de precios en el sector, y en la misma época se promulgaron las leyes 7200 y 7508, que posibilitaron la cogeneración eléctrica con participación de productores privados. En el mismo año se aprobó el Tratado Marco del Mercado Eléctrico de América Central, que abrió la posibilidad de que el ICE exportara electricidad.

Si bien los esfuerzos mencionados son importantes puntos de partida, en los últimos años no se ha avanzado en la aprobación de normativa para corregir el estancamiento en la capacidad instalada para generar electricidad a partir de fuentes limpias, reducir la dependencia del petróleo, lograr mayor eficiencia energética, resolver el ordenamiento urbano y modernizar los sistemas de transporte con nuevas tecnologías y mejores opciones de servicio público. Diversos proyectos de ley que buscan estos objetivos no han conseguido ser temas de diálogo y acuerdo político.

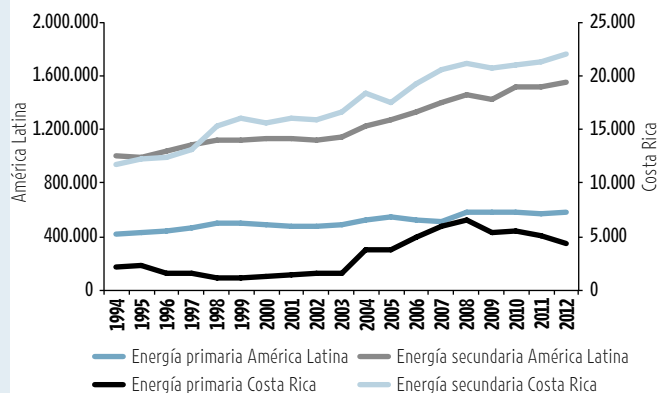
Fuente: Elaboración propia con base en Giro, 2014.

GRAFICO 6.26

Estructura del consumo total de energía, por fuente

Fuente: Elaboración propia con datos de la DSE, 2014.

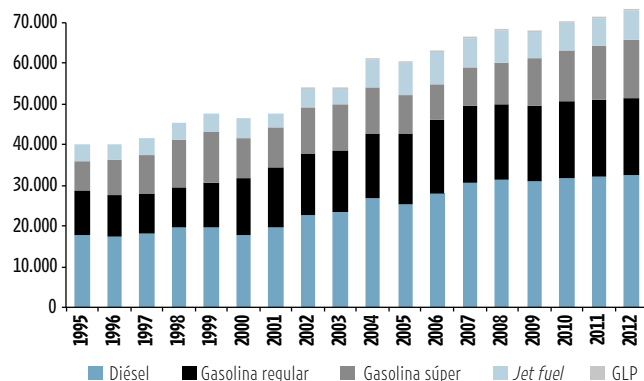
GRAFICO 6.27

Evolución del consumo de energía total para Costa Rica y América Latina^{a/}
(miles de barriles equivalentes de petróleo)

a/ Se consideran los países que en 1990 tenían un nivel de desarrollo humano similar al de Costa Rica.

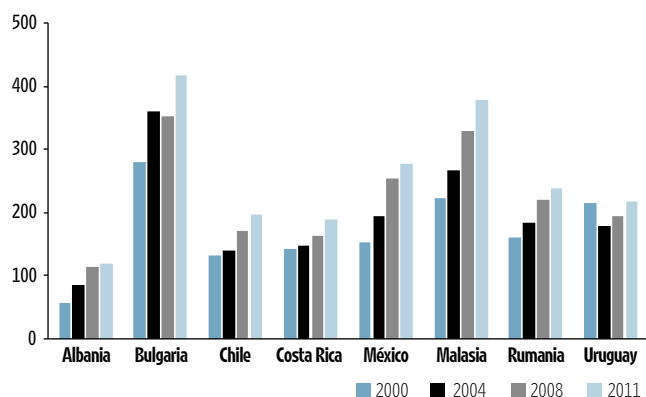
Fuente: Elaboración propia con datos de Cepal, 2014a.

GRAFICO 6.28

Consumo anual de energía del sector transporte, por tipo de fuente (terajulios)

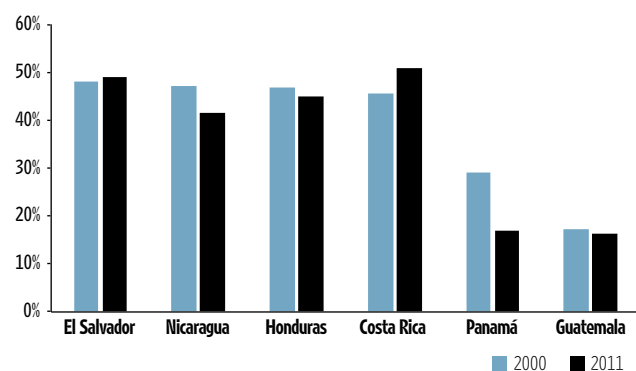
Fuente: Martínez, 2013.

GRAFICO 6.29

Países seleccionados: automóviles por cada mil habitantes

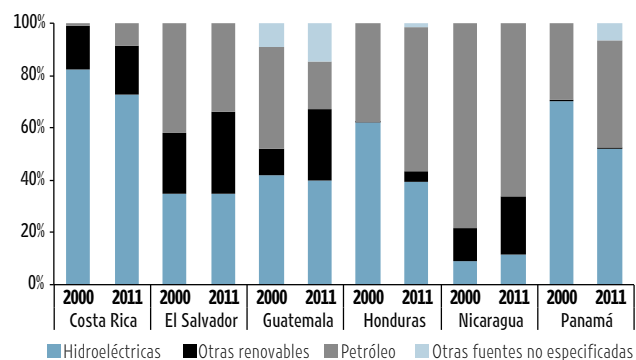
Fuente: Elaboración propia con datos de Banco Mundial, 2014a.

GRAFICO 6.30

Centroamérica: proporción de la oferta energética renovable, por país. 2000 y 2011

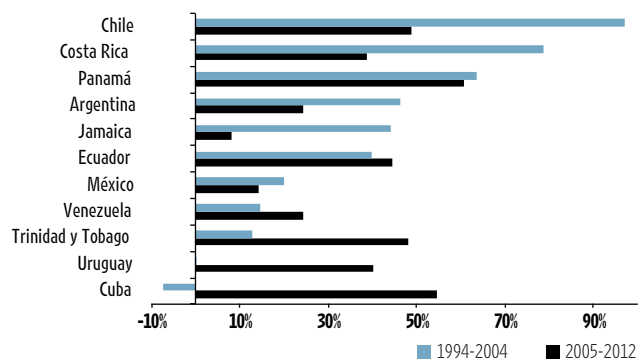
Fuente: Elaboración propia con datos de Cepal, 2014a.

GRAFICO 6.31

Centroamérica: composición de la producción de electricidad, por país, según fuente

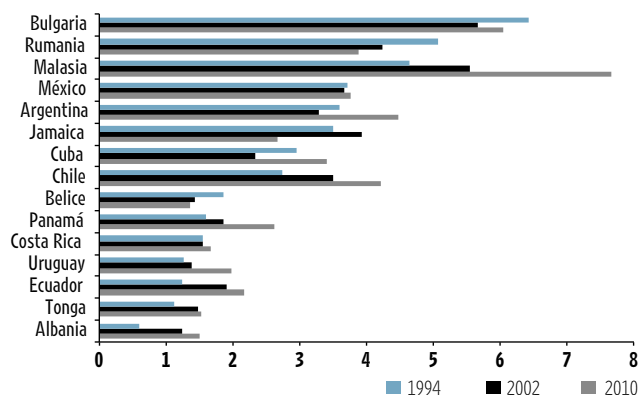
Fuente: Elaboración propia con datos de Banco Mundial, 2014a.

GRAFICO 6.32

Países seleccionados: variación de la capacidad instalada para producir energía eléctrica

Fuente: Elaboración propia con datos de Cepal, 2014a.

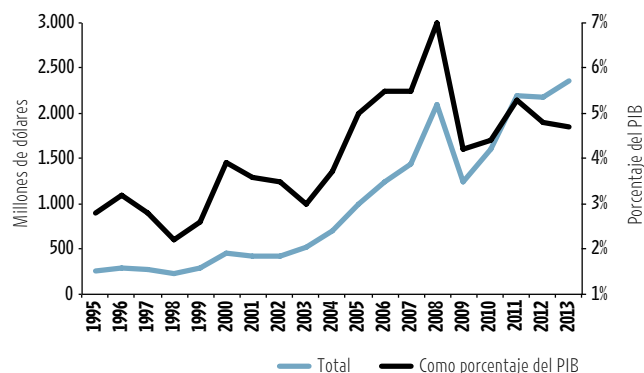
GRAFICO 6.33

Países seleccionados: emisiones de dióxido de carbono^{a/} (toneladas métricas per cápita)

a/ Los datos de Trinidad y Tobago y Kuwait, significativamente más altos que los de todo el grupo, se omiten del gráfico para efectos de legibilidad.

Fuente: Banco Mundial, 2014a.

GRAFICO 6.34

Evolución de la factura petrolera^{a/}

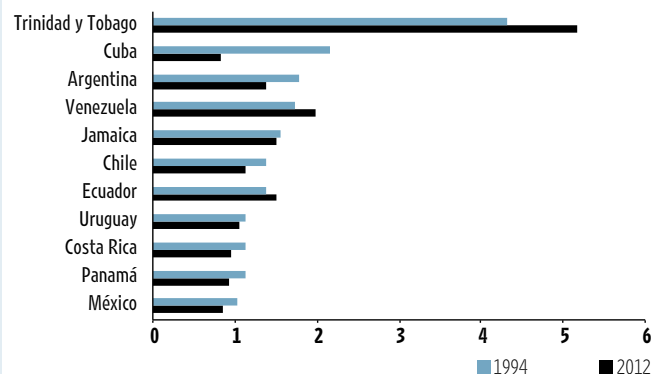
a/ Los datos del año 2013 son una estimación.

Fuente: Elaboración propia con datos de Dobrinescu, 2013.

GRAFICO 6.35

Países seleccionados: intensidad energética del producto interno bruto

(miles de barriles equivalentes de petróleo por millón de dólares a precios constantes de 2005)



Fuente: Elaboración propia con datos de Cepal, 2014a.

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Leonardo Merino.

La edición técnica la efectuaron Jorge Vargas Cullell y Leonardo Merino, con el apoyo de Fraya Corrales.

Se prepararon los siguientes insumos: *Costa Rica en veinte años en perspectiva comparada: finanzas públicas*, de Karla Meneses Bucheli y Manuel Chaves Núñez; *Veinte años no es poco: continuidades y cambios en Costa Rica, 1994-2014*, de Fabrice Lehoucq; *La seguridad social en Costa Rica en los últimos veinte años: comportamiento del seguro de salud en perspectiva comparada (1990-2010)*, de Jorine Muiser; *Democratización del sistema político en Costa Rica: una perspectiva comparada en veinte años*, de Alonso Ramírez Cover y María Lourdes Villalobos Álvarez; *Educación y mercado laboral en Costa Rica: tendencias, cambios y prospectiva desde una perspectiva comparada*, de Jennifer León, Dagoberto Murillo e Isabel Román (PEN). Karen Chacón (PEN) elaboró la sección "La garantía de sostenibilidad del desarrollo: evolución del uso de la energía, 2014".

Se realizaron las siguientes contribuciones especiales: *Costa Rica en veinte años: una perspectiva comparada en uso y producción de energía*, de Pascal Giro; *Evolución de la institucionalidad pública costarricense en veinte años*, de Evelyn Villareal (PEN).

Por su revisión, comentarios y aportes a los borradores del capítulo se agradece a Miguel Gutiérrez, Steffan Gómez, Natalia Morales, Pamela Jiménez e Isabel Román (PEN), así como a Marcela Román, Karla Meneses, Fraya Corrales y Alonso Ramírez.

Un agradecimiento especial a Natalia Morales, Antonella Mazzei, Diego Fernández y Rafael Segura (PEN) por la elaboración de gráficos, cuadros y análisis de indicadores varios, así como del índice de desarrollo humano. A Arturo Molina (DSE), por su apoyo en información sobre consumo energético.

Como **asistentes de investigación** colaboraron Jason Chaves y Fraya Corrales.

En el taller de consulta de la "Sinopsis" de este Informe se presentó la primera sección del capítulo ("Panorama comparativo: Costa Rica entre 1994 y 2013"), el día 23 de septiembre de 2014, con la participación de Rodrigo Aguilar, Margarita Bolaños, Rafael Carrillo, Rodrigo Gámez, Juan Huaylupo Alcázar, Ana Lorena Vargas y Joyce Zürcher.

La revisión y corrección de cifras fue realizada por Antonella Mazzei y Natalia Morales, con el apoyo de Dagoberto Murillo, Pamela Jiménez, Karen Chacón y Karla Meneses.

NOTAS

1 Cabe mencionar que en las comparaciones del IDH se deben tomar en cuenta factores relacionados con la metodología, la calidad de la información y el número de países incluidos en el análisis. Por eso este capítulo no examina las posiciones del país, sino el valor del índice y su comportamiento general. En el tema de educación esto es relevante, aunque no cambia las conclusiones generales, basadas en otros indicadores nacionales. Una descripción detallada de estas consideraciones se puede consultar en Sauma, 2011.

2 En este capítulo el análisis se centra en los factores internos del país.

3 Lehoucq (2014) prefiere utilizar el término “bipolar”, tomado de Fernández (1991).

4 Los datos de 1994 sí existen para Costa Rica, pero no están disponibles para todos los países.

5 Este orden corresponde a las naciones que tenían medición del IDH en 1990. En 2013 se incorporaron nuevos países (por ejemplo Bahamas y Antigua y Barbuda), cuyos resultados llevan a Costa Rica al undécimo puesto.

6 Corresponde a la población de entre 15 y 64 años de edad.

7 Dólares a precios constantes del 2005.

8 En la medición publicada por el PNUD en 2014 (con datos de 2013), cerca de la fecha de cierre de esta edición, Costa Rica descendió al segundo lugar en esperanza de vida, por debajo de Chile. También perdió terreno en los indicadores de ingreso nacional bruto per cápita y años promedio de escolaridad, en los que se ocupó las posiciones octava y novena, respectivamente. Por el contrario, tuvo una mejoría en los años esperados de escolarización, al ubicarse en el sexto lugar.

9 Costa Rica muestra una situación de franco rezago en la tasa de matriculación combinada de educación primaria, secundaria y terciaria, con un valor que la ubica en la decimoquinta posición entre las dieciocho naciones latinoamericanas. En el *Informe de Desarrollo Humano* de 2009, para Costa Rica y cinco países más no hubo información sobre matrícula en la educación terciaria. Para los doce países restantes no se consignó la tasa como tal, pero sí las cifras de matrícula y población en las edades correspondientes a cada nivel educativo, lo que permitió calcular la tasa de la educación terciaria (Sauma, 2011).

10 Según Sauma (2011), dado que conceptualmente el desarrollo humano concierne a todos los habitantes de los países, lo más adecuado es usar las tasas de matrícula de toda la población, sin importar su edad. No obstante, si se utiliza como referencia para el cálculo de la tasa solo la población en edad de asistir a la educación, las tasas brutas incluyen entonces aspectos como la extraedad o la formación de adultos, que resultan en tasas brutas superiores al 100% y, por ende, en índices y niveles de desarrollo mayores. Emplear tasas netas –es decir, la

población del rango de edad correspondiente al nivel educativo de que se trate, con respecto al total de población en ese rango de edad– limita conocer la situación educativa de otros grupos etarios. Sin embargo, se debe tener presente que el uso de dos indicadores en la dimensión de conocimiento (o educación) del IDH responde a la necesidad de captar la situación de los adultos, mediante la tasa de alfabetismo, y de los niños, niñas y adolescentes, mediante la matrícula. Por ello lo más adecuado es utilizar tasas netas de matrícula. Otra opción sería seguir usando las tasas brutas, pero con un valor máximo de 100%.

11 Aunque en esta sección no se desarrolla ampliamente, cabe mencionar que Costa Rica tiene logros en educación superior. Entre los censos de 1973 y 2011 la proporción de personas de 25 años y más con grado universitario se cuadruplicó. No obstante, debido a los cambios en la estructura por edades de la población ese grupo no llega a representar la cuarta parte (22,6%). El aumento más significativo fue el conseguido por las mujeres, cuya proporción se multiplicó 4,3 veces en esos cuarenta años (PEN, 2013a).

12 Se denomina “comprensivos” a los servicios que satisfacen en su totalidad las necesidades de la población en un contexto y un momento histórico determinados.

13 Con base en el segundo criterio los seleccionados habrían sido Panamá, México y Granada, pero el sistema de salud de este último se financia con impuestos generales, razón por la cual se buscó el siguiente país más cercano con un sistema de salud financiado con contribuciones sociales, que resultó ser Serbia.

14 La reforma de 2006 en Holanda estableció un seguro social universal y obligatorio. El Estado asumió la responsabilidad de cubrir los gastos de la población sin capacidad de pago. El seguro de salud ofrece un paquete de beneficios comprensivo para todos los usuarios, bajo las mismas condiciones. La ley también regula la provisión de servicios, las competencias del Ministerio de Salud, los sistemas de control, las sanciones y las normas de transparencia. Además se crearon nuevas instituciones para dirigir el proceso, que operan bajo la rectoría del Ministerio de Salud.

15 Gastos catastróficos y empobrecedores son, respectivamente, los que arruinan la economía de un hogar a causa de un evento de salud, o los que lo sumen (más) en la pobreza. Cuando en un país muchos hogares incurrir en gastos catastróficos o empobrecedores, se dice que la protección financiera es baja (Muiser, 2014).

16 Con respecto a la consulta ambulatoria, los datos que aquí se presentan son un tanto diferentes de los de Garnier (2006), quien reporta un aumento un poco mayor entre 1995 y 2004, de 2,8 a 3,7 por habitante. Según la propuesta más reciente de la OMS, el número mínimo “ideal” de consultas externas, desde el punto de vista de lo que sería indicativo de la cobertura universal, sería cinco por habitante por año, y la cifra alta por cien habitantes sería diez por año (OMS, 2012). Desde esta perspectiva, en Costa Rica ambos indicadores son relativamente bajos.

17 Coeficientes de correlación de -0,8502 y -0,7387, respectivamente.

18 Coeficiente de correlación de 0,4399.

19 De conformidad con el principio de caja única del Estado, la Ley 8783 obliga a las instituciones a trasladar los recursos presupuestarios no ejecutados al Ministerio de Hacienda (Angulo, 2011).

20 Los datos corresponden a los promedios de 1994-1996 y 2010-2012.

21 Se han firmado convenios de este tipo con Argentina, Australia, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Groenlandia, Islandia, islas Feroe, México, Noruega, Países Bajos y Suecia.

22 En Ecuador se redujeron los gravámenes aplicados a los vehículos híbridos o eléctricos, se creó un impuesto por contaminación vehicular y se aumentó el que grava las botellas de plástico (Cepal, 2013).

23 Para elegir los diputados se sigue usando el sistema de representación proporcional en circunscripciones medianas, basado en listas cerradas y el cálculo de cocientes y residuos. Los presidentes se eligen con el mismo sistema de mayoría con umbral limitado (establecido en 1934), en el que gana quien recibe más votos, siempre y cuando supere el umbral establecido de votos válidos.

24 El sistema binomial chileno fue instaurado antes de la transición democrática y tiene como objetivo fomentar una mayor gobernabilidad a costa de la representación proporcional de las fuerzas políticas del país (Siavelis, 2005). Los comicios parlamentarios se realizan en circunscripciones electorales en las que se designan únicamente dos candidatos. El conteo de votos emplea una fórmula d'Hondt, en la que el partido ganador debe obtener el doble de los votos de su competidor para hacerse con los dos escaños por circunscripción. Esto define un umbral bastante alto de representación y prácticamente impone una barrera electoral que da el triunfo a las dos fuerzas políticas más grandes, en detrimento de cualquier otra (Navia, 2005). El efecto del sistema ha sido el estímulo a la formación de complejas coaliciones electorales que, en buena medida, han terminado perpetuando las dos fuerzas sociales involucradas en el referendo de 1988 (Siavelis, 2005).

25 En 2010 una resolución de la Sala Constitucional eliminó las asambleas distritales, en vista de los altos costos organizativos que estas suponían para los partidos.

26 A lo sumo, estos beneficios incluían algunas franquicias postales y el uso gratuito de ciertos edificios públicos para actividades partidarias (Casas, 2003).

27 En Uruguay existen distintas modalidades de financiamiento que, por la vía de ciertos portillos jurídicos, permiten el uso de fondos discrecionales de las fracciones legislativas para el pago de asesores de campaña y varias formas de exoneración de impuestos (Rial, 2004). En Dinamarca los partidos disfrutan de algunas exenciones fiscales, aunque siempre deben pagar los impuestos de renta corporativos (Greco, 2009). Finalmente, en Chile las donaciones privadas están exentas de todo impuesto, lo que constituye un claro beneficio fiscal para los partidos (Fuentes, 2011).

28 Chile no se toma en cuenta en esta comparación porque allí el uso del referendo es muy restrictivo. La consulta popular solo se puede llamar en caso de conflictos entre el Congreso y el Poder Ejecutivo sobre reformas constitucionales, e incluso así, es tan solo una salida opcional a los diferendos (Soto, 2012).

29 En Uruguay existen dos figuras de consulta popular: el plebiscito, que se usa exclusivamente para reformas constitucionales, y el referendo, para reformas legales.

30 Se consideran biomasa la leña, el bagazo de la caña de azúcar, los residuos orgánicos de la piña y el café, el carbón vegetal y otros.

31 La energía primaria corresponde a las siguientes fuentes energéticas: petróleo, gas natural, carbón mineral, hidroenergía, geotermia, nuclear, leña, productos de caña y otras (Cepal, 2014a).

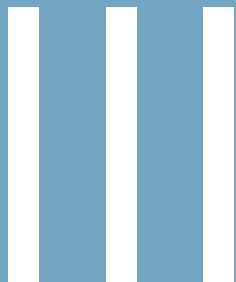
32 Las fuentes de energía secundaria son: electricidad, gas licuado, gasolinas/alcohol, queroseno y turbo, *diesel oil*, *fuel oil*, coques, carbón vegetal, gases y otras (Cepal, 2014a).

33 La oferta total de energía se calcula sumando la producción total de energía primaria a las importaciones netas de energía primaria y secundaria, más o menos la variación de inventario total y menos la energía primaria y secundaria no aprovechada (Olade, 2011).

34 Capacidad máxima establecida de todos los generadores disponibles.

35 Ser "carbono-neutral" significa llegar a una situación en la que el resultado de las emisiones "antropogénicas" de CO₂ en el territorio nacional continental, menos la absorción y las emisiones evitadas, es cero.

P
A
R
T
E



Anexo estadístico y metodológico

CAPÍTULO
7Anexo
Metodológico**Introducción**

Uno de los principales objetivos del *Informe Estado de la Nación* es proveer información oportuna, que permita conocer el avance del país en el logro de sus aspiraciones de desarrollo humano sostenible. En su preparación cada año interviene una amplia red de instituciones e investigadores, quienes colaboran con la actualización de datos y la aplicación de técnicas que permitan la comprensión más clara y objetiva posible de la realidad nacional, así como un uso más amplio y ágil de la información. Al incorporar nuevos instrumentos metodológicos se pretende dar una sólida base técnica a los hallazgos presentados en cada capítulo.

En el presente Anexo Metodológico se exponen los procedimientos seguidos para el abordaje de algunos temas incluidos en esta edición. Tres de ellos corresponden al capítulo “Equidad e integración social”, a saber, las condiciones laborales de las personas asalariadas, la progresividad de los programas sociales selectivos y un análisis exploratorio del tiempo dedicado a la producción no remunerada en Costa Rica.

Los restantes pertenecen al capítulo de “Fortalecimiento de la democracia”: i) uso de cartogramas y de la metodología de panel electoral para el análisis de las elecciones de 2014, ii) análisis de la oferta y la demanda legislativas, iii) precisiones metodológicas sobre la base de datos de acciones colectivas del Programa Estado de la Nación, y

iv) construcción de la matriz sobre la trayectoria de los liderazgos partidarios en Costa Rica.

Condiciones laborales de las personas asalariadas

El enfoque utilizado en el capítulo “Equidad e integración social” para analizar las condiciones laborales de las personas asalariadas contempla cuatro derechos fundamentales:

- Un empleo sin distingos de edad, sexo, condición social o cualquier otra condición personal.
- Una remuneración justa.
- Garantías laborales establecidas por ley.
- Una jornada laboral que permita compatibilizar el empleo con otras actividades de la vida (ocio, familia, etc.).

La investigación empleó la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) 2013, del INEC, y profundizó en indicadores desagregados por sexo, zona de residencia, edad, nivel de pobreza, condición migrante, rama de actividad y condición de discapacidad.

Para examinar el derecho a una remuneración justa se comparó el salario reportado por el trabajador en la Enaho, con el estipulado en el decreto de salarios mínimos del Ministerio de

Trabajo y Seguridad Social (MTSS). Se calculó el salario por hora y se usó como salario mínimo el publicado por el MTSS en el primer semestre del 2013, que es de 8.416,72 colones por día para un trabajador no calificado, lo que equivale a 1.052 colones por hora. Así, las personas que percibieron un salario por hora menor a este fueron clasificadas en el grupo que no recibe una remuneración justa.

En cuanto a las garantías laborales, se dio seguimiento al análisis realizado en el Decimonoveno Informe, que consideraba el cumplimiento de seis derechos reconocidos por ley, a saber: aguinaldo, días de enfermedad, vacaciones, riesgos del trabajo, horas extra y seguro social.

Para explorar la compatibilidad de la jornada de trabajo con otras actividades de vida, se dividió a las personas asalariadas en tres categorías. La primera corresponde a los ocupados subempleados, que según el INEC son aquellos que laboran menos de 40 horas por semana en todos sus empleos, que desean trabajar más horas y que están disponibles para hacerlo. La segunda categoría agrupa a los trabajadores con jornadas a derecho, es decir, aquellos que laboran entre 40 y 72 horas por semana. Y la tercera categoría contiene a los trabajadores sobrecargados, que laboran más de 72 horas por semana.

Finalmente, se estimó el total de ocupados que experimentan las peores condiciones laborales, mediante combinaciones como las siguientes: i) trabajadores

a los que no se les cumple ningún derecho laboral, ii) trabajadores a los que se les incumple el pago del salario mínimo y las garantías laborales, iii) trabajadores a los que se les incumple el pago del salario mínimo, las garantías laborales y, además, se encuentran subempleados o sobrecargados.

» PARA MÁS

DETALLES METODOLÓGICOS,

véase Pacheco, 2014, en
www.estadonacion.or.cr

Progresividad de los programas sociales selectivos

Para estimar la progresividad de los programas sociales selectivos es necesario utilizar una fuente externa a las instituciones ejecutoras, que dé cuenta de las características de los beneficiarios y sus hogares. Esa fuente es la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), que el INEC realiza anualmente desde 2010. Con esta encuesta es posible identificar la población que tiene acceso a los programas selectivos de mayor escala y que son financiados por el Fodesaf, a saber: el régimen de pensiones no contributivas (RNC) y el aseguramiento por cuenta del Estado, ambos administrados por la CCSS, el bono familiar para la vivienda, los comedores escolares, las becas para estudiar que otorga el Fonabe, los centros de atención infantil (CEN-Cinai) y el programa de bienestar y promoción familiar que ejecuta el IMAS, del cual forma parte el sistema de transferencias condicionadas “Avancemos”. Los siete programas mencionados absorbieron el 87% de los recursos girados por el Fodesaf en el último cuatrienio¹.

La progresividad de los programas se determina a partir de la distribución de los beneficiarios, o de los recursos transferidos, en los distintos estratos de ingreso de los hogares. Esa información se puede obtener de varias maneras. Una consiste en usar el ingreso familiar autónomo neto per cápita, que corresponde al ingreso que perciben los hogares antes de recibir las transferencias estatales derivadas de uno o

más de los programas sociales selectivos. Este indicador también se conoce como ingreso de mercado. Es “neto” porque excluye las cargas sociales y el impuesto sobre la renta, es decir, considera parte del efecto distributivo de la política tributaria. Y es “per cápita”, o por miembro del hogar, porque esa desagregación permite conocer de manera más precisa el bienestar o capacidad de consumo de la familia². Los hogares se ordenan de menor a mayor ingreso y los estratos se pueden construir con grupos de igual tamaño, ya sea por deciles (10% en cada grupo), quintiles (20%) o una combinación de estos.

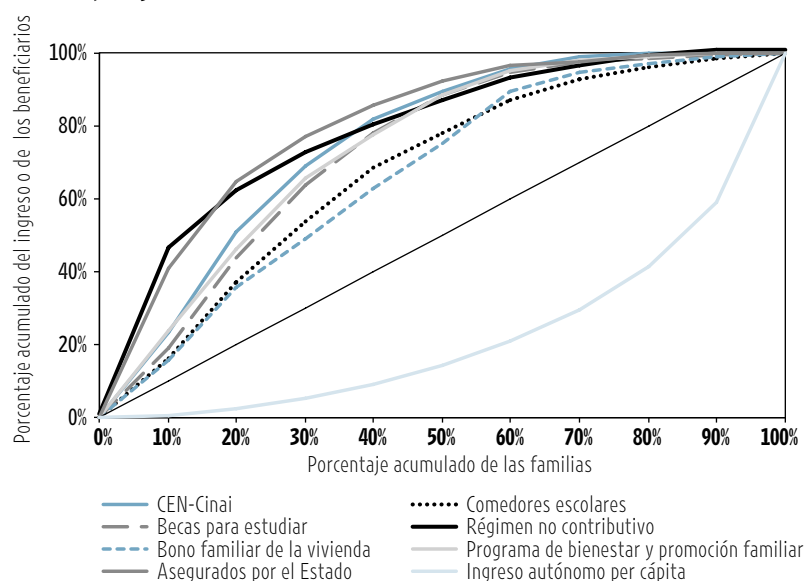
Otra forma de conocer y visualizar la distribución de los beneficiarios de los programas sociales, de manera desagregada y según el ingreso de los hogares, es mediante el diagrama de Lorenz. En esa representación, el eje horizontal (abscisa) indica el porcentaje acumulado de los hogares que han sido ordenados de menor a mayor según su ingreso familiar autónomo neto per cápita. El eje vertical (ordenada) muestra el porcentaje acumulado de los ingresos familiares recibidos o de los beneficiarios pertenecientes a cada porcentaje acumulado de hogares. La línea diagonal que sale del origen equivale

a una situación de equidistribución, es decir, representa el caso en que todos los hogares reciben el mismo ingreso, o tienen la misma cantidad de beneficiarios, de modo que cada porcentaje acumulado de hogares tendría una proporción acumulada de beneficiarios, o del ingreso, igual a su peso poblacional. Una curva por debajo de la diagonal significa que las familias de ingresos más bajos reciben una menor proporción acumulada, y un monto absoluto menor, de ingreso o de beneficios. Una curva por encima de la diagonal indica la situación contraria.

La curva que representa la distribución de ingreso, conocida como la curva de Lorenz, necesariamente se encuentra por debajo de la diagonal, pues los hogares están ordenados por su monto de ingreso, y cuanto más se alejen de la diagonal, mayor es la desigualdad en la distribución del ingreso entre ellos (gráfico 7.1). Por el contrario, las curvas que representan la distribución de los beneficiarios pueden ubicarse por debajo o por encima de la diagonal, pues las familias mantienen el ordenamiento según su ingreso autónomo neto por miembro. Estas curvas reciben el nombre genérico de curvas de concentración.

GRAFICO 7.1

Curva de Lorenz del ingreso familiar per cápita y los beneficiarios de los programas sociales selectivos. 2013



Fuente: Trejos, 2014, con base en la Enaho, del INEC.

» PARA MÁS
DETALLES METODOLÓGICOS,
véase Trejos, 2014, en
www.estadonacion.or.cr

Análisis exploratorio del tiempo dedicado a la producción no remunerada

La mayoría de los análisis sobre la producción se enfocan en los agregados macroeconómicos y dejan de lado las implicaciones que sobre ésta tienen la estructura por edades de la población, el consumo y las transferencias intergeneracionales. Se concentran en la economía de mercado, y no contabilizan el enorme aporte que representa la producción no remunerada, que en la gran mayoría de los casos realizan las mujeres.

Los hogares son generadores de producción. Las familias combinan insumos que compran en el mercado para producir nuevos bienes y servicios, sujetas a limitaciones presupuestarias y de tiempo (Becker, 1965). En su libro *Economics of household production* (1934) Margaret Reid propuso lo que se conoce como “el criterio de la tercera persona” y que se usa para determinar las actividades que se consideran producción no remunerada, esto es, todas las actividades que una persona realiza sin recibir a cambio una retribución económica y por las cuales se le podría pagar a una tercera persona para que las lleve a cabo. No se incluyen las actividades que solo pueden ser efectuadas por el consumidor mismo y que no se pueden comprar en el mercado, tales como dormir o estudiar.

El PIB contabiliza gran parte de los insumos que se utilizan para la producción no remunerada. El valor agregado que aporta esta producción consiste en la transformación de esos insumos en bienes y servicios directos para el consumo. No solo aumenta la elaboración de bienes y servicios, sino que contribuye a la productividad de otros.

El Sistema de Cuentas Nacionales de Costa Rica utiliza la metodología establecida por la ONU para la contabilización de las actividades económicas de un país (ONU, 2009). Sin embargo, ese

Sistema tiene dos limitaciones. La primera es que sus estimaciones no están desagregadas por grupos de edad, lo que dificulta realizar análisis desde una perspectiva generacional. La segunda es que contabiliza exclusivamente las transacciones de mercado, sin considerar la producción no remunerada. Esto se puede ilustrar con el clásico ejemplo de Landefeld y McCulla (2000), sobre una servidora doméstica y su patrono. Inicialmente, el trabajo de la empleada forma parte del PIB, dado que es una actividad remunerada. Años después, la trabajadora y su patrón se casan, la mujer decide seguir realizando las mismas actividades, pero sin una remuneración económica, por lo que la misma producción ya no forma parte del PIB.

Para analizar este fenómeno en el caso costarricense se utilizó la Encuesta de Uso del Tiempo en la Gran Área Metropolitana (EUT-GAM 2011), que consultó a los miembros del hogar mayores de once años acerca de las actividades realizadas durante la semana anterior a la entrevista. Siguiendo el criterio de la tercera persona, se escogieron las labores que se consideraron producción no remunerada (cuadro 7.1). Las estimaciones se basaron en la metodología del proyecto “National Time Transfer Accounts”, de la Universidad de California, Berkeley (Donehower, 2014).

» PARA MÁS
DETALLES METODOLÓGICOS,
véase Jiménez, 2014, en
www.estadonacion.or.cr

Nuevas metodologías para el análisis de las elecciones 2014

Cartograma de resultados electorales

Una de las novedades del presente Informe es el uso de “cartogramas”, con el objeto de facilitar la interpretación y comprensión de los resultados del proceso electoral del 2014. Un cartograma es un mapa cuya área de extensión se distorsiona con el propósito de destacar un atributo en particular. De esta forma, en el caso de las elecciones, esta técnica permite ilustrar las dimensiones relativas de los distritos administrativos de acuerdo con los votos emitidos en cada uno de ellos.

Para construir esta representación se escogió la opción de cartograma continuo o contiguo, que utiliza el algoritmo de difusión Gastner y Newman. Este genera engrosamientos (deformación hacia afuera) y reducciones (deformación hacia adentro) en las áreas del mapa, pero mantiene la continuidad espacial o topología entre los elementos, es decir, permite una distribución equitativa de la densidad. Las deformaciones se dan en las áreas de los distritos administrativos, en función de la proporción del total de votos emitidos en cada uno de ellos.

Para la elaboración gráfica se usó el *software* ArcGis 10.1 y la herramienta Cartogram Geoprocessing Tool v2. En primera instancia se efectuó una revisión topológica de la información cartográfica. Se tomó el tipo de atributo o geodato (el cual puede ser masa o densidad), que en este caso fue la masa,

CUADRO 7.1

Actividades de producción no remunerada en Costa Rica. 2011

Categoría	Actividad
1	Cocinar, lavar, planchar, limpiar y afines
2	Cuido de personas (niños, niñas y personas adultas mayores, enfermas, discapacitadas)
3	Reparación del hogar, cuido del jardín y afines
4	Trabajo voluntario
5	Administración del hogar
6	Otros

Fuente: Jiménez, 2014.

pues representa mejor el volumen de votos emitidos por la unidad espacial seleccionada (distritos). Luego se creó una malla regular sobre la capa del mapa de distritos administrativos, para calcular la masa de cada punto de la malla utilizando el algoritmo de difusión Gastner y Newman y, finalmente, generar el cartograma.

Herramienta de panel para estudios electorales

Tradicionalmente, los procesos electorales han sido estudiados mediante la aplicación de encuestas (telefónicas, casa por casa o una mezcla de ambas). Sin embargo, en escenarios de alta volatilidad electoral las encuestas tienen limitaciones para captar las preferencias de los votantes. Por tratarse de muestras estadísticas en las que varían las personas entrevistadas, logran identificar tendencias generales de la opinión pública, pero no recopilan datos más precisos sobre los cambios en la intención de voto.

En virtud de ello, para el presente Informe se decidió utilizar la técnica de panel electoral y, en conjunto con la empresa Unimer, entre octubre de 2013 y febrero de 2014 se llevó a cabo el primer ejercicio con esa metodología. El panel tiene tres ventajas comparativas: dado que se entrevista a las mismas personas en varias ocasiones a lo largo de la campaña electoral, es posible conocer, primero, si sus preferencias se mantienen estables o no; segundo, la magnitud de los cambios ocurridos y, tercero, la dirección que siguen los cambios y a cuáles candidatos benefician o perjudican. La combinación de estos tres factores permite recopilar información detallada, que resulta de gran utilidad para estudiar las preferencias ciudadanas en contextos de incertidumbre y alta volatilidad electoral.

Al utilizar la técnica del panel se trabaja con una muestra no probabilística, un factor importante que se debe tener en cuenta al analizar los resultados. Para este estudio se seleccionaron 150 votantes con cinco perfiles preestablecidos (treinta personas por perfil). Los participantes fueron entrevistados por

vía telefónica en cinco ocasiones durante la campaña, cuatro antes de la elección de febrero y una posterior a ella, para un total de 750 observaciones.

Se efectuó una “ronda 0” que consistió en la aplicación de un filtro para distribuir a las personas en los distintos segmentos. La base de datos global quedó conformada por 352 contactos. Los treinta casos “titulares” en cada celda se seleccionaron de forma aleatoria entre los disponibles en la base de datos, procurando tener un equilibrio por género y zona de residencia (dentro y fuera de la GAM). Durante las cinco rondas se cursó invitación a todos los contactos. Cuando algún “titular” no respondía, era sustituido por otro que hubiera participado en todas las rondas anteriores y además tuviera un perfil semejante (sexo y zona). No obstante, aun si el perfil del sustituto no era exacto, se decidía incluirlo para tener completo el número de casos en cada celda. Si existían varios candidatos para reemplazar al titular la asignación se hacía en forma aleatoria. Finalmente, cuando la muestra de sustitución se agotaba las celdas podían tener faltantes.

Los perfiles utilizados para la selección de los participantes fueron los siguientes: i) votantes jóvenes (18 a 29 años de edad), ii) personas decididas a votar, iii) electores que manifestaron interés en votar pero no tenían un candidato de preferencia, iv) ciudadanos que expresaban dudas sobre ir o no a votar, y v) electores con bajas probabilidades de votar. Si bien estos perfiles no eran, ni pretendían ser, enteramente representativos de la diversidad del electorado, sí generaron una muestra que permitió conocer dos aspectos centrales: por un lado, la variabilidad en las preferencias electorales y, por el otro, la reacción de votantes de distintas características a los mismos estímulos, así como a los acontecimientos que se fueron dando durante la campaña.

El cuestionario aplicado se dividió en cuatro grandes secciones. La primera incluía una serie de preguntas de control, básicamente sobre variables sociodemográficas. La segunda estuvo compuesta por tres tipos de consultas:

i) preguntas “termómetro”, sobre aspectos relacionados con la campaña, los partidos y los candidatos, para determinar si los ciudadanos se sentían más o menos atraídos conforme evolucionaba el proceso, ii) preguntas de seguimiento, tales como el descontento y la confianza en las instituciones, y iii) preguntas sobre el impacto electoral de hechos coyunturales que fueron ocurriendo en el transcurso de la contienda.

La tercera sección del cuestionario indagó acerca del momento (o los momentos) en que los votantes deciden votar o abstenerse, y apoyar a un candidato específico, así como los factores que más inciden en esa decisión. Finalmente, la cuarta sección fue una novedad metodológica que se desarrolló en el panel, con la introducción de cinco “experimentos” para conocer las implicaciones políticas de los prejuicios presentes en la población costarricense.

En la escogencia de la fechas de las rondas primó el criterio de “capturar” momentos clave de la campaña (antes y después de la tregua navideña y en las últimas semanas previas a la elección), en los que era previsible que ocurrieran cambios significativos en las preferencias de los votantes. Las fechas fueron las siguientes: ronda 1: del 22 de octubre al 4 de noviembre, ronda 2: del 3 al 9 de diciembre, ronda 3: del 7 al 14 de enero, ronda 4: del 22 al 29 de enero y ronda 5: del 7 al 16 de febrero.

Modelos de análisis estadístico del panel de votantes

Para entender el comportamiento de la población estudiada en el panel era esencial conocer los factores asociados a la preferencia electoral y su magnitud. Con ese propósito se diseñaron modelos de regresión logística para los dos partidos políticos que encabezaron los resultados de 2014. En estos modelos la variable dependiente era binaria (preferencia por el PLN o por el PAC) y se le asignó un valor igual a 1 si el votante manifestó predilección por el PLN (o el PAC) o igual a 0 si la preferencia era distinta a esas agrupaciones. Como variables independientes se utilizaron las siguientes:

- a. El candidato de preferencia habla sobre el tema de mayor interés para el votante. Esta es una variable binaria en la que el valor 1 indica una respuesta positiva al enunciado anterior y el valor 0, lo contrario.
- b. El candidato con el que está más de acuerdo en las distintas rondas. También es una variable dicotómica: el valor 1 indica que el votante estaba más de acuerdo con el PLN (o el PAC) y el valor 0 corresponde a las personas que manifestaron estar más de acuerdo con otros candidatos.
- c. Un índice de interés en la campaña. Se trata de una variable continua en una escala de 0 a 100. Mayores valores reflejan mayor interés en la contienda.
- d. Un índice de seguimiento de la campaña. En una escala que varía entre 0 y 100, los valores más altos muestran un mayor seguimiento de la contienda.
- e. El candidato con la mejor propaganda. Se asignó un valor de 1 si el votante manifestó que ese candidato era el del PLN (o el PAC) y un 0 si el elector mencionó un candidato de otras agrupaciones.
- f. Atención que pone a un anuncio de campaña. En este caso se preguntaba qué hacía el votante cuando aparecía un *spot* propagandístico mientras miraba la televisión. Aquellos que respondieron que ponían atención fueron clasificados con un valor de 1 y a los que cambiaban de canal inmediatamente o no prestaban atención se les asignó un valor de 0.
- g. Simpatía partidaria en cada una de las rondas. Teniendo como categoría base la simpatía partidaria en la ronda previa, en esta variable binaria el valor 1 se refiere a los votantes que expresaron simpatía por el PLN (o el PAC) y el 0 corresponde a aquellos que manifestaron simpatía por otras agrupaciones. Esta variable se desagregó por ronda.

- h. Debates importantes para decidirse. Se asignó un valor de 1 a quienes manifestaron que los debates fueron un factor importante para decidirse y 0 a quienes dijeron lo contrario.

Simulaciones con escenarios electorales

La mayoría de las críticas que se realizan al sistema electoral costarricense tienen que ver con el reducido tamaño de la Asamblea Legislativa, la definición de las circunscripciones electorales (provincias) y la barrera electoral³. Se argumenta que esos tres elementos distorsionan la asignación de escaños con base en los votos emitidos por la ciudadanía. Para explorar este tema, en esta edición del Informe se realizó una serie de simulaciones que tuvieron como objetivo generar evidencia empírica sobre los efectos de los componentes antes mencionados y las posibles implicaciones de eventuales reformas para el sistema de partidos. Se construyeron seis escenarios a partir de los resultados reales de las últimas siete elecciones legislativas, esto es, de 1990 a 2014. De esta forma se buscó captar los efectos que habría tenido la ejecución de reformas sobre la conformación del Congreso, tanto en el esquema bipartidista que prevaleció en los años noventa, como el contexto de mayor pluralidad partidaria surgido desde 2002. A continuación se describen esos escenarios.

Escenario 1

Asignación de la totalidad de escaños en un único distrito nacional. Los 57 diputados no se eligen por provincias, como sucede actualmente, sino según la totalidad de votos obtenidos por cada partido político en todo el país (circunscripción nacional única) utilizando la cuota de Hare modificada.

Escenario 2

Aumento de la cantidad de curules de acuerdo con el peso relativo de las circunscripciones actuales, manteniendo la asignación basada en la cuota de Hare modificada. Se aplica la siguiente fórmula: el número de diputados se duplica en las circunscripciones con

menos de diez escaños y se incrementa en un tercio en las de tamaño mediano (menos de quince diputados) y en un quinto en la única circunscripción grande (San José). Esto último tiene la finalidad de reducir la sobrerrepresentación de San José con respecto a las demás provincias.

Escenario 3

Se mantienen tanto las circunscripciones como la cantidad de diputados, pero se utiliza una fórmula distinta para distribuir los escaños: la fórmula Sainte-Laguë⁴. La idea era explorar si, en cada período analizado, el cambio habría alterado o no la asignación de curules y el balance de fuerzas entre los partidos políticos.

Escenario 4

Se mantienen las circunscripciones y la cantidad de diputados, pero la asignación se realiza sin aplicar la barrera electoral de la cuota de Hare pura (cociente y cifra residual con eliminación de la barrera electoral del subcociente). Con ello se buscó medir la influencia de esa barrera en la distorsión entre votos y escaños.

Escenario 5

Adopción de un sistema electoral mixto (según el escenario propuesto por la organización “Poder Ciudadano Ya”⁵). Se utiliza un sistema de mayoría simple⁶ para elegir 42 diputados en 42 distritos electorales y otros 42 en un distrito nacional único que se configura mediante una fórmula de cociente nacional único. Este escenario pretende revertir la distorsión que se genera al no aumentar el tamaño del Congreso cuando se produce un incremento significativo de la población.

Escenario 6

De manera similar al anterior, este escenario supone un ajuste de la cantidad de diputados de acuerdo con el crecimiento de la población. Se definió con base en la propuesta de la Comisión de Gobernabilidad creada por la administración Chinchilla Miranda en 2013. Esa sugerencia fue nombrar 57 diputados por provincias utilizando el

esquema actual con la cuota de Hare modificada y, aparte, asignar 18 puestos más en la lista nacional, usando los resultados agregados nacionales de cada partido (misma fórmula), para un total de 75 legisladores.

Análisis de la oferta y la demanda legislativas

El análisis de oferta y demanda legislativas pretende determinar la relevancia de las leyes que se promulgan cada año. La oferta corresponde a los proyectos aprobados por el Congreso, considerando solo la legislación sustantiva y los tratados internacionales que tienen impacto sobre el desarrollo humano. Por su parte, la demanda o “agenda potencial de implementación”, es el conjunto de iniciativas que tienen la posibilidad de ser promulgadas en el período de estudio y que, a juicio de importantes sectores de la opinión pública, son prioritarias para el país (Feoli, 2009).

La agenda potencial se construye a partir de dos fuentes de información. La primera es una recopilación de los temas legislativos más abordados en las páginas editoriales de tres de los principales medios de prensa del país: *La Nación*, el *Diario Extra* y *La República*. Sin pretender reducir la opinión pública a estos tres medios, la selección permite obtener una lectura general de los asuntos más relevantes que se discuten a nivel nacional, desde la perspectiva de tres periódicos que tienen enfoques muy distintos en sus líneas editoriales.

La segunda fuente de información es una consulta por vía electrónica, que en esta ocasión fue respondida por cuarenta expertos de reconocida trayectoria en diversos campos: político, académico, empresarial, sociedad civil organizada y medios de comunicación masiva (Gómez Campos y Murillo Chinchilla, 2014). La selección no constituye una muestra probabilística de los sectores correspondientes. Como sostiene Feoli (2011), estos datos deben verse como una base –limitada– de inferencia y comparación, pero no por ello menos válida para aproximarse a una revisión sistemática de la relevancia de las leyes aprobadas por el Congreso.

Para precisar el concepto de demanda legislativa, es oportuno recordar que los medios de comunicación masiva, en su función forjadora de opinión pública, señalan a la sociedad y al Congreso los asuntos que consideran más relevantes y sobre los que creen que el país necesita legislación (Binder, 1999; Mayhew, 1991). Es claro que la agenda resultante procede de una cúpula de pensadores y no de la expresión popular. Sin embargo, este hecho no es ajeno al papel de articulación de intereses que, en un sistema de representación democrática, están llamados a cumplir ciertos actores, incluidos los medios de prensa (Feoli, 2009). Así pues, este indicador es una aproximación a la agenda legislativa demandada con base en sectores clave que definen parte de esa agenda. Eso también significa que el indicador tiene un margen de error que es difícil de medir.

Una vez definidas, la oferta y la demanda legislativas son comparadas para medir la coincidencia entre ellas.

>> PARA MÁS

DETALLES METODOLÓGICOS,

véase Gómez Campos y Murillo Chinchilla, 2014, en www.estadonacion.or.cr

Precisiones metodológicas sobre la base de datos de acciones colectivas del PEN

En el año 2001, el Programa Estado de la Nación (PEN), en conjunto con el Instituto de Investigaciones Sociales de la UCR, inició la construcción de una base de datos de las acciones colectivas que ocurren en el país. En 2010, luego de una revisión metodológica, el PEN asumió enteramente el proyecto y se planteó el objetivo, no solo de continuar con el registro y actualización anual de la información, sino también de extender la serie de tiempo hacia atrás. Actualmente la base de datos abarca el período de enero de 1994 a abril de 2014; esta es la serie de tiempo más amplia que se conoce en el país, e incluso en Centroamérica, con información sistemática sobre la protesta ciudadana.

Para el presente Informe nuevamente se llevó a cabo un proceso de revisión y actualización metodológica, con el fin de adaptar la base de datos a la complejidad y diversidad de las acciones colectivas que se presentan en Costa Rica. En concreto, se realizaron las siguientes precisiones metodológicas:

- La base de datos se construye con información publicada en tres medios de comunicación escrita de circulación nacional: *La Nación*, *Diario Extra* y *Semanario Universidad*, en sus versiones impresas.
- No se consideran acciones colectivas las demandas ciudadanas en las que no es clara la movilización de un grupo de personas.
- Se incorpora información sobre el repertorio de acciones registradas en cada uno de los eventos de movilización social, de tal forma que estos se clasifican como de “único repertorio” o “multirrepertorios”.
- En la clasificación según cobertura territorial se incorpora la subcategoría “transnacional”, entendida como la acción colectiva que se gesta en otros países y repercute en Costa Rica, como, por ejemplo, llamados a la finalización de conflictos bélicos, defensa de derechos humanos o liberación de rehenes en el extranjero.

La base de datos y su manual metodológico se encuentran a disposición del público en el sitio www.estadonacion.or.cr.

Matriz de análisis sobre la trayectoria de los liderazgos partidarios

La matriz de análisis sobre la trayectoria de los liderazgos partidarios en Costa Rica es un instrumento que permite identificar y caracterizar las figuras que conforman las cúpulas de los partidos políticos. Su construcción consta de dos etapas:

1. **Selección de la población.** El principal criterio utilizado para determinar

quiénes conforman la cúpula de líderes partidarios es el desempeño de cargos de representación política. El análisis realizado para esta edición corresponde al período 1982-2014 y en todos los casos se refiere a las personas que ocuparon, como titulares, los puestos indicados en el cuadro 7.2., es decir, no se tomó en cuenta a personas que fungieron como reemplazos en alguno de los cargos estudiados. Si un mismo individuo ejerció varias funciones, se le clasificó según la más reciente. Además debían ser miembros de alguno de los siguientes partidos: Accesibilidad sin Exclusión (PASE), Acción Ciudadana (PAC), Alianza Patriótica (AP), Frente Amplio (FA), Integración Nacional (PIN), Liberación Nacional (PLN), Movimiento Libertario (ML), Renovación Costarricense (PRC) y Unidad Social Cristiana (PUSC). Estas son las nueve agrupaciones de escala nacional inscritas ante el TSE a las que se viene dando seguimiento desde 2012, como parte de un proyecto de investigación del PEN y el Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED), del Tribunal Supremo de Elecciones.

2. Rastreo de la trayectoria política.

Una vez definida la población de estudio, se procedió a rastrear su trayectoria política. Para ello se establecieron nuevos y más amplios criterios (cuadro 7.3). Además se registró el partido al que representaba cada una de las personas seleccionadas, de modo que se pudo precisar, además de la experiencia política, la procedencia partidaria de los liderazgos identificados.

Tanto los criterios de selección de los líderes como los de rastreo de su trayectoria política corresponden a puestos de primer orden, es decir, cargos que, por su importancia, se espera sean asignados a personas con un alto perfil de liderazgo y conocimiento dentro de cada agrupación.

CUADRO 7.2

Criterios de selección de la cúpula de líderes partidarios

Nivel	Criterios de selección	Período
Ejecutivo	1. Presidente(a) de la República electo(a)	1982-2014
	2. Vicepresidente(a) de la República electo(a)	1982-2014
Legislativo	1. Presidente(a) de la Asamblea Legislativa	1982-2014
	2. Jefe(a) de fracción - Asamblea Legislativa	1982-2014
Partidario	1. Candidato(a) a la Presidencia de la República	1982-2014
	2. Presidente(a) del partido político	1982-2014
	3. Secretario(a) General del partido político	1982-2014

CUADRO 7.3

Criterios de rastreo de la trayectoria política de la cúpula de líderes partidarios

Nivel	Criterios de rastreo	Período
Ejecutivo	1. Presidente(a) de la República electo(a)	1986-2014
	2. Vicepresidente(a) de la República electo(a)	1986-2014
	3. Ministros(as)	1986-2014
	4. Viceministros(as)	1986-2014
	5. Presidencias ejecutivas (ICE, CCSS, INS, Recope)	1986-2014
Legislativo	1. Diputados(as) electos(as)	1986-2014
Partidario	1. Candidato(a) a la Presidencia de la República	1986-2014
	2. Presidente(a) del partido	1986-2014
	3. Secretario(a) General del partido	1986-2014
	4. Tesorero(a) del partido	1986-2014
	5. Candidato(a) a diputado(a) en el primer lugar de la lista y en puestos elegibles por partido político	1986-2014
	6. Candidato(a) a alcalde(sa)	2002-2010

Este Anexo fue preparado por Natalia Morales.

Se agradece el apoyo de Steffan Gómez Campos en los temas del ámbito político y de Pamela Jiménez en el análisis de la producción no remunerada.

NOTAS

1 La Enaho también indaga sobre otras transferencias monetarias, agrupadas en el rubro “otras ayudas estatales o subsidios”. Aquí se incluyen los ingresos que los hogares pueden recibir de otros programas financiados por el Fodesaf, con lo que la cobertura de la Enaho podría superar el 90% de los recursos girados por el Fondo (Trejos, 2014).

2 No se considera la posible presencia de economías de escala en el consumo y los requerimientos de los miembros del hogar en función de su edad, actividad física o estado de salud.

3 La barrera electoral es un instrumento que se aplica en algunos sistemas con el fin de limitar la participación de los partidos que no han alcanzado una votación determinada y, por lo tanto, no tienen derecho a un escaño en el Congreso (García y Palomino, 1988).

4 La fórmula Sainte-Laguë es $v/(2s+1)$, donde v son los votos válidos y s los 57 escaños disponibles. Está “fundada en un cómputo diverso de la representación, y tiene como efecto el que cada escaño suplementario es mucho más difícil de obtener que el anterior, es decir, aumenta progresivamente el costo de nuevos puestos electivos. Así, los divisores 1, 4, 7, 10... constituyen el método óptimo para que los pequeños partidos obtengan representación y, contrariamente, dichos divisores hacen muy difícil conseguir mayorías de un solo partido político” (Ruiz-Navarro, 1988).

5 Para obtener más información sobre la propuesta de “Poder Ciudadano Ya” y el detalle de la fórmula aplicada, la configuración de los 42 distritos y los cambios propuestos, puede consultarse la página <<http://www.poderciudadanocr.org>>.

6 La fórmula de mayoría pretende la elección de un único candidato, con exclusión de los demás (Ruiz-Navarro, 1988).

Compendio Estadístico

Este *Vigésimo Informe Estado de la Nación* presenta algunos cambios en la estructura y el volumen de la información del Compendio Estadístico.

Su organización por temas y subtemas no sufrió variaciones sustantivas, pero sí la información que se presenta dentro de cada uno de ellos. Se eliminaron algunas variables -y sus respectivas desagregaciones-, lo que dio lugar a la incorporación de más indicadores, producidos tanto por otras instituciones como por el Programa Estado de la Nación (PEN). Esta edición ofrece datos para el período 2004-2013 y cuenta con cerca de 220 indicadores generados por más de cincuenta fuentes, agrupados en cuatro grandes áreas -social, económica, ambiental y política- y desagregados, cuando ello es posible, por sexo, zona, región, grupos de edad, sector productivo e institucional, entre otros. Este año el Informe impreso no incluye el apartado de indicadores internacionales, pero estos se encuentran disponibles y actualizados en la página web del PEN.

En esta entrega el compendio contiene dos apartados especiales. Uno de ellos se titula “Estadísticas electorales” y brinda una serie de datos que abarca los períodos de elecciones presidenciales y legislativas de 1982 a 2014. El otro, denominado “Estadísticas en breve”, es una selección de indicadores

que se presentan en forma gráfica al inicio de cada tema, con el objetivo de que el lector o lectora pueda dar una mirada rápida al desempeño del país en algunos de los asuntos a los que este Informe ha dado seguimiento en los últimos veinte años.

Al final de cada tema se consignan las “Fuentes, definiciones y notas técnicas”. Se recomienda consultar esa sección a la hora de interpretar los datos, pues -como su nombre lo indica- contiene la definición de cada indicador, la fuente de información respectiva y aclaraciones metodológicas pertinentes.

Las personas interesadas en conocer la versión completa de este Compendio, así como series más extensas u otras variables que no se incluyen en la edición impresa, pueden visitar el sitio <http://www.estadonacion.or.cr>.

Revisión de la información

Como es costumbre, con el propósito de brindar información de calidad, se efectuó una revisión de las series para los últimos diez años y se modificaron las cifras que en su momento fueron actualizadas con datos tardíos o cuya serie fue recalculada por un cambio en la metodología de registro o recolección. Las variables corregidas fueron las siguientes: rendimiento en educación regular, casos terminados por juez y habitantes por juez. Los indicadores

que pertenecen al Sistema de Cuentas Nacionales fueron ajustados con base en las cifras publicadas en agosto de 2014.

En esta edición se reestructuró la sección “Estadísticas ambientales”. Se agregaron las siguientes variables: área marina protegida, área en reservas privadas, cultivo orgánico como porcentaje del cultivo total, importación de plaguicidas, capacidad instalada de energía eléctrica, energía eléctrica generada por fuentes renovables, volumen anual de explotación de agua por medio de pozos, número acumulado de pozos legales perforados, presupuesto del sector ambiental como porcentaje del PIB, empresas con certificación de sostenibilidad turística, causas ingresadas por delitos ambientales en el Ministerio Público, denuncias ante el Tribunal Ambiental Administrativo y acciones colectivas en materia ambiental. Además, se incorporó un nuevo apartado sobre el tema de “Riesgo”, que contiene: total de emergencias químico tecnológicas atendidas por el INS, eventos naturales que se convierten en desastres y viviendas afectadas por eventos naturales.

En la sección “Estadísticas sociales” se adicionaron los indicadores de: razón de dependencia demográfica, hogares con jefatura femenina, escolaridad promedio de la población

ocupada por sexo, población mayor de 18 años con educación secundaria, relación de títulos otorgados por las universidades privadas con respecto a las universidades estatales y personas jóvenes según condición de estudio y trabajo. Asimismo, en las “Estadísticas económicas” se incluyó el saldo de la cuenta de capitales y financiera, y en las “Estadísticas políticas” se incorporó información sobre las leyes que este Informe denomina “promesa democrática sin sustento económico” y el indicador de litigiosidad en el sistema de administración de justicia.

También se revisaron las variables

que con el tiempo han presentado problemas, ya sea porque han dejado de ser producidas por las instituciones encargadas, porque han perdido relevancia, por dificultados para el acceso sistemático a la información, o porque no son suficientemente robustas para la interpretación de un tema determinado. Por uno u otro de estos motivos se eliminaron las siguientes variables: embarcaciones de la flota nacional, desembarque según litoral y grupos de especies, producción acuícola por especie, ingreso promedio diario de basura al relleno sanitario Río Azul, accidentes de tránsito, carga transportada

por el ferrocarril, densidad de líneas telefónicas y teléfonos públicos, suscripciones voz móvil, clientes del sistema telefónico nacional de líneas fijas del ICE, número de sindicatos y total de afiliados a sindicatos. Al cierre de esta edición no fue posible actualizar los datos del volumen anual de agua superficial concesionada.

El Programa Estado de la Nación reitera su agradecimiento a las instituciones productoras de datos y a su personal, por el apoyo brindado durante el proceso de búsqueda, recopilación y procesamiento de la información que da origen a este Compendio.

La coordinación del Compendio Estadístico estuvo a cargo de Antonella Mazzei.

La actualización de cifras la efectuó Antonella Mazzei, con el apoyo de Daniela Chacón, Karen Chacón, Pamela Jiménez, Jennyfer León, Natalia Morales y Rafael Segura.

Estadísticas Sociales

EN BREVE





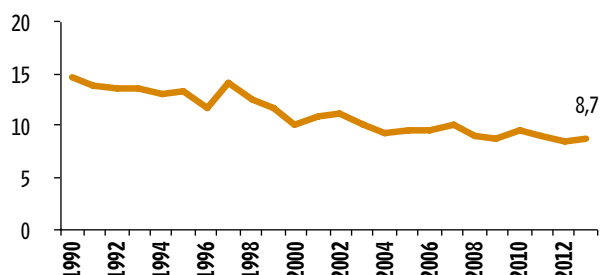
Demografía | Tasa de mortalidad infantil alcanza mínimo histórico

Indicador	1990	2000	2013
Población total (miles)	3.029	3.872	4.713
Densidad de población (habitantes por km²)	59,3	75,8	92,2
Razón de dependencia demográfica			
menores de 15 años	0,60	0,51	0,34
mayores de 64 años	0,08	0,08	0,10
Tasa de mortalidad infantil (por 1.000 nacidos vivos)	14,8	10,2	8,7
Esperanza de vida al nacer (años)	77,1	77,8	79,2

Fuente: INEC.

Tasa de mortalidad infantil

(por 1.000 habitantes)

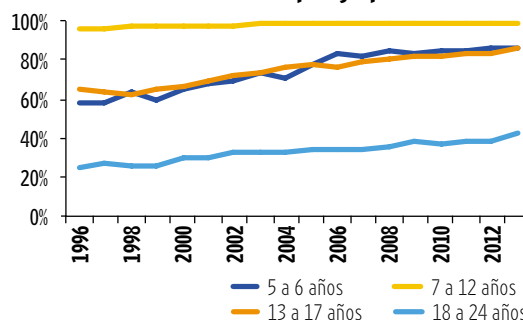


Educación | Aumento en las coberturas educativas

Indicador (porcentajes)	2000	2013
Tasa neta de escolaridad		
I Ciclo	97,2	94,7
II Ciclo	79,7	85,1
III Ciclo	53,8	71,1
Educación diversificada	27,3	39,7
Población mayor de 18 años con secundaria completa		
Hombres	27,6	38,0
Mujeres	29,0	39,8

Fuente: MEP y ENAHO.

Asistencia a educación por grupos de edad



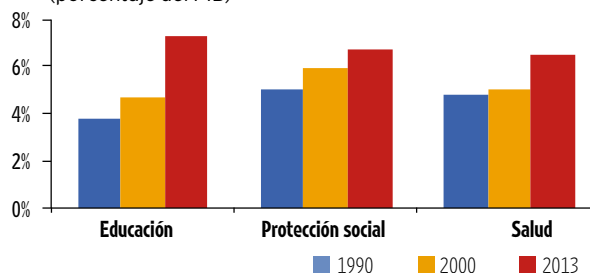
Gasto público | Expansión de la inversión social

Sector (como % del PIB)	1990	2000	2013
Vivienda	1,9%	1,5%	2,1%
Salud	4,9%	5,0%	6,5%
Servicios recreativos, culturales y religiosos	0,2%	0,1%	0,2%
Educación	3,8%	4,7%	7,3%
Protección social	5,1%	6,0%	6,8%

Fuente: STAP, Ministerio de Hacienda.

Gasto público por función social

(porcentaje del PIB)



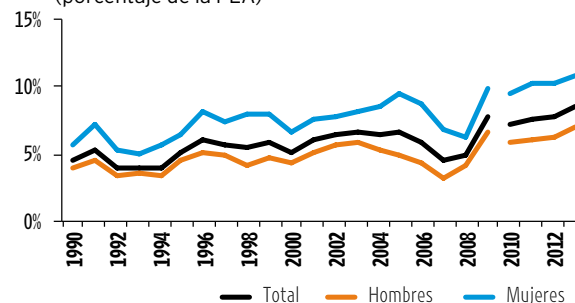
Pobreza, empleo y desigualdad | Desempleo con tendencia a la alza

Indicador (porcentaje)	1990	2000	2013
Incidencia de la pobreza entre los hogares			
Pobreza no extrema	18,0	15,5	14,3
Extrema pobreza	9,1	6,1	6,4
Tasa de desempleo	4,5	5,1	8,5
Coefficiente de Gini	0,374	0,412	0,524
Relación entre el ingreso promedio de los hogares del décimo decil y los del primero	17,4	19,6	24,6

Fuente: ENAHO.

Tasa de desempleo abierto

(porcentaje de la PEA)





Estadísticas sociales

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Demografía										
Población total	4.151.823	4.215.248	4.278.656	4.340.390	4.404.090	4.469.337	4.533.894	4.592.149	4.652.459	4.713.168
Hombres	2.101.920	2.133.445	2.165.366	2.195.780	2.227.563	2.260.174	2.292.322	2.321.360	2.351.032	2.380.850
Mujeres	2.049.903	2.081.803	2.113.290	2.144.610	2.176.527	2.209.163	2.241.572	2.270.789	2.301.427	2.332.318
Estructura de la población por grupos de edad (porcentaje)										
Menores de 5 años	9,0	8,7	8,4	8,2	8,2	8,1	8,1	7,9	7,9	7,8
De 5 a 12 años	15,7	15,4	15,1	14,7	14,2	13,8	13,5	13,2	12,9	12,6
De 13 a 17 años	10,3	10,1	10,0	9,8	9,6	9,5	9,3	9,0	8,8	8,7
De 18 a 24 años	13,5	13,6	13,7	13,8	13,9	13,8	13,6	13,3	13,1	13,0
De 25 a 59 años	43,3	43,8	44,3	44,8	45,2	45,7	46,2	46,9	47,3	47,7
De 60 años y más	8,1	8,3	8,5	8,7	8,9	9,1	9,4	9,7	10,0	10,3
Densidad de población (habitantes por km ²)	81,2	82,5	83,7	84,9	86,2	87,5	88,7	89,9	91,0	92,2
Razón de dependencia demográfica										
Dependencia de menores de 15 años	0,44	0,43	0,41	0,40	0,39	0,38	0,37	0,36	0,35	0,34
Dependencia de mayores de 64 años	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,10	0,10	0,10
Tasa bruta de natalidad (por 1.000 habitantes)	17,4	17,0	16,7	16,9	17,1	16,8	15,6	16,0	15,8	15,0
Tasa bruta de mortalidad (por 1.000 habitantes)	3,8	3,8	3,9	3,9	4,1	4,2	4,2	4,1	4,1	4,2
Tasa de mortalidad infantil (por 1.000 nacidos vivos)	9,2	9,8	9,7	10,0	9,0	8,8	9,5	9,1	8,5	8,7
Esperanza de vida al nacer (años)										
Hombres	78,5	79,1	79,0	79,1	79,1	79,2	79,0	78,8	79,0	79,2
Mujeres	76,2	76,8	76,5	76,5	76,5	76,6	76,5	76,4	76,5	76,7
Mujeres	80,9	81,5	81,7	81,9	81,9	81,9	81,7	81,3	81,4	81,6
Defunciones totales	15.949	16.139	16.766	17.071	18.021	18.560	19.077	18.801	19.200	19.647
Nacimientos totales	72.247	71.548	71.291	73.144	75.187	75.000	70.922	73.459	73.326	70.550

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nacimientos de madres adolescentes (porcentaje, madres menores de 20 años)	20,5	19,9	19,6	19,8	20,2	19,6	18,7	18,9	19,4	18,3
Hogares con jefatura femenina (porcentaje)	26,7	27,1	27,9	29,9	29,2	31,3	33,7	33,9	34,6	35,9
Tamaño promedio del hogar (personas por hogar)	3,8	3,8	3,7	3,7	3,6	3,6	3,5	3,5	3,4	3,4

Empleo

Fuerza de trabajo	1.757.703	1.891.087	1.929.825	2.007.127	2.051.500	2.115.524	2.051.696	2.154.545	2.181.745	2.210.569
Por zona										
<i>Urbana</i>	62,6	61,9	62,4	62,4	62,4	62,0	65,2	65,8	65,6	65,4
<i>Rural</i>	37,4	38,1	37,6	37,6	37,6	38,0	34,8	34,2	34,4	34,6
Por sexo										
<i>Hombres</i>	65,3	63,7	63,0	62,5	62,3	61,9	61,8	60,9	61,2	60,6
<i>Mujeres</i>	34,7	36,3	37,0	37,5	37,7	38,1	38,2	39,1	38,8	39,4
Tasa de desempleo abierto (porcentaje)	6,5	6,6	6,0	4,6	4,9	7,8	7,3	7,7	7,8	8,5
Por sexo										
<i>Hombres</i>	5,4	5,0	4,4	3,3	4,2	6,6	6,0	6,0	6,2	7,0
<i>Mujeres</i>	8,5	9,6	8,7	6,8	6,2	9,9	9,5	10,3	10,2	10,8
Por rango de edad										
<i>15-24</i>	14,3	15,0	13,9	10,7	11,0	17,9	16,7	16,6	18,4	19,7
<i>25-39</i>	4,6	4,9	4,0	3,3	4,2	7,0	5,9	7,4	6,9	7,8
<i>40 y más</i>	3,8	3,6	3,2	2,1	2,4	3,6	4,1	3,9	4,0	4,7
Tasa neta de participación (porcentaje)	59,0	61,4	60,9	61,6	61,0	60,6	59,1	60,7	60,1	59,8
<i>Hombres</i>	78,9	79,7	79,2	79,8	78,4	77,0	75,9	76,8	76,0	75,7
<i>Mujeres</i>	40,0	43,7	43,7	44,6	44,7	44,9	43,5	45,7	45,2	45,2
Tasa de ocupación (porcentaje)	55,2	57,3	57,3	58,8	58,0	55,8	54,8	56,0	55,4	54,7
<i>Hombres</i>	74,7	75,8	75,8	77,2	75,1	71,9	71,4	72,2	71,2	70,4
<i>Mujeres</i>	36,6	39,5	39,9	41,5	41,9	40,5	39,4	41,0	40,6	40,3
Población ocupada	1.644.574	1.765.755	1.815.656	1.915.784	1.950.284	1.950.014	1.902.164	1.989.530	2.012.255	2.022.471
Por zona (porcentaje)										
<i>Urbana</i>	62,4	61,8	62,3	62,3	62,5	62,1	65,3	65,7	65,5	65,6
<i>Rural</i>	37,6	38,2	37,7	37,7	37,5	37,9	34,7	34,3	34,5	34,4
Por sexo										
<i>Hombres</i>	66,1	64,9	64,0	63,4	62,8	62,8	62,7	62,1	62,2	61,6
<i>Mujeres</i>	33,9	35,1	36,0	36,6	37,2	37,2	37,3	37,9	37,8	38,4
Población ocupada por sector económico (porcentaje)										
<i>Sector primario (agricultura, ganadería y pesca)</i>	14,7	15,1	13,9	13,1	12,4	11,8	15,1	14,1	13,4	12,7
<i>Sector secundario (industria, construcción, agua y electricidad)</i>	22,1	21,7	21,8	22,3	21,7	20,0	19,6	19,8	19,5	19,0
<i>Sector terciario (servicios y comercio)</i>	63,1	63,3	64,3	64,6	66,0	68,2	65,3	66,0	67,0	68,3
Escolaridad promedio de la población ocupada por sexo (años)										
<i>Hombres</i>	8,1	8,2	8,3	8,4	8,5	8,6	8,5	8,7	8,8	8,9
<i>Mujeres</i>	9,6	9,6	9,7	9,7	9,9	10,2	9,9	10,0	10,2	10,2

2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013

Gasto social público

Gasto social público (porcentaje del PIB)

<i>Salud</i>	5,1	4,9	4,9	5,1	5,8	6,6	6,5	6,5	6,7	6,5
<i>Educación</i>	5,4	5,2	5,0	5,2	5,7	6,8	7,2	7,0	7,2	7,3
<i>Protección social</i>	5,3	5,3	5,2	5,3	5,5	6,4	6,5	6,6	6,6	6,8
<i>Vivienda</i>	1,8	1,6	1,7	1,7	2,0	2,2	2,1	2,1	2,0	2,1
<i>Servicios recreativos, culturales y religiosos</i>	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2

Salud

Tasa de mortalidad por los primeros cinco grandes

grupos de causas (por 10.000 habitantes)	37,5	37,3	38,1	38,0	40,5	41,2	41,8	40,7	41,3	41,8
<i>Enfermedades del aparato circulatorio</i>	10,8	10,8	11,0	11,2	11,0	11,8	11,9	11,9	12,1	12,0
<i>Tumores</i>	8,4	8,3	8,5	8,5	9,0	9,1	9,4	9,7	9,7	10,1
<i>Clasificación suplementaria de causas externas</i>	4,3	4,7	4,9	4,8	6,0	5,4	4,8	4,7	4,2	4,3
<i>Enfermedades del aparato respiratorio</i>	3,6	3,4	3,1	3,4	3,0	3,3	3,7	3,3	3,4	3,6
<i>Enfermedades del aparato digestivo</i>	2,6	2,5	2,7	2,8	3,0	2,9	3,0	3,0	2,8	3,0
<i>Otras causas</i>	7,8	7,6	8,0	7,3	9,0	8,7	9,1	8,2	9,0	8,8

Tasa de enfermedades de declaración obligatoria

(por 10.000 habitantes)										
<i>Dengue</i>	221,4	873,8	273,8	583,4	184,0	160,0	689,9	299,8	477,0	1.060,7
<i>Diarrea</i>	2.813,6	3.943,2	4.959,1	4.952,9	4.450,3	3.969,2	5.425,5	6.314,2	6.439,5	7.161,8
<i>Gonorrrea</i>	36,5	34,0	29,2	30,8	21,4	18,6	8,7		26,1	28,4
<i>Hepatitis</i>	22,1	24,7	22,4	23,3	22,2	18,8	10,7	12,6	28,4	25,9
<i>Intoxicaciones por alimentos</i>	13,2	10,3	8,6	8,0	7,0	2,1	8,1	8,4	2,5	8,2
<i>Sida</i>	4,6	5,8	4,2	4,1	4,2	3,0	1,6		1,5	1,2
<i>Sífilis</i>	27,8	29,2	25,8	26,1	33,6	17,5	9,0		25,2	11,2
<i>Tuberculosis</i>	17,3		11,5	11,8	11,1	8,8	11,6	11,3	8,9	

Tasa de enfermedades de transmisión sexual

(por 10.000 habitantes)										
<i>Gonorrrea</i>	3,7	3,5	3,0	3,2	2,2	1,9	0,9	1,9	2,6	2,8
<i>Sífilis</i>	2,8	3,0	2,7	2,7	3,4	1,8	0,9	4,7	2,5	1,1
<i>SIDA</i>	0,5	0,6	0,4	0,4	0,4	0,3	0,2	0,3	0,2	0,1

Cobertura de vacunación en niños (porcentaje)

<i>VOP3 - poliomielitis (menores de 1 año)</i>	90	91	89	89	88	80	91	82	90	94
<i>SRP - sarampión (1 año y tres meses)</i>	88	89	90	91	89	81	81	80	90	91

Cobertura de la población con servicio de agua de calidad potable (porcentaje)

	82,8	82,2	81,2	82,0	83,4	87,3	89,5	90,1	92,0	92,8

Tasa de muertes por accidentes de tránsito

(por 10.000 habitantes)	1,41	1,46	1,61	1,58	1,80	1,59	1,31	1,27	1,30	1,28

Seguridad social

Cobertura de la PEA al seguro de salud (porcentaje)

<i>Asalariada</i>	61,8	61,0	64,3	65,7	70,1	66,8	68,8	67,4	68,8	69,8
<i>No asalariada</i>	39,1	45,3	48,1	57,4	62,1	65,4	81,7	84,5	89,5	89,4

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Cobertura de la PEA por seguro de pensiones (porcentaje)										
<i>Asalariada</i>	56,8	56,2	59,3	60,9	64,9	61,2	63,0	61,7	62,8	63,5
<i>No asalariada</i>	21,7	26,4	30,0	37,8	42,8	46,9	67,5	69,0	72,7	72,2
Cobertura de seguro de riesgos del trabajo (porcentaje)	71,5	73,0	73,9	67,8	72,9	69,6	70,3	71,2	71,2	71,9
Relación pensionados con respecto a los cotizantes en régimen de pensiones (porcentaje)	15,7	15,0	14,3	13,4	12,8	13,5	13,3	13,5	13,8	14,2
Consultas en seguro de salud por habitante (promedio)										
<i>Externa y de urgencias (por habitante)</i>	3,7	3,8	3,8	3,8	3,8	3,9	4,1	4,0	4,1	4,1
<i>Especialidades médicas (por 100 habitantes)</i>	63,8	62,3	59,8	54,6	54,8	56,0	57,9	58,6	59,5	60,6
Medicamentos despachados (promedio)										
<i>Consulta externa, por consulta médica externa</i>	3,3	3,4	3,5	3,7	3,8	3,9	4,0	4,1	4,0	4,1
<i>Hospitalización, por egreso hospitalario</i>	14,6	13,5	12,1	11,9	11,0	10,4	11,1	12,3	12,2	12,4
Camas de hospital	1,4	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
Ocupación de camas	80,9	83,1	82,2	83,8	86,0	83,2	84,2	84,2	85,1	85,8
Estancia en hospitales (promedio de días)	5,9	6,0	6,8	6,3	6,2	6,1	6,5	6,2	6,3	6,2
Tasa de mortalidad hospitalaria (por 1.000 egresos)	19,8	19,4	20,0	19,9	20,6	21,3	22,2	21,9	21,2	22,1
Población cubierta por seguro de salud (porcentaje)	4.211.692	4.294.284	4.369.603	4.444.922	4.533.162	4.620.482	4.562.087	4.614.498	4.667.076	4.717.681
<i>Asalariado</i>	19,0	19,6	20,5	21,9	23,3	22,5	23,6	24,0	24,5	24,7
<i>Familiar asegurado directo</i>	42,1	42,0	41,3	39,3	39,4	39,4	40,4	42,4	41,7	41,6
<i>Cuenta propia</i>	12,2	12,4	12,5	12,4	11,2	10,3	8,1	6,3	6,4	5,6
<i>Convenio</i>	3,1	3,4	3,9	4,5	5,1	5,5	6,2	6,9	7,4	7,8
<i>Asegurado por el Estado y familiares</i>	1,7	1,7	1,8	1,8	1,8	1,8	1,7	1,5	1,5	1,4
<i>Pensionado IVM</i>	12,8	12,2	11,5	11,4	10,4	11,5	10,7	9,1	8,6	8,8
<i>Pensionado régimen especial</i>	3,2	3,2	3,2	3,3	3,4	3,5	3,7	3,9	4,1	4,3
<i>Pensionado régimen no contributivo</i>	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
<i>Familiar pensionado</i>	1,9	1,8	1,7	1,7	1,7	1,8	1,9	2,0	2,0	2,1
<i>No asegurado</i>	2,7	2,4	2,3	2,3	2,4	2,5	2,4	2,5	2,5	2,5
Pensionados en régimen de seguro de pensiones Por riesgo (porcentajes)	133.199	135.652	139.990	145.308	152.300	160.773	170.257	179.771	190.689	200.639
<i>Invalidez</i>	31,2	31,6	31,1	30,3	29,7	28,7	27,6	26,5	25,6	24,6
<i>Vejez</i>	32,2	33,0	33,5	34,6	35,8	37,1	38,5	39,7	41,1	42,8
<i>Muerte</i>	36,5	35,4	35,4	35,1	34,6	34,2	33,9	33,8	33,4	32,5
Por sexo										
<i>Hombres</i>	54,1	54,2	54,0	54,0	53,9	54,1	54,1	54,0	54,0	54,1
<i>Mujeres</i>	45,9	45,8	46,0	46,0	46,1	45,9	45,9	46,0	46,0	45,9
Pensionados en régimen no contributivo	97.581	93.202	90.370	87.515	78.959	83.764	88.164	91.237	94.115	97.266
Monto de pensión promedio en CCSS (colones)										
<i>Por vejez</i>	95.796	110.165	129.084	153.283	179.919	209.857	226.229	246.120	268.551	288.244
<i>Por invalidez</i>	68.177	77.130	87.923	102.930	122.645	143.313	150.072	160.036	169.163	177.115
<i>Por muerte</i>	39.113	45.419	51.462	61.424	73.361	86.784	91.598	97.986	104.377	110.172
<i>Régimen no contributivo</i>	14.432	15.811	17.639	33.018	60.169	69.254	73.219	74.382	74.434	76.955

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2014
Educación										
Asistencia a la educación regular por grupos de edad (porcentaje)										
<i>De 5 a 6 años</i>	70,9	77,2	82,9	81,3	84,8	83,3	84,1	84,8	86,0	86,3
<i>De 7 a 12 años</i>	98,5	99,0	98,9	98,9	99,1	99,1	99,4	99,5	99,3	99,5
<i>De 13 a 17 años</i>	76,6	77,7	76,4	79,0	80,9	81,8	82,3	82,8	83,9	85,9
<i>De 18 a 22 años</i>	33,3	34,0	34,6	33,6	35,8	37,7	36,7	38,5	39,0	42,2
Tasa neta de escolaridad en educación regular (porcentaje)										
<i>Interactivo II</i>	36,9	43,0	46,2	46,9	53,3	52,7	54,0	56,2	55,8	57,4
<i>Transición</i>	92,6	92,4	94,3	94,7	95,0	88,8	88,6	87,8	86,7	85,0
<i>I ciclo</i>	97,0	98,3	99,4	97,8	97,0	98,1	97,0	97,5	95,3	94,7
<i>II ciclo</i>	81,9	82,0	81,9	82,2	83,5	85,6	85,8	85,2	85,7	85,1
<i>III ciclo</i>	63,5	65,9	67,1	66,1	66,5	67,5	69,6	71,4	71,0	71,1
<i>Educación diversificada</i>	32,7	33,9	36,3	36,8	37,3	38,3	38,8	38,4	38,3	39,7
Rendimiento en educación regular (porcentaje)										
<i>Aprobados I y II ciclos</i>	90,5	88,8	88,7	89,3	93,0	91,6	91,5	92,0	92,1	
<i>Aprobados III ciclo y educación diversificada en horario diurno</i>	80,0	79,0	78,4	79,4	82,0	78,6	78,0	80,1	80,4	
<i>Reprobados I y II ciclos</i>	9,5	11,2	11,3	10,7	7,0	8,4	8,5	8,0	7,9	
<i>Reprobados III ciclo y educación diversificada en horario diurno</i>	20,0	21,0	21,6	20,6	18,0	21,4	22,0	19,9	19,6	
Repitencia escolar (porcentaje)										
<i>I ciclo</i>	9,6	9,5	9,6	10,1	9,7	7,1	8,1	7,7	7,3	6,8
<i>II ciclo</i>	5,0	5,2	5,5	5,5	4,9	3,6	3,9	3,8	3,9	3,4
<i>III ciclo diurno</i>	11,7	12,9	12,9	13,9	13,2	11,2	13,3	14,4	13,5	11,3
<i>Educación diversificada diurna</i>	6,5	7,6	8,1	8,2	7,9	7,2	8,0	9,4	8,3	6,5
Deserción intra-anual (porcentaje)										
<i>I ciclo</i>	3,6	3,6	3,9	2,6	3,2	3,3	3,1	2,8	2,8	1,9
<i>II ciclo</i>	3,1	3,2	3,6	2,4	2,6	2,6	2,6	2,3	2,3	1,5
<i>III ciclo diurno</i>	11,7	12,7	13,2	12,7	12,1	11,2	10,0	11,1	10,2	9,3
<i>III ciclo nocturno</i>	27,6	26,5	28,9	32,1	28,2	26,0	28,1	27,4	30,0	27,9
<i>Educación diversificada diurna</i>	6,6	6,9	8,0	7,1	7,2	5,8	5,3	5,5	5,1	4,9
<i>Educación diversificada nocturna</i>	15,9	18,9	18,6	19,4	18,7	16,0	17,7	21,3	22,2	20,6
Desgranamiento por nivel en horario diurno										
Primaria	23,7	22,6	23,7	23,3	21,4	18,3	18,1	18,5	17,8	17,7
<i>III ciclo</i>	53,9	51,0	51,0	50,7	49,0	45,8	46,5	46,0	43,9	42,5
<i>Undécimo año</i>	69,9	69,3	69,0	66,5	66,1	63,7	62,1	61,2	61,2	60,0
Población mayor de 18 años con educación secundaria completa (porcentaje)										
Por sexo										
<i>Hombres</i>	32,4	32,7	32,7	33,8	34,7	35,4	36,3	37,0	37,9	39,5
<i>Mujeres</i>	33,3	34,3	35,4	35,6	37,3	37,5	38,1	39,4	40,2	41,2

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Acciones formativas en el INA										
Por sector económico (porcentaje)										
<i>Agropecuario</i>	12,7	12,6	9,5	10,1	8,7	7,6	9,8	9,1	8,6	8,6
<i>Industrial</i>	38,7	35,1	34,9	35,4	27,8	24,0	32,1	37,3	36,2	35,5
<i>Comercio y servicios</i>	48,6	52,3	55,6	54,5	63,6	68,4	58,1	53,6	55,3	55,9
Participantes en acciones formativas en el INA	179.573	196.291	182.503	189.222	264.372	362.949	275.023	276.900	283.537	282.860
Por sexo (porcentajes)										
<i>Hombres</i>	47,1	45,5	47,0	46,4	44,1	44,0	46,4	45,7	43,3	42,9
<i>Mujeres</i>	52,9	54,5	53,0	53,6	55,9	56,0	53,6	54,3	56,7	57,1
Por sector económico										
<i>Agropecuario</i>	11,2	10,4	10,6	10,6	7,8	6,8	8,6	7,9	7,2	7,2
<i>Industrial</i>	39,5	36,0	32,6	33,0	25,9	22,3	30,5	38,4	37,5	35,4
<i>Comercio y servicios</i>	49,3	53,6	56,9	56,4	66,4	70,9	60,9	53,7	55,3	57,2
Relación de títulos otorgados por las universidades privadas con respecto a las universidades estatales	1,6	1,4	1,7	1,9	2,1	2,1	2,2	2,3	2,3	2,2
Personas jóvenes (15 a 24 años) según condición de estudio y trabajo (porcentaje)										
<i>No trabaja ni estudia</i>	22,3	20,5	20,5	19,1	19,5	21,7	21,0	19,0	19,7	20,2
<i>Solo trabaja</i>	29,7	30,8	31,6	33,1	31,4	26,6	25,4	25,3	24,4	22,3
<i>Solo estudia</i>	37,1	37,4	36,5	35,0	37,1	39,6	42,3	43,3	44,0	45,9
<i>Trabaja y estudia</i>	10,9	11,4	11,3	12,8	12,0	12,0	11,4	12,4	11,9	11,6

Vivienda

Indice de precios de insumos para la construcción de viviendas (1976=100, a diciembre de cada año)	11.786,0	13.133,7	15.544,7	18.514,3	22.046,3	21.679,3	22.245,4	22.753,2		
Indice de precios de vivienda de interés social (febrero 2012 =100), a diciembre de cada año)									100,0	98,3
PIB real del sector construcción (millones de colones de 1991)	63.483	63.332	74.849	90.758	103.990	100.883	96.778	93.094	98.365	100.690
Número de permisos de construcción registrados para edificios y viviendas	31.949	33.061	34.150	39.471	38.011	26.040	27.689	30.196	29.381	29.543
Bonos de vivienda familiar pagados	11.568	9.917	8.756	11.442	12.714	9.642	10.722	10.461	9.463	10.061
Area de construcción (m²)	2.488.940	2.800.418	3.667.241	3.820.236	3.823.716	2.267.960	2.289.465	2.909.211	2.743.178	2.688.687
Por tipo de obra (porcentaje)										
<i>Vivienda</i>	73,0	72,6	63,5	68,8	66,8	61,6	66,3	62,7	66,6	68,7
<i>Comercio y oficinas</i>	17,4	18,1	18,1	20,3	20,4	26,2	20,3	25,6	23,6	22,6
<i>Industrias</i>	3,6	3,7	5,7	6,9	8,6	8,9	9,4	4,5	5,9	5,1
<i>Otros</i>	6,0	5,6	12,7	4,0	4,2	3,4	4,0	7,2	3,9	3,5
Por tipo de vivienda										
<i>Casas</i>	88,6	80,8	76,9	80,3	79,0	82,5	84,5	80,9	75,9	77,4
<i>Apartamentos</i>	11,4	19,2	23,1	19,7	21,0	17,5	15,5	19,1	24,1	22,6
Tipo de tenencia de vivienda	1.082.662	1.114.210	1.155.926	1.182.108	1.223.129	1.256.701	1.266.418	1.297.522	1.326.805	1.348.036
Zona urbana (porcentaje)	655.431	666.126	695.609	710.272	731.175	749.198	793.905	814.774	829.020	846.713
<i>Propia</i>	73,4	72,8	73,6	72,3	71,6	71,5	69,7	69,7	69,3	70,3

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Alquilada</i>	19,1	20,7	19,6	21,3	21,7	21,9	24,1	24,0	24,2	23,5
<i>En precario</i>	2,1	1,8	1,7	1,3	1,5	1,0	0,9	1,0	0,5	0,5
<i>Otras</i>	5,4	4,6	5,0	5,0	5,2	5,6	5,3	5,4	6,0	5,6
Zona rural (porcentaje)	427.231	448.084	460.317	471.836	491.954	507.503	472.513	482.748	497.785	501.323
<i>Propia</i>	75,6	74,9	75,0	73,2	75,1	74,4	74,0	73,6	74,0	73,9
<i>Alquilada</i>	9,4	11,2	11,6	12,5	12,3	12,8	10,8	10,5	10,9	11,2
<i>En precario</i>	1,7	1,2	1,9	1,7	1,1	0,9	0,6	0,5	0,5	0,4
<i>Otras</i>	13,3	12,7	11,5	12,7	11,4	11,9	14,6	15,4	14,6	14,5
Viviendas con hacinamiento por dormitorio (porcentaje)										
<i>Zona urbana</i>	3,6	3,1	3,4	2,8	3,0	2,5	2,3	2,9	2,1	2,1
<i>Zona rural</i>	6,9	5,8	6,0	5,9	5,5	5,2	5,0	3,9	3,6	3,7
Tenencia de servicios básicos en la vivienda (porcentaje)										
<i>Zona urbana</i>	98,4	99,0	99,0	99,4	98,9	99,2	99,1	99,4	99,5	99,3
<i>Zona rural</i>	96,8	97,4	97,2	97,9	97,5	98,6	97,0	97,3	97,7	97,9

Pobreza

Hogares por niveles de pobreza (porcentaje)										
<i>No pobres</i>	78,3	78,8	79,8	83,3	82,3	81,5	78,7	78,4	79,4	79,3
<i>Pobreza no extrema</i>	16,1	15,7	14,9	13,4	14,2	14,3	15,3	15,2	14,3	14,3
<i>Extrema pobreza</i>	5,6	5,6	5,3	3,3	3,5	4,2	6,0	6,4	6,3	6,4
Población total por niveles de pobreza (porcentaje)										
<i>No pobres</i>	66,6	70,0	70,0	75,2	70,2	73,3	75,8	75,2	76,4	76,7
<i>Pobreza no extrema</i>	15,1	16,3	15,2	14,3	14,5	15,4	17,4	17,5	16,3	16,1
<i>Extrema pobreza</i>	5,8	5,6	5,4	3,4	3,8	4,8	6,8	7,3	7,2	7,2
<i>Sin ingresos o ignorados</i>	12,5	8,9	9,4	7,1	11,5	6,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Hogares pobres con jefatura femenina (porcentaje)	33,6	33,5	36,1	36,4	35,0	37,5	36,0	37,0	38,9	40,1
Límites de pobreza por zona (colones corrientes, valor por persona)										
Zona urbana										
<i>Pobreza no extrema</i>	35.866	43.340	47.086	54.160	67.046	73.482	88.225	92.122	96.695	100.943
<i>Extrema pobreza</i>	16.452	19.881	21.599	24.844	30.755	33.708	40.391	41.842	44.372	45.368
Zona rural										
<i>Pobreza no extrema</i>	28.543	34.665	37.907	43.261	52.434	57.762	67.750	70.970	74.601	77.401
<i>Extrema pobreza</i>	14.489	17.596	19.242	21.960	26.616	29.321	33.455	34.921	37.087	37.556
Intensidad de la pobreza (brecha) entre los hogares										
Total país (porcentajes)	7,7	7,7	7,1	5,4	5,6	6,3	8,0	8,3	8,1	8,3
<i>Zona urbana</i>	6,4	6,8	6,2	5,0	5,0	5,9	6,4	6,9	6,6	6,6
<i>Zona rural</i>	9,6	9,2	8,5	6,1	6,3	6,8	10,7	10,6	10,6	11,1
Severidad de la pobreza entre los hogares (porcentajes)										
Total país	4,0	4,0	3,7	2,6	2,6	3,2	4,5	4,7	4,7	4,8
<i>Zona urbana</i>	3,2	3,5	3,2	2,3	2,3	2,9	3,4	3,8	3,7	3,7
<i>Zona rural</i>	5,1	4,8	4,5	2,9	3,1	3,6	6,3	6,3	6,3	6,8

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Incidencia de la pobreza entre los hogares (porcentajes)										
Total país										
<i>Pobreza no extrema</i>	16,1	15,6	14,9	13,4	14,2	14,3	15,3	15,2	14,3	14,3
<i>Extrema pobreza</i>	5,6	5,6	5,3	3,3	3,5	4,2	6,0	6,4	6,3	6,4
Zona urbana										
<i>Pobreza no extrema</i>	14,8	14,2	14,0	13,0	14,3	14,6	14,1	14,2	12,8	12,6
<i>Extrema pobreza</i>	4,0	4,5	4,3	2,6	2,6	3,4	4,2	4,9	4,8	4,8
Zona rural										
<i>Pobreza no extrema</i>	18,0	17,8	16,2	14,0	14,1	13,9	17,3	16,9	17,0	17,2
<i>Extrema pobreza</i>	8,0	7,1	6,8	4,2	4,6	5,3	9,0	9,1	8,9	9,3
Región Central										
<i>Pobreza no extrema</i>	13,5	13,4	12,3	11,1	11,7	12,2	13,0	13,5	12,0	12,0
<i>Extrema pobreza</i>	3,6	3,9	3,9	2,6	2,3	3,1	4,1	4,2	4,3	4,0
Región Chorotega										
<i>Pobreza no extrema</i>	23,1	19,2	22,3	18,7	19,4	16,4	21,4	20,1	21,8	21,6
<i>Extrema pobreza</i>	10,0	10,1	12,1	6,3	6,5	7,7	11,2	11,5	12,6	12,6
Región Pacífico Central										
<i>Pobreza no extrema</i>	17,7	18,8	20,8	16,7	20,0	20,6	17,9	13,7	17,1	20,0
<i>Extrema pobreza</i>	7,9	8,4	5,5	4,0	5,8	5,6	8,0	9,8	9,5	10,6
Región Brunca										
<i>Pobreza no extrema</i>	26,9	21,2	23,2	19,3	17,9	22,3	22,3	19,0	21,8	21,2
<i>Extrema pobreza</i>	13,6	10,8	9,5	4,7	6,7	8,5	12,6	13,7	12,9	14,1
Región Huetar Atlántica										
<i>Pobreza no extrema</i>	17,9	20,3	15,7	15,5	19,9	17,0	19,8	19,4	17,4	17,1
<i>Extrema pobreza</i>	5,6	6,7	6,0	4,7	4,8	4,7	8,3	9,9	8,8	10,0
Región Huetar Norte										
<i>Pobreza no extrema</i>	17,5	17,7	17,5	17,3	13,4	13,0	16,9	18,2	16,5	15,2
<i>Extrema pobreza</i>	9,9	6,9	5,2	2,1	3,0	4,2	8,4	9,6	8,1	9,5

Ingreso

Índice de Theil	0,364	0,361	0,404	0,451	0,432	0,410	0,420	0,456	0,446	0,476
Coefficiente de Gini	0,496	0,485	0,500	0,502	0,498	0,516	0,508	0,515	0,518	0,524
Relación entre el ingreso promedio de los hogares del décimo decil y los del primero										
	20,7	18,3	19,9	17,3	16,0	19,0	20,0	21,6	22,7	24,6
Relación entre el ingreso promedio de los hogares del quinto quintil y los del primero										
	10,2	9,4	10,0	9,6	9,0	10,1	10,4	11,1	11,6	12,5
Distribución porcentual del ingreso total de los hogares por decil (porcentaje)										
<i>Decil 1</i>	1,2	1,2	1,1	1,2	1,3	1,2	1,1	1,0	1,0	0,9
<i>Decil 2</i>	2,7	2,5	2,6	2,6	2,6	2,4	2,4	2,3	2,2	2,1
<i>Decil 3</i>	3,4	3,8	3,7	3,6	3,7	3,4	3,5	3,4	3,4	3,3
<i>Decil 4</i>	4,7	5,0	4,7	4,6	4,6	4,4	4,5	4,4	4,4	4,3
<i>Decil 5</i>	6,1	5,9	5,9	5,8	5,9	5,6	5,6	5,6	5,6	5,5
<i>Decil 6</i>	7,3	7,7	7,4	7,2	7,2	7,0	7,1	7,1	7,1	7,0
<i>Decil 7</i>	9,4	9,7	9,3	9,1	9,1	9,0	9,1	9,1	9,1	9,0
<i>Decil 8</i>	12,3	12,5	12,1	11,8	12,3	12,0	12,1	12,3	12,1	12,0
<i>Decil 9</i>	17,2	17,4	16,9	16,7	16,3	17,2	17,2	17,7	17,4	17,6
<i>Decil 10</i>	35,7	34,4	36,2	37,4	37,1	37,6	37,4	37,1	37,8	38,3

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Relación del ingreso promedio mensual de las mujeres con respecto a los hombres	82,8	76,8	76,8	73,4	74,3	80,1	84,8	86,2	87,0	84,0
Por rama de actividad (porcentaje)										
<i>Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca</i>	81,1	78,9	88,4	82,3	74,8	83,8	77,7	75,7	77,5	85,7
<i>Industria manufacturera</i>	66,2	59,8	63,9	56,4	60,2	61,0	77,0	63,8	58,3	67,6
<i>Electricidad, gas y agua</i>	132,2	78,1	157,2	147,2	118,8	146,2	88,7	117,4	83,6	85,8
<i>Construcción</i>	103,4	92,4	120,0	78,5	136,3	143,2	133,4	120,1	129,8	123,4
<i>Comercio y reparación</i>	68,5	64,2	65,7	57,6	58,0	66,1	61,6	58,4	58,7	59,8
<i>Actividades de alojamiento y de servicio de comidas</i>	64,8	61,9	63,4	71,4	71,8	71,7	62,6	64,9	68,1	48,8
<i>Transporte y comunicaciones</i>	111,5	114,4	99,2	90,6	78,9	91,0	93,8	93,1		
<i>Transporte y almacenamiento</i>								109,8	119,6	
<i>Información y comunicaciones</i>								63,2	50,0	
<i>Intermediación financiera/seguros</i>	66,5	62,3	72,2	85,8	73,9	78,9	67,3	104,8	79,1	87,3
<i>Actividades inmobiliarias</i>	90,7	88,0	74,2	73,7	74,9	78,0	86,7	95,7	221,4	71,0
<i>Administración pública</i>	96,8	106,6	92,8	96,6	104,0	105,7	105,3	102,5	101,8	109,0
<i>Actividades profesionales, científicas y técnicas</i>									81,2	74,5
<i>Actividades de servicios administrativos y de apoyo</i>									92,0	90,3
<i>Enseñanza</i>	90,0	93,9	90,7	81,6	80,7	81,6	90,1	99,6	99,9	97,7
<i>Salud y atención social</i>	82,1	70,4	69,6	75,3	76,4	63,2	81,2	67,2	70,6	59,2
<i>Servicios comunitarios y personales</i>	62,3	68,5	77,3	73,1	50,8	58,5	74,8	67,5		
<i>Hogares con servicio doméstico</i>	71,0	57,6	61,6	67,0	58,3	68,5	99,5	92,1	76,7	77,0
Índice de salario mínimo real (1984=100, a diciembre de cada año)	110,0	110,6	113,8	113,4	112,7	118,2	122,1	123,3	125,3	128,3
Ingreso promedio mensual del hogar por deciles (colones)	272.304	318.309	365.152	451.691	513.911	591.873	809.842	865.325	924.461	985.705
<i>Decil 1</i>	31.289	36.977	40.925	55.451	66.206	71.209	90.291	87.922	90.081	91.622
<i>Decil 2</i>	71.144	83.324	92.873	115.313	134.744	143.484	192.820	195.381	206.528	209.210
<i>Decil 3</i>	101.279	118.665	134.747	162.747	187.946	204.565	281.936	293.129	311.551	322.320
<i>Decil 4</i>	128.988	154.536	172.472	210.121	236.920	263.066	361.355	378.472	405.329	423.394
<i>Decil 5</i>	162.544	196.211	217.117	263.380	298.956	330.622	454.476	484.329	514.966	545.301
<i>Decil 6</i>	202.004	244.143	272.320	325.463	370.711	417.517	576.102	617.176	653.970	688.875
<i>Decil 7</i>	255.601	307.157	340.553	412.748	467.812	535.175	740.135	791.803	838.423	884.572
<i>Decil 8</i>	336.340	397.796	441.234	532.817	612.642	709.801	976.971	1.062.631	1.118.078	1.184.392
<i>Decil 9</i>	468.591	553.527	616.694	751.446	863.778	1.020.047	1.395.114	1.536.388	1.606.176	1.731.815
<i>Decil 10</i>	972.008	1.095.203	1.326.937	1.691.722	1.907.566	2.225.055	3.032.491	3.207.789	3.504.045	3.778.748
Salario mínimo <i>minimorum</i> (colones corrientes, a julio de cada año)	95.004	108.888	122.694	135.356	156.625	170.950	187.043	198.681	211.129	224.087



Notas técnicas

Estadísticas sociales

ORDENADAS ALFABÉTICAMENTE | DISPONIBLES EN WWW.ESTADONACION.OR.CR

Acciones formativas en el INA

El término acción formativa se emplea como sinónimo de módulo y es la estrategia empleada para responder a las necesidades de formación o capacitación de los diferentes grupos de población y empresas. Sector económico: no incluye talleres públicos.

A partir del 2008 se amplía los programas y módulos en servicios, tales como Inglés, Informática, Turismo, Construcción y Mecánica de precisión.

Fuente: INA. Dirección de Planificación y Evaluación. Departamento de Planes y Estadísticas

Área de construcción

Área en metros cuadrados de construcción de viviendas, comercio y oficinas, industrias y otros. Esta información se extrae de los permisos de construcción extendidos por las municipalidades del país.

A partir del año 2007 se realizan cambios en el registro de la información. Para efectos de mantener una clasificación similar a la anterior se registra la siguiente información en comercio y oficinas: locales comerciales, edificios administrativos, oficinas, hoteles, albergues, moteles, galerones, cobertizos y alares; en industrias: fábricas, industria, ingenios, bodegas, talleres y departamentos de materiales; en otros: muros, tapias, vallas, salas de reuniones públicas, centros educativos, canchas, césped, parqueos y otros. En vivienda se registran: casas, viviendas, apartamentos y condominios.

Fuente: INEC. Estadísticas de la construcción

Asistencia a la educación regular por grupos de edad

Porcentaje de la población de 5 a 24 años que se encuentra dentro del sistema regular de enseñanza, independientemente del nivel o año que cursa.

A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión.

Fuente: INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Bonos de vivienda familiar pagados

Cantidad de bonos de vivienda pagados por el Sistema Financiero Nacional de la Vivienda.

Fuente: Banhvi. Departamento de Comunicaciones

Cobertura de la PEA por seguro de pensiones

Población económicamente activa que está cubierta por el seguro de pensiones.

Desde 1998 las cifras muestran un crecimiento, debido a que a partir de ese año se hizo obligatoria, para la categoría de cuenta propia, la cotización en el régimen de pensiones. La CCSS realiza sus estimaciones con datos de las Encuestas de Hogares, del INEC.

Fuente: CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística

Cobertura de la seguridad social de la PEA

Población económicamente activa que está cubierta por el seguro de salud. La CCSS realiza sus estimaciones con datos de las Encuestas de Hogares, del INEC.

Fuente: CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística

Cobertura de la población con servicio de agua de calidad potable

Porcentaje de la población que cuenta con el servicio de agua potable. Se entiende por agua de calidad potable toda el agua que es empleada para el consumo humano, que no causa daño a la salud y cumple con las disposiciones de los valores recomendables o máximos admisibles en términos estéticos, organolépticos, físicos, químicos, biológicos y microbiológicos, emitidos mediante el Reglamento para la Calidad del Agua Potable.

La población se calcula multiplicando las conexiones por un factor que consiste en un promedio de personas por vivienda. A partir del 2011 se utilizan las nuevas proyecciones de población de marzo del 2013 y se estima un nuevo factor de vivienda con datos del Censo 2011, por lo que los datos no son comparables con la serie de años anteriores.

Fuente: ICAA. Laboratorio Nacional de Aguas

Cobertura de seguro de riesgos del trabajo

Población asalariada ocupada que está cubierta por el seguro de riesgos del trabajo. Relaciona la población asegurada con la población asalariada ocupada.

Fuente: INS. Subdirección Actuarial.

Cobertura de vacunación en niños

Porcentaje de cobertura de vacunación en niños y niñas menores de un año, tercera dosis en el caso de la poliomielitis, y niños y niñas de un año en sarampión, rubéola y paperas.

Fuente: Ministerio de Salud. Unidad de Vigilancia de la Salud

Coefficiente de Gini

Medida numérica agregada de la desigualdad de los ingresos, que varía de 0 (igualdad perfecta) a 1 (desigualdad perfecta). Cuanto más elevado es el coeficiente, mayor es la desigualdad en la distribución de los ingresos; contrariamente, mientras más bajo sea el valor, más equitativa es la distribución.

Se ordena y se acumula a las personas según su ingreso per cápita. Las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario. A partir de 2010 se usa el ingreso neto per cápita del hogar, con ajustes para mantener la consistencia con la pobreza.

Fuente: estimación propia a partir de la Encuesta de Hogares, INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Consultas en seguro de salud por habitante

Promedio de atenciones regulares de salud por habitante, proporcionadas por un profesional calificado a una persona no hospitalizada.

Una misma persona puede tener varias consultas en un año por la misma causa o por causas diferentes, o consultar por varias causas en la misma consulta.

Fuente: CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística

Defunciones totales

Defunción es la desaparición permanente de todo tipo de signo de vida, cualquiera que sea el tiempo transcurrido desde el nacimiento (cesación postnatal de las funciones vitales sin posibilidad de resucitar). Por tanto, esta definición excluye las defunciones fetales.

Fuente: INEC. Sección Estadísticas Vitales

Densidad de población

Habitantes por kilómetro cuadrado. Número total de habitantes dividido por la superficie. Para el cálculo se utilizaron 51.100 km² de territorio nacional. La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de marzo del 2013.

Fuente: INEC - CCP

Deserción intra-anual

Porcentaje de alumnos excluidos del sistema educativo en los niveles de educación tradicional. Se obtiene dividiendo los desertores del año t entre la matrícula del curso lectivo t.

Fuente: MEP

Desgranamiento por nivel en horario diurno

Porcentaje de la población de una cohorte que no termina con éxito el nivel de educación regular. Supone el seguimiento de la disminución de una cohorte que se matricula en el primer año del primer ciclo, hasta la culminación de un nivel determinado que puede ser primaria, tercer ciclo o educación diversificada.

Para el cálculo de primaria se toma la matrícula del año "n" del nivel de sexto grado y se divide por la matrícula del año "n-5" y se multiplica por 100. Si (n=2008) entonces (n-5=2003). No considera deserción y repitencia. Los cálculos son realizados con datos de horario diurno.

Fuente: MEP. Expansión del Sistema Educativo

Distribución porcentual del ingreso total de los hogares por decil

Porcentaje del ingreso promedio mensual de los hogares por deciles. Cada porcentaje reúne solamente lo percibido por el conjunto de hogares que conforman el decil de interés.

A partir del 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario. La Enaho también introdujo cambios en la medición de los ingresos: se ampliaron las preguntas, se limitó el período de referencia al mes anterior, y se imputan ingresos ignorados. El decil fue calculado con el ingreso per cápita neto del hogar. Por ramas de actividad, del 2001 al 2011 se utiliza la clasificación de actividades económicas CIU-3. A partir del 2012 se utiliza la clasificación CIU-4.

Fuente: Elaboración propia con datos de ingreso promedio mensual de los hogares. INEC. Hasta 2009: Encuesta de hogares de propósitos múltiples. A partir del 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Escolaridad promedio de la población ocupada por sexo

Promedio de años de escolaridad de las personas en la fuerza de trabajo (de 15 años o más) que laboraron por lo menos una hora en la semana de referencia o que, sin haberlo hecho, tenían un empleo del cual estuvieron ausentes por razones circunstanciales. A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario.

Fuente: INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Esperanza de vida al nacer

Años que en promedio puede esperar vivir un recién nacido si las condiciones de mortalidad imperantes en el momento de su nacimiento se mantienen constantes a lo largo de toda su vida. La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de marzo del 2013.

Fuente: INEC. Estadísticas demográficas.

Estancia promedio en hospitales

Tiempo promedio de estadía de las personas internadas en un hospital (en días). Se obtiene sumando las estancias de los egresados de un período y dividiendo entre el número de egresos o episodios de hospitalización del mismo período. En los análisis específicos por causas se excluye del cálculo la cirugía mayor ambulatoria, cuya estancia promedio es siempre de un día.

Fuente: CCSS. Área de Estadísticas en Salud

Estructura de la población por grupos de edad

Total de personas que habitualmente residen en un país o territorio, clasificados por grupos de edad: menores de 5 años, de 5 a 12 años, de 13 a 17 años, de 18 a 24 años, de 25 a 59 años, de 60 años y más. La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de marzo del 2013.

Fuente: INEC y CCP-UCR.

Gasto social público

Porcentaje que representa el monto del gasto social público en relación con el producto interno bruto (PIB)

Fuente: Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria.

Hogares con jefatura femenina

Porcentaje de hogares con jefatura femenina, del total de hogares.

A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión y ajustes metodológicos en la medición de la pobreza.

Fuente: INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Hogares pobres con jefatura femenina

Porcentaje de hogares pobres con jefatura femenina, del total de hogares pobres.

A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión y ajustes metodológicos en la medición de la pobreza.

Fuente: INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Hogares por niveles de pobreza

Total de hogares clasificados en los diferentes niveles de pobreza: no pobres, no satisface necesidades básicas y pobreza extrema.

A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario y ajustes metodológicos en la medición de la pobreza.

Fuente: INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Incidencia de la pobreza entre los hogares

Porcentaje de hogares que se encuentran en situación de pobreza por no contar con ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas.

A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión y ajustes metodológicos en la medición de la pobreza.

Fuente: INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Índice de insumos para la construcción de viviendas

Cambio porcentual promedio que han tenido los precios de los insumos para la construcción de viviendas. El último dato disponible con el año base 1976 es Diciembre del 2011.

Fuente: INEC. Unidad de Índice de Precios

Índice de precios de vivienda de interés social

Mide la variación en los precios de los insumos directos (materiales) utilizados en la construcción de viviendas de interés social. Excluye el costo de la mano de obra. Por tratarse de proyectos de construcción de viviendas de interés social, la canasta no incluye algunos acabados como el cielo raso y las rejas, ya que los presupuestos de este tipo de obras sólo incluyen la estructura básica. El mes seleccionado como base para el nuevo índice es Febrero del 2012.

Fuente: INEC. Unidad de Índice de Precios

Índice de salario mínimo real

Mide la variación real de los salarios mínimos. Deflata el índice de salario mínimo nominal con el índice de precios al consumidor.

Fuente: BCCR. División Económica

Índice de Theil

Índice del comportamiento de la desigualdad salarial. Tiene como límite inferior 0, lo cual indica que el salario total está perfectamente distribuido entre los asalariados, y como límite superior LN(n), lo que indica una distribución desigual del salario.

A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión.

Fuente: estimación propia a partir de la Encuesta de Hogares, INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Ingreso promedio mensual del hogar por deciles

Ingreso promedio mensual de los hogares clasificados en cada decil. El ingreso promedio del hogar contempla la suma de todos los ingresos de las personas del hogar, siempre que su relación de parentesco con el jefe o jefa del mismo no sea servidor doméstico ni pensionista.

A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión. La Enaho también introdujo cambios en la medición de los ingresos: se ampliaron las preguntas, se limitó el período de referencia al mes anterior y se imputan ingresos ignorados. A partir de 2010 se consigna el dato del ingreso neto de los hogares.

Fuente: INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Intensidad de la pobreza (brecha) entre los hogares

Se conoce también como brecha de pobreza y determina si el ingreso de los hogares pobres se ha alejado o no de la línea de pobreza, o sea, si son hogares más pobres o no. El indicador tiene como límite inferior 0, lo cual significa que el ingreso de los hogares no se ha alejado de la línea de pobreza, y como límite superior 1, lo que indica que los ingresos de los hogares se han alejado de la línea de pobreza y, por ende, ha empeorado su situación.

A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario y ajustes metodológicos en la medición de la pobreza.

Fuente: INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Límites de pobreza por zona

Cantidad en colones corrientes que se utiliza cada año, como criterio para clasificar a una persona dentro de los niveles de pobreza (pobreza extrema, pobreza total, no pobre).

A partir de 2010 el INEC realizó ajustes metodológicos en la medición de la pobreza. Entre otros aspectos, se actualizaron los parámetros y se modificó la composición de la canasta básica alimentaria (CBA), que es la que permite definir la línea de pobreza extrema. También varió la forma en que se actualiza el componente de "no alimentos" de la línea de pobreza.

Fuente: INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Medicamentos despachados

Promedio de medicamentos, por consulta externa o egreso hospitalario, ordenados por un profesional calificado para un paciente. La consulta médica externa no incluye las consultas de urgencias.

Fuente: CCSS. Área de Estadísticas en Salud

Monto de pensión promedio en CCSS

Monto promedio en colones que recibe cada mes un pensionado de la CCSS. Montos mensuales pagados, divididos por el número de casos. Cifras a junio de cada año.

Fuente: CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística

Nacimientos de madres adolescentes

Nacimientos registrados en los que las madres son mujeres en edades inferiores a los 20 años.

Fuente: INEC. Sección Estadísticas Vitales

Nacimientos totales

Cantidad de nacimientos totales. La definición de nacido vivo es la expulsión o extracción completa de un producto de la concepción del cuerpo de su madre, independientemente de la duración del embarazo, y que después de dicha separación respire o dé cualquier otra señal de vida, como latidos del corazón, pulsaciones del cordón umbilical o movimientos efectivos de los músculos de contracción voluntaria, tanto si se ha cortado o no el cordón umbilical y esté o no desprendida la placenta.

Fuente: INEC. Sección Estadísticas Vitales

Número de permisos de construcción registrados para edificios y viviendas

Número de permisos de construcción extendidos por las municipalidades del país. Este permiso contiene información sobre área, valor de la construcción, materiales predominantes, tipo de permiso, etc.

Fuente: INEC. Estadísticas de la construcción

Participantes en acciones formativas en el INA

Cantidad de participantes en las acciones formativas en el INA. Los participantes son personas matriculadas o incorporadas a cualquier acción formativa. Una persona puede haber participado en más de una acción formativa dentro de una misma región o módulo de formación.

Sector económico: no incluye talleres públicos. A partir del 2008 aumenta la cantidad de participantes debido al incremento de módulos y programas de acciones formativas.

Fuente: INA. Dirección de Planificación y Evaluación. Departamento de Planes y Estadísticas

Pensionados en régimen de seguro de pensiones

Cantidad de pensionados en el régimen de pensiones por invalidez, vejez y muerte.

Fuente: CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística

Pensionados en régimen no contributivo

Cantidad de beneficiarios del régimen no contributivo de la CCSS. Este régimen protege a los ancianos, a los discapacitados, a las madres solas y a los huérfanos en evidente estado de necesidad, que no disfrutan de los beneficios de los restantes regímenes de pensiones existentes en el país. Es administrado por la CCSS y financiado por el Fondo de Asignaciones Familiares. Se le denomina así porque sus beneficiarios no pagan cuotas (contribuciones) durante su vida activa para obtener el derecho a la pensión.

Fuente: CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística

Personas jóvenes (15 a 24 años) según condición de estudio y trabajo

Total de personas entre 15 a 24 años de edad según su condición de asistencia a educación regular y de realización de trabajo remunerado.

A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión.

Fuente: INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

PIB real del sector construcción

Valor total, en millones de colones de 1991, de bienes y servicios producidos por la industria de la construcción, en el territorio económico del país en un período determinado. Las cifras del 2011 y 2012 son preliminares.

Fuente: BCCR. Cuentas Nacionales

Población cubierta por seguro de salud

Cantidad de personas de la población nacional que se encuentran en cada uno de los tipos de seguro de salud.

Fuente: CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística

Población mayor de 18 años con educación secundaria completa

Personas mayores de 18 años de edad con título de bachiller de la educación secundaria.

A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión.

Fuente: INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Población ocupada

Personas en la fuerza de trabajo (de 15 años o más) que laboraron por lo menos una hora en la semana de referencia o que, sin haberlo hecho, tenían un empleo del cual estuvieron ausentes por razones circunstanciales.

A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario. Por sector económico del 2001 al 2011 se utiliza la clasificación de actividades económicas CIIU-3. A partir del 2012 se utiliza la clasificación CIIU-4.

Fuente: INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Población total

Total de personas que habitualmente residen en un país o territorio. La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de marzo del 2013.

Fuente: INEC y CCP-UCR.

Población total por niveles de pobreza

Total de personas de todas las edades clasificadas en tres niveles de pobreza: pobreza extrema, no satisface necesidades básicas y no pobres. No incluye servicio doméstico y pensionistas. Incluye ajuste en la canasta básica.

A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión y ajustes metodológicos en la medición de la pobreza. Fuente: INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Razón de dependencia demográfica

Total de personas menores de 15 años (mayores de 64 años) sobre el total de personas entre 15 y 64 años que habitualmente residen en un país o territorio. La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de marzo del 2013.

Fuente: INEC y CCP-UCR

Relación de ingreso promedio mensual por rama de actividad de las mujeres respecto a hombres

Porcentaje del ingreso de los hombres, que es percibido por las mujeres. Relaciona el ingreso promedio mensual de los ocupados y ocupadas, en la ocupación principal.

A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario. La Enaho también introdujo cambios en la medición de los ingresos: se ampliaron las preguntas, se limitó el período de referencia al mes anterior y se imputan ingresos ignorados. A partir de 2010 se consigna el dato del ingreso neto en la ocupación principal. Del 2001 al 2011 se utiliza la clasificación de actividades económicas CIIU-3. A partir del 2012 se utiliza la clasificación CIIU-4.

Fuente: INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Relación de pensionados con respecto a los cotizantes en régimen de pensiones

Relaciona la cantidad de pensionados en cada año con los cotizantes del régimen de pensiones, para ese mismo año. Porcentaje de pensionados por cada cien cotizantes.

Fuente: CCSS

Relación de títulos otorgados por las universidades privadas con respecto a las universidades estatales

Relaciona la cantidad de diplomas otorgados por las universidades privadas con la cantidad otorgada en las universidades estatales. Diploma es el documento probatorio de que una persona ha cumplido los requisitos correspondientes a un plan de estudios, extendido por una institución de educación superior. Incluye las cuatro universidades públicas y todas las privadas.

Fuente: Conare. OPES

Rendimiento en educación regular

Se refiere al rendimiento definitivo (aprobados y reprobados) en educación regular. Se calcula dividiendo el número de estudiantes aprobados o reprobados entre la matrícula final, multiplicado por cien.

Fuente: MEP. Departamento de Estadística

Repitencia escolar

Se calcula dividiendo los repitentes entre la matrícula del año anterior.

Fuente: MEP. Departamento de Estadística

Salario mínimo minimorum

Salario mínimo de protección legal que el Estado garantiza a los trabajadores que no se enmarcan en ninguna ocupación específica dentro del Decreto de Salarios Mínimos.

Fuente: MTSS

Severidad de la pobreza entre los hogares

Refleja lo que sucede con la desigualdad entre los ingresos de los hogares pobres. El indicador toma valores entre 0 (valor mínimo) y 1 (valor máximo); un aumento en ellos refleja un empeoramiento de la situación; un valor de 0 indica que no hay desigualdad entre los ingresos, y un valor de 1 indica desigualdad total entre los ingresos de los hogares pobres.

A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario.

Fuente: Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Tamaño promedio del hogar

Promedio de personas que viven en un hogar, sin tomar en cuenta aquellas que mantienen una relación de servicio doméstico o pensionista con respecto al jefe o jefa del hogar. Número de personas dividido por el número de hogares. A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario.

Fuente: INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Tasa bruta de mortalidad

Número anual de defunciones en todas las edades por cada mil habitantes. Cociente entre el número de defunciones en todas las edades ocurridas en un período determinado y la población a mitad de ese período, multiplicado por mil. La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de marzo del 2013.

Fuente: INEC. Sección Estadísticas Vitales. INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población 1950-2050

Tasa bruta de natalidad

Cantidad de nacimientos por cada mil habitantes. Cociente del número de nacimientos inscritos en un período y la población estimada a mitad del mismo período. La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de marzo del 2013.

Fuente: INEC. Sección Estadísticas Vitales. INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población 1950-2050

Tasa de desempleo abierto

Porcentaje de la población desocupada con respecto a la fuerza de trabajo (15 años o más). Se calcula dividiendo la población desocupada entre la fuerza de trabajo. A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario.

Fuente: INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Tasa de enfermedades de declaración obligatoria

Relaciona las enfermedades de declaración obligatoria en un año t , con la población en riesgo a mitad del mismo año. Las enfermedades de declaración obligatoria son aquellas sobre las que el Ministerio de Salud mantiene vigilancia estricta, por su impacto en la salud pública o su transmisibilidad.

Fuente: Ministerio de Salud. Dirección Vigilancia de la Salud. Unidad Seguimiento de Indicadores de Salud

Tasa de mortalidad por los cinco primeros grandes grupos de causas

Relaciona las muertes clasificadas en los cinco primeros grandes grupos de causas, con la población a mitad de año.

Fuente: Ministerio de Salud. Dirección Vigilancia de la Salud. Unidad Seguimiento de Indicadores de Salud

Tasa de mortalidad hospitalaria

Relación entre las defunciones ocurridas en los hospitales en un período y el total de egresos hospitalarios de dicho período; es la estimación de la probabilidad de muerte de los pacientes del hospital.

Fuente: CCSS. Área de Estadísticas en Salud

Tasa de mortalidad infantil

Número anual de defunciones de niños menores de un año por cada mil nacidos vivos. Cociente entre el número de defunciones de infantes menores de un año y el total de nacidos vivos en un período determinado, por mil.

Fuente: INEC. Sección de Estadísticas Vitales

Tasa de muertes por accidentes de tránsito

Relaciona la cantidad de víctimas que mueren en accidentes ocasionados por vehículos automotores con la población total del país. La modalidad de la muerte puede ser: atropello, caída de vehículo, colisión, precipitación de vehículo, vuelco.

Fuente: Ministerio de Salud

Tasa neta de escolaridad en educación regular

Relaciona el total de alumnos matriculados en un nivel educativo específico (cuya edad está dentro de los límites establecidos por los reglamentos de educación para ese nivel) y el total de población de esas edades correspondiente a ese nivel. Este indicador permite depurar la cobertura real de la población escolar, eliminando problemas derivados del factor de extraedad en los primeros niveles de la educación general básica.

En el 2010 el MEP ajustó las edades oficiales para cada nivel, con base en la reforma al Reglamento de Matrícula y Traslado Estudiantes. Las tasas fueron calculadas con las siguientes edades: interactivo II: 4 años; ciclo de transición: 5 años; I ciclo: de 6 a 8 años; II ciclo: de 9 a 11 años; III ciclo: de 12 a 14 años; educación diversificada: de 15 a 16 años. En el 2014 el MEP realiza un ajuste a toda la serie.

Fuente: MEP. Expansión del Sistema Educativo

Tasa neta de participación

Porcentaje de la fuerza de trabajo con respecto a la población en edad de trabajar (15 años o más). A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario.

Fuente: INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Tasa de ocupación

Porcentaje de la población ocupada con respecto a la población en edad de trabajar (15 años o más). A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario.

Fuente: INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Tenencia de servicios básicos en la vivienda

Cantidad de viviendas clasificadas según su tenencia o no tenencia de servicios básicos (abastecimiento de agua, fuente de donde proviene, tipo de servicios sanitario y tenencia de baño). Datos del Módulo de Vivienda incluido en la encuesta para esos años.

A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión.

Fuente: INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Viviendas con hacinamiento por dormitorio

Cantidad de viviendas clasificadas con hacinamiento por dormitorio (tres o más personas por dormitorio). Datos del Módulo de Vivienda incluido en la encuesta de hogares para esos años.

A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario.

Fuente: INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares

Estadísticas Económicas

EN BREVE





Cuentas nacionales

Se amplia brecha entre el IND y el PIB

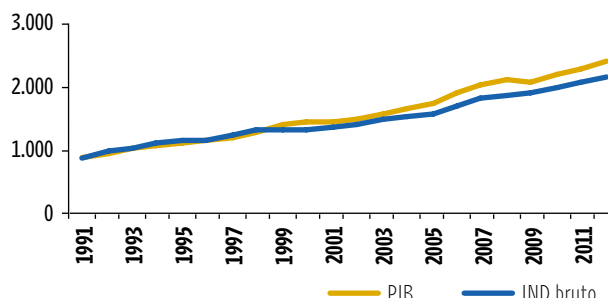
Indicadores (millones de colones 1991)

	1991	2001	2013
PIB real	876.911	1.438.682	2.478.090
Ingreso nacional disponible bruto real	868.738	1.368.553	2.235.743
Crecimiento del PIB real (%)		1,1	3,5
PIB per cápita en dólares a precios de mercado	2.316	4.149	10.528

Fuente: BCCR.

PIB e Ingreso nacional disponible bruto (IND)

(miles de millones de colones de 1991)



Comercio exterior

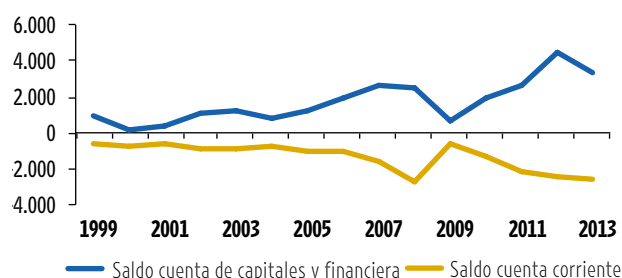
Alto y persistente déficit de cuenta corriente

Indicadores (millones de dólares)

	1991	2001	2013
Exportaciones totales	1.899	5.021	11.603
Importaciones totales	2.308	6.569	18.014
Saldo cuenta de capitales y financiera		448	3.373
Saldo de cuenta corriente	-284,5	-602,9	-2.522,1
Ingreso de divisas por concepto de turismo	331	1.113	2.364
Tasa de devaluación/revaluación	31,6	7,3	0,0

Fuente: BCCR.

Saldos de cuenta corriente y capitales y financiera



Finanzas públicas

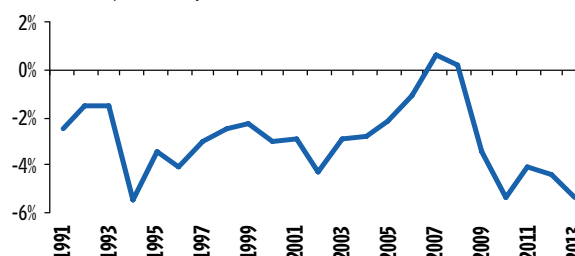
Crecimiento acelerado del déficit financiero

Indicadores (porcentaje del PIB)

	1991	2001	2013
Balance financiero del Gobierno Central	-2,4	-2,9	-5,4
Deuda interna del Gobierno Central	12,4	28,0	28,9
Deuda externa del Gobierno Central	16,8	10,5	7,1
Carga tributaria	11,0	12,8	13,3

Fuente: BCCR y Ministerio de Hacienda.

Balance financiero del Gobierno Central
(como porcentaje del PIB)



Sector financiero y precios

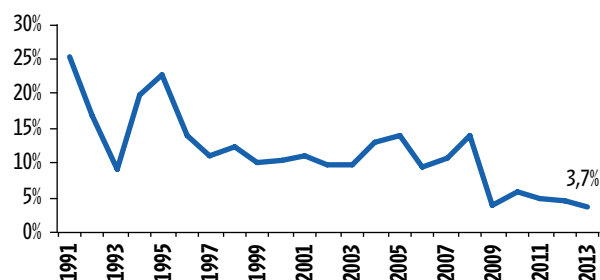
Inflación más baja en los últimos 20 años

Indicadores

	1991	2001	2013
Tasa básica pasiva	30,5	16,0	6,5
Emisión monetaria	42.478	223.034	921.451
Depósitos en cuenta corriente	52.433	328.360	1.686.119
Tasa anual de inflación (porcentaje)	25,3	11,0	3,7
Tipo de cambio intercambiario (compra)	136,4	340,3	493,5

Fuente: BCCR e Inec. Nota: emisión monetaria y depósitos en millones de colones, a diciembre de cada año. Tipo de cambio: promedio del mes de diciembre.

Tasa anual de inflación





Estadísticas económicas

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Cuentas nacionales y producción sectorial										
Producto interno bruto										
<i>A precios de mercado (miles de millones de colones)</i>	8.143,6	9.539,0	11.517,8	13.598,6	15.701,8	16.844,7	19.086,7	20.852,2	22.819,0	24.799,0
<i>Per cápita en colones (miles)</i>	1.961,4	2.263,0	2.691,9	3.133,0	3.565,3	3.769,0	4.209,8	4.540,8	4.904,7	5.261,6
<i>Per cápita en dólares</i>	4.478,9	4.735,4	5.265,4	6.064,5	6.775,0	6.574,3	8.006,0	8.980,0	9.752,9	10.528,2
Crecimiento del PIB real por persona (porcentaje)	2,7	4,3	7,2	6,4	1,2	-2,5	3,5	3,2	3,8	2,2
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona (porcentaje)	1,4	2,2	6,4	6,1	0,4	-0,2	3,7	2,7	3,0	2,3
Formación bruta de capital fijo real (porcentaje del PIB)	20,7	20,3	20,7	22,7	24,5	22,0	22,1	23,0	23,6	25,5
Ahorro nacional neto (porcentaje del PIB)	10,7	10,1	12,5	13,0	11,1	9,0	10,3	9,5	9,6	9,8
Ingreso nacional disponible bruto (millones de colones de 1991)	1.518.051	1.574.674	1.699.879	1.829.987	1.864.313	1.888.317	1.986.975	2.067.593	2.156.588	2.235.743
PIB real (millones de colones de 1991)	1.642.346	1.739.021	1.891.701	2.041.814	2.097.588	2.076.283	2.179.148	2.277.433	2.394.353	2.478.090
Menos: impuestos sobre los productos y las importaciones (netos de subvenciones)	146.019	149.258	159.195	180.317	187.660	178.831	188.812	202.899	211.439	218.912
Valor agregado bruto a precios básicos	1.496.327	1.589.763	1.732.506	1.861.497	1.909.929	1.897.452	1.990.336	2.074.534	2.182.914	2.259.178
Según sector (porcentaje)										
<i>Agricultura, silvicultura y pesca</i>	9,8	9,7	10,0	9,8	9,2	9,1	9,2	8,9	8,9	8,6
<i>Extracción de minas y canteras</i>	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>Industria manufacturera</i>	22,1	23,2	23,6	23,4	21,9	21,3	21,1	21,0	21,1	21,2
<i>Construcción</i>	3,9	3,6	4,0	4,4	5,0	4,9	4,4	4,1	4,1	4,1
<i>Electricidad y agua</i>	2,9	2,9	2,9	2,7	2,6	2,7	2,7	2,6	2,7	2,6
<i>Comercio, restaurantes y hoteles</i>	17,1	16,8	16,2	16,0	16,1	15,3	15,2	15,1	15,0	14,9
<i>Transporte, almacenaje y comunicaciones</i>	13,1	13,6	13,8	14,1	14,7	15,3	15,6	16,2	16,3	16,5
<i>Servicios financieros y seguros</i>	4,6	4,6	4,7	4,8	5,1	5,4	5,3	5,3	5,4	5,6
<i>Actividades inmobiliarias</i>	4,7	4,6	4,4	4,3	4,4	4,5	4,4	4,4	4,3	4,3
<i>Otros servicios prestados a empresas</i>	3,5	3,6	3,9	4,1	4,4	4,9	5,4	5,8	6,1	6,2
<i>Servicios de administración pública</i>	2,2	2,2	2,0	1,9	1,9	2,0	2,0	1,9	1,9	1,9
<i>Servicios comunales, sociales y personales</i>	10,0	9,8	9,2	8,9	9,0	9,6	9,5	9,4	9,2	9,2
Menos: servicios de intermediación financiera medidos indirectamente	3,1	3,2	3,3	3,3	3,5	3,8	3,6	3,6	3,7	4,0

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Comercio exterior										
Crecimiento de las exportaciones (porcentaje)	3,3	11,5	16,7	13,9	1,8	-7,6	7,6	10,2	10,1	1,3
Déficit comercial (porcentaje del PIB)	7,6	10,8	12,1	11,3	16,8	6,9	9,5	12,5	11,8	11,4
Déficit de cuenta corriente (porcentaje del PIB)	4,3	4,9	4,5	-6,3	9,3	2,0	3,5	5,4	5,3	5,1
Reservas internacionales netas / importaciones por mes (porcentaje)	3,9	4,1	4,6	5,1	3,8	5,6	5,3	4,5	6,1	6,3
Tasa de devaluación / revaluación (porcentaje)	9,5	8,4	4,4	-3,6	10,3	3,3	-10,8	-0,2	-1,1	0,0
Exportaciones (millones de dólares)	6.301	7.026	8.200	9.336	9.504	8.784	9.448	10.408	11.457	11.603
Tradicionales (porcentaje)	12,7	10,8	11,2	10,7	11,2	10,5	11,4	11,9	11,8	11,1
No tradicionales	87,3	89,2	88,8	89,3	88,8	89,5	88,6	88,1	88,2	88,9
Por sector										
Industriales	19,2	20,3	20,1	20,1	22,8	21,6	22,5	23,5	23,0	21,9
Agrícolas	23,4	21,8	22,2	21,0	22,2	22,2	23,2	23,0	22,4	21,7
Perfeccionamiento activo	5,9	5,5	5,6	5,1	3,8	2,9	1,9	1,8	2,1	2,0
Zonas francas	51,5	52,4	52,1	53,8	51,2	53,3	52,5	51,7	52,5	54,4
Por destino										
MCCA	24,8	25,4	24,4	24,9	23,5	23,2	23,4	23,8	23,5	23,8
Resto del mundo	75,2	74,6	75,6	75,1	76,5	76,8	76,6	76,2	76,5	76,2
Importaciones (millones de dólares)	8.268	9.824	11.548	12.952	15.372	11.395	13.570	16.220	17.591	18.014
Materias primas (porcentajes)	56,9	56,7	57,6	53,4	52,2	51,1	51,5	48,4	47,4	45,4
Bienes de capital	15,3	15,6	14,5	16,0	15,3	16,8	15,9	15,8	16,2	18,3
Bienes finales (de consumo)	20,8	19,1	19,1	21,7	21,6	22,7	20,1	22,9	23,7	23,8
Combustibles y lubricantes	7,0	8,5	8,7	8,8	10,8	9,5	10,0	12,9	12,7	12,5
Saldo cuenta de capital y financiera (millones de dólares)	843,0	1.230,0	1.903,9	2.581,1	2.487,0	707,2	1.986,3	2.576,7	4.413,7	3.373,3
Saldo cuenta corriente (millones de dólares) -	795,8	-981,0	-1.022,6	-1.646,4	-2.787,3	-576,0	-1.274,3	-2.228,3	-2.389,8	-2.522,1
Tipo de cambio interbancario de venta (colones, promedio del mes de diciembre)	457,6	496,1	519,0	501,6	555,1	573,3	511,6	511,1	505,2	505,9
Tipo de cambio interbancario de compra (colones, promedio del mes de diciembre)	456,0	494,1	515,2	495,8	544,5	562,6	501,1	499,8	494,3	493,5

Turismo

Ingreso de divisas por concepto de turismo (millones de dólares)	1.390,2	1.599,0	1.634,7	1.942,2	2.186,7	1.713,5	1.870,1	2.004,2	2.103,5	2.363,9
Número de turistas que ingresaron al país (miles de personas)	1.453	1.679	1.725	1.980	2.089	1.923	2.100	2.192	2.343	2.428
Empresas con declaratoria turística	1.244	1.355	1.409	1.404	1.467	1.495	1.518	1.396	1.445	1.367
Oferta total de hoteles	2.325	2.376	2.576	2.595	2.599	2.508	2.468	2.476	2.497	2.515

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Finanzas públicas										
Déficit o superávit Gobierno Central (porcentaje del PIB)	-2,7	-2,1	-1,1	0,6	0,2	-3,4	-5,3	-4,1	-4,4	-5,4
Deuda interna del Gobierno Central (porcentaje del PIB)	27,5	25,1	22,9	19,2	17,6	21,5	23,2	25,7	29,1	28,9
Servicio de la deuda Gobierno Central/gastos del Gobierno Central (porcentaje)			0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	11,6	11,0	13,0
Deuda pública externa (porcentaje del PIB)	20,6	18,3	15,4	12,5	12,0	11,2	10,5	9,7	10,7	12,1
Pérdidas Banco Central (porcentaje del PIB)	-1,3	-1,4	-1,1	-0,7	-0,2	-0,8	-0,5	-0,6	-0,6	-0,8
Ingresos tributarios (millones de colones corrientes)	1.057.935	1.265.779	1.577.733	2.028.942	2.408.579	2.262.290	2.491.652	2.769.333	3.007.922	3.292.309
Por tipo de impuesto (porcentaje)										
Impuestos a los ingresos y utilidades	25,2	25,6	25,0	26,2	28,6	30,4	30,0	29,9	29,6	30,8
Impuestos a la propiedad	3,5	3,4	4,0	4,1	4,0	4,5	5,0	4,4	5,4	6,1
Impuestos sobre bienes y servicios	62,7	62,3	62,6	61,4	59,1	58,0	58,0	58,7	58,3	56,7
<i>Selectivo de consumo</i>	11,0	11,5	11,3	12,3	11,5	9,0	10,2	10,7	10,7	9,4
<i>Sobre las ventas</i>	59,9	61,5	63,5	64,1	65,8	63,3	63,7	63,3	64,1	63,0
<i>Otros</i>	29,1	26,9	25,2	23,6	22,6	27,8	26,1	26,0	25,2	27,5
Impuestos comercio exterior y transacciones internacionales	8,3	8,4	8,3	8,2	8,1	7,0	6,8	6,8	6,6	6,2
<i>A las importaciones</i>	80,3	81,1	80,5	81,4	80,2	74,3	74,1	78,3	77,1	75,2
<i>A las exportaciones</i>	1,7	0,9	1,0	1,5	2,4	3,0	2,3	2,1	1,9	2,4
<i>Otros</i>	18,0	18,0	18,5	17,2	17,5	22,8	23,5	19,5	21,0	22,4
Otros impuestos	0,3	0,4	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Carga tributaria	13,0	13,3	13,7	14,9	15,3	13,4	13,1	13,3	13,2	13,3
Ingresos totales del Gobierno Central (millones de colones corrientes)	1.107.685	1.321.385	1.638.353	2.104.702	2.490.031	2.363.265	2.730.100	3.024.429	3.271.868	3.533.330
Por tipo de ingreso (porcentaje):										
<i>Aduanas</i>			31,8	32,4	32,0	25,1	25,2	26,6	26,2	24,3
<i>Renta</i>			24,1	25,3	27,7	29,1	27,6	27,4	27,3	28,6
<i>Ventas</i>			18,7	18,4	17,8	19,1	17,8	17,4	17,9	17,8
<i>Consumo</i>			1,1	1,0	0,9	1,0	0,9	0,9	0,8	0,6
<i>Otros ingresos tributarios</i>			20,7	19,4	18,3	21,4	19,4	19,4	19,8	21,7
<i>Ingresos no tributarios</i>			3,7	3,6	3,3	4,1	9,1	8,4	8,0	7,0
<i>Ingresos de capital</i>			0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,1	0,0
Gastos totales del Gobierno Central (millones de colones corrientes)			1.759.410	2.027.133	2.460.432	2.936.306	3.724.383	3.869.795	4.274.966	4.872.111
Como porcentaje del PIB			15,3	14,9	15,7	17,4	19,5	18,6	18,7	19,6
Por tipo de gasto (porcentaje):										
<i>Remuneraciones</i>			36,1	35,2	34,8	38,0	36,2	39,1	38,5	37,3
<i>Intereses</i>			24,8	20,7	13,8	12,3	10,8	11,6	11,0	13,0
<i>Transferencias</i>			29,8	31,8	34,0	35,9	37,7	37,9	39,3	38,3
<i>Gastos de capital</i>			6,1	8,7	11,2	10,3	12,0	7,8	7,8	8,2
<i>Otros</i>			3,2	3,6	6,2	3,6	3,2	3,5	3,3	3,2
Déficit/superávit del sector público no financiero -		186.101	-81.804	86.656	211.012	101.007	-517.153	-1.046.888	-1.039.070	-1.009.724
Deuda pública externa per cápita (dólares)	935,4	860,2	843,1	831,1	810,7	801,6	927,8	946,2	1.197,0	1.576,1

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Sector financiero										
Tasas de interés pasivas por plazo (porcentaje anual, a diciembre de cada año)										
Depósitos en colones a 1 mes										
<i>Bancos estatales</i>	10,0	10,8	9,3	6,0	6,4	6,8	4,9	4,8	5,0	3,3
<i>Bancos privados</i>	12,8	13,6	10,9	7,1	10,0	8,7	6,8	6,5	7,3	6,8
Depósitos en colones a 6 meses										
<i>Bancos estatales</i>	11,6	15,0	11,2	6,9	10,4	7,6	6,4	7,9	9,2	6,4
<i>Bancos privados</i>	15,8	15,6	15,3	7,6	12,1	13,0	9,8	8,3	9,8	8,4
Tasas de interés activas por sector (porcentaje anual, a diciembre de cada año)										
Agricultura-mercadeo										
<i>Bancos estatales</i>	29,3	30,3	21,0	21,0	22,5	19,8	18,8	19,0	20,5	17,5
<i>Bancos privados</i>	26,8	28,5	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0
Industria										
<i>Bancos estatales</i>	24,3	25,3	21,0	21,0	21,0	19,8	18,8	19,0	20,5	17,5
<i>Bancos privados</i>	26,8	28,5	26,0	26,0	26,0	26,0	27,2	27,2	27,2	27,2
Vivienda										
<i>Bancos estatales</i>	19,3	20,3	18,8	18,8	17,5	16,0	13,0	14,0	15,5	13,5
<i>Bancos privados</i>	25,0	25,0	24,5	24,5	24,0	25,0	25,0	24,0	24,0	24,0
Tasa básica pasiva (porcentaje anual, a diciembre de cada año)	14,3	15,3	11,3	7,0	11,5	8,3	8,0	8,0	9,2	6,5
Márgenes de intermediación (puntos porcentuales, a diciembre de cada año)										
En colones										
<i>Bancos estatales</i>	13,7	11,3	9,5	7,9	9,1	9,7	8,2	7,9	8,3	7,0
<i>Bancos privados</i>	11,2	11,6	12,0	11,3	10,5	10,1	9,8	10,4	11,6	10,8
En dólares										
<i>Bancos estatales</i>	6,8	9,4	9,1	7,3	4,3	7,5	9,2	-7,0	5,4	-2,7
<i>Bancos privados</i>	4,4	4,3	5,1	4,4	4,9	4,2	2,8	4,3	4,2	4,1
Crédito interno neto total del Sistema Bancario Nacional (miles de millones de colones corrientes)										
	2.936.198	3.505.585	4.181.532	5.380.934	7.072.717	7.542.989	7.881.000	9.119.754	9.826.140	11.417.945
Por sector (porcentaje):										
<i>Público</i>	24,9	18,3	12,2	5,5	4,9	7,6	7,5	9,2	4,9	8,0
<i>Privado</i>	74,0	79,9	85,6	92,2	92,6	89,9	90,2	87,6	91,5	88,0
<i>Privado financiero no bancario</i>	1,1	1,8	2,2	2,3	2,5	2,5	2,3	3,2	3,6	3,9
Préstamos al sector privado no financiero (miles de millones de colones corrientes)										
	2.172.951	2.801.593	3.578.638	4.962.277	6.552.256	6.779.653	7.104.798	8.017.718	8.992.173	10.049.698
Por sector (porcentaje):										
<i>Industria</i>	10,4	8,5	7,9	7,4	7,0	6,4	6,1	6,3	5,5	5,7
<i>Agricultura</i>	3,8	3,7	3,9	3,2	2,8	2,7	2,9	3,1	3,3	2,9
<i>Vivienda y construcción</i>	27,6	30,9	30,4	31,4	32,4	34,8	35,1	34,5	34,9	32,7
<i>Otros</i>	58,2	56,9	57,9	58,1	57,8	56,1	55,9	56,0	56,3	58,7

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Precios										
Indice de precios al consumidor (Julio 2006 = 100, promedio anual)	78,1	88,9	99,1	108,3	122,9	132,5	140,0	146,8	153,4	161,5
<i>Regulados</i>			98,6	104,0	119,7	124,8	138,8	146,1	153,8	170,9
<i>No regulados</i>			101,9	109,5	123,7	134,6	140,3	147,0	153,3	158,9
Indice de precios al productor Industrial (Diciembre 1999 = 100, promedio anual)										
<i>Con combustible</i>	162,5	187,4	213,5	243,1	305,0	310,3	319,6	349,8	363,6	371,8
<i>Sin combustible</i>	159,4	181,1	204,7	232,7	285,1	302,6	307,8	333,5	346,4	355,2
Tasa anual de inflación (porcentaje)	13,1	14,1	9,4	10,8	13,9	4,0	5,8	4,7	4,6	3,7
Costo per cápita/mes canasta básica alimentaria (a julio de cada año, colones)		15.196	18.367	20.016	23.598	28.745	30.397	33.004	39.428	41.412
<i>Urbana</i>	16.455	19.765	21.488	25.407	31.002	32.545	35.347	42.080	44.192	45.832
<i>Rural</i>	14.033	17.093	18.676	21.935	26.672	28.432	30.859	35.168	36.882	37.920
Precio de la energía eléctrica empleada en el sector residencial (colones por kW/h, promedio anual)	28,7	33,2	38,4	42,9	51,2	67,9	71,0	71,6	73,8	89,7
Precio de combustibles empleados en el sector transporte (colones por litro, promedio anual)										
<i>Gasolina regular</i>	303,5	388,8	482,0	526,5	622,1	501,2	573,2	649,4	684,0	691,9
<i>Gasolina súper</i>	317,5	409,0	506,7	554,0	635,7	515,8	600,4	670,1	710,5	723,7
<i>Jet-fuel</i>	212,6	277,2	337,0	428,9	598,9	419,3	487,8	569,4	590,8	592,01
<i>Diésel</i>	225,6	291,4	343,9	404,8	603,0	447,6	502,9	597,9	628,0	633,3

Telecomunicaciones

Ingresos por servicios de telecomunicaciones (porcentaje del PIB)							1,1	2,1	2,2	2,4
Cantidad de líneas activas de telefonía móvil (miles)							3.128,4	4.153,1	5.378,1	7.112
<i>Porcentaje de líneas activas en modalidad prepago</i>							49,0	70,0	79,0	82,7
<i>Porcentaje de líneas activas en modalidad postpago</i>							51,0	30,0	21,0	17,3
Total de suscripciones a servicio de Internet (miles)							988	2.009	3.119	4.028
<i>Porcentaje de suscripciones vía Internet fija</i>							39,0	53,0	14,0	12,0
<i>Porcentaje de suscripciones vía Internet móvil</i>							61,0	47,0	86,0	88,0

Transporte

Vehículos que pagaron el derecho de circulación	705.975	705.546	729.487	797.902	812.801	923.591	1.014.552	1.024.707	1.093.884	1.164.521
Inversión pública bruta en sector transporte (millones de colones corrientes)	38.296	34.435	59.354	120.761	236.976	327.341	224.966	194.255	225.019	253.168
Por sector (porcentaje):										
<i>Carreteras</i>	95,7	94,5	93,8	76,4	81,7	86,6	78,6	75,2	80,1	66,9
<i>Puertos</i>	2,1	3,3	4,3	22,6	9,7	8,3	11,0	12,9	14,4	14,0
<i>Aeropuertos</i>	1,6	2,2	1,3	0,9	6,9	4,3	9,8	10,1	4,2	9,2
<i>Ferrocarriles</i>	0,6	0,0	0,7	0,0	1,7	0,8	0,6	1,9	1,4	9,9



Notas técnicas

Estadísticas económicas

ORDENADAS ALFABÉTICAMENTE | DISPONIBLES EN WWW.ESTADONACION.OR.CR

Ahorro nacional neto

Ahorro nacional neto como porcentaje del producto interno bruto. Saldo de la cuenta de ingresos corrientes y pagos corrientes, sin contar la depreciación. Saldo entre el ingreso nacional disponible y el consumo nacional de los hogares y el Gobierno. Cifras a agosto de 2013.

Fuente: BCCR. Departamento de Cuentas Nacionales

Cantidad de líneas activas de telefonía móvil

Cantidad de líneas activas de telefonía móvil bajo el sistema prepago y postpago.

Fuente: Sutel. Dirección general de mercados

Costo per cápita por mes de la canasta básica alimentaria

Costo por persona de la canasta básica alimentaria, obtenido a partir de los precios promedio ponderados de los artículos que la componen (bienes y servicios).

A partir del 2011 se modifica el año base con información de la ENIG 2004. La serie 1990-2010 tiene como año base 1995.

Fuente: INEC. Estadísticas económicas

Crecimiento de las exportaciones

Incremento porcentual, de un año con respecto al anterior, de los bienes y servicios vendidos en el extranjero.

Fuente: BCCR. División Económica. Departamento Monetario

Crecimiento del PIB real por persona

Incremento porcentual promedio del producto interno bruto real por persona. El producto interno bruto real por persona es el valor, en colones constantes (base 1991 = 100) por persona, de los bienes y servicios producidos por las industrias y otros agentes de la economía.

La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de septiembre de 2008. Cifras de cuantías nacionales a agosto de 2013.

Fuente: BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales

Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona

Incremento porcentual promedio del ingreso nacional disponible bruto real por persona (base 1991=100). El ingreso nacional disponible bruto se obtiene sumando y restando al PIB, según corresponda, los ajustes en la variación de términos de intercambio, ingresos primarios y transferencias corrientes. La serie fue ajustada con las cifras de cuentas nacionales a Agosto del 2013.

Fuente: BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales

Crédito interno neto total del Sistema Bancario Nacional

Crédito concedido por el Banco Central y los bancos privados a los sectores público y privado. Corresponde a la suma del crédito corriente neto al sector público, el crédito al sector público por renegociación y el crédito al sector privado. A partir de mayo de 1999 se identifica sector privado financiero no bancario (entidades financieras no bancarias, mutuales y cooperativas). Incluye también el crédito otorgado por el artículo 175 de la Ley 7558, y después de noviembre de 1999, el finiquito entre el BCCR y el Ministerio de Hacienda para el pago de las deudas según el reglamento para emisión de títulos valores de deuda interna, no 28110-H, del 28 de setiembre de 1999. Saldos a diciembre. Para una mejor interpretación de los datos se recomienda consultar la nota técnica del BCCR en la página www.bccr.fi.cr.

Fuente: BCCR. División Económica. Departamento Monetario

Déficit comercial / PIB

Relación entre el saldo de la balanza comercial y el PIB. El déficit comercial se refiere al saldo o diferencia entre el total de exportaciones FOB e importaciones FOB de la balanza de pagos.

Fuente: BCCR. División Económica. Departamento Monetario y Departamento de Cuentas Nacionales

Déficit de cuenta corriente / PIB

Relación entre el saldo de la cuenta corriente y el PIB. El saldo de la cuenta corriente es el resultado de los movimientos de mercancías, los servicios como turismo, los ingresos y pagos de rentas y transferencias unilaterales que constituyen movimientos sobre los cuales no existe obligación ni derecho de devolución.

Fuente: BCCR. División Económica. Departamento Monetario y Departamento de Cuentas Nacionales

Déficit o Superavit del Gobierno Central / PIB

Relaciona el déficit del Gobierno Central con el PIB. El déficit del Gobierno Central es el resultado del balance de ingresos y gastos totales.

Los ingresos son los de flujo de caja de la Tesorería Nacional, incluyendo ingresos sobre pensiones. Información tomada de los resultados financieros del sector público global.

Fuente: BCCR. Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas. Información suministrada por la Tesorería Nacional y el Departamento de Cuentas Nacionales

Déficit o Superavit del sector público no financiero

Saldo entre los ingresos y gastos totales del SPNF reducido, compuesto por: Gobierno Central, diez empresas y ocho instituciones descentralizadas. Información tomada de los resultados financieros del sector público global.

Fuente: BCCR. Departamento Monetario. Sección de Finanzas Públicas y Análisis Fiscal. Información suministrada por la Autoridad Presupuestaria

Deuda interna del Gobierno Central / PIB

Relaciona la deuda interna del Gobierno Central con el PIB. La deuda interna del Gobierno Central corresponde a las obligaciones con el resto de los sectores de la economía (sistema bancario nacional, sectores público y privado), por concepto de bonos en moneda nacional y extranjera. Incluye deuda documentada y amortizaciones de las obligaciones estipuladas en el artículo 175 de la Ley 7558.

Fuente: Ministerio de Hacienda. Estadísticas del Sector Público no financiero y BCCR

Deuda pública externa

Compromisos financieros que tiene el Estado con el resto del mundo.

Fuente: Ministerio de Hacienda. Estadísticas del Sector Público no financiero y BCCR

Deuda pública externa per cápita

Relaciona la deuda pública externa con el total de habitantes del país. Cantidad en dólares que representa la deuda pública externa por cada habitante. La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de septiembre de 2008.

Fuente: BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Departamento de Finanzas Internacionales

Deuda pública externa / PIB

Relaciona la deuda pública externa con el PIB. La deuda pública externa son los compromisos que tiene el Estado con acreedores del exterior.

Fuente: Ministerio de Hacienda. Estadísticas del Sector Público no financiero y BCCR

Empresas con declaratoria turística

Incluye empresas relacionadas con: hospedaje, agencias de viajes, alquiler de automóviles, transporte acuático, gastronómicos y de diversión, líneas aéreas y actividades temáticas.

Fuente: ICT. Gestión y Asesoría Turística, Administración de la Información

Exportaciones

Bienes y servicios vendidos en el extranjero. No incluye ajuste de metodología de balanza de pagos. Exportaciones en termino comercial FOB.

Según destino: no incluye valor bruto de regímenes de zona franca y perfeccionamiento activo. Cifras a agosto de 2013.

Fuente: BCCR. División Económica. Departamento Monetario

Formación bruta de capital fijo

Bienes producidos de duración superior a un año y que son utilizados en la producción de otros bienes y servicios. Relación entre la formación bruta de capital fijo real (1991=100) y el PIB. Cifras a agosto de 2013.

Fuente: BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales

Gastos totales del Gobierno Central

Total de los gastos corrientes y los gastos de capital. Metodología caja. En 2010 se cambió la desagregación.

Fuente: BCCR. Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas. Información suministrada por la Tesorería Nacional

Importaciones

Bienes y servicios comprados en el extranjero, transferencias de propiedad de bienes de los no residentes a los residentes y de servicios prestados por los productores no residentes a los residentes en el país. Importaciones CIF.

Incluye el valor bruto de regímenes de zona franca y perfeccionamiento activo. No incluye ajuste de metodología de balanza de pagos. Bienes finales incluye bienes de consumo, materiales de construcción y otros. Cifras a agosto de 2013.

Fuente: BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Balanza de Pagos

Índice de precios al consumidor

Relaciona el costo promedio de una canasta de consumo, calculado mes a mes, con respecto a este costo en un mes determinado como base, julio 2006 = 100.

Fuente: INEC. Departamento de Índices y Estadísticas

Ingresos por servicios de telecomunicaciones / PIB

Ingresos por concepto de servicios de telecomunicaciones como porcentaje del producto interno bruto.

Fuente: Sutel. Dirección general de mercados

Ingreso de divisas por concepto de turismo

Monto en dólares de los ingresos generados por turismo. A partir del 1999 se incluyen los cruceros. La metodología de cálculo se cambió en 2001.

Fuente: BCCR. División Económica. Departamento Monetario

Ingreso nacional disponible bruto

Saldo bruto obtenido a partir del total de recursos de la cuenta de generación de ingresos, es decir, el producto interno bruto a precios de mercado, del que se deduce el consumo de capital fijo. Cifras a agosto de 2013.

Fuente: BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales

Ingresos totales del Gobierno Central

Ingresos del Gobierno Central por concepto de tributos, transferencias y otros rubros, como traspaso de utilidades, contribución al fondo de pensiones e intereses de bonos propios. Metodología caja.

Fuente: BCCR. Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas. Datos suministrados por la Tesorería Nacional

Ingresos tributarios

Tributos que cobra el Estado a las diferentes entidades y personas. Ejecución efectiva consolidada.

Fuente: CGR. Memoria Anual

Inversión pública bruta en sector transportes

Toda acción dirigida a aumentar la capacidad productiva del sector mediante la inversión en obras de infraestructura, además de la adquisición de bienes y servicios.

El dato de aeropuertos se refiere a inversiones realizadas por el MOPT, Japdeva, Incop y Recope. El rubro de carreteras incluye transporte público y seguridad vial. En el año 2010 se realiza un ajuste a la serie por eliminación del rubro de inversión en transporte por tubería.

Fuente: MOPT. Dirección de Planificación. Departamento de Estudios Económicos

Número de turistas que ingresaron al país

Ingreso de turistas al país en cada año.

Fuente: ICT. Departamento de Estadística

Oferta total de hoteles

Cantidad de hoteles contabilizados en los registros del ICT.

Fuente: ICT. Gestión y Asesoría Turística, Administración de la Información

Precio de energía eléctrica empleada en el sector residencial

Tarifa promedio anual que pagó el abonado por cada kWh, por el consumo de energía eléctrica en ese mismo año.

Fuente: Dirección Sectorial de Energía. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica

Precio promedio de combustibles empleados en el sector transporte

Tarifa promedio anual que se paga por cada litro de combustibles en el sector transporte. Precio promedio interno (con impuestos), por litro de combustible.

Fuente: Recope. Dirección de Comercialización y Servicio al Cliente Directo

Préstamos al sector privado no financiero

Créditos de departamentos comerciales, hipotecarios y de crédito rural. Se excluye el BAC y el ajuste de limpieza de cartera. Saldos a diciembre.

Fuente: BCCR. Departamento Monetario. Programación Financiera

Producto interno bruto (PIB)

Valor total de bienes y servicios producidos por las industrias y otros agentes de la economía, en el territorio económico del país, en un período determinado. La producción aparece valorada a precios de mercado.

Per cápita en colones: valor total en colones corrientes de bienes y servicios (PIB), por habitante.

Per cápita en dólares: valor total en dólares de bienes y servicios por habitante. El PIB en dólares es calculado con el PIB nominal dividido por el tipo de cambio. El tipo de cambio corresponde a un promedio de los tipos de cambio efectivos entre los ingresos y egresos corrientes de la balanza de pagos.

PIB real: PIB en colones de 1991, clasificado según sectores económicos.

Cifras a agosto de 2013.

Fuente: BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales

Reservas internacionales netas / importaciones por mes

Relaciona las reservas internacionales netas del BCCR con las importaciones promedio por mes.

Fuente: BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Balanza de Pagos

Saldo cuenta corriente

Registra los movimientos de mercancías, los servicios como turismo, los ingresos y pagos de rentas y transferencias unilaterales que constituyen movimientos sobre los cuales no existe obligación ni derecho de devolución.

Incluye: metodología del Quinto Manual de Balanza de Pagos del FMI, ajustes de balanza de pagos, errores y omisiones y capital no determinado. Cifras a agosto de 2013.

Fuente: BCCR. División Económica. Departamento Monetario

Servicio de la deuda del Gobierno Central

Cantidad en colones corrientes pagados cada año, por concepto de intereses internos y externos, de la deuda del Gobierno Central.

Fuente: BCCR. División Económica. Información suministrada por el Ministerio de Hacienda

Tasa anual de inflación

Variación porcentual acumulada en el índice de precios al consumidor con respecto a diciembre del año anterior.

Fuente: BCCR. División Económica. Departamento Monetario

Tasa de devaluación / revaluación

Variación porcentual del tipo de cambio interbancario promedio de compra y venta de dos períodos consecutivos. Se calcula con base en el tipo de cambio interbancario, promedio de compra y venta, del mes de diciembre.

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR

Tasa básica pasiva

Refleja los rendimientos que obtiene el público por sus inversiones en activos financieros. Se obtiene con el promedio ponderado de las tasas de interés a seis meses.

Fuente: BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Programación Financiera

Tasas de interés pasivas por plazo

Refleja el estímulo que recibe el público por sus inversiones en activos financieros, es decir, los rendimientos que se obtienen por realizar depósitos a plazo: 1 mes, 3 meses, 6 meses, tanto en bancos estatales como privados. Se consigna el máximo valor entre los siguientes bancos estatales: BNCR, BCR, BCAC, BPDC y también para los bancos privados.

Fuente: BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Programación Financiera

Tasas de interés activas por sector

Refleja los rendimientos que obtienen los bancos, tanto estatales como privados, por créditos concedidos a los diferentes sectores. "Otras actividades" incluye comercio, personal y servicios. Se consigna el máximo valor entre los siguientes bancos estatales: BNCR, BCR, BCAC, BPDC y también para los bancos privados.

Fuente: BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Programación Financiera

Tipo de cambio interbancario de compra

Cantidad de colones que fijan los bancos por la compra de un dólar de los Estados Unidos.

Fuente: BCCR. División Económica. Departamento Monetario

Tipo de cambio interbancario de venta

Cantidad de colones que fijan los bancos por la venta de un dólar de los Estados Unidos.

Fuente: BCCR. División Económica. Departamento Monetario

Total de suscripciones al servicio de Internet

Total de suscripciones al servicio de internet, tanto en la modalidad móvil como fija.

Fuente: Sutel. Dirección general de mercado

Vehículos que pagaron el derecho de circulación

Vehículos que cumplieron con las obligaciones establecidas para su circulación.

Fuente: INS

Estadísticas Ambientales

EN BREVE



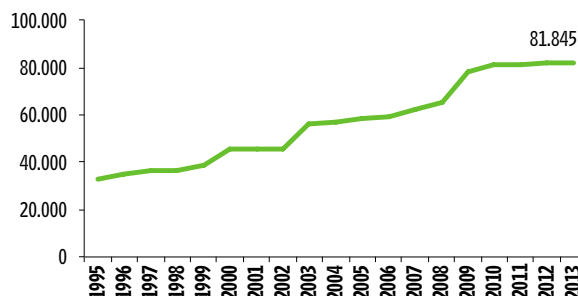


Conservación | Aumento significativo del área protegida

Territorio bajo protección	1995	2013
Área silvestre protegida	700.000	1.332.907
Área marina protegida	500.000	1.501.485
Área en reservas privadas	32.895	81.845
Territorio nacional terrestre protegido (%)	13,7	26,1

Fuente: Sinac y Red Costarricense de Reservas Naturales

Área en reservas privadas
(hectáreas)

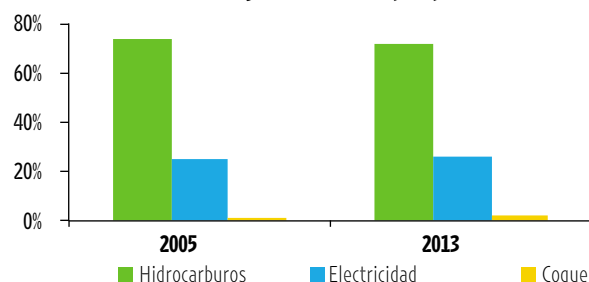


Energía | 70% de la matriz energética depende de hidrocarburos

Indicadores	1990	2013
Población cubierta por servicio eléctrico (%)	90,0	99,1
Consumo residencial de energía eléctrica per cápita (kW/h, miles habitantes)	511,5	735,5
Importación de derivados de petróleo (CIF en miles de dólares)	191.087	1.242.341
Consumo de energía secundaria (TJ)	47.982	126.176

Fuente: ICE y DSE.

Consumo de energía secundaria por producto



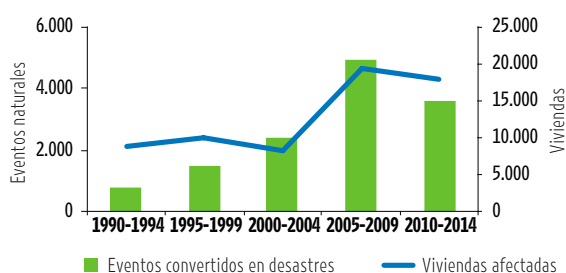
Riesgo | Crece número de eventos naturales que se convierten en desastres

Indicadores	1990	2000	2013
Emergencias con LPG	66*	488	6.839
Eventos naturales convertidos en desastres	151	319	733
Viviendas afectadas	227	1.557	1.447

*Corresponde al dato de 1991.

Fuente: DESInventar y Cuerpo de Bomberos.

Eventos naturales convertidos en desastres y viviendas afectadas

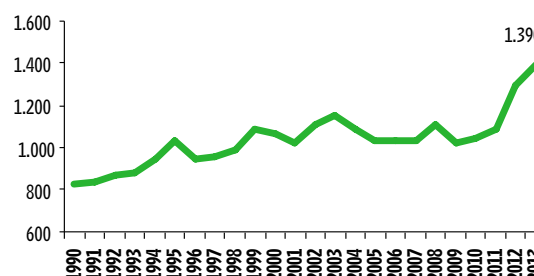


Otros indicadores | Crece la producción de basura en el cantón de San José

Indicadores	1990	2013
Producción per cápita por día de basura en el cantón central de San José	1.064	1.291
Población con servicio de agua potable (porcentaje)	72,5	92,2
Playas ganadoras de Bandera Azul Ecológica	35	90
Acciones colectivas en materia ambiental	13	33

Fuente: MSJ e ICAA.

Producción de basura en el cantón central de San José
(gramos por persona por día)





Estadísticas ambientales

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Tierra										
Áreas silvestres protegidas (hectáreas)	1.279.886	1.333.300	1.326.585	1.332.601	1.332.375	1.340.872	1.333.706	1.332.907	1.332.907	1.332.907
Área marina protegida (hectáreas)					520.880	520.880	539.834	1.501.485	1.501.485	1.501.485
Área en reservas privadas (hectáreas)	56.958	58.202	59.278	62.030	65.293	77.998	81.429	81.541	81.902	81.845
Visitantes al Sistema de Parques Nacionales	774.992	982.835	1.049.169	1.097.196	1.225.393	1.210.241	1.264.318	1.509.272	1.613.129	1.573.696
<i>Porcentaje de visitantes nacionales</i>	47,8	42,0	45,0	48,3	47,2	49,0	44,4	46,2	47,3	49,4
<i>Porcentaje de visitantes extranjeros</i>	52,2	58,0	55,0	51,7	52,8	51,0	55,6	53,8	52,7	50,6
Área sembrada de las principales actividades agrícolas (hectáreas)	431.812	443.395	441.552	437.569	441.697	473.210	482.933	498.667	486.587	486.222
Cultivo orgánico (porcentaje del cultivo total)					1,8	1,7	2,3	1,9	1,9	1,5
Importación total de plaguicidas (tolenadas de ingrediente activo)			8.495	11.583	13.530	11.825	14.589	11.817	12.377	10.439
Bosque										
Área sometida a pago de servicios ambientales (hectáreas)										
<i>Protección de bosque</i>	71.081	53.493	19.972	60.568	66.474	52.018	59.645	65.967	62.276	59.817
<i>Manejo de bosque</i>	0	0	0	0	0	0	310	479	197	139
<i>Reforestación</i>	1.557	3.602	4.866	5.826	4.083	4.018	4.185	4.116	4.252	3.107
<i>Regeneración natural</i>			279	755	1.660	1.500	1.275	2.310	1.205	3.796
Área sometida a pago de servicios ambientales en comunidades indígenas	7.014	6.600	2.900	6.556	12.401	8.930	9.050	10.507	12.442	12.262
Área sometida a pago de servicios ambientales en protección del recurso hídrico (hectáreas)					1.082	4.809	4.654	4.756	5.392	4.586

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Número de contratos de pago de servicios ambientales	760	755	619	1.180	1.103	797	1.111	1.130	1.146	1.218
Volumen autorizado para aprovechamiento de madera	661.993	582.544	703.701	421.471	576.017	384.666	351.109	540.473	555.123	540.837
Área afectada por incendios forestales (hectáreas)	35.228	14.822	15.192	32.422	23.417	13.795	18.683	9.501	34.716	55.610
<i>Porcentaje dentro de áreas silvestres protegidas</i>	13,4	21,4	27,8	15,0	33,7	6,8	20,7	20,8	12,0	7,2
<i>Porcentaje fuera de áreas silvestres protegidas</i>	86,6	78,6	72,2	85,0	66,3	93,2	79,3	79,2	88,0	92,8

Atmósfera

Estación Aeropuerto Juan Santamaría

Temperatura (grados Celsius)										
<i>Media de estación seca (mes de marzo)</i>	23,8	24,5	24,2	24,9	23,8	23,8	25,2	23,9	24,3	23,4
<i>Media de estación lluviosa (mes de octubre)</i>	23,4	22,0	23,6	22,2	22,4	23,3	22,7	21,9	23,1	21,7
Velocidad media del viento (km/hora)	15,3	13,2	14,6	13,8	13,5	15,7	13,9	13,0	19,2	14,2
Precipitación (promedio anual acumulado de milímetros)	1.599	1.705	1.972	2.227	2.361	1.166	2.191	1.401	1.266	1.730
Humedad relativa (promedio anual, porcentaje)	74	78	76	75	73	72	79	77	73	74
Coconcentración de PM10 en el aire, San José (promedio anual, mg/m ³)					27,5	27,5	28,1	24,0	27,0	25,0

Desechos

Basura en el Parque de Tecnología Ambiental (ingreso promedio diario en toneladas métricas)	684	707	803	1.259	1.370	1.158	1.328	1.340	1.296	1.025
Producción de basura en el cantón central de San José (gramos por persona por día)	1.088	1.036	1.032	1.030	1.104	1.024	1.039	1.090	1.291	1.390

Energía

Población cubierta por el servicio eléctrico (porcentaje)	97,9	98,1	98,4	98,6	99,0	99,1	99,1	99,1	99,1	99,1
Consumo residencial de energía eléctrica per cápita (kW/h, miles de habitantes)	702,8	717,4	736,2	748,3	751,6	734,8	735,5	733,5	746,6	735,5
Intensidad energética		0,061	0,059	0,058	0,057	0,057	0,055	0,054	0,053	0,051
Consumo anual de electricidad por abonado (promedio, kW/h)										
<i>Sector residencial</i>	2.806	2.825	2.852	2.848	2.802	2.692	2.655	2.609	2.603	2.539
<i>Sector industrial</i>	184.190	194.210	208.101	226.643	225.914	214.348	229.389	234.026	245.761	249.259
<i>Sector general</i>	13.601	14.186	14.702	15.299	15.570	15.416	15.630	15.619	16.180	16.152

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Crecimiento anual del consumo de energía secundaria (porcentaje)		8,7	4,2	6,4	2,0	-1,7	2,0	1,5	2,9	0,4
Crecimiento anual del consumo eléctrico (porcentaje)	4,4	5,1	6,1	4,6	2,2	-1,3	3,0	1,4	3,6	1,0
Consumo de energía secundaria (terajulios)	102.311	106.189	110.680	117.792	120.126	118.094	120.480	122.049	125.619	126.177
Por sector (porcentaje)										
<i>Transporte</i>		56,8	56,8	56,7	56,9	57,9	58,4	58,7	58,6	58,7
<i>Industria</i>		17,6	17,7	18,3	17,8	16,2	16,1	15,7	15,7	15,4
<i>Residencial</i>		12,2	12,0	11,7	11,7	11,8	11,8	11,8	11,8	11,8
<i>Servicios</i>		3,9	3,8	3,9	4,0	4,1	4,4	4,4	4,3	4,4
<i>Público</i>		3,0	3,0	3,0	3,1	3,1	3,2	3,2	3,4	3,4
<i>Agropecuaria</i>		3,1	3,1	2,7	2,4	2,4	2,4	2,4	2,3	2,4
<i>Comercial</i>		2,5	2,5	2,6	2,7	2,8	2,9	2,9	3,0	3,1
<i>Otros</i>		0,9	0,9	1,2	1,4	1,6	0,8	0,9	0,8	0,8
Por producto										
<i>Hidrocarburos</i>		73,7	73,1	72,4	71,9	72,2	72,2	72,4	72,2	71,9
<i>Electricidad</i>		24,9	25,4	25,1	25,2	25,3	25,6	25,6	25,8	26,0
<i>Coque</i>		1,4	1,5	2,4	2,8	2,4	2,2	2,0	1,9	2,1
<i>Biomasa</i>		0,04	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
Capacidad instalada de energía eléctrica (kW/h)					2.379	2.416	2.746	2.931	2.723	2.752
Energía eléctrica generada por fuentes renovables (porcentaje)	99,2	96,7	93,8	92,0	92,8	95,1	93,3	91,2	91,8	88,2

Agua

Población con servicio de agua de calidad potable (porcentaje)	82,8	82,2	81,2	82,0	83,4	87,3	89,5	90,1	92,0	92,8
Población que recibe agua sometida a control de calidad (porcentaje)			73,4	76,0	76	77,3	78,2	74,9	75,3	75,5
Volumen anual de agua superficial concesionada (Hm³)										
<i>Generación hidroeléctrica</i>				9.278	17.356	17.384	21.092	24.168	26.684	
<i>Otros usos</i>	5.196	5.342	5.273	4.550	4.277	1.674	1.785	1.749	1.660	
Volumen anual de explotación de agua por medio de pozos (Dm³)		52.950	55.382	47.113	13.565	20.943	18.348	8.838	16.971	72.702
Número acumulado de pozos legales perforados		12.091	12.884	13.742	14.032	14.314	14.476	14.626	14.776	14.926

Recursos marino-costeros

Exportaciones de productos pesqueros (miles de dólares)										
<i>Peces ornamentales</i>	241	274	312	280	298	143	76	77	68	79
<i>Camarón, langostino y otros decápodos</i>	12.263	12.517	9.312	6.007	5.342	4.823	3.928	4.983	7.951	11.299
<i>Pescado</i>	71.563	74.827	68.649	73.560	85.809	83.676	80.133	83.230	110.265	107.573
Playas ganadoras de la Bandera Azul Ecológica	50	57	58	59	63	61	67	80	90	107

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Gestión institucional										
Presupuesto del sector ambiental (porcentaje del PIB)					0,26	0,31	0,37	0,36	0,37	0,36
Empresas con certificación de sostenibilidad turística	20	11	21	33	30	41	65	101	93	304
Causas ingresadas por delitos ambientales en el Ministerio Público					2.479	2.501	2.396	2.078	1.763	2.157
Denuncias ante el Tribunal Ambiental Administrativo				303	451	462	549	469	439	402
Acciones colectivas en materia ambiental	25	13	8	20	21	11	39	63	53	33

Riesgo										
Emergencias químico-tecnológicas atendidas por el INS										
<i>Emergencias con materiales peligrosos</i>					149	117	105	111	116	143
<i>Emergencias con LPG</i>	739	20	741	837	1.365	1.748	1.900	2.106	2.940	6.839
Eventos naturales que se convierten en desastres	741	966	538	1.519	1.386	516	1.091	1.059	701	733
Viviendas afectadas por eventos naturales	2.012	3.286	1.414	8.910	2.949	2.654	10.536	2.380	3.567	1.447

Notas técnicas

Estadísticas ambientales

ORDENADAS ALFABÉTICAMENTE | DISPONIBLES EN WWW.ESTADONACION.OR.CO

Acciones colectivas en materia ambiental

Total de acciones colectivas en materia ambiental registradas en la base de datos de acciones colectivas del Programa Estado de la Nación, entendidas éstas como todo aquel evento limitado a un mismo espacio-tiempo en el cual participa una colectividad o grupo de personas que expresan ante alguna entidad pública o privada una demanda o reivindicación de alcance colectivo.

Fuente: Programa Estado de la Nación

Área afectada por incendios forestales

Cantidad de hectáreas quemadas por incendios forestales dentro y fuera de las áreas silvestres protegidas. Las coberturas vegetales afectadas son: bosques, bosques secundarios, plantaciones forestales, tacotales, charrales, pastos, cultivos y otros.

Fuente: Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones. Sistema Nacional de Áreas de Conservación. Dirección de planificación. Informe SEMEC.

Área en reservas privadas

Total de hectáreas inscritas en la Red Costarricense de Reservas Naturales. Se define como reserva natural cualquier inmueble que comprenda áreas naturales y cuyo dueño preserve o aproveche sosteniblemente estas áreas y asegure su conservación.

Fuente: Red Costarricense de Reservas Naturales

Área marina protegida

Cantidad de área intermareal o submareal, junto con las aguas que la bañan y la flora y la fauna asociadas, y sus rasgos históricos y culturales, que ha sido designada por la legislación para proteger parcial o totalmente el medio que la alberga.

Fuente: Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones. Sistema Nacional de Áreas de Conservación

Área sembrada de las principales actividades agrícolas

Cantidad sembrada, en hectáreas, de los principales productos agrícolas

Fuente: Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (Sepsa). Boletines estadísticos agropecuarios

Áreas silvestres protegidas

Total de hectáreas protegidas en parques nacionales, reservas biológicas, zonas protectoras, reservas forestales, refugios nacionales de vida silvestre, humedales, reservas naturales absolutas, monumentos nacionales y fincas del Estado fuera de las áreas silvestres protegidas.

Fuente: Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones. Sistema Nacional de Áreas de Conservación

Área sometida a pago de servicios ambientales

Hectáreas totales incorporadas cada año al pago de servicios ambientales (PSA), de acuerdo con las modalidades de protección de bosque, manejo de bosque, reforestación y plantaciones con recursos propios. A partir del 2006 las modalidades de reforestación y regeneración se reportaran de forma separada. A partir de 2009 se incluye las modalidades de vacíos de conservación y áreas silvestres protegidas.

Fuente: Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo)

Área sometida a pago de servicios ambientales en comunidades indígenas

Hectáreas totales incorporadas cada año al pago de servicios ambientales (PSA), en comunidades indígenas. Se corrige la serie y se incluyen todas las modalidades de PSA, ya que antes solo se incluía protección.

Fuente: Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo)

Área sometida a pago de servicios ambientales en protección del recurso hídrico

Hectáreas totales incorporadas cada año al pago de servicios ambientales (PSA), para la protección del recurso hídrico.

Fuente: Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo)

Basura en el Parque Tecnológico Ambiental

Ingreso promedio diario, en toneladas métricas por día, de los desechos recolectados. Para calcular el promedio por día se utilizan 313 días hábiles al año.

Fuente: Municipalidad de San José

Capacidad instalada de energía eléctrica

Capacidad instalada de las plantas del país para producir energía eléctrica.

Fuente: ICE. Proceso Demanda Eléctrica. Cenpe

Causas ingresadas por delitos ambientales en el Ministerio Público

Total de causas ingresadas por delitos en materia ambiental en el Ministerio Público.

Fuente: Poder Judicial

Consumo anual de electricidad por abonado

Ventas en kW/h a los sectores residencial e industrial, divididas por el número de clientes (promedio anual). El sector industrial incluye: industrial menor, grandes industrias y grandes industrias de alta tensión.

Fuente: ICE. Proceso Demanda Eléctrica. Cenpe

Crecimiento anual del consumo de energía secundaria

Crecimiento porcentual anual de energía secundaria.

Fuente: DSE

Consumo residencial de energía eléctrica per cápita

Ventas en kW/h al sector residencial, divididas por la población proyectada para el año correspondiente. La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de marzo 2013.

Fuente: ICE. Proceso Demanda Eléctrica. Cenpe.

Consumo de energía secundaria

Se denomina energía secundaria a los productos resultantes de las transformaciones o elaboración de recursos energéticos naturales (primarios) o en determinados casos a partir de otra fuente energética ya elaborada (por ej. Alquitrán). Se realiza segregación por los principales sectores productivos y los principales productos energéticos.

Fuente: DSE

Crecimiento anual del consumo eléctrico

Ventas en kW/h de energía eléctrica.

Fuente: ICE. Proceso Demanda Eléctrica. Cenpe.

Cultivo orgánico

Relación entre las hectáreas de cultivo bajo el Programa de Acreditación de Certificadoras de productos vegetales orgánicos frescos, sobre las hectáreas sembradas de las principales actividades agrícolas.

Fuente: MAG. Servicio Fitosanitario del Estado.

Denuncias ante el Tribunal Ambiental Administrativo

Cantidad de denuncias presentadas ante el Tribunal Ambiental Administrativo.

Fuente: TAA

Emergencias químico-tecnológicas atendidas por el INS

Las “emergencias químico-tecnológicas” se refieren a los casos de emergencia con presencia de materiales y productos químicos peligrosos que responde el Cuerpo de Bomberos. Se define emergencia tecnológica como situación imprevista que tiene consecuencias negativas o la probabilidad de que estas ocurran; sobre las personas, materiales o el medio ambiente, la cual involucra el derrame, fuga, escape, incendio, explosión o ruptura de cualquier sustancia objeto o producto tóxico o peligroso.

Fuente: INS. Cuerpo de Bomberos

Energía eléctrica generada por fuentes renovables

Porcentaje de energía eléctrica que es generada por plantas que utilizan fuentes renovables.

Fuente: ICE. Proceso Demanda Eléctrica. Cenpe

Empresas con certificación de sostenibilidad turística

La certificación de sostenibilidad turística categoriza y diferencia empresas turísticas de acuerdo al grado en que su operación se acerque a un modelo de sostenibilidad en cuanto al manejo de los recursos naturales, culturales y sociales.

Fuente: Instituto Costarricense de Turismo

Estación Aeropuerto Juan Santamaría

Mediciones de temperatura, viento, precipitación y humedad relativa realizadas por el IMN, en la estación Aeropuerto Juan Santamaría. La ubicación geográfica de la estación consultada es: 10°00' latitud N, 84° 13' longitud O, elevación 890 metros.

En temperatura se registra el promedio de las temperaturas climatológicas en grados Celsius, de todos los días del mes de octubre, en el caso de la estación lluviosa, y de todos los días del mes de marzo, en el caso de la estación seca. En viento se registra la velocidad media, medida en km/hora, de los vientos. En precipitación se registran los milímetros de lluvia acumulados en promedio en el año; un milímetro equivale a un litro de agua por metro cuadrado. En humedad relativa se registra el promedio anual, en porcentaje, de la humedad. A partir del año 2005 se dejaron de utilizar las mediciones convencionales, que fueron sustituidas por la medición automática.

Fuente: Instituto Meteorológico Nacional. Minaet

Eventos naturales que se convierten en desastres

Total de eventos naturales que se convierten en desastres registrados en la base de datos de DESInventar.

Fuente: DESInventar

Exportaciones de productos pesqueros

Ventas en el extranjero de peces ornamentales, camarón y pescado. El pescado incluye pescado fresco, refrigerado o congelado y filetes y demás carnes de pescado. A partir del 2005 se abrió la partida de peces ornamentales para incluir otras especies.

Fuente: Procomer

Importación total de plaguicidas

Compras totales en el exterior de productos líquidos y sólidos utilizados en la producción agropecuaria, como plaguicidas, fertilizantes y otros. Esta cifra debe tratarse con precaución debido a que no todo lo que se importa es consumido en el país, existe una cantidad de productos que se reexporta.

Fuente: MAG. Servicio Fitosanitario del Estado

Intensidad energética

Es la energía utilizada para la producción por cada unidad monetaria en un país. Se calcula con base en el consumo final de energía secundaria, medida en terajulios y el PIB en colonos.

Fuente: Dirección Sectorial de Energía

Número de contratos del Pago de Servicios ambientales

Cantidad de contratos firmados con incentivos del pago de servicios ambientales. Los datos incluyen contratos globales con grupos organizados y contratos individuales; en el caso de comunidades indígenas solo incluye contratos globales.

Fuente: Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo)

Playas ganadoras de la Bandera Azul Ecológica

Cantidad de playas ganadoras en el Programa Bandera Azul Ecológica. Este programa es un incentivo anual para playas de excelencia en los aspectos higiénico-sanitarios. Su objetivo fundamental es impulsar la conservación de los recursos naturales, la búsqueda de mejores condiciones higiénico-sanitarias y la protección de la salud pública.

Fuente: ICAA. Laboratorio Nacional de Aguas

Número de pozos legales perforados acumulado

Cantidad de pozos legales perforados acumulado a través de los años. Durante el 2013, se incluyen 317 pozos perforados por el AyA, para ASADAS y propios, que no habían sido reportados y que a la fecha, no se les ha asignado número de pozo. Estos pozos fueron perforados en años anteriores, pero hasta el 2013 se registran.

Fuente: Senara

Población con servicio de agua de calidad potable

Porcentaje de la población que cuenta con el servicio de agua potable. Se entiende por agua de calidad potable toda el agua que es empleada para el consumo humano, que no causa daño a la salud y cumple con las disposiciones de los valores recomendables o máximos admisibles en términos estéticos, organolépticos, físicos, químicos, biológicos y microbiológicos, emitidos mediante el Reglamento para la Calidad del Agua Potable.

La población se calcula multiplicando las conexiones por un factor que consiste en un promedio de personas por vivienda. Apartir del 2011 se utilizan las nuevas proyecciones de población de marzo del 2013 y se estima un nuevo factor de vivienda con datos del Censo 2011, por lo que los datos no son comparables con la serie de años anteriores.

Fuente: ICAA. Laboratorio Nacional de Aguas

Población que recibe agua sometida a control de calidad

Población que recibe agua sometida a control de calidad. El control de calidad es la suma de acciones que las mismas empresas suministradoras ejercen sobre el agua que entregan como servicio; para esto se debe evaluar periódicamente el agua de la fuente de abastecimiento, tanques de almacenamiento y red de distribución; el número y frecuencia de muestras depende del tamaño población de la abastecida.

A partir del 2011 se utilizan las nuevas proyecciones de población de marzo del 2013 y se estima un nuevo factor de vivienda con datos del Censo 2011, por lo que los datos no son comparables con la serie de años anteriores.

Fuente: ICAA. Laboratorio Nacional de Aguas Población cubierta por el servicio eléctrico

Porcentaje de la población cubierta por el servicio eléctrico.

Porcentaje de la población cubierta por el servicio eléctrico.

Fuente: ICE. Proceso de Demanda Eléctrica. Cenpe

Presupuesto del sector ambiental

Porcentaje que representa el monto del gasto ambiental público en relación con el producto interno bruto (PIB). Se incluye el presupuesto asignado a Sinac, Minae, Cona-geibo, Incopecsa, Fonafifo y Comcure.

Fuente: Ministerio de Hacienda, secretaria técnica de la autoridad presupuestaria.

Producción per cápita diaria de basura en el cantón central de San José

Cantidad de desechos recolectados en el cantón central de San José, medidos en gramos por persona por día. Para el cálculo se toma la producción de basura en toneladas métricas, se divide entre la población del cantón; el resultado se divide entre los 365 días del año y luego se multiplica por mil. Esta fórmula suministra los datos en kilogramos. Para pasarlo a gramos se multiplica de nuevo por mil.

Fuente: Municipalidad de San José

Visitantes al Sistema de Parques Nacionales

Cantidad de personas que visitan el Sistema de Parques Nacionales cada año.

La serie fue actualizada con base en el Informe SEMEC. Para el 2012 se debe tener en cuenta que el informe del cuarto trimestre correspondiente al Área de Conservación Tortuguero (ACTo) no fue remitido a tiempo por lo que no se incluyen las estadísticas correspondientes al mismo

Fuente: Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones. Sistema Nacional de Áreas de Conservación. Dirección de planificación. Informe SEMEC.

Viviendas afectadas por eventos naturales

Viviendas afectadas por eventos naturales que se convierten en desastres registradas en la base de datos DESInventar.

Fuente: DESInventar

Volumen total de agua concesionado

Volumen total de agua concesionada otorgado e inscrito. Corresponde al dato del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año e incluye todo lo concesionado hasta la fecha. El dato de inscrito corresponde al caudal registrado por las Asadas y los pozos artesanales para consumo humano.

Fuente: Minae. Dirección de Agua.

Volumen anual de explotación de agua por medio de pozos

Volumen en decímetros cúbicos de explotación de agua por medio de pozos legales.

Fuente: Senara

Durante el 2013, se incluyen 317 pozos perforados por el AyA, para ASADAS y propios, que no habían sido reportados y que a la fecha, no se les ha asignado número de pozo. Estos pozos fueron perforados en años anteriores, pero hasta el 2013 se registran.

Volumen autorizado para aprovechamiento de madera

Cantidad en metros cúbicos autorizada por el Sinac en las áreas de conservación, para aprovechamiento de madera. Los permisos están clasificados en las siguientes categorías: certificado de origen agroforestal, certificado de origen plantaciones, permiso pp, inventarios forestales y planes de manejo.

Fuente: Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones. Sistema Nacional de Áreas de Conservación

Estadísticas Políticas

EN BREVE





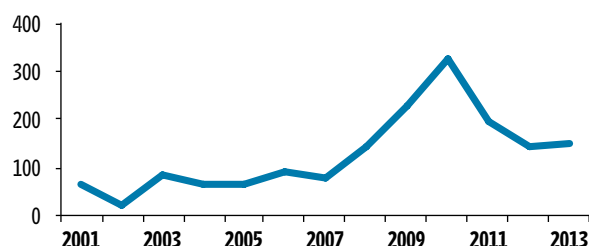
Formación de leyes

Mayor uso ciudadano de la Oficina de Iniciativa Popular

Indicador	1990	2000	2013
Formación de leyes			
Legislativo	54	48	72
Ejecutivo	38	27	35
Iniciativas presentadas en la Oficina de Iniciativa Popular		63	148
Leyes en promesa democrática sin sustento económico (%)	53,3	50,0	55,1

Fuente: Asamblea Legislativa.

Proyectos presentados en la Oficina de Iniciativa Popular



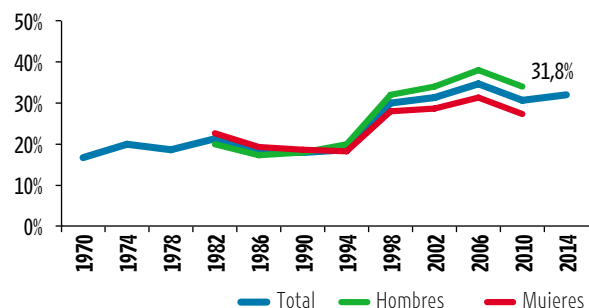
Electoral

Abstencionismo supera el 30% desde 1998

Indicador	1970	1990	2014
Abstencionismo	16,7	18,2	31,8
Distancia entre el partido ganador y el segundo lugar (%)	13,6	4,3	0,94
Índice de nacionalización partidaria	0,93	0,91	0,85
Partidos políticos que alcanzan representación parlamentaria	4	5	9
Representación femenina en escaños parlamentarios	7,0	14,0	33,3

Fuente: TSE y PEN.

Abstencionismo



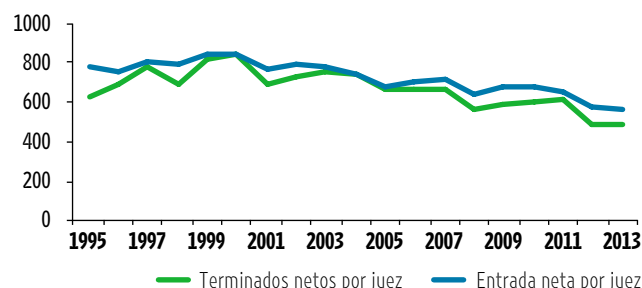
Administración de justicia

Disminuye la entrada de casos en el Poder Judicial

Indicador	1990	2000	2013
Casos entrados por juez	766	844	563
Casos terminados por juez		841	487
Habitantes por juez	9.965	6.665	3.889
Personas condenadas por los tribunales por delito (%)			
Contra la vida	35,1	20,3	11,6
Contra la propiedad	54,5	44,8	63,5
Sexuales	6,3	16,5	9,7
Por Ley Psicotrópicos	4,1	18,4	15,2

Fuente: Poder Judicial.

Desempeño judicial



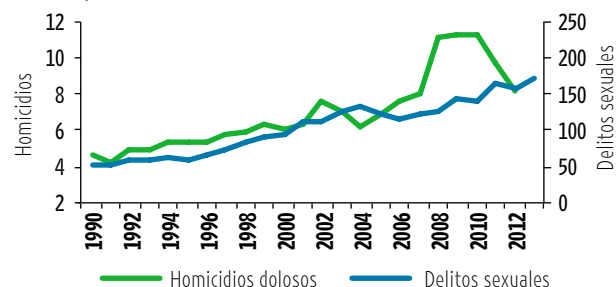
Otros indicadores

Se duplica tasa de homicidios en últimos veinte años

Indicadores	2000	2013
Organización ciudadana		
Acciones colectivas	613	480
Audiencias públicas en la Aresep	61	363
Relación entre el personal de seguridad público y privado	6,6	0,5
Criminalidad (tasa por 100.000 habitantes)		
Homicidios dolosos	6,1	8,7
Delitos sexuales	94,1	171,6

Fuente: Poder Judicial, PEN, Aresep y MSP.

Tasa de homicidios dolosos y delitos sexuales (por 100.000 habitantes)





Estadísticas políticas

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Formación de leyes										
Duración promedio de las leyes aprobadas en la corriente legislativa (días naturales, año legislativo: del 1 de mayo al 30 de abril)										
<i>Legislativo</i>	640	661	723	553	822	781	834	939	710	622
<i>Ejecutivo</i>	385	708	873	548	648	623	871	632	704	543
Duración promedio de las leyes aprobadas para la sanción del Ejecutivo (días naturales, año legislativo: del 1 de mayo al 30 de abril)										
<i>Legislativo</i>	28	25	22	27	22	25	26	24	19	16
<i>Ejecutivo</i>	19	21	26	22	21	20	25	22	15	11
Leyes aprobadas por iniciativa (año legislativo: del 1 de mayo al 30 de abril)										
<i>Legislativo</i>	22	56	57	32	48	65	66	65	63	72
<i>Ejecutivo</i>	8	12	18	17	39	24	47	28	33	35
Convenios internacionales aprobados por la Asamblea Legislativa										
	3	2	12	7	12	13	39	21	13	23
Iniciativas presentadas en la Oficina de Iniciativa Popular										
	63	65	91	79	145	225	322	195	143	148
Leyes en promesa democrática sin sustento económico (porcentaje)										
	35,3			50,0	50,9		63,8	68,0	53,4	55,1
Administración de justicia										
Presupuesto del sector justicia (porcentaje del PIB)										
	1,2	1,2	1,1	1,1	1,2	1,4	1,5	1,6	1,5	1,6
Litigiosidad (por mil habitantes)										
	117	114	114	121	130	146	144	143	127	126

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Entrada neta por juez	746	677	704	722	641	674	673	659	580	563
Casos terminados por juez	747	663	670	666	568	585	596	609	483	487
Habitantes por juez	5.485	5.178	5.308	5.149	4.272	4.026	4.085	4.032	3.983	3.889
Duración promedio de los recursos votados por la Sala Cuarta, sobre el fondo del asunto (meses, semanas y días)										
<i>Hábeas corpus</i>	15d	16d	17d	16d	19d	20d	19d	17d	16d	15d
<i>Recursos de amparo</i>	4m1s	3m3s	3m1s	2m1s	2m1s	2m1s	2m2s	1m3s	1m3s	2m0d
<i>Acciones de inconstitucionalidad</i>	20m2s	22m2s	29m2s	22m3s	26m2s	18m	15m1s	16m3s	16m3s	16m3s
Denuncias netas ingresadas al sistema de justicia										
Por tipo de delito										
<i>Contra la vida</i>	16.174	16.045	15.888	17.370	19.207	21.547	21.687	19.750	17.488	19.656
<i>Contra la propiedad</i>	61.633	64.154	65.057	66.060	68.124	80.911	83.276	81.402	60.270	78.339
<i>Sexuales</i>	5.708	5.178	4.982	5.333	5.643	6.502	6.511	6.503	6.250	8.090
Por infracciones a la Ley de Psicotrópicos	10.599	12.768	12.150	18.092	29.421	62.418	64.217	49.517	3.044	2.721
Presos sin condena	1.436	1.204	1.272	1.083	1.280	1.675	1.658	1.808	1.769	1.536
Personas condenadas por los tribunales penales	3.396	3.052	2.945	3.037	3.322	4.209	4.911	5.737	6.356	7.151
Por tipo de delito (porcentaje)										
<i>Contra la vida</i>	20,2	18,3	24,1	24,0	21,2	17,5	15,0	14,4	14,1	11,6
<i>Contra la propiedad</i>	44,0	46,1	43,4	41,5	42,2	49,5	55,4	57,2	59,1	63,5
<i>Sexuales</i>	20,4	19,5	18,4	18,4	16,3	14,5	12,3	11,6	9,8	9,7
<i>Por infracciones a la Ley de Psicotrópicos</i>	15,4	16,2	14,1	16,1	20,3	18,4	17,2	16,8	16,9	15,2
Personas condenadas por los tribunales superiores penales	4.134	3.628	3.586	3.736	3.856	4.756	5.944	6.941	7.944	8.606
Por pena impuesta (porcentaje)										
<i>Días multa</i>	3,2	2,5	4,1	3,9	2,6	1,8	1,7	1,4	1,6	1,8
<i>Prisión efectiva</i>	66,7	66,2	61,4	63,9	68,2	71,1	63,0	62,5	66,4	63,8
<i>Prisión con ejecución condicional</i>	30,1	31,3	34,5	32,3	29,1	27,1	35,2	36,1	32,0	34,5
Casos entrados en oficinas judiciales de primera instancia	953.847	553.798	537.578	584.492	629.450	704.132	689.136	690.610	622.152	629.760
Por materia (porcentaje)										
Civil	8,2	13,5	15,5	16,9	17,3	20,5	20,9	8,4	5,8	2,7
Cobros								16,4	22,6	23,6
<i>Agraria</i>	0,3	0,6	0,6	0,5	0,6	0,5	0,5	0,4	0,5	0,5
<i>Familia</i>	2,5	4,4	4,6	4,4	4,1	3,8	3,9	3,9	4,4	4,4
<i>Contenciosa</i>	2,5	4,8	5,8	5,9	3,9	0,8	1,0	1,3	1,3	1,6
<i>Penal</i>	14,9	26,0	26,7	27,0	29,9	34,9	36,2	34,0	25,5	27,6
<i>Trabajo</i>	2,1	3,5	3,9	3,6	3,5	3,8	4,0	4,4	4,7	4,8
<i>Contravenciones</i>	5,3	8,9	8,8	8,2	8,4	7,4	7,3	7,0	7,8	7,2
<i>Tránsito</i>	54,0	20,6	16,2	16,8	16,1	11,8	9,9	7,9	9,5	9,9
<i>Pensiones alimentarias</i>	2,5	4,3	4,4	4,0	4,0	4,0	4,1	4,4	5,5	6,0
<i>Penal juvenil</i>	1,2	1,8	1,8	1,7	1,9	2,2	2,4	2,5	1,8	1,7
<i>Violencia doméstica</i>	5,0	8,6	8,6	7,7	7,3	7,4	7,2	6,9	7,7	7,5
<i>Constitucional</i>	1,4	3,0	3,0	2,9	2,9	2,7	2,6	2,4	2,7	2,4
<i>Notarial</i>			0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1

2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013

Control ciudadano

Casos en la Defensoría de los Habitantes

Solicitudes de intervención

Investigaciones por denuncia

Denuncias en la Comisión Nacional del Consumidor

Audiencias públicas en la Aresep

Contralorías de servicios

Contralorías locales de la CCSS

Gobiernos locales

Carga tributaria de los gobiernos locales

Presión tributaria de los gobiernos locales

Credenciales canceladas a autoridades municipales

Alcaldes

Regidores

Síndicos

Concejales de distrito

Organización ciudadana

Organizaciones activas de la sociedad civil

Sindicatos

Afiliados a sindicatos

Asociaciones solidaristas activas

Afiliados a asociaciones solidaristas activas

Asociaciones de desarrollo comunal

Cámaras empresariales afiliadas a Uccaep

Acciones colectivas

Seguridad pública y privada

Permisos de portación de armas de fuego

Personal de seguridad privada acreditado

Personal de seguridad pública

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Criminalidad										
Tasa de delitos dolosos contra la vida (por 100.000 habitantes)										
<i>Excluyendo agresión</i>	69	72	73	78	95	103	107	86	66	65
<i>Incluyendo agresión</i>	223	214	210	225	247	268	282	247	205	211
Tasa de homicidios dolosos (por 100.000 habitantes)	6,2	6,9	7,7	8,0	11,1	11,3	11,3	9,7	8,2	8,7
Tasa de víctimas de homicidios dolosos (por 100.000 habitantes)	6,6	7,4	8,0	8,2	11,7	11,8	11,5	10,3	8,8	8,7
Tasa de delitos sexuales (por 100.000 habitantes)	137,5	122,8	116,4	122,9	128,1	145,5	143,6	141,6	134,3	146,9
Víctimas de homicidio	280	319	351	369	512	525	527	474	407	411
Por sexo										
<i>Hombres</i>	238	262	306	332	452	466	466	410	357	325
<i>Mujeres</i>	42	57	45	37	60	59	61	64	50	86
Víctimas de homicidio por arma de fuego	164	196	217	226	349	338	349	300	261	279

Notas técnicas

Estadísticas políticas

ORDENADAS ALFABÉTICAMENTE | DISPONIBLES EN WWW.ESTADONACION.OR.CR

Acciones colectivas

Total de acciones colectivas, entendidas como todo aquel evento limitado a un mismo espacio-tiempo en el cual participa una colectividad o grupo de personas que expresan ante alguna entidad pública o privada una demanda o reivindicación de alcance colectivo, registradas en la base de datos de Acciones Colectivas del Programa Estado de la Nación.

Fuente: Programa Estado de la Nación

Afiliados a asociaciones solidaristas

Cantidad de personas afiliadas a alguna asociación solidarista. Las asociaciones solidaristas son una forma de organización laboral que se establece en empresas e instituciones por mutuo acuerdo entre patronos y trabajadores, y cuyo fin principal es armonizar la relación entre ambos sectores.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Dirección General de Planificación

Afiliados a sindicatos

Cantidad de personas afiliadas a algún sindicato.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Dirección General de Planificación

Audiencias públicas en la Aresep

Cantidad de audiencias públicas celebradas en la Aresep. Las audiencias públicas fueron creadas con el fin de que los usuarios de los servicios públicos manifiesten su posición o expresen su opinión, con respecto a la calidad de la prestación de esos servicios, las tarifas y precios, las metodologías tarifarias, así como sobre las normativas que somete a revisión la Autoridad Reguladora, lo cual es de suma importancia para obtener el punto de vista del usuario y tomar decisiones con base en la posición de las empresas y el usuario, en busca de mejorar los servicios y el control sobre la calidad.

A partir del año 2007 el número de audiencias aumenta significativamente debido a una orden de la Sala Constitucional de realizar audiencias de un mismo tema en las 8 regiones del país, cuando se discuten asuntos que afectan a todo el país.

Fuente: Aresep

Carga tributaria

Participación relativa de los impuestos municipales como porcentaje del producto interno bruto.

Fuente: CGR. Memoria Anual

Casos en la Defensoría de los habitantes

Número de casos ingresados por parte de la ciudadanía ante la Defensoría de los Habitantes.

Fuente: Defensoría de los Habitantes

Casos entrados en las oficinas judiciales de primera instancia

Cantidad de casos entrados en las oficinas judiciales de primera instancia (fiscalías, juzgados y tribunales).

El ámbito civil incluye la materia agraria. A partir del año 1998, la materia de familia es separada de la civil. En 1996, los casos entrados por violencia doméstica corresponden al segundo semestre. En el período 2005-2008 las demandas por cobros (ejecutivos) ingresadas en el Juzgado Civil de Hacienda se incluyeron en la materia Contenciosa y Civil de Hacienda. Para los años 2009 y 2010 ese tipo de demandas (monitorios) se reportaron en la materia Civil y a partir del 2011 son incluidas en la materia de Cobros.

Fuente: Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística

Contralorías de servicios

Cantidad de contralorías de servicios de las instituciones de gobierno. Las contralorías de servicios son instancias abiertas al público para que éste exponga sus quejas sobre el servicio que brindan las instituciones. Hasta el año 2007, los datos consideran las contralorías de servicios de la CCSS, regidas por lo dispuesto en la Ley 8239, Derechos y Deberes de las Personas Usuarias de los Servicios de Salud Públicos y Privados. A partir del año 2008 se contabiliza la información de contralorías locales de la CCSS, por separado.

Fuente: Mideplan

Convenios internacionales aprobados por la Asamblea Legislativa

Cantidad de convenios de carácter no financiero, aprobados por la Asamblea Legislativa.

Fuente: Asamblea Legislativa

Credenciales canceladas a autoridades municipales

Anulación de las credenciales de los funcionarios municipales de elección popular. Las causas que considera el TSE para cancelar credenciales son: renuncia, ausencia, muerte, abuso de autoridad, violación a la Ley sobre la zona marítimo-terrestre, otros. La información considera tanto propietarios como suplentes.

Fuente: TSE

Denuncias en la Comisión Nacional del Consumidor

Cantidad de quejas o denuncias presentadas en la Comisión Nacional del Consumidor, ya sea porque el consumidor se siente afectado por un cobro indebido, o por aspectos de calidad del producto o artefacto que compró.

Fuente: Ministerio de Economía. Comisión Nacional del Consumidor

Denuncias netas ingresadas al sistema de justicia

Cantidad de denuncias netas ingresadas al sistema de justicia por delitos contra la vida, contra la propiedad, sexuales e infracciones a la Ley de Psicotrópicos.

Se utiliza la entrada neta en las oficinas que integran el Ministerio Público, según tipo de caso. En el 2012 se realizó un ajuste en la serie de delitos contra la vida, debido a la inclusión de las lesiones culposas de tránsito que antes no se consideraban, y a la resta de las tentativas de suicidio, por no ser delitos producto de voto de la Sala IV. En el caso de los delitos contra la propiedad, se ajusta la serie con relación al número de secuestros, puesto que se consideran los verificados por el proceso policial.

La reducción en los delitos por infracciones a la Ley de Psicotrópicos a partir del 2012 se debe a los cambios implementados por el Ministerio Público para registrar las denuncias, donde si se valora que la tenencia o posesión de droga es para consumo propio, no se abre una causa penal por cuanto este hecho no constituye delito.

Fuente: Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística

Duración promedio de los recursos votados por la Sala IV, sobre el fondo del asunto

Número de días promedio que han sido necesarios para emitir un fallo en la Sala Constitucional, sobre recursos de amparo, hábeas corpus y acciones de inconstitucionalidad.

Fuente: Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística

Duración promedio de las leyes aprobadas en la corriente legislativa

Duración promedio, en días naturales, de las leyes aprobadas en la corriente legislativa. Los datos son reportados para el año legislativo, que se extiende del 1 de mayo del año "n" al 30 de abril del año "n+1".

Fuente: Asamblea Legislativa. Centro de Información

Duración promedio de las leyes aprobadas para la sanción del Ejecutivo

Duración promedio, en días naturales, de las leyes aprobadas para la sanción del Poder Ejecutivo. Los datos son reportados para el año legislativo, que se extiende del 1 de mayo del año "n" al 30 de abril del año "n+1".

Fuente: Asamblea Legislativa. Centro de Información

Entrada neta por juez

Cantidad de casos entrados por cada juez de primera instancia.

Fuente: Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística

Habitantes por juez

Número de habitantes por cada juez o administrador de justicia. Incluye plazas ordinarias y extraordinarias. La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de marzo del 2013.

Fuente: Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística

Iniciativas presentadas en la Oficina de Iniciativa Popular

Total de iniciativas presentadas en la Oficina de Iniciativa Popular.

Fuente: Asamblea Legislativa. Oficina de Iniciativa Popular

Leyes aprobadas por iniciativa

Cantidad de leyes aprobadas por iniciativa del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, en la legislatura correspondiente al período de mayo del año i a abril del año i+1. Los datos son reportados para el año legislativo, que se extiende del 1 de mayo del año "n" al 30 de abril del año "n+1".

Fuente: Asamblea Legislativa. Centro de Información

Ligitosidad

Número de demandas o denuncias interpuestas por cada mil habitantes.

Fuente: Poder Judicial

Leyes en promesa democrática sin sustento económico

Considera la legislación que explícitamente amplía derechos reconocidos en leyes anteriores, reconoce nuevos derechos a favor de personas o grupos, o genera nuevas obligaciones del Estado para la tutela de los derechos legislados, pero que no asigna recursos para su cumplimiento.

Fuente: Asamblea Legislativa. Centro de Información

Organizaciones activas de la sociedad civil

Cantidad de organizaciones activas de la sociedad civil: asociaciones solidaristas, asociaciones de desarrollo comunal, cámaras empresariales afiliadas a la Uccaep.

A partir del año 2003 se incluyen como asociaciones de desarrollo comunal los CEN-CINAI, reservas integrales y reservas específicas. En el 2005 no se registra el dato referente a sociedades anónimas laborales, debido a dificultades

para obtener la información. Las cifras registradas en el año 2006 corresponden a julio de 2007.

Fuente: Ministerio de Trabajo, Dinadeco, Uccaep, Registro Nacional de Asociaciones

Permisos de portación de armas de fuego

Cantidad de permisos (por primera vez y renovaciones) de portación de armas de fuego concedidos por el Ministerio de Seguridad Pública, tanto a personas físicas como personas jurídicas.

Después de aprobada la reforma a la Ley 7530, de Armas y Explosivos, en el 2001, se dio un período de amnistía en el cual se puso a derecho una cantidad considerable de personas; esto propició el aumento de permisos en ese año. En el 2002 se empezó a aplicar la reforma y se incrementaron los controles de portación.

Fuente: Ministerio de Seguridad Pública. Control de Armas y Explosivos

Personal de seguridad privada acreditado

Licencias otorgadas a oficiales de seguridad privada. En diciembre del año 2003 entró en vigencia la Ley 8395, de Servicios de Seguridad Privada, la cual establece como requisito para el desempeño de esta labor el sexto grado aprobado en la educación primaria, hecho que explica el aumento del 2004. Antes de esta fecha la actividad se regía por la Ley 7410, Ley General de Policía, la cual establecía como requisito el tercer año de secundaria aprobado. Las cifras reportadas corresponden al personal de seguridad vigente al momento de enviar la información, es importante resaltar que la acreditación del personal varía con mucha frecuencia, todos los días se reportan ingresos nuevos así como vencimientos.

Fuente: Ministerio de Seguridad Pública. Dirección de Servicios Privados de Seguridad

Personal de seguridad pública

Plazas de policías o personal de seguridad pública incluidas en el presupuesto del Ministerio de Seguridad Pública.

Fuente: Ministerio de Seguridad Pública. Departamento de Planificación

Personas condenadas por los tribunales penales

Cantidad de personas condenadas por los tribunales, por delitos contra la vida, contra la propiedad, sexuales e infracciones a la Ley de Psicotrópicos.

Fuente: Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística

Personas condenadas por los tribunales superiores penales

Cantidad de personas condenadas por los tribunales superiores y juzgados penales.

Fuente: Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística

Presión tributaria

Participación relativa de los impuestos municipales con respecto a los impuestos totales

Fuente: CGR. Memoria Anual

Presos sin condena

Total de imputados en prisión que no han sido condenados por los tribunales y juzgados penales. Las cifras corresponden a diciembre de cada año.

Fuente: Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística

Casos terminados por juez

Carga de trabajo neta por año, por juez. Incluye todas las materias y circuitos. No considera las plazas de magistrados, excepto los de la Sala Cuarta, que se ocupan de la materia constitucional. A partir del 2004 se reportan los

jueces ordinarios y extraordinarios. La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de marzo del 2013.

Fuente: Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística

Tasa de delitos dolosos contra la vida

Relaciona las causas penales por delitos dolosos contra la vida entrados al sistema judicial, con la población. Actúa con dolo quien quiere la realización del hecho tipificado, así como quien lo acepta, previéndolo al menos como posible. Para el cálculo de las tasas por delitos dolosos contra la vida, excluyendo agresión, se consideran: abandono de incapaces, aborto, duelo, homicidio y tentativa de homicidio, lesiones, contagio venéreo y omisión de auxilio. Para el cálculo de las tasas por delitos dolosos contra la vida incluyendo agresión se agrega a los anteriores el delito de agresión.

Fuente: Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística. INEC-CCP. Estimaciones y proyecciones de población 1970-2050

Tasa de delitos sexuales

Relaciona los delitos sexuales con la población. Para su cálculo se utilizan las causas penales tramitadas en las oficinas judiciales por delitos sexuales (entrada neta en las oficinas que integran el Ministerio Público). Los delitos sexuales incluyen: violación, estupro, incesto, abuso deshonesto, corrupción de menores, rapto, proxenetismo, trata de mujeres y menores, sodomía y sus respectivas tentativas.

Fuente: Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística. INEC-CCP. Estimaciones y proyecciones de población 1970-2050

Tasa de homicidios dolosos

Relaciona la cantidad de homicidios dolosos con la población. El homicidio doloso consiste en dar muerte, con dolo, a una persona. Actúa con dolo quien quiere la realización del hecho tipificado, así como quien lo acepta, previéndolo al menos como posible.

Fuente: Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística. INEC-CCP. Estimaciones y proyecciones de población 1970-2050

Tasa de víctimas de homicidios dolosos

Relaciona la cantidad de víctimas de homicidios dolosos con la población. El homicidio doloso consiste en dar muerte, con dolo, a una persona. Actúa con dolo quien quiere la realización del hecho tipificado, así como quien lo acepta, previéndolo al menos como posible. A partir del 2003 se separan las muertes por aborto del grupo de homicidios dolosos, como resultado de una evaluación y recomendación efectuada por especialistas internacionales.

Fuente: Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística. INEC-CCP. Estimaciones y proyecciones de población 1970-2050

Víctimas de homicidio

Personas que han muerto a manos de un homicida.

Fuente: Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística

Víctimas de homicidio por arma de fuego

Personas que han muerto por arma de fuego.

Fuente: Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística

Estadísticas Electorales

EN BREVE





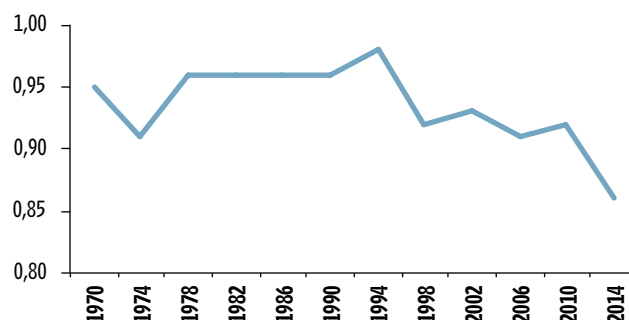
Elecciones presidenciales

Partidos políticos reducen sus niveles de apoyo en el territorio

Indicador	2002	2006	2010	2014
Electores inscritos (personas)	2.279.851	2.550.613	2.822.491	3.078.321
Juntas receptoras de votos	6.681	6.163	6.617	6.515
Votos recibidos	1.569.418	1.662.857	1.950.847	2.099.219
Votos válidos	1.529.845	1.623.992	1.911.333	2.055.742
Porcentaje de votos obtenido por el partido ganador	38,6	40,9	46,9	30,6
Partido ganador de las elecciones	PUSC	PLN	PLN	PAC
Abstencionismo (porcentaje)	30,0	31,2	34,8	30,9

Fuente: TSE.

Índice de nacionalización partidaria



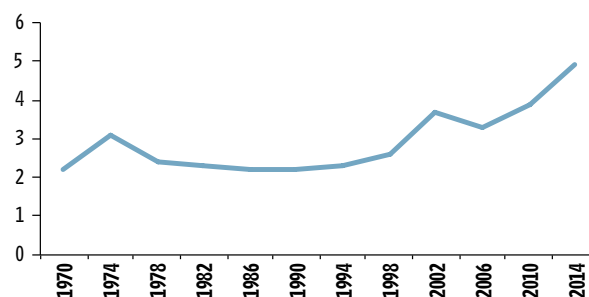
Elecciones legislativa

Crece número efectivo de partidos en la Asamblea Legislativa

Indicadores	2002	2006	2010	2014
Partidos políticos que participan en la elección	18	27	18	21
Partidos políticos que alcanzan representación parlamentaria	5	8	8	9
Partido político con la mayoría de escaños	ninguno	ninguno	ninguno	ninguno
Escaños en la Asamblea Legislativa:				
De la primera fuerza partidaria	19	25	24	18
De la segunda fuerza partidaria	17	17	11	13
Porcentaje de escaños ocupados por mujeres	35,1	38,6	38,6	33,3

Fuente: TSE.

Número efectivo de partidos parlamentarios (NEP)





Estadísticas electorales

	1982	1986	1990	1994	1998	Febrero 2002	Abril 2002 ^{a/}	2006	2010	Febrero 2014	Abril 2014 ^{a/}
Elecciones presidenciales											
Índice de nacionalización partidaria	0,96	0,96	0,96	0,98	0,92	0,93		0,91	0,92	0,86	
Índice de volatilidad	19,4	13,1	5,8	4,4	5,8	28,9		36,0	21,0	28,3	
Juntas receptoras de votos	5.638	6.751	7.597	8.365	6.080	6.681	6.681	6.163	6.617	6.515	6.515
Electores inscritos (personas)	1.261.127	1.486.474	1.692.050	1.881.348	2.045.980	2.279.851	2.279.851	2.550.613	2.822.491	3.078.321	3.078.321
Por sexo											
<i>Hombres</i>	642.551	749.153	848.728	941.405	1.027.444	1.141.698	1.141.698	1.275.056	1.409.411	1.535.869	1.535.869
<i>Mujeres</i>	618.576	737.321	843.322	939.943	1.018.536	1.138.153	1.138.153	1.275.557	1.413.080	1.542.452	1.542.452
Votos recibidos	991.679	1.216.300	1.384.326	1.525.979	1.431.913	1.569.418	1.372.943	1.662.857	1.950.847	2.099.219	1.739.235
Válidos	966.576	1.185.222	1.349.014	1.490.097	1.388.698	1.529.845	1.339.480	1.623.992	1.911.333	2.055.742	1.720.921
Nulos	20.241	26.029	29.919	30.663	36.318	32.332	27.457	30.422	32.555	38.021	15.468
En blanco	4.862	5.049	5.393	5.219	6.897	7.241	6.006	8.443	6.959	5.726	2.846
Por sexo											
<i>Hombres</i>	514.877	620.340	699.642	757.188	699.980	756.111	660.451	788.722	928.093		
<i>Mujeres</i>	476.802	595.960	684.684	768.791	731.933	813.307	712.492	874.135	1.022.754		
Abstencionismo (porcentaje)	21,4	18,2	18,2	18,9	30,0	31,2	39,8	34,8	30,9	31,8	43,5
Por sexo											
<i>Hombres</i>	19,9	17,2	17,6	19,6	31,9	33,8	53,1	38,1	34,2		
<i>Mujeres</i>	22,9	19,2	18,8	18,2	28,1	28,5	46,9	31,5	27,6		
Distancia entre el partido ganador y el segundo lugar											
Número de votos	243.187	77.880	58.150	28.011	33.326	115.247	213.076	18.169	417.639	19.232	955.721
Porcentaje	25,2	6,6	4,3	1,9	2,4	7,5	15,5	1,1	22,0	0,9	55,5
Partidos políticos que participan en la elección	6	6	7	7	13	13	2	14	9	13	2
Partido ganador de las elecciones	PLN	PLN	PUSC	PLN	PUSC	PUSC	PUSC	PLN	PLN	PAC	PAC
Porcentaje de votos obtenido por el partido ganador ^{a/}	58,8	52,3	51,5	49,6	47,0	38,6	56,5	40,9	46,9	30,6	77,8

	1982	1986	1990	1994	1998	Febrero 2002	Abril 2002 ^{a/}	2006	2010	Febrero 2014	Abril 2014 ^{a/}
Elecciones legislativas											
Índice de nacionalización partidaria	0,9	0,92	0,91	0,9	0,87	0,85		0,84	0,87	0,85	
Número efectivo de partidos parlamentarios (NEP)	2,3	2,2	2,2	2,3	2,6	3,7		3,3	3,9	4,9	
Índice de volatilidad	22,4	17,7	8,5	10,1	15,4	29,8		27,6	19,6	24,3	
Número de partidos políticos que participan en la elección	16	13	14	15	23	18		27	18	21	
Partidos políticos que alcanzan representación parlamentaria	5	5	5	5	7	5		8	8	9	
Votos recibidos	991.566	1.216.053	1.383.956	1.525.624	1.430.579	1.569.338		1.662.899	1.950.708	2.096.155	
Válidos	955.990	1.172.199	1.336.172	1.475.593	1.383.527	1.521.854		1.613.961	1.899.825	2.048.301	
Nulos	24.560	30.667	32.723	33.702	32.709	28.461		34.286	30.806	34.801	
En blanco	11.016	13.187	15.061	16.329	14.343	19.023		14.652	20.077	13.053	
Escaños parlamentarios											
Partido político con la mayoría de escaños	PLN	PLN	PUSC	ninguno	ninguno	ninguno		ninguno	ninguno	ninguno	
Escaños de la primera fuerza partidaria en la Asamblea Legislativa	33	29	29	28	27	19		25	24	18	
Escaños de la segunda mayor fuerza partidaria en la Asamblea Legislativa	18	25	25	25	23	17		17	11	13	
Representación femenina											
<i>Número de escaños</i>	4	7	8	8	11	20		22	22	19	
<i>Porcentaje del total de escaños</i>	7,0	12,3	14,0	14,0	19,3	35,1		38,6	38,6	33,3	

a/ En esta elección ninguna de las nóminas superó el 40% de los votos válidamente emitidos en las elecciones presidenciales de febrero, por lo que se ordenó una segunda votación en abril de ese año.

Notas técnicas

Estadísticas electorales

ORDENADAS ALFABÉTICAMENTE | DISPONIBLES EN WWW.ESTADONACION.OR.CR

Abstencionismo

Porcentaje de electores inscritos que no asistieron a emitir su voto en las elecciones presidenciales o municipales.

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones

Electores inscritos

Total de personas inscritas y habilitadas legalmente para emitir el voto al momento de la elección

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones

Escaños de la primera fuerza partidaria en la Asamblea Legislativa

Cantidad de escaños o diputados que obtuvo la primera fuerza partidaria, es decir, del partido político con más escaños en la Asamblea Legislativa.

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones

Escaños de la segunda mayor fuerza partidaria en la Asamblea Legislativa

Cantidad de escaños o diputados que obtuvo la segunda fuerza partidaria, es decir, del segundo partido político con más escaños en la Asamblea Legislativa.

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones

Escaños parlamentarios

Cantidad de puestos o escaños en la Asamblea Legislativa

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones

Índice de nacionalización partidaria

Mide el grado de apoyo que los partidos políticos reciben a nivel nacional en las diferentes provincias.

Se utiliza una escala de 0 a 1, donde 0 indica que el partido recibe el 100% de los votos en una provincia y 0% en las otras; por el contrario, valores más cercanos a 1 reflejan una mayor nacionalización del partido, es decir, apoyos más homogéneos en todas las provincias del país. Este índice no mide la magnitud del apoyo que obtienen los partidos políticos, sino más bien la distribución homogénea del respaldo logrado -cualquiera que este sea- en todo el territorio nacional.

Fuente: Ronald Alfaro con datos del TSE

Índice de volatilidad

Mide el desplazamiento del voto entre los distintos partidos, en dos o más elecciones sucesivas.

Este indicador se calcula mediante el índice de Pedersen, que se obtiene sumando el cambio neto absoluto en el porcentaje de votos para cada partido de una elección a la otra, y dividiéndolo por dos.

Fuente: Ronald Alfaro con datos del TSE

Juntas receptoras de votos

Número de juntas o mesas receptoras de votos en las que los electores emiten su voto para las elecciones presidenciales o municipales.

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones

Partidos políticos que participan en la elección

Cantidad de partidos políticos inscritos para participar en las elecciones presidenciales

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones

Número efectivo de partidos parlamentarios (NEP)

Número efectivo de partidos políticos parlamentarios concurrentes. Se calcula al dividir "uno" entre la suma de los cuadrados de los escaños que obtiene cada partido político.

Fuente: Ronald Alfaro con datos del TSE

Partido ganador de las elecciones

Nombre del partido político que ganó las elecciones presidenciales.

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones

Partido político con la mayoría de escaños

Nombre del partido político que tiene mayoría de escaños o diputados en la Asamblea Legislativa.

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones

Partidos políticos que alcanzan representación parlamentaria

Cantidad de partidos políticos que alcanzaron representación parlamentaria

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones

Porcentaje de votos obtenido por el partido ganador

Porcentaje de votos obtenido por el partido ganador de las elecciones presidenciales con respecto al total de votos válidos.

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones

Votos recibidos

Cantidad de votos recibidos en la elección. Se desagrega por: votos válidos, votos nulos y votos en blanco.

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones

Siglas y acrónimos

A

ACA	Área de Conservación Arenal	Adefor	Asociación de Desarrollo Forestal de la Zona Brunca
ACA-HN	Área de Conservación Arenal-Huetar Norte	Adestra	Asociación de Desarrollo Transformador y Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa
ACAI	Asociación de Consultores y Asesores Internacionales	ADII	Asociación de desarrollo integral indígena
ACAM	Academia de Centroamérica	Adpic	Acuerdo sobre derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio
ACA-T	Área de Conservación Arenal-Tempisque	AEC	Asociación de Estados del Caribe
ACCVC	Área de Conservación Cordillera Volcánica Central	Aecid	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ACG	Área de Conservación Guanacaste	AECO	Asociación Ecologista Costarricense
Acepesa	Asociación Centroamericana para la Economía, la Salud y el Ambiente	AELC	Asociación Europea de Libre Cambio
Acicafoc	Asociación Coordinadora Indígena y Campesina de Agroforestería Comunitaria Centroamericana	AGEF	Auditoría General de Entidades Financieras
Aciplast	Asociación Costarricense de la Industria del Plástico	AIDA	Asociación Internacional para la Defensa del Ambiente
ACLA-CA	Área de Conservación La Amistad-Caribe	AIOS	Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones
ACLA-HN	Área de Conservación La Amistad-Huetar Norte	ALBA	Alternativa Bolivariana para las Américas
ACLA-P	Área de Conservación La Amistad-Pacífico	ALCA	Acuerdo de Libre Comercio de las Américas
Acmic	Área de Conservación Marina Isla del Coco	Alides	Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible
Acnur	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	AMC	Alianza de Mujeres Costarricenses
Acopac	Área de Conservación Pacífico	Amifotur	Asociación de Microempresarios Turísticos de La Fortuna
Acope	Asociación Costarricense de Productores de Energía	AMPR	Área marina de pesca responsable
Acophel	Asociación Costarricense de Productores y Exportadores de Helechos	AMSJ	Área Metropolitana de San José
Acorde	Asociación Costarricense para Organizaciones de Desarrollo	AMUM	Áreas marinas de uso múltiple
Acosa	Área de Conservación de la Península de Osa	ANDA	Alianza Nacional para la Defensa del Agua
ACP	Países en vías de desarrollo de África, Caribe y Pacífico	ANDE	Asociación Nacional de Educadores
ACT	Área de Conservación Tempisque	ANEP	Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados
ACTo	Área de Conservación Tortuguero	AOCR	Asociación Ornitológica de Costa Rica
Actuar	Asociación Costarricense de Turismo Rural Comunitario	Apaco	Asociación de Productores Agrícolas y de Comercializadores
Adapte	Asociación de Apoyo al Pequeño Trabajador y Empresario	AP	Alianza Patriótica
ADC	Alianza Demócrata Cristiana	APEC	Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (sigla en inglés)
		API	AIDS Program Effort Index
		Apiagol	Asociación de Productores Industriales y

APICD	Artesanales de Golfito	BM	(Banco Mundial)
APPTA	Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación de los Delfines	BMU	Banco Mundial
Aprefflofas	Asociación de Pequeños Productores de Talamanca		Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear (Alemania)
	Asociación Preservacionista de Flora y Fauna Silvestre	BNCR	Banco Nacional de Costa Rica
Apromujer	Asociación Nacional de Asesoría y Capacitación para la Mujer	BNFI	Banco Nacional Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A.
Aprozonoc	Asociación de Productores Orgánicos de la Zona Norte de Cartago	BPA	Buenas prácticas agrícolas
APSE	Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza	BNV	Bolsa Nacional de Valores
ARAO	Programa de Acreditación y Registro en Agricultura Orgánica	BNVITAL	BN Vital Operadora de Pensiones Complementarias S.A.
Arapac	Asociación Regional Agroforestal del Pacífico Central	BPDC	Banco Popular y de Desarrollo Comunal
Arcosa	Complejo hidroeléctrico Arenal, Corobicí y Sandillal	BPOPI	Sociedad Administradora de Fondos de Inversión del Banco Popular y de Desarrollo Comunal S.A.
Aresep	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos	BPOPOP	Banco Popular Operadora de Pensiones Complementarias S.A.
Arlisa	Asociación Recicladora Alvarado Limpio y Sano	BUN-CA	Biomass Users Network-Centroamérica
Asada	Asociación administradora de sistemas de acueductos y alcantarillados comunales		
ASDI	Agencia Sueca de Cooperación y Desarrollo Internacional	C	
Asepaleco	Asociación Ecológica de Paquera, Lepanto y Cóbano	CAAR	Comités administradores de acueductos rurales
Aseprola	Asociación de Servicios de Promoción Laboral	Caatec	Fundación Comisión Asesora de Alta Tecnología
ASN	Autoridad Sanitaria Nacional	CAC	Centros agrícolas cantonales
Asoingraf	Asociación de la Industria Gráfica Costarricense	CACI	Conferencia de Autoridades Audiovisuales y Cinematográficas de Iberoamérica
ASP	Áreas silvestres protegidas	CACP	Centro Agrícola Cantonal de Puntarenas
Asoprocosarena	Asociación de Protección, Conservación y Sanidad de Recursos de Caño Negro	Cadeti	Comisión Asesora de Degradación de Tierras
ASVO	Asociación de Voluntarios para el Servicio en las Áreas Protegidas	Cadexco	Cámara de Exportadores Costarricenses
ATN	Asociación Terra Nostra	CAF	Certificado de abono forestal
AyA	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	CAIS	Centros de Atención Integral en Salud
		Camtic	Cámara de Tecnologías de Información y Comunicación
B		CAN	Corporación Arrocería Nacional
Banhvi	Banco Hipotecario de la Vivienda	Canaeco	Cámara Nacional de Ecoturismo
BCAC	Banco Crédito Agrícola de Cartago	Canapep	Cámara Nacional de Productores y Exportadores de Piña
BCCR	Banco Central de Costa Rica	Canara	Cámara Nacional de Radio
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica	Canatur	Cámara Nacional de Turismo
BCR	Banco de Costa Rica	Capel	Centro de Asesoría y Promoción Electoral
BCRFI	Banco de Costa Rica Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A.	Caprosoft	Cámara de Productores de Software
BCRPP	Banco de Costa Rica Planes de Pensión S.A.	Caricom	Comunidad del Caribe (sigla en inglés)
BCRV	Banco de Costa Rica Valores, Puesto de Bolsa S.A.	CATA	Agencia de Turismo de Centroamérica (sigla en inglés)
BEM	Bonos de estabilización monetaria	Cathalac	Centro del Agua del Trópico Húmedo para América Latina y el Caribe
BEN	Balance Energético Nacional	Catie	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
BFV	Bono familiar de vivienda	Caturgua	Cámara de Turismo de Guanacaste
Bicsa	Banco Internacional de Costa Rica	CBA	Canasta básica alimentaria
BID	Banco Interamericano de Desarrollo	CBI	Iniciativa de la Cuenca del Caribe (sigla en inglés)
Biomarcc	Proyecto Biodiversidad Marino Costera en Costa Rica, Desarrollo de Capacidades y Adaptación al Cambio Climático (GIZ)	CBM	Corredor Biológico Mesoamericano
		CBTPA	Caribbean Basin Trade Promotion Act
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento	CCAD	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
		CCC	Cámara Costarricense de la Construcción
		CCF	Cámara Costarricense Forestal

CCP	Centro Centroamericano de Población (UCR)	Cepredenac	Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central
CCPC	Centro Costarricense de Producción Cinematográfica (MCJ)	Ceprona	Fundación Centro de Productividad Nacional
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social	Cerca	Centro de Recursos para el Desarrollo Sostenible de los Asentamientos Humanos en Centroamérica
CCT	Centro Científico Tropical	CFIA	Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos
CCT	Confederación Centroamericana de Trabajadores	CFS	Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (FAO, sigla en inglés)
CDS	Centro Democrático Social	CGN	Corporación Ganadera Nacional
CE	Comunidad Europea	CHN	Corporación Hortícola Nacional
CEA	Centro de Educación Ambiental (UNED)	CGR	Contraloría General de la República
Ceare	Comisión de Eficiencia Administrativa y Reforma del Estado	CI	Conservación Internacional
Cecade	Centro de Capacitación y Desarrollo	CIA	Colegio de Ingenieros Agrónomos
Cedal	Centro de Estudios Democráticos para América Latina	CIAT	Comisión Interamericana del Atún Tropical
Cedarena	Centro de Derecho Ambiental y Recursos Naturales	CIBM	Centro de Investigación en Biología Molecular y Celular (UCR)
Cedaw	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (sigla en inglés)	CICA	Centro de Investigación en Contaminación Ambiental (UCR)
Cedeco	Corporación Educativa para el Desarrollo Costarricense	Cicad	Centro de Inteligencia Conjunta Antidrogas
Ceeam	Centros Especializados de Atención y Albergue para las Mujeres	Cicafé	Centro de Investigaciones en Café (Icafé)
CECC	Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (SICA)	Cicap	Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública
Cecudi	Centro de Cuido y Desarrollo Infantil	CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
Cegeca	Centro de Gestión de Calidad	Cidai	Centro Infantil Diurno de Atención Integral (PANI)
Cegesti	Centro de Gestión Tecnológica e Informática Industrial	Cidecat	Comisión de Implementación y Desarrollo de la Cuenca Arenal-Tempisque
Cefemina	Centro Feminista de Información y Acción	CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Cefof	Centro Nacional de Formación de Formadores y de Personal Técnico para el Desarrollo Industrial	CIEA	Comisión Interuniversitaria de Educación Ambiental (Conare)
CEJA	Centro de Estudios de Justicia de las Américas	Ciedes	Centro de Investigaciones en Desarrollo Sostenible (UCR)
Celac	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños	Ciedess	Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social
Celade	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Cepal)	CIEM	Centro de Investigación en Estudios de la Mujer (UCR)
Cemedede	Centro Mesoamericano de Desarrollo Sostenible del Trópico Seco (UNA)	Cientec	Fundación para el Centro Nacional de la Ciencia y la Tecnología
Cen-Cinai	Centro de Educación y Nutrición-Centro Infantil de Nutrición y Atención Integral	CIEP	Centro de Investigación y Estudios Políticos (UCR)
Cenac	Centro Nacional de la Cultura	CIET	Centro de Investigación en Enfermedades Tropicales (UCR)
Cenadi	Centro Nacional de Didáctica	CIF	En el puerto de entrada (sigla en inglés)
Cenare	Centro Nacional de Rehabilitación	CIU	Clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas
Cenat	Centro Nacional de Alta Tecnología	CIJ	Corte Internacional de Justicia
Cenat-Prias	Centro Nacional de Alta Tecnología- Programa Nacional de Investigaciones Aerotransportadas y Sensores Remotos	CIM	Comisión Interamericana de Mujeres (OEA)
Cence	Centro Nacional de Control de Energía	CIMT	Convenio Internacional de las Maderas Tropicales
Cendeiss	Centro de Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social	Cimar	Centro de Investigación en Ciencias del Mar y Limnología (UCR)
Ceniga	Centro Nacional de Investigación Geoambiental	Cimat	Comisión Interinstitucional de Marinas y Atracaderos Turísticos
Cenpe	Centro Nacional de Planificación Eléctrica	CINA	Centro de Investigación en Nutrición Animal (UCR)
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe	Cinde	Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo
		Cindea	Centro Integrado de Educación de Adultos

Cinpe	Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (UNA)	Conape	Comisión Nacional de Préstamos para Educación
CIPA	Centro de Protección Ambiental (ITCR)	Conare	Consejo Nacional de Rectores
Cites	Convención sobre comercio internacional de especies en peligro de flora y fauna silvestres (sigla en inglés)	Conarroz	Corporación Arrocera Nacional
CJC/CJC-SC	Centro de Jurisprudencia Constitucional, de la Sala Constitucional	Conasida	Consejo Nacional de Atención Integral al VIH y Sida
Claeh	Centro Latinoamericano de Economía Humana	Conassif	Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero
CMCA	Consejo Monetario Centroamericano	Conavi	Consejo Nacional de Vialidad
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas contra el Cambio Climático	Conea	Comisión Nacional de Educación Ambiental
CMTC	Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses	Conesup	Consejo Nacional de Educación Superior
CNC	Comisión Nacional del Consumidor	Conicit	Consejo Nacional para Investigaciones Científicas y Tecnológicas
CNE	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias	Coocafé	Consorcio de Cooperativas de Caficultores de Guanacaste y Montes de Oro R.L.
CNFL	Compañía Nacional de Fuerza y Luz	Coocique	Cooperativa de Ahorro y Préstamo de la Comunidad de Ciudad Quesada
CNP	Consejo Nacional de Producción	Coopelesca	Cooperativa de Electrificación Rural de San Carlos
CNPC	China National Petroleum Corporation	Coopesantos	Cooperativa de Electrificación Rural Los Santos
CNP+L	Centro Nacional para la Producción más Limpia	Coopesolidar	Cooperativa Autogestionaria de Servicios Profesionales para la Solidaridad Social
CNPE	Comisión Nacional de Política de Empleo	Cooprena	Consorcio Cooperativo Red Ecoturística Nacional
CNPJ	Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven	Corbana	Corporación Bananera Nacional
CNPL	Centro Nacional de Producción más Limpia	Corec	Comisión Consultiva para la Reforma del Estado Costarricense
CNREE	Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial	Corfoga	Corporación Ganadera
CNT	Compañía Nacional de Teatro	Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CNV	Comisión Nacional de Valores	Cosevi	Consejo de Seguridad Vial
Cobodes	Proyecto de Conservación de Bosque y Desarrollo Sostenible	Coseforma	Proyecto de Cooperación en los Sectores Forestal y Maderero
Cocim	Convenio Cooperativo Intermunicipal	Cosore	Consejos sociales regionales
Codefora	Comisión de Desarrollo Forestal de San Carlos	Covao	Colegio Vocacional de Artes y Oficios
Codeca	Confederación de los Ejércitos Centroamericanos	Covirena	Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales
Coecoceiba	Asociación de Comunidades Ecologistas La Ceiba-Amigos de la Tierra Costa Rica	CPC	Comisión de Promoción de la Competencia
Coenos	Comisión Técnica Consultiva Nacional del Fenómeno ENOS	CPA	Comisión Permanente de Cooperativas de Autogestión
COF	Centro de Orientación Familiar	CPI	Corte Penal Internacional
Coforsa	Comisión para el Fortalecimiento del Sector de Acueductos Comunales	CPJ	Consejo de la Persona Joven (MCJ)
Colypro	Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Arte	CRBio	Sistema Costarricense de Información sobre Biodiversidad
Comex	Ministerio de Comercio Exterior	CPN	Consejo Portuario Nacional
Conac	Consejo Nacional de Áreas de Conservación	CRID	Centro Regional de Información sobre Desastres
Conace	Comisión Nacional de Conservación y Energía	CRRH	Comité Regional de Recursos Hidráulicos del Istmo Centroamericano
Conacoop	Consejo Nacional de Cooperativas	Crusa	Fundación Costa Rica-Estados Unidos de América para la Cooperación
Conadeco	Confederación Nacional de Desarrollo Comunal	CSA	Certificado de servicios ambientales
Conagebio	Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (Minae)	CSE	Consejo Superior de Educación
Conai	Comisión Nacional de Asuntos Indígenas	CST	Certificado de la Sostenibilidad Turística
Conamaj	Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia	Csuca	Consejo Superior Universitario Centroamericano
Conamar	Consejo Nacional del Mar	CSXXI	Curridabat Siglo XXI
Conao	Consejo Nacional de Organizaciones no Gubernamentales y Organizaciones Sociales	CTAMS	Consejo Técnico de Asistencia Médico Social
Conapam	Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor	CTRN	Central de Trabajadores Rerum Novarum
		CTTM	Centro de Transferencia y Transformación de Materiales (ITCR)
		CUC	Colegio Universitario de Cartago
		CUNA	Colegio Universitario de Alajuela
		CUSC	Coalición Unidos por San Carlos

CUL	Coalición Unión Liberiana	Ecpat	Organizaciones para la Eliminación de la Prostitución Infantil, la Pornografía Infantil y el Tráfico de Niños (as) (sigla en inglés)
CYMA	Programa Competitividad y Medio Ambiente	ECTI	Estrategia para el Control de la Tala Ilegal
D		ECU	European Currency United (unidad de cuenta europea)
Daaci	Dirección de Aplicación de Acuerdos Comerciales Internacionales (Comex)	EEMAG	Estaciones experimentales (MAG)
DAAD	Servicio Alemán de Intercambio Académico (sigla en alemán)	EFTA	European Free Trade Association
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo	EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (INEC)
Danida	Agencia Danesa para el Desarrollo	EIA	Evaluación de impacto ambiental
DCC	Dirección de Cambio Climático (Minae)	EMAT	Empresa de alta tecnología
Decafor	Programa de Desarrollo Campesino Forestal	E-Mipyme	Proyecto Estrategias para el Desarrollo de la Mipyme en Centroamérica (OEA)
Demuca	Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe	Enaho	Encuesta Nacional de Hogares (INEC)
Desaf	Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (MTSS)	ENCC	Estrategia Nacional de Cambio Climático
DGA	Dirección General de Aduanas	Enigh	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (INEC)
DGAC	Dirección General de Aviación Civil	Eniso	Encuesta de Inversión Social
DGEC	Dirección General de Estadística y Censos	ENN	Encuesta Nacional de Nutrición
DGF	Dirección General Forestal	ENOS	Fenómeno El Niño-Oscilación del Sur
DGH	Dirección General de Hacienda (Ministerio de Hacienda)	ENSA	Encuesta Nacional de Salud
DGM	Dirección de Geología y Minas	ENSR	Encuesta Nacional de Salud Reproductiva
DGSC	Dirección General de Servicio Civil	EPI	Índice de desempeño ambiental (sigla en inglés)
DGT	Dirección General de Tributación	ESPH	Empresa de Servicios Públicos de Heredia
DHR	Defensoría de los Habitantes de la República	ESRM	Encuesta de Salud Reproductiva y Migración
DHS	Desarrollo humano sostenible	ETS	Educational Testing Service
Digeca	Dirección de Gestión de la Calidad Ambiental (Minaet)	Eurep	Asociación Global para una Agricultura Segura y Sostenible (sigla en inglés)
Digepyme	Dirección General de Apoyo de la Pequeña y Mediana Empresa (MEIC)	F	
DIN	Instituto Alemán de Normalización (sigla en alemán)	FA	Frente Amplio
Dinadeco	Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad	Faico	Fundación Amigos de la Isla del Coco
DIS	Dirección de Inteligencia y Seguridad	FAJ	Fundación Acción Joven
DNIT	Dirección Nacional de Inspección de Trabajo	Fanal	Fábrica Nacional de Licores
DON	Depósitos a un día plazo, <i>overnight</i>	FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (sigla en inglés)
DRAT	Distrito de Riego Arenal-Tempisque	FD	Partido Fuerza Democrática
DSE	Dirección Sectorial de Energía	FDA	Administración de Alimentos y Drogas (sigla en inglés)
DSPP	Dirección de Salud y Producción Pecuaria (MAG)	Fecon	Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente
E		Fecop	Federación Costarricense de Pesca
Earth	Escuela de Agricultura de la Región Tropical Húmeda	FED	Sistema de Reserva Federal (Estados Unidos)
Ebais	Equipos básicos de atención integral en salud	Fedecoop	Federación de Cooperativas
ECA	Ente Costarricense de Acreditación	Fedemur	Federación Municipal Regional del Este
ECE	Encuesta Continua de Empleo (INEC)	Fedepriacp	Federación de Empresas Privadas de Centroamérica
Ecodes	Estrategia de Conservación para el Desarrollo Sostenible	Fedoma	Federación Occidental de Municipalidades de Alajuela
Ecosoc	Consejo Económico Social de la Asamblea General de las Naciones Unidas	FEES	Fondo Especial de la Educación Superior
Ecosos	Estrategia Costarricense por la Sostenibilidad	FEM	Foro Económico Mundial
		Femetrom	Federación Metropolitana de Municipalidades
		Fenasco	Federación Nacional de Asociaciones de Consumidores
		Fetral	Federación de Trabajadores de Limón
		Feucr	Federación de Estudiantes de la Universidad de Costa Rica

Feuna	Federación de Estudiantes de la Universidad Nacional	GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial (sigla en inglés)
FIA	Festival Internacional de las Artes	GEI	Gases de efecto invernadero
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola	GEM	Global Entrepreneurship Monitor
Fidagro	Fideicomiso para la protección y fomento agropecuario para pequeños y medianos productores	GICA-Justicia	Sistema de Gestión Integral de Calidad y Acreditación para la Justicia (Poder Judicial)
Fiderpac	Fundación Integral de Desarrollo Rural del Pacífico Central	GLP	Gas licuado de petróleo
Finade	Fideicomiso Nacional para el Desarrollo	GNL	Gas natural licuado
Finca	Fundación Integral Campesina	GPS	Sistema de posicionamiento global (sigla en inglés)
FIS	Ficha de información social (IMAS)	GTZ	Cooperación Técnica Alemana (sigla en alemán)
Flacso	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales	GWP	Asociación Mundial del Agua (sigla en inglés)
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial		
FMI	Fondo Monetario Internacional	H	
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (El Salvador)	Hidrocec	Centro de Recursos Hídricos para Centroamérica y el Caribe (UNA)
FNCA	Fondo Nacional de Contingencias Agrícolas	HNN	Hospital Nacional de Niños
FNE	Fondo Nacional de Emergencias		
FOB	En el puerto de salida (sigla en inglés)		
Focegir	Fondo de Fomento Centroamericano de la Gestión Integral del Riesgo de Desastres (Cepredenac-SICA)	I	
FOD	Fundación Omar Dengo	IAFA	Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia
Fodemipyme	Fondo para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas	IAT	Índice de adelanto tecnológico
Fodesaf	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf-MTSS)	IBP	International Budget Partnership
Fofide	Fondo de Financiamiento para el Desarrollo	Ibergop	Escuela Iberoamericana de Gobierno y Política Pública
Fomic	Fondo de Microproyectos Costarricenses	Icaes	Instituto Centroamericano de Estudios Sociales (de la CCT)
Fomude	Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización	Icafé	Instituto del Café
Fonabe	Fondo Nacional de Becas	ICAP	Instituto Centroamericano de Administración Pública
Fonafifo	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal	ICC	Índice de competitividad cantonal
Fonavi	Fondo Nacional de Vivienda	ICCC	Instituto Costarricense contra el Cáncer
Fosuvi	Fondo de Subsidios para la Vivienda	ICD	Instituto Costarricense sobre Drogas
Fundatec	Fundación Tecnológica de Costa Rica	ICDF	Fundación Interamericana de Cultura y Desarrollo (sigla en inglés)
Fundebase	Fundación para el Desarrollo de Base	ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
Fundeco	Fundación para la Economía Popular	Icefi	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
Fundecoca	Fundación Unión y Desarrollo de las Comunidades Campesinas	ICER	Instituto Costarricense de Enseñanza Radiofónica
Fundecooperacion	Fundación de Cooperación para el Desarrollo Sostenible	ICG	Índice de competitividad global
Fundecor	Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central	ICIC	Instituto Costarricense de Investigaciones Clínicas
Fundemuca	Fundación para el Desarrollo y el Fortalecimiento Municipal de Centroamérica	Icoder	Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación
Fundes	Fundación de Desarrollo Sostenible	Icomos	Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (sigla en inglés)
Fundevi	Fundación de la Vicerrectoría de Investigación (UCR)	Icomvis	Instituto Internacional en Conservación y Manejo en Vida Silvestre (UNA)
Funpadem	Fundación para la Paz y la Democracia	ICT	Instituto Costarricense de Turismo
Fuprovi	Fundación Promotora de Vivienda	IDA/Inder	Instituto de Desarrollo Agrario. A partir de 2012, Instituto de Desarrollo Rural
G		IDEA	Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (sigla en inglés)
GAM	Gran Área Metropolitana	Ideas	Instituto para el Desarrollo y la Acción Social
GATS	Acuerdo General sobre Servicios (sigla en inglés)	Idespo	Instituto de Estudios Sociales en Población
GATT	Acuerdo general de aranceles aduaneros y comercio, que se transformó en la Organización Internacional del Comercio (sigla en inglés)	IDG	Índice de desarrollo relativo al género
		IDHC	Índice de desarrollo humano cantonal

IDH	Índice de desarrollo humano	Inrecosmar	Instituto de los Recursos Pesqueros y Marinos
IDRC	Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (sigla en inglés)	INS	Instituto Nacional de Seguros
IDS	Índice de desarrollo social	INTA	Instituto Nacional de Innovación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria
IED	Inversión extranjera directa	Inteco	Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica
IFA	Índice de fragilidad ambiental	Intel	Integrated Electronics Corporation
IFC	Corporación Financiera Internacional (sigla en inglés)	INVU	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
IFAM	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal	IPC	Índice de precios al consumidor
IFED	Instituto de Formación y Estudios en Democracia (TSE)	IPCC	Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (sigla en inglés)
Ifoam	Federación Internacional de Movimientos de Agricultura Orgánica (sigla en inglés)	IPEC	Instituto Profesional de Educación Comunitaria
IGI	Índice de gestión institucional	IPG	Índice de potenciación de género
IGM	Índice de gestión municipal	IPH	Índice de pobreza humana
IGN	Instituto Geográfico Nacional	IPi	Índice de producción industrial
IGR	Índice de gestión del riesgo	IPS	Instituto de Políticas para la Sostenibilidad
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura	IRET	Instituto Regional de Estudios en Sustancias Tóxicas (UNA)
IICE	Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (UCR)	IRI	Índice internacional de regularidad superficial
IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos	IRPF	Impuesto sobre la renta de las personas físicas
IIF	Instituto de Finanzas Internacionales (sigla en inglés)	IRRI	Instituto Internacional de Investigación de Arroz (sigla en inglés)
IIMEC	Instituto de Investigaciones para el Mejoramiento de la Educación Costarricense	IRS	Índice de rezago social
IIP	Instituto de Investigaciones Psicológicas (UCR)	ISBN	International Standard Book Number
IIS	Instituto de Investigaciones Sociales (UCR)	ISI	Índice subyacente de inflación
Ilanud	Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente	ISP	Inversión social pública
IMAE	Índice mensual de la actividad económica	Itcer	Índice de tipo de cambio efectivo real
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social	ITCR	Instituto Tecnológico de Costa Rica
IMC	Índice de masa corporal	ITCO	Instituto de Tierras y Colonización
IMN	Instituto Meteorológico Nacional	IVA	Impuesto al valor agregado
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje	IVM	Invalidez, vejez y muerte
Inamu	Instituto Nacional de las Mujeres		
INBio	Instituto Nacional de Biodiversidad	J	
Incae	Instituto Centroamericano de Administración de Empresas	Japdeva	Junta de Administración Portuaria de la Vertiente Atlántica
Incap	Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá	Jasec	Junta Administrativa de Servicio Eléctrico Municipal de Cartago
Inciensa	Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud	JDT	Junta de Defensa del Tabaco
Incofer	Instituto Costarricense de Ferrocarriles	JFA	Junta de Fomento Avícola
Incop	Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico	JFP	Junta de Fomento Porcino
Incopesca	Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura	JFS	Junta de Fomento Salinero
IND	Ingreso nacional disponible	JICA	Agencia de Cooperación Internacional de Japón (sigla en inglés)
Inder/IDA	Instituto Nacional de Desarrollo Rural. Hasta 2012, Instituto de Desarrollo Agrario	JNC	Junta Nacional de la Cabuya
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos	JPS	Junta de Protección Social
Infocoop	Instituto Nacional de Fomento Cooperativo	Judesur	Junta de Desarrollo de la Zona Sur
Inisa	Instituto de Investigaciones en Salud (UCR)	Junaforca	Junta Nacional Forestal Campesina
Inisefor	Instituto de Investigación y Servicios Forestales	Jupema	Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional
Inmarsat	Organización Internacional de Comunicaciones Móviles por Satélite (sigla en inglés)		
INP	Índice de nacionalización partidaria	L	
		Lacomet	Laboratorio Costarricense de Metrología
		Laica	Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar
		Lanamme	Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (UCR)

Lapop	Proyecto de Opinión Pública de América Latina	NBI	Necesidades básicas insatisfechas (método de cálculo de la pobreza)
Laqat	Universidad de Vanderbilt, (sigla en inglés)	NOAA	National Oceanic & Atmospheric Administration
Larep	Laboratorio de Química de la Atmósfera (UNA)	Norad	Agencia Noruega de Cooperación Internacional
LA RED	Laboratorio de Análisis de Residuos de Plaguicidas (IRET-UNA)	O	
LASA	La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en Latinoamérica	Ocefs	Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
LPG	Asociación de Estudios Latinoamericanos (sigla en inglés)	OCDE/OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
Libor	Gas licuado de petróleo (sigla en inglés)	OCIS	Oficina de Cooperación Internacional de la Salud
LPG	London Inter Bank Offering Rate	OdD	Observatorio del Desarrollo (UCR)
LNA	Gas licuado de petróleo (sigla en inglés)	Odeca	Organización de Estados Centroamericanos
M	Laboratorio Nacional de Aguas	Odres	Asociación de Desarrollo Sostenible de la Región Chorotega
MAC		OEA	Organización de los Estados Americanos
MADC	Museo de Arte Costarricense	OET	Organización de Estudios Tropicales
MAG	Museo de Arte y Diseño Contemporáneo	Ofiarroz	Oficina del Arroz
Marea	Ministerio de Agricultura y Ganadería	OFIM	Oficinas Municipales de la Mujer
MAT	Programa regional "Manejo de recursos acuáticos y alternativas económicas" (Usaid)	OIC	Organización Internacional del Café
Matpel	Música con Accesibilidad para Tod@s (Sinem)	OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
MCCA	Unidad de Materiales Peligrosos (INS)	OIJ	Organismo de Investigación Judicial
MCJ	Mercado Común Centroamericano	OIM	Organización Internacional para las Migraciones
MDL	Mercado Común Centroamericano	Oirsa	Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria
MEIC	Ministerio de Cultura y Juventud	OIT	Organización Internacional del Trabajo
MEP	Mecanismo de desarrollo limpio	Olade	Organización Latinoamericana de Energía
Mercosur	Ministerio de Economía, Industria y Comercio	OMC	Organización Mundial del Comercio
Mesicic	Ministerio de Educación Pública	OMI	Organización Marítima Internacional
	Mercado Común del Sur	Omipymes	Observatorio de Mipymes (UNED)
	Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA)	OMS	Organización Mundial de la Salud
Micit/Micitt	Ministerio de Ciencia y Tecnología. A partir de 2013 es el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones	OMT	Organización Mundial de Turismo
Mideplan	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	ONF	Oficina Nacional Forestal
Minae	Ministerio de Ambiente y Energía	ONG	Organización no gubernamental / organizaciones no gubernamentales
Minaet	Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones	ONU	Organización de las Naciones Unidas
Mipyme	Micro, pequeña y mediana empresa	Onusida	Programa de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA
Mivah	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	Opanal	Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe
ML	Movimiento Libertario	OPC	Operadora de pensiones complementarias
MNC	Mesa Nacional Campesina	OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
MNJ	Movimiento Nacional de Juventudes	OPES	Oficina de Planificación de la Educación Superior
Monex	Mercado de Monedas Extranjeras (BCCR)	OPS/PAHO	Organización Panamericana de Salud
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes	Orealc	Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (Unesco)
MTC	Movimiento de Trabajadores y Campesinos	ORT	Órgano de reglamentación técnica
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	OSN	Orquesta Sinfónica Nacional
N		Ovsicori	Observatorio Vulcanológico y Sismológico de Costa Rica (UNA)
Nafta	Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, suscrito por Estados Unidos, Canadá y México (sigla en inglés)	P	
		PAC	Partido Acción Ciudadana
		PAN	Partido Avance Nacional
		PANI	Patronato Nacional de la Infancia

PAP	Partido Alianza Patriótica	PPN	Partido Patria Nueva
PBAE	Programa Bandera Azul Ecológica	PPP	Plan Puebla-Panamá
Pacadirh	Plan Centroamericano para el Manejo Integrado y la Conservación de los Recursos Hídricos	PRC	Partido Renovación Costarricense
Pairca	Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana	Prepac	Plan Nacional de Pesca y Acuicultura Continental
PANI	Patronato Nacional de la Infancia	Presol	Plan Nacional de Residuos Sólidos - Costa Rica
Parca	Plan Ambiental de la Región Centroamericana	Pretoma	Programa de Restauración de Tortugas Marinas
Parlacen	Parlamento Centroamericano	PRN	Partido Restauración Nacional
Parlatino	Parlamento Latinoamericano	Proagroin	Programa de Desarrollo Agroindustrial de la Zona Norte
PASA	Programa de Ajuste Sectorial Agropecuario	Proarca	Programa Ambiental Regional para Centroamérica
PASE	Partido Accesibilidad sin Exclusión	Proartes	Programa Nacional para el Desarrollo de las Artes Escénicas (Teatro Popular Melico Salazar)
PBCC	Proyecto Bosques y Cambio Climático	Procesos	Programa Centroamericano para la Sostenibilidad
PDAZA	Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Zona Atlántica	Procomer	Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica
PDS	Partido del Sol	Procumen	Programa de Escuelas de Atención Prioritaria
PEA	Población económicamente activa	Prodapen	Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Península de Nicoya
PECAire-UNA	Programa de Estudios de Calidad del Aire, Escuela de Ciencias Ambientales (UNA)	ProDUS	Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (UCR)
PEN	Programa Estado de la Nación (Conare)	Proebi	Programa de Educación en Biodiversidad (INBio)
PGR	Procuraduría General de la República	Progai	Programa Institucional de Gestión Ambiental Integral (UCR)
PIB	Producto interno bruto	Proinder	Programa Proinfancia y Desarrollo Rural
PIBA	Programa de Incremento de la Productividad Agrícola	Promec-CR	Programa de monitoreo ecológico de las áreas protegidas y corredores biológicos de Costa Rica
PIEG	Política para la Igualdad y Equidad de Género	Promece	Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación
PIMA	Programa Integral de Mercadeo Agropecuario	Promesa	Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria Académica
PIN	Partido Integración Nacional	Pronaca	Programa Nacional de Centros de Acopio
PISA	Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (OCDE, sigla en inglés)	Pronace	Programa Nacional de Conservación de Energía
PLN	Partido Liberación Nacional	Pronamype	Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa
PMT	Pulgadas de madera tica	Propyme	Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (Micitt)
PNB	Producto nacional bruto	Prosic	Programa de la Sociedad de la Información y el Conocimiento
PND	Plan Nacional de Desarrollo	Prugam	Proyecto de Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana
PNDf	Plan Nacional de Desarrollo Forestal	PSA	Pago por servicios ambientales
PNDU	Plan Nacional de Desarrollo Urbano	PSAGR	Programa Sectorial Agropecuario de Gestión de Riesgos
PNG	Partido Nueva Generación	PT	Partido de los Trabajadores
PNGIRH	Plan Nacional para la Gestión Integrada de Recurso Hídrico	PTA	Parque de Tecnología Ambiental
PNIP	Plan Nacional de Integración Pública	PUAC	Partido Unión Agrícola Cartaginés
PNMB	Parque Nacional Marino Las Baulas	Puedes	Programa Universidad-Empresa para el Desarrollo Sostenible (Csuca)
PNMCACH	Programa Nacional de Mejoramiento de la Calidad del Agua para Consumo Humano	PUN	Partido Unión Nacional
PNMIRH	Plan Nacional de Manejo Integral del Recurso Hídrico	PUSC	Partido Unidad Social Cristiana
PNUD/UNDP	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	PYME	Pequeña y mediana empresa
Pnuma	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente	R	
Pogol	Programa de Desarrollo Rural Integrado Osa-Golfito	RAC	Resolución alterna de conflictos
Polsepaz	Política integral y sostenible de seguridad ciudadana y promoción de la paz social	Racsa	Radiográfica Costarricense S.A.
Potgam	Plan de Ordenamiento Territorial de la Gran Área Metropolitana	RAE	Real Academia Española
PPA	Paridad del poder adquisitivo		
PPD	Programa de Pequeñas Donaciones		

RAMT	Programa de Reparación, Ampliación, Mejora y Terminación de Viviendas	SIGIPSS	Sistema de Información para la Gestión Integrada de los Programas Sociales Selectivos
RC	Partido Renovación Costarricense	Sigmar	Sistema de información geográfica marina
Recope	Refinadora Costarricense de Petróleo	SIL	Sistema de Información Legislativa
Redcicla	Red de Reciclaje en Costa Rica	Simed	Sistema para el Mejoramiento de la Educación
Redcom	Red Costarricense de Organizaciones de Microfinanzas	Sinabi	Sistema Nacional de Bibliotecas
Redcudi	Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil	SIN	Sistema Interconectado Nacional
REDD	Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación del Bosque	Sinac	Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Minae)
REPCar	Proyecto "Reduciendo el Escurrimiento de Plaguicidas al Mar Caribe" (GEF/FMAM)	Sinades	Sistema Nacional de Desarrollo Sostenible
Riteve	Revisión integral técnica vehicular	Sinaes	Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior
RMI	Reservas monetarias internacionales	Sinafop	Sistema Nacional de Formación Profesional
RN	Partido Restauración Nacional	Sinalevi	Sistema Nacional de Legislación Vigente
RNC	Régimen no contributivo de pensiones	Sinami	Sistema Nacional de Análisis de la Mortalidad Infantil
RNCTM	Red Nacional para la Conservación de las Tortugas Marinas	Sinart	Sistema Nacional de Radio y Televisión
RSN	Red Sismológica Nacional (UCR/ICE)	Sindeu	Sindicato de Empleados de la UCR
RTV	Revisión técnica vehicular	SINE	Sistema Nacional de Evaluación
S		Sinem	Sistema Nacional de Educación Musical
SAC	Sistema Arancelario Centroamericano	Sinetec	Sistema Integrado Nacional de Educación Técnica para la Competitividad
Saben	Sistema de Atención de Beneficiarios	Sinpe	Sistema Nacional de Pagos Electrónicos
SADC	Southern Africa Development Community	Sinvih	Sistema Nacional de Vigilancia del VIH-Sida
SARS	Síndrome respiratorio agudo severo (sigla en inglés)	SIP	Sociedad Interamericana de Prensa
SBD	Sistema de Banca para el Desarrollo	SIPO	Sistema de Información de la Población Objetivo (IMAS)
SCIJ	Sistema Costarricense de Información Jurídica	Sirefor	Sistema de Información de Recursos Forestales
SCN	Sistema de Cuentas Nacionales	Sitrapequia	Sindicato de Trabajadores Petroleros, Químicos y Afines
SEC	Sindicato de Educadores Costarricenses	SNC	Sistema Nacional para la Calidad
SEM	Seguro de enfermedad y maternidad	SNB	Servicio Nacional de Guardacostas
Semec	Sistema de Evaluación del Mejoramiento Continuo de la Calidad	Solas	Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (sigla en inglés)
Senara	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento	STAP	Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (Ministerio de Hacienda)
Senas	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas	Sugef	Superintendencia General de Entidades Financieras
Senasa	Servicio Nacional de Salud Animal	Sugese	Superintendencia General de Seguros
Sepsa	Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (MAG)	Sugess	Superintendencia General de Servicios de Salud
Setena	Secretaría Técnica Nacional Ambiental	Sugeval	Superintendencia General de Valores
SFE	Servicio Fitosanitario del Estado (MAG)	Supen	Superintendencia de Pensiones
SFN	Sistema Financiero Nacional	Sutel	Superintendencia de Telecomunicaciones
SFNV	Sistema Financiero Nacional de la Vivienda	T	
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias	TAA	Tribunal Ambiental Administrativo
SIA	Sistema de Información Aduanera	TAN	Tribunal Aduanero Nacional
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana	TAT	Tribunal Administrativo de Transportes
Sicap	Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas	TNT	Taller Nacional de Teatro
SICultura	Sistema de Información Cultural Costarricense (MCJ)	Toeic	Test of English for International Communication (ETS)
Sicere	Sistema Centralizado de Recaudación	TBP	Tasa básica pasiva
Sida	Síndrome de inmunodeficiencia adquirida	TCU	Trabajo Comunal Universitario
Sieca	Secretaría de Integración Económica Centroamericana	TFA	Tribunal Fiscal Administrativo
SIEN	Sistema de Información Energética Nacional	TIC	Tecnologías de información y comunicación
SIG	Sistema de información geográfica	TICA	Tecnología de Información para el Control Aduanero

TLC	Tratado de libre comercio	Unfpa	Fondo de Población de las Naciones Unidas (sigla en inglés)
TLC-CA	Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana	UNGL	Unión Nacional de Gobierno Locales
TLCAN	Tratado de Libre Comercio Canadá-Costa Rica	Unicef	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (sigla en inglés)
TNC	The Nature Conservancy	Unimer	Unidad de Investigación y Mercadeo S.A.
TPA	Autoridad de Promoción Comercial (sigla en inglés)	Uniore	Unión de Órganos Electorales
TPCE	Tratado de prohibición completa de ensayos nucleares	Upanacional	Unión de Pequeños y Medianos Productores
Trips	Aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (sigla en inglés)	UPAZ	Universidad para la Paz
TSE	Tribunal Supremo de Elecciones	UPOV	Unión para la Protección de las Obtenciones Vegetales
TUVA	Fundación Tierras Unidas Vecinales por el Ambiente	Usaid	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (sigla en inglés)
U		Usepa	Oficina de Protección Ambiental de los Estados Unidos (sigla en inglés)
UACA	Universidad Autónoma de Centroamérica	USIS	Sistema Informativo y Cultural de los Estados Unidos de América (sigla en inglés)
Uccaep	Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado	USTR	United States Trade Representative
UCR	Universidad de Costa Rica	UTN	Universidad Técnica Nacional
UDES	Unidades de desarrollo	V	
UE	Unión Europea	VIH	Virus de inmunodeficiencia humana
UEN-Cence	Unión Estratégica de Negocios-Centro Nacional de Control de Energía	W	
UGM	Unidad geoestadística mínima	WIDER	World Institute for Development Economics Research
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza	WRI	World Resources Institute
UIP	Unidad de Intervención Policial	WSPA	World Society for the Protection of Animals
UIS	Instituto de Estadística de la Unesco (sigla en inglés)	WTI	West Texas Intermediate (precio del crudo para cotización en bolsa).
UMF	Unidades de manejo forestal	WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza (sigla en inglés)
UNA	Universidad Nacional	Z	
UNAG	Unión Nacional de Productores Agropecuarios	ZCI	Zona de convergencia intertropical
Unctad	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (sigla en inglés)	ZEE	Zona económica exclusiva
Undeca	Unión de Empleados de la Caja Costarricense de Seguro Social	ZMT	Zona marítimo-terrestre
UNED	Universidad Estatal a Distancia		
Unesco	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (sigla en inglés)		
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change		

Referencias bibliográficas

PRÓLOGO

PNUD. 1994. *Informe sobre Desarrollo Humano 1994* (ed. en español). México D.F.: Fondo de Cultura Económica, para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Sen, A. 1999. *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press.

_____. 2009. *The idea of justice*. Cambridge: Cambridge University Press.

SINOPSIS

Alfaro Redondo, R. y Gómez Campos, S. 2014. *Análisis electoral y de partidos políticos en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.

Banco Mundial. 2014. Sitio oficial, en <<http://www.bancomundial.org/>>.

Calvo, J.C. et al. 1999. *Estudio de cobertura forestal de Costa Rica empleando imágenes Landsat 1986/87 y 1996/97*. Documento presentado en el marco del XI Congreso Agronómico Nacional y de Recursos Naturales, celebrado en San José del 19 al 23 de julio.

Cascante, M. 2014. *Simulaciones del sistema de elección legislativa en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.

Chavarría, I. 2014. *Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales 2015: Informe Nacional Costa Rica*. Roma: FAO.

CNE. 2014. *Incidencia de eventos generadores de daños 2013*. San José: Unidad de Investigación y Análisis de Riesgo, Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias.

Conagebio-Minae. 2014. *Proyecto de elaboración de la Política Nacional en Biodiversidad y de sus instrumentos: la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2000-2005 y su Plan de Acción*. San José: PNUD y FMAM.

EOSL et al. 2002. "Estudio de cobertura forestal de Costa Rica con imágenes Landsat TM 7 para el año 2000". En: <http://www.sirefor.go.cr/Documentos/Bosques/Sanchez_2002_Cobertura_Vegetal.pdf>.

Fonafifo. 2012. "Estudio de cobertura forestal de Costa Rica 2009-2010". En: <<http://www.minae.go.cr/recursos/documentos/cobertura-forestal/estudio-cobertura-forestal-fonafifo-marzo2012.pdf>>.

Gallagher, M. y Mitchell, P. (eds.). 2005. *The politics of electoral systems*. Nueva York: Oxford University Press.

Hsu, A. et al. 2014. *The 2014 Environmental Performance Index*. New Haven, CT: Yale Center for Environmental Law & Policy.

INEC. 2013. *Encuesta nacional de hogares y propósitos múltiples (EHPM): principales resultados*. San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Jiménez, P. 2014. *Análisis exploratorio del tiempo dedicado a la producción no remunerada en Costa Rica*. Contribución especial realizada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.

Katz, R. y Crotty, W. (eds.). 2006. *Handbook of party politics*. London: SAGE Publications Ltd.

Lücke, R. e IIICE-UCR. 2014. *Crecimiento, sector externo, empleo e ingresos*. Ponencia preparada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.

Molina, A. 2014. *Costa Rica: vehículos automotores en circulación según tipo y combustible utilizado por año, 1980-2013*. San José: DSE.

Obando, V. 2014. *Conservación y biodiversidad 2013*. Ponencia preparada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.

ONU. 2013. *National Transfer Accounts manual: measuring and analyzing the generational economy*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.

Pacheco, J.F. 2014. *Breve nota sobre el salario mínimo en el coeficiente de Gini*. Contribución especial realizada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.

Sáenz, M. 2014. *Finanzas del Gobierno Central en un contexto de creciente deterioro*. Ponencia preparada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.

Sauma, P. 2011. *Costa Rica en los sistemas de medición internacionales: consideraciones metodológicas y sustantivas*. Ponencia preparada para el *Decimoséptimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.

Siavelis, P. 2006. "Party and social structure". En: Katz y Crotty (eds.).

Sinac-Minae y Fonafifo. 2014. *Tipos de bosque Costa Rica 2013, Inventario Nacional Forestal* (mapa). San José: Sistema Nacional de Áreas de Conservación, del Ministerio de Ambiente y Energía, y Fondo Nacional de Financiamiento Forestal.

- Sulmont, D. 2010. "Los enfoques teóricos sobre el comportamiento electoral". En: <http://escuela.pucp.edu.pe/gobierno/images/documentos/investigaciones/articulo2_david_sulmont_22.pdf>.
- Trejos, J.D. 2014. *La inversión social pública en el 2013: fuerte recuperación pese al desequilibrio fiscal*. Ponencia preparada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- TSE. 2014. *Estadísticas de procesos electorales*. Sitio oficial, en <http://tse.go.cr/estadisticas_elecciones.htm>.
- Universidad de Alberta y TEC. 2006. *Estudio de monitoreo de cobertura forestal de Costa Rica 2005*. San José: Universidad de Alberta, Instituto Tecnológico de Costa Rica y Fonafifo.
- Vargas Cullell, J. et al. 2006. *Cultura Política de la Democracia en Costa Rica*. San José: CCP-UCR.
-
- ### EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL
-
- Araya, A. et al. 2013. "Costa Rica: medidas para mejorar la seguridad ciudadana y obtener la paz social". En: Niño (ed.).
- BID. 2013. *Análisis de los homicidios en seis países de América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- CGR. 2014. *Memoria anual 2013*. San José: Contraloría General de la República.
- Costa, G. 2012. *La situación de la seguridad ciudadana en América Latina*. Washington D.C.: Diálogo Interamericano.
- Donehower, G. 2014. "Incorporating gender and time use into NTA: estimating NTA and national time transfer accounts by sex". En: <www.ntaccounts.org/doc/repository/Incorporating%20Gender%20and%20Time%20Use%20into%20NTA,%20Version%204.docx>.
- Espinosa, R.J. 2014. *Características de la vivienda y acceso para los grupos pobres y la clase media: 2010-2013*. Ponencia preparada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Gindling, T. et al. 2013. *Las consecuencias del aumento en la observancia del salario mínimo legal en Costa Rica: una evaluación del impacto de la Campaña Nacional de Salarios Mínimo*. San José: IICE-UCR.
- Gindling, T. y Trejos, J.D. 2010. *Reforzar el cumplimiento de los salarios mínimos en Costa Rica*. San Salvador: Fusades.
- Gutiérrez Saxe, M. 2014. *Balance social de los últimos veinte años*. Contribución especial realizada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- INEC. 2013. *Encuesta nacional de hogares y propósitos múltiples (EHPM): principales resultados*. San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- _____. 2014. *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2013: principales resultados*. San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Jiménez, P. 2014. *Análisis exploratorio del tiempo dedicado a la producción no remunerada en Costa Rica*. Contribución especial realizada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Loría, M. 2014. *Perfil de los homicidios en Costa Rica en la última década*. Ponencia preparada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Lustig, N. et al. 2013. *The impact of taxes and social spending on inequality and poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay: an overview* (CEQ Working Paper nº 13). Roma: Society for the Study of Economic Inequality.
- Lustig, N. y Higgins, S. 2013. *Commitment to Equity Assessment (CEQ): estimating the incidence of social spending, subsidies and taxes – Handbook*. Nueva Orleans, LA: Economics Department and Center for Inter-American Policy and Research (CIPR); Tulane: Tulane University.
- Mazzei, A. 2014. *Exclusión educativa y laboral de los jóvenes en Costa Rica*. Contribución especial realizada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Mora, S. 2013. *Hogares en asentamientos informales: ¿quiénes son y cómo viven?* Contribución especial realizada para el *Decimoveno Informe Estado de la Nación*, con base en la ponencia presentada en el simposio "Costa Rica a la luz del Censo 2011". San José: INEC y PEN.
- Niño, C. (ed.). 2013. *Anuario 2013 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol).
- OIT. 2013. *Empleo y protección social en el nuevo contexto demográfico*. Informe IV sometido a la reunión 102 de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- ONU. 2013. *National Transfer Accounts manual: measuring and analyzing the generational economy*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- Pacheco, J.F. 2014a. *Breve nota sobre el salario mínimo en el coeficiente de Gini*. Contribución especial realizada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- _____. 2014b. *Estimación de costos fiscales directos para trabajadores sin protección de la seguridad social*. Contribución especial realizada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- _____. 2014c. *Situación laboral de las personas con discapacidad*. Contribución especial realizada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- _____. 2014d. *Tendencias del mercado laboral*. Contribución especial realizada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- PEN. 2008. *Decimocuarto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2010. *Decimosexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- PNUD. 2013. *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014: "Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina"*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD y MTSS. 2012. *Plan nacional de inserción laboral para la población con discapacidad en Costa Rica: marco de aceleración de los ODM*. San José: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Proyecto Estado de la Nación. 1994. *Hacia un desarrollo humano sostenible en Costa Rica: aproximación conceptual, síntesis para la operacionalización y sistematización de documentos*. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- Reid, M. 1934. *Economics of household production*. Nueva York: John Wiley and Sons.

- Román, I. y Morales, N. 2014. *Principales transformaciones en el perfil de los hogares con jefatura femenina en Costa Rica en los últimos veinticinco años (1987-2013)*. Contribución especial realizada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Rosero, L. y Jiménez, P. 2012. *Retos y oportunidades del cambio demográfico para la política fiscal*. San José: CCP-UCR.
- Sauma, P. y Trejos, J. 2014. *Reducir la pobreza en Costa Rica es posible: propuestas para la acción* (Serie Cuadernos del Desarrollo Humano I-2014). San José: PNUD-Costa Rica.
- Segura, R. 2014. *Estimación de escenarios extremos sobre la incidencia de la pobreza*. Contribución especial realizada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Sen, A. 1999. *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Trejos, J.D. 2011. *La pobreza en Costa Rica: estudios del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas*. San José: IICE-UCR.
- _____. 2013. "La política de salarios mínimos frente a la crisis y al crecimiento". En: Ulate y Soto (eds).
- _____. 2014. *La inversión social pública en el 2013: fuerte recuperación pese al desequilibrio fiscal*. Ponencia preparada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Trejos, J.D. et al. 2013. *Las consecuencias del aumento en la observancia del salario mínimo legal en Costa Rica*. San José: IICE-UCR.
- Ulate, A. y Soto, M. (eds.) 2013. *Costa Rica: impactos y lecciones de la crisis internacional 2008-2009*. San José: UCR y PNUD.
- Unfpa. 2014. *Uniones impropias, niñas, madres y embarazo en la adolescencia en Costa Rica*. San José: Fondo de Población de las Naciones Unidas.
- UNODC. 2014. *Global Study on Homicide 2013: trends, contexts, data*. Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICAS**
- Alpizar, F. et al. 2008. *Oferta de servicios, proyectos y programas en el sector social y productivo del Estado costarricense*. San José: PEN y Mideplan.
- Angulo, J.E. 2014. *¿Es Costa Rica un país caro?: costo de vida, disparadores del costo de producción y retos para la competitividad*. Contribución especial realizada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Banco Mundial. 2014. *Purchasing Power Parities and Real Expenditures of World Economies: summary of results and findings of the 2011 International Comparison Program*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- BCCR. 2013. *Programa Macroeconómico 2013-14*. San José: Banco Central de Costa Rica.
- _____. 2014a. "El Banco Central amplía sus políticas de intervención cambiaria". En: <http://www.bccr.fi.cr/noticias/historico/2014/Intervencion_largo_plazo.html>.
- _____. 2014b. "La intervención cambiaria del Banco Central". En: <http://www.bccr.fi.cr/noticias/historico/2014/Noticia_Intervencion_cambiaria.html>.
- _____. 2014c. *Programa Macroeconómico 2014-2015*. San José: Banco Central de Costa Rica.
- Brenes, L. et al. 2014. *Las dos Costa Ricas: Un recorrido por el desarrollo territorial desde las bases: relaciones de la densidad empresarial con la pobreza, la educación superior y la conectividad en los cantones de Costa Rica*. Contribución especial realizada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Castro, I. 2014. *Política monetaria en el 2013*. Ponencia preparada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Cepal. 2014a. *Cadenas globales de valor y diversificación de exportaciones: el caso de Costa Rica*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Organización de las Naciones Unidas.
- _____. 2014b. *Desempeño exportador de Costa Rica sin circuitos integrados y microestructuras electrónicas*. Contribución especial realizada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Comex. 2014. *Costa Rica y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)*. Contribución especial realizada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Edwards, S. 2000. *La situación macroeconómica en Guatemala: evaluación y recomendaciones sobre política monetaria y cambiaria*. Ciudad de Guatemala: Banco Central de Guatemala.
- FEM. 2013. *The Global Competitiveness Report 2013-2014* (full data edition). Ginebra: Foro Económico Mundial.
- Govaere, V. 2014a. *Avances y desafíos en la gestión de administración del comercio*. Contribución especial realizada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- _____. 2014b. *Comentario al documento "Desempeño exportador y heterogeneidad estructural en Costa Rica"*. Intervención realizada en el marco de la presentación del Aporte para el Análisis del Desarrollo Humano Sostenible 12, el 27 de mayo en San José.
- Gutiérrez, M. et al. 2011. *Informe de la comisión evaluadora del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD)*. San José: Comisión Evaluadora del Sistema de Banca para el Desarrollo.
- Hernández, R. 2004. "Marco teórico-conceptual de la competitividad". En: <www.eclac.org/mexico/noticias/paginas/5/15115/Competitividad_pres-1.pdf>.
- Kozikowski, Z. 2007. *Finanzas internacionales* (2ª ed.). México D.F.: McGraw-Hill.
- Lanckester, V. 2013. *Análisis de la institucionalidad de apoyo productivo a los sectores tradicionales de la economía, dos casos específicos: café y arroz*. Ponencia preparada para el *Decimonoveno Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Loría, L. 2013. *Anteproyecto "Ley de Responsabilidad Monetaria, Integración Financiera y Dolarización"*. Iniciativa nº 1686 presentada a la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa. San José: inédito.
- Lücke, R. e IICE-UCR. 2014a. *Análisis del proceso de apertura y crecimiento del sistema financiero en Costa Rica en las últimas dos décadas*. Contribución especial realizada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.

- _____. 2014b. *Crecimiento, sector externo, empleo e ingresos*. Ponencia preparada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- MEIC. 2014. *Estado de Situación de las PYME en Costa Rica 2013*. San José: Ministerio de Economía, Industria y Comercio.
- Ministerio de Hacienda. 2014. *¿Cómo lograr la consolidación fiscal?: recomendaciones para una hoja de ruta*. San José: Ministerio de Hacienda.
- Mishkin, F. 2008. *Moneda, banca y mercados financieros* (8ª ed.). México D.F.: Pearson Educación de México.
- Monge, R. y Rodríguez, J.A. 2013. *Impact evaluation of innovation and linkage development programs in Costa Rica: the cases of Propyme and CR Provee*. San José: BID.
- OIT. 1999. *Trabajo decente*. Memoria del Director General de la OIT, presentada en la Conferencia Internacional del Trabajo (reunión nº 87). Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- Padilla, R. y Alvarado, J. 2013. *Desempeño exportador y heterogeneidad estructural en Costa Rica*. Contribución especial realizada para el *Decimonoveno Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Paus, E. 2014. "Industrial development strategies in Costa Rica: when structural change and domestic capability accumulation diverge". En: Salazar Xirinachs et al. (eds.).
- PEN. 2004. *Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2008. *Base de datos de la oferta de servicios, proyectos y programas en el sector social y productivo del Estado costarricense*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2013. *Decimonoveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2014. *Primer Informe Estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Procomer. 2014. *Perfeccionamiento activo*. Sitio oficial, en <<http://www.procomer.com/contenido/perfeccionamiento-activo-3.html>>.
- Sáenz, M. 2014. *Finanzas del Gobierno Central en un contexto de creciente deterioro*. Ponencia preparada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Sáenz, F. y Chaves, J.M. 2014. *La institucionalidad del sector agropecuario costarricense: evolución y efectos sobre el desarrollo del sector*. Contribución especial realizada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Salazar Xirinachs, J.M. 2014. *Resurgimiento de la política industrial*. Contribución especial realizada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Salazar Xirinachs, J.M. et al. (eds.). 2014. *Transforming economies: making industrial policy work for growth, jobs and development*. Ginebra: OIT.
- Sugef. 2003. "Información de entidades supervisadas dispuesta al público por medio del sitio web www.sugef.fi.cr". En: <http://www.Sugef.fi.cr/servicios/entidades/Descripcion_Indicadores.pdf>.
- The Economist*. 2014. "The Big Mac index". En: <<http://www.economist.com/content/big-mac-index>>.
- Uccaep. 2014. *I Encuesta Trimestral de Negocios "Pulso Empresarial" 2014*. San José: Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado.
- Vega, H. 2014. *Exoneraciones: ¿quién se beneficia en Costa Rica?* Contribución especial realizada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN y Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.
- Velázquez, F. 2008. "Sistemas y comportamientos financieros comparados en América del Norte", en *Frontera Norte* 20 (40).
- Mora, J. 2014. Director, Flasco.
- Obando, L. 2014. Director, Corfoga.
- Peters, R. 2014. Director, Icafé.
- Pomareda, C. 2014. Consultor independiente.
- Quirós, O. 2014. Director, Dirección Agrocomercial, CNP.
- Samper, M. 2014. Investigador, IICA.
- Vargas, D. 2014. Coordinador Sectorial de Agricultura Familiar, MAG.
- Vargas, G. 2014. Secretario General, Upanacional.

ARMONÍA CON LA NATURALEZA

- Alfaro Chinchilla, C. 2014. *Los humedales artificiales como una opción de saneamiento*. Contribución especial realizada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Alfaro Rodríguez, D. 2013. *La política nacional de ordenamiento territorial y la situación de la Gran Área Metropolitana*. Ponencia preparada para el *Decimonoveno Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- _____. 2014. *El ordenamiento territorial y marino en Costa Rica: pasos a la formalización como política de Estado, 2013*. Ponencia preparada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Alpízar, F. 2013. *¿Democracia ecológica?: las instituciones, la participación política y las contiendas por el agua en Costa Rica (1821-2010)*. Tesis para optar por el Doctorado en Ciencias Políticas. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Alvarado, M. 2014. *Electric sector of Costa Rica (including IPP)*. Presentación realizada en el Workshop with German Mission, celebrado en San José el 18 de marzo.
- Andam, K. et al. 2010. "Protected areas reduced poverty in Costa Rica and Thailand", en *PNAS* 107 (22).
- Araya Gamboa, D. 2014. *Algunos pasos hacia carreteras amigables con la vida silvestre*. Contribución especial realizada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Araya Salas, M. 2014. *El capital natural en las cuentas nacionales de Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.

- Arce, S. 2014. "Estudio: ecoturismo ha mejorado calidad de costarricenses un 16%", en *Costa Rica Hoy*. San José: 2 de marzo.
- Asociación Costa Rica por Siempre. 2013. "Informe anual 2012-2013". En: <costaricaporsiempre.org/assets/es/docs/acrsxs-informe-anual-2013.pdf>.
- Astorga, Y. et al. 2014. *Encuesta a organizaciones comunitarias de abastecimiento de agua: resultados del Proyecto de Gestión del Agua por las Asada*. San José: ProGAI-UCR.
- Astorga, Y. y Angulo, F. 2014. *Gestión del recurso hídrico y saneamiento*. Ponencia preparada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Babbar, L. y Lossos, E. 2014. *OET: 50 años de investigación y educación en los trópicos*. Contribución especial realizada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Bach, O. 2014. *Agricultura y sostenibilidad, 2013*. Ponencia preparada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Ballester, M. 2013. *Agenda del agua de Costa Rica*. San José: Presidencia de la República, Minae, Dirección de Agua, Senara, AyA, Mideplan e IAEA.
- Banco Mundial. 2014. Sitio oficial, en <http://www.bancomundial.org/>.
- Barquero, M. 2014. "Cosecha de piña aumenta por mejor rendimiento en tierras", en *La Nación*. San José: 20 de marzo.
- Biomarcc-GIZ y Sinac-Minae. 2013a. *Análisis de vulnerabilidad de las zonas oceánicas y marino-costeras de Costa Rica frente al cambio climático* (Serie Técnica 6). San José: Proyecto Biodiversidad Marino Costera en Costa Rica, Desarrollo de Capacidades y Adaptación al Cambio Climático, de la Agencia de Cooperación Alemana para el Desarrollo, y Sistema Nacional de Áreas de Conservación del Ministerio de Ambiente y Energía.
- _____. 2013b. *Evaluación de las pesquerías en la zona media y externa del Golfo de Nicoya, Costa Rica*. San José: Proyecto Biodiversidad Marino Costera en Costa Rica, Desarrollo de Capacidades y Adaptación al Cambio Climático, de la Agencia de Cooperación Alemana para el Desarrollo, y Sistema Nacional de Áreas de Conservación del Ministerio de Ambiente y Energía.
- Blanco, J.M. 2014. *Energía y huella de carbono, 2013*. Ponencia preparada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Brenes, A. 2014. *Gestión del riesgo, 2013*. Ponencia preparada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Buzzoni, A. 2014. *Integrity and the human right to water at community level in Central America*. Berlín: WIN.
- Cabrera, J. 2011. *Marco legal, capacidades regulatorias (control y fiscalización) y políticas públicas ambientales*. Ponencia preparada para el *Decimoséptimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- _____. 2012. *Marco legal ambiental, capacidades regulatorias y conflictos ambientales relevantes*. Ponencia preparada para el *Decimotercero Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- _____. 2013. *Marco legal ambiental, capacidades regulatorias y conflictos ambientales relevantes*. Ponencia preparada para el *Decimonoveno Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- _____. 2014. *Normativa ambiental y capacidades regulatorias, 2013*. Ponencia preparada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Calvo, J.C. et al. 1999. *Estudio de cobertura forestal de Costa Rica empleando imágenes Landsat 1986/87 y 1996/97*. Documento presentado en el marco del XI Congreso Agronómico Nacional y de Recursos Naturales, celebrado en San José del 19 al 23 de julio.
- Castro, S. et al. 2014. *Se mantiene la problemática socioambiental de la actividad piñera*. Contribución especial realizada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Castro Córdoba, R. 2014. *Gestión institucional en el sector biodiversidad, 2013*. Ponencia preparada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Castro Salazar, R. 2014. *Informe de Labores Mayo 2010-2014, Ministerio de Ambiente y Energía*. San José: Minae.
- Catie. 2014. *Integración de actividades y estudios de vulnerabilidad y adaptación al cambio climático*. Turrialba: Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza.
- CCVAH-SICA. 2010. "Agenda de ordenamiento territorial del Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos (CCVAH) 2010-2015". En: <http://www.sisca.int/documentos-estrategicos-ccvah/doc_download/304-agenda-centroamericana-de-ordenamiento-territorial>.
- Cedarena. 2013. *Agua para consumo humano es analizada en comunidades del Caribe*. San José: Centro de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales.
- CGR. 2012. *Informe sobre los resultados de la aplicación del Índice de Gestión Institucional 2012* (DFOE-ST-SGP-1-2013). San José: Área de Secretaría Técnica, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- _____. 2013a. *Informe acerca de la eficacia del Estado para garantizar la calidad del agua en sus diferentes usos* (DFOE-AE-IF-01-2013). San José: Área de Servicios Ambientales y de Energía, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- _____. 2013b. *Informe sobre la auditoría financiera realizada sobre la cuenta de terrenos del ejercicio económico 2011 correspondiente al Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones* (DFOE-SAF-IF-01-2013). San José: Área de Fiscalización del Sistema de Administración Financiera de la República, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- _____. 2014a. *Índice de Gestión Institucional (IGI) 2013*. San José: Contraloría General de la República.
- _____. 2014b. *Informe de auditoría de carácter especial sobre la gestión de los acueductos municipales* (DFOE-DL-IF-1-2014). San José: Área de Fiscalización de Servicios para el Desarrollo Local, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- _____. 2014c. *Informe de la auditoría de carácter especial acerca de la suficiencia de los mecanismos de implementación por el Estado para asegurar la sostenibilidad del recurso hídrico* (DFOE-AE-IF-03-2014). San José: Área de Fiscalización de Servicios Ambientales y Energía, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- Chacón, K. y Merino, L. 2014. *Análisis de la conflictividad ambiental en Costa Rica: veinte años de protesta socioambiental*. Ponencia preparada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.

- Chavarría, I. 2014. *Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales 2015: Informe Nacional Costa Rica*. Roma: FAO.
- Cinpe-UNA. 2010. *Sistematización y análisis de la contribución de los parques nacionales y reservas biológicas al desarrollo económico y social en Costa Rica: los casos de Costa Rica y Bután*. San José: Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible, de la Universidad Nacional, y Sinac-Minae.
- CNE. 2014. *Incidencia de eventos generadores de daños 2013*. San José: Unidad de Investigación y Análisis de Riesgo, Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias.
- Coecoceiba. 2013. *La plataforma para una producción sostenible de la piña: maquila verde con apoyo internacional* (comunicado de prensa). San José: Asociación Comunidades Ecologistas La Ceiba.
- Conagebio-Minae. 2014. *Proyecto de elaboración de la Política Nacional en Biodiversidad y de sus instrumentos: la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2000-2005 y su Plan de Acción*. San José: PNUD y FMAM.
- Conarroz. 2013. *Informe Estadístico Período 2012-2013*. San José: Unidad de Inteligencia de Mercados, Corporación Arrocera Nacional.
- Coopesolidar R.L. 2013. *Fortalecimiento de la gobernanza marina desde las comunidades de pesca artesanal: áreas marinas de pesca responsable y la visión de sus protagonistas en el mar*. San José: Cooperativa Autogestionaria de Servicios Profesionales para la Solidaridad Social R.L.
- Corrales, L. 2010. *Gestión del patrimonio conservación y biodiversidad: resultados de la gestión ambiental*. Ponencia preparada para el *Decimosexto Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- _____. 2014. *Acciones nacionales en torno al cambio climático, 2013*. Ponencia preparada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Cubero, P. 2014. *Zona marino-costera: recursos y conservación, 2013*. Ponencia preparada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Cuerpo de Bomberos. 2014a. *Emergencias por gas licuado de petróleo: accidentabilidad*. San José: Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica.
- _____. 2014b. *Reporte de incidentes, tipo: incendios en estructuras*. San José: Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica.
- DCC-Minae. 2014. *Informe Labores 2013: Acciones hacia la aplicación integral de la Estrategia Nacional de Cambio Climático y su Plan de Acción*. San José: Dirección de Cambio Climático, Ministerio de Ambiente y Energía.
- Defensoría de los Habitantes. 2014. *Denuncias recibidas año 2013. Derecho violentado: derecho a un ambiente sano*. San José: Defensoría de los Habitantes de la República.
- DesInventar. 2014. *Base de Desastres 2013*. Heredia: Programa Institucional de Gestión del Riesgo de Desastres, UNA.
- Dirección de Agua-Minae. 2013. *Reporte Estadístico Volumen y Porcentaje de Aprovechamiento de Aguas por Cuenca*. San José: Dirección de Agua, Ministerio de Ambiente y Energía.
- _____. 2014. *Reporte Estadístico Volumen y Porcentaje de Aprovechamiento de Aguas por Cuenca*. San José: Dirección de Agua, Ministerio de Ambiente y Energía.
- DSE. 2014. *Balance energético nacional de Costa Rica período 2013*. San José: Dirección Sectorial de Energía.
- EOSL et al. 2002. "Estudio de cobertura forestal de Costa Rica con imágenes Landsat TM 7 para el año 2000". En: <http://www.sirefor.go.cr/Documentos/Bosques/Sanchez_2002_Cobertura_Vegetal.pdf>.
- ESPH. 2014. *Informe de Labores UEN Aguas Residuales*. Heredia: UEN Aguas Residuales, Empresa de Servicios Públicos de Heredia.
- FAO. 2012. *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Cepal e IICA.
- Flores, R. 2013. *Impacto económico de los fenómenos hidrometeorológicos en Costa Rica período 2005-2011*. Presentación realizada en el Centro Internacional de Políticas Económicas para el Desarrollo Sostenible, celebrado en Heredia el 27 de septiembre.
- FMAM. 2005. "Overcoming barriers to sustainability of Costa Rica's protected areas system" (project document). En: <http://www.undp.org/content/dam/undp/documents/projects/CRI/00046871_PRO-DOC%2056040.pdf>.
- Fonafifo. 2012. "Estudio de cobertura forestal de Costa Rica 2009-2010". En: <<http://www.minae.go.cr/recursos/documentos/cobertura-forestal/estudio-cobertura-forestal-fonafifo-marzo2012.pdf>>.
- _____. 2014a. *Distribución de las hectáreas contratadas en pago de servicios ambientales, por año y por modalidad período 1997-2013*. San José: Fondo Nacional de Financiamiento Forestal.
- _____. 2014b. *Estadísticas del pago de servicios ambientales*. Sitio oficial, en <http://www.fonafifo.go.cr/psa/estadísticas_psa.html>.
- Franceschi, H. 2002. "Trayectoria socio-política del movimiento ambientalista en Costa Rica (1980-2001)", en *InterSedes* 3 (4).
- Frenasapp. 2011. *Frenasapp se pronuncia sobre problemática piñera en Costa Rica* (comunicado de prensa). San José: Frente Nacional de Sectores Afectados por la Producción Piñera.
- Frenasapp et al. 2013. *Sobre la Plataforma Nacional de Producción y Comercio Responsable de Piña* (comunicado de prensa). San José: Frente Nacional de Sectores Afectados por la Producción Piñera, Federación Conservacionista, Asociación Comunidades Ecologistas La Ceiba y Red Internacional de Forestería Análoga.
- Fundación Keto. 2013. *Hábitat marino-costero y la situación socioeconómica referente al vacío de conservación marino alejado al Refugio Nacional de Vida Silvestre Barra del Colorado y el Parque Nacional Tortuguero*. Informe final del proyecto Consolidación de las Áreas Marinas Protegidas de Costa Rica, del PNUD. San José: Fundación Keto.
- Fundación Trichechus. 2013. *Elaboración de estudios científicos marino-costeros básicos para el vacío de conservación Caribe Sur*. Heredia: PNUD, Sinac-Minae y FMAM.
- García, R. 2014. *Colecciones biológicas del INBio son asumidas por el Estado*. Contribución especial realizada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- GIZ. 2014. *Apoyo a la implementación de la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC): hacia un desarrollo bajo en emisiones, acciones 2013*. San José: Programa Acción Clima, Agencia de Cooperación Ale-

mana para el Desarrollo.

- Global Footprint Network. 2014. Sitio oficial, en <<http://www.footprintnetwork.org>>.
- Gutiérrez, R. 2014. *Informe Nacional sobre el Sistema de Áreas Silvestres Protegidas de Costa Rica período 2010-2014*. Presentación realizada en el IV Congreso Mesoamericano de Áreas Silvestres Protegidas, celebrado en San José del 18 al 21 de marzo.
- Hansen, M.C. et al. 2013. "High-resolution global maps of 21st-century forest cover change", en *Science* 342 (6160).
- Hernández, L.G. et al. 2014. *Gestión de los recursos forestales, 2013*. Ponencia preparada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Herrera, J. 2014. *Promedio anual de concentración de partículas PM10 en el Área Metropolitana de Costa Rica*. Heredia: Laboratorio de Análisis Ambiental, Escuela de Ciencias Ambientales, UNA.
- Hsu, A. et al. 2014. *The 2014 Environmental Performance Index*. New Haven, CT: Yale Center for Environmental Law & Policy.
- ICE. 2012. *Plan de expansión de la generación eléctrica: período 2012-2024*. San José: Centro Nacional de Planificación Eléctrica, Instituto Costarricense de Electricidad.
- _____. 2013a. *Generación y Demanda: Informe Anual Centro Nacional de Control de Energía*. San José: Instituto Costarricense de Electricidad.
- _____. 2013b. *Índice de Cobertura Eléctrica 2013*. San José: Instituto Costarricense de Electricidad.
- _____. 2014. *Plan de expansión de la generación eléctrica: período 2014-2035*. San José: Centro Nacional de Planificación Eléctrica, Instituto Costarricense de Electricidad.
- IICA. 2013. *Indicadores Agricultura: Análisis estratégico para la agricultura*. San José: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
- INEC. 2014. *Estadísticas económicas*. Sitio oficial, en <<http://www.inec.go.cr/>>.
- IPCC. 2013. *Cambio Climático 2013: bases físicas*. Contribución del Grupo de Trabajo I al *Quinto Informe de Evaluación* del IPCC. Ginebra: Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático.
- Katz, R. y Crotty, W. (eds.). 2006. *Handbook of party politics*. London: SAGE Publications Ltd.
- Madrigal, J. y Fallas, M.A. 2013. "Informe Encuesta Ganadera 2012" (informe preliminar para Corfoga). En: <corfoga.org/2012/wp-content/uploads/2012/09/Informe-Preliminar-de-Muestreo-Ganadero.pdf>.
- MAG. 2013. "Ganaderos de Guanacaste apuestan por buenas prácticas ambientales", en *NotiMAG*. San José: 15 de febrero.
- Merino, L. y Sol, R. 2005. *Elementos sobre la participación social de la sociedad civil en la gestión ambiental*. Ponencia preparada para el *Undécimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Mideplan. 2013. *Índice de Desarrollo Social 2013*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Milligan, B. et al. 2014. *Globe natural capital accounting study* (2ª ed.). Londres: Globe International y University College London.
- Minae. 2014. *Informe de Labores, mayo 2010-mayo 2014*. San José: Ministerio de Ambiente y Energía.
- Molina, A. 2014a. *Costa Rica: vehículos automotores en circulación según tipo y combustible utilizado por año, 1980-2013*. San José: DSE.
- _____. 2014b. *Estadísticas de importación y exportación de vehículos*. San José: DSE.
- Montenegro, J. 2013. *El cambio climático y el sector agropecuario costarricense: contribuyendo con la mitigación*. San José: INTA-MAG.
- Montero, J. 2013. *Inventario de gases efecto invernadero del Sistema Eléctrico Nacional: etapa de generación, año 2012*. San José: Centro Nacional de Planificación Energética, ICE.
- Mora, D. 2013. *Agua para consumo humano y saneamiento: correlaciones parciales entre las coberturas con agua potable, tratamiento y/o desinfección, vigilancia y control de calidad con los indicadores de desarrollo, educación y salud en Costa Rica al 2013*. San José: Laboratorio Nacional de Aguas, AyA.
- Mora, D. et al. 2014. *Informe Agua para Consumo Humano y Saneamiento (ACH) 2014*. San José: Laboratorio Nacional de Aguas, AyA.
- Murillo, D. 2014. *Cobertura forestal por cantones, 2013* (mapa). Contribución especial realizada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Obando, V. 2014. *Conservación y biodiversidad 2013*. Ponencia preparada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- ONF y CCF. 2014. *Sector forestal: retos y oportunidades*. San José: Oficina Nacional Forestal y Cámara Costarricense Forestal.
- Orozco, R. 2014. *Número de eventos por cantón, 2013* (mapa). Contribución especial realizada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Pacheco, F. y García, J. 2014. *Situación de los cultivos transgénicos en Costa Rica*. Buenos Aires: Acción por la Biodiversidad.
- Pagiola, S. 2006. "Payments for environmental services in Costa Rica". En: <http://www.cifor.org/pes/publications/pdf_files/Pagiola-1.pdf>.
- Paniagua, F. 2006. *Conflictos socio-ambientales en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Duodécimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- _____. 2007. *Caracterización de los conflictos socio-ambientales en Costa Rica: 2006*. Ponencia preparada para el *Decimotercer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- PBAE. 2014. *Informe de Galardonados BAE del año 2013*. San José: Programa Bandera Azul Ecológica.
- PEN. 2013. *Decimonoveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- PNUD. 2014. *The Biodiversity Finance Initiative (Biofin)*. Sitio oficial, en <http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/environmentandenergy/projects_and_initiatives/biodiversity-finance-initiative/>.
- RAE. 2001. *Diccionario de la lengua española* (22ª ed.). Madrid: Espasa.
- Recope. 2013. *Informe de Labores 2013*. San José: Refinadora Costarricense de Petróleo.
- _____. 2014. *Informe Integral de Gestión a Diciembre de 2013*. San José: Departamento de Planificación Empresarial, Refinadora Costarricense de Petróleo.

- Rivera, L. 2014. *Waves Costa Rica: perspectivas sobre contabilidad del capital natural*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Rodríguez, T. 2009. *Conflictos socio-ambientales en zonas de frontera, los casos de Osa y Crucita durante el año 2008*. Ponencia preparada para el *Decimoquinto Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- RSN-UCR/ICE. 2013. *Boletines Anuales Sismos Sentidos 2013*. San José: Red Sismológica Nacional, Universidad de Costa Rica / Instituto Costarricense de Electricidad.
- Sánchez, L. 2014. *Tenencia de planes reguladores, según cantón. 2014* (mapa). Contribución especial realizada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Scholz, C. et al. 2013. *Evaluación de la efectividad de los humedales artificiales en el tratamiento de aguas residuales en Costa Rica*. San Carlos: Red Latinoamericana de Ciencias Ambientales.
- SepSA-MAG. 2001. *Boletín Estadístico 12*. San José: Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria, Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- _____. 2014. *Área sembrada de las principales actividades agrícolas en hectáreas y producción de las principales actividades agropecuarias en toneladas métricas: 2010-2013*. San José: Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria, Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- SFE-MAG. 2014. *Plaguicidas en Costa Rica*. San José: Servicio Fitosanitario del Estado, Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- Siavelis, P. 2006. "Party and social structure". En: Katz y Crotty (eds.).
- SIDE S.A. 2014. *La ganadería de Costa Rica en camino a la prosperidad: evidencia de los últimos diez años*. San José: Servicios Internacionales para el Desarrollo Empresarial S.A.
- Sinac-Minae. 2013a. *Análisis de vulnerabilidad al cambio climático de las áreas silvestres protegidas terrestres*. San José: Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente y Energía.
- _____. 2013b. *Memoria de la V Asamblea Nacional de la Red Nacional de Corredores Biológicos*. San José: Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente y Energía.
- _____. 2014a. *Área afectada por incendios forestales*. San José: Programa Nacional de Manejo del Fuego, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente y Energía.
- _____. 2014b. *Sinac en Números: Informe Anual de Estadísticas Semec 2013*. San José: Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente y Energía.
- Sinac-Minae y Fonafifo. 2014. *Tipos de bosque Costa Rica 2013, Inventario Nacional Forestal* (mapa). San José: Sistema Nacional de Áreas de Conservación, del Ministerio de Ambiente y Energía, y Fondo Nacional de Financiamiento Forestal.
- Sitada-Minae. 2014. Sitio oficial, en <<http://www.minae.go.cr/denuncias-publico/>>.
- Solís, V. et al. 2004. *Participación ciudadana en la gestión ambiental: una década importante para el país*. Ponencia preparada para el *Décimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Solórzano, R. et al. 1991. *Accounts overdue: natural resource depreciation in Costa Rica*. Washington D.C.: World Resources Institute.
- Soto, M. 2014. "Lechería gana sello verde por sus prácticas ambientales", en *La Nación*. San José: 26 de febrero.
- Sulmont, D. 2010. "Los enfoques teóricos sobre el comportamiento electoral". En: <http://escuela.pucp.edu.pe/gobierno/imagenes/documentos/investigaciones/articulo2_david_sulmont_22.pdf>.
- TAA. 2014. *Información sobre expedientes ambientales del 2013*. San José: Tribunal Ambiental Administrativo, Ministerio de Ambiente y Energía.
- Universidad de Alberta y TEC. 2006. *Estudio de monitoreo de cobertura forestal de Costa Rica 2005*. San José: Universidad de Alberta, Instituto Tecnológico de Costa Rica y Fonafifo.
- Vargas, G. 2011. *Geografía de Costa Rica*. San José: Euned.
- Waves. 2014. *Waves Annual Report 2014*. Washington D.C.: World Bank Group.
- Araya, A. 2014. Director, UEN de Recolección de Tratamientos de Sistemas Periféricos, AyA.
- Asch, J. 2014. Gerente de Áreas Silvestres Protegidas, Sinac-Minae.
- Cajiao, V. 2014. Directora Ejecutiva de Conamar y del Consejo Ministerial de Ordenamiento Territorial.
- Camacho, D. 2014. Investigador y académico, Escuela de Ingeniería Forestal, TEC.
- Castillo, L. 2014. Directora, IRET-UNA.
- Chacón, M. 2014. Gerente del Programa de Ganadería de Carne y Coordinador de la Estrategia Nacional de Ganadería Baja en Carbono, MAG.
- Chaves, H. 2014. Director General, Cuerpo de Bomberos de Costa Rica.
- Contreras, P. 2014. Director, Unidad Ejecutora del Proyecto de Mejoramiento Ambiental de la Gran Área Metropolitana, JBIC/AyA.
- De la Cruz, G. 2014. Director de Planificación Eléctrica, ICE.
- Guillén, A. 2014. Jefa, Departamento Gestión de Servicios Ambientales, Fonafifo.
- Hidalgo, C. 2014. Jefe, Departamento de Investigación e Innovación, INTA-MAG.
- López, M. 2014. Director, UEN de Recolección, AyA.
- Mariño, L. 2014. Estadística, Dirección de Planificación Financiera, ICE.
- Méndez, J. 2014. Director Ejecutivo, Codeforsa.
- Miranda, E. 2014. Jefe, Unidad de Registro de Agroquímicos y Equipos de Aplicación, SFE-MAG.
- Mora, G. 2014. Coordinadora, Departamento Administrativo Financiero, Dirección de Agua del Minae.
- Navarrete, G. 2014. Jefe, Departamento de Control y Monitoreo, Fonafifo.
- Pizarro, F. 2014. Coordinador, Unidad Ejecutora del Proyecto BID-Sinac-MarViva.
- Rivera, L. 2014. Representante oficial, Waves Costa Rica.
- Rojas, E. 2014. Subdirector, Icafé.

Entrevistas y comunicaciones personales

Álvarez, M. 2014. Presidente, Fecon.

Arauz, F. 2014. Decano, Facultad de Ciencias Agroalimentarias, UCR.

- Sánchez, O. 2014. Director, Programa Pago por Servicios Ambientales, Fonafifo.
 - Sasa, K. 2014. Oficial de Medio Ambiente y Gestión de Riesgo, PNUD.
 - Valerio, R. 2014. Asesor, Dirección Ejecutiva del Sinac-Minae.
 - Vargas, J. 2014. Presidente, Tribunal Ambiental Administrativo.
 - Zeledón, M. 2014. Director, Dirección de Agua del Minae.
 - Zúñiga Chaves, G. 2014. Team Leader, Biofin-PNUD.
 - Zúñiga Garita, I. 2014. Director, Ingeofor Ingeniería y Ambiente S.A.
-
- FORTEALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA**
-
- Alfaro Redondo, R. 2006. "Elecciones nacionales 2006 en Costa Rica y la recomposición del sistema de partidos políticos", en *Revista de Ciencia Política* 26 (1).
- _____. 2014. *Análisis de los resultados del Proyecto de Opinión Pública de América Latina 2014 (Lapop)*. Contribución especial realizada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Alfaro Redondo, R. y Gómez Campos, S. 2014. *Análisis electoral y de partidos políticos en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Alpízar, F. 2014. *Análisis de la acción colectiva en Costa Rica y ciclos de movilización entre 1994 y 2013*. Ponencia preparada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Alvarenga, P. 2005. *De vecinos a ciudadanos: movimientos comunales y luchas cívicas en la historia contemporánea de Costa Rica*. San José: EUCR y EUNA.
- Boix, C. y Stokes, S. (eds.). 2009. *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Nueva York: Oxford University Press.
- Cascante, M. 2014. *Simulaciones del sistema de elección legislativa en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Castillo, E. 2014. *Informe de Labores 2011-2013*. San José: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Chacón Araya, K. 2014. *Agenda de las misiones diplomáticas costarricenses en el exterior*. Ponencia preparada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Chacón Chavarría, O. 2014. *Cartogramas electorales 2014*. Contribución especial realizada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Chacón Mendoza, D. 2014. *Cronología del proceso electoral 2014*. Contribución especial realizada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Comex. 2014a. *Costa Rica: camino a la OCDE* (informe de ejecución del plan de acción). San José: Ministerio de Comercio Exterior.
- _____. 2014b. *Informe de Labores 2013*. San José: Ministerio de Comercio Exterior.
- _____. 2014c. *Tratados*. Sitio oficial, en <<http://www.comex.go.cr/tratados/>>.
- Coppedge, M. 1998. "The dynamic diversity of Latin American party systems", en *Party Politics* 4 (4).
- Cortés, A. 2001. "Cultura política y sistema de partidos en Costa Rica: ¿nuevas tendencias en el 2002?". En: Rovira (ed.).
- Dix, R. 1989. "Cleavage structures and party systems in Latin America", en *Comparative Politics* 22 (1).
- Easton, D. 1965. *A systems analysis of political life*. Nueva York: Wiley.
- _____. 1975. "A re-assessment of the concept of political support", en *British Journal of Political Science* 5 (4).
- Escuela de Relaciones Internacionales-UNA. 2014. *Entre retos coyunturales y problemas estructurales: la política exterior de Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Feoli, L. 2008. *Comparación de la oferta y la demanda legislativa en Costa Rica durante el 2007*. Ponencia preparada para el *Decimocuarto Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- _____. 2009. *Comparación de la oferta y la demanda legislativa en Costa Rica durante el período 2006-2009*. Ponencia preparada para el *Decimoquinto Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- _____. 2010. *La gestión legislativa en Costa Rica 2006-2010*. Ponencia preparada para el *Decimosexto Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- _____. 2011. *Desempeño legislativo en la primera legislatura de la administración Chinchilla*. Ponencia preparada para el *Decimoséptimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Fernández, D. 2014. *Mercado político electoral en las elecciones presidenciales 2014*. Contribución especial realizada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Fernández, D. y Chacón, L. 2011. *Mercado político electoral en las elecciones presidenciales 2006 y 2010*. Ponencia preparada para el *Decimoséptimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Goldstone, J. 2004. "More social movements or fewer? Beyond political opportunity structures to relational fields", en *Theory and Society* 33 (3-4).
- Gómez Campos, S. y Murillo Chinchilla, J. 2012. *Desempeño legislativo en la segunda legislatura de la administración Chinchilla Miranda (2011-2012)*. Ponencia preparada para el *Decimotercero Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- _____. 2013. *Desempeño legislativo en la tercera legislatura de la administración Chinchilla Miranda*. Ponencia preparada para el *Decimonoveno Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- _____. 2014. *Desempeño legislativo y calidad de la democracia*. Contribución especial realizada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Guillén, M.J. 2014a. *Matriz cualitativa de acciones colectivas*. Contribución especial realizada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- _____. 2014b. *Registro de base de datos de acciones colectivas*. Contribución especial realizada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- _____. 2014c. *Reseña de la movilización social en 2013*. Contribución especial realizada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Hernández, E. 2013. "Un estudio desde la Ciencia Política de la Mediación en Centroamérica: el caso de Costa Rica", en *Política y Sociedad* 50 (1).
- INEC (ed.). 2014. *Costa Rica a la luz del Censo 2011*. San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Jones, M. 1994. "Presidential election laws and multipartism in Latin America", en *Political Research Quarterly* 47 (1).

- Laakso, M. y Taagepera, R. 1979. "«Effective» number of parties: a measure with application to West Europe", en *Comparative Political Studies* 12 (1).
- Lijphart, A. 2000. *Modelos de democracia*. Barcelona: Ariel.
- Mainwaring, S. 1995. "Brazil: weak parties, feckless democracy". En: Mainwaring y Scully (eds.).
- Mainwaring, S. y Scully, T. (eds.). 1995. *Building democratic institutions: party systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Menjívar, M. 1999. *La otra sociedad civil: acción política magisterial entre la hegemonía y la alteridad*. Tesis para optar por la Maestría en Ciencias Políticas. San José: UCR.
- _____. 2012. "El referéndum de las calles: lucha social y reforma del Instituto Costarricense de Electricidad (Costa Rica 2000)", en *Diálogos: Revista Electrónica de Historia* 13 (2).
- Mideplan. 2012a. *Boletín de Cooperación Internacional* (nº 5). San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- _____. 2012b. *Memoria Institucional 2011-2012*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- _____. 2013. *Memoria Institucional 2012-2013*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Morales, N. y Segura, R. 2014. "Índice de suficiencia material y de recursos corrientes". En: INEC (ed.).
- Muñoz, D. 2014. *Matriz de élites partidarias 1982-2014*. Contribución especial realizada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Muñoz, J.M. et al. 2014. *Las reglas de paridad de género y voto en el extranjero en las elecciones del 2 de febrero de 2014 en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Neto, O. y Cox, G. 1997. "Electoral institutions, cleavage structures, and the number of parties", en *American Journal of Political Science* 41 (1).
- Nohlen, D. 2007. "Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios". En: Nohlen et al. (comps.).
- Nohlen, D. et al. (comps.). 2007. *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- OEA. 2014. *Informe Verbal*. Presentación realizada por la Misión de Observación Electoral en el marco de las elecciones generales en Costa Rica en 2014, ante el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, celebrado el 9 de julio en Washington D.C.
- PEN. 2011. *Decimoséptimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2012. *Decimotavo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2013. *Decimonoveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Picado, H. y Brenes, L.D. 2014. "Evaluando la paridad y la alter-nancia", en *Revista de Derecho Electoral* 18.
- Rovira, J. (ed.). 2001. *La democracia en Costa Rica ante el siglo XXI*. San José: EUCR.
- Sáenz, J.P. 2014. *Agenda programática de los partidos y su Agenda Revelada (2010-2014)*. Ponencia preparada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Solana, E. 2012. *Administración de justicia en Costa Rica 2011*. Ponencia preparada para el *Decimotavo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- _____. 2014. *Administración de justicia en Costa Rica 2013*. Ponencia preparada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Tarrow, S. y Tilly, C. 2007. *Contentious politics*. Colorado: Paradigm Publishers.
- _____. 2009. "Contentious politics and social movements". En: Boix y Stokes (eds.).
- TSE. 2014. *Estadísticas de procesos electorales*. Sitio oficial, en <http://tse.go.cr/estadisticas_elecciones.htm>.
- Unimer. 2014. *Programa Nacional de Opinión Pública Unimer-La Nación: estudio nacional domiciliar*. San José: Unimer.
- Vargas Cullell, J. 2013. *Perspectivas y balance del sistema electoral de partidos políticos y de la administración de justicia en Costa Rica*. Contribución especial realizada para el *Decimonoveno Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Vargas Cullell, J. et al. 2006. *Cultura Política de la Democracia en Costa Rica*. San José: CCP-UCR.
- Vega, L. 2014a. *Matriz cualitativa de acciones colectivas*. Contribución especial realizada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- _____. 2014b. *Matriz de representación política por género en el Congreso 1990-2014*. Contribución especial realizada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Villarreal, E. 2014. *Síntesis temática del Estado de la Justicia*. Contribución especial realizada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.

VEINTE AÑOS DESPUÉS: EL DESARROLLO HUMANO DE COSTA RICA EN PERSPECTIVA COMPARADA (1994-2013)

- Agosin, R. et al. (eds.). 2004. *Pequeñas economías, grandes desafíos: políticas económicas para el desarrollo en Centroamérica*. Washington D.C.: BID.
- Agüero, M. y Leitón, P. 2012. "Costo de electricidad sube más que inflación en últimos 6 años", en *La Nación*. San José: 19 de noviembre.
- Alberts, S. 2008. "Why play by the rules? Constitutionalism and democratic institutionalization in Ecuador and Uruguay", en *Democratization* 15 (5).
- Alfaro Redondo, R. 2004. *Instituciones estatales en Costa Rica: un balance del período 1990-2003*. Ponencia preparada para el *Décimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Alfaro Redondo, R. y Seligson, M. 2012. *Cultura Política de la Democracia en Costa Rica, 2012: La erosión de los pilares de la estabilidad política* (versión abreviada). Nashville, TN: Universidad de Vanderbilt.
- Allegretti, G. et al. 2008. *Estudio comparativo de los presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay*. Málaga: Parlocal.
- Angulo, J. 2011. *Situación, vulnerabilidades y perspectivas fiscales*. Ponencia preparada para el *Decimoséptimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Arias, B. 2006. *Institutos de democracia participativa en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Decimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.

- Banco Mundial. 2014a. *Indicadores*. Sitio oficial, en <<http://datos.bancomundial.org/indicador>>.
- _____. 2014b. *Ingreso mediano alto*. Sitio oficial, en <<http://datos.bancomundial.org/income-level/UMC>>.
- Barreix, A. et al. 2006. *La equidad fiscal en los países andinos*. Washington D.C.: BID/EUROsociAL.
- _____. 2009. *Equidad fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. Washington D.C.: BID/EUROsociAL.
- Berganza, C. 2003. *Reglas fiscales en América Latina*. Madrid: Dirección General Adjunta de Asuntos Internacionales, Banco de España.
- Bértola, L. y Ocampo, J. 2012. *The economic development of Latin America since independence*. Oxford: Oxford University Press.
- Bowman, K. 2003. *Militarization, democracy and development: the perils of praetorianism in Latin America*. Pennsylvania: Penn State University Press.
- Bowman, K. et al. 2005. "Measuring political democracy: case expertise, data adequacy and Central America", en *Comparative Political Studies* 38 (8).
- Carson, J. 2000. "Electoral reform and stability in Uruguay", en *Journal of Democracy* 11 (2).
- Casas, K. 2003. *Financiamiento de partidos políticos y campañas electorales*. Ponencia preparada para el *Noveno Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- CCSS. Varios años. *Memorias Institucionales*. San José: Caja Costarricense de Seguro Social.
- Cepal. 2010. *Panorama Social de América Latina 2010*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Organización de las Naciones Unidas.
- _____. 2013. *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe: reformas tributarias y renovación del pacto fiscal*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Organización de las Naciones Unidas.
- _____. 2014a. *Estadísticas e indicadores*. Sitio oficial, en <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e>.
- _____. 2014b. *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2014: Hacia una mayor calidad de las finanzas públicas*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Organización de las Naciones Unidas.
- CGR. 2004. *Informe sobre la utilización de modelos alternativos para la prestación indirecta de servicios de salud por parte de la Caja Costarricense de Seguro Social (DFOESA132004)*. San José: Área Servicios de Salud, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- Chasquetti, D. 2011. "Financiamiento político en Uruguay". En: Gutiérrez y Zovatto (eds.).
- CIA. 2012. *Consumo de electricidad per cápita: Centroamérica y el Caribe*. En: <<http://www.indexmundi.com/map/?t=0&v=81000&r=ca&l=es>>.
- Colina, M. y Hoffmann, M. 2009. "Participación ciudadana a través de los presupuestos participativos: contribuyendo hacia una nueva relación estado-sociedad", en *Revista Pléyade* 4.
- Colomer, J. 2001. *Instituciones políticas*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Cruz, J. 2011. "Criminal violence and democratization in Central America: the survival of the violent state", en *Latin American Politics and Society* 53.
- Dahl, R. 1989. *Democracy and its critics*. Nueva Haven: Yale University Press.
- Dahlerup, D. y Freidenwall, L. 2005. "Quotas as a 'fast track' to equal representation for women", en *International Feminist Journal of Politics* 7 (1).
- Dobrinescu, M. 2013. "Energía en Costa Rica". En: <<https://www.recope.go.cr/wp-content/uploads/2013/12/Energ%C3%ADa-en-Costa-Rica.pdf>>.
- DSE. 2014. *Balance energético nacional de Costa Rica periodo 2013*. San José: Dirección Sectorial de Energía.
- EIA. 2014. *International energy statistics*. Sitio oficial, en <<http://www.eia.gov/cfapps/ipdbproject/IEDIndex3.cfm>>.
- EIU. 2012. *Democracy index 2012: democracy at a standstill*. Londres: The Economist Intelligence Unit.
- Elklit, J. 2005. "Denmark: simplicity embedded in complexity (or is it the other way around?)". En: Gallagher y Mitchell (eds.).
- FEM. 2013. *The Global Energy Architecture Performance Index Report 2014*. Ginebra: Foro Económico Mundial.
- Fernández, O. 1991. "Costa Rica: una bipolaridad partidaria hoy apenas cuestionada", en *Anuario de Estudios Centroamericanos* 17.
- Fuentes, C. 2011. "Financiación de partidos políticos en Chile". En: Gutiérrez y Zovatto (eds.).
- Gallagher, M. y Mitchell, P. (eds.). 2005. *The politics of electoral systems*. Oxford: Oxford University Press.
- García, J.I. 2006. "Regulación jurídica de los partidos políticos en Chile". En: Zovatto (ed.).
- Garnier, L. 2006. "El seguro de salud en Costa Rica: la encrucijada de un modelo exitoso", en *Gaceta Médica de Costa Rica* 2.
- Garnier, L. y Blanco, L. 2010. *Costa Rica: un país subdesarrollado casi exitoso*. San José: Uruk Editores.
- Gindling, T. y Trejos, J. 2014. "The distribution of income in Central America". En: Sánchez-Ancochea y Martí (eds.).
- Giro, P. 2014. *Costa Rica en veinte años: una perspectiva comparada en uso y producción de energía*. Contribución especial realizada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Gómez, E. 2007. "El presupuesto participativo entre democracia, pobreza y desarrollo", en *Revista Investigación y Desarrollo* 15 (1).
- Gómez, J. et al. 2011. *Argentina: la situación fiscal y sus efectos en la distribución del ingreso*. Washington D.C.: BID/EUROsociAL.
- Gómez, J. y Morán, D. 2013. *Política tributaria y protección del medio ambiente: imposición sobre vehículos en América Latina* (serie Macroeconomía del Desarrollo, n° 141). Santiago de Chile: Cepal, ONU.
- Gómez Campos, S. et al. 2012. *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria Costa Rica 2011*. San José: PEN e IICE-UCR.
- _____. 2013. *Organización y funcionamiento de los partidos políticos en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Decimonoventa Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.

- González Vega, C. 1984. "Fear of adjusting: the social costs of economic policies in Costa Rica in the 1970s". En: Schulz y Graham (eds.).
- González Vega, C. y Céspedes, V. 1993. "Costa Rica". En: Rotenberg (ed.).
- Greco. 2009. *Evaluation report on Denmark on transparency of party funding*. Estrasburgo: Grupo de Estados contra la Corrupción y Consejo de Europa.
- Griner, S. y Zovatto, D. (eds.). 2004. *De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina*. San José: OEA/IDEA.
- Gros Espiell, H. 2006. "Regulación jurídica de los partidos políticos en Uruguay". En: Zovatto (ed.).
- Güendel, L. y Trejos, J. 1994. *Reformas recientes en el sector salud de Costa Rica*. Santiago de Chile: Cepal, ONU.
- Gutiérrez, P. y Zovatto, D. (eds.). 2011. *Financiamiento de partidos políticos en América Latina*. México D.F.: IDEA, OEA y UNAM.
- Gutiérrez Saxe, M. 2004. *La deuda pública costarricense en 10 años de informes sobre el Estado de la Nación y algunos antecedentes*. Ponencia preparada para el *Décimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Gutiérrez Saxe, M. y Straface, F. (eds.). 2008. *Democracia fuerte, ¿alcanza? Análisis de gobernabilidad en Costa Rica*. Washington D.C.: BID.
- _____. 2009. *Perfil de gobernabilidad para Costa Rica*. San José: BID y PEN.
- Hernández, G. 2007. "El financiamiento a los partidos políticos en Costa Rica: rasgos del desarrollo histórico de su marco normativo y propuestas para su modificación". En: Rovira (ed.).
- Hinojosa, M. y Franceschet, S. 2012. "Separate but not equal: the effects of municipal electoral reform on female representation in Chile", en *Political Research Quarterly* 65 (4).
- Htun, M. y Piscopo, J. 2010. *Presence without empowerment? Women in politics in Latin America and the Caribbean*. Londres: Global Institute for Gender Research.
- IDEA. 2014. *Direct democracy database*. En: <<http://www.idea.int/elections/dd/search.cfm>>.
- Jaramillo, J. 1993. *Salud y seguridad social*. San José: EUCR.
- Knaul, F. et al. 2012. "The quest for universal health coverage: achieving social protection for all in Mexico", en *The Lancet* 380 (9849).
- Lehoucq, F. 2008. "Proceso de políticas, partidos e instituciones en la Costa Rica democrática". En: Gutiérrez Saxe y Straface (eds.).
- _____. 2012a. "La economía política de la desigualdad en Centroamérica", en *Anuario de Estudios Centroamericanos* 38.
- _____. 2012b. *The politics of modern Central America: civil war, democratization, and underdevelopment*. Nueva York: Cambridge University Press.
- _____. 2014. *Veinte años no es poco: continuidades y cambios en Costa Rica, 1994-2014*. Ponencia preparada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- León, J. et al. 2014. *Educación y mercado laboral en Costa Rica: tendencias, cambios y prospectiva desde una perspectiva comparada*. Ponencia preparada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Lizano, E. 1999. *Ajuste y crecimiento en la economía de Costa Rica, 1982-1994*. San José: Academia de Centroamérica.
- Martínez, F. 2013. *El sector energía, su desempeño reciente y sus vulnerabilidades*. Ponencia preparada para el *Decimonoveno Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Martínez Franzoni, J. y Sánchez Ancochea, D. 2013. *Good jobs and social services: how Costa Rica achieved the elusive double incorporation*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Meneses, K. y Chaves, M. 2014. *Costa Rica en veinte años en perspectiva comparada: finanzas públicas*. Ponencia preparada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Mesa-Lago, C. 2000. *Market, socialist, and mixed economies: comparative policy and performance in Chile, Cuba, and Costa Rica*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Ministerio de Salud de Panamá. 2013. *Situación de salud de Panamá*. Panamá: Ministerio de Salud de Panamá.
- Miranda, G. 1994. *La seguridad social y el desarrollo en Costa Rica*. San José: Ednasss-CCSS.
- _____. 2006. "Desarrollo histórico de la Caja Costarricense de Seguro Social", en *Gaceta Médica de Costa Rica* 2.
- Montecinos, E. 2006. "Descentralización y democracia en Chile: análisis sobre la participación ciudadana en el presupuesto participativo y el Plan de Desarrollo Comunal", en *Revista de Ciencia Política* 26 (2).
- Montero, J. 2013. *Inventario de gases efecto invernadero del Sistema Eléctrico Nacional: etapa de generación, año 2012*. San José: Centro Nacional de Planificación Energética, ICE.
- Muiser, J. 2014. *La seguridad social en Costa Rica en los últimos veinte años: comportamiento del seguro de salud en perspectiva comparada (1990-2010)*. Ponencia preparada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Muiser, J. et al. 2008. "Understanding ten years of stagnation in Costa Rica's drive for universal coverage", en *Well-Being and Social Policy* 4 (2).
- Muiser, J. y Vargas, J. 2013. "Promoting universal financial protection: a policy analysis of universal health coverage in Costa Rica (1940-2000)". En: <<http://www.health-policy-systems.com/content/11/1/28>>.
- Navia, P. 2005. "Transformando voces en escaños: leyes electorales en Chile, 1833-2003", en *Política y Gobierno* 12 (2).
- OCDE. 2013. *Education at a Glance 2013: OECD indicators*. Sitio oficial, en <<http://dx.doi.org/10.1787/eag-2013-en>>.
- Olade. 2011. "Manual de estadísticas energéticas año 2011". En: <http://biblioteca.olade.org/iah/fulltext/Bjmb/v32_2/old0179.pdf>.
- OMS. 2012. *Measuring service availability and readiness: a health facility assessment methodology for monitoring health system strengthening*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.
- _____. 2014. *Global Health Observatory Data Repository. Health systems: health financing*. Sitio oficial, en <<http://apps.who.int/gho/data/node.main.484?lang=en>>.

- PEN. 2001. *Séptimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2004. *Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2007. *Decimotercer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2008. *Informe Estado de la Región*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2011a. *Cuarto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2011b. *Decimoséptimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2012. *Decimotercer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2013a. *Cuarto Informe Estado de la Educación*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2013b. *Decimonoveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2013c. *Estadísticas de Centroamérica (2013)*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Perry, G. 2002. *Can fiscal rules help reduce macroeconomic volatility in LAC?* Presentación realizada en la conferencia "Fiscal rules and institutions in emerging market economies", celebrada en Oaxaca del 14 al 16 de febrero.
- Piketty, T. 2014. *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge: Harvard University Press.
- PNUD. 2014. *Informe de Desarrollo Humano 2014*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Programa de Estudios Fiscales-UNA y DGH-Ministerio de Hacienda. 2011. *Estimación del gasto tributario para Costa Rica en el 2010: impuesto de ventas, impuesto de renta y otros tributos*. San José: Universidad Nacional y Ministerio de Hacienda.
- Ramírez, A. et al. 2011. *Institucionalidad pública en Centroamérica*. Ponencia preparada para el *Cuarto Informe Estado de la Región*. San José: PEN.
- Ramírez, A. y Villalobos, M. 2014. *Democratización del sistema político en Costa Rica: una perspectiva comparada en veinte años*. Ponencia preparada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Raventós, C. et al. 2005. *Abstencionistas en Costa Rica: ¿quiénes son y por qué no votan? (1998-2002)*. San José: EUCR.
- Rial, J. 2004. "Análisis comparativo sobre financiamiento de campañas y partidos políticos: Uruguay". En: Griner y Zovatto (eds.).
- Rodríguez-Clare, A. et al. 2004. "Análisis del crecimiento económico en Costa Rica, 1950-2000". En: Agosin et al. (eds.).
- Rojas, M. 2007. "La representación política: ¿en crisis o en transición?". En: Rovira (ed.).
- Rosales, J. y Sánchez, N. 2009. *Las finanzas públicas del Gobierno Central en el corto y largo plazo: tareas pendientes y lecciones aprendidas*. Ponencia preparada para el *Decimoquinto Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Rosero Bixby, L. 2002. *Estimaciones y proyecciones de población por distrito y otras áreas geográficas*. San José: CCP-UCR e INEC.
- _____. 2004. "Evaluación del impacto de la reforma del sector de la salud en Costa Rica mediante un estudio cuasi experimental", en *Pan American Journal of Public Health* 15 (2).
- Rottenberg, S. (ed.). 1993. *Costa Rica and Uruguay*. Nueva York: Oxford University Press, para el Banco Mundial.
- Rovira, J. (ed.). 2002. *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*. San José: EUCR.
- _____. (ed.). 2007. *Desafíos políticos de la Costa Rica actual*. San José: EUCR.
- Sáenz, M. 2014. *Finanzas del Gobierno Central en un contexto de creciente deterioro*. Ponencia preparada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Sagot, M. 2010. "Does the political participation of women matter? Democratic representation, affirmative action and quotas in Costa Rica", en *IDS Bulletin* 41 (5).
- Sánchez, F. 2007. "Partidos políticos y lealtades partidarias en Costa Rica: erosión y cambio". En: Rovira (ed.).
- Sánchez-Ancochea, D. y Martí, S. (eds.). 2014. *Handbook of Central American governance*. Londres: Routledge.
- Sauma, P. 2011. *Costa Rica en los sistemas de medición internacionales: consideraciones metodológicas y sustantivas*. Ponencia preparada para el *Decimoséptimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Schiller, T. (ed.). 2011. *Local direct democracy in Europe*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schulz, D. y Graham, D. (eds.). 1984. *Revolution and counterrevolution in Central America and the Caribbean*. Boulder: Westview.
- Segura, R. 2014. *Estimación de escenarios extremos sobre la incidencia de la pobreza*. Contribución especial realizada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Seligson, M.A. 2002. "Problemas en el paraíso: la erosión en el apoyo al sistema político y la centroamericanización de Costa Rica 1978-1999". En: Rovira (ed.).
- Seligson, M.A. y Gómez, M. 1987. "Elecciones ordinarias en tiempos extraordinarios: la economía política del voto en Costa Rica", en *Anuario de Estudios Centroamericanos* 13.
- Siavelis, P. 2005. "Chile: the unexpected (and expected) consequences of electoral engineering". En: Gallagher y Mitchell (eds.).
- Sobrado, L.A. 2011. "La financiación de los partidos políticos en Costa Rica". En: Gutiérrez y Zovatto (eds.).
- Sobrado, L.A. y Picado, H. 2010. "El nuevo código electoral costarricense". En: Zovatto (ed.).
- Solís, A. 2003. *El marco legal del proceso presupuestario en Costa Rica*. Aporte realizado para el Segundo Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. San José: PEN.
- Soto, F. 2012. "El referéndum en Latinoamérica: un análisis desde el derecho comparado", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 136.
- Svensson, P. 2011. "Denmark: fragments of local direct democracy". En: Schiller (ed.).

- Thomson, S. 2014. Economic crisis and universal health coverage in the European Union. Presentación realizada en el Healthcare Facilities Management Conference IHEA 2014, celebrado en Dublín los días 13, 14 y 15 de julio.
- Trejos, J.D. 2011. *La inversión social en un contexto de restricciones fiscales y recuperación económica: el 2010*. Ponencia preparada para el *Decimoséptimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- _____. 2014. *La inversión social pública en el 2013: fuerte recuperación pese al desequilibrio fiscal*. Ponencia preparada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Urruty Navatta, C. 2007. "El régimen electoral uruguayo", en *Revista de Derecho Electoral* 4 (2).
- Vanhnen, T. 2000. "A new dataset for measuring democracy, 1810-1998", en *Journal of Peace Research* 37 (2).
- Vargas, J. et al. 2007. "Out-of-pocket and catastrophic health expenditures puzzle: the Costa Rican experience". En: <<http://www.funsalud.org.mx/competitividad/financiamiento/Documentos/Working%20paper%20uno/Costa%20Rica%20WP1.pdf>>.
- Vargas Cullell, J. 2006. *Del estancamiento económico al desarrollo acelerado*. Ponencia preparada en el marco del proyecto Tribuna Pública: "Una visión de Costa Rica para los próximos 10 años". San José: El Financiero.
- Villarreal, E. 2011. *Relatoría: democracia, soberanía y partidos políticos*. Presentación realizada en el Diálogo Subregional de los Miembros del SICA y México: "Democracia para la paz, la seguridad y el desarrollo", celebrado en San José los días 11, 12 y 13 de mayo.
- _____. 2014. *Evolución de la institucionalidad pública costarricense en veinte años*. Contribución especial realizada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Xu, K. et al. 2003. "Household catastrophic health expenditure: a multicountry analysis", en *The Lancet* 362 (9378).
- Zovatto, D. (ed.). 2006. *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México D.F.: UNAM.
- _____. (ed.). 2010. *Experiencias de reforma política y electoral en Colombia, Costa Rica y México, desde la perspectiva comparada latinoamericana*. Estocolmo: IDEA.
- _____. 2013. *Reforma político-electoral e innovación institucional en América Latina durante la tercera ola democrática (1978-2009)*. Tesis para optar por el Doctorado en Gobierno y Administración Pública. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- _____. 2011. *Desempeño legislativo en la primera legislatura de la administración Chinchilla*. Ponencia preparada para el *Decimoséptimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- García, D. y Palomino, J. 1988. "Barrera electoral". En: <<http://www.iidh.ed.cr/multic/WebServices/Files.ashx?fileID=2557>>.
- Gómez Campos, S. y Murillo Chinchilla, J. 2014. *Desempeño legislativo y calidad de la democracia*. Contribución especial realizada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Jiménez, P. 2014. *Análisis exploratorio del tiempo dedicado a la producción no remunerada en Costa Rica*. Contribución especial realizada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Landefeld, J.S. y McCulla, S.H. 2000. "Accounting for nonmarket household production within a national accounts framework", en *Review of Income and Wealth* 46 (3).
- Mayhew, D.R. 1991. *Divided we govern: party control, lawmaking and investigations, 1994-1990*. New Haven, CT: Yale University Press.
- ONU. 2009. *System of National Accounts 2008*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- Pacheco, J.F. 2014. *Tendencias del mercado laboral*. Contribución especial realizada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Reid, M. 1934. *Economics of household production*. Nueva York: John Wiley and Sons.
- Ruiz-Navarro, J.L. 1988. "Fórmula electoral". En: <<http://www.iidh.ed.cr/multic/WebServices/Files.ashx?fileID=2618>>.
- Trejos, J.D. 2014. *La inversión social pública en el 2013: fuerte recuperación pese al desequilibrio fiscal*. Ponencia preparada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.

ANEXO METODOLÓGICO



PROGRAMA
ESTADO DE LA NACIÓN



Conocer la Costa Rica que tenemos
pensar la Costa Rica que deseamos



CON EL APOYO DE

