

Estado de la Nación

EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

Urge despejar mitos
para enrumbar la Costa Rica que queremos
(2012)



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
(2012)*

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

www.estadonacion.or.cr

303.447.286

P964d-19 Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (Costa Rica)
Decimonoveno Informe Estado de la Nación/ PEN. - 19. ed.-San José C.R :
PEN 2013
432 p. : il. ; 28 cm. (Algunas Colecciones).

ISBN 978-9968-806-74-9

1. DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE. 2. ECONOMÍA. 3. EQUIDAD SOCIAL.
4. DEMOCRACIA. 5. GESTIÓN AMBIENTAL. 6. PARTIDOS POLÍTICOS. 7. COSTA
RICA. 8. DESARROLLO ECONÓMICO. I. Título.

CAT. MMR

Primera edición: Noviembre, 2013.

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

DECIMONOVENO INFORME

Equipo responsable

Consejo Consultivo

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

Consejo Directivo

Luis Guillermo Carpio, Ofelia Taitelbaum, José Andrés Masís.

Convenios marco de cooperación

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

Director del Programa

Miguel Gutiérrez Saxe.

Director a.i y Subdirector

Jorge Vargas Cullell.

Coordinador general de investigación

Leonardo Merino.

Investigadores principales

Lenín Corrales, Steffan Gómez, Karla Meneses, José Francisco Pacheco.

Equipo técnico

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

Área de Estadística

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

Área de Difusión

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

Área 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

En el Estado de la Nación extrañaremos los aportes de forma y contenido de un hombre bueno y sabio. Lamentamos la muerte de don Samuel Rovinsky.

Reconocimientos

Hace diecinueve años, el Consejo Nacional de Rectores (Conare) y las cuatro universidades públicas existentes en aquel 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 decimonovena edición consecutiva, dando a conocer el país que tenemos, para que podamos delinear la Costa Rica que queremos.

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

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

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

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

Este año, junto al análisis regular sobre los temas social, económico, ambiental y político, en la sección “Debates para el desarrollo” el Informe presenta un capítulo especial que da seguimiento a los desafíos y preguntas

planteados en la edición anterior, como un aporte para elevar la calidad de la oferta electoral de los partidos políticos, de cara a los comicios de febrero de 2014. Se trata de un capítulo poco usual dentro del Informe, que fue pensado como una plataforma de información y análisis, en la que las y los ciudadanos pueden encontrar datos novedosos sobre la conformación y estructura de los partidos, su autodefinición ideológica, la oferta electoral que hicieron en las elecciones de 2010, las propuestas que diversos grupos sociales han hecho para reformar políticas e instituciones, y los puntos de vista de los candidatos presidenciales que, a la fecha de cierre del Informe, habían accedido a ser entrevistados.

En el plano institucional, el *Informe Estado de la Nación* se ha consolidado como un instrumento objetivo y necesario para conocer la realidad costarricense. En el año 2003 esta iniciativa pasó a ser un programa permanente del Conare -el Programa Estado de la Nación-, que es dirigido en asocio con la Defensoría de los Habitantes. Se construye con la participación de un numeroso grupo de investigadores -en su mayoría de las universidades estatales- y se financia, 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 en el último año ha fungido como director interino del Programa,

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

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

SAN JOSÉ, COSTA RICA
NOVIEMBRE DE 2013

Índices

Índice general

EQUIPO RESPONSABLE	3
RECONOCIMIENTOS	5
PRESENTACIÓN	21
PROLOGO AL DECIMONOVENO INFORME	23
Un método para conocer y pensar el país	23
Este Informe	24
Errores y omisiones	24
Palabras finales	24
CAPITULO 1	
SINOPSIS	33
Valoración general	33
Trece mitos sobre la realidad nacional	35
Mitos sobre el desempeño social y económico	35
Mitos sobre la gestión ambiental	39
Mitos sobre la gestión política	40
Sistema de seguimiento: los desafíos del desarrollo humano en la oferta electoral	43
Resumen de los capítulos de seguimiento	45
Equidad e integración social en 2012	45
<i>Síntesis del capítulo</i>	45
<i>Principales hallazgos</i>	45
<i>Novedades del capítulo</i>	46
<i>En niveles altos, permanece estable la desigualdad del ingreso</i>	46
<i>Datos censales permiten análisis de la pobreza con distintos métodos</i>	47
<i>Se profundiza la segregación residencial en grupos de bajos ingresos</i>	49
<i>La población “nini” es muy diversa</i>	49
<i>Mujeres, jóvenes y personas pobres son más vulnerables al desempleo</i>	49
<i>Avances limitados en el cumplimiento de las garantías laborales</i>	50
<i>Envejecimiento de la población afectará demanda de servicios de salud en las próximas dos décadas</i>	50
<i>Sostenibilidad y mayor cobertura de grupos vulnerables: discusión y retos de los regímenes de pensiones</i>	51
<i>Repunte de la ISP en el 2012 no fue generalizado</i>	51
Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas en 2012	53
<i>Síntesis del capítulo</i>	53
<i>Principales hallazgos</i>	53
<i>Novedades del capítulo</i>	54
<i>Crecimiento económico poscrisis es volátil</i>	54
<i>Posicionamiento y diversificación de las exportaciones se concentra en zonas francas</i>	55

<i>Círculo virtuoso entre orientación exportadora y tamaño de las Mipyme</i>	55
<i>Alta proporción de mano de obra no calificada limita reducción del desempleo</i>	55
<i>Políticas de fomento productivo indispensables para “enganchar” a sectores rezagados</i>	56
<i>Incremento permanente y no cíclico del gasto se financió con deuda</i>	57
<i>Exoneraciones fiscales: un instrumento de uso frecuente desde los años cincuenta</i>	57
<i>Ciclo político del gasto</i>	58
<i>La economía opera técnicamente con un tipo de cambio fijo</i>	58
<i>Vínculos entre las tasas de interés locales son inestables</i>	59
Armonía con la naturaleza en 2012	61
<i>Síntesis del capítulo</i>	61
<i>Principales hallazgos</i>	61
<i>Novedades del capítulo</i>	62
<i>Huella de carbono impulsa la creciente deuda ecológica del país</i>	62
<i>Aguas residuales se convierten en uno de los principales desafíos ambientales</i>	63
<i>Conservación: el país comienza a mirar hacia el mar</i>	63
<i>Ordenamiento territorial, deuda perenne a nivel urbano y costero</i>	64
<i>Nuevos temas acrecientan niveles históricos de protesta</i>	65
<i>Conflicto por tenencia y ocupación de tierras protegidas: una aproximación</i>	66
<i>Rezago de los municipios en el cumplimiento de la normativa ambiental</i>	66
Fortalecimiento de la democracia en 2012	69
<i>Síntesis del capítulo</i>	69
<i>Principales hallazgos</i>	70
<i>Novedades del capítulo</i>	70
<i>Contexto político desfavorable para la competencia política</i>	71
<i>Partidos políticos muestran debilidad organizativa y programática</i>	72
<i>Congreso mejora desempeño y retorna a niveles promedio</i>	72
<i>Primer inventario de mecanismos de control y colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo</i>	73
<i>Intensidad de la protesta en los niveles históricos más altos</i>	74
<i>No reelección de magistrado genera conflicto entre los poderes Legislativo y Judicial</i>	74
<i>Resultados dispares en política exterior</i>	75

PARTE I: SEGUIMIENTO DEL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE **77**

CAPÍTULO 2 **EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL** **79**

Hallazgos relevantes	79
Valoración general	81
Valoración del Decimoctavo Informe	82
Aspiraciones	82
Introducción	83
Balance general	84
Acceso a una vida larga y sana	85
<i>Tasa de mortalidad infantil alcanza su mínimo histórico</i>	86
<i>Envejecimiento de la población afectará demanda de servicios de salud en las próximas dos décadas</i>	86
<i>Sostenibilidad y mayor cobertura de grupos vulnerables: discusión y retos de los regímenes de pensiones</i>	88
Acceso al conocimiento	91
<i>Se reduce desescolarización en la enseñanza secundaria</i>	91
<i>La población “nini” es muy diversa</i>	92
<i>Pierde fuerza el avance intergeneracional en el logro educativo</i>	93
Acceso a vivienda digna	94
<i>Se profundiza la segregación residencial en grupos de bajos ingresos</i>	94
<i>Hogares en asentamientos informales: ¿quiénes son y cómo viven?</i>	95
Acceso a un ingreso digno	96
<i>Mujeres, jóvenes y personas pobres son más vulnerables al desempleo</i>	97

Igualdad de oportunidades y capacidades	99
En niveles altos, permanece estable la desigualdad del ingreso	99
Datos censales permiten análisis de la pobreza con distintos métodos	101
<i>Sin cambios significativos en la incidencia de la pobreza por ingreso</i>	102
<i>Otros indicadores de pobreza se mantienen estancados</i>	103
<i>Se redujo proporción de hogares con NBI entre 2000 y 2011</i>	103
<i>Entrada y salida de la pobreza: un proceso complejo y dinámico</i>	105
Inserción laboral juvenil en condiciones de desventaja	108
<i>Jóvenes ocupados se insertan principalmente en empleos de baja calificación</i>	108
<i>Más del 60% de los jóvenes que trabajan no asiste a la educación</i>	108
Múltiples razones explican por qué las personas no se insertan en el mercado laboral	108
Condición socioeconómica de los inmigrantes mejora, pero con brechas entre nacionalidades	110
Personas refugiadas enfrentan problemas de acceso a empleo y educación	112
Gestión de la equidad y la integración social	113
Gestión del mercado de trabajo	113
<i>Avances limitados en el cumplimiento de las garantías laborales</i>	113
<i>Crece los salarios mínimos en términos reales, pero el incumplimiento aún es elevado</i>	116
Gestión desde el estado	117
<i>Inversión social pública se recuperó en el 2012</i>	118
<i>Repunte de la ISP en el 2012 no fue generalizado</i>	118
<i>Cambios estructurales en los programas de promoción y protección social a partir del 2006</i>	119
<i>Lento avance en la implementación de la Red Nacional de Cuido</i>	124
CAPÍTULO 3	
OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICAS	129
Hallazgos relevantes	129
Valoración general	131
Valoración del Decimoctavo Informe	132
Aspiraciones	132
Introducción	133
Oportunidades	133
<i>Crecimiento económico poscrisis es volátil</i>	136
<i>Buen posicionamiento y diversificación de la oferta exportable, especialmente en zonas francas</i>	138
<i>Beneficios del mejor posicionamiento de las exportaciones no se distribuyen localmente</i>	140
<i>Círculo virtuoso entre orientación exportadora y tamaño de las Mipyme</i>	141
<i>Alta proporción de mano de obra no calificada limita reducción del desempleo</i>	143
<i>Estructura del mercado laboral dificulta el combate a la pobreza y la desigualdad</i>	146
<i>Debilidades de las políticas de fomento productivo impiden aprovechar las oportunidades</i>	147
<i>Institucionalidad de apoyo: los casos del café y el arroz</i>	149
<i>Institucionalidad compleja para apoyar a las Mipyme</i>	151
<i>Programas de apoyo a las PYME con problemas de ejecución</i>	154
<i>Esfuerzos para solucionar las debilidades de las políticas dirigidas a las PYME</i>	156
Estabilidad y solvencia económicas	157
<i>Recaudación tributaria sin ingresos frescos y con tasas de crecimiento volátiles</i>	158
<i>Exoneraciones fiscales: un instrumento de uso frecuente desde los años cincuenta</i>	159
<i>Incremento del gasto del gobierno desalineado de la actividad económica y con mayor inflexibilidad a la baja</i>	160
<i>Incremento permanente y no cíclico del gasto se financió con deuda</i>	161
<i>Ciclo político del gasto</i>	163
<i>La inflación se mantiene en un dígito, pero se dificulta alcanzar la meta de largo plazo</i>	165
<i>La economía opera técnicamente con un tipo de cambio fijo</i>	167
<i>Se interrumpe la estabilidad de las tasas de interés</i>	169
<i>Se detienen las reducciones en el margen de intermediación financiera</i>	171
<i>Política monetaria y fiscal a prueba</i>	173

CAPÍTULO 4	
ARMONÍA CON LA NATURALEZA	177
Hallazgos relevantes	177
Valoración general	180
Valoración del Decimoctavo Informe	180
Aspiraciones	181
Introducción	181
Resultados de la gestión ambiental	181
Huella de carbono impulsa creciente deuda ecológica del país	181
Matriz energética mantiene dependencia y vulnerabilidad	183
Agua: logros en acceso, riesgos en calidad y disponibilidad	187
Aguas residuales se convierten en uno de los principales desafíos ambientales	190
Sector agrícola con deudas reiteradas y esfuerzos incipientes	193
<i>Agricultura requiere compromiso en sus esfuerzos hacia la sostenibilidad</i>	195
Conservación: el país comienza a mirar hacia el mar	196
<i>Nuevas herramientas para la protección de los recursos pesqueros</i>	197
<i>Aumentan el conocimiento y, a la vez, las amenazas a la biodiversidad</i>	198
Continúan esfuerzos en el campo forestal	200
Nuevos instrumentos para el recurrente impacto de los desastres	202
Procesos de la gestión ambiental	205
Ordenamiento territorial, deuda perenne a nivel urbano y costero	206
Desempeño institucional afecta ordenamiento costero	207
<i>Subsiste desordenada e irregular ocupación de la zona marítimo-terrestre</i>	208
Conflictividad ambiental, nuevos temas y mayor intensidad	210
<i>Nuevos temas acrecientan niveles históricos de protesta</i>	210
<i>Conflicto por tenencia y ocupación de tierras protegidas: una aproximación</i>	214
Campo ambiental nuevamente con alta producción de normativa	218
Capacidades para la gestión ambiental	221
Rezago de los municipios en el cumplimiento de la normativa para la gestión ambiental	221
CAPÍTULO 5	
FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA	229
Hallazgos relevantes	229
Valoración general	231
Valoración del Decimoctavo Informe (2011)	232
Aspiraciones	232
Introducción	233
Sistema electoral y de partidos políticos	234
Contexto político desfavorable para la competencia política	234
<i>Persiste alto desalineamiento partidario</i>	234
<i>Desalineamiento electoral crea vastas ecologías de baja participación ciudadana</i>	235
<i>Fuerte aumento de la insatisfacción ciudadana con la democracia y el Gobierno</i>	237
<i>Partidos inician competencia electoral en medio de cuestionamientos legales</i>	239
<i>Debates políticos postergados</i>	240
Partidos políticos muestran debilidad organizativa y programática	243
<i>Partidos con poca capacidad organizativa para la acción coordinada</i>	244
<i>Organizaciones partidarias nacionales de alcance reducido</i>	246
<i>Programas de gobierno: propuestas con pocas acciones concretas</i>	246
Gestión y representación política responsables	247
Congreso mejora desempeño y retorna a niveles promedio	248
<i>Congreso actual es uno de los más productivos en legislación sustantiva</i>	249
<i>Legislación es más pertinente para el desarrollo humano</i>	246
<i>Temas demandados con mayor potencia fueron atendidos por el Congreso</i>	251
<i>Disminuye la "promesa democrática sin sustento económico"</i>	252

Exoneraciones fiscales vigentes fueron impulsadas desde el Legislativo	253
Aporte especial: Primer inventario de mecanismos de control y colaboración entre Ejecutivo y Legislativo	254
Convivencia ciudadana	256
Intensidad de la protesta en los niveles históricos más altos	256
Se registra el episodio de conflictividad social más largo en diecinueve años	257
<i>Nuevos grupos y temas emergen en el escenario de la protesta social</i>	258
Administración de la justicia	259
El 2012 fue un año atípico en los indicadores “macro” del sistema de justicia	260
Mayoría de materias judiciales muestra cambios negativos	261
Justicia cumplida pero no siempre pronta en sentencias de la Sala Constitucional	264
Conflicto entre los poderes Legislativo y Judicial por no reelección de magistrado	265
Política exterior	266
Relaciones político-diplomáticas	267
<i>Resultados positivos en la agenda tradicional: derechos humanos, desarme y seguridad</i>	267
<i>Lento e insuficiente profesionalización del Servicio Exterior</i>	267
<i>Débiles mecanismos de evaluación y rendición de cuentas en el Servicio Exterior</i>	269
<i>Contención del gasto público afecta al Ministerio de Relaciones Exteriores</i>	269
Relaciones externas comerciales	269
<i>Relaciones con el bloque Asia-Pacífico y América del Sur destacan en la agenda comercial</i>	269
<i>Agenda con China privilegia comercio y opaca discurso sobre valores democráticos</i>	270
PARTE II: DEBATES PARA EL DESARROLLO	272
CAPÍTULO 6	
ELECCIONES 2010 Y 2014: PARTIDOS POLÍTICOS EN COSTA RICA Y SUS PROPUESTAS SOBRE LOS DESAFÍOS DEL DESARROLLO HUMANO	275
Introducción	277
Los partidos políticos y su organización	281
¿Qué hacen y cómo funcionan los partidos políticos?	282
¿Cómo se organizan los partidos políticos?	283
<i>Partidos políticos que participan por primera vez en las elecciones de 2014</i>	292
Los partidos políticos y sus ideas	297
¿Cuáles son los principios ideológicos?	297
¿Con qué ideas pidieron el voto ciudadano en 2010?	305
<i>Mirada general: las propuestas del 2010 fueron muy generales, en su mayoría sobre pobreza, desigualdad, productividad y empleo</i>	305
<i>Mirada particular: revisión por partidos</i>	308
Los partidos políticos y las ideas de sus candidatos para el 2014	317
Enfoque de las entrevistas: los desafíos del desarrollo humano	317
Ronda de entrevistas con candidatos presidenciales	318
<i>Impresión general</i>	319
<i>Principales relieves en torno a los desafíos sociales</i>	320
<i>Principales relieves en torno a los desafíos económicos</i>	321
<i>Principales relieves en torno a los desafíos ambientales</i>	322
<i>Principales relieves en torno a los desafíos políticos</i>	323
Contenidos adicionales en el sitio web del estado de la nación	327
PARTE III: ANEXO METODOLÓGICO Y COMPENDIO ESTADÍSTICO	327
ANEXO METODOLÓGICO	329
Introducción	329
Aportes metodológicos	329
El ciclo político del gasto	329

Productividad entre Mipyme	330
<i>Modelo econométrico para la productividad laboral</i>	331
Estimación de la inversión social pública	332
Proyecciones de mortalidad y egresos hospitalarios	333
Tipología de municipios según su desempeño ambiental	334
COMPENDIO ESTADISTICO	337
Estadísticas sociales	339
Estadísticas económicas	357
Estadísticas ambientales	365
Estadísticas políticas	369
Indicadores internacionales	373
FUENTES, DEFINICIONES Y NOTAS TÉCNICAS	377
SIGLAS Y ACRONIMOS	407
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	419

Índice de cuadros

1.1 Valoración de algunos indicadores sociales por su desempeño nacional. 2012	46
1.2 Condición de actividad y de pobreza de las personas y hogares. 2011 y 2012	48
1.3 Valoración de algunos indicadores económicos por su desempeño nacional	53
1.4 Valoración de algunos indicadores ambientales por su desempeño nacional	61
1.5 Hitos recientes en favor de la protección y la gobernanza marinas. 2009-2013	64
1.6 Valoración de algunos indicadores políticos por su desempeño nacional	70
1.7 Desempeño de los partidos políticos costarricenses en sus tres funciones centrales. 2012-2013	73
2.1 Resumen de indicadores sociales. 1990-2012	80
2.2 Valoración de algunos indicadores sociales por su desempeño nacional, según su desempeño. 2012	84
2.3 Proyecciones del número de decesos, según las primeras cinco causas específicas de muerte. 2013, 2020 y 2030	87
2.4 Proyecciones del número de días de estancia promedio, según los primeros cinco grupos de causas de egreso. 2013, 2020 y 2030	87
2.5 Cotizantes activos y pensionados del pilar básico contributivo, según régimen. 2012	89
2.6 Población adulta mayor que no recibe pensión, según deciles de hogares. 2010	90
2.7 Características seleccionadas de la población "nini", por perfil. 2011	92
2.8 Indicadores seleccionados para el promedio del país y para los asentamientos informales. 2011	97
2.9 Ingreso promedio real del hogar y porcentaje acumulado, según quintil de ingreso per cápita. 2011 y 2012	97
2.10 Resultados de la regresión logística de la posibilidad de estar desempleado. 2012	98
2.11 Condición de actividad y de pobreza de las personas y hogares. 2011 y 2012	107
2.12 Características seleccionadas de las personas fuera de la fuerza de trabajo disponibles (FFTD). 2012	109
2.13 Características seleccionadas de la población nacida en el extranjero, por país de origen. 2011	110
2.14 Distribución de las personas asalariadas, según el cumplimiento de garantías laborales, por región. 2012	115
2.15 Inversión social pública, por sector y programa. 2012	119
2.16 Evolución de la inversión social pública real en promoción y protección social (PPS). 2000-2012	121
2.17 Evolución de los ingresos y gastos reales del Fodesaf. 2000-2012	122
3.1 Resumen de indicadores económicos. 2008-2012	130
3.2 Reclasificación de las ramas de actividad de los ocupados, según tipo de economía	134
3.3 Crecimiento de los principales productos de exportación. 2009-2012	137
3.4 Matriz de competitividad de la oferta exportable de Costa Rica. 2000-2010	139
3.5 Matriz de competitividad de la oferta exportable de Costa Rica hacia Estados Unidos. 2000-2012	139
3.6 Estructura de las exportaciones de Costa Rica, Suecia, Finlandia y España, según la intensidad tecnológica incorporada y la inversión en I+D. 2011	141
3.7 Índice de comercio intraindustrial de las diez principales ramas de exportación de Costa Rica. 2011	141
3.8 Variación absoluta de los ocupados, según categoría laboral. 2008-2012	145
3.9 Principales características de los sectores cafetalero y arrocero. 2012	150
3.10 Características del diseño institucional de los sectores cafetalero y arrocero. 2012	151
3.11 Evolución de los principales componentes de la balanza de pagos. 2012	168
4.1 Resumen de indicadores ambientales. 2008-2012	178
4.2 Volumen aprovechado de agua según fuente, por cuenca hidrográfica. Septiembre 2013	187
4.3 Fuentes de abastecimiento de acueductos, según operador. 2012	188
4.4 Eventos de contaminación química y microbiológica de los acueductos. 2001-2012	189
4.5 Situación de algunos acueductos contaminados con arsénico. 2012	190

4.6 Estudios que evidencian la contaminación en aguas superficiales	190
4.7 Plaguicidas importados, formulados, exportados y remanentes. 2008-2012	195
4.8 Hitos recientes en favor de la protección y la gobernanza marinas. 2009-2013	197
4.9 Estado del conocimiento de la biodiversidad y sus amenazas. 2012	200
4.10 Principales usos de la madera. 2010-2012	201
4.11 Total de eventos dañinos, según tipo. 2008-2012	203
4.12 Costos de reposición de la infraestructura dañada por el terremoto de Nicoya. 2012	203
4.13 Viviendas afectadas por el terremoto de Nicoya. 2012	204
4.14 Situación jurídica de una muestra de fincas inscritas en la zona marítimo-terrestre	209
4.15 Casos en que Costa Rica ha sido demandada ante el Ciadi	214
4.16 Principales conflictos por el uso de la tierra en áreas protegidas	217
4.17 Principales leyes y disposiciones ambientales aprobadas. 2012-inicios de 2013	219
5.1 Resumen de indicadores políticos. 2000-2012	230
5.2 Temas de seguimiento y temas nuevos del capítulo	233
5.3 Contexto político del proceso electoral 2013-2014	235
5.4 Perfiles de satisfacción ciudadana con la democracia, las instituciones y el Gobierno, por zona. 2012	239
5.5 Principales objeciones para el reconocimiento del gasto político en las elecciones nacionales de 2010	240
5.6 Principales ejes temáticos de las propuestas de reforma del Estado. 1990-2013	242
5.7 Grado de desarrollo organizativo de los partidos políticos de acuerdo con sus estatutos, según tipo de instancia. 2013	245
5.8 Desempeño de los partidos políticos costarricenses en sus tres funciones centrales. 2012-2013	247
5.9 Alcance de las propuestas programáticas de los partidos. 2010	248
5.10 Leyes aprobadas en las primeras tres legislaturas, por administración, según tipo de legislación. 2003-2013	249
5.11 Comparación de la legislación sustantiva aprobada y la legislación potencial demandada por la opinión pública. Legislatura 2012-2013	250
5.12 Comparación entre la legislación demandada y no demandada por la opinión pública. 2007-2013	251
5.13 Promesa democrática: legislación aprobada que reconoce derechos y crea obligaciones estatales, por asignación de recursos. Segundas y terceras legislaturas, últimas seis administraciones	253
5.14 Mecanismos formales e informales de control y colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo, según forma de activación	255
5.15 Comparación de acciones colectivas registradas por mes, según nivel de conflictividad. 1994-2013	257
5.16 Indicadores del desempeño del Poder Judicial. 2007-2012	261
5.17 Evolución de la demanda de los servicios judiciales, por materia. 2009 y 2012	262
5.18 Nivel de demanda y zonas de efectividad y congestión judicial, por materia jurisdiccional. 2009 y 2012	264
5.19 Cumplimiento de sentencias de la Sala Constitucional, según año de emisión. 1 de octubre de 2009 al 1 de mayo de 2013	264
5.20 Cumplimiento en tiempo de sentencias de la Sala Constitucional, según institución recurrida	265
6.1 Candidaturas presidenciales definidas y pendientes para las elecciones 2014, incluidas o no en el capítulo especial	279
6.2 Información básica sobre la organización de los nuevos partidos inscritos para la elección de 2014, de acuerdo con sus estatutos, según tipo de instancia. 2013	292
6.3 Cuestión distinguir: principios y objetivos comunes citados en los estatutos de los partidos	297
6.4 Cantidad de propuestas generales en los programas de gobierno presentados en 2010, por áreas temáticas del desarrollo humano	306
6.5 PASE: perfil del programa de gobierno en 2010	309
6.6 PAC: perfil del programa de gobierno en 2010	310
6.7 FA: perfil del programa de gobierno en 2010	311
6.8 PLN: perfil del programa de gobierno en 2010	312
6.9 ML: perfil del programa de gobierno en 2010	313
6.10 PRC: perfil del programa de gobierno en 2010	314
6.11 PUSC: perfil del programa de gobierno en 2010	315
6.12 Situación de las entrevistas con candidatos presidenciales realizadas para este capítulo	319
6.13 Orden de prioridad dado por los candidatos entrevistados a los desafíos en desarrollo humano	319
6.14 Orden de prioridad en los desafíos sociales identificados por los candidatos	320
6.15 Orden de prioridad en los desafíos económicos identificados por los candidatos	321
6.16 Orden de prioridad en los desafíos ambientales identificados por los candidatos	322
6.17 Orden de prioridad en los desafíos políticos identificados por los candidatos	323

Índice de recuadros

2.1 Buenos resultados en progreso social para Costa Rica	85
2.2 Estimación de la pobreza con el método de ingreso	102
2.3 Método alternativo para estimar la suficiencia de recursos de los hogares	105
2.4 Metodología para la construcción del panel de hogares 2011-2012	107
2.5 Sin institucionalidad formal que coordine el sector de protección social	120
3.1 La reclasificación CIU para distinguir entre la “vieja economía”, la “nueva economía” y los servicios de apoyo	134
3.2 Repensar pronto el “modelo” y la estrategia	135
3.3 Enfoque de ventajas comparadas para medir la competitividad de las exportaciones	138
3.4 Detalles de la fuente de información utilizada para el análisis de productividad entre Mipyme	142
3.5 Criterios de clasificación para las categorías laborales	145
3.6 Dificultades para mejorar la integración de zonas rezagadas a la dinámica productiva del país: el caso de “Limón Ciudad-Puerto”	147
3.7 Puntos de controversia en torno al nuevo mecanismo para fijar los precios del arroz	152
3.8 Ley PYME: principales componentes	153
3.9 Acceso a los fondos del Sistema de Banca para el Desarrollo	155
3.10 Ciclos políticos del gasto	164
3.11 Evolución de los factores que inciden en el comportamiento de la inflación	166
3.12 Tasas de interés de referencia utilizadas en Costa Rica	170
3.13 Efectos del aumento de las tasas de interés en el ingreso de las familias	172
3.14 Factores que determinan la eficiencia del sistema financiero	172
4.1 “Carbono-neutralidad”: una meta incierta	183
4.2 Continúa polémica sobre las fuentes de energía	186
4.3 Acueductos comunales contaminados con arsénico aún sin solución	189
4.4 Fondo de Agua: iniciativa público-privada para la protección del recurso hídrico	191
4.5 Inversiones realizadas por el AyA en el sistema de recolección del área metropolitana de San José	192
4.6 El sector arrocero costarricense da primeros pasos hacia la sostenibilidad	194
4.7 Las quemas agrícolas en Costa Rica: alto impacto, escasa información	196
4.8 Áreas marinas de pesca responsable: opinión de los actores	198
4.9 Sigue rezagado el conocimiento sobre el estado y uso de los recursos pesqueros	199
4.10 Impactos sociales y económicos del PSA: estudios de caso	202
4.11 Nuevos instrumentos para la reducción del riesgo de desastres	205
4.12 Debilidad institucional limita concreción de esfuerzos de ordenamiento territorial	206
4.13 Moratoria y proyectos de ley en torno a las ocupaciones ilegales en la zona marítimo-terrestre	210
4.14 Múltiples presiones contra actores ambientalistas	212
4.15 El Ciadi y el fallo de indemnización en el caso Unglaube	213
4.16 Evidente afectación ambiental por construcción de la “trocha fronteriza”	215
4.17 Ejemplos de conflictos por la delimitación de las áreas silvestres protegidas	216
4.18 Conflictos por el precio de la tierra en áreas silvestres protegidas	219
4.19 La nueva Ley de Conservación de la Vida Silvestre	221
4.20 Incipientes avances en la aplicación de la Ley para la Gestión Integral de Residuos	223
5.1 Análisis de conglomerados de participación electoral en Costa Rica en el 2010	236
5.2 Estudio de las propuestas de reforma del Estado planteadas por comisiones de expertos, instituciones y la sociedad civil entre 1990 y 2013	242
5.3 Organización y funcionamiento de los partidos políticos en Costa Rica	243
5.4 Potencia de la demanda legislativa	251
5.5 Episodios de conflictividad registrados en la base de acciones colectivas actualizada al 2013	256

5.6 Conflictos por el agua en Costa Rica	259
5.7 Primer Informe Estado de la Justicia	260
5.8 Implementación del Sistema de Gestión Integral de Calidad y Acreditación (GICA-Justicia)	262
5.9 Participación de otros actores complementa la conducción de la política exterior	266
5.10 Profesionalización del Servicio Exterior costarricense	268
6.1 Delimitación y alcance de los estudios sobre organización y funcionamiento partidario utilizados en este capítulo	278
6.2 Difícil alinear a los partidos en una escala “izquierda-derecha”	298
6.3 Método de nubes de palabras	306
6.4 Metodología para la sistematización de los programas de gobierno presentados en la campaña de 2010	308

Índice de gráficos

1.1 Evolución del coeficiente de Gini en países seleccionados de América Latina	47
1.2 Evolución de la incidencia de la pobreza y el coeficiente de Gini, según región	48
1.3 Evolución de la inversión social pública real total, según función	51
1.4 Porcentaje de los ocupados y de las personas que buscan empleo por primera vez, que cuentan con secundaria completa	56
1.5 Evolución de las leyes de exoneraciones sujetas, o no, a mecanismos de control	58
1.6 Períodos electorales y evolución del nivel de precios de los bienes regulados	58
1.7 Huella ecológica y biocapacidad por persona, tendencia según tipo de uso	63
1.8 Número de acciones colectivas sobre temas ambientales, por mes. 1994-marzo de 2013	65
2.1 Tasa de mortalidad infantil	86
2.2 Estructura de población por sexo y edad	87
2.3 Tasa de deserción intra-anual en secundaria, total y en séptimo año	91
2.4 Porcentaje de población "nini" entre 12 y 24 años, por perfil	93
2.5 Escolaridad de los hijos en relación con la de sus padres	93
2.6 Tasa de desempleo, por característica de la fuerza de trabajo. 2012	98
2.7 Evolución del coeficiente de Gini	99
2.8 Coeficiente de Gini, por región	100
2.9 Relación del ingreso promedio del hogar entre grupos extremos de la distribución	100
2.10 Evolución del coeficiente de Gini en países seleccionados de América Latina	101
2.11 Evolución de la incidencia de la pobreza total y extrema	102
2.12 Evolución de la incidencia de la pobreza total y extrema, por regiones	102
2.13 Porcentaje de hogares en pobreza total y en condición de vulnerabilidad a la pobreza	103
2.14 Escala de cumplimiento de las garantías laborales, por característica de la persona asalariada. 2012	114
2.15 Evolución de los salarios mínimos reales (SMR), por tipo de trabajador y tasa de inflación	117
2.16 Evolución de la inversión social pública, total y per cápita	118
3.1 Variación interanual del PIB trimestral	136
3.2 Variación interanual de PIB trimestral, por componentes del gasto	137
3.3 Índice de concentración (IHH) de destinos y productos de exportación para varios países de América Latina. 2011	140
3.4 Ventas y productividad laboral de las Mipyme, por orientación de sus ventas. 2012	142
3.5 Salario promedio de los trabajadores de las Mipyme, según orientación de sus ventas. 2012	143
3.6 Tasa de desempleo abierto	144
3.7 Evolución de las personas ocupadas, según tipo de economía. 2001-2021	144
3.8 Distribución de la población ocupada y la que busca trabajo por primera vez, por tipo de calificación	145
3.9 Estructura de las personas ocupadas según tipo de economía, por categoría laboral. 2012	146
3.10 Incidencia de la pobreza en las personas ocupadas, por tipo de economía	146
3.11 Evolución de los montos colocados por los distintos fondos de financiamiento creados por la Ley PYME	154
3.12 Nivel de sofisticación de las empresas en el uso de medios financieros para hacer pagos	155
3.13 Ciclos del PIB e ingresos tributarios	158
3.14 Recaudación tributaria por persona en el grupo de países de alto desarrollo humano	159
3.15 Evolución de las leyes de exoneraciones, según número acumulado y promedio aprobado, por administración ejecutiva	159
3.16 Duración promedio del proceso de aprobación de leyes que crean exoneraciones fiscales	160
3.17 Evolución de las remuneraciones, las transferencias y el servicio de la deuda del Gobierno Central, como porcentaje del PIB	161

3.18 Evolución trimestral del déficit fiscal y del cambio en la deuda interna bonificada del Gobierno Central	162
3.19 Deuda pública total como porcentaje del PIB	162
3.20 Frontera de eficiencia entre gasto público y desarrollo humano. 2012	163
3.21 Evolución del déficit fiscal del Gobierno Central	164
3.22 Evolución del gasto en remuneraciones y trasferencias al sector público “desestacionalizado” del Gobierno Central	165
3.23 Variación interanual de precios, por índices específicos	166
3.24 Variación interanual del nivel de precios, por subíndices	167
3.25 Evolución del tipo de cambio nominal	167
3.26 Monto de las intervenciones del BCCR en el límite inferior de la banda cambiaria	168
3.27 Variación interanual del crédito total y el IMAE	169
3.28 Depósitos del Gobierno Central en el BCCR y tasa básica pasiva (TBP)	169
3.29 Evolución de la tasa básica pasiva (TBP) y tasa de política monetaria (TPM)	171
3.30 Evolución de la diferencia entre la tasa efectiva promedio para los préstamos de vivienda en dólares y la Libor, por tipo de banca	171
3.31 Evolución del margen de intermediación financiera, por moneda y tipo de banca	173
3.32 Evolución de la morosidad mayor a noventa días, por tipo de banca	173
4.1 Huella ecológica y biocapacidad por persona, según tipo de uso	182
4.2 Estimación de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI)	182
4.3 Emisiones de CO ₂ con respecto al total de emisiones de GEI, según fuente. 2012	183
4.4 Uso de energía comercial según sector de consumo	184
4.5 Evolución mensual del consumo de derivados de petróleo	185
4.6 Evolución de la generación de electricidad por fuente	186
4.7 Composición de los sistemas de recolección de aguas residuales	191
4.8 Evolución de algunos cultivos y del área de agricultura orgánica	193
4.9 Comportamiento de los desembarques pesqueros totales en el Pacífico	199
4.10 Número de accidentes químico-tecnológicos	204
4.11 Número de acciones colectivas sobre temas ambientales, por mes. 1994-marzo de 2013	211
5.1 Evolución de las simpatías partidarias en Costa Rica	235
5.2 Actitudes favorables a la estabilidad democrática en Costa Rica, por participación electoral	237
5.3 Cambios en el apoyo a la democracia estable entre 2010 y 2012	238
5.4 Percepción ciudadana de eficacia externa del Gobierno de Costa Rica	238
5.5 Razón de ciudadanos insatisfechos con respecto a los satisfechos en Costa Rica	239
5.6 Reducción del partido político después de elecciones, según líderes entrevistados	246
5.7 Propuestas programáticas de los partidos, según tema. 2010	248
5.8 Duración promedio de la legislación aprobada en terceras legislaturas, según administración	250
5.9 Potencia de la demanda legislativa, según aprobación y no aprobación en el Congreso. 2012-2013	252
5.10 Acumulado de leyes aprobadas con algún tipo de exoneración, según origen de la iniciativa	253
5.11 Acumulado de leyes aprobadas con algún tipo de exoneración, según fracción legislativa proponente	254
5.12 Acciones colectivas registradas por mes	257
5.13 Acciones colectivas registradas, por mes. Enero de 1994 a marzo de 2013	258
5.14 Niveles y cambios en la efectividad en los servicios judiciales, por materia. 2012	263
5.15 Niveles y cambios en la congestión en los servicios judiciales, por materia. 2012	263
5.16 Nivel de satisfacción promedio de los recurrentes con la Sala Constitucional, según institución recurrida	265

Índice de mapas

1.1 Avance de las municipalidades en el cumplimiento de normativa para la gestión ambiental. 2012	67
2.1 GAM: conglomerados de distritos, según nivel de segregación	96
2.2 Incidencia de las carencias críticas, por distrito. Censos 2000 y 2011	104
2.3 Porcentaje de hogares con insuficiencia convergente, por cantón	106
4.1 Distribución de los proyectos de PSA	201
4.2 Certificaciones de patrimonio natural del Estado (PNE) emitidas por el Área de Conservación Guanacaste en La Cruz. 2010 y 2012	208
4.3 Avance de las municipalidades en el cumplimiento de normativa para la gestión ambiental. 2012	225
5.1 Conglomerados de juntas y centros de votación con alta y baja participación electoral. 2010	237
5.2 Cantidad de conflictos por el agua, según cantón. 2000-2010	259

Índice de diagramas

1.5 Esquema de análisis del proceso electoral	43
5.1 Esquema de análisis del proceso electoral	234
5.2 Instancias que han formulado propuestas de reforma del Estado y el sistema político	241
5.3 Estructura organizativa mínima de los partidos políticos, según el Código Electoral	244
6.1 Temas desarrollados en este capítulo	277
6.2 Partidos nacionales inscritos en las elecciones de 2014	281
6.3 Estructura organizativa mínima de los partidos políticos, según el Código Electoral	284
6.4 Organización del PASE	285
6.5 Organización del PAC	286
6.6 Organización del Frente Amplio	287
6.7 Organización del PLN	288
6.8 Organización del Movimiento Libertario	289
6.9 Organización del PRC	290
6.10 Organización del PUSC	291
6.11 Razones por las que es útil revisar los programas de gobierno de la campaña anterior	305
6.12 Desafíos del desarrollo humano sostenible en Costa Rica, identificados por el Programa Estado de la Nación	318

Índice de figuras

1.1 Esquema del capítulo especial: seguimiento de la oferta de los partidos políticos sobre los desafíos del desarrollo humano	43
2.1 Dimensiones y componentes considerados en la estimación de las NBI	104
2.2 El sector de promoción y protección social	120
6.1 Nube de palabras sobre temas sociales en los programas de gobierno para las elecciones de 2010	306
6.2 Nube de palabras sobre temas económicos en los programas de gobierno para las elecciones de 2010	307
6.3 Nube de palabras sobre temas ambientales en los programas de gobierno para las elecciones de 2010	307
6.4 Nube de palabras sobre temas políticos en los programas de gobierno para las elecciones de 2010	308

Presentación

Hace diecinueve años, el Consejo Nacional de Rectores (Conare) y las cuatro universidades públicas existentes en aquel 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 decimonovena edición consecutiva, dando a conocer el país que tenemos, para que podamos delinear la Costa Rica que queremos.

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

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

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

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

Este año, junto al análisis regular sobre los temas social, económico, ambiental y político, en la sección “Debates para el desarrollo” el Informe presenta un capítulo especial que da seguimiento a los desafíos y preguntas

planteados en la edición anterior, como un aporte para elevar la calidad de la oferta electoral de los partidos políticos, de cara a los comicios de febrero de 2014. Se trata de un capítulo poco usual dentro del Informe, que fue pensado como una plataforma de información y análisis, en la que las y los ciudadanos pueden encontrar datos novedosos sobre la conformación y estructura de los partidos, su autodefinición ideológica, la oferta electoral que hicieron en las elecciones de 2010, las propuestas que diversos grupos sociales han hecho para reformar políticas e instituciones, y los puntos de vista de los candidatos presidenciales que, a la fecha de cierre del Informe, habían accedido a ser entrevistados.

En el plano institucional, el *Informe Estado de la Nación* se ha consolidado como un instrumento objetivo y necesario para conocer la realidad costarricense. En el año 2003 esta iniciativa pasó a ser un programa permanente del Conare -el Programa Estado de la Nación-, que es dirigido en asocio con la Defensoría de los Habitantes. Se construye con la participación de un numeroso grupo de investigadores -en su mayoría de las universidades estatales- y se financia, 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 en el último año ha fungido como director interino del Programa,

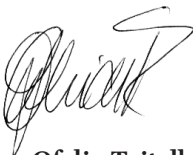
así como al equipo de investigadores y demás colaboradores que, con ellos, han tenido la responsabilidad de realizar de manera ininterrumpida este trabajo; a los miembros del Consejo Consultivo por su orientación y valiosos aportes a lo largo del proceso de elaboración del Informe; al personal de la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

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

SAN JOSÉ, COSTA RICA
NOVIEMBRE DE 2013



Luis Guillermo Carpio Malavasi
Rector
UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA
PRESIDENTE
CONARE



Ofelia Taitelbaum
DEFENSORA DE LOS HABITANTES
DE LA REPÚBLICA



Henning Jensen Pennington
Rector
UNIVERSIDAD DE COSTA RICA



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



Sandra León Coto
Rectora
UNIVERSIDAD NACIONAL



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

Prólogo al Decimonoveno Informe Estado de la Nación

El *Informe Estado de la Nación* es la publicación más antigua y consolidada del Programa Estado de la Nación. Por casi veinte años ha ofrecido a la sociedad costarricense una plataforma de información y análisis sobre sus desafíos, logros y rezagos en materia de desarrollo humano sostenible, con el 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. De esta manera, más que un documento, es un sistema de seguimiento del desarrollo, 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 para profundizar en el conocimiento sobre la sociedad costarricense.

Con el auspicio del Consejo Nacional de Rectores (Conare) y la Defensoría de los Habitantes de la República, el Programa Estado de la Nación se ha constituido en un centro de 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 actividad de investigación. Prepara regularmente el *Informe Estado de la Educación*, cuya cuarta edición fue presentada en septiembre de 2013, y el *Informe Estado de la Región* (sobre Centroamérica), cuya quinta edición está prevista para el 2015. En 2014 entregará 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 el *Primer Informe Estado de la Justicia*, mediante convenio con el Poder Judicial. Además se realizan investigaciones por encargo de la Fundación MarViva y el Ministerio de Cultura y Juventud, como se verá más adelante, en las fichas que complementan este Prólogo.

Un método para conocer y pensar el país

El *Informe Estado de la Nación* 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 disfrutaban 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.

El Informe es una de las tres iniciativas de medición nacional del desarrollo humano más antiguas del planeta, y ciertamente la más persistente. Ningún país ha producido diecinueve informes anuales que evalúan el desempeño de la sociedad. Esta persistencia ha permitido crear una robusta plataforma de investigaciones, más de 350 en todo el período, sobre temas económicos, demográficos, sociales, políticos, culturales y ambientales (disponibles en el sitio www.estadonacion.or.cr).

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, la gestión ambiental, la sostenibilidad energética y la democracia eran marginales en el discurso público, el Programa dio visibilidad a estos temas y proveyó un mecanismo que facilita la petición y rendición de cuentas, así como la exigencia de derechos.

El rigor académico implica una metódica revisión de los datos y afirmaciones, en un proceso que se realiza con el apoyo de una extensa red de instituciones y personas expertas. Este cuidado es necesario para la credibilidad del

Informe; su alto perfil público hace que el costo del error sea alto.

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

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

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 (económico, social, ambiental y político), que analizan los principales acontecimientos del año 2012 e inicios del 2013, 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. Se utiliza la continuidad como pivote para crear nuevos conocimientos, presentar temas y enfoques polémicos que permiten reevaluar viejas conclusiones. En esta ocasión, la principal novedad es el capítulo especial que analiza la oferta electoral desde la perspectiva de los desafíos nacionales en desarrollo humano. La ciudadanía podrá encontrar información relevante sobre la estructura de los partidos, su autodefinición ideológica y sus planteamientos, entre otros aspectos. Este insumo será la antesala de un sistema de seguimiento que estará disponible durante la campaña en el sitio del Estado de la Nación en Internet, y que será una herramienta para conocer las propuestas específicas de las agrupaciones políticas y su contenido en materia


de desarrollo humano. Esperamos que contribuya a mejorar la calidad del debate político y la participación electoral.

Errores y omisiones

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

Palabras finales

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



Jorge Vargas Cullell
DIRECTOR A.I.
PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN



Leonardo Merino Trejos
COORDINADOR DE INVESTIGACIÓN

FICHA 1

Informe Estado de la Región Centroamericana

Durante el año 2013 las actividades del proyecto Estado de la Región se concentraron en la preparación y difusión de los documentos *Estadísticas de Centroamérica 2013* y *Agenda Centroamericana sobre el Desarrollo Humano Sostenible*, así como en la actualización de las bases de datos (sobre entidades públicas, administración de justicia y acciones colectivas). Además se finalizó el proceso de consulta y elaboración de la propuesta de temario del *Quinto Informe Estado de la Región*, cuya publicación está prevista para 2015.

Como parte de las iniciativas asociadas a la difusión de las *Estadísticas de Centroamérica 2013* se organizaron diversas actividades en cada uno de los países del área. Entre ellas destacan los conversatorios sobre los desafíos y oportunidades del desarrollo humano sostenible, que permitieron convocar a distintos actores al análisis y discusión de temas relevantes, como calidad y pertinencia de la educación (Honduras), equidad y distribución de la riqueza (Guatemala), crecimiento económico y productividad (Nicaragua), políticas de combate a la inseguridad y la violencia (El Salvador) y sostenibilidad del crecimiento económico (Panamá). Estos eventos tuvieron una amplia cobertura de los medios de comunicación. El formato de diálogo no estructurado resultó atractivo y favoreció el intercambio y contraste de posiciones y opiniones entre los panelistas, miembros de alto nivel de sectores empresariales, la sociedad civil, la academia, los gobiernos y la institucionalidad regional.

Además de los conversatorios se organizaron conferencias en universidades, talleres con funcionarios de las entidades que suministran datos para el Informe (fuentes de información) en cada país y presentaciones basadas en el documento *Cambio climático y ecosistemas en Centroamérica: una oportunidad para la acción*. A través de todas estas actividades cerca de 2.000 personas tuvieron acceso directo a la información y las publicaciones del proyecto Estado de la Región. La difusión también se ha realizado por medio de redes sociales (Twitter, Facebook) y el sitio del Programa Estado de la Nación en Internet.

La propuesta de temario para el *Quinto Informe Estado de la Región* fue presentada y discutida con los miembros del Consejo Consultivo e invitados especiales el 10 de octubre de 2013, en Antigua, Guatemala. Fue elaborada tomando en cuenta las sugerencias y comentarios recibidos durante los últimos meses de 2012 y el primer trimestre de 2013, de más de cuatrocientas personas que participaron en el proceso de consulta regional. La versión final de temario permitió elaborar la estrategia de investigación, con miras a iniciar la elaboración del Informe a inicios del 2014.

En esta ocasión, 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 se están gestionando otros recursos, para completar el financiamiento requerido.

RESPONSABLE: ALBERTO MORA.

FICHA 2

Cuarto Informe Estado de la Educación

En septiembre de 2013 se publicó la cuarta edición del *Informe Estado de la Educación*, una iniciativa del Conare que se desarrolla en el marco del Programa Estado de la Nación. Esta iniciativa da seguimiento al desempeño del sistema educativo costarricense, a partir de la información más actualizada y completa disponible en el país. Ésta es recopilada y analizada por una amplia e interdisciplinaria red de investigadores, y validada mediante el diálogo entre diversos actores sociales y políticos. La investigación académica es la base para la identificación de desafíos nacionales en materia educativa y de oportunidades de reforma en las políticas públicas y privadas.

En esta cuarta entrega el Informe llega a un punto de madurez. Las dos primeras ediciones, publicadas en 2006 y 2008, inauguraron un esfuerzo de investigación, para entonces aún tentativo, dentro del Programa Estado de la Nación. La tercera edición (2011) propuso una lectura de la realidad educativa a partir de un conjunto de aspiraciones nacionales -aprobadas por el Consejo Consultivo del Informe-, modificó su estructura y amplió sustantivamente su base investigativa. La nueva edición fortalece el camino emprendido. La red de investigadores se hizo más extensa, se diversificaron las fuentes de información, se profundizó el análisis mediante la aplicación de técnicas más sofisticadas y, como resultado, se ofrece un conocimiento novedoso para los debates en torno a la política pública educativa.

En la actualidad el *Informe Estado de la Educación* es más que un documento. Se ha convertido en un sistema de información al servicio de la ciudadanía, que incluye bases de datos, indicadores y análisis innovadores y especializados, disponibles para cualquier persona interesada en la educación costarricense. En ese contexto destaca la publicación, en junio de 2013, del *Atlas de la Educación Costarricense*, un conjunto de mapas que permite conocer cómo se fue configurando en el tiempo y el territorio la actual red de centros educativos y, a partir de ahí, comprender mejor los logros, brechas y desafíos que enfrenta el país en la planificación de su sistema educativo en siglo XXI.

El Informe como tal incluye un capítulo sinóptico y un capítulo de seguimiento para cada uno de los niveles del sistema: preescolar, educación general básica y diversificada y educación superior. Además hay un capítulo reservado a un tema especial, que en esta ocasión se dedicó a los resultados de las pruebas internacionales PISA, en las que Costa Rica participó por primera vez en 2009. Se suma a lo anterior la sección denominada "Nuevos instrumentos para el análisis", en la cual se presenta un conjunto de investigaciones que ofrecen nuevas perspectivas sobre temas como equidad en la educación, financiamiento, calidad de la infraestructura y vulnerabilidad de los centros educativos a los riesgos de desastre. Además hay un apartado que da voz a los principales actores del sistema, para comprender mejor asuntos relevantes como la exclusión educativa, la violencia en las escuelas y colegios, las adecuaciones curriculares y la formación profesional docente. Finalmente, los lectores pueden encontrar una serie de fichas-resumen de las investigaciones que sirvieron de base al Informe y que están disponibles en el sitio www.estadonacion.or.cr, así como un compendio estadístico con los indicadores más actualizados de la realidad educativa costarricense. La discusión nacional generada a raíz de los resultados del Cuarto Informe ratifica a esta iniciativa como un bien público al servicio del país.

RESPONSABLE: ISABEL ROMÁN.

FICHA 3

Primer Informe Estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación

Con el propósito de contar con una herramienta para el monitoreo periódico del desempeño nacional en ciencia, tecnología e innovación (CTI), que apoye la toma de decisiones en el sector, la Asociación Estrategia Siglo XXI y el Programa Estado de la Nación trabajan en la elaboración del *Primer Informe Estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación*. Esta iniciativa fue declarada de interés institucional por el Conare, según consta en el acuerdo CNR304-12, tomado en la sesión celebrada el 17 de julio de 2012.

La propuesta analítica del Informe se apoya en dos premisas a manera de referentes conceptuales. La primera se relaciona con la perspectiva sistémica del proceso ciencia-tecnología-innovación, que supone la interacción y articulación de varias comunidades y actores. La segunda concibe la CTI como una herramienta para procurar el crecimiento económico y la creación de mayor bienestar social, en un marco de respeto al ambiente.

El Informe parte de una interrogante básica: ¿cómo contribuye el actual perfil de capacidades nacionales en CTI a estimular el desarrollo humano sostenible del país? En busca de respuestas se han realizado investigaciones sobre la producción de conocimiento durante la última década, la experiencia de emprendedores costarricenses en actividades de base tecnológica, la composición y relevancia de las comunidades (personas y redes) dedicadas a la investigación científica y tecnológica, las políticas y la infraestructura que (des)estimulan la CTI y los avances de las iniciativas y metas propuestas en el “Plan de Medio Siglo”, propuesto en el marco de la Estrategia Siglo XXI. El valor agregado del Informe puede resumirse en los siguientes puntos:

- **Plataforma para el seguimiento del desempeño nacional.** Construye y pone a disposición del público, en Internet, una plataforma de datos e investigaciones independientes sobre el estado de las capacidades y la producción en CTI.
- **Instrumento de apoyo a la política pública.** La plataforma de datos y análisis ayudará a posicionar la CTI como un tema central de la agenda pública y apoyará la toma de decisiones en este campo.

Al igual que las otras publicaciones del Programa Estado de la Nación, el *Primer Informe Estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación* es el resultado de una metodología participativa, que incluyó la conformación de un Grupo Asesor y un Consejo Consultivo, cuyos miembros definieron las principales pautas del Informe. Además se creó una red interdisciplinaria de investigadores, y los productos de sus análisis fueron sometidos a la deliberación de cerca de cien personas expertas en diversas disciplinas.

La primera edición del Informe se presentará durante el primer semestre de 2014 y cuenta con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo.

RESPONSABLE: MARÍA SANTOS.

FICHA 4

Primer Informe Estado de la Justicia

Durante el 2013 concluyó la etapa de planificación e inició la fase de investigación del *Primer Informe Estado de la Justicia*, una publicación independiente, cuya responsabilidad editorial recae plenamente en el Programa Estado de la Nación. Esta iniciativa busca constituirse en una herramienta para analizar, desde una perspectiva política y sociológica, los desafíos que enfrenta el Poder Judicial para cumplir con las funciones que le han sido encomendadas. El Informe desarrollará investigaciones novedosas, con una sólida base empírica para lograr conclusiones que alimenten la deliberación, la toma de decisiones y la rendición de cuentas del sistema de administración de justicia.

En la etapa de planificación del Informe (2012-2013) se puso en marcha la Comisión Interinstitucional que se encarga de la supervisión y coordinación operativa de las actividades, se conformó el Consejo Académico Asesor, que reúne a doce destacados especialistas en esta materia, y se realizó una consulta para definir el temario de investigación. Paralelamente se desarrollaron estudios preliminares, entre ellos un repaso histórico sobre el Poder Judicial, una prospección de fuentes de información y una búsqueda de literatura relevante a nivel nacional e internacional, que generó una base de datos bibliográfica con cerca de 2.000 registros. Con estos insumos se preparó una propuesta de temario que conoció y discutió el Consejo Académico Asesor, el cual acordó el mandato de investigación con el cual se trabaja actualmente.

La etapa de investigación inició en el segundo semestre de 2013, con la compleja tarea de traducir el mandato del Consejo Académico Asesor en términos de referencia realistas y viables con los recursos disponibles. Luego comenzó la búsqueda de investigadores con el perfil adecuado para desarrollar esos términos de referencia. Valga mencionar que, por ser esta un campo de estudio muy poco explorado en el país, fue un reto completar la red de consultores, la cual hasta el momento está integrada por cerca de una docena de personas, entre miembros de equipos y responsables directos de seis grandes áreas temáticas.

El *Informe Estado de la Justicia* estará organizado en tres secciones, que corresponden a otras tantas facetas del papel que desempeña el Poder Judicial en una democracia:

- Poder Judicial y política: en este ámbito se estudiarán asuntos derivados de la relación con el sistema político, que incluye los otros poderes del Estado, las instituciones públicas, los grupos de poder, los medios de comunicación y la sociedad civil organizada.
- Poder Judicial y su desempeño: considerando -de manera general- que la principal tarea del sistema es dispensar una justicia pronta, cumplida e igual para todos, se analizará su estructura, su operación y su capacidad para cumplir satisfactoriamente con sus funciones, incluyendo el ejercicio del autogobierno.
- Poder Judicial y demandas sociales: dado que la demanda de justicia proviene de una sociedad diversa y en constante cambio, se requieren estudios que le permitan al sistema prepararse para atender los distintos perfiles de asuntos y usuarios que recibe, y ampliar así el acceso a los servicios judiciales.

RESPONSABLES: EVELYN VILLARREAL Y JORGE VARGAS.

FICHA 5

El Estado de la Nación ante la ciudadanía

En el último año, y en coordinación con diversas instituciones, el Área de Difusión del Programa Estado de la Nación realizó 210 actividades, a las que asistieron 10.170 personas. El *Decimotavo Informe Estado de la Nación* se presentó en 141 actividades y participaron 5.472 personas. La tercera y cuarta edición del *Informe Estado de la Educación* se expuso en 27 actividades que contaron con 1.461 asistentes, y los productos del proyecto Estado de la Región se socializaron ante 3.237 personas en 42 actividades organizadas a lo largo de Centroamérica.

- **Información y formación para funcionarios públicos y organizaciones sociales.** En el marco del convenio suscrito con la Dirección General de Servicio Civil, y en coordinación con el Centro de Capacitación de esa entidad, se efectuaron ocho actividades en las que participaron 387 funcionarios públicos. Los asistentes recibieron información para fundamentar sus opiniones sobre temas de interés nacional.
- **Uso del Estado de la Nación como recurso educativo en el aula.** Con el fin de enriquecer el proceso de mediación pedagógica que realizan los docentes en el aula, se coordinó la entrega de materiales didácticos basados en las publicaciones del Programa Estado de la Nación, en las regiones educativas de San José, Desamparados, Alajuela, Cañas, Liberia, Nicoya, Santa Cruz, Occidente, Aguirre, Turrialba, Peninsular. Además, representantes del Programa participaron en el I Congreso Regional de Estudios Sociales de la Dirección Regional de Educación de Occidente y en el III Simposio de Educación Cívica: Debates interdisciplinarios de la Educación Ciudadana.
- **El Estado de la Nación en la comunidad universitaria.** En conjunto con la Subcomisión de Presentación del Informe Estado de la Nación, integrada por las y los vicerrectores de Extensión y Acción Social de las universidades estatales, se coordinaron 48 espacios de información, formación y debate sobre temas de la realidad nacional. Estas actividades contaron con la participación de 2.051 docentes, estudiantes universitarios y miembros de la sociedad civil.
- **Talleres de capacitación para comunicadores.** En coordinación con el Sindicato de Periodistas de Costa Rica, se desarrollaron 6 talleres dirigidos a comunicadores, con el fin de analizar en profundidad temas relevantes de la situación del país y orientar sobre el uso de esta información como insumo para su trabajo periodístico.

RESPONSABLE: VERA BRENES.

FICHA 6

Canales para la difusión del Estado de la Nación

Con la finalidad de ampliar la difusión del Programa Estado de la Nación y sus productos, se han reforzado las acciones en diversos canales de comunicación, tanto en los tradicionales -prensa, radio y televisión- como en los nuevos medios digitales.

Nueva página web. Para fortalecer la difusión del Programa por medios electrónicos, desde septiembre de 2013 se cuenta con una nueva página web. Su diseño pretende facilitar la búsqueda y consulta de informes, estadísticas, bases de datos, investigaciones de base, materiales educativos, notas de prensa y productos audiovisuales. El sitio ofrece aproximadamente 3.000 documentos digitales, que pueden ser descargados de manera gratuita por los usuarios.

Redes sociales. Se apuntala el uso de estos medios para acceder a información sobre el desarrollo humano sostenible de Costa Rica y Centroamérica. Desde su apertura en octubre de 2013, el perfil institucional en Facebook contabiliza poco más de 2.100 seguidores, quienes han tenido acceso a cápsulas estadísticas sobre temas de la realidad nacional y regional, publicaciones, eventos y comunicados de prensa. En la red Twitter los seguidores son 8.703, equivalentes a un crecimiento de 82% con respecto al año anterior.

Gestión de prensa y cobertura mediática. Previo a la presentación oficial de algunas publicaciones, representantes del Programa se reunieron con periodistas y directores de los principales medios de comunicación. Esto se tradujo en 323 notas periodísticas sobre el *Decimotavo Informe Estado de la Nación*, 135 sobre el *Cuarto Informe Estado de la Educación* y 91 sobre los productos del proyecto Estado de la Región.

RESPONSABLE: VERA BRENES.

FICHA 7

Producción de materiales para la difusión del Estado de la Nación

Una de las tareas más importantes que realiza el Programa Estado de la Nación es la edición y adaptación a distintos formatos de los hallazgos reportados en sus Informes. De este modo se producen insumos de utilidad para diversos actores sociales.

Así por ejemplo, con perspectiva pedagógica se elaboraron matrices de correlación entre los contenidos del *Decimoctavo Informe Estado de la Nación* y el programa del MEP para la asignatura de Estudios Sociales en la enseñanza 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. Además se preparó la segunda edición de las *Hojas de trabajo*, una serie de documentos que busca facilitar el abordaje y la reflexión sobre los desafíos nacionales señalados en el Informe. En esta ocasión también se aprovecharon las preguntas que -en la decimoctava edición y ante la cercanía del proceso electoral de 2014- se planteó a los partidos políticos, a fin de conocer las acciones concretas que proponen para enfrentar esos desafíos.

A nivel periodístico se han preparado 55 comunicados sobre los hallazgos de las investigaciones que realiza el Estado de la Nación, los cuales son remitidos tanto a medios de comunicación como a encargados de prensa de una gran cantidad de instituciones. También se elaboraron 20 notas que informan sobre las actividades de difusión en que participan los representantes del Programa, las cuales son publicadas en la página *web*.

Asimismo, entre 2012 y 2013 se han producido 7 vídeos que sintetizan los capítulos del *Decimoctavo Informe Estado de la Nación*, 4 reportajes sobre las investigaciones realizadas para el *Cuarto Informe Estado de la Educación* y 2 animaciones digitales sobre temas estratégicos planteados en el *Cuarto Informe Estado de la Región*. Estos vídeos están disponibles en el canal EstadoNacion, del sitio YouTube.

RESPONSABLE: VERA BRENES.

FICHA 8

Indicadores cantonales

En el marco del convenio de cooperación entre el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y el Programa Estado de la Nación del Conare, el 25 de septiembre del 2013 se presentó la publicación *Indicadores cantonales*.

El documento contiene treinta indicadores estimados a partir de los censos nacionales de 2000 y 2011, que dan cuenta de las características demográficas, sociales, educativas y económicas de la población y las viviendas de Costa Rica, por provincia y cantón. Este aporte permite observar la magnitud de los cambios ocurridos en el país durante la primera década del siglo XXI.

Los indicadores fueron agrupados por temas y se presentan en formatos de cuadros, gráficos y mapas. A su vez, los cantones fueron ordenados según la provincia a la que pertenecen, con base en el código que les asigna la división territorial administrativa del país. Cada cantón contiene cinco bloques de cuadros que ofrecen veinte indicadores para 2000 y 2011, siete gráficos con diez indicadores del 2011 y dos mapas. Para facilitar la interpretación de los datos se incluye una ficha metodológica con la definición y la fórmula de cálculo de cada indicador seleccionado.

Una de las principales novedades es el módulo denominado "Comparación del cantón", que muestra los resultados de tres indicadores: logro educativo, acceso a tecnologías de información y comunicación (TIC) e insuficiencia de recursos como condiciones habitacionales y captación de ingresos. No solo se comparan las cifras del cantón con los promedios nacionales, sino que se contrastan con las de los cantones vecinos. De esta forma es posible visualizar rápidamente la situación del cantón y valorar si está en condiciones de ventaja o desventaja.

Otra novedad es el mapa que muestra el porcentaje de hogares que tienen al menos una necesidad básica insatisfecha (NBI), desagregado geográficamente a nivel de la unidad geostadística mínima (UGM), que es la división territorial mínima del país, desarrollada para fines estadísticos y equivalente a lo que comúnmente se denomina manzanas o cuadras. De este modo, el mapa permite identificar con precisión las áreas con altas o bajas concentraciones de hogares con NBI.

Esta publicación es un insumo valioso para que los gobiernos locales y las demás organizaciones que trabajan a nivel cantonal puedan analizar las condiciones de vida de su población, evaluar el cantón con respecto a sus vecinos y ver su evolución entre 2000 y 2011, lo que hace de ella un apoyo importante para la toma de decisiones.

RESPONSABLE: NATALIA MORALES.

FICHA 9

Consultoría sobre el estado de las áreas marinas de uso múltiple

A finales de 2012, el Programa Estado de la Nación inició una investigación para la Fundación MarViva, a través de un contrato de servicios profesionales y como parte del proyecto "Manejo integrado de recursos marino-costeros en Puntarenas, CR-X1004", financiado por el BID.

El objetivo del estudio fue sistematizar y analizar información relevante sobre el estado de las áreas marinas de uso múltiple (AMUM) del golfo de Nicoya y el Pacífico Sur, y sus poblaciones adyacentes, con el fin de construir una herramienta de consulta técnica, para los tomadores de decisiones relacionadas con la gestión de estas áreas y sus recursos. La consultoría fue concluida en octubre de 2013 y generó, entre otros, los siguientes productos:

- Un recuento de necesidades de información de las instituciones responsables de la gestión de las AMUM del golfo de Nicoya y el Pacífico Sur.
- Un diagnóstico sobre el estado de las AMUM estudiadas, considerando aspectos ambientales, sociales, económicos e institucionales.
- Una propuesta de los contenidos que debería tener un sistema de información que permita la actualización anual del conocimiento sobre el estado de las AMUM.

Los hallazgos ponen en evidencia los persistentes vacíos de información en algunas materias, y las dificultades del marco legal e institucional para coordinar y gestionar de manera adecuada esta figura de manejo del espacio marino. Los resultados de la investigación serán reportados ampliamente en el capítulo ambiental del *Vigésimo Informe Estado de la Nación*, en 2014.

RESPONSABLE: LEONARDO MERINO.

FICHA 10

Encuesta Nacional de Cultura 2013

En el marco de un convenio de cooperación suscrito por el Programa Estado de la Nación y el Ministerio de Cultura, entre noviembre de 2013 y enero de 2014 se llevará a cabo la Encuesta Nacional de Cultura (ENC) 2013.

Con esta iniciativa se busca producir información estadística sobre el sector cultural costarricense, para la toma de decisiones en los ámbitos público y privado. Entre sus objetivos específicos figuran:

- Determinar los usos y preferencias, así como los gastos que realizan las personas residentes en el país, de los bienes, servicios y espacios culturales disponibles.
- Conocer las razones para dejar de asistir a actividades culturales y no usar los bienes, servicios y espacios culturales disponibles.
- Caracterizar algunas prácticas culturales y de formación cultural (educación no formal), así como el gasto asociado a esas actividades.
- Producir información que contribuya al cálculo anual de la cuenta satélite de cultura en el Sistema de Cuentas Nacionales.

La ENC-2013 tendrá una cobertura nacional y su población de interés incluye a las personas de cinco años y más, residentes habituales de las viviendas individuales en todo el país, a mediados del año 2013.

RESPONSABLE: NATALIA MORALES Y JORGE VARGAS.

FICHA 11

Cultura Política de la Democracia en Costa Rica, 2012

En 2012 una vez más el Programa Estado de la Nación coordinó la realización de un estudio sobre la cultura política democrática en Costa Rica, en el marco del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop), de la Universidad de Vanderbilt, Estados Unidos. Se trata de un análisis que actualiza un trabajo similar efectuado dos años atrás, como parte de un esfuerzo más amplio de investigación comparada que en esta oportunidad se llevó a cabo en veintiséis naciones del continente americano. El estudio no solo compara la cultura política de los países, sino que crea una herramienta útil para dar seguimiento a los cambios que esta experimenta a lo largo del tiempo.

La base de la investigación, tanto en esta como en anteriores ocasiones, fue la encuesta “Barómetro de las Américas”, que recoge información sobre valores, actitudes y opiniones políticas. La consulta del 2012 incluyó a 1.500 personas y tuvo un diseño similar al de estudios previos, lo que facilitó las comparaciones entre varios años. El cuestionario tiene un tronco común, compartido con todas las naciones participantes en el estudio, así como temas específicos desarrollados para el caso costarricense.

Además, la edición 2012 introdujo una metodología novedosa para el análisis de la cultura política. Se trata del denominado “análisis multinivel”, que se diferencia de otros enfoques por modelar simultáneamente la interacción entre predictores de nivel individual y contextual. Además, se indagó si el autoritarismo social es un factor que incide en la formación de preferencias ciudadanas sobre temas controversiales. Utilizando una medición de las conductas autoritarias, el estudio reveló una alta presencia de autoritarismo social en Costa Rica.

La investigación encontró profundos cambios en las actitudes ciudadanas en un conjunto de factores relevantes de la cultura política. La evidencia empírica recogida demuestra que, luego de un período de relativa estabilidad que cubrió buena parte de la década anterior, el apoyo ciudadano a la democracia y el sistema político tuvo un descenso significativo. Esta disminución ha sido acompañada por una merma en los niveles de tolerancia, situación que incide negativamente en la estabilidad y la legitimidad políticas.

El documento *Cultura Política de la Democracia en Costa Rica*, 2012 fue presentado en mayo de 2013, en una actividad pública que contó con la participación del Dr. Mitchell Seligson, coordinador de Lapop. El texto está disponible en el sitio www.estadonacion.or.cr. En 2014 el Programa Estado de la Nación participará nuevamente en esta importante iniciativa.

RESPONSABLE: RONALD ALFARO.

FICHA 12

Convenio de cooperación con el Infocoop

Como parte del convenio de cooperación entre el Infocoop y el Programa Estado de la Nación, este año se decidió promover el desarrollo de nuevos estudios que vengan a ampliar la información que suministró el Cuarto Censo Cooperativo Nacional, realizado entre diciembre de 2011 y agosto de 2012.

Siguiendo la metodología utilizada para la asignación de apoyo financiero a través del Fondo Concursable del Estado de la Educación, así como el formato del simposio “Costa Rica a la luz del Censo 2011”, el Infocoop estimulará la presentación de proyectos por parte de investigadores e investigadoras nacionales, y se espera que los resultados de sus trabajos sean expuestos en un simposio centrado en el análisis de las características de las cooperativas y su aporte a la sociedad costarricense.

Con el fin de contribuir en ese esfuerzo, el Programa Estado de la Nación está realizando una investigación sobre el empleo generado por las cooperativas y la información que aporta la Encuesta Nacional de Hogares sobre los trabajadores del sector.

RESPONSABLE: GUIDO BARRIENTOS.

FICHA 13

Funcionamiento y organización de los partidos políticos en Costa Rica

Desde 2011 el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y el Programa Estado de la Nación del Conare, colaboran en el desarrollo de investigaciones sobre la democracia y los partidos políticos en Costa Rica. En este Informe se presenta información generada a partir de esa alianza, sobre el contexto electoral de cara a las comicios de 2014 y, específicamente, sobre la organización y funcionamiento de las agrupaciones inscritas a nivel nacional.

El estudio incluyó una serie de entrevistas a líderes locales y autoridades de los partidos políticos, así como la revisión de sus estatutos. De este modo fue posible conocer con mayor precisión la estructura interna de cada una de las agrupaciones, su funcionamiento, sus debilidades y sus fortalezas. Con esa información se buscó dar respuesta a la pregunta central de la investigación: ¿Qué tipo de organización tienen los partidos políticos en Costa Rica con base en las tres funciones de los partidos en democracia?

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

Esta investigación, además, hace un aporte a la literatura sobre partidos políticos en Costa Rica, que en los últimos años ha atendido el análisis a fondo de las organizaciones partidarias, concentrándose en el sistema de partidos y la interacción entre ellos. Los estudios del TSE y el Estado de la Nación recuperan el enfoque que se centra en las especificidades de la organización partidaria y sus efectos, para explicar otros factores del sistema político.

En tal sentido, uno de los principales hallazgos es que buena parte de los problemas de representación política del país responde, no tanto a la dinámica del sistema multipartidista, sino a la debilidad de las organizaciones partidarias y de los vínculos de esas estructuras con la sociedad. Eso hace que los partidos tengan poca capacidad para reclutar y formar líderes con fuertes conexiones sociales, que fortalezcan la gestión política responsable. Estos y otros resultados son un insumo de utilidad para los líderes políticos y para el TSE, a la luz de las reformas al Código Electoral, que entre otras novedades prevé el financiamiento permanente de la capacitación y el desarrollo organizativo de los partidos.

RESPONSABLE: STEFFAN GÓMEZ.

FICHA 14

Encuesta e índice de presupuesto abierto 2012

Desde 2006 el Programa Estado de la Nación ha colaborado con la organización International Budget Partnership (IBP) en la preparación bienal de la “Encuesta de presupuesto abierto”, un instrumento que evalúa si el gobierno central de cada país participante pone a disposición del público sus presupuestos, y si esa información es exhaustiva, oportuna y útil para garantizar la transparencia presupuestaria. La encuesta utiliza criterios de evaluación desarrollados por organizaciones multilaterales como el FMI, la OCDE y la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai).

El proceso de investigación para 2012 se realizó durante dieciocho meses, entre julio de 2011 y diciembre de 2012, y en él participaron alrededor de cuatrocientos expertos en los cien países estudiados.

El puntaje obtenido por Costa Rica fue de 50 sobre 100, el más alto desde que participa en la iniciativa. Es tres puntos mayor que el logrado en 2010 y cinco puntos superior al conseguido en los dos primeros períodos de estudio -2006 y 2008- cuando obtuvo 45 puntos.

Comparativamente, el valor registrado por el país es superior a la puntuación de El Salvador (43), Nicaragua (42) y República Dominicana (29), pero inferior a las calificaciones de Guatemala (51), Honduras (53) y México (61). Con respecto a la calificación media de los cien países estudiados, el puntaje de Costa Rica está siete puntos por encima de la calificación promedio mundial, que es de 43 puntos.

RESPONSABLES: JUAN GUILLERMO MURILLO Y STEFFAN GÓMEZ.

CAPÍTULO
1

Sinopsis

INDICE

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

VALORACIÓN GENERAL

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

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

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

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

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

VALORACIÓN GENERAL » CONTINUACIÓN

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

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

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

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

¿Cuál imagen del *país que somos*

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

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

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

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

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

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

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

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

TRECE MITOS SOBRE LA REALIDAD NACIONAL

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

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

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

a una deliberación pública de mayor calidad.

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

👉 Mitos sobre el desempeño social y económico

PRIMER MITO

“

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

”

EVIDENCIA

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

TRECE MITOS SOBRE LA REALIDAD NACIONAL

➔ Mitos sobre el desempeño social y económico

SEGUNDO MITO

“

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

”

EVIDENCIA

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

TERCER MITO

“

Costa Rica tiene una población altamente educada y calificada.

”

EVIDENCIA

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

TRECE MITOS SOBRE LA REALIDAD NACIONAL

➔ Mitos sobre el desempeño social y económico

CUARTO MITO

“

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

”

EVIDENCIA

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

QUINTO MITO

“

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

”

EVIDENCIA

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

TRECE MITOS SOBRE LA REALIDAD NACIONAL

➔ Mitos sobre el desempeño social y económico

SEXTO MITO

“

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

”

EVIDENCIA

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

SÉPTIMO MITO

“

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

”

EVIDENCIA

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

TRECE MITOS SOBRE LA REALIDAD NACIONAL

➔ Mitos sobre la gestión ambiental

OCTAVO MITO

“

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

”

EVIDENCIA

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

NOVENO MITO

“

Costa Rica es un país de energías limpias.

”

EVIDENCIA

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

TRECE MITOS SOBRE LA REALIDAD NACIONAL

👉 Mitos sobre la gestión ambiental

DÉCIMO MITO

“

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

”

EVIDENCIA

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

👉 Mitos sobre la gestión política

UNDÉCIMO MITO

“

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

”

EVIDENCIA

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

TRECE MITOS SOBRE LA REALIDAD NACIONAL

➔ Mitos sobre la gestión política

DUODÉCIMO MITO

“

Aprobando más leyes se solucionan los problemas del país.

”

EVIDENCIA

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

DECIMOTERCER MITO

“

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

”

EVIDENCIA

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

CAPÍTULO
1

SISTEMA DE SEGUIMIENTO:
los desafíos del desarrollo humano en la oferta electoral

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

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

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

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

FIGURA 1.1

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



RESUMEN DE LOS CAPÍTULOS DE SEGUIMIENTO

Equidad e integración social en 2012

Síntesis del capítulo

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

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

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

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

Principales hallazgos

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

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

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

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

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

Novedades del capítulo

- Se incorpora una proyección de las

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

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

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

En niveles altos, permanece estable la desigualdad del ingreso

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

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

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

CUADRO 1.1

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

Mejora	Se mantiene	Desmejora
<ul style="list-style-type: none"> ■ Tasa de mortalidad infantil ■ Coberturas de la seguridad social (PEA) ■ Viviendas con acceso a Internet ■ Escolaridad promedio ■ Tasa de homicidios ■ Ingreso promedio real del hogar ■ Salario mínimo real ■ Población con secundaria completa o más ■ Inversión social real por persona 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Esperanza de vida ■ Tasa de desempleo ■ Incidencia de la pobreza ■ Población de 12 a 18 años que asiste a la educación ■ Tasa neta de participación laboral femenina ■ Coeficiente de Gini 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Población que no estudia ni trabaja

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

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

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

Datos censales permiten análisis de la pobreza con distintos métodos

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

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

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

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

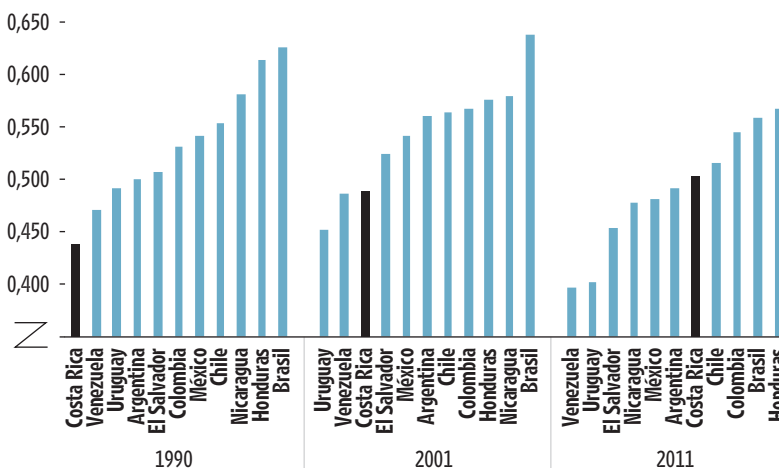
disminución de un punto porcentual con respecto al 2011 y no es estadísticamente significativa. Las regiones más afectadas siguen siendo la Brunca (34,6%) y la Chorotega (34,5%), en las cuales la pobreza aumentó en el último año (gráfico 1.2). La región Central es la que muestra los menores porcentajes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

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

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

GRAFICO 1.1

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



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

Fuente: Morales, 2013, con datos de Cepalstat, de la Cepal.

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

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

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

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

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

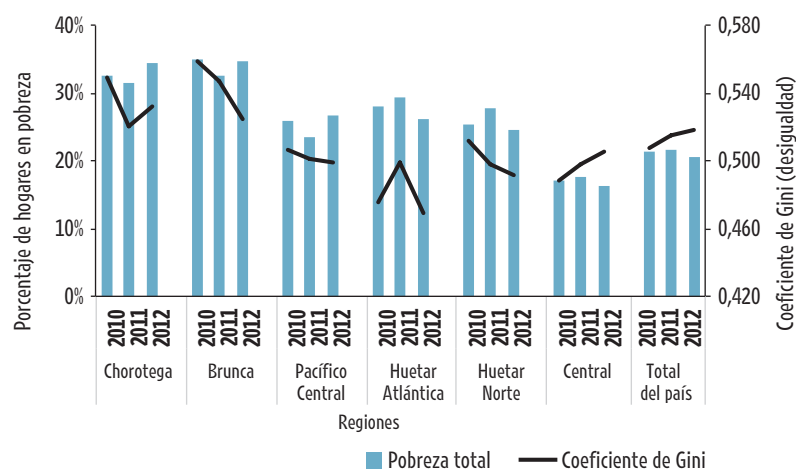
Un factor relevante que explica la pobreza y su comportamiento entre un año y otro es la inserción laboral. Los hogares obtienen más del 80% de sus ingresos en el mercado de trabajo. Por tanto, es evidente la vulnerabilidad que genera en ellos el hecho de que sus miembros estén desocupados, ya sea porque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

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

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

GRAFICO 1.2

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



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

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

CUADRO 1.2

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

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

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

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

Se profundiza la segregación residencial en grupos de bajos ingresos

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

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

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

La población “nini” es muy diversa

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

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

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

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

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

de acceder a empleos de calidad en el futuro.

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

Mujeres, jóvenes y personas pobres son más vulnerables al desempleo

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

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

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

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

Avances limitados en el cumplimiento de las garantías laborales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Repunte de la ISP en el 2012 no fue generalizado

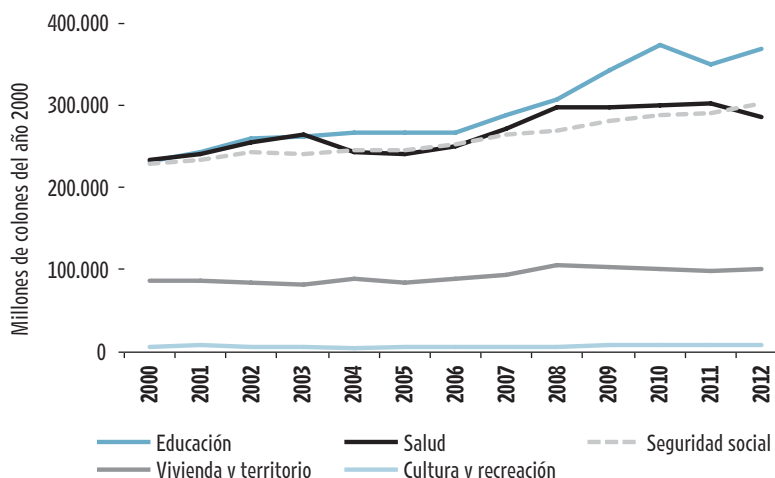
Para valorar la gestión de la equidad desde el ámbito público se da seguimiento a la inversión social pública (ISP), entendida como los recursos que el Estado destina a acciones que buscan mejorar la calidad de vida de la pobla-

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

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

GRAFICO 1.3

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



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

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

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

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

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

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

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

RESUMEN DE LOS CAPÍTULOS DE SEGUIMIENTO

Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas en 2012

Síntesis del capítulo

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

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

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

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

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

Principales hallazgos

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

CUADRO 1.3

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

Mejora	Se mantiene	Desmejora
<ul style="list-style-type: none"> ■ Crecimiento del PIB ■ Crecimiento del ingreso nacional disponible ■ Crecimiento de las exportaciones ■ Atracción de inversión extranjera directa como porcentaje del PIB ■ Inversión (formación bruta de capital como porcentaje del PIB) ■ Ingreso de los ocupados calificados ■ Ingreso de los ocupados en la "nueva economía" ■ Inflación ■ Nivel de la tasa básica pasiva ■ Crédito privado como porcentaje del PIB 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Carga tributaria 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Tasa de desempleo ■ Ingreso de los ocupados en la "vieja economía" ■ Ahorro nacional como porcentaje del PIB ■ Déficit del sector público ■ Déficit del Gobierno Central ■ Déficit en cuenta corriente ■ Deuda interna del Gobierno Central ■ Ingreso de los ocupados no calificados

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

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

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

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

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

Novedades del capítulo

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

Crecimiento económico poscrisis es volátil

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

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

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

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

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

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

Posicionamiento y diversificación de las exportaciones se concentra en zonas francas

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

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

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

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

Círculo virtuoso entre orientación exportadora y tamaño de las Mipyme

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

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

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

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

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

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

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

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

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

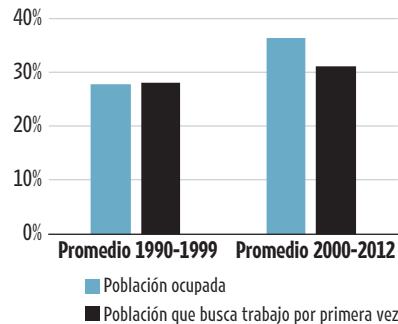
Políticas de fomento productivo indispensables para “enganchar” a sectores rezagados

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

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

GRAFICO 1.4

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



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.

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

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

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

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

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

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

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

Incremento permanente y no cíclico del gasto se financió con deuda

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

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

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

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

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

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

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

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

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

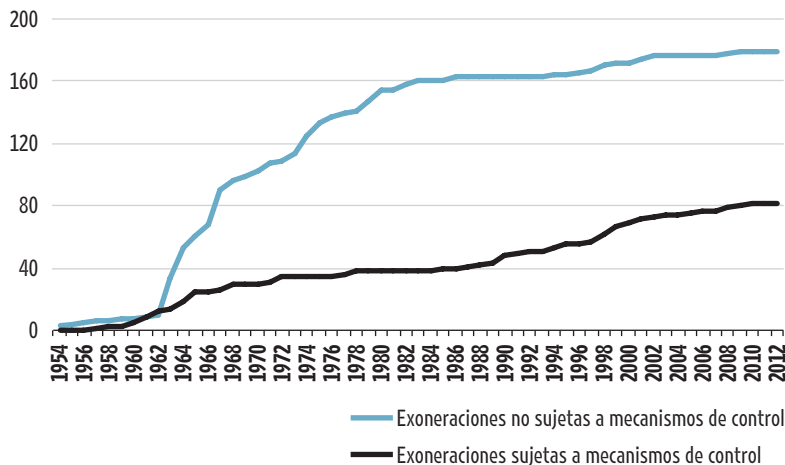
El punto máximo de aprobación de leyes se registró entre 1962 y 1970, años en que la política económica estaba regida por la estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones. El promedio anual de leyes promulgadas fue de diecinueve en la administración Orlich (1962-1966) y doce en la administración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

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

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

GRAFICO 1.5

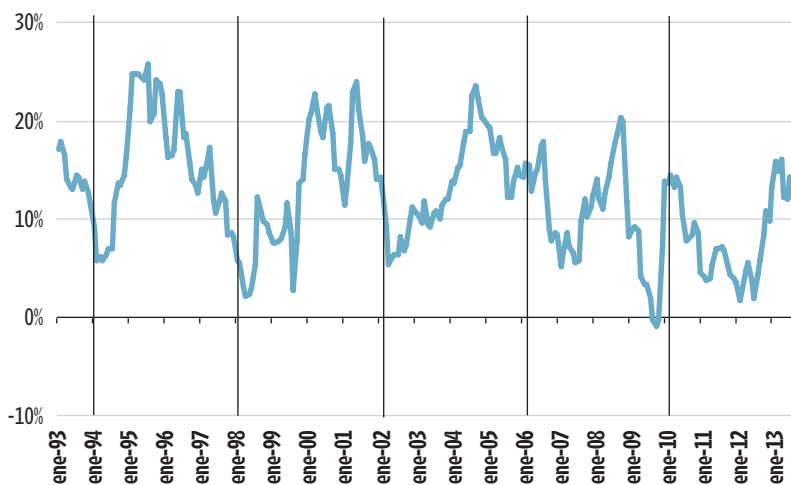
Evolución de las leyes de exoneraciones sujetas, o no, a mecanismos de control



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

GRAFICO 1.6

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



a/ Las líneas verticales corresponden a años electorales.

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

Ciclo político del gasto

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

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

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

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

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

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

La economía opera técnicamente con un tipo de cambio fijo

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

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

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

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

Vínculos entre las tasas de interés locales son inestables

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

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

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

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

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

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

RESUMEN DE LOS CAPÍTULOS DE SEGUIMIENTO

Armonía con la naturaleza en 2012

Síntesis del capítulo

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

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

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

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

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

Principales hallazgos

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

CUADRO 1.4

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

Mejora	Se mantiene	Desmejora
<ul style="list-style-type: none"> ■ Huella ecológica forestal ■ Gobernanza marina ■ Institucionalidad de la gestión del riesgo ■ Marco normativo de la gestión ambiental 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Dependencia de la importación de hidrocarburos ■ Bajos índices de recolección y tratamiento de aguas residuales ■ Rezago en información sobre recursos pesqueros ■ Vulnerabilidad del recurso hídrico ■ Impacto de desastres ■ Capacidades institucionales para el ordenamiento y gestión del territorio 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Patrón de uso de los recursos naturales ■ Área de agricultura orgánica certificada ■ Alta conflictividad ■ Gestión de la institucionalidad ambiental

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

más de la biocapacidad del territorio nacional.

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

Novedades del capítulo

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

Huella de carbono impulsa la creciente deuda ecológica del país

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

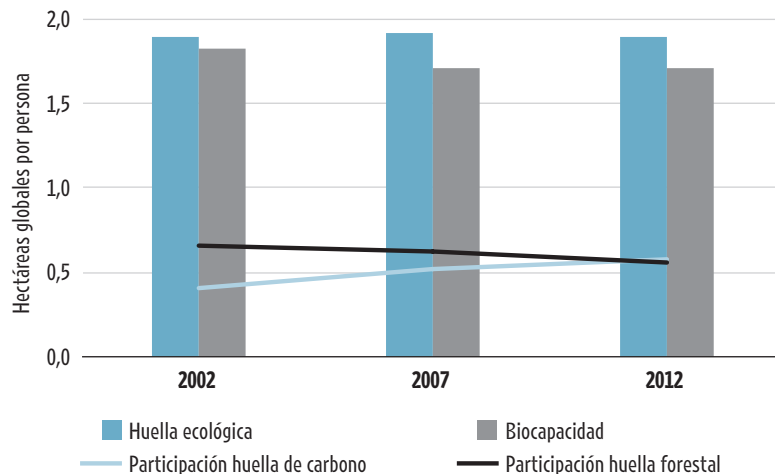
real de los recursos que hace la población (huella ecológica) y la biocapacidad del territorio (los recursos disponibles considerando su capacidad productiva y su ritmo de regeneración natural) pasó de 3% en 2002 a 11% en 2012. Es decir, en el último año cada costarricense consumió un 11% más de lo que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

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

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

GRAFICO 1.7

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



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

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

Aguas residuales se convierten en uno de los principales desafíos ambientales

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

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

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

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

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

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

Conservación: el país comienza a mirar hacia el mar

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

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

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

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

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

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

Ordenamiento territorial, deuda perenne a nivel urbano y costero

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

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

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

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

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

La zona marítimo-terrestre (ZMT)

CUADRO 1.5

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

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

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

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

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

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

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

Nuevos temas acrecientan niveles históricos de protesta

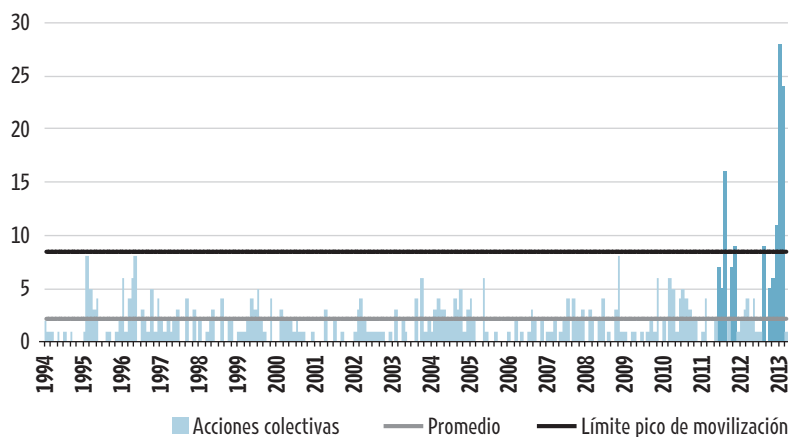
Según la base de datos sobre acciones colectivas del Programa Estado de la Nación, el 2012 fue uno de los tres

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

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

GRAFICO 1.8

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



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

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

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

Conflicto por tenencia y ocupación de tierras protegidas: una aproximación

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

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

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

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

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

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

Rezago de los municipios en el cumplimiento de la normativa ambiental

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

En 2012, y por tercer año consecutivo, la Contraloría General de la República midió el índice de gestión municipal (CGR, 2013b) que está compuesto por cinco ejes: i) desarrollo y gestión institucional, ii) planificación, participación ciudadana y rendición de cuentas, iii) gestión de desarrollo ambiental, iv) gestión de servicios económicos y v) gestión de servicios sociales. En términos generales, la calificación promedio fue superior a la de 2010 y 2011, con 55,1 de un total de 100 puntos. La Municipalidad de San Rafael de Heredia obtuvo la mejor calificación (81,3) y en el extremo opuesto se ubicó la Municipalidad de Guatuso (31,3).

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

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

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

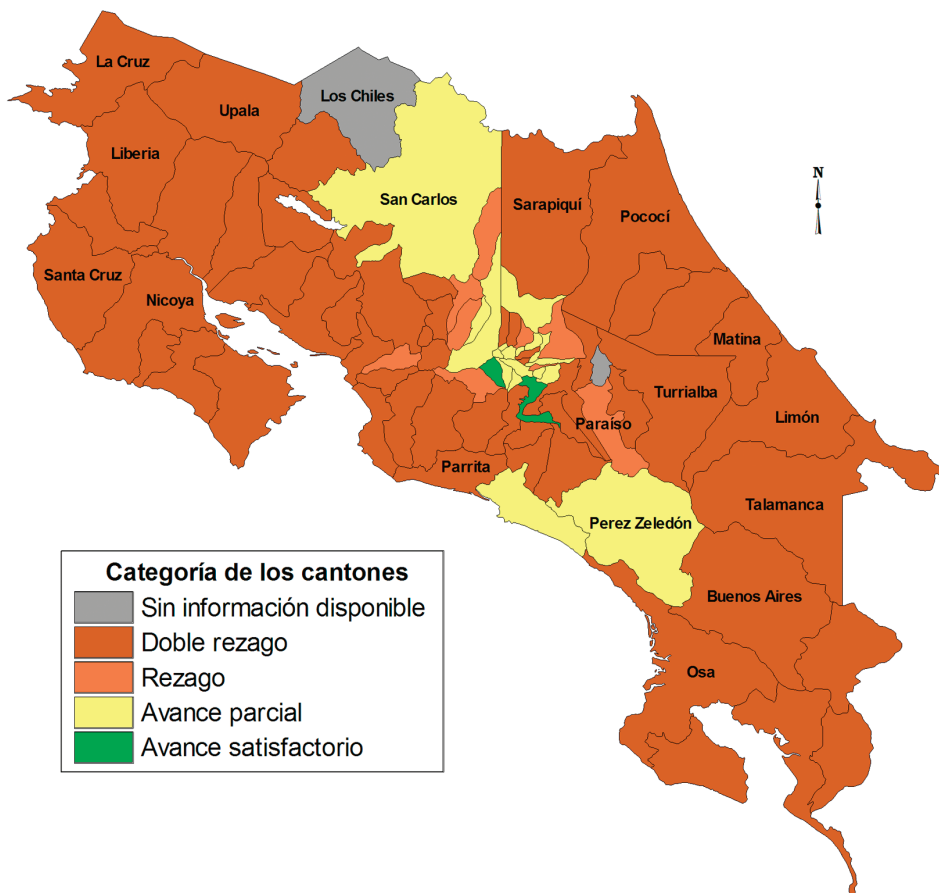
el puntaje obtenido en el eje ambiental del índice de gestión municipal (IGM) que mide la CGR. Como se señaló antes, este último considera tres áreas: recolección de residuos, depósito y tratamiento de los mismos, y aseo de vías y sitios públicos¹⁹. El IGM valora el cumplimiento de las obligaciones que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

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

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

MAPA 1.1

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



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

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

RESUMEN DE LOS CAPÍTULOS DE SEGUIMIENTO

Fortalecimiento de la democracia en 2012

Síntesis del capítulo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Principales hallazgos

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

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

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

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

Novedades del capítulo

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

CUADRO 1.6

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

Aumenta	Se mantiene estable	Se reduce
<ul style="list-style-type: none"> ■ Porcentaje de legislación que reconoce derechos y crea obligaciones estatales (“promesa democrática”) sin sustento económico ■ Duración promedio de la aprobación de leyes ■ Aprobación de leyes con amplio consenso en la opinión pública (pertinencia de la legislación) ■ Cantidad de legislación aprobada en una tercera legislatura ■ Desalineamiento partidario (personas que no simpatizan con ningún partido) ■ Conflictividad social ■ Casos activos en el Poder Judicial 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Brecha entre oferta y demanda legislativas ■ Alto cumplimiento de las sentencias de la Sala Constitucional 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Casos ingresados al Poder Judicial ■ Productividad por juez ■ Apoyo al sistema político

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

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

Contexto político desfavorable para la competencia política

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

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

La situación actual contrasta fuertemente con la prevaleciente a inicios de

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Partidos políticos muestran debilidad organizativa y programática

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Congreso mejora desempeño y retorna a niveles promedio

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

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

CUADRO 1. 7

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

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

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

Fuente: Gómez-Campos et al., 2013.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Intensidad de la protesta en los niveles históricos más altos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El balance del conflicto muestra que

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

Resultados dispares en política exterior

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

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

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

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

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

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

NOTAS

- 1** El coeficiente de Gini es una medida usada para cuantificar la desigualdad en la distribución del ingreso. Toma valores entre 0 y 1, donde 0 corresponde a la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y 1 corresponde a la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno).
- 2** Las encuestas de hogares no captan adecuadamente los ingresos que perciben los hogares más ricos del país, es decir, los ingresos promedio de los hogares del décimo decil están subestimados.
- 3** Se calcularon los errores de muestreo y los coeficientes de variación (o errores relativos), que indican porcentualmente el nivel de precisión de una estimación. Los resultados obtenidos están en un rango aceptable, por lo que las estimaciones son confiables estadísticamente.
- 4** La “vieja economía” está constituida por las actividades denominadas economía agrícola para el mercado interno, economía agroexportadora tradicional e industria tradicional. Por su parte, la “nueva economía” está conformada por las actividades catalogadas como nuevos servicios, la industria de zona franca y la economía agroexportadora no tradicional.
- 5** Las cuatro dimensiones consideradas son: albergue, vida saludable, conocimiento y acceso a otros bienes y servicios.
- 6** Las encuestas longitudinales o de tipo panel dan seguimiento a los mismos hogares y personas en varios períodos.
- 7** Si bien esta cifra es levemente superior a la oficial (20,6%), el margen de error de la estimación es muy bajo, por lo que los resultados son confiables estadísticamente.
- 8** Este análisis no incluye las distintas modalidades conocidas como “educación abierta” debido a que, si bien están dirigidas a personas con situaciones de extraedad y adultos jóvenes que abandonaron sus estudios formales, brindan herramientas que sí son reconocidas en el mercado laboral.
- 9** Un modelo econométrico se construye con el fin de explicar una variable en función de otras.
- 10** Específicamente se excluyen los productos que están dominados por los regímenes de zonas francas y perfeccionamiento activo, y que corresponden a: prendas y complementos de vestir de punto, prendas de vestir de tejido plano, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos, equipos y componentes electrónicos, equipos médicos y fotográficos.
- 11** Calculada como la división entre las ventas anuales y el número de empleados.
- 12** Tasas de interés reales cercanas al 3% y crecimiento real de la economía del 4%.
- 13** Se utilizó la metodología conocida como Free Disposal Hull, la cual fue desarrollada por Deprins, Simar y Tulkens (1984) y es una de las formas de medir la eficiencia del gasto. Sigue un esquema *input-output* fundado en la estimación de una frontera de posibilidades de producción. Para el estudio aquí expuesto, cuando se habla de la actividad pública los *inputs* corresponden al gasto dirigido a fomentar la producción de uno o varios *outputs*, entendidos como los resultados que el Gobierno espera obtener en indicadores específicos de desarrollo humano (Lücke, 2012).
- 14** Cifras reales ajustadas con la paridad del poder de compra.
- 15** En 2012 se inauguró en el país la primera planta de energía solar de Centroamérica y se declaró de interés público la importación, uso y distribución del gas natural licuado (GNL).
- 16** El Minae y el Banco de Costa Rica obtuvieron fondos de China, Japón y Corea del Sur, para otorgar créditos que permitan a los taxistas y autobuseros modernizar sus flotas. Se ofrecen tasas de interés en dólares desde 4,83% a cinco años para los primeros y desde 4,93% a siete años para los segundos. Además, a mediados de 2013 se decretó una reducción de impuestos a los vehículos híbridos-eléctricos nuevos, con el propósito de promover su introducción en el parque vehicular.
- 17** Setena no cumple el objetivo de la metodología de los índices de fragilidad ambiental (IFA), que es elaborar un mapa de zonificación de fragilidad ambiental que sirva de base para confeccionar una propuesta de uso de suelo (plan regulador). Esa propuesta se complementa con los estudios técnicos de evaluación de impacto ambiental de los proyectos específicos (Astorga, 2013).
- 18** Un ejemplo de esa situación fue el envío de un comunicado mediante el cual la Setena indicó a las municipalidades que, en presencia de una actividad, obra o proyecto de “Categoría A”, y antes de enviar los índices de fragilidad ambiental (IFA) a la Secretaría, debían realizar una audiencia pública con la participación de los desarrolladores y consultores ambientales, a fin de informar a la sociedad civil sobre la iniciativa y sus impactos (decreto 32734-Minae-S-MOPT-MAG-MEIC). Posteriormente, la misma entidad emitió una nueva directriz, para informar que lo procedente era efectuar las audiencias públicas una vez que los IFA contaran con el visto bueno de la Setena.
- 19** El IGM procura conocer si las municipalidades ofrecen los citados servicios y cuál es su cobertura, si la tasa que se cobra por su prestación está actualizada, y cuál es la relación entre los ingresos provenientes de las tasas y los gastos de operación de los servicios (CGR, 2012b).
- 20** Para identificar los mecanismos informales se realizó un taller con diputados y ex diputados, asesores parlamentarios y especialistas en la materia.

P
A
R
T
E



Seguimiento del desarrollo humano sostenible

CAPÍTULO
2Equidad
e integración social

INDICE

Hallazgos relevantes	79
Valoración general	81
Valoración del Decimoctavo Informe	82
Aspiraciones	82
Introducción	83
Balance general	84
Acceso a una vida larga y sana	85
Acceso al conocimiento	91
Acceso a vivienda digna	94
Acceso a un ingreso digno	96
Igualdad de oportunidades y capacidades	99
En niveles altos, permanece estable la desigualdad del ingreso	99
Datos censales permiten análisis de la pobreza con distintos métodos	101
Inserción laboral juvenil en condiciones de desventaja	108
Múltiples razones explican por qué las personas no se insertan en el mercado laboral	108
Condición socioeconómica de los inmigrantes mejora, pero con brechas entre nacionalidades	110
Personas refugiadas enfrentan problemas de acceso a empleo y educación	112
Gestión de la equidad y la integración social	113
Gestión del mercado de trabajo	113
Gestión desde el Estado	117

HALLAZGOS RELEVANTES

» Según la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) de 2012, cerca de 280.000 hogares están en condiciones de pobreza, un 20,6%. Esta cifra es un punto porcentual menor que la registrada 2011, cambio que no es estadísticamente significativo. La pobreza extrema se sitúa en 6,3%, invariable con respecto al año anterior (6,4%).

» La aplicación del método de necesidades básicas insatisfechas (NBI) a los datos censales evidencia una mejora en el porcentaje de hogares con al menos una NBI, que pasó de 36,1% en 2000, a 24,6% en 2011.

» En 2012 el coeficiente de Gini fue de 0,518, la segunda cifra más alta del período 1987-2012, solo superada por el 0,519 que se reportó para el año 2001. En el contexto latinoamericano, Costa Rica es uno de los pocos países que muestra una creciente desigualdad de ingresos en la última década.

» En 2012 la tasa de desempleo abierto fue del 7,8%, de acuerdo con la Enaho. No mostró cambios significativos con respecto al año anterior. La mayor incidencia de este fenómeno se da entre las mujeres, los residentes de las regiones Chorotega y Pacífico Central, los pobres y las personas jóvenes.

» El Censo 2011 contabilizó 201.870 jóvenes que ni estudian ni trabajan (conocidos como "nini"), un 19,3% de la población de entre 12 y 24 años de edad. Esta proporción ha disminuido en la última década (23,9% en el 2000). Se distinguen cuatro perfiles: los desempleados (8,2%), los que asisten a modalidades de educación no regular (24,3%), las mujeres con responsabilidades familiares (23%) y el "núcleo nini" (44,4%).

» Con datos de la Enaho 2012 se estima que 169.603 personas de 15 a 64 años están disponibles para trabajar, pero no buscan empleo en forma activa. Este grupo equivale al 9,0% de la población ocupada y es prácticamente del mismo

tamaño que el de los desempleados.

» Un 38,8% de los asalariados costarricenses goza de todas las garantías laborales. Por el contrario, un 6,5% no recibe ninguna. Se observa una relación significativa entre condición socioeconómica e incumplimiento de garantías: los grupos más pobres son los que se desempeñan en trabajos de menor calidad.

» Por tercer año consecutivo se redujo la tasa de víctimas de homicidios, al pasar de 11,5 por 100.000 habitantes en 2010, a 8,7 en 2012. Los femicidios también registran una disminución importante, de 12 a 5 víctimas entre 2011 y 2012, la mayor de la década.

» En el 2012 la tasa de mortalidad infantil se ubicó en 8,5 muertes por cada mil nacimientos, la más baja en la historia desde que se calcula este indicador.

» Los últimos tres censos de población muestran que el porcentaje de hijos con mayor logro educativo que sus padres se ha venido reduciendo paulatinamente, de 73,2% en 1984, a 60,1% en 2011, mientras que la proporción de hijos con menor logro ha aumentado (de 13,2% en 1984, a 22,9% en 2011).

» La inversión social pública tuvo un ligero repunte en 2012, luego de la contracción sufrida el año anterior. No obstante, las restricciones fiscales sugieren que esta recuperación es precaria y no generalizada. Los sectores de salud y vivienda han sido claramente perjudicados en los últimos años.

» El régimen de invalidez, vejez y muerte es el más importante en el sistema nacional de pensiones, tanto por el número de cotizantes activos (1.379.961 en junio de 2012) como por la cantidad de pensionados (190.689 personas). No obstante, prevalecen criterios divergentes sobre la sostenibilidad del régimen, lo que señala la urgencia de realizar nuevos estudios actuariales y tomar las medidas necesarias para garantizar su solidez y permanencia.

CUADRO 2.1

Resumen de indicadores sociales. 1990-2012

Indicador ^{a/}	1990	2000	2010	2011	2012	Diferencia 1990-2012
Expansión de capacidades						
Esperanza de vida al nacer (años)	77,0	77,7	79,1	79,3	79,0	2,0
Hombres	74,8	75,4	76,6	76,9	76,5	1,7
Mujeres	79,3	80,3	81,6	81,8	81,5	2,1
Tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	14,8	10,2	9,5	9,1	8,5	-6,3
Cobertura de la PEA por seguro de salud ^{b/} (%)	64,7	64,6	70,0	69,5	71,4	6,7
Asalariados	72,5	63,7	68,8	67,4	68,8	-3,7
No asalariados	37,0	35,8	81,7	84,5	89,5	52,6
Cobertura de la PEA por seguro de pensiones ^{b/} (%)	44,6	48,0	62,6	61,9	63,3	18,7
Escolaridad promedio de las personas de 18 a 64 años ^{b/} (años)	7,2	8,0	8,8	8,9	9,0	1,8
Población de 18 a 64 años que tiene secundaria completa y más ^{b/} (%)	25,1	30,5	38,1	39,3	40,3	15,2
Población de 25 a 39 años que tiene secundaria completa y más ^{b/} (%)	31,2	32,8	40,3	42,2	43,4	12,2
Población de 12 a 24 años que ni estudia ni trabaja ^{b/}	23,3	18,6	14,3	12,2	12,6	-10,7
Población de 12 a 18 años que asiste a la educación ^{b/} (%)	58,6	69,1	82,4	83,7	83,0	24,3
Tasa neta de escolaridad en educación regular ^{c/} (%)						
Primaria	96,0	99,7	100,0	100,0	100,0	4,0
Tercer ciclo		60,8	79,9	81,7	82,4	82,4
Educación diversificada		32,2	46,3	46,5	46,9	46,9
Población de 18 a 24 años que asiste a educación superior ^{b/} (%)		22,1	25,2	27,3	27,8	27,8
Tasa neta de participación laboral ^{d/}	57,3	58,0	59,1	60,7	60,1	2,8
Hombres	82,5	79,2	75,9	76,8	76,0	-6,5
Mujeres	32,5	37,8	43,5	45,7	45,2	12,7
Tasa de desempleo abierto ^{d/} (%)	4,5	5,1	7,3	7,7	7,8	3,3
Hombres	4,0	4,3	6,0	6,0	6,2	2,2
Mujeres	5,8	6,7	9,5	10,3	10,2	4,4
Índice de salarios mínimos reales, promedio del año (base 1984=100)	100,8	115,6	122,3	124,0	126,1	25,3
Ingreso promedio real mensual de los ocupados ^{e/} (julio 2006=100)	168.565	212.415	249.613	257.680	265.093	96.528
Gasto público social real en relación con el PIB (%)	15,8	17,3	22,5	22,4	22,9	8,0
Inversión social real per cápita (miles de colones constantes de 2000)	178,4	204,4	239,5	235,6	243,5	65,1
Tasa de homicidios (por 100.000 habitantes)	4,6	6,1	11,3	10,3	8,7	4,1
Brechas de equidad						
Coefficiente de Gini ^{f/}	0,464	0,487	0,508	0,515	0,518	0,054
Relación entre el ingreso promedio del hogar del quinto quintil y el del primero ^{g/} (veces)	8,2	9,7	9,9	11,6	12,1	3,9
Tasa de dependencia económica en los hogares ^{h/}						
Pobres		2,9	2,4	2,2	2,3	-1,0
No pobres		1,3	1,0	0,9	0,9	-0,5
Hogares pobres ^{b/} (%)	27,4	20,6	21,3	21,6	20,6	-6,8
Relación entre la incidencia de pobreza en la región más alta y en la más baja ^{b/} (veces)	2,09	2,29	2,04	1,85	2,13	0,04
Deserción escolar en educación secundaria ^{i/} (%)		11,9	10,2	11,1	10,7	-3,0
Relación entre dependencia pública y privada (veces)		7,1	6,0	6,9	6,5	-1,2
Relación entre zona rural y urbana (veces)		1,0	1,3	1,2	1,2	0,2

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

b/ Estas variables tienen como fuente de datos las encuestas de hogares realizadas por el INEC. Las cifras de 1990 a 2009 corresponden a las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), mientras que los datos de 2010 a 2012 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 la serie de tasas netas de escolaridad con las proyecciones de población de septiembre de 2008, y modificó las edades oficiales para cada nivel. Para más detalle consúltese el apartado "Fuentes y notas técnicas", en el Compendio Estadístico de este Informe.

d/ Las cifras de 1990 a 2009 corresponden a las EHPM, mientras que los datos de 2010 a 2012 proceden de las Enaho. Debido al cambio en el límite de edad de la fuerza de trabajo que aplicó esta última encuesta, toda la serie fue recalculada para la población de 15 años y más. Las cifras de 2010-2011 no son comparables con los años anteriores.

e/ Se toma como referencia el ingreso promedio mensual de los ocupados en la ocupación principal, según las encuestas de hogares. Se divide entre el índice de precios al consumidor, cuya base es julio de 2006. Los datos de 2010 a 2012 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 imputan ingresos ignorados. En 2010-2012 se consigna el ingreso bruto con imputación de valores no declarados.

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

g/ Los quintiles son establecidos con base en el ingreso promedio per cápita del hogar. Para estimar los quintiles en el período 2010-2012 se utilizó el ingreso neto sin ajuste por subdeclaración.

h/ Se refiere a la relación entre los menores de 12 años y la población inactiva con respecto a la fuerza de trabajo. Los datos están disponibles a partir de 1994. Los datos del 2010-2012 provienen de las Enaho.

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

VALORACIÓN GENERAL

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

Desde la perspectiva de las aspiraciones que año con año evalúa este Informe, una vez más no se pueden reportar avances firmes en el acceso a oportunidades y a un entorno de creciente equidad y mejor distribución de la riqueza, sin distinciones de ningún tipo, que les permita a las personas desplegar sus capacidades y alcanzar el bienestar.

Como es usual, este capítulo no se limita al seguimiento de tendencias, sino que procura entender con más precisión lo que está ocurriendo en materia de equidad e integración social y profundiza en el análisis de problemas no resueltos. En esta edición se estudia un tema de importancia estratégica para el país: la situación de las personas jóvenes, la calidad de su inserción laboral y las características de la población que ni estudia ni trabaja, conocida como “nini”. Los resultados muestran que muchos jóvenes se insertan en el mercado de trabajo en empleos de baja calidad, tanto en términos de remuneraciones como de cumplimiento de las garantías laborales, situación que se explica fundamentalmente por sus bajos niveles de educación y su poca o nula experiencia laboral. Además, las tasas de desempleo juvenil más que duplican el promedio nacional. En el caso de los “nini” el principal hallazgo es que constituyen un grupo muy diverso, que enfrenta distintos problemas y necesidades.

Con el fin de entender mejor la creciente desigualdad que muestra la sociedad costarricense, se analizan los patrones de segregación residencial de las familias de bajos ingresos de la GAM, un fenómeno que se profundizó en el período intercensal (2000-2011), sobre todo en las áreas metropolitanas de San José y Heredia. También se presenta un estudio sobre asentamientos informales, cuyos resultados indican que

en 2011 el 7% de la población nacional, casi 300.000 personas, debió buscar soluciones de vivienda en espacios creados al margen de la legalidad.

En materia de salud, y teniendo en cuenta el avanzado proceso de transición demográfica y epidemiológica que vive el país, se proyecta la posible evolución de las principales causas de mortalidad y de egresos hospitalarios al año 2030. Los hallazgos dejan claro que, en las próximas décadas, el envejecimiento de la población dará lugar a una mayor demanda de servicios hospitalarios de alta complejidad y elevados costos, que tendrán un fuerte impacto en las finanzas de la seguridad social.

En el tema de pobreza, el abordaje usual desde la perspectiva de la insuficiencia de ingresos se complementó este año con un estudio de las necesidades básicas insatisfechas (NBI). A partir de la información censal, se determinó que entre 2000 y 2011 disminuyó el porcentaje de hogares con una o más NBI, de 36,1% a 24,6%. En cambio, un tercer método de análisis, la estimación de suficiencia de recursos (activos físicos y monetarios) de los hogares, encontró mejoras en las condiciones habitacionales en el mismo período, pero no en la capacidad para generar ingresos. Otro hallazgo importante es que el estancamiento en la incidencia de la pobreza por ingresos no significa que este es 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. Estos resultados indican que en las últimas décadas el país ha sido más eficiente en la provisión de servicios básicos y programas universales a los hogares y las personas, pero no ha sido capaz de generar suficientes oportunidades de empleo e ingresos para toda la población, lo que se dificulta por la creciente desigualdad redistributiva y la dualidad que caracteriza el mercado de trabajo.

El seguimiento de la inversión social pública revela un ligero repunte en 2012, luego de la contracción sufrida en 2011. No obstante, hay sectores, como salud y vivienda, que han sido claramente perjudicados en los últimos años. Este Informe analiza los programas de promoción y protección social (PPS), cuyos recursos tendieron a estabilizarse entre 2010 y 2012. Además, se reporta que el Fodesaf recuperó el protagonismo –que había perdido en la década pasada– como ente financiador de los PPS, gracias a un conjunto de reformas legales aprobadas en 2009. Un paso importante en lo que concierne al seguimiento y control de los recursos que recibe la institucionalidad social es la implementación de un sistema de evaluación de los programas financiados por el Fodesaf, iniciativa que surge casi cuatro décadas después de creado ese Fondo y que

se espera tenga impactos en la eficiencia y efectividad de los programas sociales.

Los hallazgos del capítulo permiten abordar con una perspectiva más amplia la interrogante acerca de si Costa Rica invierte o no lo suficiente en el ámbito social, tema clave en un contexto de restricción fiscal como el que se vive en la actualidad. ¿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. No es cualquier política económica la que genera capacidades, igualdad de oportunidades y bienestar para toda la población. Hasta ahora esa política ha premiado a ciertos sectores, propiciando así la desigualdad; no ha privilegiado el pleno empleo, sino la segmentación del mercado de trabajo. En estas condiciones se erosionan las fuentes de financiamiento y los alcances de la política social, que resultan insuficientes para corregir las desigualdades de origen generadas por la economía real.

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 encuentran en marcha 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.

El gran desafío en materia de equidad e integración social es la reforma de un Estado benefactor que goza de gran autonomía y exhibe importantes logros, pero también inercias burocráticas, en el contexto de una economía real que conspira contra él. No hay una respuesta única, pero el país debe adentrarse, sin titubeos, en un debate de fondo sobre el rol que a futuro debe desempeñar el Estado en la protección del bienestar social de la ciudadanía.

VALORACIÓN DEL DECIMOCTAVO INFORME

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

Adicionalmente, el 2011 marcó el inicio de un período de “vacas flacas” en la gestión de la equidad social, una etapa signada por un Estado que se está quedando “sin gasolina” para atender los problemas que afectan al régimen de bienes-

tar social. En una coyuntura de recursos decrecientes, una vía factible para mejorar la gestión es realizar cambios institucionales que introduzcan mayor eficiencia y calidad en la prestación de servicios, e implementar mecanismos de evaluación y rendición de cuentas, en particular de los jefes y mandos medios. Pocas opciones quedan, pues “más de lo mismo” probablemente implicará un debilitamiento de la capacidad de la política pública para impulsar el desarrollo y corregir las inequidades que está generando la economía.

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 condenan a la pobreza y la vulnerabilidad social.

»» OPORTUNIDADES AMPLIADAS

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

»» SEGURIDAD HUMANA

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

Equidad e integración social

Introducción

El *Informe Estado de la Nación* es un sistema de seguimiento y evaluación del país en materia de desarrollo humano. Corresponde a este capítulo ofrecer un balance del 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 2012, a la aspiración de tener una sociedad cada vez más equitativa e integrada. El concepto de equidad remite a la igualdad de capacidades y oportunidades de las personas para el logro del bienestar, mientras el de integración alude a la participación de las personas en ese bienestar, sin exclusiones por motivos de ubicación geográfica, sexo, edad, origen étnico, creencias o condición económica (Proyecto Estado de la Nación, 1994).

En las últimas ediciones del Informe este análisis se ha realizado teniendo en cuenta dos ejes conceptuales 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 cono-

cimientos 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 apartados. El primero ofrece un balance general de los avances y retrocesos del país en la acumulación de capacidades básicas en desarrollo humano, particularmente en el logro de una vida larga y sana, el acceso al conocimiento y la posibilidad de tener una vivienda y un ingreso dignos. Este año se ha dado énfasis a temas relacionados con mercado laboral y la sostenibilidad del sistema de seguridad social. Entre las novedades se encuentra una proyección de la composición de los egresos hospitalarios para los próximos quince años, como factor de incidencia, a futuro, en el gasto del seguro de salud. Además se presenta un análisis de los elementos que determinan el desempleo en Costa Rica y los grupos más afectados.

La segunda parte del capítulo analiza la pobreza, la exclusión social y las principales brechas en el acceso a las oportunidades y el desarrollo de capacidades. Detalla el comportamiento de la distribución del ingreso y sus particularidades regionales, y realiza una comparación internacional de la evolución del coeficiente de Gini en los últimos veinte años. Posteriormente aborda el tema de la pobreza utilizando varios enfoques: primero da seguimiento al fenómeno a través del método de línea de pobreza, con datos de las encuestas de hogares; luego presenta estimaciones obtenidas a partir del método de necesidades básicas insatisfechas (o carencias críticas) con datos de los censos de población y, por último, con datos de un panel reconstruido de las encuestas de hogares de 2011 y 2012, examina los movimientos de los hogares pobres a no pobres y viceversa, y cuántos de ellos permanecen a lo largo del tiempo en una u otra condición.

Además, esta sección explora la dinámica del empleo entre las personas jóvenes, y las características de las personas que están fuera de la fuerza de trabajo. Con datos censales, se estudia la condición socioeconómica de la población migrante, así como los desafíos y oportunidades que enfrentan las y los adultos refugiados en su proceso de integración a la sociedad costarricense.

El tercer acápite analiza la gestión de la equidad y la integración social, entendida como una responsabilidad

que compete tanto al Estado como al mercado de trabajo. Aunque este último no está llamado a velar por la equidad social ni a aplicar políticas redistributivas, sí está obligado a cumplir con la legislación laboral vigente, a fin de garantizar los derechos de todos los trabajadores. Así pues, este apartado amplía la investigación efectuada en el Decimotavo Informe sobre el grado de cumplimiento de esa normativa, explorando la situación a nivel “micro” y considerando a los grupos más vulnerables a ver irrespetados sus derechos. En el ámbito estatal el foco de atención es el comportamiento de la inversión social pública en los últimos años, con énfasis en el 2012. También se estudia la inversión social en el sector de promoción y protección social, para identificar los cambios institucionales ocurridos recientemente.

Balance general

Para brindar una visión de conjunto con una perspectiva comparada, al igual que en ediciones anteriores este Informe recurre a un procedimiento que combina, por un lado, el análisis de un grupo seleccionado de indicadores nacionales en el último año (2012) con respecto a su comportamiento de las dos últimas décadas y, por otro, el estudio del lugar que ocupa Costa Rica en el contexto internacional³. Los indicadores fueron escogidos a partir de las aspiraciones en desarrollo humano enunciadas al inicio del capítulo⁴ (cuadro 2.2).

El balance general del 2012 muestra avances en las cuatro grandes áreas del desarrollo humano en materia social, con excepción de algunos indicadores específicos. Estos logros acumulados ubican a Costa Rica en una buena posición internacional, tal como muestra el

índice de progreso social, cuyos resultados la sitúan en el puesto número 12 entre cincuenta países y a la cabeza de las ocho naciones latinoamericanas consideradas en la medición (recuadro 2.1).

En el ámbito de la salud, se siguió ampliando la cobertura de la PEA en la seguridad social, que ya alcanza el 71,4%, con mejoras tanto para los trabajadores asalariados como para los no asalariados. La tasa de mortalidad infantil alcanzó su mínimo histórico hasta el momento, de 8,5 muertes por mil nacimientos vivos. Y la esperanza de vida se situó en 79 años, sin cambios significativos con respecto al 2011.

En la aspiración de acceso al conocimiento hubo mejoras en dos indicadores. La proporción de personas con secundaria completa y más alcanzó un 40,3% de la población de 18 a 64 años, un punto porcentual más que en 2011,

CUADRO 2.2

Valoración de algunos indicadores sociales, según su desempeño. 2012

Desempeño del 2012 con respecto a la tendencia^{a/}

Posición ^{b/}	Mejora	Se mantiene ^{c/}	Desmejora
Alta	<ul style="list-style-type: none"> Tasa de mortalidad infantil Coberturas de la PEA a la seguridad social 	<ul style="list-style-type: none"> Esperanza de vida Tasa de desempleo 	
Media	<ul style="list-style-type: none"> Viviendas con acceso a Internet Tasa de homicidios Escolaridad promedio de la población Ingreso promedio real del hogar Inversión social pública 	<ul style="list-style-type: none"> Incidencia de la pobreza Población de 12 a 18 años que asiste a la educación Tasa neta de participación laboral femenina Coefficiente de Gini 	<ul style="list-style-type: none"> Población que no estudia ni trabaja
Baja	<ul style="list-style-type: none"> Salario mínimo real Población con secundaria completa o más 		

Tipo de resultado:

Muy bueno

Bueno

Intermedio

Malo

Muy malo

a/ La valoración se realiza con base en dos criterios: el valor observado en la tendencia 1990-2011 se compara con el valor obtenido en el 2012, y el crecimiento anual del 2012 se compara con el crecimiento promedio anual del período 1990-2011.

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 la posición 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 2012 el indicador conservó la tendencia mostrada en el período 1990-2011, es decir, no hubo cambios estadísticamente significativos.

RECUADRO 2.1

Buenos resultados en progreso social para Costa Rica

El desarrollo económico es necesario, pero no suficiente, para el progreso social. Este último puede lograrse con niveles de ingreso nacional relativamente modestos. Así lo demuestran los resultados del índice de progreso social, una iniciativa de la organización Social Progress Imperative que busca determinar, en términos cuantitativos, hasta qué punto los países cubren las necesidades sociales y ambientales de sus ciudadanos. Consiste en una medida desagregada del bienestar en tres dimensiones, a saber: i) satisfacción de las necesidades humanas básicas para una supervivencia digna, ii) infraestructura social, entendida como el despliegue de instrumentos eficaces de movilidad social y iii) disponibilidad de oportunidades para consolidar un estilo de vida. El índice contiene 52 indicadores de desempeño, que buscan ofrecer una visión del grado de bienestar en cada nación.

La medición del 2012 incluyó a cincuenta países y arrojó un listado que encabezan Suecia, el Reino Unido y Suiza. Costa

Rica ocupa el puesto 12 a nivel global y el primero entre los ocho países latinoamericanos considerados, seguida por Chile (14) y Argentina (15). De los temas cubiertos por la dimensión de “necesidades humanas básicas”, Costa Rica obtuvo buenos resultados en las áreas de nutrición y asistencia médica básica, pero debe mejorar en lo concerniente a la calidad de las viviendas. En materia de “infraestructura social”, el país se distingue por ofrecer amplias plataformas para el desarrollo de las personas en términos de salud y bienestar, pero se beneficiaría con una mayor inversión en acceso a conocimientos básicos, área en la que se observan los mayores rezagos. En la tercera dimensión muestra un excelente desempeño en proveer oportunidades para que la gente mejore su posición en la sociedad, y puntúa alto en libertad personal y de elección, aunque se queda corto en acceso a la educación superior.

Fuente: Elaboración propia con base en Porter et al., 2013.

pero el nivel siguió siendo bajo desde el punto de vista internacional. El porcentaje de viviendas con acceso a Internet creció 13,8 puntos porcentuales y llegó a 47,3%. Otros indicadores mantuvieron la tendencia de leve aumento observada en los últimos años: la escolaridad promedio (nueve años), la asistencia a la educación (83% de las personas de 12 a 18 años) y las tasas de cobertura por niveles educativos.

En materia de empleo e ingresos, los indicadores que mejoraron en 2012 son el índice de salarios mínimos reales, el ingreso de los ocupados (creció en un 2,9%), el ingreso total del hogar (2,2%) y el ingreso del hogar por persona (1,6%). No obstante, esta área es la que mantiene más indicadores estancados y en niveles preocupantes, como sucede con la tasa de desempleo abierto (7,8%), la incidencia de la pobreza (20,6%) y el coeficiente de Gini (0,518). La inversión social pública logró recuperarse en 2012, luego de la contracción sufrida el año anterior.

En la aspiración de acceso a una vida libre de amenazas se observan tendencias positivas, pues por tercer año consecutivo se redujo la tasa de víctimas de homicidios, de 11,5 por 100.000 habitantes en 2010, a 8,7 en 2012. Las personas fallecidas por esta causa disminuyeron un 14,1%, al pasar de 474 en 2011, a 407 en 2012.

Los femicidios⁵ también registraron una disminución significativa, la mayor de la década, al pasar de doce a cinco casos entre 2011 y 2012. 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 acosadores⁶, se observa que veintiuna mujeres perdieron la vida por este motivo en 2012, cifra que representa una reducción del 25% con respecto al 2011. Entre los homicidios de este tipo, la mayor proporción (52,4%, once mujeres) correspondió a los casos en que la

víctima y el victimario se conocían y en algún momento habían tenido una relación, lo que consolidó a esta como la forma predominante de violencia contra las mujeres.

Acceso a una vida larga y sana

La salud y el acceso a un buen sistema de seguridad social son requisitos indispensables para que las personas tengan una vida larga y sana. Teniendo en cuenta esa aspiración, en este apartado se valoran los resultados obtenidos por el país en lo que concierne a la salud de la población, así como la situación del sistema de seguridad social y las posibles amenazas a su sostenibilidad futura.

En el 2012 Costa Rica mantuvo las altas expectativas de vida de su población, al tiempo que la tasa de mortalidad infantil se ubicó en su mínimo histórico. La mortalidad materna también mostró una tendencia decreciente y, con ello, acumuló tres años de caída continua. Estos resultados se dieron en un contexto de múltiples divergencias y tareas pendientes. Por un lado, la mejora en los indicadores de mortalidad se dio en forma paralela a un severo aumento en la incidencia del dengue, que pasó de 13.838 casos en 2011, a 22.243 en 2012 y a más de 25.000 a mediados de 2013. Estas cifras confirman lo que hace siete años ya había señalado el *Duodécimo Informe Estado de la Nación*: el país no ha conseguido ejercer un verdadero control, que implique una reducción sostenida de la epidemia. Este panorama exige un cambio de estrategia, reconociendo de antemano que erradicar la enfermedad es difícil y, por tanto, los esfuerzos deben enfocarse en lograr un control adecuado para, sobre esa base, generar una rápida capacidad de respuesta ante el incremento en el número de casos (Programa Estado de la Nación, 2006).

En un plano más estructural, los resultados positivos en materia de salud se dieron a pesar de la caída en la inversión social dirigida a ese sector y sin avances en la reformas al modelo de gestión de la CCSS. Si bien es cierto que hoy esa institución tiene mejores condiciones financieras que las reportadas a

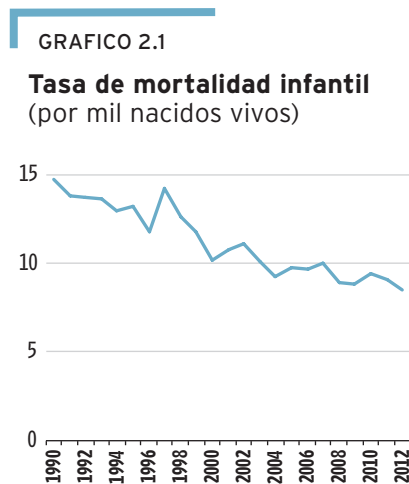
finales de la década de 2000, el momento es propicio para extraer las lecciones del caso y pensar en la sostenibilidad, tanto del seguro de salud como del régimen de pensiones contributivas. El reto parece estar en la transformación del sistema de seguridad social y no en centrar todos los esfuerzos en la CCSS.

Los hallazgos de este capítulo dejan claro que el envejecimiento de la población dará lugar a una mayor demanda de servicios hospitalarios de alta complejidad en las próximas décadas. Esto significa que no solo se debe atender el progresivo aumento de la edad promedio del costarricense (fruto del éxito del sistema de salud), sino también encontrar soluciones que compensen los riesgos financieros que acarrea ese proceso.

Tasa de mortalidad infantil alcanza su mínimo histórico

En 2012 la tasa de mortalidad infantil se ubicó en 8,5 muertes por cada mil nacimientos, la más baja en la historia desde que se calcula este indicador (gráfico 2.1). Se reportaron 624 muertes de menores de un año, de los 73.326 nacimientos registrados. Las afecciones originadas en el período perinatal representan un 48,9% de los decesos, a los que se suma un 36,7% de muertes por malformaciones congénitas. Si bien la alta concentración en estas dos causas es un indicio de la rigidez relativa que enfrenta el sistema de salud para bajar esta tasa, aún existe un margen para mantener la tendencia decreciente.

Guanacaste registró la mayor tasa de mortalidad infantil: 9,9 muertes por cada mil nacimientos, y en el otro extremo se ubicó Heredia, con 7,1. Esta situación difiere de años previos, cuando Limón figuraba como la provincia con mayor mortalidad, siempre con cifras superiores a 10. Es importante prestar atención a las fluctuaciones de Guanacaste, que pasó de mostrar la tasa más baja en 2009, a la más alta en 2012. Más allá de eventuales problemas de registro, resalta el hecho de que en ese período (2009-2012), mientras el total de nacimientos en la provincia cayó en un 3,9%, las defunciones crecieron un 43,9%.



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.

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

Uno de los temas más ampliamente discutidos a nivel mundial es el de las repercusiones del envejecimiento de la población sobre los servicios de salud. A medida que crece la población mayor de 65 años, se espera que también lo haga la incidencia de enfermedades crónicas y mentales, situación que repercutiría en las necesidades de financiamiento del sistema de salud (Mendelson y Schwartz, 1993). Varios autores han rebatido o atenuado esta premisa (Reinhardt, 2003; Yamamoto, 2013) argumentando que, si bien el envejecimiento incide en el aumento del gasto sanitario, no es el factor que más afecta su comportamiento. Aun así, el fenómeno es importante a la hora de prever los requerimientos de recursos humanos, físicos y financieros del sistema de salud.

En el caso costarricense, y desde una perspectiva demográfica, la relación entre envejecimiento y necesidades adicionales es afectada por tres factores. El primero es el avanzado proceso de transición demográfica y epidemiológica que vive el país. En la actualidad, las personas menores de 15 años apenas representan un 24% de la población total, y los adultos mayores un 7%. Hay un crecimiento en el grupo de 20 a 29 años que brinda indicios sobre un *baby boom*⁷ ocurrido en la década de los ochenta.

El segundo factor son las variaciones en la razón de masculinidad según edad. En el grupo de entre 20 y 24 años existen 108 hombres por cada 100 mujeres, pero la situación se revierte en edades superiores. En el grupo de entre 80 y 84 años, por ejemplo, hay solo 82 hombres por cada 100 mujeres. Esto señala la necesidad de: i) fortalecer las acciones de promoción y prevención de la salud en edades tempranas y para aquellas condiciones sanitarias que afectan principalmente a los hombres, y ii) ajustar el “paquete” de servicios para dar un énfasis especial a las enfermedades que tienen mayor incidencia entre las mujeres, como el Alzheimer (Alzheimer’s Association, 2012).

El tercer factor son los significativos cambios proyectados en los segmentos inferiores y superiores de la pirámide de población para el año 2030 (gráfico 2.2). Mientras el número de personas menores de 15 años disminuirá en un 5%, el de los adultos mayores se duplicará. El grupo de edad que experimentará la mayor reducción entre 2013 y 2030 será el de 20 a 24 años. En contraste, el mayor aumento corresponderá a las personas de entre 70 y 74 años (Rayo, 2013).

Como parte de este proceso, Costa Rica ha tenido notables avances en algunos resultados sanitarios. Se ha observado, por ejemplo, una gradual disminución en las tasas estandarizadas de mortalidad general, y durante el período 2000-2011 hubo una considerable reducción de las tasas de mortalidad, tanto para hombres (14%) como para mujeres (15%).

Tres aspectos llaman la atención sobre la dinámica de la mortalidad en Costa Rica en la última década. El primero es el rápido crecimiento, de tres puntos porcentuales, que registró el grupo de las neoplasias. El segundo es la continua caída de los infartos agudos al miocardio, no obstante su relevancia como primera causa de muerte. Y el tercero es que el cáncer de próstata aumentó de forma acelerada entre los hombres, mientras que el cáncer de mama lo hizo entre las mujeres.

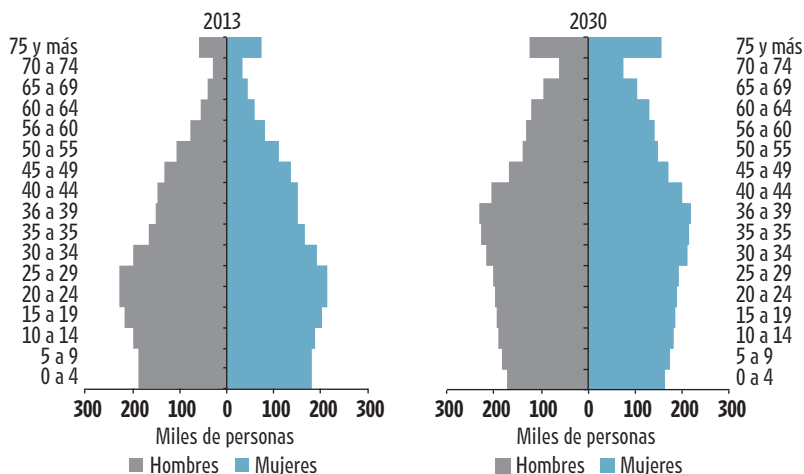
Estos cambios en la estructura epidemiológica y de mortalidad han sido

acompañados por un hecho relevante: el paulatino descenso de la tasa de egresos hospitalarios, que entre 2000 y 2011 pasó de 86,5 a 70,2 por cada mil habitantes. Este dato, sin embargo, debe tomarse con cautela, pues no refleja un patrón generalizado entre las causas de muerte, sino que es producto de un motivo de egreso que ha venido cayendo a lo largo de la década: el de embarazo, parto y puerperio. Si bien esta sigue siendo la principal causa de egreso (29%), en los últimos doce años los casos relacionados con el embarazo bajaron en poco más de tres puntos porcentuales su participación en el total de hospitalizaciones. Las otras cuatro causas más importantes (enfermedades de los sistemas digestivo, respiratorio y genitourinario, traumatismos y envenenamientos) aumentaron su peso relativo en la estructura de egresos.

Para este Informe se proyectó cuál podría ser la evolución de la mortalidad y los egresos hospitalarios en los próximos diecisiete años (al 2030), dadas las tendencias demográficas del país (los detalles de la metodología utilizada se presentan en el Anexo Metodológico). Se estima que el total de decesos crecerá un 49% entre 2013 y 2030, como resultado del aumento acelerado de los fallecimientos por cáncer de próstata e infarto al miocardio (cuadro 2.3). Para el 2030, las muertes por infarto agudo al miocardio y los accidentes de tránsito representarían un 6,5% y un 2,4%, respectivamente (Rayo, 2013).

También se proyecta que el total de egresos hospitalarios se reduciría en un 8,0%, hasta 289.992 casos. En cuanto a los días de estancia, las estimaciones indican que, en conjunto, las cinco principales causas de egreso generarían un aumento de 11,1% para el año 2030 (cuadro 2.4). Las tendencias hacen prever una caída en el número de días de internamiento por embarazo, parto y puerperio, mientras que las otras cuatro causas de hospitalización crecerían. Este patrón refuerza el escenario descrito anteriormente, en el cual se combinan el descenso de la tasa de natalidad, el incremento del número de egresos y el proceso de envejecimiento de la población. Por ejemplo, un 46%

GRAFICO 2.2
Estructura de población por sexo y edad



Fuente: Elaboración propia con base en INEC y CCP-UCR, 2013.

CUADRO 2.3
Proyecciones del número de decesos, según las primeras cinco causas específicas de muerte. 2013, 2020 y 2030

Causa específica de muerte	2013	2020	2030
Infarto agudo al miocardio (código CIE-10: I219)	1.641	1.744	1.928
Cáncer de estómago (código CIE-10: C169)	571	566	582
Persona lesionada en accidente de tránsito (código CIE-10: V892)	508	598	734
Cáncer de próstata (código CIE-10: C610)	416	533	806
Enfermedad isquémica del corazón (código CIE-10: I259)	491	527	595

Fuente: Rayo, 2013, con datos del INEC.

CUADRO 2.4
Proyecciones del número de días de estancia promedio, según los primeros cinco grupos de causas de egreso. 2013, 2020 y 2030

Causa de egreso	2013	2020	2030
Embarazo, parto y puerperio	241.698	218.379	175.488
Enfermedades del sistema digestivo	150.025	156.809	160.213
Enfermedades del sistema genitourinario	95.767	96.020	95.439
Traumatismos, envenenamientos y consecuencias de causas externas	143.341	146.873	152.471
Enfermedades del sistema circulatorio	159.175	210.893	293.884

Fuente: Rayo, 2013, a partir de la base de datos de egresos hospitalarios de la CCSS.

de los egresos por enfermedades del aparato circulatorio corresponde a personas mayores a 64 años, de modo que es previsible que, a medida que avanza la transición demográfica y la pirámide poblacional se amplía en los estratos de

mayor edad, los problemas circulatorios también aumenten. Si bien en las proyecciones se consideraron solo las cinco primeras causas de egreso, no se descarta que otras enfermedades, como los tumores, podrían crecer en forma acelerada.

Para el seguro de salud, las implicaciones financieras de las tendencias mostradas son diversas, aunque todas apuntan a una fuerte presión sobre el gasto de la CCSS. El crecimiento de las enfermedades crónicas es acompañado por un aumento en la prescripción de medicamentos (que deben proveerse de manera permanente) y en el número de consultas que requiere cada paciente. Hoy en día los adultos mayores representan alrededor del 7% de la población nacional, pero dan cuenta de alrededor del 15% de los egresos hospitalarios. Además, debido precisamente a su perfil epidemiológico, sus estancias son mucho más prolongadas; por ejemplo, la estancia (en días) de los adultos mayores en los hospitales de la CCSS es 2,8 veces mayor que la del grupo de 20 a 44 años de edad.

En relación con el uso de los servicios hospitalarios, la CCSS debería considerar una política de manejo de casos. Si bien las hospitalizaciones tienden a decrecer, las consultas externas y de urgencias crecen a ritmos acelerados. En el caso de las urgencias, el aumento podría estar ligado a problemas de eficiencia y calidad en el primer nivel de atención, que lleva a los usuarios a emplear un canal alternativo, las emergencias hospitalarias, para recibir los servicios requeridos. Además es necesario educar al ciudadano sobre el uso apropiado de los servicios: en 2011, el 60% de los casos atendidos a nivel nacional como urgencias, no lo era en realidad.

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

Los esfuerzos en el campo de la

medicina preventiva y la educación en salud deben incluir el reforzamiento de los programas de nutrición, salud infantil y educación sexual, a fin de prevenir muchos problemas que se manifiestan con mayor severidad en la vejez. Es necesario promover en los niños, niñas y adolescentes la adopción temprana de buenos hábitos de alimentación y la práctica de ejercicio físico, que les ayuden a evitar la obesidad y otras enfermedades crónicas como la diabetes y la hipertensión. Asimismo, se requiere una política tendiente a mejorar la calidad de vida de la población adulta mayor.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE PROYECCIONES DE MORTALIDAD Y EGRESOS HOSPITALARIOS,

véase Rayo, 2013, en www.estadonacion.or.cr

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

Las pensiones son transferencias en dinero que reemplazan los ingresos por trabajo ante situaciones de vejez, invalidez o muerte. Este mecanismo de protección se justifica porque, en cierto momento de su ciclo de vida, las personas pierden capacidades físicas o intelectuales, lo que les impide continuar laborando en forma remunerada (Martínez, 2006). La pensión brinda al beneficiario y su familia un ingreso que los ayuda a tener un nivel de vida digno, con lo cual se favorece a la sociedad en su conjunto.

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

El pilar básico de pensiones contributivas tiene una amplia cobertura. Aunque está conformado por diversos regímenes, es dominado casi completamente por el IVM, que absorbe al 95% de los afiliados (cuadro 2.5). Con excepción del régimen de capitalización colectiva del Magisterio Nacional y el Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, los regímenes de privilegio que fueron creados por leyes especiales se encuentran cerrados, aunque representan un costo importante para el fisco (2,2% del PIB en 2012) y seguirán haciéndolo por mucho tiempo más, hasta su extinción (Sauma, 2013).

El régimen de IVM es el más importante, tanto en número de cotizantes activos (1.379.961 personas a junio del 2012), como de pensionados (190.689). Uno de cada cuatro pensionados lo es por invalidez, proporción que parece muy elevada. Además, tres de cada cuatro afiliados son asalariados. No obstante, la CCSS aún tiene retos pendientes en la ampliación de la cobertura del régimen a todos los trabajadores, sean pobres o no. Con datos de la Enaho 2012, se estima que su cobertura es cercana al 68,6% de la población ocupada. En el año 2005 se efectuó una reforma que tuvo entre sus objetivos restaurar la sostenibilidad financiera del régimen. Por ello incluyó, entre otras medidas, un aumento en el número de cuotas necesarias para que el trabajador se jubile a los 65 años (aunque creó la modalidad de retiro anticipado) y un ajuste en las tasas de cotización a partir del 2010, con incrementos graduales cada cinco años hasta el 2035 (la tasa global pasó de 7,5% a 10,5%).

Por su parte, el régimen no contributivo (RNC) tiene carácter asistencial, pues beneficia a población que se encuentra en situación de pobreza y no tiene acceso a los regímenes contributivos; esto incluye no solo a adultos mayores (65 años o más), sino también a personas con invalidez, en situación de indigencia y menores de edad en situación de riesgo. A junio del 2012 el total de pensiones entregadas ascendió a 94.093, de las cuales 15.739 correspondieron a jefes de familia mayores de 65 años y 40.146 a personas solas

CUADRO 2.5

Cotizantes activos y pensionados del pilar básico contributivo, según régimen. 2012

Régimen	Cotizantes activos	Pensionados			
		Total	Vejez	Invalidez	Muerte ^{a/}
IVM ^{b/}	1.379.961	190.689	78.290	48.746	63.653
Capitalización colectiva del Magisterio ^{c/}	73.058	592	38	219	335
Transitorio de reparto del Magisterio ^{d/}	13.385	37.906	31.642	1.774	4.490
Poder Judicial ^{e/}	11.653	3.084	2.136	286	662
Bomberos ^{f/}		204			
Administrados por la Dirección Nacional de Pensiones ^{g/}		14.724			

a/ En algunos regímenes también se le llama supervivencia. Incluye viudez, orfandad, padres, hermanos y otros.

b/ A junio de 2012, con datos del *Anuario Estadístico* de la Dirección Actuarial y Económica de la CCSS.

c/ A diciembre de 2012, con datos del *Informe Anual 2012* de la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (Jupema).

d/ Pensionados a diciembre de 2012, con datos del *Informe Anual 2012* de Jupema. Los cotizantes activos corresponden a marzo de 2010.

e/ A diciembre de 2012, con datos de la *Memoria Institucional 2012* de la Supen.

f/ A diciembre de 2012, con datos de los estados financieros auditados por la firma Deloitte & Touche S.A.

g/ Pensionados a diciembre de 2012, con cargo al Presupuesto Nacional. El régimen transitorio de reparto del Magisterio Nacional, aunque opera con cargo al Presupuesto Nacional, es gestionado por Jupema, por lo que se considera aparte. Los datos son del *Anuario Estadístico* del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Fuente: Sauma, 2013.

del mismo rango de edad. Estos datos indican entonces que solo tres de cada cinco pensionados del RNC son adultos mayores. El régimen cobró especial relevancia a partir del 2006, cuando se duplicó el monto mensual de la pensión, al pasar de 17.500 a 35.000 colones. Posteriormente se dieron nuevos aumentos, hasta alcanzar los 72.125 colones vigentes en la actualidad. El gasto del régimen alcanzó el 0,5% del PIB en 2012.

Una evaluación de los principales retos del sistema permite identificar tres áreas relevantes: la sostenibilidad de los regímenes contributivos, la universalización de las pensiones para las personas adultas mayores y la utilización de los fondos de reserva de estos regímenes (Sauma, 2013). En 2008, a solicitud de la Supen, la empresa Nathal Actuarios y Consultores realizó una valuación actuarial del IVM y determinó que, a partir del año 2023, la relación de gastos con respecto a la reserva se tornará “delicada” (Nathal Actuarios y Consultores, 2008). Esta conclusión contrasta con las proyecciones que presenta la Dirección Actuarial y Económica de la CCSS en el documento “Valuación actuarial de largo plazo del seguro de pensiones de IVM

con corte al 31 de diciembre del 2009”, según las cuales la fecha estimada en que la reserva sería negativa es enero de 2046 (CCSS, 2010). No obstante, en otra valuación, esta vez con corte al 31 de diciembre de 2011, se indica que la sostenibilidad del régimen será positiva⁸ hasta el año 2042 inclusive (CCSS, 2012).

En ninguna de estas proyecciones se considera la provisión de recursos adicionales para el régimen, según lo dispuesto en el artículo 78 de la Ley de Protección al Trabajador (n° 7983, de 2000), que expresamente indica: “Establécese una contribución hasta del quince por ciento (15%) de las utilidades de las empresas públicas del Estado, con el propósito de fortalecer el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS, en cuanto a su financiamiento y para universalizar la cobertura de la CCSS a los sectores de trabajadores no asalariados en condiciones de pobreza”. A raíz de las grandes diferencias entre las dos fuentes antes citadas, la CCSS solicitó el apoyo de la OIT para validar la valuación actuarial elaborada por la Dirección Actuarial y Económica⁹. En su informe, este organismo concluyó que “aun sin incluir los ingresos provenientes del artículo 78 de

la Ley de Protección al Trabajador, el sistema es superavitario por un período de al menos 25 años con las disposiciones actuales” (OIT, 2010).

Urgen nuevos estudios sobre la sostenibilidad del régimen de IVM

Dado que existe una clara divergencia de criterios sobre la sostenibilidad del régimen de IVM, se requieren nuevos estudios actuariales que incluyan una serie de aspectos hasta ahora no considerados, entre ellos los siguientes:

- los fuertes incrementos en las pensiones mínimas del IVM (que reciben buena parte de los pensionados), que en términos reales fueron de 13,1% en julio de 2006, 10,3% en julio de 2007 y 9,9% en enero de 2009;
- fallos recientes de la Sala Constitucional que otorgan derechos de pensión que reglamentariamente no se permitían y que rebasan los límites impuestos por las reglas actuariales;
- el impacto del aumento en el número de trabajadores independientes asalariados;

- la discrepancia que existe en el ingreso mínimo contributivo (con el cual se asegura una proporción importante de los trabajadores) y el monto mínimo de la pensión, que genera un beneficio adicional para quienes contribuyen con lo mínimo, y
- las disposiciones de la Ley de Protección al Trabajador, tanto en lo referente a los recursos adicionales para nutrir el régimen, como a la universalización de la cobertura de los trabajadores no asalariados en condiciones de pobreza (Sauma, 2013).

La Supen ha llamado la atención sobre la cobertura de los aportes de los afiliados, para resaltar que el régimen comienza a mostrar síntomas de debilitamiento financiero. Este indicador representa la proporción del gasto en pensiones que es cubierto por las cuotas de cotización. En 2012 su valor fue 1,03, lo que significa que “los ingresos por cotización superaron, levemente, los gastos en pensiones del régimen” (Supen, 2013). Sin embargo, se prevé que en un plazo muy corto el indicador

será inferior a 1, lo que implica que se deberá comenzar a utilizar los rendimientos de las inversiones para cubrir las pensiones y, una vez que estas fuentes de recursos (cuotas y rendimientos) no sean suficientes, la reserva empezará a disminuir, hasta agotarse.

Un criterio distinto se desprende de las proyecciones efectuadas por la Dirección Actuarial y Económica de la CCSS, según las cuales, siguiendo las metodologías internacionalmente aceptadas para valorar regímenes de pensiones financiados con base en modelos de “prima media escalonada”, se concluye que el régimen se encuentra en equilibrio, ya que los ingresos corrientes (cotizaciones más ingresos por intereses) superan los gastos totales.

Como se ha dicho, otro reto del sistema es la universalización de las pensiones para los adultos mayores, tal como dispone la Ley de Protección al Trabajador en su artículo 78, antes citado, y en su artículo 87, en el cual establece que el RNC debe cubrir a todos los adultos mayores en situación de pobreza que no estén adscritos a otros regímenes.

Así pues, en el caso del RNC el principal desafío no es la sostenibilidad financiera, sino la universalización de las pensiones para las personas adultas mayores (PAM). Según la Enaho, en 2010 había en el país poco más de 356.000 adultos mayores, un 7,8% de la población total. El 62,6% de ellos recibe una pensión, contributiva o no. Las PAM de los deciles primero y décimo son los grupos que poseen las mayores coberturas de pensiones.

Entre las PAM que no reciben pensión hay dos posibilidades: que formen parte de hogares en los que al menos un miembro está jubilado, o que se mantengan activas y cotizando para tener, en algún momento, una pensión contributiva. En la primera situación están 41.210 personas, y en la segunda, 14.027 (cuadro 2.6). Sin embargo, quedan 77.929 adultos mayores que no tienen pensión, de los cuales 10.818 pertenecen al primer decil y 8.782 al segundo, es decir, son pobres y, por tanto, constituyen la prioridad de atención del RNC. Si se otorgara el beneficio a un miembro por hogar (teniendo en cuenta que hay hogares donde residen dos y hasta

CUADRO 2.6

Población adulta mayor que no recibe pensión, según deciles de hogares^{a/}. 2010

Deciles de hogares	Adultos mayores sin pensión	Adultos mayores en hogares con otras PAM ^{b/} pensionadas	Adultos mayores en hogares sin otras PAM ^{b/} pensionadas		
			Total	Trabajan y cotizan	No trabajan ni cotizan
Total	133.166	41.210	91.956	14.027	77.929
Primer decil	18.032	6.603	11.429	611	10.818
Segundo decil	16.336	5.602	10.734	1.952	8.782
Tercer decil	14.591	4.694	9.897	1.477	8.420
Cuarto decil	14.187	4.182	10.005	1.691	8.314
Quinto decil	11.163	3.153	8.010	1.340	6.670
Sexto decil	13.016	3.306	9.710	1.039	8.671
Séptimo decil	10.306	3.124	7.182	1.692	5.490
Octavo decil	11.241	1.408	9.833	1.215	8.618
Noveno decil	12.620	3.944	8.676	1.524	7.152
Décimo decil	11.674	5.194	6.480	1.486	4.994

a/ Deciles de hogares ordenados según su ingreso per cápita, sin incluir la pensión del RNC. Se considera el ingreso neto con imputación, pero sin ajuste por cuentas nacionales.

b/ PAM: personas adultas mayores.

Fuente: Sauma, 2013, con datos de la Enaho 2010.

tres adultos mayores) habría que crear 16.156 pensiones mensuales de 72.125 colones, que tendrían un costo anual de 17.625 millones de colones. Ese es el costo de universalizar la cobertura en los dos deciles de menores ingresos. Equivale a un gasto adicional del 0,1% del PIB del 2012 (Sauma, 2013).

Dado que las diferencias entre la Supen y la CCSS en cuanto al equilibrio financiero del IVM se deben principalmente a criterios técnicos, uno de los desafíos de corto plazo es avanzar en la definición de parámetros únicos y transparentes (a nivel reglamentario), basados en buenas prácticas internacionales.

El tercer gran reto del sistema es el uso de los fondos de reserva. A diciembre de 2012, el monto de las pensiones creadas por la Ley de Protección al Trabajador que administran las operadoras de pensiones complementarias (OPC) ascendía a 4.436 millones de dólares (Supen, 2013), un 9,8% del PIB y una cifra en constante crecimiento. Si a ello se suman los 3.522 millones de dólares del IVM y los 1.775 millones de dólares del régimen de capitalización colectiva del Magisterio Nacional, se tiene que el sistema administra recursos por más del 20% del PIB.

En muchas oportunidades se ha debatido en el país sobre la conveniencia de usar esos recursos para financiar obra pública sin tener que recurrir al endeudamiento externo. El tema adquiere mayor relevancia en momentos en que la Supen presiona a las OPC a aumentar el porcentaje de sus inversiones en el exterior. Obviamente se debe garantizar que los fondos que se inviertan serán recuperados, que los rendimientos serán apropiados y que se trabajará bajo una estricta supervisión. Avanzar en este sentido requiere dar prioridad a la elaboración de las propuestas legales del caso y su aprobación por parte de la Asamblea Legislativa o las instancias que corresponda (Sauma, 2013).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE SITUACIÓN DEL SISTEMA DE PENSIONES AL 2012,

véase Sauma, 2013, en www.estadonacion.or.cr

Acceso al conocimiento

La importancia de la educación en el proceso de desarrollo de las naciones trasciende lo meramente productivo, ya que es un factor clave para el mejoramiento de las oportunidades laborales, la superación personal y la participación ciudadana en la actual sociedad del conocimiento. Para cumplir con ese rol la educación debe lograr en forma simultánea múltiples objetivos: tener cobertura universal en todos sus niveles, brindar conocimientos de calidad que permitan a los alumnos explicar y replantear su entorno y facilitar el acceso a las aulas, todo sin poner en riesgo su sostenibilidad.

El Cuarto Informe Estado de la Educación, publicado en 2013, contiene un análisis exhaustivo del sistema educativo costarricense. Por tal motivo, en esta edición el apartado dedicado a este tema es más breve de lo usual.

Los resultados del 2012 muestran avances positivos, aunque algo tímidos, en los indicadores educativos. La escolaridad promedio tuvo una leve mejoría con respecto al 2011. La tasa de deserción en secundaria, aunque se redujo, se mantuvo por encima del “piso” histórico del 10% y siguió siendo particularmente elevada en séptimo año. La población que completa la secundaria crece con lentitud y aún no representa siquiera al 45% de las personas de entre 25 y 39 años.

El alto porcentaje de jóvenes en el grupo de los “nini” y las personas que no logran culminar con éxito la secundaria forman un segmento altamente vulnerable al desempleo o a la ocupación en empleos informales y de baja calidad, que podría caer en exclusión social. La situación resulta más preocupante cuando se considera que es cada vez menor la proporción de hijos que superan el nivel educativo de sus progenitores, quienes ya de por sí tienen una escolaridad baja. Para estos jóvenes es más alta la posibilidad de reproducir el patrón de vida de sus padres, lo cual significa entrar en un círculo de transmisión intergeneracional de la pobreza del que es difícil escapar.

Se reduce desescolarización en la enseñanza secundaria

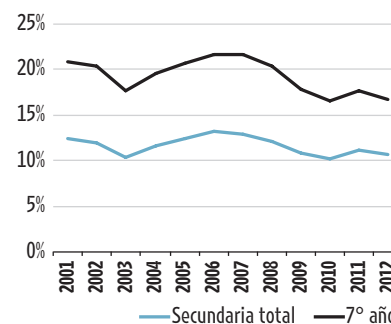
Pese a los esfuerzos realizados en los últimos años, la exclusión estudiantil (o deserción) es un problema persistente, sobre todo en secundaria. En 2012 la educación regular registró un total de 53.896 alumnos excluidos. En secundaria el indicador se redujo de 11,1% en 2011 a 10,7% en 2012. Este resultado muestra las dificultades que tiene el sistema para llevar a un dígito el valor de esta tasa en la enseñanza secundaria (gráfico 2.3).

La exclusión en séptimo año bajó de 19,5% a 14,7% en el período 2001-2012. Aunque la cifra se mantiene elevada, es uno de los factores que explican la disminución de la tasa total en secundaria. La correlación entre esta última y la deserción de séptimo año es alta ($R^2=0,87$) y muestra que, por cada punto porcentual de reducción en séptimo año, el total cae en 0,47 puntos porcentuales.

La secundaria nocturna sigue registrando la mayor tasa de deserción, casi tres veces superior a los valores reportados para el tercer ciclo y la educación diversificada. Este comportamiento genera una amplia brecha con respecto a las demás modalidades educativas, y en especial con los colegios diurnos.

GRAFICO 2.3

Tasa de deserción intra-anual^{a/} en secundaria, total y en séptimo año



a/ Tasa calculada con respecto a la matrícula inicial de cada año. Incluye dependencias públicas, privadas y privadas subvencionadas.

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

La tendencia de largo plazo es aun más pronunciada: en 2012 la deserción en la enseñanza académica nocturna fue casi tres puntos superior a la de 2001; en la técnica nocturna el aumento fue de 6,7 puntos.

Un análisis realizado por el MEP encontró que en el 2011 un alto porcentaje de la exclusión en secundaria se concentró en cien centros educativos diseminados por todo el país. Pese a tener solo una cuarta parte del total del estudiantado, esas instituciones generaron casi la mitad de la deserción a nivel nacional (MEP, 2013).

El Cuarto Informe Estado de la Educación aporta insumos para el diseño de intervenciones específicas y focalizadas para combatir el problema y aprovechar mejor los recursos destinados a ese fin. El Informe señala que los alumnos excluidos no son un grupo homogéneo y que los factores asociados a este problema son muy diversos: el nivel socioeconómico de las familias, el desempeño académico previo, la satisfacción de los estudiantes con el apoyo que reciben de docentes y orientadores, las ayudas estatales y la forma de traslado al colegio. La buena noticia es que la mayoría de estos factores corresponde a aspectos sobre los cuales es posible influir desde los centros educativos y a través de políticas públicas.

La población “nini” es muy diversa

En el Decimotavo Informe se advirtió que en Costa Rica existen grupos de población en condiciones de desventaja en materia educativa, sobre todo en zonas rurales y regiones periféricas, cuya atención demanda esfuerzos adicionales y diferenciados. Este escenario también se aplica al analizar los datos de jóvenes de entre 12 y 24 años que ni estudian (al menos formalmente) ni trabajan, conocidos como “nini”.

El Censo 2011 contabilizó 201.870 jóvenes en esta condición, un 19,3% de la población de entre 12 y 24 años. Esta cifra indica que los “nini” disminuyeron en la última década, pues en el 2000 representaban el 23,9%. El logro educativo de estas personas es diverso; muchas de ellas tienen rezagos importantes, que reducen significativamente

sus probabilidades de inserción laboral. Un estudio realizado por Mazzei-Abbá (2013) identificó cuatro perfiles de “ninis”, a partir de sus características educativas y laborales.

El primer perfil es el de los “desempleados”, constituido por jóvenes que buscan trabajo, pero no lo encuentran. Se caracteriza por reunir principalmente a personas que ya superaron la edad para cursar la educación formal básica. El 70% de ellos no terminó la secundaria, lo que le dificulta encontrar un empleo de calidad. En su mayoría son hombres y tienen bajos porcentajes de aseguramiento (solo el 38,8% está asegurado).

En este punto cabe mencionar la experiencia del programa “Empléate”, una iniciativa público-privada liderada por el Ministerio de Trabajo, que promueve la inserción laboral por medio de becas de formación técnica para jóvenes de entre 17 y 24 años, desempleados

y en condición de vulnerabilidad social. En el 2012 se beneficiaron del programa 2.058 personas, especialmente en las áreas de tecnologías de información y comunicación (68,9%) y comercio y servicios (16,3%). “Empléate” entrega un subsidio económico temporal para apoyar el proceso de formación técnica-ocupacional (MTSS, 2013).

El segundo grupo corresponde a jóvenes que no asisten a la educación formal, pero que al momento del Censo estaban llevando cursos extraescolares, es decir, que no otorgan un título ni son reconocidos por el mercado laboral¹⁰. No se dispone de información sobre la calidad y los tipos de cursos. El perfil es heterogéneo, con proporciones similares de jóvenes de ambos sexos y en todas las edades del rango aquí considerado. Tienen los mayores niveles de escolaridad y de clima educativo del hogar, lo que podría explicar el hecho de que no abandonan completamente los estudios (cuadro 2.7).

CUADRO 2.7

Características seleccionadas de la población “nini”, por perfil. 2011

Características	Desempleados	Asistentes a educación no regular	Mujeres con responsabilidades	Núcleo “nini”
Población				
Personas	16.638	49.054	46.484	89.694
Distribución porcentual	8,2	24,3	23,0	44,4
Sexo				
Masculino	69,9	48,4	0,0	37,8
Femenino	30,1	51,6	100,0	62,2
Escolaridad				
Secundaria incompleta o menos	70,4	72,1	84,7	81,1
Secundaria completa	22,0	15,3	12,6	14,9
Parauniversitaria o universitaria	7,6	12,6	2,7	4,0
Clima educativo del hogar				
Bajo	56,3	48,0	52,5	62,3
Medio	36,5	37,5	44,6	32,6
Alto	7,2	14,5	2,9	5,1
Población asegurada	38,8	73,0	69,0	62,0
Estado conyugal				
Casado o en unión libre	15,2	13,0	79,7	25,2
Soltero	83,1	86,3	17,4	73,7
Otro	1,7	0,7	2,9	1,1
Lugar de nacimiento				
Costa Rica	89,6	91,6	81,8	87,9
Otro país	10,4	8,4	18,2	12,1

Fuente: Mazzei-Abbá, 2013, con datos del Censo de Población 2011, del INEC.

El tercer perfil es el de las “mujeres con responsabilidades”, que constituyen el grupo más vulnerable. Son jóvenes con hijos que se dedican a los oficios domésticos de su hogar. Presentan los promedios más bajos de escolaridad. La carga que sobrellevan a su corta edad y el importante rezago en educación las coloca en un contexto de difícil inserción laboral, que además limita sus opciones de acceder a empleos de calidad en el futuro. La presencia de este grupo en la zona rural casi duplica a la urbana, y el cantón de Los Chiles (donde reside el mayor porcentaje de nicaragüenses en el país) es el que registra la mayor proporción, lo que coincide con el alto número de mujeres nicaragüenses que conforman este grupo (16,9%; Mazzei-Abbá, 2013).

Por último se identificó el perfil denominado “núcleo nini”, que es el más cercano al concepto usado tradicionalmente para definir a este grupo: ni estudian, ni trabajan, ni desean hacerlo. Este es el segmento que concentra a la mayor cantidad de jóvenes y en él predominan las mujeres. La escasez de información impide un análisis más profundo de su situación. Poseen los patrones típicos de las personas excluidas del sistema educativo y el mercado laboral. Este núcleo registró el mayor descenso en la última década (gráfico 2.4).

Una de las razones que podría explicar esta tendencia a la baja es la implementación, en la última década, de programas para mejorar la asistencia y la permanencia en los centros educativos. La mayor reducción se observa en el grupo de adolescentes de entre 12 y 17 años, especialmente en el “núcleo nini”. Los asistentes a la educación no regular aumentaron en el período intercensal, lo cual podría indicar que, aunque los jóvenes no logren terminar la secundaria, consideran otras opciones de capacitación. No obstante, la información al respecto es muy limitada.

Pierde fuerza el avance intergeneracional en el logro educativo

Diversos estudios han señalado la influencia que ejercen las condiciones personales, socioeconómicas y educativas de los padres en los ingresos futuros de sus hijos (Bird, 2007; Jenkins y Siedler, 2007; Golovanevsky, 2007). El análisis de la transmisión intergeneracional, como suele denominarse, es relevante para comprender no solo las causas de la pobreza y la desigualdad, sino también la posible dinámica futura de la movilidad social.

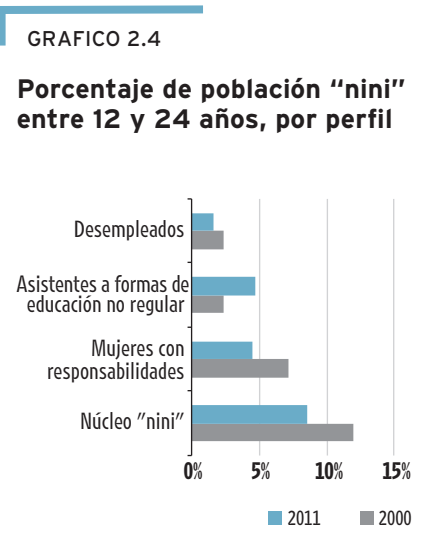
Uno de los canales de transmisión que más ha interesado a los investigadores es el logro académico de los

hijos en relación con el de sus padres. Por ejemplo Gaviria (2007), utilizando datos del *Latinobarómetro*, determinó que en América Latina las nuevas generaciones muestran niveles de escolaridad mayores que los de sus padres, especialmente si estos últimos tienen solo educación primaria o secundaria. Por ejemplo, el 67,8% de los padres cuyo mayor logro académico fue la primaria (completa o incompleta) tienen hijos con secundaria incompleta o más, y el 52,6% de los padres con secundaria (completa o incompleta) tienen hijos con un grado académico superior.

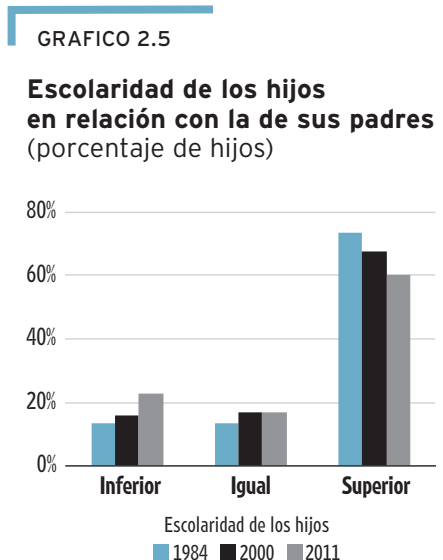
En esa línea, para este Informe se estimó un indicador aproximado del avance intergeneracional en el logro educativo con datos de los censos de población de 1984, 2000 y 2011. El objetivo del ejercicio fue calcular el logro educativo de los hijos mayores de 25 años con respecto al de sus padres. Para ello, los hijos se clasificaron en tres grupos, según la relación de su nivel educativo –menor, igual o superior– con el de sus progenitores. Cabe apuntar que, desde el punto de vista metodológico, la forma de recolección de datos en los censos constituye un problema, ya que solo permite conocer esa relación cuando los hijos viven con sus padres.

Los hallazgos del análisis se muestran en el gráfico 2.5. En 1984, tres de cada cuatro hijos tenían una escolaridad mayor que la de sus padres y cerca del 87% superaba o estaba por lo menos al mismo nivel. Este resultado se explica por la fuerte y sostenida inversión en educación que hizo el país a partir de la década de los cincuenta, y que cubrió a esa generación de “hijos”. A ello se une la creciente presencia femenina en el sistema educativo a partir de la segunda mitad del siglo XX. Sin embargo, también es importante considerar que en 1984 los padres tenían una escolaridad media cercana a los 5 años, y en el grupo de padres con menor logro educativo que sus hijos la escolaridad era de apenas 3,8 años.

Los censos de 2000 y 2011 muestran que el porcentaje de hijos con mayor logro educativo que sus padres se ha venido reduciendo paulatinamente,



Fuente: Mazzei-Abbá, 2013, con datos de los censos de población de 2000 y 2011, del INEC.



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

hasta alcanzar un valor cercano al 60% en 2011. En cambio, la proporción de hijos con menor escolaridad ha aumentado, de 13,2% en 1984, a 22,9% en 2011. En principio, estas cifras no se pueden interpretar como algo negativo si, por ejemplo, la escolaridad de los padres es tan alta que resulta difícil superarla. Sin embargo, ese no es el caso: el análisis revela que los jóvenes se están quedando con niveles bajos de escolaridad, y muchos de ellos ni siquiera logran completar la secundaria.

Según el Censo 2011, en el caso de los hijos que superan a sus padres, la escolaridad promedio de los primeros es de 11,5 años, versus 6,3 años de los segundos. En el grupo de hijos con menor logro educativo, su escolaridad es de apenas 8,1 años, frente a 11,9 años de sus progenitores. El bajo logro educativo se confirma con los hallazgos del *Cuarto Informe Estado de la Educación*, el cual reporta que en 2011 solo un 46,3% de los jóvenes de 17 a 21 años consiguió terminar la enseñanza secundaria.

Acceso a vivienda digna

Que las personas tengan acceso a una vivienda digna forma parte de las aspiraciones del desarrollo humano. En este apartado se hace un balance de los resultados obtenidos por el país en el 2012, en algunos indicadores básicos en esta materia. Se presentan también dos estudios que utilizan datos censales: uno sobre la segregación residencial en grupos de bajos ingresos de la GAM y otro sobre las condiciones de vida de los hogares en asentamientos informales.

En 2012 en Costa Rica había 1.326.805 viviendas ocupadas, con un promedio de 3,5 habitantes cada una. De ellas, el 59,2% estaba en buen estado y un 9,6% en mal estado. Esto implica que 460.418 residencias requieren cambios estructurales profundos. Los mayores problemas se dan en la región Huetar Atlántica, donde una de cada siete viviendas tiene una estructura física deficiente (cerca de 85.400).

En el país predominan las residencias independientes (56,1%), seguidas por las ubicadas “en fila” o de manera contigua (38,9%). Ambos porcentajes son

similares a los de 2011. Las viviendas en edificio (condominio o apartamento) aumentaron de un 1,9% del parque habitacional en 2011, a un 2,2%. Esta cifra sigue siendo muy baja, y su crecimiento se explica en buena parte por las soluciones de vivienda que se ofrecen en la GAM, en un escenario de agotamiento de espacios disponibles y altos valores de la tierra, aunado a la disposición de las personas a vivir en construcciones verticales, aspecto que tiende a favorecer la planificación urbana.

Más del 90% de las viviendas reporta acceso óptimo a servicios básicos, excepto en la región Huetar Atlántica, donde el porcentaje desciende al 73,2%. En 2012 la cobertura de las viviendas con tres servicios básicos (agua, saneamiento y electricidad) aumentó en relación con el 2010. En particular, el acceso al agua y a la electricidad se acerca a la universalidad.

Uno de los avances más relevantes de los últimos años es la cobertura del servicio de Internet en las viviendas, que pasó de 24,1% a 47,3% entre 2010 y 2012. En todas las regiones las coberturas superan el 30%. El mayor crecimiento se presenta en las regiones Brunca, Chorotega y Huetar Atlántica, con incrementos superiores a los veinte puntos porcentuales entre 2010 y 2012.

El número total de viviendas ocupadas creció en un 2,3% entre 2011 y 2012, para un total de 1.827.352 m² construidos. En los permisos de construcción para obras residenciales predominan las edificaciones nuevas (77,4%), seguidas por las ampliaciones y las reparaciones (13,3% y 9,3%). Las obras residenciales corresponden principalmente a casas, en tanto que los apartamentos o condominios alcanzan apenas el 10%. No obstante, los valores de estos últimos son cerca de tres veces mayores que los de las casas.

Por cantones, las obras residenciales de mayor valor promedio, superior a 43 millones de colones, se concentran en San Isidro de Heredia, Escazú, Santa Ana y Curridabat. En el otro extremo, Talamanca, Upala, Matina y Jiménez reportan los valores promedio más bajos, inferiores a nueve millones de colones.

La suma de estos factores refleja una concentración de obras de alto valor en cantones de mayor desarrollo relativo y un círculo vicioso que aumenta los valores de la tierra y, con ello, el valor promedio de las obras, que tienen demás detalle en los acabados. Todo esto desemboca en una baja integración residencial dentro del país, donde “los más pobres parecen obligados y, los más ricos intentan vivir, lo más cerca posible de personas de disponibilidades económicas similares” (Pujol et al., 2009).

En este sentido, la segregación de hogares de altos ingresos, por el incremento de construcciones cerradas, afecta el acceso a la vivienda de los sectores de menores ingresos, ya que limita los lugares donde sus posibilidades económicas les permiten adquirir una vivienda, o bien los obliga a pagar altos precios por una, lo que restringe sus ingresos disponibles y compite con la satisfacción de otras necesidades básicas.

Se profundiza la segregación residencial en grupos de bajos ingresos

La construcción de las ciudades latinoamericanas ha tenido dos dinámicas paralelas, y en muchos casos espacialmente diferenciadas, que contribuyen a explicar los patrones de segregación residencial: por un lado, un desarrollo formal, con infraestructura adecuada y un régimen de tenencia de la tierra claro (el propietario de la vivienda ocupa su terreno o lo alquila de manera legítima a sus dueños) y, por otro, una gran área de ocupación irregular con dinámicas propias, al margen de las regulaciones estatales y en la cual se asientan, en general, los sectores de menos ingresos.

La Gran Área Metropolitana (GAM) de Costa Rica tuvo un proceso distinto, mucho menos dual. Entre 1985 y 1993 ocurrieron grandes tomas de tierras, como consecuencia del desbordamiento en los sistemas tradicionales de provisión de vivienda social. La formalización de esas invasiones tuvo el efecto de concentrar a la población de bajos ingresos (Pujol et al., 2009) y explica

en gran medida la localización de las zonas de segregación de ese grupo¹¹. Sin embargo, estas dinámicas correspondieron a una relativamente pequeña parte del proceso normal de crecimiento de la GAM. En su conjunto, la región metropolitana de San José es producto de la expansión de muchos núcleos rurales y de cuatro ciudades principales hacia sus periferias rurales, cuyo resultado fue una conurbación parcial, limitada por factores físicos como cañones de ríos y montañas (ProDUS-UCR, 2004).

En el marco del simposio “Costa Rica a la luz del Censo 2011”, Pujol y Sánchez (2013) presentaron una ponencia que analiza las características, la ubicación espacial y los patrones de concentración de la segregación residencial en el estrato de familias de ingresos bajos, en todos los distritos y cantones de la GAM, en los períodos censales 2000 y 2011. Como antecedente, en el *Décimo Informe Estado de la Nación* (2004) se había publicado un aporte especial que, con base en los datos del Censo 2000, comprobó que la principal causa de segregación residencial en la GAM era económica, es decir, que la pobreza¹² y la riqueza constituían el factor determinante de ese fenómeno, cuyas concentraciones estaban principalmente en el Área Metropolitana de San José (ProDUS-UCR, 2004).

Los resultados del análisis de 2013 indican que los niveles de segregación en la GAM aumentaron en el período intercensal (2000-2011) y que la pobreza sigue siendo uno de los factores que inciden en esa situación, que se manifiesta sobre todo en las áreas metropolitanas de San José y Heredia. Asimismo, revelan la existencia de **auto-correlación espacial**, característica que confirma que el patrón espacial de la segregación no es aleatorio, sino que responde a relaciones entre distritos. La segregación medida a través de los índices de igualdad (concentración de grupo de bajos ingresos) se incrementó entre 2000 y 2011 en términos generales para la GAM y sus cuatro ciudades principales. En el caso de la GAM se pasó de un valor de 0,229 por distrito en el año 2000, a 0,262 en el 2011. El

mayor crecimiento del indicador se presentó en las áreas metropolitanas de San José y Cartago.

El índice de concentración “Delta” –que se define como el porcentaje de población de bajos ingresos que ha de cambiar de residencia para obtener una densidad uniforme o menos segregada en el área de estudio– señala que en San José, Heredia y Cartago los grupos de bajos ingresos se concentraban en zonas más pequeñas en el año 2000, mientras que en el área metropolitana de Alajuela tendían a ubicarse en zonas más amplias. Los datos del 2011 muestran incrementos en todas las áreas metropolitanas, aunque Cartago es el que presenta el mayor crecimiento.

En conclusión, en 2011 el porcentaje de población de bajos ingresos que debía cambiar de residencia para obtener una densidad uniforme en el área de estudio era mucho mayor que en el año 2000. Los valores son mayores en las áreas metropolitanas de Cartago (0,500) y San José (0,485; Pujol y Sánchez, 2013).

En la GAM, la segregación se observa principalmente en:

- distritos relativamente aislados por grandes cañones de ríos, lo que se refleja en las terminales de las rutas de buses de La Uruca, Pavas, Tejarcillos y Río Azul;
- zonas definidas como rurales dentro de la GAM, especialmente en los bordes de la región o de sus subregiones (Cascajal, La Carpintera, Ochomogo, Río Azul);
- zonas con altas pendientes, como Tejarcillos de Alajuelita, y
- zonas vulnerables a amenazas naturales (inundaciones y deslizamientos, márgenes de los ríos que cruzan el área metropolitana de San José).

Asimismo, los distritos que registraban mayor segregación en el año 2000 volvieron a hacerlo en el 2011: Merced y La Uruca en el cantón de San José, León XIII en Tibás, San Vicente en Moravia, San Nicolás y

Agua Caliente en Cartago, Río Azul en Tres Ríos, Mercedes y San Francisco en Heredia. En 2011 la segregación aumentó su expresión espacial con la formación de conglomerados más grandes de distritos altamente segregados, cerca de otros distritos en condiciones similares. Se trata en concreto de dos conglomerados (destacados en color negro en el mapa 2.1 correspondiente al 2011), el primero compuesto por los distritos de San Francisco y Ulloa, La Uruca y Pavas, Hospital y Hatillo, San Francisco de Dos Ríos y Merced, y el segundo por los distritos de Tirrasas, Río Azul y Patarrá (Pujol y Sánchez, 2013).

Los problemas de segregación residencial en la GAM plantean una reflexión profunda que debería considerar al menos dos ámbitos de acción:

- El desarrollo de investigaciones que mejoren, complementen y profundicen el estudio del tema y, sobre todo, que exploren la interacción entre los factores determinantes de la segregación residencial y los mecanismos mediante los cuales el problema se reproduce entre generaciones.
- La identificación, con carácter urgente, del impacto positivo o negativo que tendría un conjunto de intervenciones de política pública sobre la segregación residencial. Son particularmente relevantes las relacionadas con vivienda y urbanismo, equipamiento urbano, desarrollo de infraestructura vial y medios de transporte (Pujol y Sánchez, 2013).

Hogares en asentamientos informales: ¿quiénes son y cómo viven?

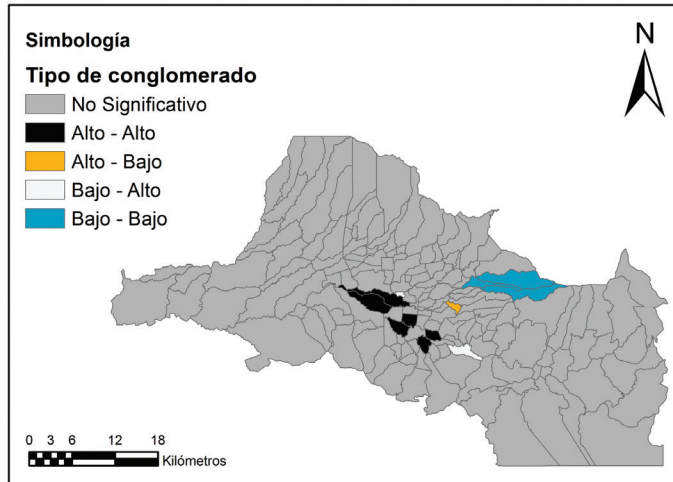
Los asentamientos informales¹³ son la realidad de miles de hogares en el país. Sin embargo, la falta de información sobre sus características y condiciones de vida limita la aplicación eficaz de políticas, programas y proyectos que busquen atender el problema.

En respuesta a esa situación, Mora (2013) desarrolló una metodología para la identificación geográfica de esos sitios, a partir de la base de datos de

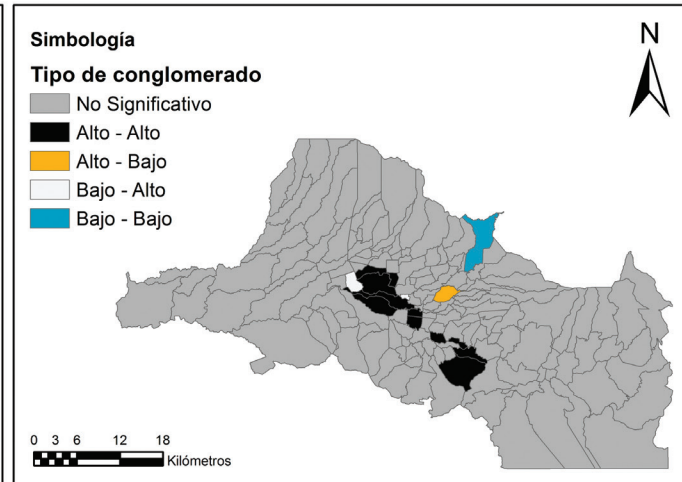
MAPAS 2.1

GAM: conglomerados de distritos, según nivel de segregación

2000



2011



Fuente: Pujol y Sánchez, 2013, con datos de los censos de población de 2000 y 2011, del INEC.

asentamientos en precario del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (Mivah), la cartografía digital del INEC y los resultados del Censo 2011. Esas tres fuentes proveyeron información específica no solo para la identificación de los asentamientos, sino también para caracterizar las viviendas, hogares y personas que residen en ellos.

Se identificaron 418 asentamientos informales, 360 por medio de la cartografía del INEC y la información del Mivah y 58 tras el análisis de la variable “tenencia de la vivienda”, de la base de datos del Censo 2011.

El estudio mostró que en 2011 el 7% de la población del país residía en asentamientos informales, lo cual significa que 296.149 personas debieron buscar soluciones de vivienda en espacios creados al margen de la legalidad.

Algunos indicadores demuestran la vulnerabilidad de las personas que residen en estos lugares. Por ejemplo, la relación de dependencia demográfica es de 53 personas dependientes (de 0 a 14 años y de 65 y más) por cada cien en edades productivas (entre 15 y 64 años), en contraste con el promedio nacional de 47 por cada cien. Asimismo, los porcentajes de madres solteras (17,1%) y de adolescentes madres (6,9%) son mayores que el promedio para el resto del país (Mora, 2013).

Similares resultados se obtienen al examinar los indicadores educativos. Por ejemplo, la asistencia a la educación regular de la población de 5 a 24 años es menor que el promedio nacional (62,9% versus 67,2%), lo mismo que la escolaridad de la población de 15 años y más, que es de 7,4 años en los asentamientos informales, y de 8,7 a nivel nacional.

El promedio de ocupantes por hogar es de 3,8 personas en los asentamientos informales, frente a 3,5 para el total del país, y el porcentaje de hogares extensos es 3,3 puntos porcentuales mayor que el promedio nacional (22,7% versus 19,4%).

El imaginario colectivo ha asociado a la población migrante, en especial nicaragüense, con los asentamientos informales. Sin embargo, cuando se analizan los datos del Censo 2011 se observa que, si bien el porcentaje es más alto que el promedio nacional, no es cierto que quienes residen en estos sitios son mayoritariamente extranjeros. Estos representan el 17,2% de la población en los asentamientos informales (9% para el promedio del país), de modo que el 82,8% es costarricense (Mora, 2013).

El cuadro 2.8 presenta una selección de indicadores demográficos, sociales, educativos, del hogar y de la vivienda, para los asentamientos informales y,

como punto de referencia, para el promedio del país. Las cifras dan cuenta de la vulnerabilidad de la población asentada en estas condiciones y señala la necesidad de realizar análisis diferenciados, pues se observan realidades muy distintas entre un asentamiento y otro. Por ejemplo, en Once de Abril-El Pochote, el porcentaje de adolescentes madres es de 12,3%, mientras que en Quince de Agosto es de 5,7%. Por ello, una de las ventajas de esta metodología es que permite identificar las características de cada asentamiento y dirigir acciones específicas a los que más las necesitan.

Acceso a un ingreso digno

Generar ingresos que les permitan llevar una vida digna es una capacidad básica que las personas pueden desarrollar, si tienen acceso a las oportunidades para lograrlo. En Costa Rica los ingresos por trabajo son los más importantes para los hogares, pues representan más del 80% del total que perciben. Este apartado analiza el comportamiento de ese indicador, así como las principales brechas del mercado laboral, en esta ocasión poniendo especial énfasis en las personas que no encuentran empleo.

En 2012 persistió la tendencia hacia un comportamiento desigual en los

CUADRO 2.8

Indicadores seleccionados para el promedio del país y para los asentamientos informales. 2011

Indicador	Promedio del país	Asentamientos informales
Población total	4.301.712	296.149
Total de hogares	1.236.981	78.304
Total de viviendas individuales ocupadas	1.211.964	76.057
Relación de dependencia demográfica	47,2	53,4
Porcentaje de adolescentes madres	4,3	6,9
Porcentaje de población asegurada	85,5	79,2
Analfabetismo (población de 10 años y más)	2,4	3,0
Porcentaje de asistencia a la educación regular	67,2	62,9
Escolaridad promedio	8,7	7,4
Rezago escolar	23,6	31,4
Porcentaje de hogares con jefatura femenina	29,1	32,0
Promedio de ocupantes por hogar	3,5	3,8
Porcentaje de tugurios	0,6	5,4
Porcentaje de viviendas hacinadas según dormitorios	5,2	13,4
Porcentaje de viviendas en mal estado	8,2	18,0
Porcentaje de hogares con al menos una NBI	24,6	43,3

Fuente: Mora, 2013, con datos del Censo 2011, del INEC.

CUADRO 2.9

Ingreso promedio real del hogar^{a/} y porcentaje acumulado, según quintil de ingreso per cápita. 2011 y 2012

	Ingreso promedio real		Cambio anual 2011-2012	Porcentaje del ingreso total en 2012
	2011	2012		
Primer quintil	194.861	193.807	-0,5	4,2
Segundo quintil	399.455	414.233	3,7	9,0
Tercer quintil	640.073	660.211	3,1	14,3
Cuarto quintil	1.007.429	989.989	-1,7	21,5
Quinto quintil	2.256.959	2.338.182	3,6	50,9
Total de hogares	899.661	919.427	2,2	100,0

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.

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

ingresos de los hogares. Como en años previos, el quinto quintil (los más ricos) experimentó un aumento, mientras que el primero (los más pobres) sufrió una reducción. Al mismo tiempo se mantuvo la rigidez a la baja en el desempleo, afectando particularmente a los habitantes de las regiones Chorotega y Pacífico Central, las mujeres y las personas jóvenes.

El ingreso promedio de los hogares creció un 2,2%, cifra superior a la

registrada en 2011 (1,7%). Sin embargo, una vez más la mejora no se distribuyó de manera equitativa: el aumento se concentró 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 disminuyeron un 0,5% en los hogares del primer quintil, pero se incrementaron en 3,6% en los del quinto (cuadro 2.9).

La desigualdad también es evidente

al examinar la proporción de los ingresos totales que absorbe cada quintil: mientras los hogares del primer quintil concentran apenas el 4,2%, los del quinto quintil acumulan la mitad (50,9%). No se observan cambios significativos en relación con el 2011.

Mujeres, jóvenes y personas pobres son más vulnerables al desempleo

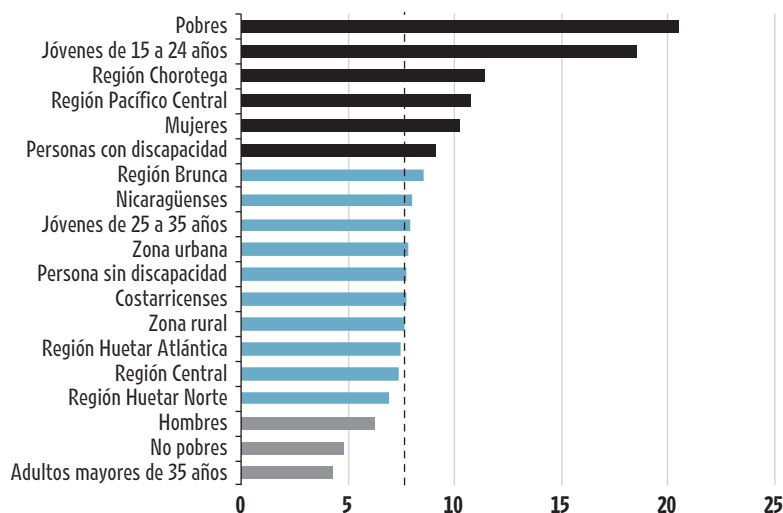
La tasa de desempleo abierto alcanzó a un 7,8% de la PEA en el 2012, sin mayores variaciones con respecto a los dos años previos. Los grupos más afectados siguen siendo las mujeres, los residentes de las regiones Chorotega y Pacífico Central, los jóvenes de 15 a 24 años y las personas más pobres (gráfico 2.6).

Para las mujeres la tasa de desempleo fue de 10,2%. Este problema no solo es mayor entre ellas, sino que genera condiciones más adversas. En el 2012, dos de cada tres hombres desempleados habían estado en esa situación por menos de tres meses, en contraste con un período de entre tres y seis meses en el caso de las mujeres. Asimismo, las responsabilidades familiares afectan más el empleo femenino, pues razones como el embarazo y el matrimonio explican el 11,4% de los puestos perdidos. Además, ellas tienen menos tiempo disponible para buscar trabajo. Una mujer desempleada destina al trabajo no remunerado una cantidad de tiempo sustancialmente mayor que los hombres desempleados: en promedio, dedican 27,5 horas a la semana a labores del hogar (11,6 más que los hombres) y 34,3 horas al cuidado de niños, ancianos o personas con discapacidad (18,2 más que los hombres; Inamu, 2012).

Las regiones Pacífico Central y Huetar Atlántica experimentaron descensos en el desempleo, mientras que en las cuatro restantes el problema aumentó. El mayor deterioro se dio en la Chorotega, cuya tasa creció un 27,5%. Estos comportamientos reconfiguraron el mapa de desempleo en Costa Rica, donde la región Chorotega figura como la de mayor desempleo, luego de haber ocupado la tercera posición en 2011. Esta situación obedece a la contratación en los dos sectores clave de la región: agricultura y comercio.

GRAFICO 2.6

Tasa de desempleo, por característica de la fuerza de trabajo^{a/}. 2012



a/ La línea punteada representa el promedio nacional.

Fuente: Pacheco, 2013a, con datos de la Enaho 2012, del INEC.

CUADRO 2.10

Resultados de la regresión logística de la posibilidad de estar desempleado^{a/}. 2012

Variable	Odds ratio ^{b/}
Reside en zona rural	0,81*
Reside en la región Chorotega	2,00***
Reside en la región Pacífico Central	1,83***
Reside en la región Brunca	1,34*
Reside en la región Huetar Atlántica	1,06
Reside en la región Huetar Norte	0,96
Persona con discapacidad	1,21
Joven de 15 a 24 años	2,69***
Joven de 25 a 35 años	1,55***
Mujer	2,01***
Persona con educación primaria incompleta	0,99
Persona con educación primaria completa	0,90
Persona con educación secundaria incompleta	0,79
Persona con educación secundaria académica completa	0,52*
Persona con educación secundaria técnica completa	0,32**
Persona con educación universitaria	0,25***
Persona con estado civil de divorciada, separada o viuda	1,43*
Persona con estado civil de soltera	1,67***
Migrante nicaragüense	0,93
Migrante de otra nacionalidad	2,70***

Significancia: * p<0,05; ** p<0,01; *** p<0,001

a/ Modelo de regresión logística que utiliza como variable dependiente la condición de desempleo.

b/ Razones de posibilidades de estar desempleado.

Fuente: Pacheco, 2013a, con datos de la Enaho 2012, del INEC.

Por último, llama la atención que el desempleo en la población con discapacidad no sea alto, lo que se explica por las personas que ni siquiera ingresan a la fuerza de trabajo. En 2012 el 66,1% de las personas con discapacidad en edad de trabajar se clasificaban como “fuera del mercado laboral”, en contraste con 33,1% entre las personas sin discapacidad. Tres cuartas partes de los miembros de ese grupo estarían disponibles para trabajar si se les presentara una oportunidad. Sin embargo, no buscan activamente un empleo porque su condición se convierte en una barrera. A ellos deben sumarse las personas con discapacidad desalentadas, esto es, aquellas con disponibilidad para trabajar, pero que no buscan empleo activamente debido a experiencias infructuosas en el pasado. Este grupo representa el 18,4% de la población que está fuera del mercado laboral y está disponible para trabajar.

Con el fin de profundizar el análisis, se desarrolló un modelo econométrico¹⁴ para identificar y estimar los factores determinantes del desempleo en Costa Rica. Para tal efecto se preparó un modelo logístico¹⁵ con datos de la Enaho 2012, cuyos resultados se presentan en el cuadro 2.10. Las variables con cifras superiores a uno indican mayor probabilidad de estar desempleado, en relación con la categoría base (por ejemplo hombres versus mujeres, zona urbana versus rural, etc.).

Los habitantes de las regiones Chorotega y Pacífico Central, las mujeres, los jóvenes de 15 a 24 años y los migrantes no nicaragüenses son los grupos más vulnerables al desempleo, resultados que confirman el análisis previo. Sus probabilidades de no tener trabajo más que duplican las de sus respectivos grupos base. Los mayores problemas los tienen los migrantes no nicaragüenses y las personas jóvenes. El extranjero tiene casi tres veces más probabilidad de estar sin trabajo que un costarricense, mientras que un joven tiene 2,7 veces más probabilidad que un adulto mayor de 35 años.

Las mujeres y los residentes de la región Brunca tienen el doble de probabilidad que sus respectivos grupos

de comparación (hombres y región Central). Si se combinan el sexo y la edad, se amplían las brechas en contra de las mujeres. Por ejemplo, una mujer de 15 a 24 años tiene 4,9 veces más probabilidad de estar desempleada que un hombre adulto. Incluso las mujeres de 25 a 35 años tienen 3,1 veces más probabilidad de no tener trabajo que los hombres adultos.

Tener un nivel educativo de secundaria incompleta o menos no genera mayores ventajas sobre las personas que no tienen educación formal. Solo cuando el trabajador terminó la secundaria sus posibilidades de encontrar empleo empiezan a crecer.

Finalmente, los migrantes nicaragüenses no muestran diferencias significativas con las probabilidades de desempleo de un costarricense. Dos razones podrían explicar este hecho. La primera es que los nicaragüenses tienden más a trabajar en ocupaciones informales y tienen mayores porcentajes de incumplimiento de derechos laborales, como se verá más adelante, en la tercera parte de este capítulo. Por ejemplo, casi el 30% de los trabajadores nicaragüenses no recibe aguinaldo, en contraste con el 18% de los costarricenses y el 37% no está cubierto por el seguro social (13% para los costarricenses). Esto hace que las tasas de desempleo en este grupo no sean tan elevadas, aunque la calidad de su empleo es precaria.

La segunda explicación es que los nicaragüenses se insertan en nichos de empleo que no son tan atractivos para los costarricenses. El migrante nicaragüense representa el 8,9% de los ocupados en el país, pero en cuatro ramas de actividad tiene mayor peso relativo: 15,3% en el sector inmobiliario, 16,8% en alojamiento y alimentación, 21,2% en trabajo doméstico y 22,5% en construcción. Estas cifras muestran que la menor probabilidad de desempleo del migrante nicaragüense se debe también a su posicionamiento en sectores donde la mano de obra costarricense ha debilitado su oferta, así como a la inserción en actividades dinámicas, como el turismo y la construcción.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **DETERMINANTES DEL DESEMPLEO**, véase Pacheco, 2013a, en www.estadonacion.or.cr

Igualdad de oportunidades y capacidades

Reducir la pobreza, la desigualdad y la exclusión es crucial para el desarrollo humano, ya que esos fenómenos privan a las personas de la posibilidad de desplegar sus capacidades y, al excluirlas de la vida en comunidad, les impide actuar y decidir libremente, limitando así sus oportunidades de “ser o hacer”. Durante el 2012 la desigualdad en la distribución del ingreso se mantuvo en uno de los niveles más altos de la década y la pobreza, medida como insuficiencia de ingresos, siguió estancada en el rango del 20% que ha sido la tónica en los últimos veinte años.

En esta sección se detalla el comportamiento de la distribución del ingreso y sus particularidades regionales y por grupos de hogar. Se da seguimiento al coeficiente de Gini en Costa Rica durante los últimos veinte años, en comparación con otros países latinoamericanos y del mundo. Posteriormente se examina la evolución reciente de la pobreza, vista desde tres perspectivas: como una situación de ingresos insuficientes, como insatisfacción de un conjunto de necesidades básicas y con un método que combina ambos enfoques (insuficiencia de recursos).

Se abordan tres temas adicionales. El primero es el perfil de inserción laboral de las personas jóvenes. El segundo son las características de las personas que se catalogan como “fuera de la fuerza de trabajo”, un grupo heterogéneo que incluye a quienes, por una u otra razón, han decidido no buscar empleo en forma activa. El tercer tema es la condición socioeconómica de la población migrante, analizada a partir de los datos censales, así como las oportunidades y desafíos que enfrentan las personas adultas refugiadas en su proceso de integración a la sociedad costarricense.

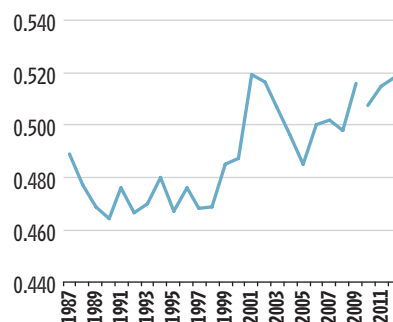
En niveles altos, permanece estable la desigualdad del ingreso

La evolución del coeficiente de Gini¹⁶ recalculado desde 1987 muestra que el país está entrando en una nueva etapa de elevada desigualdad, similar a la que se experimentó a finales de la década de los noventa y principios del siglo XXI (gráfico 2.7). En 2012 el valor del coeficiente fue de 0,518, la segunda cifra más alta del período 1987-2012, solo superada por el 0,519 de 2001 (con la advertencia de las limitaciones en la comparabilidad de las cifras antes y después de 2010). En los últimos tres años se acumuló un aumento de un punto porcentual que, si bien no es de los más elevados del período (como los que se dieron entre 2000 y 2001, o entre 2008 y 2009), enciende una señal de alerta sobre el deterioro sostenido de este indicador.

El coeficiente de Gini no refleja brechas significativas por zona de residencia (0,502 en la urbana y 0,493 en la rural). No obstante, el gráfico 2.8 da cuenta de notables disparidades entre regiones. En general, tres de ellas registran índices similares entre sí e inferiores al promedio nacional: Central, Huetar Norte y Pacífico Central. La Huetar Atlántica destaca como la

GRAFICO 2.7

Evolución del coeficiente de Gini^{a/}



a/ Se ordenan y se acumulan las personas a partir del ingreso per cápita. Los cálculos del 2010-2012 se realizaron con el ingreso per cápita neto ajustado y no son estrictamente comparables con los años anteriores.

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

menos desigual, y en el otro extremo se ubican la Brunca y la Chorotega. La tendencia del trienio 2010-2012 muestra un incremento de la desigualdad en la región Central, y reducciones en la Brunca, la Huetar Norte y la Pacífico Central. La Huetar Atlántica registró un aumento importante en 2011, que se revirtió en 2012.

Otro indicador empleado para dar seguimiento a la desigualdad, y que confirma la tendencia creciente de los últimos años, es la relación entre los ingresos de los grupos extremos de la distribución. El ingreso total promedio del 10% de los hogares más ricos¹⁷ (décimo decil) es 24,8 veces mayor que el del 10% más pobre (primer decil). Si se considera el ingreso del 2% de los hogares más ricos según la encuesta de hogares¹⁸ (aunque esté subestimado) y se contrasta con el de los hogares del primer decil, el indicador para el 2012 asciende a 41,9 veces, y representa un aumento de 4,5 puntos porcentuales con respecto al 2011. El gráfico 2.9 muestra la tendencia desde el año 2000 y deja claro que en 2012 la relación de ingresos entre los grupos extremos de la distribución fue la más alta del período (Morales, 2013).

La creciente desigualdad de ingresos hace que Costa Rica sobresalga en el contexto latinoamericano. Los datos al 2011 que ofrece el informe *Panorama Social de América Latina 2012*, de la Cepal, evidencian una mejoría en la distribución del ingreso en dieciocho países, aunque los cambios no alcanzan a modificar la situación general de la región como una de las más desiguales en el mundo. El balance con respecto a los primeros años de la década de 2000 muestra una clara tendencia a la reducción de la desigualdad, que la Cepal destaca como un aspecto distintivo del proceso de desarrollo de Latinoamérica en el último decenio (Cepal, 2013).

Sin embargo, Costa Rica camina en sentido contrario. El gráfico 2.10 muestra que a inicios de la década de los noventa tenía el coeficiente de Gini más bajo en una muestra de once naciones de América Latina. A principios del siglo XXI ya ocupaba el tercer lugar en el ordenamiento de menor a mayor

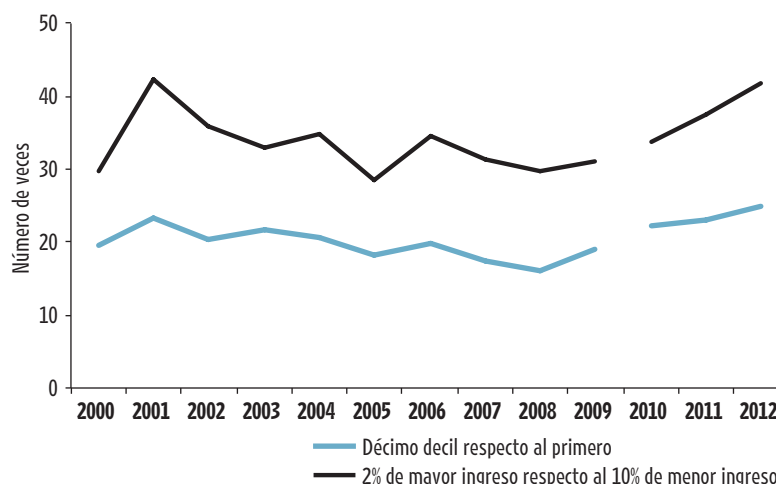
GRAFICO 2.8

Coeficiente de Gini^{a/}, por región

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

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

GRAFICO 2.9

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

a/ Para los años 2010-2012 se utiliza el ingreso neto con imputación de valores no declarados y con ajuste por subdeclaración. Las cifras no son comparables con las de años anteriores. Para el período 2000-2009 se utiliza el ingreso promedio total de los hogares con ingreso conocido.

b/ Se ordenan y se acumulan las personas en diez grupos de hogares de igual tamaño (deciles), a partir del ingreso per cápita. El 2% de hogares con mayor ingreso corresponde al 20% de hogares del décimo decil que reportaron los ingresos más altos en las encuestas de hogares. Estas encuestas no captan adecuadamente los ingresos que perciben los hogares más ricos, es decir, el promedio de ingresos del décimo decil está subestimado.

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

y, junto con Argentina, registraba la mayor expansión en este indicador. En el período 2001-2011 fue el único país de la muestra cuyo coeficiente de Gini aumentó. En los otros diez la cifra del 2011 fue menor que la de 2001, especialmente en los casos de Uruguay, Venezuela, Nicaragua, México y Brasil.

La Cepal también destaca el contraste entre la mejora distributiva en América Latina y el aumento de la concentración del ingreso en los países desarrollados. De acuerdo con la OCDE (2011), el coeficiente de Gini para los países de esa organización pasó de 0,290 a mediados de los años ochenta, a 0,316 hacia finales de la década de 2000 (casi un 10% de aumento). Además, este indicador se elevó de manera notoria en diecisiete de los veintidós países que tienen disponibles series de largo plazo (Cepal, 2013).

Como se señala en el capítulo 3 de este Informe, en Costa Rica el aumento de la desigualdad y la persistencia de la pobreza son favorecidos por la dualidad del mercado de trabajo. La mano de obra calificada encuentra mejores oportunidades laborales, pero tan solo representa el 40% de la población

ocupada. La desvinculación entre la “vieja” y la “nueva” economía genera brechas de productividad que perpetúan las desigualdades y dan cuenta de un desempeño económico poco inclusivo desde el punto de vista social y productivo.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **DESIGUALDAD DEL INGRESO**, véase Morales, 2013, en www.estadonacion.or.cr

Datos censales permiten análisis de la pobreza con distintos métodos

Como se mencionó anteriormente, en esta edición del Informe se usan distintos enfoques para analizar el tema de la pobreza. El primero es el método de línea de pobreza, el más empleado en el país, que utiliza los datos de las encuestas de hogares. El segundo aprovecha los resultados de los censos de población de 2000 y 2011, que ofrecen la ventaja de una confiable desagregación geográfica para explorar otras facetas del problema, como las necesidades básicas insatisfechas

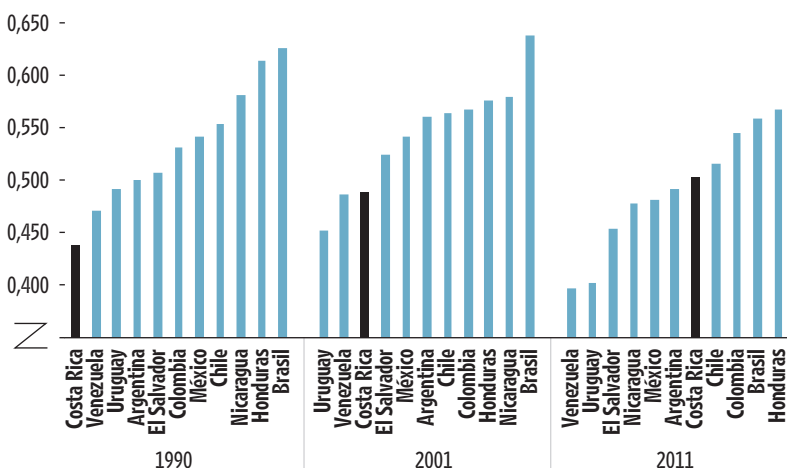
(NBI)¹⁹. Por último, se presenta una medición alternativa de los hogares que muestran suficiencias o insuficiencias en términos de condiciones habitacionales y de recursos corrientes (captación de ingresos), a partir de datos censales.

El método de NBI revela que la proporción de hogares que tienen una o más necesidades insatisfechas se redujo de 36,1% a 24,6% entre 2000 y 2011. Las mejoras más significativas se observan en la dimensión del conocimiento, sobre todo por el aumento en la asistencia a la educación de las personas en edad escolar. Por su parte, la metodología que aproxima la suficiencia de recursos de los hogares muestra leves mejoras en las condiciones habitacionales en el mismo período, pero no en la capacidad de los hogares para captar o generar ingresos. Estos resultados indican que en las últimas décadas el país ha sido más eficiente en la provisión de servicios básicos y programas universales a los hogares y personas, pero no ha sido capaz de crear suficientes oportunidades de empleo e ingresos para toda la población, avance que se dificulta por la creciente desigualdad del ingreso y la dualidad que caracteriza al mercado de trabajo. Ese hecho también explica la situación de la pobreza estimada por línea de ingreso, que tiene casi veinte años de estar estancada en un 20% de los hogares, sin que se haya logrado reducir y mantener por debajo de esa cifra por al menos tres años consecutivos.

Otro tema que aborda el capítulo es la magnitud de los movimientos de hogares pobres a no pobres y viceversa, en dos años consecutivos. El principal hallazgo es que la pobreza es un fenómeno dinámico. Con datos de un panel reconstruido de las Enaho de 2011 y 2012, se estima que un 12,2% de los hogares del país fue pobre en ambos años, mientras que en 2012 un 9,1% entró a la pobreza y un 9,8% salió de ella. Por lo tanto, en 2012 un 31,1% de los hogares era o había sido afectado por la pobreza en el último año, cifra que coincide con los porcentajes de pobreza y vulnerabilidad que este Informe ha venido reportando.

GRAFICO 2.10

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



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

Fuente: Morales, 2013, con datos de Cepalstat, de la Cepal.

Sin cambios significativos en la incidencia de la pobreza por ingreso

En sus distintas ediciones, el *Informe Estado de la Nación* ha señalado que en los últimos dieciocho años Costa Rica no ha sido capaz de lograr reducciones sostenidas en la incidencia de la pobreza estimada a partir del ingreso (recuadro 2.2). Desde 1994 el fenómeno se mantiene estancado en 20%, más o menos 1,5 puntos porcentuales, con excepción de 2007 y 2008, producto de un conjunto de factores económicos y de política social²⁰ que no se sostuvieron posteriormente (gráfico 2.11).

Los datos de la Enaho indican que en 2012 había 280.375 hogares en condición de pobreza, un 20,6%. Esta última cifra representa una disminución de un punto porcentual con respecto al 2011 y no es estadísticamente significativa. Tampoco hubo cambios en la incidencia por zona. La rural se mantuvo por encima de la urbana: 25,8% versus 17,6%. Las regiones más afectadas siguen siendo la Brunca (34,6%) y la Chorotega (34,5%), en las cuales la pobreza aumentó en el último año (gráfico 2.12). En niveles intermedios se ubican la Pacífico Central (26,6%), la Huetar Atlántica (26,2%) y la Huetar Norte (24,6%). La región Central es la que muestra los menores porcentajes (16,3%).

La pobreza extrema se situó en 6,3%, cifra invariable con respecto al año anterior (6,4%) y equivalente a 85.981 hogares. Las regiones Brunca y Chorotega registraron las mayores incidencias (12,9% y 12,6%), seguidas por la Pacífico Central (9,5%), la Huetar Atlántica (8,8%) y la Huetar Norte (8,1%). El porcentaje más bajo fue el de la región Central (4,3%), cuya cifra es tres veces inferior a la más alta (gráfico 2.12). Por zona de residencia, la rural casi duplicó a la urbana: 8,9% y 4,8%, respectivamente.

El perfil de las personas y hogares pobres encuestados en 2012 muestra las siguientes características (en comparación con los no pobres): tienen más miembros por hogar (3,9 versus 3,3), mayor porcentaje de jefatura femenina (38,9% frente a 33,5%) y mayores problemas de empleo, pues el promedio

RECUADRO 2.2

Estimación de la pobreza con el método de ingreso

El método de “línea de pobreza” o “método de ingreso” es el instrumento oficial utilizado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) para monitorear, cada año, la pobreza en el país. Según este enfoque, la pobreza ocurre cuando los ingresos son menores que el costo de los bienes y servicios requeridos para mantener un nivel mínimo de subsistencia.

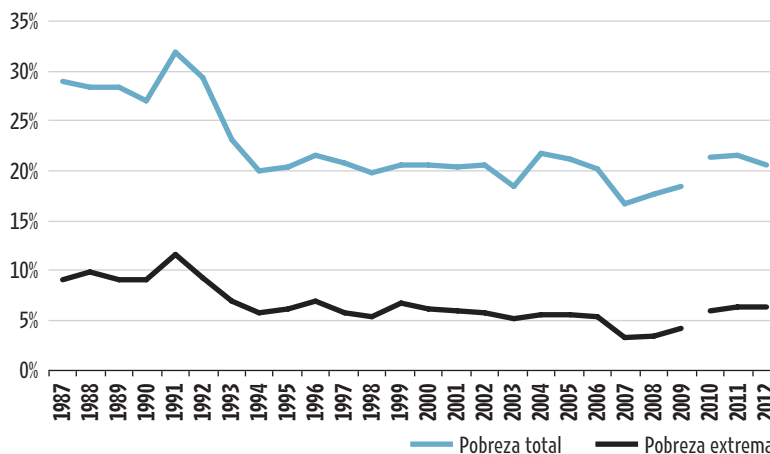
Para aplicar esta metodología se debe contar con el cálculo de la línea de pobreza extrema o línea de indigencia -que se estima con el valor de la canasta básica

alimentaria²¹-, la línea de pobreza total -que se estima con el valor de una canasta básica total²²- y el ingreso per cápita de los hogares²³ (los datos se pueden consultar en el Compendio Estadístico de este Informe). La línea de pobreza se compara con el ingreso per cápita del hogar, lo que permite clasificar a las personas y a los hogares según su condición: en pobreza extrema, en pobreza no extrema y no pobres.

Fuente: Morales, 2013, con base en INEC, 2010b.

GRAFICO 2.11

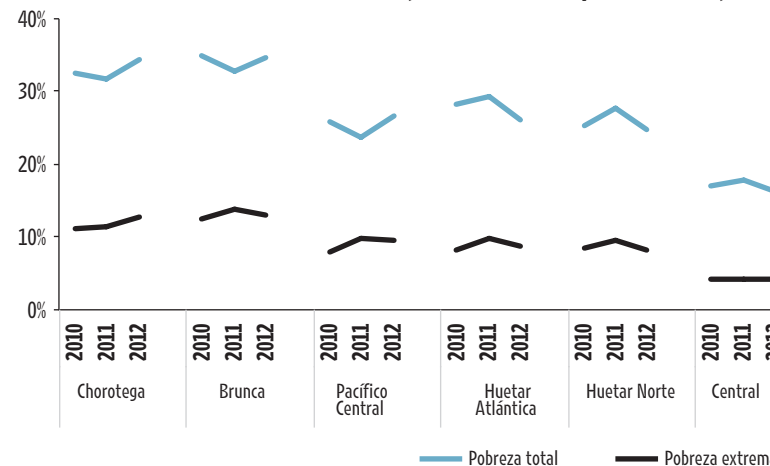
Evolución de la incidencia de la pobreza total y extrema



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

GRAFICO 2.12

Evolución de la incidencia de la pobreza total y extrema, por regiones



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

de ocupados por hogar es de 0,9 (en contraste con 1,6). Las personas tienen menos años de educación formal (6,3 versus 9,1 años), menor participación laboral (46,0% contra 63,6%) y una elevada tasa de desempleo (21,6% versus 5,3%). Como resultado, la relación de dependencia económica de los hogares es más del doble (2,3) que en los no pobres (0,9). En el caso de la pobreza extrema los indicadores en general reflejan condiciones aun más desfavorables.

Otros indicadores de pobreza se mantienen estancados

Este Informe ha dado seguimiento a dos indicadores adicionales de la pobreza entendida como insuficiencia de ingresos: i) la intensidad y severidad de la pobreza, y ii) la vulnerabilidad de los no pobres.

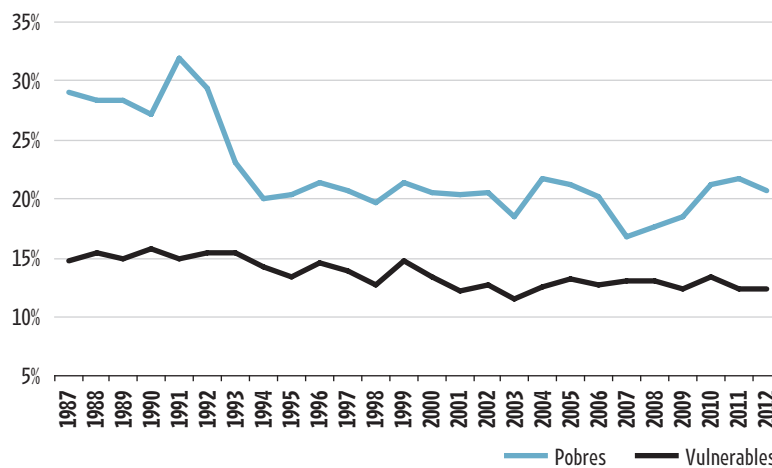
Estos indicadores tampoco tuvieron cambios estadísticamente significativos en el 2012. La intensidad o brecha de pobreza –que mide si el ingreso de los pobres se ha alejado o no de la línea de pobreza, es decir, si son más pobres o no– asumió un valor de 8,1 (0,2 puntos porcentuales menos que en 2011), en tanto que la severidad –que refleja la distribución de los ingresos entre los pobres, de modo que un aumento indica mayor desigualdad en el ingreso de los pobres– se mantuvo en 4,7.

Por regiones, la Huetar Atlántica y la Huetar Norte mostraron una evolución positiva en los tres indicadores (incidencia, intensidad o brecha y severidad de la pobreza), pues registraron cifras menores a las de 2011. Por el contrario, en la Chorotega, la Brunca y la Pacífico Central los tres indicadores se deterioraron.

La proporción de hogares vulnerables a la pobreza (esto es, con un ingreso per cápita superior a la línea de pobreza, pero inferior a 1,4 veces la misma²⁴) fue de 12,4% (gráfico 2.13). Esto equivale a 169.015 hogares, casi 6.000 más que en 2011. Cabe destacar la relación inversa que se observa en la evolución de la incidencia de la pobreza y la vulnerabilidad durante el período 1987-2012: en los años en que disminuye el porcentaje de pobres, aumenta el de hogares vulnerables, y viceversa.

GRAFICO 2.13

Porcentaje de hogares en pobreza total y en condición de vulnerabilidad a la pobreza^{a/}



a/ Hogares cuyo ingreso supera la línea de pobreza, pero es inferior a 1,4 veces la misma.

Fuente: Morales, 2013, con datos de las EHPM y las Enaho, del INEC.

Por eso es importante monitorear la suma de los dos indicadores, pues los hogares vulnerables no están en condiciones significativamente mejores que los pobres. En 2012, uno de cada tres hogares del país estaba en condición de pobreza o era vulnerable a caer en ella (Morales, 2013).

Se redujo proporción de hogares con NBI entre 2000 y 2011

Los censos son una valiosa fuente de información para el estudio de la pobreza, ya que permiten conocer la localización geográfica de los hogares, sus características y su evolución en el tiempo. También proveen datos para cuantificar situaciones de privación y, sobre esa base, diseñar políticas públicas, orientar mejor los programas sociales y focalizar la inversión en ese ámbito. En América Latina, la metodología que se ha usado tradicionalmente para estimar la pobreza con datos censales es la de necesidades básicas insatisfechas (NBI), que fue desarrollada en la década de los setenta por la Cepal, con el objetivo de identificar hogares y personas que no logran satisfacer un conjunto de necesidades que se consideran indispensables según niveles de bienestar aceptados como universales.

Con información del Censo de 2011, el INEC aplicó el método de NBI con el fin de elaborar una serie de mapas de carencias críticas (Bravo y Méndez, 2013). Para realizar la medición se deben elegir características que, además de representar una dimensión importante de la privación, estén asociadas a la pobreza. Cuando un hogar presenta carencias en una o más dimensiones, se considera que tiene NBI, es decir, la medición permite determinar el número de hogares que no satisfacen una o más necesidades básicas.

La figura 2.1 sintetiza las dimensiones y componentes considerados. Las cuatro dimensiones tienen igual ponderación, lo que implica que en el grupo de hogares con una carencia están los hogares con carencia de albergue, de vida saludable, de conocimiento o de acceso a otros bienes y servicios.

Los resultados evidencian un descenso en la proporción de hogares con NBI, de 36,1% (346.092 hogares y 1.514.428 personas) en el 2000, a 24,6% en 2011 (303.790 hogares y 1.171.092 personas), es decir, 11,5 puntos porcentuales menos. La dimensión de “acceso a conocimiento” es la que más aporta a esa mejora, y es importante resaltar que en el año 2000 ésta se ubicaba en

el primer lugar de incidencia (pasó de 15,2% a 8,3%). En 2011 las carencias en la dimensión de “acceso a vida saludable” afectaron a un 6,2% de los hogares, en “acceso a otros bienes y servicios” a un 7,8% y, por último, en “acceso a albergue digno” el resultado fue desfavorable para un 9,3%.

El descenso de NBI en la dimensión de “acceso a vida saludable” se debe a la menor proporción de hogares que obtienen el agua para consumo

de pozos, ríos o la lluvia (disminuyó un 26%). Además, la eliminación de excretas por pozo, letrina, hueco o sin tenencia de servicio sanitario, se redujo en 23,2%. En la dimensión de “acceso a conocimiento” disminuyó el número de hogares con miembros de 7 a 17 años que no asistían a la educación regular o lo hacían con rezago. En el componente “capacidad de consumo” aumentó el número de perceptores por hogar, así como su nivel de educación promedio,

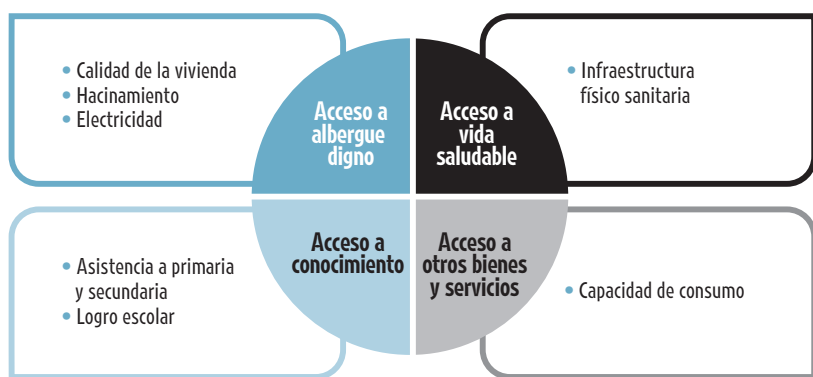
en tanto la dependencia económica decreció. En la dimensión de “acceso a albergue digno”, el componente que más contribuyó a la mejora fue la tenencia de electricidad en la vivienda (Bravo y Méndez, 2013).

Los mapas de incidencia de NBI por distrito (mapas 2.2), muestran el avance logrado en los once años del período intercensal, principalmente en la frontera norte y las zonas costeras. Esto no ocurre en la frontera sur, donde siguen predominando los distritos con altos porcentajes de NBI (ilustrados en los mapas con el color más intenso). Se observan pocos cambios en la parte central del país.

Pese a los avances a nivel distrital y cantonal, se mantienen importantes brechas geográficas. Un total de 217 distritos (un 46%) presentó mejoras entre 2000 y 2011, tal como sucedió en Acapulco de Puntarenas, cuya incidencia pasó de alta a media, o en Bahía Ballena de Osa, donde el cambio fue de muy alta a media. Solo en seis distritos (1,3%) los hogares con NBI aumentaron. Algunos ejemplos son Desamparaditos de Puriscal y San Francisco de Goicoechea, cuya incidencia pasó de baja a media en el mismo período, y Vara Blanca de Heredia, que

FIGURA 2.1

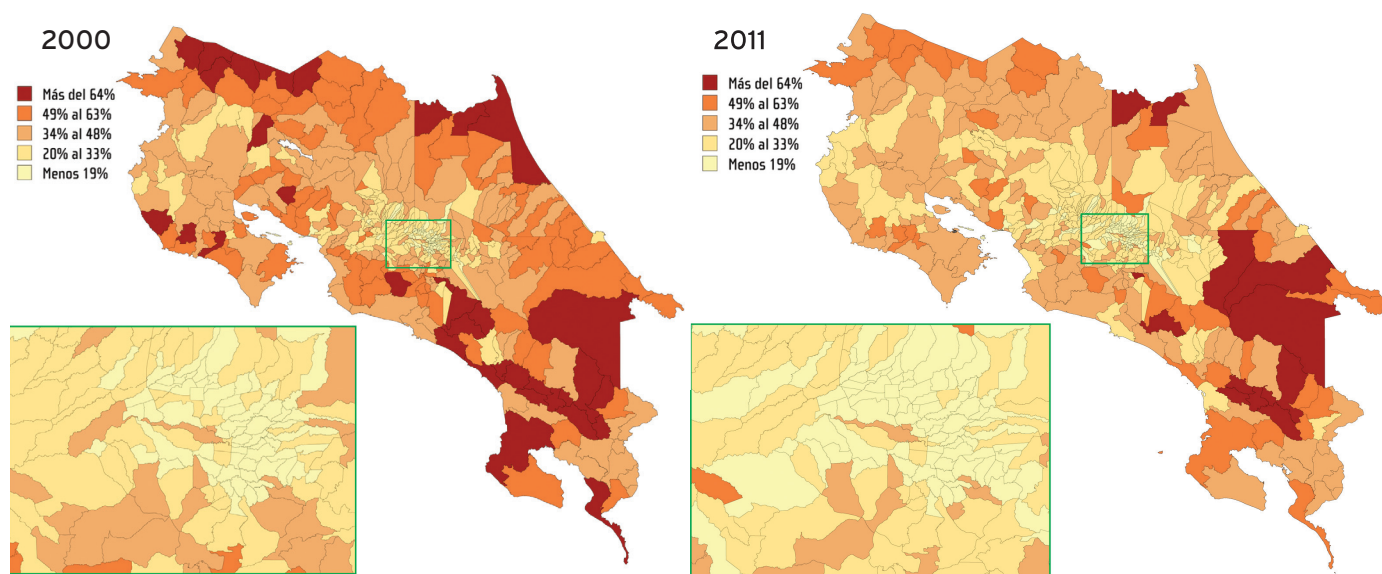
Dimensiones y componentes considerados en la estimación de las NBI



Fuente: Bravo y Méndez, 2013.

MAPAS 2.2

Incidencia de las carencias críticas, por distrito. Censos 2000 y 2011



Fuente: Bravo y Méndez, 2013, con base en los censos de población de 2000 y 2011, del INEC.

registraba una incidencia media alta y pasó a incidencia alta (por efecto del terremoto de 2009).

Adicionalmente, disminuyeron los porcentajes que definen los límites de cada grupo de carencias. En el año 2000, el rango de los quince distritos más carenciados oscilaba entre 80,2% y 97,3%, mientras que en 2011 fluctuó entre 60,3% y 90%. También se acortó el rango en los distritos menos carenciados, que en 2000 iba de 7,8% a 14%, y pasó al intervalo de 5,7% a 9% en 2011 (Bravo y Méndez, 2013).

En otro orden de ideas, una ponencia presentada en el simposio “Costa Rica a la luz del Censo 2011” propuso y aplicó una medición alternativa para analizar la suficiencia de recursos de los hogares a partir de datos censales. Sus principales hallazgos se resumen en el recuadro 2.3.

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

El estancamiento en la incidencia de la pobreza (vista como insuficiencia de ingresos) no significa que este sea un fenómeno estático. De hecho, como se vio párrafos atrás, el indicador de vulnerabilidad revela que una proporción significativa de hogares es propensa a caer en esa condición, pues sus ingresos están muy cercanos a la línea de pobreza. Ya en 2006 un estudio de Slon y Zúñiga había determinado que, cada año, una cantidad importante de hogares salía de la pobreza y otro grupo también considerable entraba en ella.

Para dar seguimiento a la situación de un mismo grupo de hogares pobres en 2011 y 2012, se construyó una base de datos tipo panel con las Enaho de esos años (recuadro 2.4), y se estimó una incidencia de la pobreza de 21,3% para 2012. Si bien esta cifra es levemente superior a la oficial (20,6%), el margen de error de la estimación es muy bajo, por lo que los resultados son confiables estadísticamente. Del total de hogares pobres en 2012, el 57,5% estaba en esa condición desde el año anterior, mientras que el restante 42,5% no era pobre en 2011. Este es un hallazgo importante, pues revela que alrededor de uno de cada tres hogares del país

RECUADRO 2.3

Método alternativo para estimar la suficiencia de recursos de los hogares

En el marco del simposio “Costa Rica a la luz del Censo 2011”, organizado por el INEC, se presentó una ponencia que plantea una medición alternativa para estimar los hogares que presentan insuficiencias en sus condiciones habitacionales y de recursos corrientes (captación de ingresos) a partir de los datos censales de 2000 y 2011. Para realizar esa medición se construye un índice con dos componentes: el primero busca aproximar las condiciones habitacionales de los hogares, tomando en cuenta la durabilidad y el estado de los materiales del piso, el techo y las paredes de la vivienda, así como la tenencia de servicios básicos (como agua, saneamiento y electricidad); el segundo componente calcula la suficiencia de recursos corrientes, entendida como la capacidad del hogar para captar o generar ingresos.

Los resultados indican que en 2011 el 47,8% de los hogares presentaba algún tipo de insuficiencia: el 25,8% en las condiciones habitacionales, el 10,7% de recursos corrientes y el 11,3% tenía insuficiencia convergente, es decir, condiciones insuficientes en ambas dimensiones. En relación con el año 2000, la proporción de hogares con insuficiencia en las condiciones habitacionales se redujo en 1,6 puntos porcentuales, mientras que en una magnitud similar se incrementaron los hogares con insuficiencia de recursos corrientes (1,7 puntos), así como los hogares con insuficiencia convergente (1,1 puntos).

Los hogares rurales con insuficiencia convergente duplican a los urbanos (17,7% versus 8,9%), y además son más afectados por insuficiencia en las condiciones habitacionales (31,2% versus 23,8%), en tanto que la insuficiencia de recursos corrientes es similar entre ambas zonas (9,9% urbana y 13,0% rural).

La distribución geográfica de los hogares con insuficiencia convergente (en las dos dimensiones) se presenta en los mapas 2.3. En 2011 las mayores inciden-

cias las mostraban los cantones de Los Chiles, Matina, Upala, La Cruz, Buenos Aires, Sarapiquí y Talamanca. Las zonas fronterizas y costeras registraron los mayores porcentajes de hogares con insuficiencia convergente, en contraste con la región Central, que exhibió los menores.

El perfil básico de los hogares con insuficiencia convergente muestra las siguientes características: tienen más miembros por hogar y más adultos mayores, el jefe o jefa posee una escolaridad inferior a educación primaria completa y experimentan mayores problemas de acceso a la seguridad social y a servicios como agua y eliminación de excretas (aunque ambos servicios muestran notables progresos en la última década). Adicionalmente, están en clara desventaja en el acceso a tecnologías de información y comunicación (TIC), pues una proporción muy baja tiene computadora o Internet en su vivienda.

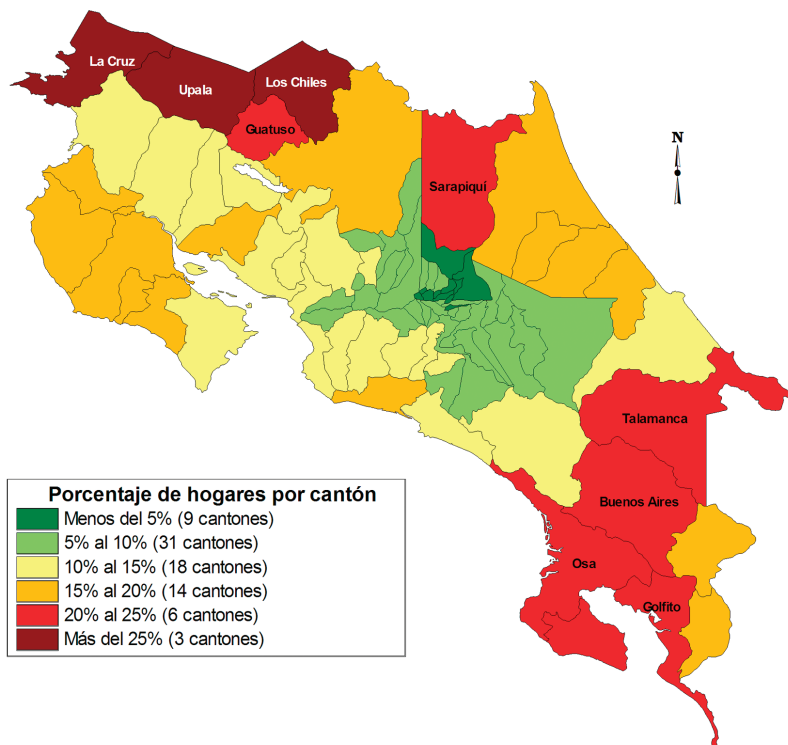
Este índice es un instrumento valioso para el diseño y aplicación de políticas y programas sociales tendientes a reducir los problemas de insuficiencia de los hogares, ya que ubica geográficamente a estos últimos e identifica si tienen privaciones de tipo habitacional o de recursos corrientes. Por ejemplo, en cantones, distritos o UGM²⁵ con porcentajes elevados de hogares con insuficiencias en sus condiciones habitacionales, es necesario poner en marcha políticas que mejoren la calidad y el estado de las viviendas, así como universalizar el acceso adecuado a los servicios básicos. De la misma forma, para los cantones que muestran altas proporciones de hogares con insuficiencia de recursos corrientes se deben diseñar políticas que generen fuentes de empleo, o brindar programas focalizados o de transferencias condicionadas, de manera que esos hogares puedan satisfacer sus necesidades inmediatas.

Fuente: Morales y Segura, 2013.

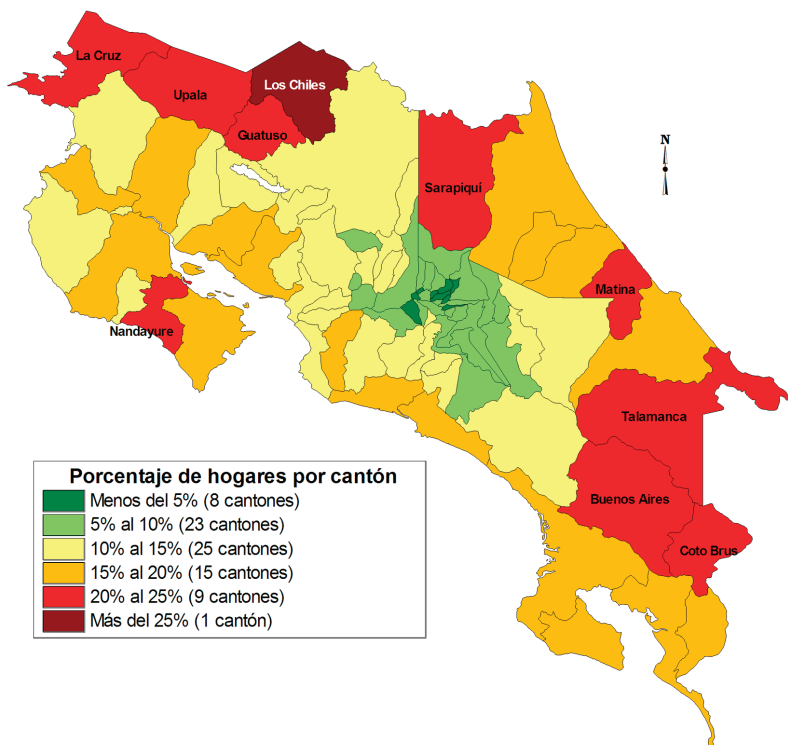
MAPAS 2.3

Porcentaje de hogares con insuficiencia convergente, por cantón

2000



2011



estaba en condiciones de pobreza en el 2012 o lo estuvo en el año anterior. La proporción es similar al dato de pobreza y vulnerabilidad presentado en una sección anterior de este capítulo.

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

El cuadro 2.11 sintetiza la condición de pobreza de los hogares y la inserción laboral de sus integrantes entre 2011 y 2012. Allí se observa que los desempleados explican en buena medida la trayectoria que siguió la pobreza entre esos dos años. En los hogares que cayeron en pobreza en 2012 (y no estaban en esa condición en 2011) la proporción de personas desempleadas se triplicó; el 70% de estas últimas tenía trabajo en 2011. En cambio, en el grupo que dejó de ser pobre en 2012 sucedió lo contrario, pues las personas desempleadas disminuyeron del 10,3% al 3,1%.

Entre las personas que permanecieron en condición de pobreza es notable la baja proporción que estuvo ocupada en ambos años: solo el 25,9%. El grupo más extenso está constituido por las personas que estaban fuera de la fuerza de trabajo: 46,2%. El porcentaje de desempleados también es elevado: 9,8% en 2012, de los cuales el 30% perdió su empleo en el último año, el 42% se incorporó sin éxito a la fuerza de trabajo y el restante 29% se mantuvo desempleado (cuadro 2.11).

Otro factor que explica la dinámica de la pobreza es si el hogar tiene miembros que perciben ingresos. Más del 90% de los hogares no pobres tiene al menos un perceptor, en contraste con los hogares que cayeron en pobreza, cuya proporción disminuyó de 90% a 69% entre 2011 y 2012. Entre los hogares que dejaron de ser pobres, los que tienen al menos un perceptor aumentaron de 77% a 90%.

RECUADRO 2.4

Metodología para la construcción del panel de hogares 2011-2012

Para dar seguimiento a los hogares y a las personas, y conocer los cambios que experimentan en distintos momentos, son necesarias las encuestas longitudinales o de tipo panel, que lamentablemente no se aplican en Costa Rica. La principal fuente de información disponible en el país son las encuestas de hogares, de corte transversal. Estas consisten en mediciones independientes que se hacen sobre una misma población, pero no con las mismas observaciones, y además rotan un 25% de la muestra cada año, de modo que un 25% de los hogares encuestados en un año cambiará en el siguiente.

Con base en la información de corte transversal de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), el INEC preparó un

conjunto de datos en el que se vincularon las estructuras entrevistadas²⁶ en dos años sucesivos, específicamente 2011 y 2012, considerando el hecho de que la Enaho tiene un diseño de muestra que no es independiente en períodos sucesivos, es decir, en un 75% de la muestra las mismas viviendas serán visitadas al año siguiente. A partir de la identificación de estas viviendas se sabe que son las mismas estructuras, pero se desconoce si se trata de los mismos hogares y personas. Para garantizar esto último se verificó que se cumplieran dos criterios: que el segmento y la estructura fueran las mismas al revisar el número de cuestionario, y que el sexo de la persona fuera el mismo y la edad variara en más o menos dos años.

Una limitación de esta metodología es que, aunque se trabaja con los datos de la Enaho, que tienen alcance nacional, el panel reconstruido reduce la muestra, lo que podría llevar a subestimar o sobreestimar los indicadores de interés con respecto al promedio nacional del año en estudio. Otro aspecto relevante es que, entre un año y otro, la Enaho solo permite dar seguimiento a las viviendas, no a los individuos; por ejemplo, si un hogar cambia de lugar de residencia no es posible entrevistarlo de nuevo el año siguiente, pues la muestra solo mantiene la vivienda.

Fuente: Morales, 2013.

CUADRO 2.11

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

Categoría	Porcentaje de los hogares	Inserción laboral de las personas en 2011	Principal variación en la inserción laboral en 2012
Pobres en 2011 y 2012	12,2	Ocupados: 35,5% Desocupados: 8,1% Fuera de la PEA: 56,4%	Sin cambios significativos. Aumentó levemente la proporción de personas desempleadas (a 9,8% en 2012).
Cayeron en la pobreza en 2012 (no eran pobres en 2011)	9,1	Ocupados: 52,0% Desocupados: 3,6% Fuera de la PEA: 44,4%	Bajó significativamente la proporción de personas ocupadas (a 36,5% en 2012) y se triplicó la cantidad de desempleados. También creció el número de las personas fuera de la PEA (a 52,6%).
Salieron de la pobreza en 2012 (eran pobres en 2011)	9,8	Ocupados: 38,6% Desocupados: 10,3% Fuera de la PEA: 51,1%	Aumentó significativamente la proporción de personas ocupadas (a 51,2% en 2012) y se redujo el porcentaje de desempleados (a 3,1%).
No han sido afectados por la pobreza (ni en 2011 ni en 2012)	68,9	Ocupados: 59,9% Desocupados: 2,7% Fuera de la PEA: 37,4%	Sin cambios significativos. Bajos porcentajes de personas desempleadas y fuera de la PEA. Este grupo muestra la mayor proporción de personas ocupadas.

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

Al analizar si los hogares obtienen otros ingresos –como subsidios, becas, ayudas del IMAS, entre otros– no queda claro si tales beneficios hacen la diferencia entre ser pobre o no en dos años consecutivos. La proporción de hogares con perceptores de otros

ingresos aumentó en todos los casos, sin importar su condición de pobreza, excepto entre los beneficiarios de las pensiones del régimen no contributivo, cuya proporción se incrementó solo en el caso de los hogares que son pobres crónicos (pobres en 2011 y 2012).

También los hogares que reciben ingresos por concepto de becas aumentaron en todos los casos, sin importar su condición. No obstante, su crecimiento fue distinto: se duplicaron los perceptores de hogares que fueron pobres en ambos años y el segundo aumento más

alto se dio entre los hogares que salieron de la pobreza en 2012.

En síntesis, a pesar de que la pobreza—medida por el método de ingreso—tiene casi veinte años de estar estancada en un 20% de los hogares, los datos del panel revelan que este fenómeno es dinámico, pues un número importante de hogares (casi la mitad) entra y sale de la pobreza de un año a otro. Entre 2011 y 2012 un tercio de los hogares fue o había sido afectado por la pobreza. Un factor que marca la diferencia es la inserción laboral de los miembros de los hogares; aquellos que tienen más perceptores de ingresos tienen pocas probabilidades de caer en pobreza, mientras que el desempleo aumenta su vulnerabilidad (Morales, 2013).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **POBREZA**,

véase Morales, 2013, en www.estadonacion.or.cr

Inserción laboral juvenil en condiciones de desventaja

Durante los últimos años, uno de los temas que más discusiones e iniciativas ha generado en materia de política económica y social es el desempleo juvenil. La OIT (2012) ha calculado que alrededor de 75 millones de personas de entre 15 y 24 años están desempleadas, mientras que la revista *The Economist* estima que 290 millones, un tercio de los jóvenes del mundo, no trabaja ni estudia. El drama actual de esta población, sin embargo, va más allá del desempleo. Aun los que trabajan enfrentan altos niveles de inseguridad y vulnerabilidad laboral, salarios por debajo de la Ley, contratos que propician el subempleo y dificultades para lograr una transición satisfactoria entre graduación e inserción laboral (Makhoul, 2013).

En Costa Rica, la definición de persona joven comprende a la población de 12 a 35 años de edad, a diferencia de la práctica internacional, que establece la edad máxima en 24 años. En aras de compatibilizar ambas definiciones, en este apartado se analiza la inserción laboral de dos grupos: “adolescentes y jóvenes”, con edades de entre 15 y 24

años, y “adultos jóvenes”, en un rango de 25 a 35 años. El primer grupo es el que tiene los mayores problemas laborales, por lo que el énfasis está puesto en él.

Según la Enaho, en 2012 la tasa de desempleo de los “adolescentes y jóvenes” (de 15 a 24 años) ascendió a 18,5%, en contraste con 7,9% entre los “adultos jóvenes” (de 25 a 35 años) y el 4,3% entre los adultos (mayores de 35 años). En cifras absolutas, ese año había 122.225 personas jóvenes desempleadas, de las cuales el 60% tenía menos de 24 años. El 73,2% de los desempleados del país tiene entre 15 y 35 años, pero solo representa el 47,6% de la fuerza de trabajo.

Jóvenes ocupados se insertan principalmente en empleos de baja calificación

Se estima que en 2012 había en el país 917.210 personas jóvenes ocupadas. Entre los “adolescentes y jóvenes” un 31,3% labora en ocupaciones elementales²⁷, un 24,5% son vendedores y un 13,7% tiene puestos de apoyo administrativo. Entre los “adultos jóvenes” un 20,7% trabaja en ocupaciones elementales y un 20,1% como vendedores. El porcentaje de “adultos jóvenes” que desempeñan labores como profesionales es 3,7 veces mayor que el de los “adolescentes y jóvenes”.

Por rama de actividad, entre los “adolescentes y jóvenes” un 22% trabaja en el sector comercial, un 15,4% en agricultura y ganadería y un 11,9% en industria manufacturera. Entre los “adultos jóvenes” un 18,7% labora en comercio, un 11,5% en industria manufacturera y un 10,7% en agricultura. La principal variante es el mayor peso relativo que tienen la industria entre los de mayor edad, y el sector agrícola entre los más jóvenes.

La estructura “sesgada” de la inserción laboral juvenil en empleos de baja calificación se explica principalmente por la poca experiencia y la insuficiente educación que caracterizan a las personas de entre 15 y 19 años. Por ejemplo, la mitad de los desempleados en este grupo nunca ha trabajado, y la escolaridad promedio de los que ya lo hacen

es de apenas 8,2 años. Más de la mitad labora en ocupaciones elementales y una cuarta parte es vendedor.

Más del 60% de los jóvenes que trabajan no asiste a la educación

El 63,8% de los “adolescentes y jóvenes” que forman parte de la fuerza de trabajo no asiste al sistema educativo y solo uno de cada cinco está en la universidad. La elevada proporción de jóvenes fuera del sistema no necesariamente es algo negativo, si se trata de personas que completaron con éxito sus estudios. Sin embargo, este no es el caso y la evidencia revela que muchos jóvenes abandonan el sistema con un grado académico insuficiente para mejorar, a futuro, su condición socioeconómica personal y familiar.

De los 209.879 “adolescentes y jóvenes” que trabajan y ya no asisten al sistema educativo, el 72,3% tiene secundaria incompleta o menos, un 19,5% terminó el bachillerato (académico o técnico) y un 7,6% tiene al menos un año de educación universitaria o parauniversitaria. Las proporciones no cambian de manera significativa entre los jóvenes desempleados. Sin embargo, la distribución sí es distinta entre los “adultos jóvenes”. De los que trabajan y ya no estudian formalmente, un 25% tiene algún año de educación postsecundaria, un 15,7% completó el bachillerato y un 23,8% tiene secundaria incompleta o sin bachillerato. Entre los “adolescentes y jóvenes” que abandonaron sus estudios y se incorporaron al mercado laboral, el 40,6% lo hizo obligado por circunstancias socioeconómicas.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **INSERCIÓN LABORAL JUVENIL**,

véase Pacheco, 2013a, en www.estadonacion.or.cr

Múltiples razones explican por qué las personas no se insertan en el mercado laboral

El análisis del mercado de trabajo se centra en las condiciones y características de la fuerza de trabajo, es decir, los ocupados y los desempleados.

Sin embargo, hay una tercera categoría, denominada personas fuera de la fuerza de trabajo (FFT), que usualmente no se contempla, por considerar que se trata de individuos que se “autoexcluyen” del mercado. En 2012 este grupo reunía a 1.447.984 personas de 15 a 64 años, equivalentes al 40% de la fuerza de trabajo. Si bien el 88% de ellas no está disponible para laborar, hay 169.603 personas que, bajo ciertas condiciones, podrían volver a hacerlo. A estos se les llama “personas fuera de la fuerza de trabajo disponibles” (FFTD); representan un 9,0% de la población ocupada y su número es casi el mismo que el de desempleados²⁸.

Un 12,9% de las personas FFTD (21.892) se consideran “desalentadas²⁹”, es decir, tienen disponibilidad inmediata para trabajar, pero no han hecho gestiones concretas para encontrar empleo; el 81,8% (138.758) tiene “disponibilidad inmediata³⁰”; son personas que, aunque no trabajaron en la semana de referencia de la encuesta que aporta los datos, están disponibles para hacerlo de inmediato previo arreglo de situaciones personales o familiares, y el restante 5,3% (8.953) tiene “disponibilidad en otra época³¹”, lo cual significa que no laboraron en la semana de referencia y no están disponibles para trabajar de inmediato, sino en otra época del año. El cuadro 2.12 muestra que el grupo FFTD es heterogéneo, con amplias diferencias personales y socioeconómicas entre sus miembros. El perfil promedio tiene las siguientes características: mujer, 33 años, residente urbana, cónyuge o hija, con ocho años de escolaridad.

Cada subgrupo tiene condiciones distintas. El de los “desalentados” tiene las mayores proporciones de hombres (40%), población rural (58,6%) y jefes de hogar (22,8%). Argumentan que su decisión de no buscar empleo se debe a la falta de opciones laborales en la zona (48%) o a discriminación por su edad, sexo o etnia, entre otros (37%). En otras palabras, este grupo refleja una exclusión forzada, distinta a las decisiones que, dentro del seno familiar, conducen a un retiro relativamente voluntario (temporal o permanente) de la actividad productiva.

El segmento más grande es el que tiene “disponibilidad inmediata”. Se distingue por el porcentaje mayoritario de mujeres (78%), cónyuges, hijos e hijas. Según regiones, su participación es alta en la Central y la Pacífico Central. La decisión de no buscar empleo obedece a dos razones: estudio y compromisos del hogar, en particular trabajo doméstico no remunerado, lo que explica la elevada proporción de mujeres. Los miembros de este grupo no parecen tener urgencia por encontrar trabajo, ni tampoco existe una barrera estructural que les fuerce a posponer su incorporación en caso de tener una oportunidad laboral.

Finalmente, las personas con “disponibilidad en otra época” son más jóvenes (28 años) y el 60% reside en zonas urbanas. Los motivos para su exclusión del mercado laboral son muy diversos: responsabilidades familiares (24,7%), no desea trabajar en este momento (17,4%) o se ha visto forzado a retirarse temporalmente por enfermedad o incapacidad (9,5%).

La principal característica socioeconómica de los FFTD es su pobreza (cuadro 2.12). Los datos muestran que cerca del 35% son pobres, cifra que supera en un 67% el promedio nacional. La situación es crítica en el

grupo de personas “desalentadas”, que duplican el promedio nacional en este ámbito. Asimismo, más del 85% de los FFTD son quienes mantienen económicamente sus hogares.

Esta condición de vulnerabilidad adopta rasgos distintos según subgrupos. Los “desalentados” tienen los menores niveles de escolaridad, factor que podría explicar su mayor porcentaje de pobreza. Sin embargo, la escolaridad media de los otros dos grupos no es muy distinta al promedio nacional, aunque registran porcentajes de pobreza superiores a los del resto del país.

En el acceso a la seguridad social, las personas “disponibles en otra época” presentan los mayores problemas. En 2012, uno de cuatro miembros de este grupo no estaba afiliado al sistema de pensiones y el 42% no tenía seguro de salud. La falta de acceso directo al seguro de salud se solventa de distintas formas y, en todos los casos, el aseguramiento familiar es la más frecuente. Entre los “disponibles de inmediato” esta es la alternativa más importante: 56,2%. La segunda opción para los “desalentados” es la afiliación por cuenta del Estado (una de cada diez personas) y para los “disponibles el seguro voluntario o por cuenta propia (15,6%).

CUADRO 2.12

Características seleccionadas de las personas fuera de la fuerza de trabajo disponibles (FFTD). 2012

Características	Desalentadas	Disponibilidad inmediata	Disponibilidad en otra época
Individuales y familiares			
Porcentaje de mujeres	60,8*	78,0	62,0*
Edad promedio	32,6*	33,1*	27,9*
Porcentaje que son cónyuges o hijos	66,6*	78,1	67,8*
Porcentaje que reside en zona rural	58,6*	42,2*	40,1
Perfil socioeconómico			
Incidencia de la pobreza total	43,7*	33,3*	36,4*
Años de escolaridad promedio	6,8*	8,4*	8,3
Porcentaje sin seguro social	30,8*	22,8*	42,1*
Porcentaje sin ningún tipo de pensión	11,4	20,4	26,9
Porcentaje que mantiene el hogar	86,4*	93,4	88,6

* Diferencias estadísticamente significativas al 5%.

Fuente: Pacheco, 2013a, con datos de la Enaho 2012, del INEC.

En síntesis, la situación de las personas FFTD obedece a tres grandes tipos de motivaciones. Entre la población “desalentada”, la discriminación y la falta de oportunidades laborales ejercen presión para salir del mercado. Las mejores condiciones materiales de las personas con “disponibilidad inmediata”, aunadas a la priorización de actividades (concluir estudios, criar hijos, etc.) influyen en la decisión de alejarse en forma temporal del mercado. Por último, entre las personas con “disponibilidad en otra época” las responsabilidades personales y hechos fortuitos (enfermedad) son las principales razones para no buscar trabajo activamente.

Condición socioeconómica de los inmigrantes mejora, pero con brechas entre nacionalidades

El INEC ha informado que la tasa de crecimiento intercensal de la población nacida en el extranjero descendió de 7,5% en el período 1984-2000, a 2,4% en 2000-2011. Esto significa que la inmigración se ha estabilizado a partir del año 2000 (INEC, 2011b). La población nicaragüense sigue siendo la más representativa: en 2011 constituía el 6,7% de la población total y el 74,6% de la población extranjera residente en Costa Rica.

La llegada de inmigrantes, particularmente las y los jóvenes, beneficia

al país con más personas en edad productiva, que se insertan en el mercado laboral y ayudan a compensar el descenso de la tasa de natalidad. En esta dinámica existen dos fuerzas. La primera es la elevada participación de los nacimientos de madre extranjera, que entre 2008 y 2011 representaron casi una quinta parte de los nacimientos registrados en el país y un aumento de 3,5 puntos porcentuales con respecto al año 2000. El acelerado crecimiento es indicativo de una mayor tasa de natalidad en el grupo inmigrante³².

En segundo lugar, la pirámide poblacional del inmigrante ha experimentado un cambio estructural. Así por ejemplo, en 2011 bajó la cantidad de menores de 15 años y creció el grupo de 65 años y más. Los rangos etarios de 25 a 64 años mostraron las variaciones más significativas. En la última década la edad promedio de los inmigrantes tuvo un aumento similar a la de los costarricenses. Los datos de la Enaho 2012 permiten estimar que el extranjero no nicaragüense tiene una edad media de 43,2 años, el nicaragüense 35,7 años y el costarricense 32,5 años.

En relación con las condiciones de vida de este grupo, la información censal refleja una leve mejoría en la satisfacción de las necesidades básicas. Si bien el porcentaje de personas que tienen NBI disminuyó, de 53,7% en 2000

a 40,6% en 2011, los avances no fueron homogéneos para todas las nacionalidades (cuadro 2.13). Los nicaragüenses registraron la mejora más notable, pero siguen siendo los más afectados por la pobreza. En el año 2000 el 63,5% de las personas de esta nacionalidad reportó al menos una NBI, y para el 2011 la proporción bajó al 49,2%.

La ubicación espacial de la población migrante puede dar orientaciones para mejorar la gestión de las demandas de servicios públicos y de empleo, en los lugares donde se identifican mayores concentraciones de personas. La población nacida en el extranjero se asienta cada vez más en áreas urbanas: la proporción de residentes en esas zonas pasó del 61,4% en el año 2000, al 73,3% en el 2011, cifra similar al promedio nacional. En el mismo período la población nicaragüense que vivía en zonas urbanas pasó del 57,3%, al 70,3% (Gatica, 2013).

Los datos censales también revelan dos cambios importantes en el perfil educativo del inmigrante. El primero es la reducción del porcentaje de personas que no tienen estudios, de 14,3% en 2000 a 8,8% en 2011. En su lugar, ganaron participación los inmigrantes con secundaria completa o más, que pasaron de 20,9% a 28,5%. El segundo cambio es la gran heterogeneidad que muestra el perfil educativo.

CUADRO 2.13

Características seleccionadas de la población nacida en el extranjero, por país de origen. 2011

Características	Países de origen						
	Todos los nacidos en el extranjero	Nicaragua	Colombia	Estados Unidos	Panamá	El Salvador	Resto de países
Población total	385.899	287.766	16.514	15.898	11.250	9.424	45.047
Porcentaje con respecto a la población total del país	9,0	6,7	0,4	0,4	0,3	0,2	1,0
Porcentaje de:							
Menores de 15 años	9,9	9,0	9,1	28,9	15,4	5,4	8,7
Personas de 65 años y más	6,1	4,4	5,2	13,3	7,6	12,1	12,8
Hogares con una o más NBI	40,6	49,2	8,8	11,9	48,5	18,1	10,4
Residentes en zona urbana	73,3	70,3	94,2	71,4	52,3	87,5	87,5
Personas con educación primaria o menos	49,4	58,4	14,1	24,2	55,4	36,2	14,7
Personas con educación secundaria completa o más	28,5	16,6	69,1	65,9	28,5	42,3	73,8
Personas sin seguro de salud de la CCSS	31,0	34,8	15,6	22,0	39,6	16,5	16,6

Fuente: Elaboración propia con base en Gatica, 2013 y datos del Censo de Población 2011, del INEC.

Los nicaragüenses y los panameños tienen los niveles más bajos, mientras que los colombianos y los estadounidenses exhiben los más altos.

La estructura ocupacional del inmigrante tiende a concentrarse en cuatro grupos: ocupaciones no calificadas o elementales, ventas y ocupaciones calificadas de la producción artesanal. La participación de los extranjeros en estas categorías pasó del 70,2% según el Censo de 2000, a 73,7% en 2011. Las ocupaciones no calificadas cayeron en cinco puntos porcentuales, que fueron compensados con un mayor aporte del grupo de ventas (de 14,3% a 21,3%). En el caso de los nicaragüenses, las ocupaciones elementales pasaron del 51% al 46%. En contraposición, las ventas crecieron del 14% al 20%. La importancia de estas ocupaciones para los inmigrantes nicaragüenses es congruente con su bajo perfil educativo, que los lleva a insertarse en actividades poco productivas y de escasa remuneración.

Finalmente, la cobertura del seguro de salud en cualquier modalidad creció de 62,7% al 69,0% entre 2000 y 2011. El aseguramiento directo creció 6,7 puntos, lo que refleja una mejor inserción laboral de los inmigrantes. Aún persisten grupos altamente vulnerables, como los nicaragüenses, aunque su tasa de cobertura directa pasó de 35,4% a 41,7%. Las brechas entre nacionalidades siguen siendo amplias. La falta de cobertura afecta al 15,6% de los colombianos, pero aumenta al 39,6% entre los panameños.

En otro orden de ideas, el 1º de marzo de 2010 entró en vigencia la Ley General de Migración y Extranjería (nº 8764), en sustitución de la Ley 8487, que tuvo una existencia fugaz (a partir de noviembre de 2005) y recibió fuertes críticas de distintos sectores por su enfoque “securitista” (o criminalista), que endurecía los controles migratorios y sancionaba a quienes dieran alojamiento a personas inmigrantes en condición irregular, entre otros aspectos. Las autoridades en este ámbito han indicado que la nueva ley hace explícita la preeminencia del respeto a los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas, el apoyo a su

integración social y la atención de las necesidades de los costarricenses que se encuentran fuera del país.

En efecto, la Ley 8764 establece que se fomentará la integración de las personas migrantes a la sociedad costarricense y al desarrollo del país (artículos 3 y 5), aunque en su texto no se define el concepto de “integración”. Otros aspectos positivos de la nueva legislación migratoria son: i) la creación del Consejo Nacional de Migración³³, como órgano asesor del Poder Ejecutivo, del Ministerio de Gobernación y Policía y de la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), en el cual participan representantes de instituciones públicas y de la sociedad civil, ii) la adecuación de la normativa a los convenios internacionales en la materia y iii) la incorporación del delito de tráfico ilícito de personas. Sin embargo, hay tres temas sobre los cuales conviene reflexionar.

El primer asunto es que, en algunos casos, la Ley permite que el mismo trabajador migrante se asegure ante la CCSS (artículo 78). Ello puede generar la evasión de esa responsabilidad por parte de los patronos, lo que evidentemente conculca los derechos laborales. Esta situación puede afectar con especial intensidad, por ejemplo, a las mujeres trabajadoras domésticas.

El segundo tema es lo oneroso que resulta obtener la cédula de residencia por primera vez. Según la Ley 8764, el trámite para adquirir la condición de residente tiene un costo de 305 dólares, un monto elevado, e incluso prohibitivo para muchas personas ya que, por ejemplo, es superior al salario mínimo mensual de una persona que trabaja en servicios domésticos. Además hay otros “gastos”, como el cambio de categoría migratoria, que tiene un costo de 200 dólares.

El tercer aspecto se refiere a la capacidad institucional para hacer frente al incremento en las solicitudes de regularización migratoria. En el 2011 (año posterior a la entrada en vigencia de la nueva Ley) el número de solicitudes de residencia cayó de manera significativa con respecto al 2010, pero en 2012 la cifra superó en un 33% la de 2010 y

en un 67% la de 2009. Más aun, las solicitudes de residencia permanente, que entre 2008 y 2010 promediaron 9.500 por año, ascendieron a 17.449 en 2012. Ante esta realidad, se observa un rezago importante en la capacidad de respuesta de la DGME y una caída progresiva en la tasa de aprobación de solicitudes, que pasó del 72% en 2008, al 60% 2010 y al 55% en 2012. Este patrón podría tener dos explicaciones. En primer lugar, el aumento de las solicitudes ha sido tan acelerado que la DGME no ha tenido el recurso humano y técnico necesario para mantener el ritmo de aprobación de 2008. En segundo lugar, el nuevo procedimiento ha aumentado los requisitos a tal punto, que los trámites se alargan por la dificultad para obtener toda la documentación requerida (Sandoval et al., 2012).

En lo que concierne a la integración social, cultural y económica de las personas migrantes y refugiadas, convendría evaluar las funciones y el papel que puede tener el Consejo Nacional de Migración, el cual, por su composición, debería ser la instancia llamada a liderar esos procesos.

Por otra parte, hay temas de política pública no resueltos, que pueden implicar la adopción de medidas como las siguientes:

- Tomar en cuenta el peso relativo de la población inmigrante en la asignación de bonos familiares de vivienda, becas de Fonabe y subsidios otorgados por el Ministerio de Trabajo (como el programa “Empléate”).
- Revisar si el otorgamiento de un permiso de trabajo debe condicionarse a un empleo específico, o más bien se debe autorizar el ejercicio de una profesión u oficio (de forma que la persona trabajadora no quede atada a un patrono en particular).
- Fortalecer los instrumentos jurídicos que tutelan los derechos laborales, como por ejemplo incluir un título sobre personas migrantes en el Código de Trabajo y ratificar la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos

los Trabajadores Migratorios y sus Familiares.

- Explorar la posibilidad de establecer cobros diferenciados (por tractos de ingreso) a los solicitantes de regularización migratoria, según su actividad laboral. No se puede cobrar el mismo monto a una trabajadora doméstica que a una persona profesional o trabajadora especializada.
- Asegurar el derecho a la salud sexual y reproductiva de las mujeres migrantes, por medio de los servicios de seguridad social (Gatica, 2013).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
POBLACIÓN MIGRANTE EN COSTA RICA,
 véase Gatica, 2013, en
www.estadonacion.or.cr

Personas refugiadas enfrentan problemas de acceso a empleo y educación

Costa Rica tiene una larga tradición humanitaria de acoger a las personas que se han visto forzadas a huir de sus países para proteger sus vidas³⁴. Es la segunda nación de América Latina con mayor número de refugiados, después de Ecuador. El procedimiento para otorgar esa condición está establecido en la Ley 8764 y el Reglamento de Personas Refugiadas (decreto 36831-G, del 1º de noviembre de 2011).

La oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) en Costa Rica colabora con el Estado en la protección y la búsqueda de soluciones duraderas para las personas refugiadas. Según estadísticas de esa entidad, desde el año 2000 el Gobierno costarricense ha otorgado la condición de refugiadas a aproximadamente 12.700 personas³⁵ de más de cuarenta nacionalidades. Un 45% son mujeres y una cuarta parte son menores de edad. Esta población se caracteriza por su heterogeneidad, no solo por su procedencia, sino también en términos de educación, condición socioeconómica y perfiles laborales, entre otros.

La población colombiana representa más del 80% de los refugiados en el

país, aunque recientemente se ha reportado un nuevo aumento en el ingreso de centroamericanos, que huyen de sus países debido a amenazas del crimen organizado. A esto se suman personas procedentes de Venezuela, Cuba y otros países africanos y asiáticos.

Acnur y su agencia implementadora, la Asociación de Consultores y Asesores Internacionales (ACAI), con el apoyo del Instituto de Investigaciones Psicológicas de la UCR, realizaron el estudio *Personas refugiadas hoy en Costa Rica: sus voces, retos y oportunidades*, en un esfuerzo para conocer y comprender la realidad de esta población y su proceso de integración a la sociedad costarricense. Para ello se desarrolló una propuesta metodológica de abordaje mixto (cuantitativo y cualitativo) que incluyó la aplicación de un cuestionario a 313 personas y la organización de siete grupos de discusión (con 58 participantes en total), dirigido a refugiados y solicitantes mayores de 18 años, con un mínimo de seis meses de permanencia en Costa Rica, usuarios de los servicios de ACAI y Acnur. El trabajo de campo se llevó a cabo a finales de 2011 e inicios de 2012.

Debido a la falta de datos demográficos confiables sobre la población refugiada que reside en el país, se decidió trabajar con una muestra no probabilística intencional. Así, pese a que los resultados no deben interpretarse como representativos de todas las personas adultas refugiadas, sí constituyen un acercamiento valioso a ellas y a su realidad (Acnur, 2012).

El perfil de las personas que respondieron el cuestionario muestra que el 45% son refugiados reconocidos y el 36% está en proceso de adquirir esa condición; el 52% son mujeres. Hay personas de diecinueve nacionalidades, el 75% proviene de Colombia, el 7% del resto de Centroamérica y el 5% de Cuba. El 21% tiene educación primaria, el 38% secundaria, 22% formación técnica y el 14% estudios universitarios. Los cubanos y los venezolanos tienen mayores niveles educativos, mientras que los centroamericanos, asiáticos y africanos tienen las escolaridades más bajas.

Uno de los principales problemas que señalan las personas que solicitan la condición de refugiadas es el tiempo que tardan las autoridades en el análisis de los casos. Al momento de la consulta, un 46% tenía un año o más de haber iniciado el proceso ante la Unidad de Refugiados de la Dirección General de Migración. Aunque el Reglamento de Personas Refugiadas prevé el otorgamiento de un permiso de trabajo temporal a los solicitantes cuyo proceso se haya extendido por más de tres meses, existe un vacío de información que genera dudas entre la población y los potenciales empleadores, además de que el procedimiento para la emisión del permiso no es expedito. Adicionalmente, el 21% de las personas consultadas indica que no ha podido renovar su documento de refugiado por limitaciones económicas (74%) o dificultades de afiliación a la CCSS (29%). No contar con un documento vigente limita el acceso a los servicios y a las oportunidades de empleo (Acnur, 2012).

Otra gran dificultad que enfrentan los refugiados es encontrar un empleo formal. Cuatro de cada diez personas entrevistadas están desocupadas, y de quienes laboran solo dos de cada diez lo hacen en empleos formales. Los más afectados son los jóvenes y los centroamericanos, asiáticos y africanos. La mejor situación, con respecto a las demás condiciones migratorias, la tienen las personas refugiadas que además ostentan la condición de residentes permanentes.

La ocupación más frecuente entre las personas consultadas son las ventas (26%), seguidas por el servicio doméstico y las ventas ambulantes (9% cada uno). Únicamente un 3% se desempeña en ocupaciones profesionales. De los que trabajan para un patrono, solo el 42% está asegurado. En cuanto a las garantías laborales, apenas un 20% recibe aguinaldo, un 15% tiene derecho a pago de cesantía y un 17% disfruta de vacaciones. Un 46% tiene ingresos menores a 100.000 colones y un 29% inferiores a 200.000. Las y los refugiados señalan que el acceso a un trabajo decente es un reto que persiste, a pesar de los años de vivir en Costa Rica.

También se señala un limitado acceso a oportunidades de estudio. De toda la muestra analizada, tan solo diez personas han tenido la oportunidad de cursar estudios universitarios en el país. Esto probablemente se vincula a las dificultades que se presentan para validar los títulos obtenidos en las naciones de origen, tanto universitarios como de educación secundaria.

Con respecto a la discriminación percibida por los refugiados a causa de su condición migratoria y su nacionalidad, los resultados muestran que poco más de la mitad se ha sentido discriminado en alguna ocasión. Los participantes vinculan este hecho al desconocimiento generalizado sobre quién es una persona refugiada, o a estereotipos peyorativos. Asimismo, el 78% considera que la situación de amenaza que lo forzó a dejar su país aún afecta su estabilidad emocional.

A partir de estos hallazgos, se plantean algunas recomendaciones que Acnur y ACAI consideran pertinentes como líneas de acción para dar seguimiento al estudio:

- Promover espacios de convivencia pacífica constructiva entre personas refugiadas y costarricenses. Es importante que la sociedad conozca quién es una persona refugiada.
- Promoción del acceso a oportunidades de trabajo decente.
- Corregir los largos plazos de espera para adquirir la condición de refugiado.
- Analizar a profundidad los “nudos críticos” que enfrentan las personas refugiadas para acceder a servicios básicos como salud y educación. A partir de ese análisis, establecer planes que mitiguen los problemas identificados.
- Informar a la población refugiada sobre las modalidades de afiliación a la CCSS.
- Promover el empoderamiento de las personas refugiadas, a través del

conocimiento sobre sus deberes y derechos, así como los mecanismos para hacerlos valer.

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 a garantizar mejoras en la equidad social, sí está obligado a cumplir con la legislación laboral, de manera que se respeten los derechos de los trabajadores. 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 pieza clave para que las personas adquieran las capacidades básicas que les permitan obtener ingresos monetarios 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.

Gestión del mercado de trabajo

El mercado laboral tiene la doble condición de ser uno de los ejes del desarrollo productivo y, a la vez, un factor determinante de la calidad de vida de la población. Este apartado explora el desempeño del país en 2012, en el cumplimiento de los derechos de los trabajadores y del salario mínimo establecido por ley, así como las características y magnitud de los casos en que ello no sucede.

El principal hallazgo es el débil progreso en este ámbito. Solo un 38,8% de los trabajadores asalariados disfruta de todos los derechos considerados en el presente análisis, mientras que un 6,5% no tiene acceso a ninguno. Desde la perspectiva de la calidad del empleo, esta situación segmenta el mercado laboral en tres grupos: los que reciben la totalidad de la protección laboral establecida por ley, los que se encuentran una posición intermedia y los completamente desprotegidos.

Las personas que viven en condiciones socioeconómicas más precarias son también las que tienen más problemas para ver sus derechos materializados: los pobres, los jóvenes, los adultos mayores, los nicaragüenses y las personas con discapacidad, así como los residentes de zonas rurales y de las regiones Brunca y Huetar Norte.

Avances limitados en el cumplimiento de las garantías laborales

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

En primera instancia se estimó el porcentaje de asalariados que efectivamente goza de las garantías antes mencionadas, con base en la información de la Enaho 2012. Para ello se realizó una “valoración global de cumplimiento” utilizando una calificación de 0 a 100, donde 100 equivale al cumplimiento perfecto de todos los derechos y 0 al incumplimiento total.

Entre 2011 y 2012 el país no mostró cambios significativos en el reconocimiento de los derechos de los asalariados. La garantía que más se cumple es el seguro de salud (84,2%), seguido por el pago de aguinaldo (81,4%), vacaciones (73,9%), días de enfermedad (71,3%) y seguro de riesgos del trabajo

(67,1%). La que menos se acata es el pago de horas extra (54,4%).

La valoración global de cumplimiento para todos los asalariados arrojó un total de 72 puntos (gráfico 2.14). Los hombres costarricenses, de entre 25 y 34 años y sin discapacidad son los que más disfrutan de sus garantías laborales, y en el extremo contrario están los jóvenes menores de 20 años, los adultos mayores y las personas con discapacidad.

El análisis por grupos de edad revela un patrón en “U inversa” (mayor incumplimiento en los extremos del espectro de edades) que se aplica a todos los derechos. Por ejemplo, solo el 52,6% de los adolescentes recibe aguinaldo, en contraste con el 84,6% de los asalariados de entre 25 y 34 años; luego el pago de este beneficio se reduce progresivamente, hasta alcanzar el 61,6% entre los mayores de 65 años. El incumplimiento de las garantías para los adolescentes y los adultos mayores podría explicarse por la poca experiencia laboral de los primeros y la disminuida capacidad

física de los segundos. Estas condiciones minan su poder de negociación y los colocan en una posición de desventaja ante ciertos empleadores, que se sienten en libertad para fijar salarios y condiciones laborales distintas a las reglamentarias (Pacheco, 2013b).

Por su parte, las personas con discapacidad están en desventaja con respecto a las personas sin discapacidad, excepto en la cobertura del seguro de salud, que es igual en ambos grupos (84%). El pago de horas extra y el seguro de riesgos del trabajo registran los menores niveles de cumplimiento, pues alcanzan a menos de la mitad de esta población.

Las brechas por sexo son las más reducidas. Aunque en términos globales los hombres tienen un puntaje levemente mayor que las mujeres, la diferencia no es significativa (72,4 versus 71,5). En algunos casos la proporción femenina es mayor que la masculina, como el pago de aguinaldo y del seguro de salud, y lo contrario sucede con el seguro de riesgos del trabajo y el pago

de horas extra. La paridad entre ambos sexos podría deberse a los patrones de inserción laboral en las actividades que más tienden a incumplir los derechos: construcción y agricultura entre los hombres y servicio doméstico remunerado entre las mujeres.

La zona urbana y la región Central presentan mayor cumplimiento que sus contrapartes. Además, se confirma que las coberturas más altas se dan en el seguro social y el pago de aguinaldo. La región Central tiene una valoración global de 74 puntos, en contraposición con la región Brunca, con apenas 60. Este bajo desempeño concuerda con su elevado porcentaje de trabajadores en pequeñas empresas (68,4%) y su alta incidencia de pobreza (38,6% de las personas), factores asociados al incumplimiento de la legislación laboral. La situación es más crítica en la zona rural de la región Brunca: a excepción del seguro de salud, ningún otro derecho tiene una tasa de cumplimiento superior al 60%.

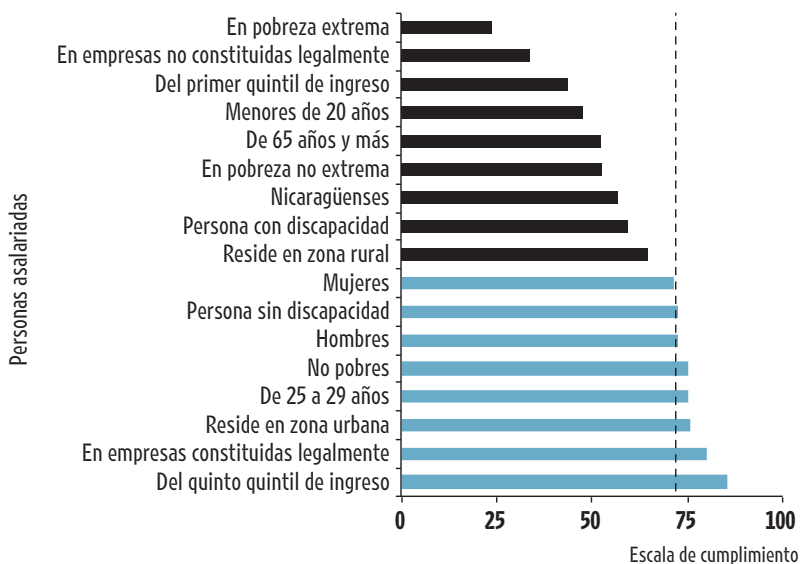
Los grupos en situación de desventaja socioeconómica son también los más susceptibles al incumplimiento de sus derechos. El caso más severo es el de las personas asalariadas que viven en pobreza extrema: en relación con los no pobres, su cobertura es 6,3 veces menor en riesgos de trabajo, 5,4 veces menor en pago por enfermedad y vacaciones y 4,2 veces menor en el pago de horas extra. Solo uno de cada nueve trabajadores en pobreza extrema tiene seguro de riesgos del trabajo, uno de cada siete recibe pagos por enfermedad, horas extra o vacaciones y uno de cada cinco goza de aguinaldo (Pacheco, 2013b).

Los asalariados en pobreza no extrema, aunque registran cifras superiores a las de aquellos que están en pobreza extrema, tampoco tienen una situación muy positiva. En promedio, a la mitad de ellos se les incumple al menos una garantía laboral. Con excepción del aguinaldo (56,4%), ningún otro derecho tiene puntajes de cumplimiento por encima del 50% y la menor cobertura corresponde al pago de horas extra (40,7%).

Las características de la inserción laboral son importantes para identificar las actividades productivas que más

GRAFICO 2.14

Escala de cumplimiento^{a/} de las garantías laborales, por característica de la persona asalariada^{b/}. 2012



a/ La escala fluctúa de 0 a 100, donde 100 equivale al cumplimiento perfecto de todas las garantías laborales y 0 al incumplimiento total.

b/ La línea punteada señala el promedio nacional de cumplimiento.

Fuente: Pacheco, 2013b, con datos de la Enaho 2012, del INEC.

irrespetan la ley, información clave para el diseño de políticas de empleo. De esta forma, las autoridades tienen mayor claridad sobre los sectores y tipos de negocios en que deben enfocarse las labores de supervisión en esta materia. El análisis desde esta perspectiva señala tres actividades críticas: trabajo doméstico, construcción y agricultura, cuyas tasas de cumplimiento general son de 37, 48 y 58 puntos, respectivamente. Estas cifras contrastan con las reportadas para las ramas de “suministro de electricidad”, “actividades financieras”, “administración pública” y “actividades de atención en salud”, que superan los 90 puntos. Cabe anotar que, como rasgo común, en estas actividades hay una alta participación del sector público como empleador (Pacheco, 2013b).

Si se excluye del cálculo el pago del seguro social, la cifra global no varía significativamente: disminuye de 72 a 70 puntos. El mayor impacto se da en segmentos que ya de por sí tienen bajos niveles de acatamiento. Un caso específico es el de los hogares que contratan empleados (servicio doméstico), cuyo nivel de cumplimiento global baja 7,5 puntos porcentuales (a 29,8).

Solo un 38,8% de los asalariados disfruta de todas las garantías laborales

Con base en los seis derechos anali-

zados, se clasificó a los trabajadores en cinco grupos, que van desde el cumplimiento total (reciben todas las garantías), hasta el incumplimiento total (no reciben ninguna). El cuadro 2.14 muestra los resultados desagregados por regiones. Para el promedio del país, el 59% de los asalariados disfruta de cinco o seis garantías laborales, mientras que un 10% prácticamente carece de protección. Cerca de un tercio se encuentra en una situación intermedia, pues recibe de dos a cuatro garantías. Los trabajadores de la región Central tienen las condiciones más favorables, mientras que los de la Brunca están en la posición de mayor desventaja.

Las personas que reciben todos los beneficios laborales se estiman en 656.373, un 38,8%. Los hombres, costarricenses, mayores de 24 años y sin discapacidad tienen las mayores proporciones de cumplimiento total. También los residentes en zonas urbanas, sobre todo de las regiones Central, Huetar Atlántica y Huetar Norte. Más de la mitad de los trabajadores de empresas medianas (de 30 a 99 empleados) se encuentra en esta condición. La proporción aumenta a dos de cada tres en empresas grandes (más de 100 empleados). Por rama de actividad, siete de ellas superan el 50% de cumplimiento; sobresalen “suministro de electricidad”

y “servicios de salud”, con más del 75%.

En contraste, las personas con discapacidad, los migrantes y las mujeres tienen bajos porcentajes de cumplimiento total. Solo uno de cada cuatro asalariados con discapacidad goza de todos los beneficios laborales, al igual que tres de cada diez nicaragüenses y una de cada tres mujeres. Los valores más bajos se observan en las empresas no constituidas legalmente (7,6%) y los hogares con servicio doméstico (4,8%). En las ocupaciones con menor calificación como agricultores, operarios y ocupaciones elementales, el cumplimiento total no supera el 36%, frente a 56,7% en los servicios administrativos y de apoyo.

En el otro extremo, los trabajadores que no reciben ninguna de las seis garantías laborales consideradas suman 107.101, un 6,5%. En este caso, los hombres también están sobrerrepresentados (8,1%), lo mismo que los residentes rurales (9,3%). La región Huetar Norte, que tiene un elevado cumplimiento total, también encabeza la lista de incumplimiento total (11,6%), seguida por la Brunca (10,4%) y la Chorotega (9,7%). Según tamaño de empresa, las micro y pequeñas muestran el panorama más negativo: mientras a un 16% de sus empleados no se les cumple un solo derecho, en los establecimientos grandes esa proporción es de solo 1%.

CUADRO 2.14

Distribución de las personas asalariadas, según el cumplimiento de garantías laborales, por región. 2012

Tipo de cumplimiento	Central	Chorotega	Pacífico Central	Brunca	Huetar Atlántica	Huetar Norte	Total
Cumplimiento total (tienen seis garantías)	40,5	33,4	32,8	26,0	38,5	38,1	38,8
Casi todas (tienen cinco garantías)	20,8	17,1	15,6	18,8	20,9	14,7	20,0
Cumplimiento intermedio (tienen de dos a cuatro garantías)	30,8	36,2	40,4	41,5	27,5	32,6	31,8
Casi incompleto (tienen una garantía)	2,6	3,6	3,0	3,2	5,4	3,0	3,0
Incumplimiento total (no tienen ninguna garantía)	5,3	9,7	8,2	10,4	7,8	11,6	6,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Pacheco, 2013b, con datos de la Enaho 2012, del INEC.

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

Por ramas de actividad, “agricultura” (15,4%) y “construcción” (22,7%) siguen figurando en la lista, junto con “servicio doméstico”. Las actividades de fuerte arraigo del sector público, como enseñanza y salud, están entre las que registran el menor incumplimiento total, pero este rasgo no es exclusivo de ese sector: las “actividades financieras y seguros”, la “industria manufacturera” y los “servicios de comunicación” presentan tasas de incumplimiento total menores al 4% de sus trabajadores.

La conclusión general que surge del análisis es que existen dos realidades laborales radicalmente opuestas, incluso dentro de una misma área geográfica. En la región Huetar Norte, por ejemplo, mientras al 39% de los asalariados disfruta de todas las garantías, hay un 11,6% que no recibe ninguna. Entre los jóvenes esa relación es de 35,4% versus 11%. Asimismo, los agricultores, los constructores y los servidores domésticos reciben de sus empleadores no solo bajas remuneraciones, sino además un cumplimiento parcial o nulo de sus derechos laborales (Pacheco, 2013b).

El grado de precariedad laboral aumenta a medida que el trabajo se hace menos calificado. En agricultura, por cada dos asalariados con todos los derechos, hay uno que está desprotegido; en construcción la proporción es de uno a uno, y en servicio doméstico, por cada empleado con cumplimiento total, existen dos en total desamparo. Alrededor de 17.428 personas empleadas en esta última actividad no tienen una sola garantía laboral. De igual manera, la condición socioeconómica del asalariado está fuertemente asociada al cumplimiento de sus derechos. Más de un tercio de los trabajadores en pobreza extrema no recibe ninguno, en contraste con los grupos de mayor

ingreso. Uno de cada seis asalariados pobres sufre incumplimiento total. Las cifras dan un marcado giro cuando se estima el porcentaje de trabajadores que disfrutaban de todas sus garantías: solo un 5% de los pobres extremos, en contraste con la mitad de los asalariados no pobres.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **CUMPLIMIENTO DE DERECHOS LABORALES**, véase Pacheco, 2013b, en www.estadonacion.or.cr

Crecen los salarios mínimos en términos reales, pero el incumplimiento aún es elevado

Los salarios mínimos establecen un “piso” de protección para los obreros. Son un instrumento de política pública importante, que busca proteger a los trabajadores que tienen escasas posibilidades de negociación, ya sea porque hay abundancia relativa de oferta laboral, o porque pertenecen a grupos vulnerables (jóvenes, mujeres, personas con discapacidad, no calificados, etc.). No obstante, diversos estudios han demostrado que el incumplimiento del salario mínimo legal es una práctica muy difundida en los países en vías de desarrollo (Cunningham, 2007; Lemos, 2004).

En ediciones anteriores de este Informe se ha reportado que en Costa Rica aproximadamente un tercio de los trabajadores no recibe el salario mínimo establecido por ley. Asimismo, se ha demostrado el impacto que tendría, en términos de reducción de la pobreza, si se cumpliera a cabalidad con esa remuneración (Programa Estado de la Nación, 2008 y 2010; Gindling y Trejos, 2010). Por su parte, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, utilizando los datos de la Enaho 2010, estima que un 13,8% de los asalariados del sector privado está en condición de pobreza, cifra que aumenta a 29,7% entre los trabajadores que no reciben el salario mínimo, lo cual indica que el incumplimiento de este derecho es uno de los factores determinantes de la pobreza en el país. El Ministerio ha señalado además que el problema se concentra

en los jóvenes y las personas con bajos niveles de instrucción que trabajan en empresas pequeñas y poco productivas (MTSS, 2011).

Los salarios mínimos reales vienen aumentando desde el año 2009, luego del estancamiento que experimentaron en el período 2000-2008, en el marco de una fuerte caída de la inflación (gráfico 2.15). En las ocupaciones de menor calificación el incremento fue cercano a un 2,5% en 2010, y de 1,6% en 2011 (Gindling et al., 2013). En 2012 el crecimiento fluctuó entre 1,5% para los trabajadores de servicio doméstico, y 1,9% para los no calificados y los especializados.

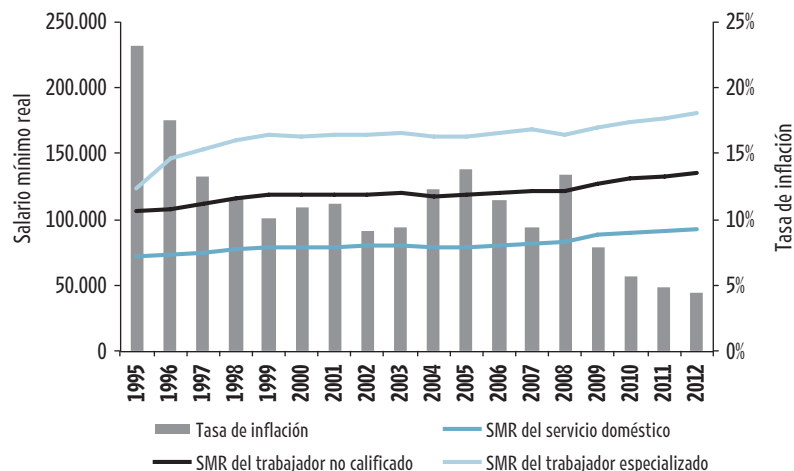
Campaña Nacional de Salarios Mínimos brinda resultados positivos

Este Informe ha destacado el esfuerzo que, desde el año 2010, viene realizando el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a través de la “Campaña Nacional de Salarios Mínimos”, cuyo objetivo es mejorar el cumplimiento del marco regulatorio en esta materia. La iniciativa tiene tres líneas de acción: i) difundir mensajes publicitarios para crear mayor conciencia al respecto entre patronos y trabajadores, ii) alentar la denuncia de patronos que no cumplen la legislación, iii) incrementar las inspecciones de trabajo. Durante el período en que se ha desarrollado la campaña, el incumplimiento del pago del salario *mínimo minimorum*³⁶ se ha reducido, de 28,9% en 2009, a 26,5% en 2011.

Con el fin de evaluar el impacto de esta iniciativa, Gindling et al. (2013) efectuaron una investigación utilizando la metodología denominada “regresión discontinua”, que permite comparar dos grupos de personas con características individuales y socioeconómicas similares, pero con la diferencia de que una de esas características (en este caso el salario) se ubica por encima o por debajo de un punto de referencia (el salario mínimo). En otras palabras, el enfoque toma dos poblaciones que son, en esencia, iguales o muy similares en todo, excepto en el hecho de que a una se le paga el salario mínimo o más y la

GRAFICO 2.15

Evolución de los salarios mínimos reales^{a/} (SMR), por tipo de trabajador y tasa de inflación^{b/}



a/ Salario mínimo real por mes. Deflatado con el índice de precios al consumidor (IPC), base 2006.

b/ Tasa de variación anual del IPC.

Fuente: Gindling et al., 2013.

otra se ubica por debajo de ese valor.

Un primer hallazgo del estudio es que, a partir de la implementación de la campaña, los salarios del grupo que estaba por debajo del mínimo crecieron más aceleradamente que los de aquellos que ya recibían el salario de ley. En promedio, los primeros aumentaron un 10% más que los segundos, debido, sobre todo, al incremento en las remuneraciones de las mujeres, los jóvenes y los trabajadores con menores niveles educativos. Los salarios femeninos crecieron entre 16% y 27% (entre los hombres el rango fue de 5% a 9%), los de los jóvenes entre 11% y 18% (versus 4% a 11% en los adultos) y los de los empleados de baja calificación entre 6% y 12%. Sin embargo, hubo pocos avances en micro y grandes empresas y en el sector comercio, pese a que este último es uno de los objetivos prioritarios de las inspecciones laborales.

En segundo lugar, una de las inquietudes iniciales era que, producto del incremento en el pago de los salarios mínimos, los patronos realizaran despidos. Sin embargo, no hay evidencia de que se haya reducido la probabilidad de que un trabajador siga estando empleado,

ni tampoco de que los ingresos de los trabajadores por cuenta propia se hayan acelerado, o la informalidad haya crecido (Gindling et al., 2013). Finalmente, el análisis muestra que la campaña no solo ha tenido efectos positivos en los salarios mínimos, sino también en el cumplimiento de otras garantías laborales, como la cobertura del seguro social y el pago de horas extra.

Los buenos resultados deben valorarse en su justa dimensión. Es necesario aclarar que, por la metodología utilizada, el impacto sobre el salario mínimo se circunscribe a los trabajadores considerados en la muestra, es decir, no contempla a aquellos cuyo salario se encuentra muy lejos (a una distancia de más de un 10%) del mínimo. Una posible explicación del éxito de la campaña podría ser que el ajuste salarial hecho por los patronos no representaba un sacrificio muy elevado para las empresas y, por lo tanto, era preferible cumplir.

La sostenibilidad de los resultados depende de algunas acciones de política pública. Primero, es menester difundir nuevamente la campaña en los medios de comunicación, ya que en los últimos

meses su fuerza ha mermado y podría reducir el impacto logrado en estos años. Segundo, es necesario aprobar reformas legales para aumentar la eficacia de las inspecciones laborales, como por ejemplo, establecer sanciones similares a las que se aplican en el sistema de seguridad social (Gindling et al., 2013).

Gestión desde el Estado

Para valorar la gestión de la equidad desde el ámbito público se da seguimiento a la inversión social pública (ISP), entendida como los recursos que el Estado destina a acciones que buscan mejorar la calidad de vida de la 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. Además se profundiza el análisis en el sector de promoción y protección social, para identificar los principales y más recientes cambios institucionales.

Pese a las restricciones fiscales que afectaron la ISP durante el 2011, el análisis revela que en 2012 se logró contener esa caída y además se recuperó la ISP por habitante. No obstante, en algunas funciones sociales se registraron contracciones que no solo son significativas, sino que vienen de años atrás, lo que evidencia limitaciones institucionales y de prioridad. Tales son los caso de los servicios de vivienda y de salud, estos últimos sumidos en la crisis financiera de la CCSS. En las pensiones contributivas a cargo de la CCSS, la expansión real de los desembolsos por varios años consecutivos augura problemas de sostenibilidad en el futuro cercano y demanda atención urgente (Trejos, 2013).

Los programas de promoción y protección social –aquellos que buscan apoyar a grupos y hogares vulnerables por pobreza, discriminación o exclusión social– sufrieron una fuerte caída entre 2000 y 2005, pero exhibieron una amplia recuperación en el lustro siguiente. En el período 2010-2012 sus recursos tendieron a estabilizarse y el Fodesaf recobró su protagonismo como ente financiador –que había perdido en

la década del 2000— gracias a una serie de reformas legales aprobadas en 2009 y aplicadas en los últimos años.

Inversión social pública se recuperó en el 2012

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 2012 la ISP total logró revertir y superar la contracción sufrida en el año previo: creció un 4,5%, luego del estancamiento de 2010 (0,7%) y la caída de 2011 (-0,5%). Este comportamiento resulta significativo, ya que compensa con creces los efectos del bienio anterior y se acerca a la tasa media de la segunda mitad de la década del 2000, cuando se expandió en forma acelerada (gráfico 2.16).

Si se considera el crecimiento de la población se obtiene que la ISP por habitante se expandió en un 3,3%, cifra que también compensa el estancamiento de los dos años anteriores (medio punto porcentual en 2010 y -1,6% en 2011), de modo que resulta un 1,2% mayor que la registrada en 2009. Sin embargo, la ISP por habitante del 2012

siguió estando por debajo de los niveles alcanzados treinta años antes (cerca de un 4% inferior a la ISP de 1980).

Repunte de la ISP en el 2012 no fue generalizado

Para precisar el comportamiento de la ISP y su composición por sectores 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 las estimaciones que se presentan a continuación difieren de las comentadas en el apartado anterior³⁷. En 2012, la ISP por habitante depurada alcanza cerca de 228.000 colones por persona al año, cifra similar a la de 2010 (Trejos, 2013).

El cuadro 2.15 muestra la desagregación de la ISP por función en el año bajo análisis. Los resultados indican una recuperación en las áreas de educación y protección social. En el primer caso los rubros más dinámicos fueron educación postsecundaria, formación profesional y educación básica. En el segundo caso la mayor expansión se dio en los programas de apoyo a grupos vulnerables. En contraste, dos funciones registraron una severa contracción: salud y vivienda, específicamente en los recursos dirigidos a atención primaria,

consulta médica y hospitalización, por un lado, y a los servicios de vivienda, por el otro. Es importante destacar la reducción que sufrieron los incentivos para estudiar, en especial los comedores escolares y los programas de becas (incluyendo “Avancemos”).

Otra forma de dar seguimiento a la ISP consiste en analizar los cuatro tipos de programas que existen en el ámbito de la política pública social: universales, restrictivos, contributivos y selectivos.

Los programas universales son aquellos a los que acceden todos los residentes, solo por el hecho de vivir en el país. Aquí se incluyen los servicios de educación general, de salud, el suministro de agua potable y los servicios municipales. Representaron el 57% de la ISP en 2012 y mostraron un estancamiento real, que se traduce en una contracción cuando se controla por la población, debido a que la reducción en salud contrarresta la expansión educativa (Trejos, 2013).

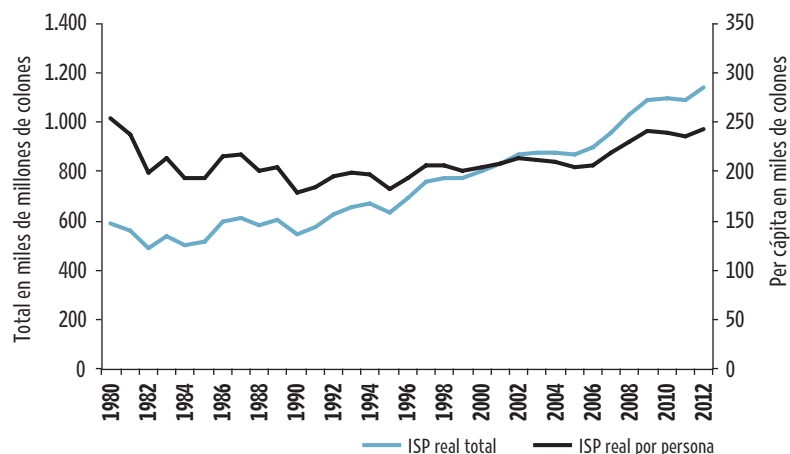
Los programas restrictivos son aquellos a los que se accede previo cumplimiento de ciertos requisitos (como la educación superior pública) o que tienen restricciones de oferta (como los servicios culturales y recreativos). La inversión este rubro fue equivalente al 2% del PIB y a cerca del 8% del gasto del gobierno general. En el 2012 mostró un fuerte crecimiento, liderado por los programas educativos.

Los programas contributivos requieren un aporte del beneficiario, quien de esta forma adquiere el derecho de disfrutar del beneficio en el futuro (como las pensiones). Durante el 2012 tuvieron una expansión real (3,2% total y 2,1% per cápita) y los gastos asociados a las pensiones del régimen de invalidez, vejez y muerte de la CCSS fueron los que más crecieron.

Finalmente, los programas selectivos, que se dirigen a grupos de población que se encuentran en situaciones de pobreza, vulnerabilidad, exclusión o discriminación, se contrajeron, principalmente por la caída en los incentivos para estudiar. En el 2012 estos programas representaron el 11,3% de la ISP, el 2,4% del PIB y un 8% del gasto público (Trejos, 2013).

GRAFICO 2.16

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



Fuente: Trejos, 2013, con base en información de la STAP, la Corec II, las instituciones involucradas, el BCCR, la CGR, el INEC y el CCP-UCR.

CUADRO 2.15

Inversión social pública, por sector y programa. 2012
 (millones de colones corrientes y porcentajes)

Sector social y programa	Inversión social pública (ISP)			Porcentaje de la ISP con respecto al PIB	Variación real 2011-2012 ^{b/}	
	Total	Per cápita ^{a/}	Distribución		Total	Per cápita
Todos los sectores sociales	4.877.767	1.045.140	100,0	21,5	1,2	0,1
Sector educación	1.690.479	362.212	34,6	7,5	4,9	3,7
Educación general	1.108.716	237.560	22,7	4,9	5,6	4,4
Educación postsecundaria	357.491	76.598	7,3	1,6	6,8	5,6
Formación profesional	68.557	14.690	1,4	0,3	6,5	5,3
Incentivos para estudiar	155.715	33.364	3,2	0,7	-3,9	-5,0
Sector salud	1.305.830	279.795	26,8	5,7	-5,7	-6,8
Salud pública	54.832	11.749	1,1	0,2	5,3	4,1
Atención primaria	273.300	58.559	5,6	1,2	-5,8	-6,9
Consulta médica	268.370	57.503	5,5	1,2	-6,6	-7,6
Hospitalización	677.908	145.252	14,0	3,0	-6,5	-7,6
Nutrición (CEN-Cinai)	31.420	6.732	0,6	0,1	4,4	3,2
Sector protección social	1.383.353	296.406	28,4	6,1	4,0	2,9
Pensiones contributivas	1.088.970	233.329	22,3	4,8	3,2	2,1
Pensiones no contributivas	111.357	23.860	2,3	0,5	1,6	0,5
Regulación del trabajo	17.447	3.738	0,4	0,1	-4,1	-5,1
Apoyo a grupos vulnerables	165.579	35.478	3,4	0,7	12,5	11,3
Sector vivienda y territorio	459.400	98.434	9,4	2,0	1,2	0,0
Servicios de vivienda	86.189	18.467	1,8	0,4	-17,1	-18,0
Suministro de agua	98.179	21.036	2,0	0,4	3,7	2,5
Servicios municipales	275.032	58.931	5,6	1,2	7,7	6,5
Sector cultura y recreación	38.705	8.293	0,8	0,2	0,0	-1,1

a/ En colones corrientes.

b/ Variación real, utilizando el índice de precios implícito del gasto de consumo final del gobierno general como deflactor.

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

**>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
INVERSIÓN SOCIAL PÚBLICA,**
véase Trejos, 2013, en
www.estadonacion.or.cr
**Cambios estructurales en los
programas de promoción y
protección social a partir del 2006**

Los programas de promoción y protección social (PPS) son las intervenciones públicas que se dirigen al manejo de los riesgos sociodemográficos y económicos que enfrentan las personas, hogares y comunidades, así como las encaminadas a atender a la población en situación de vulnerabilidad, pobreza, discriminación o exclusión social. En la división sectorial de la administración pública, estos programas se agrupan

en lo que se conoce como el sector de seguridad social o de protección social, cuya coordinación formal está a cargo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Sin embargo, en la práctica este sector opera en un contexto de descoordinación, en virtud de que está conformado por instituciones que gozan de autonomía financiera y en algunos casos administrativa, incluso con rango constitucional (como la CCSS). Además, sus recursos se mueven inercialmente, no solo porque no existe una autoridad que evalúe y defina las prioridades, sino también porque muchas de esas entidades cuentan con recursos específicos asignados por ley (recuadro 2.5).

Los PPS se dividen en dos grandes grupos: los programas promocionales y la red de protección social (figura 2.2). Los primeros apoyan la formación

del capital humano, especialmente en la población infantil, e impulsan los esfuerzos productivos de los adultos plenamente activos. Por su parte, la red de protección social incluye programas compensatorios (para quienes han perdido su empleo o sufren una emergencia temporal), asistenciales (para quienes de manera permanente tienen dificultades para obtener su sustento y el de sus familias) y contra la exclusión (que buscan reafirmar los derechos de minorías y grupos vulnerables o discriminados).

Si se considera el conjunto de instituciones de PPS, sin desagregación por programas y sin involucrar a los entes privados que colaboran en algunos de ellos, se observa un sector conformado por al menos 22 instituciones y 34 programas. Esta atomización inevitablemente causa duplicaciones, dificulta

RECUADRO 2.5

Sin institucionalidad formal que coordine el sector de protección social

En las últimas administraciones, los programas de protección social han estado bajo la coordinación de una “autoridad social”, por lo general uno de los dos vicepresidentes de la República o, más recientemente, de un ministro o ministra. En la práctica esta autoridad ha mostrado una débil capacidad de coordinación, por la ausencia de un marco legal e institucional que le dé sustento y que garantice la continuidad de las acciones, así como el aprovechamiento de las lecciones aprendidas (Piszk y Barahona, 2003).

La falta de una institucionalidad de respaldo hace que, con cada cambio de gobierno la organización y coordinación del sector se modifique y se produzca una especie de “borrón y cuenta nueva”. Aunque la mayoría de los programas sigue funcionando, aquellos que fueron definidos como el estandarte del gobierno saliente, ya sin contenido económico ni institucionalidad permanente, desaparecen o se diluyen en el tiempo.

En la administración Arias Sánchez se abandonó la idea de una autoridad para todo el sector y se propusieron objetivos más realistas, como establecer una instancia de coordinación solo para los pro-

gramas de promoción y protección social, denominada “Sector social y de lucha contra la pobreza”, cuya rectoría fue asignada al Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (Mivah). A lo interno de esa institución se creó el Viceministerio de Desarrollo Social, al que se dotó de contenido presupuestario y plazas permanentes para garantizar la continuidad de las labores. La idea era tener una estructura consolidada al final del gobierno, con la transformación del Mivah en un Ministerio de Desarrollo Social y Asentamientos Humanos. Sin embargo, a mediados de la administración se produjo la salida del ministro y la viceministra, y el Viceministerio se trasladó al Ministerio de Salud, donde se diluyó.

En la administración Chinchilla Miranda la coordinación se asignó al presidente ejecutivo del IMAS, a quien se nombró Ministro de Bienestar Social, sin cartera. Al igual que sus antecesores, éste ha basado su labor en el control de la principal fuente de financiamiento, el Fodesaf, para lo cual requiere la anuencia del Ministro de Trabajo, quien es el jerarca superior del Fondo. La idea es tener instalado un nuevo ministerio al final del Gobierno. No obstante, esta coordinación no formal y la ausencia de una base institucional

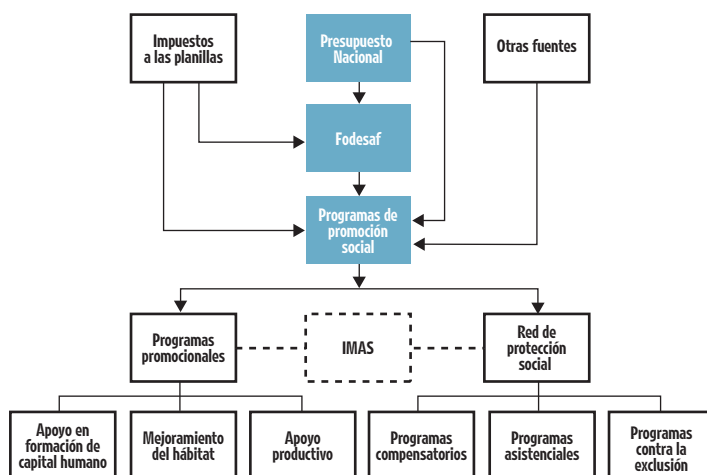
estable sugieren que, una vez más, con la llegada de la próxima administración se producirá un borrón y cuenta nueva, si no se logra la creación del ministerio rector.

Parece cuestionable la idea de crear un nuevo ministerio en lugar de fortalecer uno ya existente, que podría ser -como la opción más lógica- el Ministerio de Trabajo, que ya maneja el Fodesaf. Un robusto viceministerio de promoción y protección social, que administre el Fondo, podría ser un camino más viable. En todo caso, el nombramiento de un ministro rector no resuelve todos los problemas de coordinación, ya que existen programas que se desarrollan en las áreas de competencia de otros ministerios aun más fuertes, como Educación y Salud. Ello hace a un ministerio más intersectorial, como Mideplan, un mejor candidato para coordinar el sector. Ese es el enfoque que empleó Chile, donde recientemente el Ministerio de Planificación se convirtió en el Ministerio de Desarrollo Social. No obstante, la experiencia internacional ha mostrado que ningún esfuerzo en este sentido resulta exitoso si no hay un claro apoyo al nivel político superior.

Fuente: Trejos, 2013.

FIGURA 2.2

El sector de promoción y protección social



Fuente: Trejos, 2013.

la coordinación y reduce el impacto potencial de los programas, por su limitada escala y su acceso parcial a los hogares, lo que en última instancia genera ineficiencia en el uso de los recursos (Trejos, 2013).

La evolución de la inversión social pública en PPS mostró una contracción real durante el primer quinquenio de la década de 2000 (14% total y 21% si se ajusta por población), un fuerte crecimiento entre 2006 y 2009, y una expansión más pausada a partir de 2010 (cuadro 2.16).

En el quinquenio 2000-2005 la economía nacional se caracterizó por la presencia de un severo desequilibrio fiscal, que se procuró mitigar con una contracción del gasto público, en espera de una posible reforma fiscal.

CUADRO 2.16

Evolución de la inversión social pública real en promoción y protección social (PPS). 2000-2012
(millones de colones del año 2000 y porcentajes)

Indicador	2000	2001-2005	2006-2009	2010-2012
Inversión social en PPS ^{a/}	91.640	83.602	104.708	123.426
Variación media anual		-3,0	11,3	0,2
Estructura	100,0	100,0	100,0	100,0
Programas promocionales	71,3	67,7	63,9	59,2
Complementarios a los programas universales	19,4	24,5	33,1	34,5
Mejoramiento del hábitat	40,9	32,5	23,9	19,0
Apoyo productivo	11,0	10,7	6,9	5,7
Red de protección social	28,7	32,3	36,1	40,8
Programas compensatorios	1,1	1,2	1,7	1,7
Programas asistenciales	21,6	22,8	26,3	30,7
Programas contra la exclusión	6,0	8,3	8,1	8,4
Prioridad				
Macro (porcentaje del PIB)	1,9	1,7	2,0	2,5
Fiscal (porcentaje del gasto público)	8,1	7,0	8,3	9,1
Social (porcentaje del gasto social)	11,6	9,8	11,1	11,6
Inversión por habitante^{b/}	23.323	20.240	23.650	26.749
Variación media anual		-4,6	9,7	-0,9

a/ En millones de colones del año 2000, deflactado con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general. Valores medios de cada período.

b/ En colones del año 2000, deflactado con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general. Valores medios de cada período.

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

Esto implicó una pérdida de prioridad macroeconómica de los PPS (en relación con el PIB), que cayó del 1,9% al 1,7%. Los gastos asociados a la red de protección social fueron los menos perjudicados, de modo que aumentaron su participación relativa. Por el contrario, entre los programas promocionales, que son los mayoritarios, los vinculados al mejoramiento del hábitat fueron los más afectados, mientras que los de apoyo a la formación de capital humano fueron protegidos.

Entre 2006 y 2009 la inversión en PPS tuvo su mayor crecimiento real, inicialmente dentro de una holgura fiscal generada por una notable expansión económica y, en el último año, como producto de los esfuerzos por paliar los efectos de la crisis financiera internacional. En esos cuatro años la inversión total en PPS aumentó un 53% y un 45% por habitante. Los programas que más crecieron fueron los de apoyo a la formación de capital humano –con la creación de “Avancemos” y el fortalecimiento de los comedores escolares–,

y los asistenciales, con el repunte de las pensiones del régimen no contributivo. La inversión en estos programas aumentó en 2010, pero se contrajo en 2011 y no se recuperó durante el 2012, de manera que en los últimos tres años la mejora acumulada es modesta. Este incremento no se reproduce cuando se ajusta por el crecimiento de la población. Ello afecta en particular a los programas promocionales, pues los de la red de protección social, en particular los asistenciales, siguen ampliándose. En general, en los dos últimos años se observa el impacto de las restricciones fiscales, aunque se ha tratado de proteger estos recursos (Trejos, 2013).

Reformas legales fortalecen el financiamiento del Fodesaf

Los programas de promoción y protección social se financian principalmente, aunque no de modo exclusivo, a través del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf). También cuentan con recursos asignados por ley a las instituciones respectivas

y aportes de la Junta de Protección Social y el Presupuesto Nacional. Dada la relevancia del Fodesaf en el financiamiento de estos programas, conviene analizar su evolución reciente y, en particular, las importantes reformas incorporadas a su marco legal a fines de 2009.

Establecido en 1974, el Fodesaf precede en cerca de una década a los fondos de emergencia social, primero, y de inversión social, después, que se crearon en la región latinoamericana para mitigar los efectos de las políticas de estabilización y ajuste económico de los años ochenta. Posee características muy particulares, como las siguientes: i) se financia con recursos internos creados a través de una reforma tributaria, para evitar volatilidad, darle sostenibilidad y no competir con los programas sociales universales, ii) funciona dentro de la estructura y normativa del sector público, iii) tiene carácter permanente, lo que facilita el combate a los determinantes estructurales de la pobreza, iv) está a cargo de operadores públicos en

primera instancia, pero admite la participación de entes privados en segunda instancia, y v) brinda financiamiento complementario a programas de apoyo a la población pobre, y no solo a obras de infraestructura, para evitar duplicaciones, garantizar capacidad operativa y hacer sostenibles las iniciativas (Seligson et al., 1997).

Originalmente, el Fondo se financiaba con dos impuestos de afectación específica, mediante los cuales se buscaba minimizar la vulnerabilidad ante coyunturas fiscales restrictivas. El primero de ellos gravaba con un 5% la planilla total de las empresas e instituciones y era administrado por la CCSS, y el segundo correspondía a un 20% del impuesto sobre las ventas, que recauda el Ministerio de Hacienda³⁸. Esta forma de financiamiento tenía el problema de que era procíclico, de modo que en situaciones recesivas, cuando debían activarse los programas compensatorios, el Fondo recibía menos recursos, lo que explica en parte su limitado desarrollo. Tampoco se logró el objetivo de eliminar la vulnerabilidad, y ésta, por el contrario, aumentó.

El Ministerio de Hacienda transfirió la totalidad de los recursos previstos hasta el año 1988, cuando empezó a acumular una deuda. Esta última fue avalada por la Sala Constitucional, de modo que en 1997 se documentó y bonificó. Los bonos se fueron descontando y se liquidaron en 2005. No obstante, un fallo posterior de la misma Sala dejó sin efecto los destinos específicos establecidos por la ley para los programas que se financiaban con el Fodesaf y, aunque luego rectificó, la deuda se dejó de documentar. Hacienda disminuyó al mínimo su aporte y, con ello, los recursos del Fondo.

Los ingresos reales del Fodesaf se redujeron en cerca de un 26% entre 2000 y 2005, por efecto del descenso en la transferencia proveniente del impuesto sobre las ventas, al punto que en 2004 el Ministerio de Hacienda solo transfirió el 0,6% de la recaudación del impuesto sobre las ventas y nada en 2005. En el cuatrienio 2006-2009, de fuerte expansión de la inversión en PPS, los recursos del Fondo apenas

CUADRO 2.17

Evolución de los ingresos y gastos reales del Fodesaf. 2000-2012 (millones de colones del año 2000 y porcentajes)^{a/}

Indicador	2000	2001-2005	2006-2009	2010-2012
Ingreso real del Fodesaf	66.164	55.376	51.209	93.575
Variación media anual		-6,0	1,3	25,3
Estructura de los ingresos	100,0	100,0	100,0	100,0
Recargo sobre las planillas	63,2	76,1	94,3	51,4
Transferencias del gobierno	36,5	20,4	3,9	43,5
Reintegros y superávit	0,1	3,2	1,8	5,1
Intereses y recuperaciones	0,2	0,3	0,0	0,0
Otros indicadores				
Ingresos efectivos/presupuestarios (%)	66,8	75,0	96,7	99,6
Recuperación morosos/planillas (%)	2,3	2,2	0,6	1,4
Ingresos/PIB (%)	1,3	1,1	1,0	1,9
Transferencias/IVA (%)	10,8	4,5	0,7	17,0
Ingresos/gasto en PPS (%)	72,2	65,6	48,0	76,1
Ingresos no gastados (%)	0,0	2,2	2,2	6,3
Gasto real del Fodesaf	66.158	54.186	50.174	87.798
Variación media anual		-6,0	0,4	24,2
Programas que se financian	100,0	100,0	100,0	100,0
Bono familiar para la vivienda	32,3	34,0	34,1	20,5
Régimen no contributivo de pensiones	19,3	21,0	20,2	26,3
Comedores escolares	10,4	10,8	10,6	10,8
Programas del IMAS	10,5	7,1	7,4	21,3
Centros infantiles (CEN-Cinai)	6,2	5,2	4,9	3,4
Programas del PANI	5,1	6,2	5,1	3,6
Becas (Fonabe)	1,1	3,7	6,7	4,2
Atención a mujeres (Inamu)	1,0	1,7	2,2	2,1
Resto de programas	14,1	10,3	8,8	7,8
Otros indicadores				
Gasto efectivo/presupuestado (%)	66,8	73,4	94,7	93,3
Gasto administrativo/gasto total (%)	0,5	0,3	1,0	0,8
Gasto/PIB (%)	1,3	1,1	1,0	1,8
Gasto asignado por ley (%)	69,3	77,6	82,7	56,8
Gasto/gasto en PPS (%)	76,8	65,6	47,6	71,9

a/ En millones de colones del año 2000, deflactado con el índice de precios implícito del gasto de consumo del gobierno general. Valores medios de cada período.

Fuente: Trejos, 2013, con base en información de la STAP y del Fodesaf.

crecieron, pues su inflexibilidad en materia de asignación hizo que el Gobierno transfiriera los recursos adicionales directamente a las unidades ejecutoras³⁹ (cuadro 2.17). En este período los ingresos dependieron casi en forma exclusiva del impuesto a la planilla, y el Fondo cayó a su menor tamaño relativo (1% del PIB) y a su menor participación en el financiamiento de la inversión en PPS (48%).

La inflexibilidad creciente en la asignación de los recursos y la vulnerabilidad en las transferencias originadas en

el impuesto sobre las ventas llevaron a la reforma de la ley de creación del Fondo (n° 5662), en octubre de 2009 (Ley 8783). La nueva normativa dispuso: i) reducir a cerca del 50% la asignación de recursos mediante destinos específicos establecidos por ley, para los programas que financia Fodesaf, y ii) fijar la transferencia del Gobierno Central en el equivalente a 593.000 salarios base utilizados para el cobro de multas por el Poder Judicial (salario base del oficinista I del Servicio Civil). Así, a partir de 2010 los recursos que el

Gobierno estaba transfiriendo directamente a las instituciones se presupuestaron como parte del Fondo. Por ello, en los últimos tres años los ingresos casi se duplicaron en términos reales, el Fondo aumentó su peso relativo al 1,8% del PIB, su estructura financiera se tornó más balanceada y volvió a ser la principal fuente de inversión en PPS, al aportar el 72% de los recursos utilizados por esos programas (83% en el 2012).

El Fodesaf financia complementariamente alrededor de treinta programas, repartidos en veinte entidades públicas y privadas (al 2012). Como se mencionó, en la asignación de los recursos existe una gran inflexibilidad, asociada a la inercia institucional en la programación y, sobre todo, en la distribución de los fondos con base en normas distintas a la ley de creación del Fondo. Los recursos girados por mandato de leyes específicas pasaron del 69% en 2000, al 83% en el período 2006-2009, aunque disminuyeron al 57% entre 2010 y 2012 (cuadro 2.17). No obstante, disposiciones posteriores, como la creación del Instituto de Desarrollo Rural (Inder), han empezado a incorporar nuevas asignaciones por ley.

Aun habiendo disminuido, la asignación por leyes específicas plantea varios problemas. Por una parte, es permanente y no contempla revisiones periódicas, de modo que se necesita una reforma legal para hacer cualquier modificación. Por otra parte, no está sujeta al desempeño de las entidades ejecutoras. Y finalmente, ha permitido financiar actividades o programas que no están dirigidos, del todo o con exclusividad, a la población meta del Fondo (población de escasos recursos), lo que aumenta la posibilidad de filtraciones. Algunos ejemplos son: i) el financiamiento del Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (Icoder), que no está orientado hacia la población pobre o vulnerable, ii) el bono familiar de la vivienda, cuya ley constitutiva define como población meta a las familias de los primeros ocho deciles de la distribución del ingreso, y más recientemente se amplió al noveno y parte del décimo decil, para incluir a la “clase

media”, iii) los comedores escolares, que tienen carácter universal en las escuelas públicas, y iv) el subsidio para asalariados que cuidan a pacientes en fase terminal, que tampoco se enfoca en la población meta del Fondo y que aumenta conforme lo hace el salario del cuidador.

Pese a la reforma del 2009, el Fondo sigue financiando instituciones completas como el Inamu, el PANI y el Icoder, cuando lo que cabe, desde la perspectiva del combate a la pobreza, es financiar programas de esas entidades. Además, los legisladores incluyeron programas nuevos, algunos aún sin implementarse, a los que dotaron de asignaciones específicas sin definir la respectiva unidad ejecutora. Este es el caso de los programas de prestación alimentaria, asignación familiar en dinero e infraestructura en zonas indígenas. También por primera vez se destinaron recursos fijos a organizaciones privadas, como la Ciudad de los Niños, la Asociación Pro Hospital Nacional de Niños (para la construcción de la “Torre de la Esperanza”) y la Asociación Olimpiadas Especiales de Costa Rica.

Por otra parte, la reforma le devolvió a la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf) la potestad y obligación de controlar la totalidad de los recursos del Fondo. Para ello, las unidades ejecutoras deben rendir informes trimestrales sobre su gestión y firmar convenios, pese a contar con asignaciones establecidas por ley. Si a ello se agrega que Fodesaf está recibiendo las transferencias que antes el Gobierno giraba directamente, se concluye que los recursos que debe monitorear la Desaf se multiplicaron por diez, sin que se hayan realizado mayores cambios en el personal disponible.

Para monitorear la ejecución de los recursos que administra, y con el apoyo de la UCR, la Desaf puso en marcha un sistema de evaluación de los programas financiados por Fodesaf. En 2010 se dispuso –como ya se mencionó– que las unidades ejecutoras deben informar trimestralmente, con detalle mensual, acerca de los usuarios de cada programa,

los beneficios entregados y el uso de los recursos aportados por el Fondo. Con base en esos informes se diseñó un conjunto de indicadores de seguimiento. Los informes trimestrales a partir del 2011, así como los indicadores y la ficha técnica de cada programa están disponibles en la página web www.fodesaf.go.cr.

Otra de las obligaciones que introdujo la reforma del 2009 es la creación de un registro de beneficiarios de los PPS, al menos de los que cuentan con apoyo del Fodesaf. Este registro comenzó a construirse en la administración Arias Sánchez, como parte del llamado Sistema de Información para la Gestión Integrada de los Programas Sociales Selectivos (SIGIPSS), pero se diluyó con el traslado de la coordinación al Ministerio de Salud. Su responsabilidad fue luego asignada al IMAS, donde se le denomina Sistema Nacional de Información Social (Sinais). Cabe señalar que este registro, que fue concebido para evitar duplicaciones, más bien debería servir para detectar familias que no están teniendo acceso completo a la oferta estatal y contemplar mecanismos para ampliar ese acceso a partir de criterios de selección (Trejos, 2013).

IMAS recupera su papel de ejecutor de los PPS

Desde su creación en 1974, el IMAS ha tenido a su cargo la ejecución de los PPS. Aunque su aporte a los ingresos y gastos del sector social no es dominante, su importancia estriba en su flexibilidad para manejar recursos y en su potencial como entidad catalizadora y ordenadora de estos programas.

El IMAS se financia con ingresos provenientes de un impuesto del 0,5% sobre los pagos por planilla, un impuesto de venta a los moteles, otros impuestos menores y una proporción de las utilidades por la administración de las tiendas libres de impuestos de los aeropuertos. No obstante, con la creación del Fodesaf, el IMAS empezó a captar recursos de esta fuente y a usar una parte importante de sus ingresos propios, cerca de la mitad, para gastos administrativos.

En el período 2000-2005, excluidas

las empresas comerciales (puestos libres de derechos en los aeropuertos internacionales), los ingresos reales de la institución experimentaron una fuerte caída –equivalente a una tercera parte de su poder adquisitivo– y a ello se sumaron graves problemas de ejecución. En el cuatrienio siguiente la situación se revirtió y los ingresos reales más que se duplicaron, como resultado de las transferencias que hacía el Gobierno por fuera del Fodesaf, sobre todo para financiar el programa “Avancemos”, que a partir de 2009 pasó a ser administrado exclusivamente por el IMAS. En el último trienio, los ingresos reales crecieron de una manera más pausada y en buena medida tienden a depender de las transferencias del Fodesaf. De este modo los ingresos propios, que a inicios de la década de 2000 aportaban más de la mitad de los recursos de la institución, ahora representan menos de una cuarta parte.

Los gastos del IMAS, sin contabilizar las empresas comerciales, siguen el mismo patrón de los ingresos, aunque la contracción del período 2000-2005 (-20% acumulado), si bien significativa, fue menor, gracias a los superávits que se generaron en los primeros años (entre 2000 y 2002 los superávits representaron, en promedio, un 18% de los ingresos totales). En la segunda parte de la década de 2000 el gasto creció fuertemente por la incorporación del programa “Avancemos” (se registró un aumento acumulado de 149% para el período 2006-2009), mientras que en los inicios de la presente década la expansión ha sido más limitada (6,2% acumulado).

El IMAS divide sus gastos en tres categorías: la administración central, que corresponde a sus oficinas principales y su aparato de dirección; el gasto operativo, que cubre el pago del personal y el funcionamiento de las direcciones regionales y las unidades ejecutoras de los programas; y la inversión social, que alude principalmente a las transferencias que realiza a cada programa. Los dos primeros componentes se consideran indicadores del gasto administrativo, ya que la mayoría de los programas del IMAS son meras trans-

ferencias de dinero a la población beneficiaria. Este gasto no solo es elevado, sino que aumentó su peso en el período de contracción de los recursos: pasó de representar el 25% en el año 2000, al 35% entre 2001 y 2005, y hoy absorbe cerca de la mitad de los recursos de la entidad. Los efectos de la contracción se concentraron en la inversión social, hecho que se explica por la disminución de su principal fuente de financiamiento, el Fodesaf (Trejos, 2013).

El hito más significativo en el desarrollo institucional reciente del IMAS es el programa “Avancemos”. Este empezó a operar en 2006 pero, como se mencionó, fue a partir de 2009 que su ejecución se concentró en el IMAS y pasó a representar más de la mitad de la inversión social de la institución. En el trienio 2010-2012 los recursos reales asignados a “Avancemos” se contrajeron de manera sostenida, básicamente por la decisión de mantener fijo el monto nominal de la transferencia. El papel del IMAS dentro del sector de PPS se amplió en los últimos años, dado que la entidad maneja fondos equivalentes al 0,5% del PIB y ejecuta una quinta parte de la ISP dedicada a estos programas.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE PROGRAMAS DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN SOCIAL,

véase Trejos, 2013, en www.estadonacion.or.cr

Lento avance en la implementación de la Red Nacional de Cuido

Un programa prioritario de la administración Chinchilla Miranda, incluido en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, es la Red Nacional de Cuido, orientada a la población infantil y los adultos mayores. Tal como se señaló en el Decimotavo Informe, esta Red y sus programas apuntan a fortalecer el modelo de protección social en el país, mediante un enfoque que centra su atención en las políticas de cuidado de las personas dependientes, las cuales, como lo ha destacado la Cepal (2013), demandan nuevos equilibrios en las interrelaciones entre Estado, merca-

do, comunidad y familias. Esto sucede en un contexto nacional en el que un avanzado proceso de transición demográfica y el incremento de la participación femenina en el mercado laboral imponen nuevos desafíos en materia de desarrollo humano.

Pese a su importancia, la Red se encuentra en una fase inicial, cuya continuidad y consolidación dependerán de las futuras administraciones. Lo que logre implementar el presente Gobierno es un insumo clave que deberá ser perfeccionado en términos de cobertura y financiamiento, hasta universalizar el servicio⁴⁰ y hacer de él una prestación del sistema de seguridad social costarricense.

En lo que concierne a la atención a la niñez, varios decretos ejecutivos han ido dando forma a la estructura organizativa de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (Redcudi), que se ubica en la Presidencia de la República y es coordinada por el Ministerio de Bienestar Social y Familia, con el apoyo de la Secretaría Técnica de la Redcudi (decreto ejecutivo 36020-MP). En enero de 2012 se publicó el decreto ejecutivo 36916-MP-MBSF, sobre la “organización general y bases operativas de la Redcudi”, en el cual se establecen sus objetivos, población meta y modalidades de atención, entre otros. Si bien la Red se diseñó a partir de las alternativas de atención existentes, también se creó una nueva modalidad, la de los denominados Centros de Cuido y Desarrollo Infantil (Cecudi), que serán administrados por los gobiernos locales y otras entidades públicas y privadas (CGR, 2013). A pesar de múltiples solicitudes, la información disponible sobre el avance en la implementación de esta iniciativa es escasa.

Un informe de fiscalización de la CGR (2013) sobre los recursos invertidos en el programa Redcudi, en su modalidad de Cecudi, revela lentitud en la construcción, equipamiento y operación de estos centros de cuidado en los municipios, entre otras razones por el giro tardío de los recursos y atrasos en los procesos de contratación de las obras y la adquisición de terrenos. Al cierre del período 2012 solo esta-

ban en operación dos Cecudi, ambos administrados por la Municipalidad de Cartago, pese a que hasta el 21 de diciembre de 2012 el sector había recibido cerca de 12.000 millones de colones para construir, acondicionar y equipar un total de setenta Cecudi (CGR, 2013).

Otras debilidades identificadas por la CGR en los proyectos a cargo de las municipalidades se asocian a la sostenibilidad financiera y a la falta de conocimiento experto por parte de los funcionarios involucrados. En el primer caso la inquietud se debe a que, ante la eventual suspensión del subsidio que reciben del IMAS, los gobiernos locales, en especial aquellos que enfrentan problemas económicos, tendrían que tomar decisiones que podrían llevar a la suspensión o limitación del servicio. En el segundo caso, preocupa que la inexperiencia y la falta de claridad y comprensión del personal a cargo de los Cecudi dificulten la consolidación del programa (CGR, 2013).

Por su parte, la Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de las Personas Adultas Mayores está a cargo del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam), órgano adscrito a la Presidencia de la República y rector en esta materia. En un informe de ejecución del período 2011 a octubre del 2012, esta entidad identifica fortalezas, debilidades y retos

del programa. Entre las principales fortalezas destaca la visión integral del cuidado, la corresponsabilidad del Estado y la sociedad civil y la ampliación de las alternativas de cuidado para las personas adultas mayores. Los resultados de este período dan cuenta de 41 redes locales integradas por 245 actores sociales y representantes de instituciones públicas, gobiernos locales, ONG (hogares de ancianos, centros diurnos y asociaciones de desarrollo), organizaciones comunales, iglesias y personas adultas mayores. Hasta octubre de 2012 se había beneficiado a 5.071 personas en la modalidad de atención a domicilio. Los recursos ejecutados en 2011 ascendieron a 1.966 millones de colones, y a septiembre de 2012 sumaban 1.693 millones de colones (Conapam, 2013).

Entre las debilidades se señalan las siguientes: i) los recursos humanos son insuficientes, ii) no se cuenta con una base de datos para el registro de la información, iii) falta presupuesto para apoyar las labores administrativas de las entidades y redes, particularmente de las organizaciones destinatarias de los recursos, y iv) se incumplen los procedimientos definidos por el programa, pese a los esfuerzos de capacitación de las entidades y redes locales.

Entre los principales retos se identifica la necesidad de realizar ajustes para garantizar la flexibilidad del programa,

no solo para responder a las condiciones cambiantes de las personas adultas mayores y del país, sino también para lograr la sostenibilidad de la iniciativa; además se recomienda avanzar en la evaluación externa del programa y su impacto, con el fin de validarlo y ajustarlo (Conapam, 2013).

No obstante la voluntad política expresada en estas acciones, la concreción de la Red ha sido difícil, en parte debido a la complejidad implícita en el traslado de fondos del Gobierno Central a municipios, asociaciones de desarrollo y otras entidades privadas, dado que el modelo adoptado apuesta al establecimiento de centros de cuidado en el ámbito local.

Convertir el cuidado de personas dependientes en una responsabilidad social y, por tanto, en otro pilar del sistema de protección social del país y una fuente más de derechos, implica superar los problemas que hasta ahora ha enfrentado la construcción de la Red en términos de su organización institucional, administrativa y financiera. Asimismo, implica promover cambios normativos orientados a generar condiciones laborales más equitativas, de modo que sea posible compatibilizar las actividades productivas con la obligación compartida del cuidado.

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de José Francisco Pacheco.

La investigadora asociada fue Natalia Morales.

La edición técnica la efectuaron Natalia Morales, Jorge Vargas-Cullell e Isabel Román.

Se prepararon los siguientes insumos: "Recuperación de la inversión social pública en el 2012 en un contexto de lento crecimiento económico y desequilibrio fiscal", de Juan Diego Trejos; "Evolución de la mortalidad y los días de estancia por egresos hospitalarios en el período 2013-2030", de Danilo Rayo; "Situación y características del sistema de pensiones al 2012", de Pablo Sauma; "Perspectivas socioeconómicas de la población migrante en Costa Rica", de Gustavo Gatica; "Seguimiento al cumplimiento de los derechos laborales" y "Desempleo juvenil y determinantes del desempleo", de José Francisco Pacheco; "Aspectos relevantes en desigualdad y pobreza al 2012", de Natalia Morales.

Se agradecen las siguientes contribuciones especiales: "Mapas de pobreza 2010-2011: método necesidades básicas insatisfechas", de Odilia Bravo y Floribel Méndez; "Seguimiento a los principales indicadores de educación",

de Carlos Castro; "Hogares en asentamientos informales: ¿quiénes son y cómo viven?", de Sofía Mora; "Comportamiento de la segregación residencial en grupos de bajos ingresos para el período 2000-2011 en la Gran Área Metropolitana (GAM)", de Rosendo Pujol y Leonardo Sánchez; "Caracterización de la población "nini" ni estudian ni trabajan", de Antonella Mazzei; "Índice de suficiencia material y de recursos corrientes", de Natalia Morales y Rafael Segura.

Por sus comentarios a los borradores del capítulo se agradece a Manuel Barahona, Valentina Duque, Miguel Gutiérrez, Jennyfer León, Guido Miranda, Isabel Román y Jorge Vargas-Cullell.

Los talleres de consulta se realizaron el 10 de junio y el 9 de agosto de 2013, con la participación de: Carlos Arguedas, Mauricio Ávila, Manuel Barahona, Ronald Bejarano, Margarita Bolaños, Rafael Carrillo, Ivannia Chavarría, Ruth De la Asunción, Ana Lucía Fernández, Gustavo Gatica, María Elena González, Herminia Jerez, Juan Marín, Guido Miranda, Jorge Mora, Amparo Pacheco, Luiciana Porras, Álvaro Ramírez, Ana María Rojas, Ivonne Ruíz, Pablo Sauma, Alejandra Vega y Fernando Zumbado.

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 Banco Mundial, PNUD, Unesco, OIT, entre otros, que en su mayoría abarcan un rango de 120 a 170 países. Sin embargo, en los indicadores de inversión social y salario mínimo, debido a limitaciones de información, solo fue posible obtener las cifras para las naciones de la OCDE (veinticinco a treinta países). Para determinar el grado de avance 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 un mínimo (0) para medir de los intervalos que señalan la ubicación del país.

4 Para la mayoría de ellos se construyó una serie anual desde 1990.

5 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, en unión de hecho declarada o no.

6 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”.

7 *Baby boom* es una expresión de origen inglés que puede traducirse como explosión de la natalidad. En el país han ocurrido dos grandes expansiones o “booms” de nacimientos en el presente siglo: el primero en los años cincuenta y, luego, entre 1975 y 1985. Este último período es menos conocido y, en parte, es eco del primero (Rosero, 2004).

8 La valuación señala que el comportamiento de la reserva y, consecuentemente, del cociente de reserva, constituye uno de los principales indicadores de la sostenibilidad de un régimen previsional. En tal sentido, las proyecciones efectuadas –considerando que el sistema de prima escalonada vigente abarca el 2035– reflejan valores satisfactorios,

ya que el cociente se mantiene positivo hasta el año 2042 inclusive (CCSS, 2012).

9 Es importante destacar que se trata de una validación, y no de un estudio actuarial propiamente dicho.

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

11 El estudio de los fenómenos de segregación es importante porque permite identificar con mayor claridad, no solo la magnitud, sino también las formas específicas en que se manifiestan las desigualdades sociales en el espacio urbano. Según señala Rodríguez (2001) en su referencia sobre Sabatini (1999): “[La] segregación espacial o residencial es la aglomeración geográfica de familias de una misma condición o categoría social, como sea que se defina esta última, social o racialmente o de otra forma. Además, el enfoque territorial permite examinar las bases de una convivencia ciudadana cada más compleja, trascendiendo el enfoque sectorial del análisis de las desigualdades sociales, para concentrarse en la expresión final de los procesos de acceso desigual a las oportunidades, su manifestación en el territorio”.

12 Estimada mediante la necesidad básica insatisfecha de albergue, que considera las dimensiones de calidad de la vivienda, hacinamiento y acceso a electricidad. Para más detalles metodológicos, véase Bravo y Méndez, 2013.

13 Los asentamientos informales son aquellos que se formaron como resultado de las llamadas “tomadas de tierras”, organizadas o no, que tuvieron lugar entre 1985 y 1993. Con el tiempo sus habitantes, unos más que otros, han visto mejoradas ciertas condiciones, como la infraestructura de sus viviendas y el acceso a servicios.

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

15 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.

16 El coeficiente de Gini es una medida usada para cuantificar la desigualdad en la distribución del ingreso. Toma valores entre 0 y 1, donde 0 corresponde a la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y 1 corresponde a la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno). 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 sin agrupar los datos en pocas categorías (como deciles). Las estimaciones a partir del 2010 tienen como fuente de datos la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), y 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.

17 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.

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

19 El método de NBI fue desarrollado por la Cepal en la década de los setenta, con el objetivo de identificar hogares y personas que no logran satisfacer un conjunto de necesidades consideradas indispensables según niveles de bienestar aceptados como universales.

20 En 2007 y 2008 la reducción de la pobreza fue resultado de un crecimiento alto y sostenido del PIB (8,8% y 7,9%, respectivamente), del empleo y de los ingresos laborales, que además fue acompañado por una política social selectiva bien focalizada (pensiones no contributivas y transferencias condicionadas del programa “Avancemos”; Sauma, 2012).

21 Para definir la canasta básica alimentaria se aplica la metodología recomendada por el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (Menchú y Osegueda, 2006), que incluye la transformación de las cantidades consumidas a nutrientes, con base en las tablas de composición de alimentos vigentes, y la selección de alimentos, utilizando tres criterios: i) universalidad o frecuencia de consumo, reportada por el 10% o más de los hogares, ii) aporte del 0,5% al consumo calórico total, y iii) que el gasto represente el 0,5% del gasto en alimentos (INEC, 2010b).

22 Debido a que metodológicamente no es sencillo definir una canasta básica total, el método de línea de pobreza utiliza el coeficiente de Orshansky para estimar las necesidades no alimentarias. Ese coeficiente se define como el inverso de la proporción del gasto en alimentos, el cual, aplicado al valor de la línea de pobreza extrema, determina el cálculo de la línea de pobreza (INEC, 2010b).

23 Junto con el diseño de la nueva Enaho, que se aplica desde 2010, el INEC realizó ajustes metodológicos en la medición de la pobreza. Entre los nuevos parámetros destacan: i) actualización del requerimiento calórico mínimo de la población, para las zonas urbana y rural, a partir de la estructura de edades dada por la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos

de los Hogares, de 2004, ii) definición de una nueva canasta básica alimentaria y, por ende, una nueva línea de extrema pobreza, para las zonas urbana y rural, iii) establecimiento de una nueva canasta básica total, a partir de la proporción del gasto no alimentario de los hogares del estrato de referencia, lo que lleva a una nueva línea de pobreza, y iv) mejoramiento de la forma de actualizar el valor de la línea de pobreza, así como la estimación del ingreso de los hogares.

24 Este límite, de un ingreso per cápita superior a la línea de pobreza pero inferior a 1,4 veces la misma, se definió tomando en cuenta el impacto que tuvo sobre la pobreza la situación recesiva más grave que se dio en los años noventa, la de 1991 (Sauma, 2012).

25 La unidad geoestadística mínima (UGM) es la división territorial mínima del país, desarrollada exclusivamente para fines estadísticos. Tiene forma poligonal de superficie variable y equivale a lo que comúnmente se llama manzanas o cuadros. Está constituida por un grupo de viviendas, edificios y predios, lotes o terrenos (INEC, 2010a).

26 Una estructura se define como toda edificación separada de otra por una pared o espacio físico, con entrada independiente y destinada a vivienda, o bien a actividades económicas como comercio, servicios, uso agropecuario, entre otros. La entrevista se realiza a un informante calificado de cada una de las estructuras de la muestra seleccionada.

27 Según el *Manual de clasificación de ocupaciones de Costa Rica (COCR-2011)*, del INEC, las ocupaciones elementales implican la realización de tareas sencillas y rutinarias que pueden requerir el uso de herramientas manuales y un esfuerzo físico considerable. Los principales grupos son: limpiadores y asistentes de limpieza; peones agropecuarios, pesqueros y forestales; peones de la minería, la construcción, la industria manufacturera y el transporte; ayudantes de preparación de alimentos; vendedores ambulantes de servicios y afines, y recolectores de desechos (INEC, 2011a).

28 Las razones para estar fuera de la fuerza de trabajo son múltiples, desde desmotivación por fracasos anteriores al buscar empleo, hasta decisiones familiares relacionadas con el cuidado de niños y la preferencia por el estudio a tiempo completo. La Enaho ha establecido varias categorías para distinguir entre las personas que están dispuestas a trabajar bajo ciertas condiciones (pero que no están buscando activamente un empleo) y aquellas que no están disponibles aun si se les presentara una oferta laboral. Existen cuatro grupos: trabajo desalentado (personas que se han retirado de la búsqueda activa de empleo por discriminación o rechazo, por ejemplo), disponibilidad inmediata, disponibilidad en otra época y los

no disponibles. En este análisis se consideran únicamente los primeros tres grupos. Además, con el objetivo de eliminar el sesgo que podría generar el grupo de pensionados, la valoración se hace para las personas de entre 15 y 64 años de edad.

29 Se denomina “trabajo desalentado” a las personas que, en ausencia de empleo, tienen disponibilidad inmediata para participar en la producción de bienes y servicios, pero no realizaron gestiones concretas en ese sentido durante el período de referencia, por razones como las siguientes: no tienen dinero para buscar por más tiempo, buscaron infructuosamente en otro momento y se cansaron de hacerlo, creen que no lo van a encontrar porque han tenido experiencias discriminatorias por su edad, sexo u otra condición, saben que en la zona no hay trabajo o, ante la falta de oportunidades, esperarán un período de mayor actividad económica (INEC, 2012a).

30 El grupo “disponible de inmediato” son las personas que no laboraron en la semana de referencia de la encuesta, no tienen empleo, están disponibles para trabajar de inmediato o a más tardar en dos semanas, no buscaron empleo porque solo trabajan cuando se les pide, o por restricciones no específicas del mercado laboral, pero se incorporarían a éste previo arreglo de situaciones personales o familiares, tales como adaptación de horarios de estudio, recuperación de enfermedad o accidente, solución de cargas de trabajo doméstico o reorganización para el cuidado de terceras personas (INEC, 2012a).

31 Las personas del grupo “disponible en otra época” son aquellas que no laboraron en la semana de referencia, no tienen empleo y no están disponibles para trabajar de inmediato, sino en otro momento o época del año (INEC, 2012a).

32 Las cifras no incluyen los nacimientos de mujeres que se han naturalizado. Según el documento *Migración e Integración en Costa Rica: Informe Nacional 2012*, de la Dirección General de Migración y Extranjería, al cierre del año 2011 la cantidad de personas extranjeras naturalizadas era de 42.699 (Dirección General de Migración y Extranjería, 2012).

33 En el capítulo I de su Título III, la Ley 8764 crea el Consejo Nacional de Migración (artículos 9 a 11), integrado por el o la titular de los siguientes ministerios e instituciones: Gobernación y Policía, quien lo presidirá, Relaciones Exteriores y Culto, Trabajo y Seguridad Social, Planificación Nacional y Política Económica, Salud y Educación, Dirección General de Migración y Extranjería, Instituto Costarricense de Turismo y Caja Costarricense de Seguro Social; además participan dos representantes de las organizaciones de la sociedad civil vinculadas al tema migratorio, nombradas por la Defensoría de los Habitantes.

34 Una persona refugiada es aquella que “debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad, y no pueda o a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país” (Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967).

35 En el contexto del conflicto centroamericano de la década de los ochenta, Costa Rica otorgó la condición de refugiadas a 46.000 personas. La cifra de 12.700 personas se refiere a la población del denominado “nuevo capítulo de refugiados”, que inició alrededor del año 2000, cuando se incrementó el ingreso de personas procedentes de Colombia (Acnur, 2012).

36 El salario *mínimo minimorum* es el salario de protección legal que el Estado garantiza a los trabajadores que no se enmarcan en alguna ocupación específica dentro del decreto de salarios mínimos.

37 Con los ajustes metodológicos indicados, la estimación de la ISP de 2012 resulta menor en cerca de 1,4 puntos porcentuales 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. Esta transferencia aumentó un 147% entre 2011 y 2012, al pasar de 59.300 millones a 147.000 millones de colones. La STAP no consolida esta partida, como sí se hace en el presente análisis (Trejos, 2013).

38 La ley de creación del Fodesaf aumentó la tasa del impuesto de ventas del 5% al 8%, para financiar el Fondo con esos tres puntos porcentuales, o sea, con el 37,5% de la recaudación. Posteriormente, como la tasa del impuesto de ventas fue aumentando, se acordó fijar el ingreso en un 20% de lo recaudado.

39 Las transferencias del impuesto de ventas fueron de 0,4% en 2006. En 2007 no se transfirió nada y en los dos años siguientes se giró algo más del 1%.

40 La Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (Redcudi) tiene como propósito general establecer un sistema público universal de cuidado y desarrollo infantil, con énfasis en la primera infancia, financiado por medio de un esquema solidario (CGR, 2013).

CAPÍTULO 3

Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas

INDICE

Hallazgos relevantes	129
Valoración general	131
Valoración del Decimotavo Informe	132
Aspiraciones	132
Introducción	133
Oportunidades	133
Crecimiento económico poscrisis es volátil	136
Buen posicionamiento y diversificación de la oferta exportable, especialmente en zonas francas	138
Alta proporción de mano de obra no calificada limita reducción del desempleo	143
Debilidades de las políticas de fomento productivo impiden aprovechar las oportunidades	147
Institucionalidad compleja para apoyar a las mipyme	151
Programas de apoyo a las pyme con problemas de ejecución	156
Estabilidad y solvencia económicas	157
Recaudación tributaria sin ingresos frescos y con tasas de crecimiento volátiles	158
Incremento del gasto del gobierno desalineado de la actividad económica y con mayor inflexibilidad a la baja	160
La inflación se mantiene en un dígito, pero se dificulta alcanzar la meta de largo plazo	165
La economía opera técnicamente con un tipo de cambio fijo	167
Se interrumpe la estabilidad de las tasas de interés	169
Política monetaria y fiscal a prueba	173

HALLAZGOS RELEVANTES

- » En 2012 el ritmo de crecimiento del PIB (5,1%) se mantuvo por encima del promedio de América Latina (3,1%) y presentó altos niveles de volatilidad entre el primero y segundo semestres. Este patrón se observa desde el año 2010.
- » El deterioro fiscal vulnera la solvencia del Estado. La evolución de los gastos está desvinculada del crecimiento del PIB y los ingresos se recuperan a paso lento. El país sigue sin aprobar reformas fiscales para resolver el problema.
- » El sector exportador consolida su buen posicionamiento en productos dinámicos, impulsados sobre todo por las zonas francas. Esta actividad es altamente dependiente de las importaciones y en ella la inversión en investigación y desarrollo es menor que la de otros países que tienen una oferta exportable similar.
- » La política fiscal recurrió al endeudamiento interno y externo para financiar los gastos corrientes del Gobierno. En 2012 la deuda pública total aumentó seis puntos porcentuales y representó el 51,2% del PIB.
- » La combinación de las presiones fiscales sobre las tasas de interés y el exceso de liquidez de la economía internacional, le restó eficacia a la política monetaria. Se interrumpió la estabilidad en el comportamiento de las tasas de interés y el tipo de cambio se mantuvo en el límite inferior de la banda.
- » La inflación enfrentó presiones al alza. Los precios de los bienes regulados tuvieron una variación que casi duplicó la registrada por el índice de precios al consumidor. Además se requirió la intervención del Banco Central para sostener el tipo de cambio y evitar que la entrada de capitales provocara una mayor apreciación del colón.
- » La productividad de las empresas de menor tamaño responde a un círculo virtuoso entre tamaño y orientación exportadora. Existen brechas importantes entre las empresas que exportan y las que tienen como destino el mercado local. Las primeras son en promedio más grandes, pagan salarios casi tres veces mayores y tienen una productividad laboral que supera a las segundas en un 31%, pero están concentradas territorialmente.
- » Se han realizado importantes esfuerzos para mejorar la plataforma institucional de apoyo y financiamiento a las Mipyme. Sin embargo, persisten las dificultades para sostener e incrementar el acceso a sus principales programas y la colocación de los recursos disponibles.
- » El uso de exoneraciones fiscales como herramienta de política pública ha sido una práctica frecuente en la historia económica del país (1950-2013). Una de cada veinticinco leyes aprobadas hasta abril de 2013 creó algún incentivo tributario.
- » El país avanza a paso lento en la transformación de su mercado laboral. El alto porcentaje de mano de obra con bajos niveles de escolaridad (menos de secundaria completa) está presente no solo en la población ocupada, sino también en la que busca trabajo por primera vez. En ambos casos el nivel ronda el 60%.
- » El margen de intermediación financiera sigue estando entre los más altos de la región centroamericana. El comportamiento a la baja de las tasas de interés no se refleja en las cuotas que paga la población que recibe crédito.

CUADRO 3.1

Resumen de indicadores económicos. 2008-2012

Indicador	2008	2009	2010	2011	2012	Promedio 2001-2011
Oportunidades						
Crecimiento del PIB real por persona (%)	1,2	-2,5	3,5	3,1	3,8	2,5
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona (%)	0,4	-0,2	3,7	2,8	3,4	2,3
Formación bruta de capital/PIB (%)	24,5	22,0	22,1	23,0	23,7	21,6
Crédito al sector privado (% PIB)	41,7	40,2	37,2	38,5	39,6	30,8
Crecimiento de las exportaciones (dólares corrientes) ^{a/}	1,8	-7,6	7,6	10,2	10,1	3,8
Tasa de desempleo abierto (%)	4,9	7,8	7,3	7,7	7,8	6,2
Tasa de subempleo visible (%)						
Índice de salarios mínimos reales (enero 1995=100) ^{b/}	107,0	111,2	113,9	115,4	117,4	107,9
Índice de ingreso promedio real mensual (2000=100)	106,8	114,3	123,6	121,3	124,8	103,3
Índice de términos de intercambio (1991=100)	82,3	87,5	88,9	87,0	87,4	91,0
Estabilidad						
Inflación (IPC 2006=100) (%)	13,9	4,0	5,8	4,7	4,6	10,2
Déficit comercial/PIB (%)	16,8	6,9	9,5	12,6	11,9	8,7
Déficit de cuenta corriente/PIB	9,3	2,0	3,5	5,4	5,3	4,8
Tipo de cambio efectivo real multilateral (1997=100) ^{c/}	89,3	88,9	83,1	78,9	75,4	96,5
Resultado financiero del Gobierno Central/PIB (%) ^{d/}	0,2	-3,4	-5,3	-4,1	-4,4	-2,4
Solvencia						
Ahorro nacional neto/PIB (%)	11,1	9,0	10,3	9,2	9,1	10,0
Reservas internacionales netas/importaciones por mes ^{e/}	3,8	5,6	5,3	4,5	6,1	4,4
Deuda interna del Gobierno Central/PIB (%) ^{f/}	17,6	21,5	23,2	25,8	29,2	24,3
Deuda externa/PIB (%)	12,0	12,2	11,6	10,6	12,3	16,8
Gasto público en educación/PIB (%)	5,7	6,8	7,2	7,0	7,2	5,6

a/ Exportaciones FOB. Incluye el valor bruto de las exportaciones de los regímenes de zona franca y perfeccionamiento activo (admisión temporal). No incluye ajuste de balanza de pagos.

b/ Índice de salarios mínimos reales promedio del año.

c/ Itcer, BCCR. Promedio anual del año (1995=100).

d/ Los ingresos totales son los de la Tesorería Nacional, incluyendo ingresos sobre pensiones y el total de gastos es el obtenido a la fecha.

e/ Reservas netas del BCCR a diciembre de cada año. Las importaciones excluyen las importaciones de materias primas de los regímenes de perfeccionamiento activo y de zonas francas.

f/ Incluye las amortizaciones de las obligaciones estipuladas en el artículo 175 de la Ley 7558.

VALORACIÓN GENERAL

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

Fue un año en el que se mantuvieron las tendencias, en el que se acentuaron los rasgos de vulnerabilidad de la economía. Los beneficios de las fortalezas y oportunidades alcanzadas por algunos sectores no se distribuyen equitativamente entre la población, las empresas y los territorios. En otras palabras, el bienestar de toda la población no es hoy el fundamento de la economía costarricense, ni de la política pública, pese a la conocida declaración de la Constitución Política. La política fiscal y monetaria logró sortear ciertas amenazas de corto plazo al recurrir al expediente del endeudamiento interno y externo, sin realizar cambios sustantivos para mejorar las condiciones a futuro y reducir riesgos de mayor trascendencia y alcance. Además, con esta estrategia ha quedado limitada esencialmente la capacidad del Estado para influir en las oportunidades de una manera sana y vigorosa, en un contexto de recursos humanos desocupados y con bajos niveles de calificación y productividad.

La dificultad para ampliar y distribuir las oportunidades obstaculiza el pleno aprovechamiento de los logros alcanzados por el país, como el posicionamiento de su oferta exportable y la atracción de inversión extranjera directa (IED). La senda de desempeño del sector exportador ha llevado a colocar bienes con alto valor agregado en mercados dinámicos alrededor del mundo. Sin embargo, los aciertos en la selección de productos líderes no se traducen en procesos que favorezcan el acceso de la manufactura local a los beneficios. La participación de Costa Rica en las cadenas de valor, por lo general en eslabones de ensamble u otros procesos que no generan valor agregado, se acompaña de una alta dependencia de las importaciones. El régimen cambiario y los flujos de capitales internacionales mantienen un tipo de cambio prácticamente fijo, de colón sobrevaluado, que le resta competitividad a cada vez más sectores económicos.

Por su parte, las políticas de desarrollo productivo, en especial las que se dirigen a los sectores que tienen mayores rezagos de productividad y suplen el mercado interno, muestran avances lentos y dispares. El desempeño de esos sectores no está en línea con las características de las actividades más dinámicas y exitosas, en las que se observan círculos virtuosos entre orientación exportadora, tamaño, capacidades de gestión y formación del recurso humano.

Un contexto internacional inestable e incierto puso a prueba la capacidad de respuesta de la política fiscal y monetaria. Las medidas adoptadas para preservar la estabilidad resultaron en acciones que resuelven el problema en el corto plazo. Sin embargo, no sentaron las bases para fortalecer a futuro una política fiscal con mayor

capacidad de inversión, ni una política monetaria que integre instrumentos para gestionar la realidad local y enfrentar los riesgos del entorno mundial, ambas necesarias para administrar las fases de contracción y expansión de la economía.

Persiste la ausencia de reformas fiscales tendientes a generar ingresos frescos para un Estado que ya de por sí muestra problemas de eficiencia, sostenibilidad y solvencia, y un exiguo margen de manobra de la política monetaria.

En su decimonovena edición, nuevamente este Informe concluye que la estabilidad no se reduce a mantener bajos los precios de una canasta elemental de bienes y servicios, junto a un déficit fiscal controlado. Este enfoque restringe el concepto y la práctica de equilibrio macroeconómico que imperaban en el pasado, cuando se combinaba la búsqueda del equilibrio interno y externo con un énfasis en la actividad económica real que apuntaba a un crecimiento estable y el pleno empleo, junto a una baja inflación y la sostenibilidad de las cuentas externas. Hoy en día, algunas autoridades aún se dan por satisfechas con que la IED financie el déficit comercial y el endeudamiento se encargue del déficit fiscal, sobre un nivel de inversión claramente insuficiente.

Luego de más de tres décadas de un viraje radical en el estilo de desarrollo, y de casi media década de gran incertidumbre internacional, el *Decimonoveno Informe Estado de la Nación* da cuenta de un desempeño económico poco inclusivo desde el punto de vista social y productivo, que sugiere la necesidad y posibilidad de realizar ajustes de fondo en las premisas y orientaciones de las estrategias nacionales.

VALORACIÓN DEL DECIMOCTAVO INFORME

El *Decimoctavo Informe Estado de la Nación* reportó que el 2011 fue un año de moderado crecimiento, con estabilidad en los principales componentes monetarios, pero con un fuerte deterioro de la solvencia del sector público.

El crecimiento se mantuvo en un nivel similar al de 2010 y superó el de la región centroamericana. Sin embargo, puso en evidencia que el crecimiento y la estabilidad de la economía enfrentan grandes desafíos. En el ámbito externo prevalece la incertidumbre y siguen las señales de desaceleración en las principales eco-

nomías del mundo. Y a lo interno existen riesgos en tres frentes: el real, el monetario y el fiscal.

En el sector real no se está generando suficiente empleo, pues la tasa de desempleo se mantuvo en niveles similares a los de 2009. En el sector monetario, el tamaño de la economía, la apertura de la cuenta de capitales y la coexistencia de dos monedas ponen a prueba el buen funcionamiento del régimen cambiario. En lo fiscal, la intención expresada por el Gobierno, de procurar la reducción del déficit fiscal sin afectar la inversión social y en infraestructura, no

se concretó; la contención nuevamente recayó en las inversiones estratégicas necesarias para impulsar el crecimiento futuro de la producción. Además se han generado presiones sobre las tasas de interés, lo que resta margen de acción a la política monetaria para actuar en forma contra cíclica y mantener el tipo de cambio.

Desde el punto de vista del desarrollo humano sostenible, la economía costarricense está comprometida. Los logros son vulnerables y los riesgos pueden materializarse en el corto plazo.

ASPIRACIONES

» CRECIMIENTO ECONÓMICO SOSTENIBLE

Crecimiento económico sostenible, con efectos favorables en la generación de nuevos empleos "decentes", los ingresos y las oportunidades de los distintos grupos sociales, con base en la formación profesional y técnica de los recursos humanos, niveles crecientes de competitividad "auténtica"² y en el uso racional de los recursos naturales.

» INFLACIÓN REDUCIDA Y MENOR DE DOS DÍGITOS EN EL MEDIANO PLAZO

Inflación reducida y menor de dos dígitos en el mediano plazo, fundamentada, en parte, en un déficit fiscal controlado³, aunque no a costa de recortes en inversiones básicas en servicios sociales y de infraestructura.

» ESTABILIDAD EN EL SECTOR EXTERNO

Estabilidad del sector externo, sobre la base de un déficit "razonable" de la cuenta corriente y reservas internacionales que financien, en forma satisfactoria, las necesidades de importación del país.

» GENERACIÓN DE AHORRO NACIONAL SOSTENIDO

Generación de ahorro nacional sostenido, que contribuya de modo significativo al financiamiento de un proceso sostenible de inversión en el país⁴.

» NIVEL PRUDENTE DE DEUDA PÚBLICA DEL GOBIERNO

Deudas externa e interna del Gobierno que no pongan en peligro las inversiones que deba realizar el Estado en infraestructura y servicios básicos para la población.

» DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA DE LAS LIBERTADES, OPORTUNIDADES Y CAPACIDADES DE TODAS Y TODOS LOS CIUDADANOS

Distribución equitativa de las libertades, oportunidades y capacidades de todas y todos los ciudadanos, con especial consideración de los ubicados en los quintiles más bajos de ingresos, y crecientes remuneraciones reales del sector laboral, a fin de permitir un acceso y un uso más equitativos del ingreso y la propiedad de las fuentes de riqueza. Además, un proceso económico que genere menores desigualdades entre regiones, sin discriminaciones de raza, género, religión o edad.

» POLÍTICAS ECONÓMICAS ARTICULADAS, SUSTENTABLES Y EFECTIVAS

Un Estado con responsabilidades claramente definidas en cuanto a la articulación de políticas económicas sectoriales, de protección social, ambiental y energética, que sean sustentables en el tiempo; atento a analizar y enfrentar las condiciones económicas externas, con una disciplina de manejo macroeconómico responsable y con capacidad de ejercer controles efectivos sobre los servicios concesionados por el Estado.

» ESTRATEGIAS DE DESARROLLO INCLUYENTES

Estrategias de desarrollo y políticas económicas elaboradas de manera incluyente y equitativa, de modo que representen los intereses y necesidades de todos los sectores sociales y regiones del país, y que incluyan la prospección *ex ante*, realizada en procesos participativos ciudadanos, de los efectos distributivos de cada una de las políticas.

CAPÍTULO
3Oportunidades, estabilidad
y solvencia económicas**Introducción**

Este capítulo analiza el desempeño de la economía costarricense desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible, con énfasis en el año 2012. Los conceptos centrales que se evalúan son las oportunidades, la estabilidad y la solvencia, a partir de la evolución de diversos indicadores económicos, sociales e institucionales.

Las oportunidades expresan el acceso que tiene la población a bienes y servicios de calidad, y se materializan en la creación de nuevos empleos y en una mejor remuneración de los mismos para los diferentes grupos sociales y en las distintas zonas del país. Son consecuencia del crecimiento económico, que a su vez es el resultado de los procesos de inversión, la formación de recursos humanos, el aumento de la productividad y el uso racional de los recursos naturales. De ahí que las oportunidades se evalúan no solo con base en su cuantía, sino también a la luz de la equidad en su distribución.

La estabilidad se expresa en reducidos desequilibrios internos (déficit fiscal e inflación) y externos (balanza de pagos y tipo de cambio) y permite el crecimiento económico sin comprometer las oportunidades de desarrollo de las generaciones futuras. La solvencia es la capacidad de la sociedad para cubrir adecuadamente sus gastos sin poner en riesgo la estabilidad. Ambas son fundamentales y su evaluación debe realizarse desde una perspectiva de mediano plazo, pues determinan la sostenibilidad del crecimiento.

Como es costumbre, este capítulo da seguimiento al crecimiento económico, el sector externo, las finanzas públicas y la política monetaria, ejes transversales que impactan de diversas maneras las oportunidades, la estabilidad y la solvencia económicas, y que dan cuenta de qué tan lejos o cerca está el país de lograr sus aspiraciones en estos ámbitos.

En la sección dedicada a las oportunidades, el estudio del crecimiento económico hace énfasis en el peso que tiene la mano de obra no calificada como obstáculo para la recuperación del empleo y el incremento de la productividad. En lo que concierne al sector externo, se actualiza la información sobre el desempeño de la oferta exportable en la última década, a partir del enfoque de ventajas comparadas. Se incluye un apartado sobre las brechas de productividad entre las empresas exportadoras y las que destinan su producción al mercado local. Ese análisis es complementado por dos aportes especiales: uno que explora la evolución de las políticas de fomento de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme) y otro que aborda un tema novedoso, el rol de la institucionalidad de apoyo a los sectores de la “vieja economía” (recuadro 3.1), en los casos específicos del café y el arroz.

En la sección que da seguimiento a la estabilidad y la solvencia económicas, además de los ámbitos fiscal y monetario se exploran dos áreas nuevas: por un lado, las exoneraciones tributarias y sus características desde una perspec-

tiva política y, por otro, el ciclo político del gasto. Ambos esfuerzos están en construcción y plantean líneas de investigación para futuras ediciones de este Informe.

El capítulo también ofrece un conjunto de interesantes aportes sobre los temas del “empreendedorismo” (Petry, 2013), el comportamiento de las tasas de interés (Villamichel, 2013) y el desarrollo del proyecto “Limón Ciudad-Puerto” (Fonseca, 2013). Para la elaboración de varios de estos trabajos se contó con el valioso apoyo de Comex, la CCSS, el MEIC y el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

Oportunidades

En los años posteriores a la crisis del 2009, y en un contexto internacional adverso, el PIB costarricense ha tenido un crecimiento moderado y volátil, que hace más evidentes las debilidades de un estilo de desarrollo que no logra distribuir sus beneficios y ventajas entre la población, el territorio y las empresas, pero sí genera efectos de concentración de la riqueza y acrecienta el pago a factores externos. Por ello ese crecimiento no fue acompañado por mejoras semejantes en el empleo y el ingreso de los hogares, ni supuso una reducción estadísticamente significativa de la pobreza. El desempleo actual es uno de los más altos de los últimos treinta años, y mientras casi el 60% de las personas no ha concluido la secundaria, la generación de puestos de trabajo ha

RECUADRO 3.1

La reclasificación CIU para distinguir entre la “vieja economía”, la “nueva economía” y los servicios de apoyo

Desde el año 2009 el Informe Estado de la Nación ha venido empleando los conceptos de “nueva” y “vieja” economía como una clasificación alternativa de las ramas de actividad económica para analizar la dinámica del mercado laboral.

La “vieja economía” comprende las actividades agrícolas e industriales orientadas al mercado interno y la producción exportable que el país había consolidado a finales de los años setenta del siglo XX. Por su parte, la “nueva economía” se asocia al dinamismo exportador de productos no tradicionales, la creación y consolidación de zonas francas y los nuevos servicios.

Existe además un tercer sector, conformado por actividades de servicios que apoyan tanto a la vieja como a la nueva economía y que son afectadas, al mismo tiempo, por el desarrollo de estas, como por ejemplo el sector financiero. Este macro sector opera como una “bisagra” entre ambas economías.

Para la identificación práctica de estos sectores se utilizó la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de

todas las actividades económicas, en su tercera revisión (CIU3). Aunque esta herramienta no permite una identificación exhaustiva de todas las actividades económicas existentes en el país, sí proporciona información suficiente para elaborar una clasificación razonablemente precisa (clasificación a cuatro dígitos). Como insumo adicional se emplearon las encuestas de hogares que cada año lleva a cabo el INEC: hasta el 2011 la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) y a partir de ese año la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho).

La agrupación en diez sectores económicos fue realizada mediante sesiones de trabajo del equipo técnico del Programa Estado de la Nación, y con base en los análisis de varios de sus informes. Todos los años se revisa la Enaho para incorporar nuevas ramas de actividad. En 2012, en particular, se reclasificaron las ramas para ajustarlas a la cuarta revisión de la clasificación internacional (CIU4; cuadro 3.2).

Fuente: Meneses, 2009 y 2011.

favorecido de manera predominante a la mano de obra calificada.

En 2012 la expansión del PIB fue impulsada por los sectores vinculados al comercio exterior, que tuvieron un buen desempeño, concordante con las políticas de atracción de inversión extranjera directa y el posicionamiento de la oferta exportable. Si bien la inversión pública decayó en ese año, el efecto de las exportaciones compensó su impacto en el crecimiento general de la economía.

La exportación se ha diversificado y se mantiene concentrada en pocas empresas y territorios, una situación que resulta riesgosa, ya que su buen desempeño no contagia a otros sectores de la economía. Así por ejemplo, mientras las zonas francas aprovechan ampliamente los beneficios del comercio internacional, otros segmentos productivos no logran acceder a esas oportunidades. Esos sectores están constituidos en su mayoría por empresas de menor tamaño, que emplean a una mano de obra menos calificada y se orientan hacia el mercado interno. Además tienen un acompañamiento institucional insuficiente para mejorar la calidad de vida y las capacidades de la población.

El desempleo y la dualidad del mercado de trabajo favorecen el aumento de la desigualdad y la persistencia de

CUADRO 3.2

Reclasificación de las ramas de actividad de los ocupados, según tipo de economía

Tipo de economía	Sector económico	Ejemplos
“Vieja economía”	Economía agrícola para el mercado interno (EAMI)	Arroz, frijoles, papas
	Economía agroexportadora tradicional (EAT)	Café, banano, caña de azúcar y ganado vacuno
	Industria tradicional (IT)	Productos de molinería, procesamiento de alimentos, construcción, ebanistería o carpintería, costura y otros
“Nueva economía”	Economía agroexportadora no tradicional (EANT)	Follajes, frutas, productos marinos
	Industria de zonas francas (IZF)	Electrónica, componentes médicos, maquinaria metalúrgica, equipos electrónicos, otros
	Nuevos servicios (NS)	Call centers, servicios empresariales, turismo, sectores financiero y de seguros
“Servicios de apoyo”	Comercio (COM)	Establecimientos comerciales privados
	Sector público consolidado (GOB)	Gobierno Central, instituciones autónomas
	Otros servicios especializados (OSE)	Legales, médicos privados, ingeniería, arquitectura
	Otros servicios no especializados (OSNE)	Servicios domésticos, lavanderías, alquileres

Fuente: Elaboración propia, con base en Meneses 2009 y 2011.

la pobreza. La mano de obra calificada encuentra oportunidades laborales, pero solo representa el 40% de la población ocupada. Además, la estructura del mercado laboral tiende a consolidarse, pues en los últimos tres años entre el 54% y el 66% de quienes buscaron empleo por primera vez, principalmente jóvenes, no tenían calificación. Este hecho aleja al país de la aspiración de fortalecer a los sectores más dinámicos de la economía y, a la vez, expandir las capacidades de los que se encuentran rezagados.

La lenta capacidad de respuesta institucional para apoyar a los sectores rezagados, el bajo nivel de calificación de un amplia proporción de los ocupados y un ambiente económico que dificulta la creación y funcionamiento adecuado de los negocios, son debilidades que tienden a hacerse crónicas e incluso dan lugar a una dinámica en la que las distancias entre la “vieja” y la “nueva” economía se acrecientan, independientemente de la perspectiva que se utilice para analizarlas. La falta de

vinculación entre ambas ha generado brechas de productividad que perpetúan las desigualdades (recuadro 3.2). Sin embargo, este Informe documenta importantes nuevos esfuerzos para desarrollar la institucionalidad y mejorar los impactos de las políticas dirigidas a los sectores rezagados. También se analizan viejos esfuerzos de política sectorial que han tenido distintos grados de éxito, asociados a las actividades tradicionales del café y el arroz.

RECUADRO 3.2

Repensar pronto el “modelo” y la estrategia

MIGUEL GUTIÉRREZ-SAXE

La insensatez de generar expectativas sociales de crecimiento y progreso, al enunciar y promover un “modelo de desarrollo” basado casi exclusivamente en la apertura internacional y la estabilidad de precios, ya ha cobrado sus víctimas. La primera de ellas fue el sistema político, que tuvo que dar la cara por esas expectativas y por las múltiples promesas derivadas del reconocimiento de abundantes derechos al bienestar, en un contexto de escasos recursos y disminuidas capacidades públicas, cuya única excepción son los importantes esfuerzos dedicados a las políticas públicas que impulsan esa nueva economía y esa nueva visión. Hoy dudamos de la política y de las instituciones.

Hoy es el “modelo de desarrollo” el que enfrenta más directamente la crítica, pues con un puñado de indicadores en mano no podemos concluir que existe un buen desempeño económico. Entre tanto, sus antiguos impulsores sienten la necesidad de aclarar que el “modelo” por sí solo no resuelve los desafíos de la Costa Rica actual, como la persistencia de la pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso, el nivel de desempleo y los rezagos en la competitividad asociados a la infraestructura, la disponibilidad de fuerza de trabajo calificada y altamente calificada, así como a las capacidades y eficiencia de las instituciones públicas. Algunos de aquellos impulsores admiten que no podemos continuar

esperando resultados de un “modelo” que otorga tantas exoneraciones a los sectores que, si bien son los más dinámicos de la economía, agregan poco valor nacional y establecen débiles encadenamientos productivos (compran poco en el mercado local), sociales (contratan a pocos, y solo calificados) y fiscales (pagan, de manera indirecta, unos pocos impuestos al país). Hoy dudamos hasta de tener un destino común como nación.

Es por esto que volvemos a una vieja discusión que sostuvimos desde el inicio del Estado de la Nación: la noción del desarrollo no puede reducirse al crecimiento del PIB, a la estabilidad de precios y a la inserción internacional; es indispensable considerar: i) las oportunidades de empleo decente para todas las personas, no solo para las vinculadas a la inversión extranjera directa, ii) los equilibrios macroeconómicos internos y externos, no solo la estabilidad de precios y el control del gasto público, y iii) la solvencia, que considera el financiamiento sano de los factores centrales que conducirán al desarrollo. Es necesario, pues, superar eso que llaman “modelo”, por lo restringido de sus objetivos y también de sus instrumentos. Debemos repensar nuestra estrategia.

A este punto es preciso abordar el tema de la atracción de capitales internacionales, por el especial riesgo que entraña, máxime si llega a ser insaciable e indiscriminada. Un propósito así, que independice la atracción sin límites de las necesidades

del desarrollo y no mida sus impactos, puede convertirse en una especie de adicción que a la postre generará una enfermedad económica, cuyos síntomas ya son palpables.

Los estudios de esta enfermedad económica, llamada “holandesa”, remiten a una fecha no tan lejana, los años sesenta. En un principio se trató de un fenómeno asociado al descubrimiento y exportación de gas natural en Holanda. Esto provocó un importante flujo de recursos (divisas) hacia ese país y una apreciación de su moneda. Esta situación ventajosa, sin embargo, tuvo consecuencias no tan favorables: la revaluación de la moneda, y la consiguiente pérdida de competitividad de los otros sectores productivos, llegaron al extremo de desindustrializar la economía, pues resultaba más barato importar que comprar lo producido localmente. Holanda y otros aprendieron de esta experiencia y formularon políticas de ahorro e inversión en tiempos de abundancia de divisas; en años recientes sobresale en este sentido el caso de Noruega. Otros, simplemente, no escarmentaron en cabeza ajena.

Hoy el término se ha generalizado, y se entiende por “enfermedad holandesa” las consecuencias dañinas generadas por un aumento significativo en los ingresos de un país, ya sea por la explotación de un recurso natural (minería,

CONTINÚA >>

RECUADRO 3.2 >> CONTINUACIÓN

petróleo, etc.), la producción de algún bien o grupo de bienes, o el incremento de la inversión externa. Lo central de la enfermedad es que el alto crecimiento de los ingresos en una parte de la economía perjudica a otros sectores (en el caso costarricense, la producción local, el turismo y las exportaciones, entre otros) por la vía de una pérdida de competitividad causada por la apreciación

de la moneda propia. Algo potencialmente positivo puede suponer un riesgo en el mediano plazo. ¿Dónde está el riesgo? En un eventual agotamiento de esos recursos naturales, en una caída en los precios de ciertos bienes en los mercados internacionales, o en un cese repentino de todo el flujo monetario, que encuentra al país sin un entramado productivo sólido y diversificado al cual recurrir para procurar el

crecimiento futuro. Beneficios a corto plazo, riesgo en el mediano plazo. Pero también hay problemas inmediatos: los desequilibrios comerciales internacionales (déficit comercial) por un estímulo extraordinario a las importaciones y las presiones inflacionarias derivadas de la apreciación de la moneda. Por los riesgos cercanos, es necesario repensar la estrategia pronto.

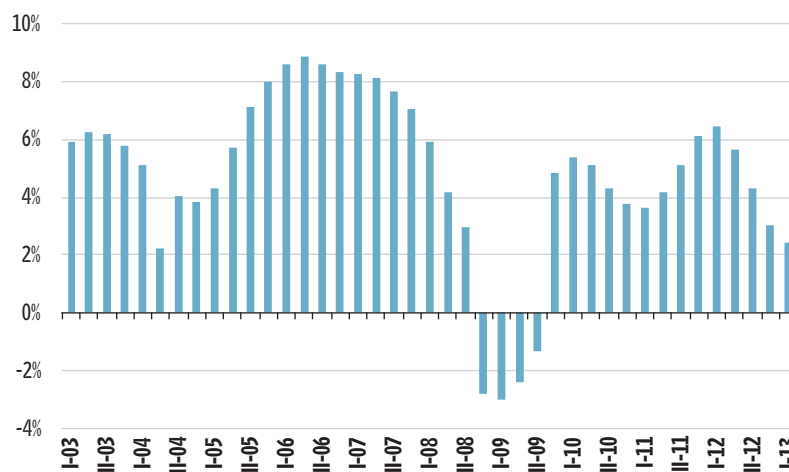
Crecimiento económico poscrisis es volátil

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

El PIB también ha mostrado un comportamiento volátil, un rasgo propio de la economía costarricense. Sin embargo, en el período 2010-2012 las oscilaciones fueron mucho más frecuentes, incluso en un mismo año. Los ritmos de crecimiento no se han sostenido: en forma recurrente, una aceleración ha sido seguida por una desaceleración en meses posteriores. Las diferencias entre los meses de alto y bajo dinamismo son de casi el doble. En 2012 el PIB trimestral pasó de una expansión de 6,3% en los primeros tres meses, a un 3,1% hacia finales del año (gráfico 3.1). El último patrón de descenso inició en el segundo semestre de 2012 y se acentuó en el primer semestre de 2013.

El crecimiento moderado y volátil del PIB en estos años refuerza rasgos de la economía que limitan la generación de oportunidades. Este comportamiento es acompañado por menores tasas de expansión del ingreso nacional disponible, indicador que registra el valor de la producción que se queda en el país una vez que se descuenta el pago a factores externos, como las transferencias que

GRAFICO 3.1
Variación interanual del PIB trimestral



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

hacen las empresas transnacionales a sus casas matrices en sus naciones de origen. También se mantiene estancado el índice de pobreza, el desempleo es el más alto de los últimos treinta años y el crecimiento del ingreso de los hogares, además de modesto, se distribuye de manera desigual.

El contexto internacional y la amplia apertura de la economía explican en buena medida el comportamiento del PIB en estos tres años. Después de la crisis de 2009 la economía mundial sigue sin mostrar condiciones para un despegue, especialmente por el desempeño poco favorable de varias economías de Europa, la presencia de indicadores mixtos en los Estados Unidos y la menor actividad de China

(Rosales, 2013). En este sentido, el comportamiento cíclico de la producción costarricense está relacionado con la evolución de las exportaciones y las inversiones.

En el caso de las exportaciones la volatilidad se asocia más con las ventas de bienes, ya que los servicios han registrado una tasa de crecimiento similar en los últimos ocho trimestres. Y en materia de inversiones el principal factor explicativo proviene de la inversión privada interna, dado que la inversión extranjera directa (IED) muestra una tendencia al alza luego de la crisis y la inversión pública no exhibe mayor volatilidad (Rosales, 2013). Por su parte, el consumo, tanto del sector privado como del Gobierno, tiene una

relación menor con las oscilaciones del PIB (gráfico 3.2).

Las actividades productivas que explican cerca de la mitad del crecimiento económico en el último trienio son las que han recibido el apoyo de las políticas de apertura comercial. En este sentido, en 2012 el comportamiento del PIB por sectores fue consistente con lo observado en los últimos diez años. El mejor desempeño correspondió a los servicios de telecomunicaciones y transporte, los servicios financieros y de seguros y los servicios prestados a las empresas. Las telecomunicaciones y los seguros han sido impulsados por la apertura de sus mercados, en tanto los flujos de IED asociados a servicios internacionales (*call centers* y servicios de soporte empresarial) han crecido significativamente. En conjunto, estos sectores explican alrededor del 46% del crecimiento del PIB, tanto en los últimos tres años como en la década. Si bien la tendencia de los segmentos dinámicos se mantuvo, en 2012 sobresalió el comportamiento del sector construcción, el cual, luego de contraerse por tres años consecutivos, mostró un crecimiento (5,7%) incluso superior a la tasa promedio de expansión de la economía.

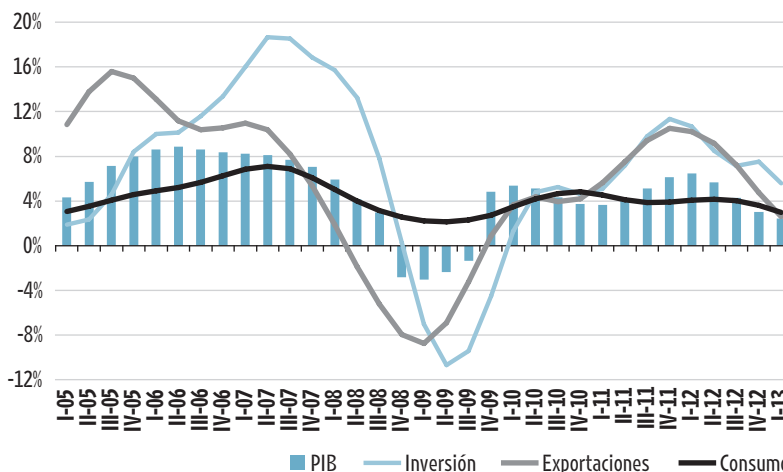
El sector exportador ha demostrado su capacidad de recuperación, aunque con ritmos distintos entre subsectores. Si bien el crecimiento promedio de los tres años poscrisis (9,3%) no logró recuperar el dinamismo de los tres años previos (14,0%), superó por mucho el desempeño del bienio 2008-2009 (-2,9%).

La recuperación de las exportaciones de bienes no ha sido homogénea, tal como muestra el comportamiento de los treinta principales productos (cuadro 3.3), que representan el 75% de las exportaciones totales:

- Un 22,8% de los bienes de este grupo ha tenido un buen desempeño, tanto en términos de crecimiento como de participación en las ventas totales; entre ellos se encuentran banano, piña, azúcar, prótesis de uso médico, cables eléctricos, llantas, antiseros y salsas y preparaciones.

GRAFICO 3.2

Variación interanual de PIB trimestral, por componentes del gasto



Fuente: Rosales, 2013, con datos del BCCR.

CUADRO 3.3

Crecimiento de los principales productos de exportación. 2009-2012 (porcentaje)

Grupo	2009		2010	2011	2012	
	Crecimiento	Participación	Crecimiento	Crecimiento	Crecimiento	Participación
Rápida recuperación	-15,6	20,1	53,6	55,2	3,7	22,8
Lenta recuperación	-16,6	17,6	16,5	36,5	11,6	30,0
Contracción constante	-2,3	8,2	-8,7	-6,7	-7,2	4,2
Crecimiento constante	34,4	13,2	82,4	11,1	36,7	15,0

Fuente: Elaboración propia con datos de Procomer.

- Otros artículos, como los equipos de infusión y transfusión de sueros, otros dispositivos médicos, otras preparaciones alimenticias, jugos y concentrados de frutas, cánulas e instrumentos similares, filetes y demás carnes de pescado y otras manufacturas de plástico, registraron tasas de crecimiento constantes incluso en el año de crisis (2009) y además aumentaron su contribución a las exportaciones. Este grupo representa el 15,0%.
- Una tercera parte de los bienes exportados, compuesta por circuitos integrados y microestructuras electrónicas, café oro, aceite de palma, láminas y placas de plástico, plantas ornamentales, productos de panadería fina, artículos para el envasado de plástico y materiales eléctricos, han tenido una evolución lenta después del 2009, pero han incrementado considerablemente su aporte a las ventas totales; en este grupo destacan los circuitos integrados⁵, cuya participación aumentó en ocho puntos porcentuales.
- Finalmente, hay un conjunto de productos (4,2%) que no han logrado revertir la tendencia decreciente de las exportaciones y además han disminuido su aporte; es el caso de textiles y confección, medicamentos, melones, purés y pastas de frutas.

Los servicios también muestran comportamientos dispares. En 2009 los rubros de transporte y viajes registraron disminuciones de 22% y 20,5%, respectivamente. En ambos casos la recuperación fue lenta y solo en 2012 superó el monto exportado en 2008. En contraste, los “otros servicios” (financieros, de comunicación y de informática e información) siguieron creciendo a pesar de la crisis. El desempeño de estas actividades es otro de los factores que contribuyeron al rápido restablecimiento del sector exportador en su conjunto.

El comportamiento del PIB, las exportaciones y los sectores más dinámicos enfrenta un escenario de desaceleración, que empezó a gestarse en el segundo semestre de 2012 y se manifestó con mayor fuerza en el primer semestre de 2013. Los indicadores más recientes sugieren que la tendencia de expansión de la economía no se va a sostener. Así por ejemplo, el indicador mensual de la actividad industrial registró una contracción en el segundo trimestre de 2013, las actividades primarias tuvieron una fuerte desaceleración y las exportaciones mostraron tasas de crecimiento negativas entre los meses de abril y junio. Además, el comportamiento de algunas variables que se asocian con indicadores adelantados, como las importaciones de bienes de capital, materias primas y materiales de construcción, así como la demanda de crédito por parte del sector privado, evidencia descensos notables con respecto al mismo período del 2012. En este escenario el Banco Central, en la revisión del *Programa Macroeconómico 2013-2014*, redujo de 4% a 3% la proyección del crecimiento del PIB para el 2013 (BCCR, 2013b).

Al mismo tiempo, en el entorno internacional siguen prevaleciendo la inestabilidad y la incertidumbre. Persisten importantes riesgos macrofinancieros asociados a la fuerte monetización que registran las economías desarrolladas, con delicadas posiciones fiscales y de deuda pública y elevadas tasas de desempleo (Rosales, 2013). Las proyecciones de crecimiento para el 2013 se redujeron tanto para América Latina

(Cepal, 2013) como para el mundo (FMI, 2013).

Además del impacto del contexto internacional, hay factores internos que condicionan las aspiraciones de crecimiento del PIB en el mediano y largo plazos. Los principales se relacionan con las diferencias en el alcance e impacto de las políticas de desarrollo productivo, la falta de medidas que garanticen la sostenibilidad de las finanzas públicas y la reducida capacidad de la política monetaria para actuar de forma anticíclica. Más adelante se analiza en detalle cada uno de estos elementos.

Buen posicionamiento y diversificación de la oferta exportable, especialmente en zonas francas

El análisis de más largo plazo de la oferta exportable muestra que durante las dos últimas décadas se han fortalecido dos aspectos estratégicos para mejorar la inserción internacional de Costa Rica: el buen posicionamiento y la diversificación de los bienes que se colocan en el resto del mundo, aunque estos avances no se han dado en todos los sectores que participan en la actividad exportadora.

Para analizar el posicionamiento de la oferta exportable se emplea el enfoque de ventajas comparadas, que mide el avance en términos de crecimiento y participación de las exportaciones del país con respecto a sus competidores (recuadro 3.3). Los resultados muestran una mejoría en la participación del grupo de productos denominados “estrellas crecientes” y una menor participación del grupo “retirada”.

Entre 2000 y 2010 los productos costarricenses aumentaron su participación en las exportaciones mundiales (de 0,12% a 0,20%), en las dirigidas a naciones industrializadas (de 0,14% a 0,18%) y en las destinadas a los países en vías de desarrollo (de 0,08% a 0,23%; Padilla y Alvarado, 2013). Según la matriz de competitividad, el 85,6% de los productos exportados al resto del mundo ganó participación de mercado.

Entre los períodos 2000-2005 y 2005-2010 el grupo de “estrellas crecientes”

RECUADRO 3.3

Enfoque de ventajas comparadas para medir la competitividad de las exportaciones

Existen diversos enfoques y niveles para estudiar la competitividad; puede hacerse a nivel de empresa, región o país, a partir de indicadores específicos como la productividad, o de un amplio conjunto de variables, como sucede con los índices de competitividad. En este capítulo el análisis se enfoca en el país y se concentra en las exportaciones. Se cuantifica la capacidad de ganar espacios de mercado en dos sentidos: el aumento de la cuota de participación en los mercados de destino y el posicionamiento en sectores dinámicos cuyas tasas de crecimiento superan el promedio. La combinación de ambas dimensiones permite construir una matriz de competitividad que distingue, en el eje horizontal, entre productos dinámicos y estancados, y en el eje vertical, productos que ganan (o pierden) participación en los mercados de destino. De esta manera se obtienen cuatro grupos:

- Estrellas crecientes: productos dinámicos, que tienen altas tasas de crecimiento y ganan cuotas de mercado.
- Oportunidades perdidas: productos dinámicos que, sin embargo, pierden participación de mercado y no han sido capaces de aprovechar la expansión del comercio.
- Estrellas menguantes: productos estancados, pero que ganan participación de mercado.
- Retiradas: productos estancados que además pierden participación de mercado.

La competitividad de las exportaciones costarricenses hacia su principal mercado, el de Estados Unidos, se analizó a partir del *software* Magic Plus, que tiene información de todas las partidas arancelarias de exportaciones e importaciones de ese país en el período 1990-2012. Para el estudio de otras naciones se empleó el *software* Tradecan, cuya actualización más reciente tiene datos al 2010. Ambas herramientas fueron desarrolladas por Cepal⁶.

Fuente: Padilla y Alvarado, 2013.

pasó de representar el 10,6% al 53,9%. En el caso de las exportaciones orientadas a los países industrializados el incremento, aunque positivo, fue menor: pasó de 22,8% a 24,8% entre ambos periodos (cuadro 3.4).

Por el contrario, en la oferta exportable que tiene como destino los países en desarrollo no se reportan avances. Las “estrellas crecientes” disminuyeron de 58,7% a 9,3% entre 2005 y 2010, y las “estrellas menguantes” mostraron una significativa expansión (de 27,9% a 81,4%). Esto significa que la estructura se movió de mercados dinámicos hacia espacios estancados, pero con incrementos en la participación (Padilla y Alvarado, 2013).

Las exportaciones que tienen como destino el mercado estadounidense, principal socio comercial del país, incrementaron de modo sustancial su competitividad. Sin embargo, esta mejora se debe sobre todo al desempeño de las zonas francas y, más concretamente, de las ventas de circuitos integrados. La comparación de las matrices de Costa Rica para 2000-2005 y 2005-2012 muestra un avance de la posición competitiva en el segundo período. En el primero, los productos que aumentaron su participación en mercados dinámicos (“estrellas crecientes”) representaban apenas un 8% de las exportaciones totales a los Estados Unidos. Casi la mitad de ellas (48,3%) correspondía a rubros que habían perdido participación en mercados dinámicos (“oportunidades perdidas”) y estancados (“retiradas”).

En cambio, entre el 2005 y 2012 el 78,8% de las exportaciones correspondió a productos que habían ganado participación en mercados dinámicos (“estrellas crecientes”). Cabe señalar que el rubro de circuitos integrados influye mucho en las cifras de esta matriz, principalmente por el cambio de los códigos que sirven de base para la contabilización de estos productos⁷. Si se eliminan estos bienes, la proporción de “estrellas crecientes” es de 35,8%. Los resultados descritos indican entonces que Costa Rica transitó 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 sus exportaciones se encuentran en una situación competitiva óptima.

No obstante, los promedios generales ocultan diferencias. Por ejemplo, el desempeño de las exportaciones hacia Estados Unidos se explica por el dina-

mismo de las ventas desde zonas francas. Si ese factor se excluye del análisis⁸, los avances no son tan marcados, y la matriz resultante indica que, si bien las “estrellas crecientes” aumentaron, más de la mitad de la oferta exportable creció poco y estuvo dominada por productos que perdieron cuotas de mercado (cuadro 3.5).

Varios factores explican el mejor posicionamiento de Costa Rica: mano de obra calificada, atracción de IED de alto contenido tecnológico, ubicación geográfica y menores costos relativos. Aunque no existen estudios que permitan cuantificar el aporte de cada uno de estos aspectos, hay dos que sobresalen. En años recientes la ventaja comparativa del país se ha basado en el fortalecimiento de dos ventajas estáticas⁹: la cercanía geográfica a los Estados Unidos y, en menor medida, los costos laborales. El incremento del precio del petróleo, de 30,4 dólares por barril en 2000 a 94,1 en 2012, le ha dado una

CUADRO 3.4

Matriz de competitividad de la oferta exportable de Costa Rica. 2000-2010 (porcentaje)

Grupo	Mundo		Países industrializados	
	2000-2005	2005-2010	2000-2005	2005-2010
Estrellas crecientes	10,6	53,9	22,8	24,8
Estrellas menguantes	63,0	31,7	46,5	55,1
Oportunidades perdidas	5,1	11,1	5,6	17,2
Retirada	21,3	3,3	25,1	2,9

Fuente: Padilla y Alvarado, 2013, con datos del *software* Tradecan.

CUADRO 3.5

Matriz de competitividad de la oferta exportable de Costa Rica hacia Estados Unidos. 2000-2012 (porcentajes)

Grupo	Con zonas francas		Con zonas francas, sin circuitos integrados		Sin zonas francas	
	2000-2005	2005-2012	2000-2005	2005-2012	2000-2005	2005-2012
Estrellas crecientes	8,0	78,8	23,1	35,8	8,6	13,4
Estrellas menguantes	43,8	5,4	7,6	16,4	13,6	25,4
Oportunidades perdidas	26,0	13,7	46,4	41,5	66,8	57,7
Retirada	22,2	2,1	22,9	6,3	11,0	3,5

Fuente: Elaboración propia con datos de Padilla y Alvarado, 2013.

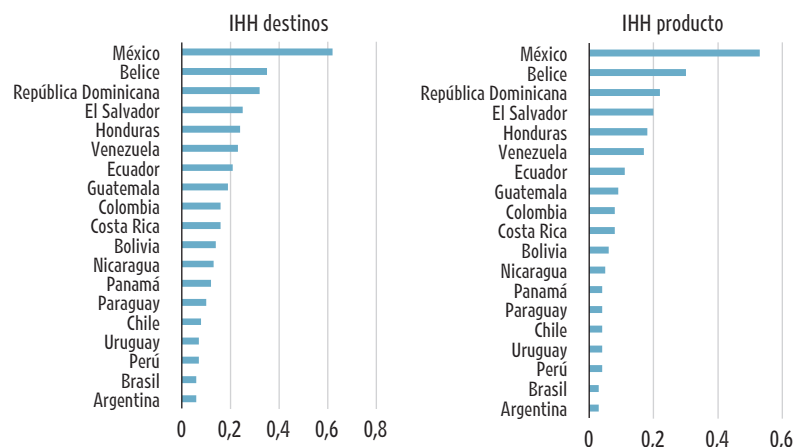
nueva ventaja a Costa Rica, al igual que a los demás países del Mercado Común Centroamericano (MCCA) y a México, para competir con China y otras naciones asiáticas en el mercado estadounidense. Ese aumento ha encarecido de manera significativa el costo del transporte marítimo de mercancías, obviamente con un mayor impacto para aquellas que son enviadas desde Asia (Guerrero y Padilla, 2011). Por otro lado, la brecha salarial con respecto a China se ha reducido: los salarios mensuales promedio (en dólares nominales) en la manufactura costarricense pasaron de ser 4 veces mayores que los chinos en 2000, a solo 1,4 veces en 2010.

El análisis de las exportaciones nacionales por producto y mercado de destino muestra una estructura relativamente diversificada, segundo factor estratégico mencionado al inicio de este apartado. Los grados de diversificación y concentración se calculan a partir del índice de Herfindahl-Hirschman (IHH) o índice de concentración, que estima el peso de cada producto y mercado en el total del comercio de un país. Cuanto mayor sea el valor del índice, menor es la diversificación alcanzada¹⁰. Los resultados del IHH de productos colocan a Costa Rica en el grupo “diversificado”, en una posición similar a la de la mayoría de las naciones centroamericanas (gráficos 3.3). En 2011 el IHH, tanto para productos como para destinos, fue menor a los valores registrados al comienzo de la década. El indicador de diversificación se redujo de 0,11 a 0,06 y el de socios (o mercados) pasó de 0,28 a 0,16. En comparación con los otros países del MCCA, el IHH de socios comerciales de Costa Rica tiene un mejor resultado que los de El Salvador, Guatemala y Honduras, cuyos valores están por encima de 0,18 (concentrado) y es similar a los de Nicaragua y Panamá (Padilla y Alvarado, 2013).

El grado de concentración según destinos es similar al promedio de América Latina y el menor en el contexto del MCCA. Las ventas dirigidas al mercado estadounidense representan el 38,3% del total de exportaciones de Costa Rica; este es el segundo mayor porcentaje de Centroamérica, solo por

GRAFICO 3.3

Índice de concentración (IHH) de destinos y productos de exportación para varios países de América Latina. 2011



Fuente: Elaboración propia con datos de Padilla y Alvarado, 2013.

detrás de Guatemala (41,6%), pero por debajo de las demás naciones latinoamericanas que también tienen como principal socio comercial a Estados Unidos.

Beneficios del mejor posicionamiento de las exportaciones no se distribuyen localmente

Los buenos resultados en materia de posicionamiento y diversificación de la oferta exportable no se traducen en incrementos sustantivos de la sofisticación tecnológica de los procesos productivos, ni en mayores y mejores encadenamientos locales¹¹.

Con respecto al primer punto, el posicionamiento de la oferta exportable va de la mano con: i) bajos niveles de inversión en investigación y desarrollo (I+D), ii) participación en cadenas de valor de alto contenido tecnológico, pero en eslabones que no se apropian de las ganancias del valor agregado exportado y iii) una incipiente industria local que suple solo marginalmente los requerimientos de las grandes empresas transnacionales. Estas tres características dificultan que los aciertos que ha tenido el país en el crecimiento de los productos denominados “estrellas crecientes”, se traduzcan en procesos productivos que trasladen sus ganancias al resto de la economía.

La estructura de las exportaciones de Costa Rica, vista en función de la intensidad tecnológica de sus productos, se asemeja a la de países desarrollados como Suecia, Finlandia y España, donde las manufacturas de alta y media tecnología tienen una participación similar (aunque varían los aportes de los bienes primarios y las manufacturas basadas en recursos naturales) y además son las que más contribuyen al gasto en I+D agregada (cuadro 3.6). Entre 1990 y 2012 la estructura de Costa Rica pasó de tener 3,2% de sus exportaciones en el grupo de alta tecnología a 24,2%. No obstante, esos mismos países tienen una inversión en I+D muy superior a la costarricense, sobre todo si se mide en términos de la inversión que realizan las empresas como porcentaje del PIB.

De acuerdo con cifras del *Informe Indicadores Nacionales de Ciencia, Tecnología e Innovación* (Micit, 2012), en 2011, la inversión promedio en I+D que realizaron las empresas en Costa Rica fue equivalente a un 0,33% de sus ventas. Este mismo indicador es de 9,4% en Finlandia, 15,7% en Suecia y 1,9% en España (OCDE, 2012)¹².

Por otra parte, la producción nacional tiene una fuerte dependencia de las importaciones y un bajo contenido local del valor agregado en los bienes de alta intensidad tecnológica. El análisis del comercio intraindustrial permite

CUADRO 3.6

Estructura de las exportaciones de Costa Rica, Suecia, Finlandia y España, según la intensidad tecnológica incorporada y la inversión en I+D^{a/}. 2011

(porcentaje)

Categoría de productos	Costa Rica	Suecia	Finlandia	España
Primarios	25,0	4,8	3,4	10,1
Recursos naturales	18,2	23,4	40,5	23,5
Baja tecnología	12,9	12,9	10,0	15,0
Media tecnología	18,9	33,7	29,1	35,6
Alta tecnología	24,2	18,6	13,4	10,8
Otros	0,8	6,6	3,6	5,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Inversión en I+D como porcentaje del PIB	0,5	3,4	3,9	1,4

a/ Corresponde al promedio del período 2010-2011.

Fuente: Padilla y Alvarado, 2013, con datos del Sistema Interactivo Gráfico de Datos de Comercio Internacional (Sigci), Micit, 2012 y OCDE, 2012.

CUADRO 3.7

Índice de comercio intraindustrial de las diez principales ramas de exportación de Costa Rica. 2011

Nombre	IGLL ^{a/}
Equipos de telecomunicaciones, partes y piezas	0,14
Instrumentos y aparatos de medicina	0,30
Material eléctrico para abrir y cerrar circuitos eléctricos	0,42
Maquinaria y aparatos eléctricos	0,49
Partes y accesorios para vehículos de motor	0,71
Equipos de uso doméstico	0,73
Lámparas, microcircuitos, transistores, válvulas	0,84
Equipo para distribución de electricidad	0,90
Aparatos y equipos fotográficos	0,90
Artículos de óptica	0,95
Total	0,39

a/ IGLL: Índice de Grubel y Lloyd. Se emplea este índice para medir el comercio intraindustrial.

Fuente: Padilla y Alvarado, 2013, con datos del Sistema Interactivo Gráfico de Datos de Comercio Internacional (Sigci).

obtener un indicador que estima, de manera aproximada, el valor agregado local que aporta un país a un determinado proceso productivo. La relación se estudia a partir de las actividades de importación y exportación entre industrias similares. Un índice elevado en un producto o sector específicos es también indicativo de una alta correlación entre el valor exportado y el importado, lo que a su vez es un indicador aproximado (*proxy*) de un bajo

valor agregado nacional. Es decir, si un sector tiene altas exportaciones, pero también altas importaciones, es probable que su producción tenga un bajo contenido nacional.

En Costa Rica el índice de Grubel y Lloyd (IGLL, elaborado por Grubel y Lloyd, 1975) para medir el comercio intraindustrial alcanza un valor general de 0,39, que refleja la existencia de un alto comercio intraindustrial¹³. Además se observan marcadas diferencias entre

las industrias manufactureras, muchas de ellas con una muy alta presencia de comercio entre industrias similares. Por ejemplo, seis de las diez principales ramas de exportación registran IGLL superiores a 0,70, lo cual significa que sus productos están estrechamente asociados a la importación de las materias primas o componentes necesarios para su elaboración (cuadro 3.7).

Sin embargo, pese a que las exportaciones costarricenses tienen una clara orientación hacia manufacturas de tecnología media y alta, que son elaboradas en su mayoría por empresas transnacionales instaladas en zonas francas, los procesos productivos que se realizan localmente no son los de mayor contenido tecnológico. En la cadena global de valor de este tipo de bienes, los eslabones de mayor sofisticación tecnológica son los de investigación y desarrollo (I+D) y diseño, que por lo general se ubican en las casas matrices en los países de origen de las empresas. En Costa Rica las actividades están concentradas sobre todo en los eslabones de manufactura y ensamble, que son intensivos en escala y en mano de obra, con niveles de calificación que varían según la rama (Padilla y Alvarado, 2013).

El dinamismo del sector exportador, si bien contribuye al crecimiento económico, no es suficiente para garantizar la estabilidad externa. Por el contrario, esa estabilidad es vulnerable. El aumento de las ventas externas es acompañado por mayores importaciones, tanto de materias primas como de bienes para el consumo final, con un resultado recurrentemente deficitario en la balanza comercial. Ese desbalance no ha sido cubierto por más exportaciones, sino por los flujos de inversión extranjera directa (IED). Sin embargo, esta relación se ha reducido de modo significativo: en el período 2000-2008 la IED cubría el 67,7% del déficit comercial, pero en los últimos tres años este valor bajó a 42,3%.

Círculo virtuoso entre orientación exportadora y tamaño de las Mipyme

En reiteradas ocasiones este Informe ha analizado el rol de las micro, pequeñas

y medianas empresas (Mipyme) en la generación de empleo y la conformación del parque empresarial costarricense. Se ha señalado que este sector es vulnerable y requiere apoyos sustantivos para mejorar su inserción en el comercio internacional. La permanencia de las Mipyme exportadoras es difícil. Una investigación que dio seguimiento a las empresas que vendían en el exterior en el período 1998-2010 encontró que el 75% de los establecimientos que cerraban cada año tenía menos de treinta empleados (Programa Estado de la Nación, 2010). Otro estudio reportó diferencias entre las Mipyme exportadoras y las que colocaban sus productos en el mercado local: las primeras empleaban un recurso humano más calificado y pagaban mejores salarios (Programa Estado de la Nación, 2011).

Para esta edición se realizó un nuevo análisis del sector, a fin de conocer la importancia que tiene la orientación exportadora para mejorar sus niveles de productividad. Este ejercicio tuvo como fuente de información una base de datos de 2.633 Mipyme registradas en el Sistema de Información Empresarial Costarricense (SIEC) del MEIC (recuadro 3.4).

RECUADRO 3.4

Detalles de la fuente de información utilizada para el análisis de productividad entre Mipyme

Con el propósito de conocer en detalle las características de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme), para este Decimonoveno Informe se realizó un ejercicio exploratorio a partir de los registros del Sistema de Información Empresarial Costarricense (SIEC) del Ministerio de Economía Industria y Comercio, así como de la información sobre empleo y salarios de la CCSS y las estadísticas de exportaciones que genera Procomer. Con estos insumos se construyó una base de datos que contiene información de 2.633 Mipyme para el año 2012.

Los establecimientos de este sector pertenecen a una gran variedad de ramas productivas (bienes primarios, manufacturas y servicios), de acuerdo con la Clasificación Industrial Internacional Uniforme, revisión 4 (CIIU4). La información disponible por empresa corresponde al volumen de exportaciones, el sector económico al que pertenece, el estatus legal de formalidad, el tamaño, la ubicación geográfica, las ventas, el salario y la productividad laboral. De las 2.633 empresas estudiadas, el 42,5% está

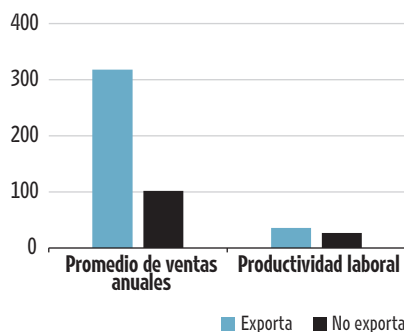
concentrado en el comercio (30,1%) y las actividades profesionales, científicas y técnicas (12,4%). Las firmas exportadoras representan el 7,4% (194 empresas), de las cuales un 48,5% son micro, 33% pequeñas y 18,6% medianas, de acuerdo con la clasificación de tamaños elaborada por el MEIC (que combina criterios de empleo, ventas y activos).

El análisis se realizó por medio de dos ejercicios estadísticos. En el primero se aplicó la técnica estadística de diferencia de medias no paramétricas, entre las empresas exportadoras y las no exportadoras, y en el segundo se utilizó un modelo econométrico para estimar la ecuación de productividad laboral de las firmas exportadoras, asumiendo los siguientes factores como variables dependientes: orientación exportadora, sector productivo, tamaño, formalidad (cargas sociales, obligaciones tributarias y póliza de riesgos), permanencia en el mercado y experiencia de los empresarios en la actividad. Los detalles del modelo se presentan en el Anexo Metodológico de esta misma publicación.

Fuente: Elaboración propia con base en Padilla y Alvarado, 2013.

GRAFICO 3.4

Ventas y productividad laboral de las Mipyme, por orientación de sus ventas. 2012 (millones de colones)



Fuente: Padilla y Alvarado, 2013, con datos del MEIC, la CCSS y Procomer.

Los resultados confirman la existencia de brechas¹⁴ entre las Mipyme que exportan y las que tienen como destino el mercado local. Las ventas anuales de las primeras son 3,1 veces mayores que las de las segundas. En promedio, las empresas exportadoras son más grandes, pagan salarios casi tres veces mayores y muestran una productividad laboral¹⁵ superior en un 31%, pero tienen una menor cobertura territorial, pues están concentradas en la Gran Área Metropolitana (gráfico 3.4). La probabilidad de que una empresa exporte está relacionada positivamente con su estatus de formalidad, su ubicación geográfica y la pertenencia a sectores de la industria¹⁶.

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

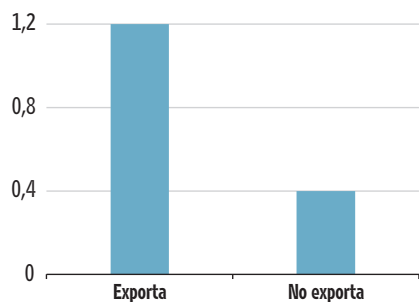
de un círculo virtuoso entre actividad exportadora, tamaño y productividad. Las empresas que exportan son en promedio más productivas, gracias a que también son más grandes. En sentido contrario, se puede hablar de un círculo vicioso que afecta a los establecimientos pequeños, menos productivos y enfocados en el mercado local (Padilla y Alvarado, 2013). La heterogeneidad productiva entre empresas que se observa en otros países también se aprecia en Costa Rica, y tiene un impacto directo en las condiciones laborales de los trabajadores, medidas a partir de los salarios (gráfico 3.5).

Estos resultados complementan los hallazgos del Decimoséptimo Informe (2011), en el que además se destacó la importancia de la calificación y capacitación del recurso humano. También se observaron contrastes en la especialización; las finanzas y la informática,

GRAFICO 3.5

Salario promedio de los trabajadores de las Mipyme, según orientación de sus ventas. 2012

(millones de colones)



Fuente: Padilla y Alvarado, 2013, con datos del MEIC, la CCSS y Procomer.

por ejemplo, son áreas en las que las Mipyme exportadoras muestran una clara ventaja con respecto a las que dejaron de exportar (Programa Estado de la Nación, 2011).

Si bien la productividad es un proceso que se consolida con el tiempo, hay factores de corto plazo que, en ausencia de mejoras, afectan las actividades productivas. Uno de ellos es el entorno cambiario. En un escenario como el costarricense, caracterizado por una amplia apertura comercial, bajos niveles de productividad y grandes diferencias entre sectores, un sistema regido por un régimen de bandas cambiarias genera efectos muy diversos, sobre todo en presencia de una apreciación real de la moneda como la vivida en los dos últimos años. Los sectores que muestran una alta exposición económica¹⁷, una baja eficiencia relativa del trabajo y poco margen para competir vía costos, están siendo afectados en su competitividad por ese fenómeno, no así los sectores que se encuentran en la situación contraria (baja exposición económica, alta eficiencia relativa del trabajo y alto margen para competir vía costos; Castro, 2013). La vulnerabilidad recae en las empresas de menor tamaño y en aquellas que se dedican principalmente a la atención del mercado local.

Estos hallazgos plantean la necesidad de reforzar las políticas de fomento productivo, en especial las orientadas

a las empresas de menor tamaño, fortalecer los esfuerzos para impulsar la innovación en la mayor parte de la economía, introducir políticas de empleo y replantear algunas de las políticas que no están teniendo los resultados esperados, en términos de la distribución equitativa de los recursos y las oportunidades.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE SECTOR EXPORTADOR, véase Padilla y Alvarado, 2013 en www.estadonacion.or.cr

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

El estilo de desarrollo carece de tracción y fuerza para trasladar sus beneficios a toda la población. Por el contrario, se observa una profundización de las brechas entre grupos y entre territorios, que dificulta una mejor y mayor distribución de los recursos. Así lo confirma el desempeño de la economía en los últimos tres años. La estructura dual del mercado de trabajo, el moderado crecimiento del PIB y el menor dinamismo del ingreso nacional disponible han hecho que sean insuficientes los esfuerzos por reducir el desempleo. En particular, la generación de nuevos puestos no ha logrado cubrir las pérdidas registradas en los segmentos más vulnerables, de modo que los trabajadores menos calificados siguen representando un alto porcentaje de la población desempleada.

Los trabajadores no calificados (personas ocupadas con secundaria incompleta o menos) representan cerca del 60% del total de personas ocupadas en el país. Un 43% se encuentra inserto en el sector informal, donde privan la baja productividad y la inestabilidad de unos ingresos de por sí escasos. Además, en la “vieja economía” (clasificación que se usa en este Informe para agrupar a la población ocupada) una alta proporción de los ocupados corresponde a mano de obra no calificada y el porcentaje que se ubica en el primer quintil de ingreso (los más pobres) más que duplica el observado en la “nueva economía”. Esta

relación se invierte cuando se trata del último quintil (Rosales, 2010).

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la actual tasa de desempleo abierto es una de las más altas de las últimas tres décadas. En 2012 ascendió a 7,8%, valor similar al reportado en 2011. Además prevalecen grandes diferencias entre grupos. Las mujeres, los jóvenes y las regiones periféricas, como la Chorotega, tienen tasas de desempleo que superan en más de tres puntos el promedio nacional (este tema se analiza en profundidad en el capítulo 2). Por su parte, la tasa de subempleo visible para el mismo año fue de 13,8%, por encima de los niveles de los dos años previos. Los resultados de ambos indicadores son semejantes si se usa como referencia la Encuesta Continua de Empleo, que realiza el INEC, en cuyo caso la tasa trimestral de desempleo abierto se ha mantenido cercana al 10% desde inicios de 2011.

En resumen, la recuperación del PIB luego de la crisis de 2009 ha sido acompañada por niveles de desempleo comparativamente altos, solo inferiores a los de la crisis de 1980-1982 (gráfico 3.6).

En lo que respecta a la generación de empleos para trabajadores no calificados, los puestos creados en los años siguientes a la crisis no alcanzan para compensar los perdidos durante ella. Entre 2010 y 2012 se ofrecieron 37.111 nuevos empleos en esta categoría, cifra inferior a los 47.759 que dejaron de existir entre 2008 y 2009.

Esta tendencia se mantuvo en 2012. Se generaron 50.290 puestos para personas calificadas, casi 10.000 más que en el año previo. En contraposición, se perdieron 27.565 empleos no calificados.

El desempeño de la producción a nivel sectorial guarda una estrecha relación con el comportamiento del empleo. En 2012, las actividades que más crecieron, en particular los servicios financieros, empresariales y de comunicaciones, fueron también las que generaron la mayor parte del empleo. En esas ramas cerca del 85% de los ocupados son calificados. En contraste, los sectores de menor crecimiento, como la agricultura, la industria, el comercio y el servicio doméstico

en los hogares, registraron una fuerte caída en el empleo. En estos segmentos de la economía los trabajadores no calificados representan el 90,2%, el 65,6%, el 62,1% y el 88,4%, respectivamente (Rosales, 2013).

Las cifras por tipo de economía son consistentes con las anteriores. Durante la última década, en la “vieja economía” la capacidad del sector agrícola para generar empleo se ha mantenido estancada, mientras que la industria tradicional ha sido más activa en esta materia. Por el contrario, en la “nueva economía” la industria exhibe una

tendencia decreciente en la absorción de mano de obra y el aumento de la contratación en las actividades de agroexportación no tradicional se detuvo luego de la crisis. El único sector de la “nueva economía” cuyo empleo repuntó fue el de los nuevos servicios (gráfico 3.7).

En 2012 la “nueva economía” logró un incremento de 63.143 puestos de trabajo, en tanto que la “vieja economía” registró una contracción de 20.297, explicada fundamentalmente por la industria tradicional y, en segundo lugar, por la agricultura orientada al

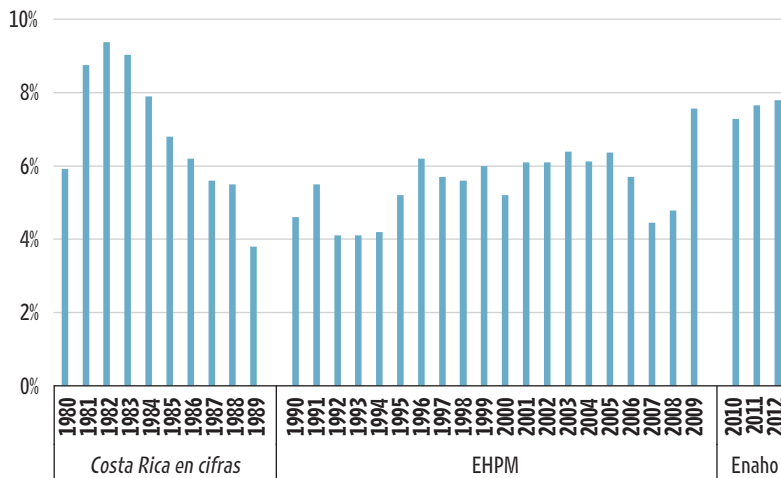
mercado interno. También en los servicios de apoyo se reportó una caída, de 17.865 empleos, en su mayoría asociados a la rama de servicios no especializados¹⁸. Este patrón de comportamiento acentúa la dualidad del mercado de trabajo, en el cual hay un claro contraste entre un pequeño grupo de población con mayores niveles de calificación y acceso a oportunidades laborales, y un grupo amplio y menos calificado de personas que no consiguen trabajo o se emplean en actividades que no mejoran su calidad de vida.

La mayor parte de la mano de obra que trabaja en los sectores económicos en los que el empleo se contrajo en 2012, exceptuando el Gobierno, tiene bajos niveles de escolaridad. En la agricultura orientada al mercado interno la escolaridad promedio es de alrededor de 3,5 años inferior a la reportada para el país en su conjunto (9 años). Algo similar ocurre en la agricultura de exportación tradicional e incluso en la no tradicional, cuyas diferencias con respecto al promedio nacional son de 3,4 y 2,9 años, respectivamente.

En términos generales, los datos comentados sugieren que la baja escolaridad de la fuerza laboral es un problema persistente en el país. Esta situación no solo se presenta entre los trabajadores que ya tienen empleo, sino también entre los que están por integrarse al mercado de trabajo, es decir,

GRAFICO 3.6

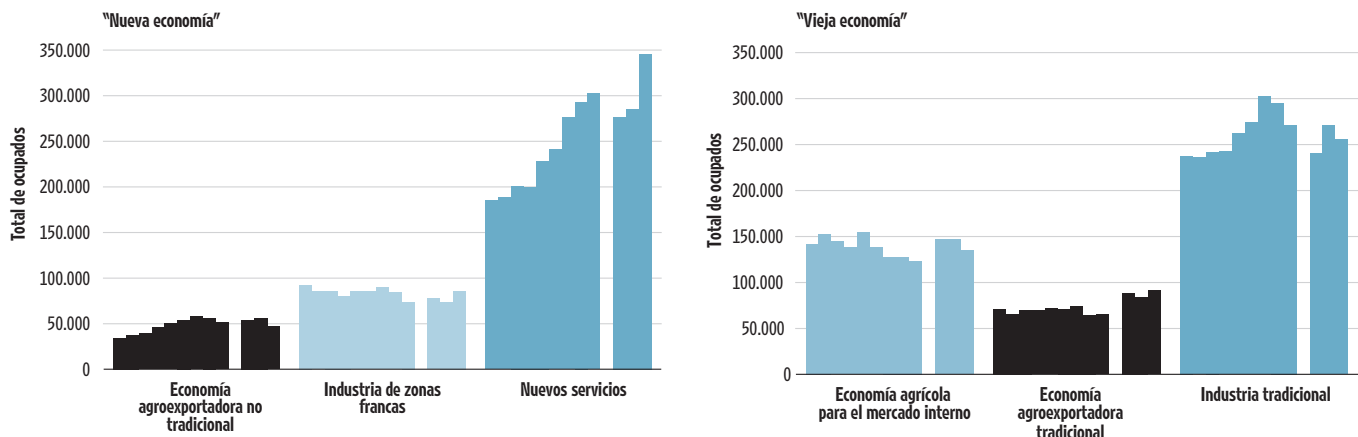
Tasa de desempleo abierto



Fuente: Elaboración propia con datos de *Costa Rica en cifras* (Sáenz y Vargas, 1994), las EHPM y las Enaho del INEC.

GRAFICO 3.7

Evolución de las personas ocupadas, según tipo de economía. 2001-2021^{a/}



a/Las barras corresponden a cada uno de los años del período.

Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.

los que buscan empleo por primera vez. Surge entonces el desafío de poner en marcha acciones que permitan mejorar las oportunidades laborales y diseñar políticas de empleo que consideren las particularidades de cada grupo de población.

En el período 1987-2012 la composición del total de los ocupados y la de quienes buscan trabajo por primera vez no varió de manera significativa. En 1987 el 76% de los ocupados eran trabajadores no calificados y para 2012 la proporción fue del 60%. Reducir en dieciséis puntos porcentuales este valor le tomó al país veinticinco años, lo cual sugiere que los avances en la educación han sido insuficientes para generar una transformación notable en la fuerza laboral (Rosales, 2013).

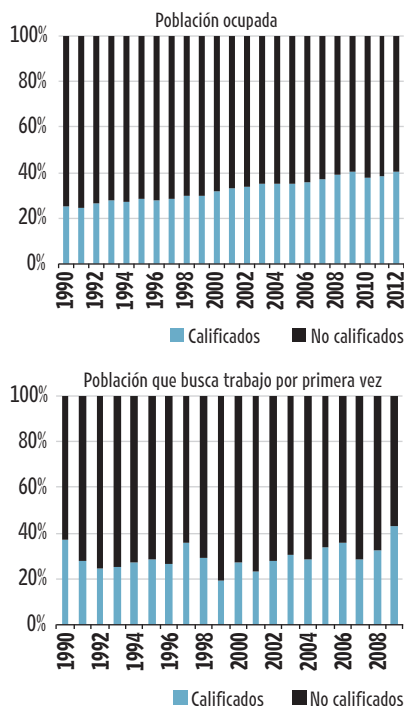
En el segmento de personas que buscan trabajo por primera vez, en un período similar al señalado arriba (1987-2009) la participación de los no calificados no dio señales de descender. En la década recién terminada (2000-2009) representaron entre el 60% y el 70% del total (gráficos 3.8). Este grupo está compuesto casi por completo (95%) por personas jóvenes (de 12 a 35 años), que tienen la posibilidad de mejorar su nivel de calificación para optar por empleos de mayor calidad.

Al analizar las cifras con mayor detalle se observa que, en la última década, casi el 85% de quienes buscaron empleo por primera vez no habían completado la secundaria. Este dato es consistente con los porcentajes que registran los nuevos desempleados, el desempleo cesante y los desempleados. Entre 2010 y 2012, el 75,8% de las personas que intentaron, sin éxito, conseguir trabajo por primera vez, no habían terminado la secundaria. Esta misma condición de escolaridad tenía el 84,4% de las personas que perdieron sus empleos en esos años.

Las cifras de empleo agrupadas por categoría laboral (recuadro 3.5 y cuadro 3.8) apuntan en la misma dirección. Los trabajadores sin secundaria completa fueron los más afectados por la crisis y son los que menos oportunidades laborales han tenido en la recuperación de los últimos años. Entre 2011 y 2012

GRAFICO 3.8

Distribución de la población ocupada y la que busca trabajo por primera vez, por tipo de calificación



Fuente: Rosales, 2013, con datos del INEC.

RECUADRO 3.5

Criterios de clasificación para las categorías laborales

- **Básico incompleto:** ocupados sin secundaria completa ni formación no regular.
- **Calificado básico:** ocupados sin secundaria completa pero con formación no regular (INA, CUNA, CUC, cursos en universidades privadas, en instituciones públicas o en el extranjero).
- **Técnico básico:** ocupados con secundaria técnica completa, con algún nivel de estudios parauniversitarios, o formación universitaria sin título obtenido.
- **Técnico superior:** ocupados con título de técnico, profesorado o diplomado universitario.
- **Profesional básico:** ocupados con título de bachiller universitario.
- **Profesional completo:** ocupados con título de licenciatura, maestría, doctorado, o con alguna especialidad.

Fuente: Segura, 2013.

CUADRO 3.8

Variación absoluta de los ocupados, según categoría laboral. 2008-2012

Categoría	2008	2009	Balance 2011-2012
Básico incompleto	-12.558	-37.980	-14.888
Calificado básico	2.752	7.218	54.549
Técnico básico	10.257	8.281	9.402
Técnico superior	7.515	-1.681	-5.317
Profesional básico	10.636	-8.026	7.529
Profesional completo	10.021	29.857	52.273

Fuente: Rosales, 2013, con datos del INEC.

se perdieron 14.888 puestos relacionados con trabajadores sin secundaria (categoría “básico incompleto”), al igual que en 2008 y 2009, cuando se dio una fuerte reducción de este tipo de empleos. Por el contrario, la categoría “profesionales completos” registró una expansión notable, tanto en el período indicado como en 2009; no obstante, en esta oportunidad el aumento fue

favorecido por el dinamismo de los nuevos servicios y los servicios tradicionales especializados, mientras que en el año de la crisis el impulso estuvo asociado a la política de empleos expansiva que aplicó el Gobierno.

La persistencia de un núcleo duro y amplio de personas no calificadas en el mercado laboral no solo limita la movilidad hacia empleos mejor remun-

nerados, sino que pone freno a las aspiraciones de incrementar la productividad del país, incluso en los sectores que actúan como motores de crecimiento del PIB. Al comparar la estructura de las categorías laborales según tipos de economía, nuevamente se confirma la presencia mayoritaria de trabajadores con pocos años de estudios en las actividades más tradicionales. La participación de técnicos y profesionales en la “nueva economía” es tres veces mayor que la observada en la “vieja economía”. En los servicios de apoyo la relación es aún mayor, sobre todo en los servicios del Gobierno, donde estas categorías representan el 65% del total de ocupados, mientras los trabajadores sin secundaria completa ni educación no regular (básico incompleto) apenas representan un 15,8% (gráfico 3.9).

Una estrategia amplia para mejorar la educación y las habilidades de la mano de obra no calificada es esencial para aumentar la productividad, mejorar los salarios y reducir una pobreza que se mantiene estancada en alrededor del 20%. Los avances de los últimos veinticinco años en materia de escolaridad, tanto en la población ocupada como en las personas que cada año buscan trabajo por primera vez, revelan la insuficiencia de los esfuerzos para disminuir la deserción en secundaria y desarrollar una educación técnica que constituya un atractivo real, frente al costo de oportunidad de empezar a trabajar en edades tempranas y sin culminar los estudios.

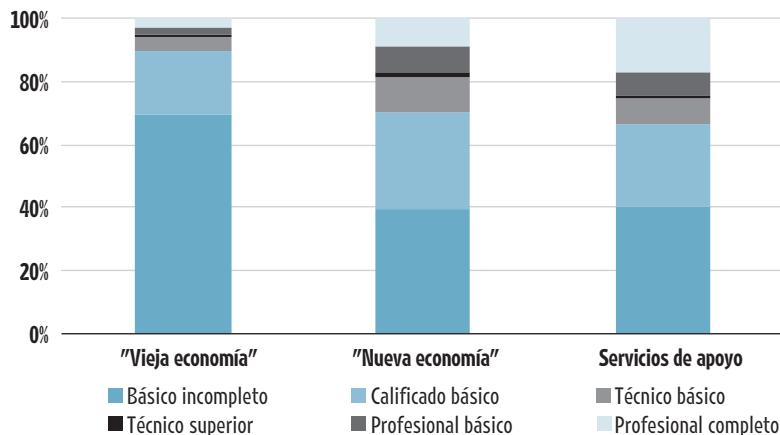
Estructura del mercado laboral dificulta el combate a la pobreza y la desigualdad

De manera consistente con el comportamiento del empleo, la evolución de los ingresos difiere significativamente entre grupos de trabajadores, en detrimento de los que tienen bajos niveles de escolaridad. Entre 2002 y 2012, el ingreso real promedio de los ocupados creció un 1,9%; para los trabajadores calificados el incremento fue de 1,3% por año, y para los que no terminaron la secundaria fue cuatro veces menor (0,9%).

A nivel de la “vieja economía”, donde –como se ha visto– los trabajadores

GRAFICO 3.9

Estructura de las personas ocupadas según tipo de economía, por categoría laboral. 2012



Fuente: Rosales, 2013, con datos de la Enaho.

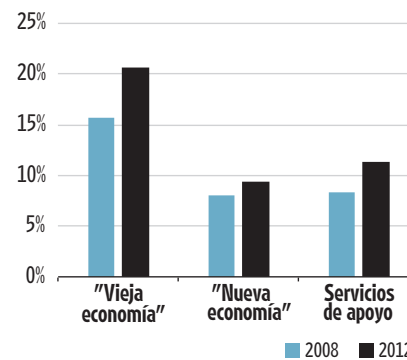
menos calificados tienen una elevada participación, el ingreso creció a una tasa promedio real anual del 1% durante la última década, cifra que representa la mitad del incremento registrado en la “nueva economía”.

Estos resultados están en línea con los índices de pobreza registrados en cada tipo de economía. El porcentaje de pobreza en la “vieja economía” más que duplica la cifra de la “nueva economía” y rebasa por mucho la de los “servicios de apoyo”. Además, en virtud de la repercusión que tuvo la crisis sobre los trabajadores menos calificados, y el poco impacto que ha tenido entre ellos la recuperación de los últimos años, la “vieja economía” ha cargado con la mayor parte del aumento que experimentó el indicador general de pobreza en el país. Entre 2008 (antes de la crisis) y 2012, la proporción de ocupados pobres se incrementó en cinco puntos porcentuales, al pasar de 15,7% a 20,7% (de poco más de 76.000 a 99.000 trabajadores). En las otras tipologías el crecimiento fue menor (gráfico 3.10).

La diversificación que ha experimentado la producción nacional en la última década ha dado paso al surgimiento de actividades de servicios que ayudaron a mitigar los efectos de la crisis y han favorecido la reciente recuperación de la economía. Sin embargo, los trabajadores menos calificados tienen

GRAFICO 3.10

Incidencia de la pobreza en las personas ocupadas, por tipo de economía



Fuente: Rosales, 2013, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

problemas para movilizarse desde los sectores tradicionales hacia estas nuevas ocupaciones, debido a su baja escolaridad y la falta de destrezas laborales. Esto les impide aprovechar las oportunidades de empleo y propicia la desigual distribución del ingreso (este tema se analiza en profundidad en el capítulo 2). Pese a ello, el progreso en este ámbito ha sido escaso. Como ya se mencionó, los niveles de escolaridad no muestran cambios relevantes en las últimas décadas. Tampoco se observan avances en destrezas como el dominio

de un segundo idioma. Solo un 4% de los ocupados en las actividades tradicionales maneja el idioma inglés. Asimismo, existe un reto importante en materia de acceso a computadoras e Internet; en la “vieja economía” un 30% y un 14% de los empleados, respectivamente, hacen uso de estas herramientas tecnológicas, cifras que se duplican en la “nueva economía” y los “servicios de apoyo” (Programa Estado de la Nación, 2010).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **CRECIMIENTO Y EMPLEO**, véase Rosales, 2013, en www.estadonacion.or.cr

Debilidades de las políticas de fomento productivo impiden aprovechar las oportunidades

Este Informe ha venido insistiendo en la necesidad de complementar las políticas orientadas a la exportación, con políticas de fomento que permitan “engancharse” el aparato productivo local a la dinámica de crecimiento basada en el comercio internacional. También

se ha hecho énfasis en la importancia de dotar a las instituciones de mayor capacidad y mejores herramientas para la ejecución de sus tareas y programas.

En la actualidad, la literatura especializada destaca la relevancia no solo de establecer políticas de desarrollo productivo (PDP), sino de asegurar su convergencia con las otras políticas de desarrollo (comerciales, fiscales, monetarias, de innovación, educación), a fin de reducir las brechas de productividad que existen entre y dentro de las empresas, así como entre las empresas según su tamaño, y entre las distintas regiones de los países (Infante, 2011).

En el caso costarricense, con el paso de los años los logros en materia de crecimiento y los esfuerzos por vincular a la economía con el resto del mundo, apostando solo a la aplicación de políticas comerciales, no han sido suficientes para que el país, en su conjunto, aproveche las oportunidades generadas. Por el contrario, debilidades como la lenta capacidad de respuesta institucional para apoyar a los sectores más rezagados, el bajo nivel de calificación y las pocas destrezas de una alta proporción de los

ocupados y un ambiente de negocios complejo, acompañan a una dinámica de desarrollo que acentúa brechas de acceso y distribución. Según Monge y Rodríguez (2013), en Costa Rica las PDP se han centrado en intervenciones selectivas, escasas políticas sectoriales e instrumentos muy específicos, dejando de lado requerimientos básicos que ayuden a mejorar el clima de negocios y aumentar la productividad.

En las últimas décadas el país ha contado con diversas PDP, aunque con sesgos hacia ciertos sectores económicos. En las nuevas ramas industriales y de servicios que empezaron a surgir a finales de los años noventa, principalmente en las zonas francas, el respaldo institucional se ha ido fortaleciendo y especializando. Por el contrario, en la industria tradicional, más orientada hacia el mercado interno, la política de apoyo se ha debilitado. También han sido modestos los resultados de los esfuerzos por vincular las zonas de menor desarrollo a la dinámica productiva (recuadro 3.6).

En el caso del sector agropecuario las políticas se han mantenido, pero

RECUADRO 3.6

Dificultades para mejorar la integración de zonas rezagadas a la dinámica productiva del país: el caso de “Limón Ciudad-Puerto”

El *Decimotercero Informe Estado de la Nación* (2012) reportó que los cantones que tienen mayor capacidad productiva están altamente concentrados en la región Central del país. También indicó que la reforma a la Ley de Zonas Francas aprobada en 2010, pese a sus buenas intenciones, aún no ofrece los mecanismos necesarios para garantizar la integración de las zonas de bajo desarrollo a la dinámica productiva.

Un caso notable de una iniciativa para integrar zonas rezagadas a la dinámica productiva del país es el proyecto “Limón Ciudad-Puerto” (PLCP). Fue concebido en la administración 2002-2006 y entró en vigencia en junio de 2009, con la aprobación de la Ley 8725, como una oportunidad para promover el desarrollo integral y potenciar las actividades económicas de la ciudad de Limón. Cuenta con un financiamiento de 72,5 millones de

dólares, otorgado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) con un plazo de ejecución que vence el 30 de junio de 2014.

El PLCP tiene cuatro componentes principales: i) revitalización urbana y cultural, ii) desarrollo económico local, iii) gobierno local y planificación estratégica de la ciudad-puerto, y iv) mejoramiento del entorno portuario. Para llevar a cabo este proyecto se creó una estructura institucional de tres niveles. En el primero de ellos participan el Ministerio de Hacienda, el Comité de Coordinación Interinstitucional y el BIRF; el segundo nivel corresponde a la Unidad Coordinadora del Proyecto (UCP) y en el tercero se encuentran las Unidades Técnicas Ejecutoras (UTE) y las Entidades Participantes (EP). En total, quince instituciones públicas¹⁹ están involucradas en la ejecución del proyecto.

Según el informe presentado en el primer semestre de 2013 por la UCP, durante los

tres años de vigencia del proyecto se ha ejecutado un 4,3% de los fondos disponibles. El gasto realizado se traduce en un 20,4% de avances físicos (infraestructura). Las obras en las que se ha logrado mayores progresos representan el 10% de lo planeado, mientras que el avance de los trabajos que constituyen cerca del 60% del PLCP oscila entre el 2% y el 21% (Ministerio de Hacienda, 2013).

Fonseca (2013) analizó los informes presentados por la UCP y realizó entrevistas a los miembros de las instancias responsables del proyecto (UCP, UTE y EP), con el propósito de identificar las debilidades que han frenado el avance de esta iniciativa. A continuación se sintetizan sus hallazgos:

- Diseño de la plataforma institucional: la estructura definida generó un apa-

RECUADRO 3.6 » CONTINUACIÓN

rato burocrático que se ha tornado ineficiente y no ha permitido la agilidad necesaria para la ejecución de las obras en los tiempos acordados. Por ejemplo, los procesos de negociación y firma de convenios interinstitucionales requirieron en promedio 23,8 meses. Este trámite inicia con las reuniones entre las instituciones y finaliza con el otorgamiento de la “No Objeción” a las condiciones de desembolso por parte del BIRF (Ministerio de Hacienda, 2011b).

- Prediseño de las obras: los estudios presentaron graves problemas en el área técnica y en la estructura de costos. Algunos prediseños fueron muy preliminares y fijaron costos menores a los reales. Ese fue el caso de la obra destinada al control de inundaciones, a cargo del Senara, en cuyo prediseño se estimó un costo que resultó ser la mitad del costo real.
- Disposiciones de la Ley y asignación de responsabilidades: la Ley 8725 nombra

como Unidades Técnicas Ejecutoras a entidades que no pueden fungir como tales, porque en ciertas áreas esa función excede sus competencias. Por ejemplo, el IFAM es la UTE del componente de gobierno local y planificación estratégica de la ciudad-puerto, pero no puede operar sin el visto bueno de la Municipalidad de Limón, que por ley es autónoma, de modo que para ella las recomendaciones del IFAM no son vinculantes. Lo mismo sucede con el Consejo Nacional de Concesiones.

- Plataformas de programación: hasta el 2012 la UCP no contaba con mecanismos de programación y seguimiento de las UTE, que permitieran priorizar tareas y definir tiempos de ejecución para cada etapa del proyecto.
- Capacitación del personal: la capacitación que recibieron las y los funcionarios de las UTE y la UCP para cumplir con los procedimientos y requisitos del Banco no fueron suficientemente claras ni prácticas. Esto generó problemas en la presentación de informes y solicitudes de desembolso.

■ Conocimiento y experiencia del personal: la complejidad del proyecto demanda profesionales altamente capacitados para dirigir los procesos y dar el apoyo pertinente, tanto en las áreas técnicas como en lo relativo al Banco. Se identificaron vacíos de índole técnica tanto en la UCP como en las UTE. La rotación del personal es un factor que ha impedido aprovechar el aprendizaje adquirido.

Como resultado de estas dificultades, como se ha visto, aún está pendiente la ejecución de casi la totalidad de los recursos y obras programadas, y es poco probable que se logre cumplir con los tiempos establecidos. Por ello se ha planteado la posibilidad de que una comisión del BIRF evalúe los avances y, sobre esa base, decida si se extiende el plazo.

Fuente: Fonseca, 2013, y Programa Estado de la Nación, 2012.

con grandes dificultades para lograr una adecuada coordinación y propiciar sinergias con las actividades productivas hacia las que están dirigidas. Según Alonso (2013), el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), entidad rectora del sector y responsable, entre otras, de las actividades de extensión agropecuaria (asesoría y asistencia técnica para la producción), tiene limitaciones en los siguientes ámbitos:

- Reemplazo generacional: la tardía jubilación de sus funcionarios en edad de hacerlo y los problemas fiscales del Gobierno impiden la contratación de nuevos trabajadores. Esto reduce la efectividad de los servicios de extensión, pues existe un rezago importante en materia de conocimientos y técnicas actualizadas.
- Servicios de extensión: los procesos de revisión y evaluación, ambos necesarios para una mejora sostenida

en la competitividad de la producción que se destina al mercado local, están ausentes en los servicios de extensión. Un ejemplo de la situación imperante es la certificación de los pequeños productores en buenas prácticas agrícolas (BPA), que entre otros aspectos²⁰ busca que se logren altos niveles de inocuidad en los productos de venta en el país. La asesoría técnica, el seguimiento, la aplicación y la certificación de los pequeños y medianos agricultores en BPA, si bien es un tema conocido, no forma parte central de la labor que se desarrolla en materia de extensión agrícola. Ello impide que los productores tengan la capacidad de abastecer circuitos comerciales distintos a las ferias del agricultor, tales como las cadenas de supermercados y hoteles, que están ganando participación en el mercado y son canales más sofisticados, en los que se exige inocuidad y trazabilidad.

- Informalidad y pobreza: en su gran mayoría, los pequeños agricultores son agentes económicos informales, sin acceso a recursos para hacer las inversiones que demanda el cumplimiento de los requisitos para la certificación en BPA (centros de acopio, lavado, condiciones adecuadas para la manipulación y el acarreo de productos, entre otros).
- Especialización: la instituciones del sector tienen problemas de coordinación y articulación entre ellas, así como de efectividad en su gestión individual y colectiva. Por ejemplo, en años recientes se encomendó al CNP la provisión de servicios de apoyo a la comercialización, una actividad en la que son fundamentales la clasificación de productos y la aplicación de BPA. Sin embargo, para que esos servicios sean efectivos, deben brindarse “del portón de la finca hacia adentro”, es decir, se

debe dar asesoría y asistencia técnica para producir con base en BPA, aspecto que se traslapa con la labor de extensión agrícola que realiza el MAG, pero que no considera la aplicación de BPA como su quehacer central.

Estos desafíos subrayan la necesidad de alinear los esfuerzos de las instituciones del sector agropecuario en torno a un trabajo de fomento integral de la producción, el procesamiento, la comercialización y la competitividad, dirigido a incrementar los ingresos de los pequeños agricultores y reducir la pobreza que aqueja a muchos de ellos. A ello debe agregarse una mayor flexibilidad administrativa y de contratación, ya que la labor de las diversas entidades es entorpecida por limitaciones técnicas y presupuestarias.

Las diferencias en las políticas de apoyo a las actividades productivas se observan tanto en los diseños como en los logros obtenidos. Para algunos, como la mayor parte de las empresas de la “nueva economía”, los resultados son satisfactorios. En cambio, para otros sectores, como el de las Mipyme, las políticas son todavía débiles y avanzan a paso lento, aunque con una activa participación de los actores para encontrar solución a los problemas. En el sector agropecuario, como se ha visto, la institucionalidad es compleja y tiene dificultad para adaptarse a los requerimientos actuales. Finalmente, las políticas de innovación, ciencia y tecnología son incipientes; este tema se abordará en detalle en el *Informe Estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación*, que en fecha próxima publicará el Programa Estado de la Nación.

A lo largo del tiempo el país ha sido consistente en el desarrollo de políticas de promoción de exportaciones y atracción de IED, que han tenido impactos positivos sobre todo en términos de crecimiento económico y generación de oportunidades laborales para personas con altos niveles de calificación. Proporcionalmente, los sectores ligados a esas actividades concentran más empleos calificados y mejor remunerados, que aquellos que se orientan al

mercado local y elaboran los productos más tradicionales y de larga trayectoria en la economía (Programa Estado de la Nación, varios años).

Los sectores exportadores, en especial los vinculados a las zonas francas, han recibido un fuerte apoyo institucional; incluso se puede decir que, para tal efecto, se estableció un “cluster institucional”, en el que sobresalen Cinde, Procomer y Comex, entidades que de manera articulada han realizado esfuerzos continuos y consistentes (Rosales, 2013), y que además actúan en un escenario favorable para diseñar y emprender acciones, pues se concentran en la atracción de IED y la negociación de acuerdos comerciales. Ambos mecanismos tienen la ventaja de atraer empresas que ya cuentan con procesos de producción y recursos humanos que cumplen con altos estándares de sofisticación y gestión empresarial.

Muy diferente es la dinámica entre las instituciones que atienden a los sectores vinculados al mercado local y las empresas de menor tamaño. Esas entidades se desenvuelven en un escenario complejo, ya que: i) enfrentan dificultades para consolidar procesos adecuados de coordinación, dada la gran cantidad de entes involucrados, ii) la conflictividad entre sectores y grupos es mayor y tiene un trasfondo político, iii) las acciones para mejorar la productividad, la calificación de la mano de obra y la gestión empresarial tienen que ser creadas a lo interno, es decir, las políticas deben enfocarse tanto en mejorar las condiciones de funcionamiento de las empresas, como en facilitar un ambiente apropiado para el establecimiento de los negocios, y iv) la capacidad de respuesta de muchas instituciones es limitada.

Desde el punto de vista analítico, abordar los temas del rol institucional y el desempeño de las políticas de apoyo productivo requiere un esfuerzo especial, para identificar realidades específicas de cada rama de actividad. Una exploración general, aunque permita hacer valoraciones, puede pasar por alto las particularidades de los distintos sectores, que es indispensable

conocer para que el diseño y la puesta en práctica de las políticas públicas sean lo más adecuados posible. Es por ello que en esta edición del Informe se presentan estudios de caso sobre dos actividades específicas del sector agropecuario y se da seguimiento al desempeño de las instituciones que acompañan la evolución de las Mipyme.

La realización de los estudios de caso se enmarca dentro de un objetivo de mayor alcance: recopilar análisis específicos de cada sector de manera que, a futuro, se tenga mayor información y claridad sobre la dinámica institucional que se desarrolla en torno a ellos. El ejercicio de investigar cada actividad en forma independiente es útil para entender la institucionalidad del sector agropecuario, que a pesar de estar perdiendo participación en la economía (8,8% del PIB), es un importante generador de empleo (13% de los ocupados, 4,3 veces el empleo generado por las zonas francas).

En el caso de las Mipyme, interesa dar seguimiento a la institucionalidad creada con el fin de brindarle apoyo, dado que, como se ha advertido en Informes anteriores, pese a la relevancia de este sector como pilar estratégico del desarrollo nacional, persisten debilidades que dificultan la ejecución de las políticas diseñadas para su fortalecimiento.

Institucionalidad de apoyo: los casos del café y el arroz

La institucionalidad agropecuaria es compleja y de larga data, y además es la encargada de atender al sector en el que las brechas de productividad y la conflictividad son mayores. Según los registros de la base de datos de instituciones del Programa Estado de la Nación, en la actualidad esa estructura está conformada por veinte entidades²¹, de las cuales el 65% se creó antes de la década de los ochenta. En 2008, último año para el cual se cuenta con un inventario de políticas vinculadas al sector (Mideplan, 2008), se contabilizó un total de 301 iniciativas, entre programas, proyectos y servicios. La amplitud y dispersión de esta oferta es acompañada por una serie de

debilidades, como la antigüedad de las normas, la falta de leyes específicas para garantizar o proteger ciertas líneas de acción, y la vulnerabilidad de programas trascendentales que dependen de la voluntad política de cada administración. También hay problemas en la coordinación, tanto entre las instituciones públicas como entre éstas y el sector privado.

Habida cuenta de este contexto, para este Informe se llevó a cabo un estudio sobre dos actividades, la del café y la del arroz, que ejemplifican el diseño institucional de una parte del sector agropecuario y su vinculación con la realidad de los productores. Si bien ambos tienen una institucionalidad similar, en la práctica se observan particularidades. El diseño original corresponde al sector de mayor trayectoria (el cafetalero) y posteriormente se adaptó a otras actividades, como la producción de arroz, caña de azúcar, banano, ganado, frutas y hortalizas, entre otros. El objetivo general de la estrategia institucional es facilitar: el desempeño competitivo, la coordinación entre los actores, una distribución equitativa de los beneficios entre los participantes de la cadena de producción (productores, industriales, comercializadores) y la asignación de precios justos para productores y consumidores. La figura que acompaña esta estrategia es un órgano público no estatal, con una gobernanza corporativa en la que participan los sectores involucrados.

La puesta en práctica del diseño institucional ha evolucionado de maneras distintas, en función de las particularidades de cada sector. En los casos del café y el arroz hay al menos seis diferencias que es importante mencionar, cuatro de ellas relacionadas con las condiciones de mercado (cuadro 3.9) y dos con el marco institucional, a saber:

- **Tamaño:** el sector cafetalero es más grande y menos concentrado; en el arrocero el poder de mercado está altamente concentrado en la fase agroindustrial, en la que participan pocos actores.
- **Condiciones naturales del cultivo:** el clima, la luminosidad y la altura son más favorables para el café que para el arroz.
- **Orientación productiva:** ambos sectores tienen una alta exposición al comercio internacional, pero en condiciones opuestas: el café se exporta y el arroz se destina al mercado local, donde compete con las importaciones.
- **Conflictividad:** en el sector cafetalero la dinámica exportadora genera divergencias que se centran en cómo lidiar con las condiciones externas (precios, diversificación, mercados). En el sector arrocero la conflictividad es interna (entre actores públicos y privados).

- **Antigüedad de las instituciones de apoyo:** la organización del café es de larga data (siglo XIX) y su figura pública no estatal es una de las más antiguas.

- **Fijación de precios:** los mecanismos son opuestos; en el caso del café el precio internacional marca la dinámica de fijación, mientras que el precio del arroz es fijado por el Estado, a través de un mecanismo que se modificará a partir de 2014.

Las diferencias entre estos sectores también se reflejan en el quehacer de las entidades que los acompañan (cuadro 3.10). Como se indicó, en el caso del café la institucionalidad es de larga data, lo mismo que la organización de los productores. La figura pública no estatal, el Instituto del Café de Costa Rica (Icafé), se creó a inicios de los años treinta, y el apoyo público al sector inició hacia finales del siglo XIX, a través de las municipalidades. El Icafé opera en una comunidad de productores activa, poco concentrada y organizada.

Por su parte, el Conarroz es de origen reciente (2002) y tiene una estructura altamente concentrada en la fase agroindustrial, tal como muestra la conformación de su junta directiva. Mientras en el Icafé ese órgano está integrado por todos los actores de la cadena, con un peso mayor de los productores, en Conarroz participan casi en las mismas proporciones los productores y los agroindustriales. Estos últimos también representan los intereses de los importadores pues, dado que cuentan con las plantas para el procesamiento del grano, la mayoría de ellos ha incursionado en esa actividad.

Algunos mecanismos operativos y fortalezas en ciertas áreas también marcan diferencias entre las plataformas institucionales de los dos sectores. La innovación y el financiamiento son puntos fuertes en el desempeño del Icafé, así como la organización de congresos nacionales. Por el contrario, el marco legal de Conarroz le impide realizar intermediación financiera y las actividades de fomento de la innovación son incipientes.

CUADRO 3.9

Principales características de los sectores cafetalero y arrocero. 2012

Detalle	Café	Arroz
Productores	52.787	1.490
Industrialización	184 beneficiadores y 57 torrefactores	13 plantas agroindustriales
Comercio	93 exportadores	144 importadores
Área cultivada (hectáreas)	93.774	77.150
Toneladas producidas ^{a/}	525	283
Orientación	Mercado externo	Mercado interno
Cobertura de consumo local	95%	45%-60%

a/ Datos de 2011.

Fuente: Elaboración propia con datos de Icafé, 2012, y Arroyo et al., 2013.

CUADRO 3.10

Características del diseño institucional de los sectores cafetalero y arrocerero. 2012

Detalle	Café	Arroz
Ente público no estatal	Icafé, creado en 1985.	Conarroz, creado en 2002.
Junta directiva	Cinco productores, un beneficiador, un exportador, un torrefactor y un representante del Poder Ejecutivo (por lo general el ministro o viceministro del MAG).	Cuatro agroindustriales, cinco productores, dos ministros (MAG y MEIC) y un fiscal.
Otras instancias de organización	Congreso Nacional Cafetalero, cuatro asambleas sectoriales (productores, beneficiadores, exportadores y torrefactores).	Asamblea General, Asamblea Regional, Asamblea Nacional de Productores, Asamblea Nacional de Agroindustriales.
Principales fuentes de financiamiento	1,5% del impuesto sobre las exportaciones FOB de café. Intereses, dividendos y utilidades que se puedan obtener de sus inversiones y operaciones. Honorarios por servicios y otros establecidos por ley.	Recaudación equivalente a un 1,5% de la cosecha nacional, pagada en partes iguales por los industriales y los productores, y 1,5% del arancel a las importaciones de arroz.
Intermediación financiera	Puede intermediar en el uso de sus fondos para financiamiento.	No puede actuar como intermediario financiero. Desde 2010 actúa como facilitador y remite productores al Sistema de Banca para el Desarrollo.
Personal	160 funcionarios.	80 funcionarios.
I+D	Centro de investigación de café (Cicafé).	Cuenta con una estación experimental establecida en 2008 en Parrita.

Fuente: Elaboración propia con información de Lankester, 2013a, Icafé y Conarroz.

A pesar de tener diseños institucionales similares y ciertos rasgos en común, los resultados de la organización sectorial son muy distintos. La actividad cafetalera ha logrado posicionar a Costa Rica entre los países más productivos del mundo en este rubro, los precios del grano son competitivos y los beneficios de su variación en los mercados internacionales se distribuyen entre la gran mayoría de los actores; además, el sector ha consolidado una estructura organizativa en la que los intereses de los productores confluyen y son tomados en cuenta para la toma de decisiones de política pública (Lankester, 2013a). Por el contrario, en la actividad arrocerera los niveles de productividad están entre los más bajos del mundo y presentan diferencias a lo interno del sector; los precios no son competitivos y la estructura organizativa, lo mismo que la repartición de beneficios, han tendido a concentrarse. Es necesario profundizar en las causas específicas que explican las disparidades de estos resultados.

Las PDP que se dirigen a estos sectores enfrentan desafíos para atender las debilidades particulares de cada uno. Por un lado hay problemas comunes, como el manejo de plagas, los altos costos de producción y las necesidades en materia de innovación. En este contexto, algunas experiencias desarrolladas o al menos iniciadas pueden ayudar a conseguir mejores resultados, como el fortalecimiento de centros de investigación para aumentar la productividad, y la innovación en las fuentes y mecanismos de financiamiento.

Por otro lado, hay debilidades propias de cada actividad que demandan respuestas diferentes de las PDP. Una de ellas tiene que ver con la dinámica de los precios. En el caso del café el desafío está en buscar opciones que le permitan al sector manejar la volatilidad de los precios internacionales. En el caso del arroz el reto está más bien en el ámbito interno, y consiste en lograr que la negociación entre el sector productivo y el Estado genere propuestas

viables en el contexto actual. La reciente controversia sobre la modificación del mecanismo de fijación de precios ha puesto en evidencia los problemas no resueltos, por ninguna de las partes, para lograr un adecuado desempeño del sector arrocerero (recuadro 3.7).

Institucionalidad compleja para apoyar a las Mipyme

Las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme) representan casi la totalidad del parque empresarial costarricense (95%), hacen un aporte sustantivo a la creación de empleo (78% de la población ocupada) y generan el 30% del PIB (MEIC, 2013; INEC, 2012).

La política pública diseñada para apoyar a este sector es reciente. Se sustenta en una compleja plataforma institucional que tiene serias limitaciones para actuar, en la cual, sin embargo, los actores responsables de formular y poner en práctica los programas están en constante búsqueda de soluciones a las dificultades existentes.

RECUADRO 3.7

Puntos de controversia en torno al nuevo mecanismo para fijar los precios del arroz

Entre 2012 y 2013 ha tenido lugar en el país un amplio debate en torno a la decisión de modificar el mecanismo de fijación de precios del arroz, el cual ha estado a cargo del MEIC por varias décadas y a partir del 2014 pasará a manos de Conarroz. Esto ocurre en el contexto del inicio de la desgravación arancelaria negociada en el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos.

La decisión del MEIC se basó en un estudio técnico realizado por el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE) de la UCR, cuyas conclusiones plantearon interrogantes sobre la efectividad del mecanismo de fijación de precios del arroz, en tanto ninguno de los beneficios que justifican su existencia se ha logrado alcanzar. Los argumentos que respaldan esta conclusión son:

- Los precios al consumidor final han tenido un comportamiento creciente.
- En muchos casos, los precios finales pagados al productor son menores al precio de referencia fijado, debido principalmente a problemas de calidad en el grano entregado.
- No se observan mejoras en los niveles de productividad.
- Existen grandes diferencias tanto en el desempeño productivo como en los costos de producción. Esta diversidad contrasta con los resultados promedio que se utilizan como insumos para la toma de decisiones sobre políticas dirigidas al sector.

- Los precios pagados al productor (y en general todos los precios a lo largo de la cadena), han aumentado de manera significativa desde mediados de 2008, incluso después de la modificación del régimen cambiario.

- Los niveles de concentración de la industria del arroz son altos en las fases agroindustrial y de comercialización.

El Conarroz manifestó su desacuerdo con los resultados del estudio y con la decisión de trasladar a esa organización la responsabilidad de fijar el precio del grano. A lo largo de la cadena, la Corporación solamente tiene injerencia en las fases de producción y agroindustria y, por tanto, considera que quedaría sin mediación la fase de comercialización, que al igual que el eslabón de la agroindustria está altamente concentrada en pocas empresas.

El sector reconoce sus rezagos de productividad y ha empezado a invertir en proyectos tendientes a mejorar esa debilidad en el largo plazo, pero en el corto plazo plantea una solución que está estrechamente ligada a la posibilidad de que el Estado provea recursos para emprender acciones como: adoptar un sistema de cultivo que permita incrementar el rendimiento (se recomienda el sistema de riego), establecer exoneraciones o subsidios para la compra de insumos y materias primas y canalizar fondos del Sistema de Banca para el Desarrollo hacia los pequeños productores (E²²: Barboza, Cruz, Muñoz y Vega, 2013).

Fuente: Elaboración propia con datos de Arroyo et al., 2013, y Lankester, 2013a.

fomento de las Mipyme se creó en 2002, con la aprobación de la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas (n° 8262), llamada “Ley PYME”, en la cual se designa al MEIC como ente rector (recuadro 3.8). Seis años después se promulgó la Ley de Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD; n° 8634), que vino a reforzar y ampliar los programas de financiamiento y apoyo empresarial definidos en la Ley PYME, con la participación de todo el sistema financiero público y privado²³. Así, se establecieron nuevos fondos de garantías, se reagruparon los fideicomisos existentes (en especial los destinados al sector agropecuario) y se fortaleció el fondeo para los servicios de desarrollo empresarial. Finalmente, en 2010 se emitió la “Política pública de fomento a las PYME y al emprendedurismo” y la “Política Nacional de Emprendimiento”. En la actualidad el país cuenta con una amplia plataforma institucional de apoyo y un marco legal que respalda su funcionamiento. La red nacional de fomento de las Mipyme consta de 57 instituciones y se han integrado redes regionales para fortalecer la articulación institucional en las cinco regiones de planificación del país (MEIC, 2013).

Esta plataforma es compleja. Las entidades que la conforman se han adaptado a velocidades distintas a las disposiciones de la Ley PYME, en un contexto de competencias y funciones dispersas, en algunos casos duplicadas, y bajo un marco normativo que no le da al ente rector las facultades necesarias para fortalecer la coordinación entre los actores.

El MEIC tiene dificultades para reunir información de las instituciones que le permita mejorar el diagnóstico del sector y el diseño de las políticas públicas. Dado que la Ley no prevé sanciones por este incumplimiento, el suministro de datos sigue siendo voluntario. Tampoco se ha logrado consolidar un apoyo “proactivo” de las instancias a las que la Ley asignó la tarea de asesorar en el diseño y la formulación de propuestas. Las actas de las sesiones del Consejo Asesor Mixto muestran que esta es una figura más “oyente” que

Los países que han tenido éxito en la aplicación de una política pública de apoyo a las empresas de menor tamaño, entre ellos Israel, Japón, Irlanda, Estados Unidos y Chile, han obtenido resultados después de un período de implementación ininterrumpida de entre veinte y treinta años. Desde esta

perspectiva, los diez años de existencia de la legislación costarricense en esta materia pueden considerarse como una etapa de asentamiento de bases y de primeros esfuerzos en una constante curva de aprendizaje (Conejo, 2013).

El marco normativo que ordena las competencias institucionales para el

RECUADRO 3.8

Ley PYME: principales componentes

La Ley PYME, n° 8262, se promulgó en el año 2002, con un objetivo general de carácter tanto económico como social, a saber: “crear un marco normativo que promueva un sistema estratégico integrado de desarrollo de largo plazo, el cual permita el desarrollo productivo de la PYME y posicione a este sector como protagonista, cuyo dinamismo contribuya al proceso de desarrollo económico y social del país, mediante la generación de empleo y el mejoramiento de las condiciones productivas y de acceso a la riqueza.”

Para la puesta en práctica de la Ley se estableció una plataforma institucional liderada por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) como ente rector. En este ministerio se creó la Dirección General de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (Digepyme), que cuenta con la colaboración de un Consejo Asesor Mixto integrado por representantes de alto nivel de ministerios, el sistema financiero e instituciones dedicadas a la formación de recursos humanos. Además, el ente rector ha establecido una relación sistémica con las entidades responsables de los programas específicos.

La Ley PYME creó tres programas principales: uno para incrementar el acceso al sistema financiero, el Fondo para el Desarrollo de las Mipyme (Fodemipyme), otro para fortalecer la innovación, el Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (Propyme) y el tercero para garantizar la participación en las compras públicas (programa de compras del Estado).

El Fodemipyme es administrado por el Banco Popular y de Desarrollo Comunal y está fuera del ámbito de acción de la Sugef. Para su operación se han creado tres instrumentos: un fondo de avales y garantías, un fondo de financiamiento para planes de inversión enfocados en la competitividad y un fondo para servicios de desarrollo empresarial. Por su parte, el Propyme está a cargo del Micitt y el Conicit; apoya proyectos de innovación y desarrollo tecnológico, y puede financiar hasta el 80% de la inversión requerida con fondos no reembolsables. Finalmente, el programa de compras del Estado es coordinado por el MEIC, institución que ha diseñado diversas herramientas para estimular el crecimiento y desarrollo de las PYME.

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley 8262.

“proponente”. El sector privado, a su vez, no ha conseguido la articulación de todos los grupos y entidades que lo componen, aunque algunas organizaciones gremiales, como la Cámara de Industrias de Costa Rica, han tenido una participación destacada (Conejo, 2013).

Como se mencionó, la adaptación institucional para agilizar los objetivos de la Ley ha evolucionado a ritmos distintos. Las organizaciones involucradas han tenido que asumir nuevas tareas o ampliar el alcance de sus funciones (Conejo, 2013). Así por ejemplo, el Banco Popular, responsable de administrar el Fodemipyme –principal fondo de financiamiento estipulado en la Ley–, y el Micitt y Conicit, ambos encargados del fondo Propyme, han necesitado reformas legales y regla-

mentarias para mejorar la colocación de los recursos. En el caso del INA la reorganización de los programas de formación empresarial no se agilizó hasta que la creación del SBD generó un mandato más fuerte. En 2010, a ocho años de promulgada la Ley PYME, y por disposición expresa de la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo, n° 8634, se instaló en el INA la Unidad para el Mejoramiento de la Competitividad y la Productividad de las PYME y se nombró a un funcionario en cada una de las nueve sedes regionales, a fin de contar con enlaces directos en todo el país. Hay otras instituciones, como Procomer, que han sido más dinámicas en la transformación de sus programas dirigidos a las PYME. Esta organización diseñó ejes estratégicos como promoción de negocios, capaci-

tación y asesoría y, más recientemente, hizo una adecuación de su programa de encadenamientos productivos. Una actividad similar se desarrolla en el Inamu, aunque esta institución no tiene responsabilidades específicas asignadas por la Ley.

Por otra parte, los indicadores de seguimiento y monitoreo están dispersos e incompletos. Esto dificulta contar con sistemas integrados de información que permitan tener un panorama más claro del desempeño del sector. Este es un tema de especial relevancia, dado que el desafío de fortalecer el apoyo a las Mipyme no solo tiene que ver con la coordinación interinstitucional que demanda la gran cantidad de actores involucrados, sino también con las particularidades de cada negocio, la alta informalidad y la débil cultura empresarial que tiene el país.

Un informe elaborado por la Contraloría General de la República en 2012 señala precisamente esta debilidad en materia de información (CGR, 2012a). El problema ha empezado a ser atendido por el MEIC, a través del fortalecimiento del Sistema de Información Empresarial Costarricense (SIEC) y una más activa recopilación de datos. También hay dificultades para perfilar el parque de Mipyme en todas sus dimensiones. Las evaluaciones y análisis de desempeño realizados por varias entidades (MEIC, CGR, Observatorio de Mipymes, BCCR, Comisión Evaluadora del SBD, entre otras) son el resultado de una mezcla de insumos obtenidos de fuentes diversas: registros independientes de las instancias involucradas, encuestas y estudios específicos sobre el sector.

A pesar de que el ente rector ha establecido formalmente los parámetros para determinar el tamaño de las empresas, en la práctica las instituciones utilizan criterios independientes para su registro. Por ejemplo, en los programas de apoyo financiero algunas entidades se basan en el número de empleados y otras en el monto del crédito solicitado, o bien en el volumen de ventas. En la CCSS priva el criterio de número de empleados. Asimismo, existen varias fuentes de información para

cuantificar el parque empresarial y las características del sector. La cantidad de Mipyme varía según la fuente que las contabilice. La CCSS, cuyos registros consideran solo las empresas formales, estima que en 2012 había 64.000 patronos en negocios de menos de cien empleados. Por su parte, el directorio de establecimientos del INEC reporta 37.500 empresas. El ya mencionado SIEC, que contiene información suministrada voluntariamente por las empresas, reportó 5.843 Mipyme a mayo del 2013 y la encuesta nacional que realiza el Observatorio de Mipymes, de la UNED, registró poco más de 30.000 negocios formales y 123.000 con patentes municipales, en el año 2010.

Programas de apoyo a las PYME con problemas de ejecución

Los problemas de diseño en algunos programas, y de coordinación en otros, han dificultado un mayor alcance y una mejor operatividad de la plataforma institucional de apoyo a las PYME. Los tres principales programas (Fodemipyme, Propyme y compras del Estado), que facilitan el acceso al sistema financiero y ofrecen fondos para elevar el desempeño productivo, han tenido un lento arranque y enfrentan

obstáculos para su implementación. En términos generales, la colocación de los fondos es baja. El Fodemipyme no ha logrado sostener los buenos resultados reportados en 2006 y 2007, y comparativamente sus recursos están siendo subutilizados. En Propyme se observa un repunte reciente (gráfico 3.11).

La implementación de Fodemipyme ha sido objeto de varios estudios de seguimiento que evidencian importantes debilidades. La CGR (2012b) analizó el desempeño del fondo de avales y garantías en 2010 y 2011, y lo catalogó como de baja cobertura. Por su parte, el informe *Clasificación de los sistemas de garantía desde la experiencia latinoamericana*, del BID, lo califica como un fondo rezagado en relación con instrumentos similares de otros países (Molina et al., 2013).

En esta misma línea, en el análisis realizado por Conejo (2013)²⁴ se concluye que: i) no se han aprovechado los nuevos mecanismos para mejorar el alcance del fondo, ii) los montos colocados en el programa de avales y garantías están por debajo de los parámetros técnicos sugeridos internacionalmente y iii) el fondo tiene problemas de diseño en lo que concierne al apoyo para la formación empresarial.

Con respecto al primer punto, y a diferencia de otros programas, en Fodemipyme no se ha logrado implementar la figura de los gestores de proyectos, hay poco trabajo en asocio con otros fondos y no se saca ventaja al hecho de no estar sujeto a los parámetros de evaluación de la Sugef, para promover un mayor acceso a los recursos disponibles.

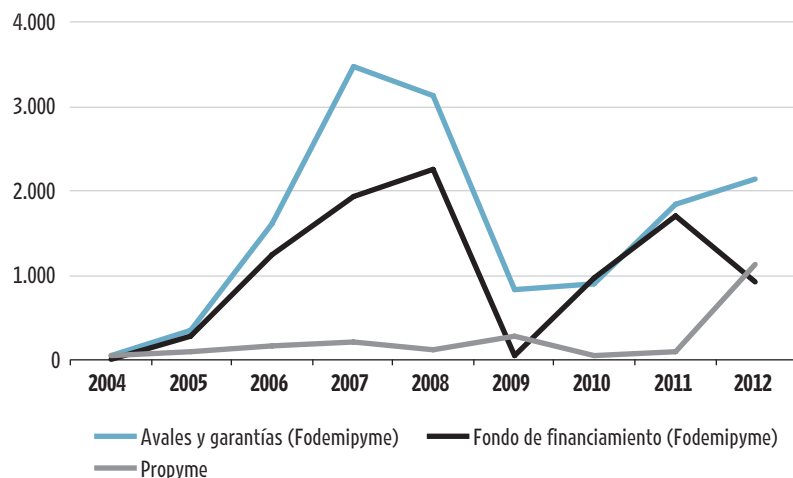
En cuanto al segundo aspecto, según los estándares internacionales los avales pueden rondar siete veces el patrimonio del programa (existen fondos que llegan a las diez veces, obviamente controlando que no se eleve el nivel de morosidad). En Fodemipyme este indicador alcanzó un máximo de casi 0,50 veces antes de la crisis de 2009, y luego decreció hasta llegar a 0,38 al final del 2012.

En lo que concierne al componente de formación y desarrollo empresarial, a diferencia del programa de avales y garantías y el fondo de financiamiento, el diseño de Fodemipyme debe revisarse, pues si bien la intención original fue desarrollar una plataforma de servicios de apoyo integral, la Ley le asignó esa responsabilidad a una entidad bancaria con poca experiencia en el tema. Esto puede corregirse en tanto la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo faculta al INA para realizar esta tarea, y le otorga una importante cantidad de recursos para suplir la demanda. En 2012 el fondo de servicios de desarrollo empresarial apenas logró colocar 66,2 millones de colones, de los 401,4 millones disponibles (16,5%).

Otra limitación que se ha señalado es la dificultad para que las entidades bancarias promuevan los instrumentos de apoyo a las PYME y difundan la información en todas sus sucursales a nivel nacional. Además persiste la queja por el exceso de requisitos y la dificultad para cumplir con los requisitos exigidos por los bancos (Conejo, 2013; E: Sánchez, 2013), un tema que ha sido destacado en diversos estudios (Cegesti, 2012; Lebendiker et al., 2013). Cabe indicar que este último no es un problema exclusivo de los fondos de la Ley PYME, pues también está presente en el Sistema de Banca para

GRAFICO 3.11

Evolución de los montos colocados por los distintos fondos de financiamiento creados por la Ley PYME (millones de colones)



Fuente: Elaboración propia con datos de Fodemipyme y el Micitt.

RECUADRO 3.9

Acceso a los fondos del Sistema de Banca para el Desarrollo

A finales de 2012, y por encargo del BCCR, el Programa Estado de la Nación realizó una investigación sobre el acceso de las Mipyme a los servicios ofrecidos por el Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD), a partir de la implementación de la Ley 8634. El estudio analizó los resultados del período 2008-2011²⁵ y concluyó que el SBD muestra una evolución positiva. Se observan aumentos en el número de clientes y de operaciones, y en menor medida en el saldo de crédito. La banca pública contribuyó mayoritariamente al incremento de los usuarios y explica el 93% del crecimiento de clientes del sector Mipyme entre 2008 y 2011. Del total de fondos colocados, el mayor dinamismo correspondió a los destinados al consumo, que pasaron de representar el 7% en 2008 al 35% en 2011, lo que modificó la estructura de participación según rama de actividad, en detrimento del crédito dirigido al sector agrícola.

Dos de los tres fondos de financiamiento que tiene el SBD, el Fideicomiso Nacional para el Desarrollo (Finade) y el Fondo de Financiamiento para el Desarrollo (Fofide) han logrado buenos resultados, en espe-

cial por el aporte del sistema de avales y garantías del Finade y los programas de atención a la mujer manejados con recursos del Fofide. Sin embargo, el tercer componente financiero del Sistema, el Fondo de Crédito para el Desarrollo (FCD), sigue sin resolver problemas de diseño relacionados con la rentabilidad, los criterios de supervisión, calce y plazos, por lo que ha dejado inmovilizado el 67% de los recursos del SBD.

Del mismo modo, el apoyo a grupos prioritarios²⁶ es un objetivo cumplido parcialmente. Solo se pueden reportar resultados favorables en la atención de las mujeres y los jóvenes; el resto enfrenta problemas de distinta naturaleza. En el caso de las personas con discapacidad, no se ha formulado una estrategia de atención ni se cuenta con programas especiales e indicadores de acceso. Tampoco se ha establecido una definición de lo que se entiende por "hogares productivos", y para las zonas de menor desarrollo no hay disponibles estadísticas con el nivel de desagregación necesario. Los demás sectores prioritarios comparten todas estas limitaciones.

Fuente: Elaboración propia, a partir de Corrales y Sancho, 2012.

el Desarrollo (SBD). Una investigación realizada por el Programa Estado de la Nación confirmó la existencia de debilidades que limitan el acceso a los recursos del SBD (recuadro 3.9).

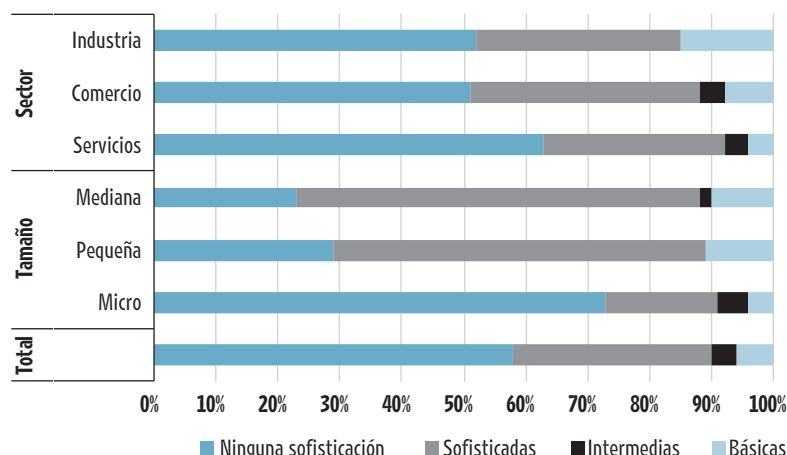
Los problemas de acceso al financiamiento se manifiestan tanto por el lado de la oferta como por el de la demanda. Diversos estudios y encuestas señalan que hay un alto porcentaje de empresas que no solicitan préstamos. Según una investigación de Brenes y Govaere (2012), la principal fuente de financiamiento del sector son los ingresos propios (75% de las 1.167 empresas entrevistadas), pues existe temor de manejar los negocios con crédito. Pese a la amplia oferta de crédito, los préstamos para las PYME son la fuente de financiamiento menos utilizada (2,2% del total).

Resultados similares obtuvo un estudio de mercado que efectuó la Asociación Bancaria Costarricense (2012) en las Mipyme de los sectores de servicios, comercio e industria. El 54% de las 400 empresas consultadas nunca ha solicitado un crédito y el 70% no tiene un crédito actualmente, aunque ello no implica que no necesitan financiamiento. Tampoco hay un vínculo cercano con el sistema financiero como canal para realizar transacciones. Como parte del mismo estudio, se elaboró un indicador del nivel de sofisticación²⁷ en el uso de instrumentos financieros para hacer pagos y se determinó que apenas un tercio de las empresas analizadas cuenta con medios sofisticados. Los niveles varían según el tamaño y el sector (gráfico 3.12).

En el caso del fondo Propyme, principal programa establecido en la Ley PYME para el fomento de la innovación en las empresas, también se han detectado problemas de diseño que dificultaron su arranque y la velocidad en la colocación de recursos. El fondo está a cargo del Micitt y el Conicit, instituciones que han tenido que incorporar a sus marcos de acción mecanismos de vinculación empresarial. Otro factor limitante ha sido la cultura empresarial de las PYME, que hace diez años por lo general no consideraban la innovación como un factor importante para asegurar

GRAFICO 3.12

Nivel de sofisticación de las empresas en el uso de medios financieros para hacer pagos



Fuente: Elaboración propia con datos de la Asociación Bancaria Costarricense, 2012.

su competitividad y su permanencia en el mercado.

Desde la creación de Propyme, el 2012 fue el primer año en que se dio un salto sustantivo en la colocación de recursos. Se logró apoyar 103 proyectos, muy por encima de los dieciséis que se financiaban como promedio anual en el período 2003-2011. Los factores que contribuyeron a este resultado fueron las mejoras en la coordinación interinstitucional, la inclusión de los “gestores de innovación”²⁸, la reducción de los trámites y procesos que debían realizar las empresas, la posibilidad de presentar proyectos durante todo el año (anteriormente solo podía hacerse en un plazo específico), el otorgamiento de aportes no reembolsables para infraestructura y equipo, y una mayor participación de unidades ejecutoras (cuarenta centros de investigación y firmas consultoras contratadas, de los sectores privado y público). Aunque la colocación sigue siendo modesta, la cifra registrada en 2012 representa el 43,5% de los recursos disponibles, el doble del promedio reportado desde la apertura del fondo (22,2%).

Monge y Rodríguez (2013) estiman que el apoyo de Propyme incrementa en un 9,6% las probabilidades de exportar de las empresas beneficiadas. Según los autores, tal impacto puede deberse a que la innovación financiada por el programa ayuda a las empresas a colocar a sus productos en mercados internacionales. El efecto no se observa sino hasta dos años después de haber recibido el apoyo. También se reporta un impacto positivo en la generación de empleo.

Luego de estos logros sustantivos en la colocación, la administración del fondo tiene el desafío de incrementar el apoyo a proyectos con alto contenido de innovación, ya que de las iniciativas financiadas entre 2003 y 2011, el 42% se ubica en la categoría de “innovación incremental baja”.

Por último, la implementación del programa de compras del Estado ha sido más lenta. Aún no se ha logrado definir la cuota mínima que debería asegurarse a las PYME, ni se monitorea cuál es su participación actual (Cegesti, 2012). Los responsables del

programa han puesto en marcha diversas acciones para mejorar los resultados y fortalecer algunas de sus herramientas. Así por ejemplo, ya se cuenta con un registro de proveedores (E: Antillón y Álvarez, 2013), se desarrollaron los proyectos Compra Red y MerLink²⁹, y se establecieron convenios y canales de coordinación con el Ministerio de Hacienda, el INA, el ICE, la Secretaría de Gobierno Digital, la CGR, gobiernos locales y cámaras y asociaciones empresariales.

Otra modificación reciente para mejorar el alcance del programa fue la reforma al reglamento de la Ley de Contratación Administrativa, que se aprobó en octubre de 2012 y entró en vigencia para los procesos de compra de 2013. En ella se establecen condiciones diferenciadas para las PYME y obligaciones para que las entidades públicas contraten a las PYME que están debidamente registradas. Además se relanzó el componente de capacitación, registro y financiamiento para PYME proveedoras del Estado, a través del fortalecimiento del Registro Nacional de PYME Proveedoras (E: Antillón y Álvarez, 2013). El proceso ha madurado y en la actualidad se ofrece toda una plataforma que ayuda a la empresa, paso a paso, a conocer los procedimientos, la legislación y los precios. Sin embargo, hay algunas debilidades que requieren atención, a saber:

- No se ha sacado provecho a las disposiciones legales que facilitan el acceso a garantías de cumplimiento con los recursos de Fodemipyme.
- No todos los compradores del sector público consultan el Registro Nacional de PYME Proveedoras, para ampliar la participación de estas empresas.
- Los mecanismos de vinculación no logran resolver trabas burocráticas, carencias de información y formas de pago no acordes a las necesidades de las empresas.
- No se brinda asesoría para el fomento de alianzas entre empresas y el

aprovechamiento de la escala que estas generan.

- Se requieren vigorosos incentivos para que las empresas registren su condición de tamaño. Actualmente las PYME reciben el mismo trato que una empresa grande, aunque se están proponiendo reformas para adecuar a ellas las condiciones de pagos y garantías.
- Se requiere mejorar el acceso de las empresas que están fuera de la región Central (Cegesti, 2012).

En tanto los criterios de volumen y precio sean los que priven en las compras del Estado, el acceso de las Mipyme será limitado. La brecha entre la necesidad de mejorar la eficiencia de las compras públicas y el objetivo de incorporar como proveedoras a las empresas de ese sector sigue presente.

Esfuerzos para solucionar las debilidades de las políticas dirigidas a las PYME

A lo largo de la evolución y puesta en marcha del sistema de apoyo a las PYME se han realizado importantes esfuerzos para corregir debilidades. La aprobación de leyes y la formulación de políticas han sido parte de una dinámica de transformación legal y mejoras en la coordinación.

Desde el año 2002 se han emitido doce decretos. Cuatro de ellos tuvieron como objetivo reglamentar y llenar vacíos de la Ley PYME, además de integrar las nuevas condiciones derivadas de la incorporación del “emprendedurismo” en el sistema de apoyo. El propósito de los otros ocho decretos fue mejorar la operatividad de los tres principales fondos creados por la Ley. Cuatro de ellos reformularon el funcionamiento del Fodemipyme, tres replantearon los mecanismos de operación y ampliaron la cobertura del Propyme, y el último estableció el marco jurídico para poner en marcha el programa de compras del Estado, con el objetivo de integrar a las Mipyme como proveedoras.

Las transformaciones legales no solo se observan en la normativa relacionada

con la Ley PYME, sino también en cambios incluidos en leyes de distinta naturaleza en las que se toma en cuenta a las Mipyme. Por ejemplo, en la reforma a la Ley de Zonas Francas se incluyó un apartado especial para exonerar de los impuestos de ventas y consumo a los proveedores nacionales. También se modificó la ley que rige a Procomer en lo concerniente a la ventanilla única de comercio exterior, con el mandato explícito de apoyar a las PYME exportadoras y con potencial de exportar. Se facultó al Banco Popular para destinar hasta el 15% de sus utilidades anuales a la creación de fondos especiales de desarrollo que operarán fuera de los parámetros de la Sugef. Finalmente, se ha mejorado el uso de las tecnologías de información para dinamizar los trámites en varias instituciones.

En cuanto a los esfuerzos para mejorar la coordinación, los mejores resultados corresponden a la participación de las instituciones responsables de ejecutar los programas de fomento. Una consulta realizada a trece expertos relacionados con el sector (jerarcas y ex jerarcas de instituciones vinculadas, cámaras empresariales y académicos) y la revisión de los reportes que se han generado en esta materia, muestran que la toma de conciencia sobre la importancia de apoyar a las Mipyme es cada vez mayor. Los centros de atención y difusión de los programas, denominados Creapyme, se han incrementado, y a partir de abril del 2012 se estableció un esfuerzo conjunto entre el MEIC, Micitt, Procomer, INA y SBD, que favorece la coordinación interinstitucional en todo el país.

También se ha creado la figura del gestor de programas, como vínculo que facilita el acceso a los fondos y programas de apoyo. Actualmente se cuenta con gestores de innovación (Micitt), gestores PYME (MEIC) gestores empresariales y promotores de negocios (Procomer).

Otro avance importante es el fomento del “emprendedurismo”, que fue incorporado como un pilar independiente en la política de apoyo a la Mipyme. Además, el MEP incluyó el tema en el currículo de los colegios técnicos

profesionales y en 2012 Costa Rica participó por segundo año consecutivo en la medición del *Global entrepreneurship monitor* (GEM).

El desafío para que las medidas comentadas se traduzcan en mejoras sustanciales es grande, ya que según los resultados del GEM 2012 los progresos del país en este ámbito todavía son lentos (Petry, 2013). La comparación de las mediciones de 2010 y 2012 revela que la actividad emprendedora aumentó en un 20% entre ambos años. Sin embargo, el incremento se dio únicamente en los emprendimientos en etapas iniciales, mientras que se redujo la cantidad de negocios que ya estaban funcionando. Además, en Costa Rica los emprendimientos siguen siendo poco innovadores a lo largo de sus respectivas cadenas de valor.

Según los expertos consultados para el GEM (36 representantes de diversos sectores), los factores del entorno que más favorecen el “emprendedurismo” provienen principalmente de los consumidores (mayor interés en experimentar con nuevas tecnologías y formas de hacer las cosas, por probar nuevos productos y servicios) y el acceso a infraestructura física y servicios (comunicaciones, servicios públicos y transporte). Por el contrario, en las dos mediciones realizadas el apoyo financiero ocupó la primera posición entre los factores limitantes, pues el 76,3% y 78,8% de los especialistas entrevistados lo consideraron el obstáculo más relevante en 2010 y 2012, respectivamente³⁰. Otros obstáculos que se mencionan son: i) la burocracia y los impuestos solicitados para iniciar un negocio, ii) una legislación que dificulta el “emprendedurismo”, iii) la falta de enseñanza del “emprendedurismo” como alternativa de empleo en las etapas iniciales de la formación académica y iv) el poco desarrollo de determinados comportamientos y actitudes que resulten esenciales para el emprendimiento (persistencia, planificación, persuasión, búsqueda de oportunidades e innovación).

Petry (2013) señala que las medidas adoptadas recientemente marcan un punto de partida para una transformación de la cultura y el queha-

cer relacionados con el “emprendedurismo”. Rescata acciones como: la formulación y aprobación de la política pública de emprendimiento (“Costa Rica Emprende”), la conformación de la Red Nacional de Incubadoras y Aceleradoras Empresariales en diferentes regiones y en asocio con universidades, municipalidades, sociedad civil y diversos actores económicos, la toma de conciencia por parte de la institucionalidad acerca de la importancia de fortalecer y desarrollar el sector, y la reforma a la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo, para destinar el 5% de los presupuestos ordinarios y extraordinarios del INA a fomentar el acceso a fondos de capital semilla.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

MIPYME,

véase Conejo, 2013, en

www.estadonacion.or.cr

Estabilidad y solvencia económicas

En 2012 la estabilidad y la solvencia de la economía enfrentaron un escenario de alta inestabilidad e incertidumbre. El deterioro de la situación fiscal limitó el margen de acción de la política monetaria.

Las condiciones de la economía local, sobre todo en el ámbito monetario, han sido muy cambiantes y han evidenciado debilidades para hacer frente a escenarios difíciles, que cambian en períodos cortos (meses). Para impedir fuertes alteraciones en la estabilidad interna, la política monetaria ha tenido que intervenir. Ante la ausencia de mecanismos complementarios para defender la estabilidad, como por ejemplo regulaciones al sistema financiero y políticas que impacten el flujo de recursos en moneda extranjera que circula en la economía, se aplicaron instrumentos que no se utilizaban hace varias décadas.

El manejo de las principales variables monetarias enfrentó dificultades para sostener la estabilidad. La inflación se mantuvo baja y estable, pero con presiones al alza por los mecanismos de regulación de precios; las medidas para

compensar ese efecto han sido monetarias, lo que ha presionado el sector real. Luego de la estabilidad registrada en 2011, las tasas de interés locales experimentaron aumentos y reducciones aceleradas en periodos cortos (meses). Finalmente, por tercer año consecutivo el tipo de cambio se mantuvo en el límite inferior de la banda, hecho que impacta, por la vía del encarecimiento de los costos en colones, la competitividad exportadora. Recientemente el BCCR ha expresado su interés de desarrollar políticas que impacten el nivel de desempleo.

Por otra parte, por cuarto año consecutivo el déficit del sector público se mantuvo en niveles elevados, como resultado de un menor crecimiento de los ingresos (2,4%), mayor expansión de los gastos (9,9%) y ausencia de acuerdos políticos en materia de reforma fiscal. En este contexto, y por considerarlo de interés público, este Informe analiza con mayor profundidad el amplio marco de exoneraciones que prevalece en el país y que genera un gasto fiscal equivalente a un 5,8% del PIB.

La situación fiscal se torna más crítica cuando se recuerda que la aspiración de tener un Estado con la solvencia necesaria para impulsar avances en desarrollo humano, coexiste con la necesidad más inmediata de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas. El agravamiento de esta tensión queda ilustrado por la ampliación de la brecha entre los impuestos por persona de Costa Rica y los de otros países con el mismo nivel de desarrollo humano: el valor registrado por Costa Rica en este indicador pasó de ser 320 dólares inferior a los de esas naciones en 2004, a 624 dólares en 2011.

La contención del déficit fiscal ha estado asociada al crecimiento del endeudamiento público, que hoy sobrepasa el 50% del PIB. Por el tipo de financiamiento al que se ha recurrido –colocación de deuda en mercados donde imperan bajas tasas de interés–. Hasta ahora, recurrir al mercado externo ha traído ventajas en cuanto a reducción del servicio de la deuda y de las presiones sobre las tasas locales, pero conlleva riesgos frente a una eventual

recuperación mundial y la desmejora de las condiciones en que Costa Rica ha accedido a los sistemas financieros internacionales.

Recaudación tributaria sin ingresos frescos y con tasas de crecimiento volátiles

El déficit del Gobierno Central ha sido un problema recurrente de la economía costarricense en las tres últimas décadas. En los dos años previos a la crisis de 2009 se había registrado un superávit financiero, pero luego una política laxa de empleo público y de incrementos salariales revirtió la situación y nuevamente aparecieron los déficits primarios. Hacer frente a esta situación resulta complejo, pues se debe actuar en un escenario caracterizado por una estructura de gastos inflexibles a la baja, ausencia de recursos frescos, lenta recuperación de la recaudación y un ambiente político que dificulta la toma de decisiones en materia de reforma fiscal.

En los años poscrisis la recuperación de los ingresos ha sido lenta y volátil, en especial por la estrecha relación que existe entre la recaudación y el comportamiento de la economía (gráfico 3.13). El crecimiento real promedio de los ingresos tributarios entre 2010 y 2012 fue dos veces inferior al promedio del período 2007-2008: 10,1% y 4,7% res-

pectivamente. De manera particular, en los últimos diez años el impuesto sobre la renta ha tenido un vínculo más fuerte con el PIB que en los diez años anteriores (1991-2001)³¹.

En general, ninguno de los rubros de ingreso tributario logró tasas de crecimiento cercanas a las reportadas en 2007 y 2008. Incluso los impuestos sobre las exportaciones y el consumo interno registraron tasas promedio negativas en los últimos tres años. De este modo la carga tributaria pasó de 15,3% en 2008, a 13,3% en 2012.

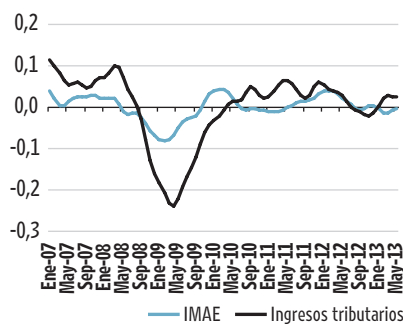
La estructura del ingreso total del Gobierno Central no ha mostrado variaciones significativas en los últimos diez años. El peso de los ingresos directos³² es cercano al 30% y los ingresos indirectos³³ siguen representando poco más del 60%. De igual forma, los impuestos de renta, ventas y aduanas³⁴ se mantienen como las principales fuentes de recaudación (aportaron el 72% de los ingresos tributarios en 2012). Sin embargo, persiste la tendencia a la baja de los impuestos provenientes del comercio exterior y no se ha logrado aprobar reformas que mejoren e incrementen la recaudación de los impuestos de renta y ventas.

Algunas medidas adoptadas en el rubro de “otros ingresos tributarios”, como la introducción del impuesto solidario de vivienda (2010) y el de las sociedades anónimas (2012) han permitido sostener el dinamismo de la recaudación. En 2012, el aporte de este grupo al crecimiento de los ingresos (26%) superó la contribución del impuesto de ventas (25%) e igualó la del impuesto de renta.

En el *Decimoséptimo Informe Estado de la Nación* se reportó que la recaudación tributaria, medida por el impuesto per cápita, era inferior al promedio registrado en los países que, junto con Costa Rica, conforman el grupo de alto desarrollo humano. En los años poscrisis la brecha aumentó. Entre 2004 y 2011 la diferencia pasó de 320 a 624 dólares³⁵ (gráfico 3.14). Este dato es importante, pues la ubicación en este grupo refleja la decisión de la sociedad costarricense, de esforzarse por contar con indicadores similares a los de

GRAFICO 3.13

Ciclos^{a/} del PIB e ingresos tributarios



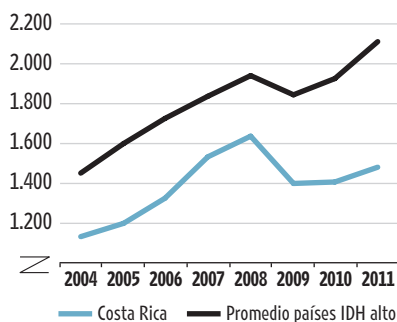
a/ El ciclo se calcula aplicando el filtro de Hodrick- Prescott a las tasas de crecimiento reales de ambas variables.

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

GRAFICO 3.14

Recaudación tributaria por persona en el grupo de países de alto desarrollo humano

(dólares reales ajustados por paridad del poder de compra)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

las naciones desarrolladas (Programa Estado de la Nación, 2011). Sin embargo, con este resultado se mantiene la interrogante acerca de la posibilidad de lograr esa aspiración con el nivel relativo de la carga tributaria.

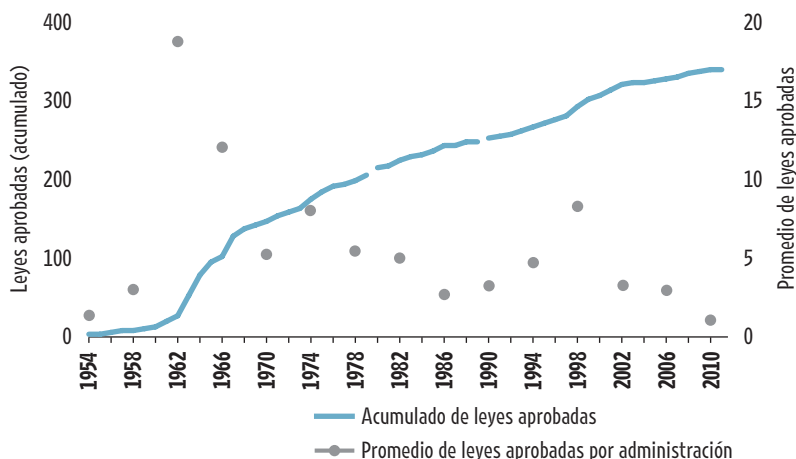
Exoneraciones fiscales: un instrumento de uso frecuente desde los años cincuenta

Una época como la actual, en que las dificultades fiscales se combinan con el debate sobre la suficiencia de los tributos, es propicia para revisar el régimen de exenciones vigente, al amparo del cual diversos actores están eximidos, parcial o totalmente, de contribuir con el fisco. Este mecanismo implica un sacrificio del Estado, que deja de percibir ingresos al otorgar exoneraciones, no sujeciones, deducciones, tasas impositivas diferenciadas y amortizaciones aceleradas (Ministerio de Hacienda, 2011a). A ese sacrificio se le denomina gasto tributario.

En el *Decimotavo Informe Estado de la Nación* se reportó que el gasto tributario representa el 5,8% del PIB y que sus beneficiarios son un conjunto heterogéneo, que no siempre representa a grupos de menores ingresos o sectores con rezagos de productividad y necesidades de innovación. El Informe evidenció que no hay una legislación o reglamento administrativo que ordene evaluar la pertinencia y el impacto de

GRAFICO 3.15

Evolución de las leyes de exoneraciones, según número acumulado y promedio aprobado, por administración ejecutiva



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

las exoneraciones. Más aun, se logró precisar un dato elemental: no existe un inventario detallado de todas las exoneraciones vigentes, por lo que el país carece del conocimiento necesario para intentar racionalizarlas.

Ante este panorama, el Programa Estado de la Nación inició un proceso de investigación para levantar ese inventario, un complemento indispensable a los valiosos estudios que se han realizado en los últimos años para estimar el monto que deja de percibir el Estado por el otorgamiento de exoneraciones. Esta iniciativa se planteó al Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa, cuyos expertos elaboraron un estudio para este Informe.

En este primer esfuerzo se construyó una base de datos de todas las leyes vigentes en materia de exoneraciones. La fuente primaria es el Sistema de Información Legislativa (SIL) y como fuente secundaria se utilizó el acervo digital de la Unidad de Actualización Normativa del mismo Departamento. Las leyes registradas corresponden al período enero 1950-junio 2013. También se identificó un conjunto de 96 leyes vinculadas a la creación de impuestos y que, además, contienen alguna exoneración específica (Vega, 2013).

Próximamente esta base de datos se complementará a futuro con el registro detallado de las exenciones incluidas en cada una de las leyes identificadas.

En la actualidad se encuentran vigentes 340 leyes aprobadas en el período 1950-2013 que contemplan exoneraciones de algún tipo. Esto significa que una de cada veinticinco leyes promulgadas hasta abril de 2013 (un total de 9.141) han creado algún incentivo fiscal. Puede decirse, entonces, que el uso de exoneraciones fiscales como herramienta de política pública ha sido una práctica frecuente en la historia económica de Costa Rica, independientemente del estilo de desarrollo imperante en los años considerados. Sin embargo, también es cierto que esta práctica se ha venido reduciendo en décadas recientes y, paralelamente, se ha incrementado el tiempo que tarda la Asamblea Legislativa en aprobar los beneficios (gráfico 3.15).

El punto máximo de aprobación de leyes se registró entre 1962 y 1970, años en que la política económica estaba regida por la estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones y el Partido Liberación Nacional tenía mayoría parlamentaria. Aunque en esa época hubo alternancia en el Ejecutivo —entre 1966 y 1970 estuvo en el poder

la oposición antiliberal, bajo la presidencia de un economista liberal— el promedio anual de leyes promulgadas fue de diecinueve en la administración Orlich (1962-1966) y doce en la administración Trejos (1966-1970). En ningún otro período de la historia reciente se llegó a estas cotas, como consecuencia de las cuales en 1970 había seis veces más exoneraciones que diez años antes. Cabe resaltar que la adopción de la estrategia de promoción de exportaciones y apertura comercial, alrededor de 1990, no dio origen a una reducción inmediata en el impulso de crear nuevas exoneraciones. Sin embargo, es claro que en las últimas tres administraciones la Asamblea Legislativa ha tendido a ser más cauta.

El proceso “exonerador” sufrió cambios importantes en el transcurso del período en estudio (1950-2013). Hasta finales de los setenta, el trámite de aprobación duraba poco menos de diez meses, con leves desviaciones en esta tendencia. Ello indica que, más allá de las diferencias ideológicas, las mayorías parlamentarias, y en algunos casos los acuerdos entre fracciones, lograban imponer su criterio, las minorías renunciaban a oponerse y, en definitiva, existía un amplio acuerdo sobre la conveniencia de este tipo de instrumentos. Con el cambio de estilo de desarrollo, y aun durante la época del bipartidismo (1986-2002), hubo una modificación sustancial: el trámite de las leyes que contenían exoneraciones se hizo considerablemente más largo y, además, se registró una gran dispersión en los tiempos de aprobación, que fluctuaron desde alrededor de diez meses, hasta cinco años (gráfico 3.16). Esto sugiere que en las décadas recientes, la creación de exoneraciones ha tendido a ser más casuística y, en todo caso, que hay más resistencia política al uso de esta herramienta (en el capítulo 5 se analiza en detalle el origen principal de las exoneraciones según actores).

Pese al uso recurrente que se ha dado a este instrumento legítimo de política fiscal, son pocas las leyes que especifican los respectivos mecanismos de control y seguimiento. La normativa en esta materia contiene distintos

formatos para regular nuevas exoneraciones: requisitos que debe definir el Ministerio de Hacienda, sujeción al Código de Normas y Procedimientos Tributarios, establecimiento de plazos para la vigencia del beneficio y verificación a cargo del ministerio rector o el de Hacienda, por medio de evaluaciones. Sin embargo, el 53% de las leyes registradas en esta investigación no contiene ningún tipo de control o regulación, es decir, se limita a indicar qué se exonera; en varios casos incluso se encontró que la redacción es general y no define en forma explícita el plazo de vigencia de la exoneración.

La carencia de mecanismos de seguimiento, regulación y evaluación es una debilidad que no se ha corregido con el tiempo. Cabe anotar que algunas leyes han sido actualizadas³⁶, lo que pudo haber incluido la adición de algún tipo de control o regulación. Este punto será objeto de análisis en investigaciones futuras. Sin embargo, el 74% de las leyes no ha sufrido modificación alguna.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EXONERACIONES FISCALES,

véase Vega, 2013, en www.estadonacion.or.cr

Incremento del gasto del Gobierno desalineado de la actividad económica y con mayor inflexibilidad a la baja

En el *Decimotercer Informe Estado de la Nación* se indicó que, luego de la crisis internacional, la evolución del gasto del Gobierno Central ha mostrado un comportamiento desalineado con la actividad económica, es decir, crece a tasas mucho mayores que la economía y los ingresos tributarios.

En los últimos cuatro años, el déficit fiscal del Gobierno Central y el déficit primario alcanzaron promedios de 4,3% y 2,2% del PIB, respectivamente. En 2012 la situación no mejoró: ambos indicadores se deterioraron en cerca de 0,4 puntos porcentuales del PIB en relación con el 2011.

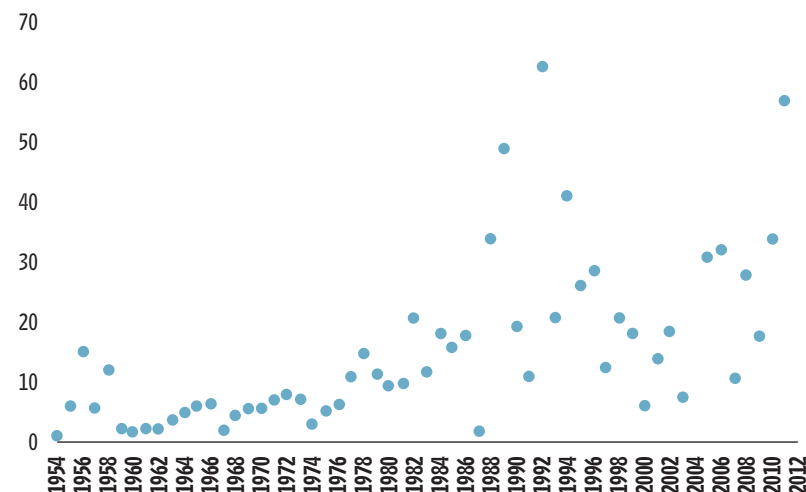
Entre 2010 y 2012 el aumento promedio de los gastos fue casi el doble (1,7 veces superior) de la tasa de crecimiento económico, mientras que, como se indicó, los ingresos tributarios mantuvieron una estrecha alineación con el comportamiento del PIB.

La ausencia de ingresos frescos (provenientes de fuentes nuevas y la mejora de las existentes) sigue amenazando la sostenibilidad del financiamiento de rubros estratégicos para el desarrollo humano, como la inversión social y de

GRAFICO 3.16

Duración promedio del proceso de aprobación de leyes que crean exoneraciones fiscales

(meses)



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

capital, cuyas tasas de crecimiento se desaceleraron en los últimos dos años e incluso fueron negativas en el 2011. El Decimotavo Informe reportó que la inversión social interrumpió la tendencia creciente que había mostrado en el período 2006-2010, al registrar una contracción de medio punto porcentual. Por su parte, los gastos de capital cayeron poco más del 35%. La situación de estos últimos no varió en 2012: al igual que en 2011, su peso en la estructura de gastos se mantuvo en el 7,8%, aunque con una leve mejoría en la tasa de recuperación (creció 4,4% después de haber caído cerca del 34% en 2011). La inversión social se recuperó (1,2% sin tomar en cuenta ajustes del Fodesaf y pago de cuotas a la CCSS), pero continuó siendo inferior a los niveles que tenía antes de la crisis (en el capítulo 2 se analiza en detalle la evolución de la inversión social).

Tanto el *Decimotavo Informe Estado de la Nación* como Rojas y Lücke (2013) constataron que la expansión del gasto posterior a la crisis difícilmente puede ser revertida y, además, generó una mayor inflexibilidad de la estructura del gasto, lo que limita el margen de acción del Gobierno Central para hacer frente a los rezagos de inversión.

Los gastos inflexibles a la baja corresponden principalmente a salarios, transferencias corrientes (en especial pensiones y el Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior Estatal) e intereses de la deuda. Estos rubros en conjunto representaron alrededor del 70% de las erogaciones totales del Gobierno como promedio entre 2009 y 2012, con una participación que ha tendido a concentrarse en los salarios y las pensiones. Aunque en el mismo período hubo una reducción en el pago de intereses, las remuneraciones y las transferencias crecieron en la misma magnitud, de modo que se mantuvo la inflexibilidad del gasto total (gráfico 3.17).

La principal explicación de este comportamiento del gasto en los últimos cuatro años está en el aumento que registraron los salarios a partir de 2009. Las medidas para contener la expansión de este rubro, aunque redujeron considerablemente el ritmo de crecimiento de años anteriores, han tenido poco margen para generar mejoras. Entre 2011 y 2012 el freno al crecimiento de este rubro (5,4%, en contraste con el 19,6% registrado entre 2009 y 2010) apenas redujo en 0,6 puntos el peso de las remuneraciones en la estructura

total del gasto (38,5%). La comparación con los ingresos ilustra con más claridad el problema: los salarios pasaron de representar el 39% de los ingresos totales en los años precrisis, al 50% en la actualidad.

Pero además de aumentar la inflexibilidad, la estructura del gasto no contribuyó a paliar el desempleo derivado de la crisis. Tal como indicó Rosales (2010), el empleo público generado en estos años no ayudó a recuperar las pérdidas registradas en 2009, toda vez que el grupo laboral más afectado por la crisis fue el de la mano de obra no calificada, mientras que los nuevos puestos en el sector público estuvieron dirigidos a los trabajadores calificados.

Incremento permanente y no cíclico del gasto se financió con deuda

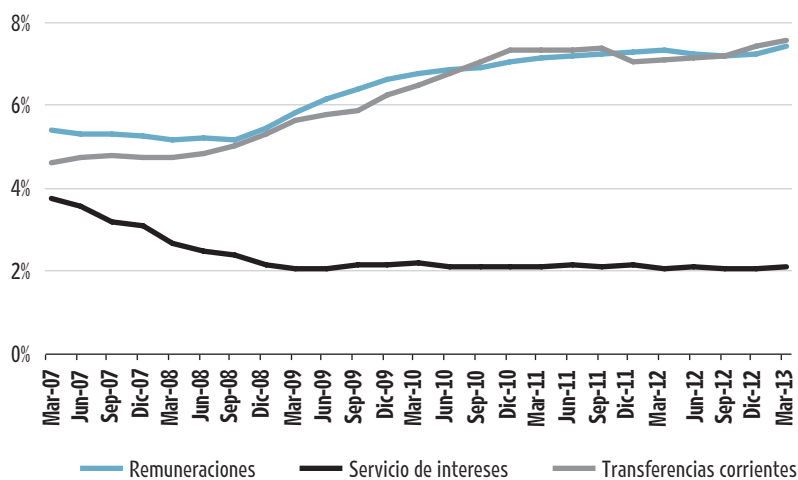
La reducción de la deuda pública interna y externa registrada en el período 2000-2008 se interrumpió a partir de 2009, por efecto del progresivo deterioro que experimentó la situación fiscal luego de la crisis, al punto de revertir el resultado primario del Gobierno Central. La insuficiencia de ingresos obligó a recurrir al endeudamiento interno y externo, de modo que entre 2009 y 2012 la deuda bonificada del Gobierno Central prácticamente se triplicó (creció 2,8 veces; gráfico 3.18).

La necesidad de financiamiento provocó que el saldo de la deuda pública total como porcentaje del PIB sufriera un incremento de 6,6 puntos porcentuales, valor que no se reportaba desde hace veinte años y que acentúa la tendencia creciente que se ha venido observando luego de la crisis. Para finales de 2012 el saldo de la deuda del Gobierno Central alcanzó el 30% del PIB (24% de deuda interna y 6% de externa). Por su parte, el resto del sector público aportó un 20% adicional, con lo que el saldo general ascendió al 51,2% del PIB (gráfico 3.19).

El uso de endeudamiento interno para financiar el déficit fiscal desencadenó una serie de efectos que, a su vez, generaron nuevos riesgos para la estabilidad. El Estado absorbió buena parte de los recursos del sistema financiero, lo que redujo y encareció los fondos

GRAFICO 3.17

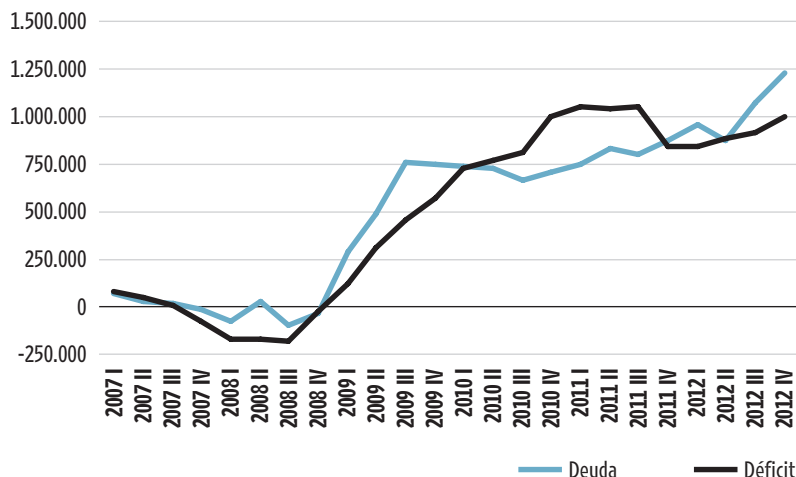
Evolución de las remuneraciones, las transferencias y el servicio de la deuda del Gobierno Central, como porcentaje del PIB



Fuente: Lücke e IICE-UCR, 2013, con datos del BCCR y el Ministerio de Hacienda.

GRAFICO 3.18

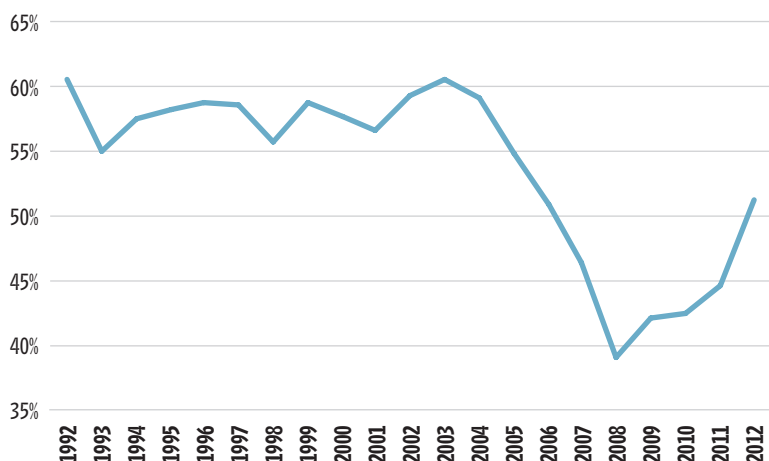
Evolución trimestral del déficit fiscal y del cambio en la deuda interna bonificada del Gobierno Central (millones de colones corrientes)



Fuente: Lücke e IICE-UCR, 2013, con datos del BCCR y el Ministerio de Hacienda.

GRAFICO 3.19

Deuda pública total como porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

disponibles para el resto del público (sector privado). Como resultado inicial, la tasa básica pasiva (TBP) aumentó y, con ella, la atracción de capitales. Esto a su vez ocasionó fuertes presiones hacia la apreciación del tipo de cambio, que requirieron la intervención del BCCR para sostener ese indicador en el límite inferior de la banda. Cabe señalar que si bien el incremento de las tasas de interés fue causado principalmente por

la situación fiscal, la conducta de los bancos comerciales también influyó en que el aumento fuera mayor al esperado (E: Angulo, 2013), como se verá más adelante.

Una de las medidas aplicadas por el Gobierno para enfrentar esta cadena de efectos fue acelerar la emisión de bonos de deuda externa, iniciativa que tuvo su primer resultado en diciembre de 2012; en abril de 2013 se colocó una

segunda emisión por mil millones de dólares. La mayor parte de los fondos obtenidos por esta vía se destinó a un primer pago de la deuda interna, lo cual redujo la participación del Gobierno en el mercado financiero y presionó a la baja las tasas de interés (Lücke e IICE-UCR, 2013). Esto, junto a las presiones políticas sobre los bancos, permitió que a finales del año se revirtiera la tendencia al alza de la TBP.

Si bien el uso de recursos externos para reducir el endeudamiento interno genera un alivio en el servicio de la deuda y las tasas de interés locales, no es un mecanismo suficiente ni sostenible en el largo plazo. Según Lücke e IICE-UCR (2013), de mantenerse las condiciones actuales de crecimiento económico, estructura de gastos y variación de los ingresos, entre 2013 y 2015 la relación deuda/PIB del sector público superará el 60%. Según el FMI, este nivel puede ser una fuente de distorsión para economías en desarrollo y con crecimientos reales inferiores al 6%, debido al aumento del gasto destinado al pago de intereses y a la posibilidad de seguir por una senda de endeudamiento. Además, esta estrategia es vulnerable al riesgo cambiario, ya que cuanto más elevada sea la deuda externa, mayor será la exposición del país a variaciones en el tipo de cambio y más frágil será la solvencia del Estado, una vez que cambien las condiciones internacionales.

Las estimaciones realizadas por Lücke e IICE-UCR (2013) aplicando el modelo MAMS (*Maquette for Millennium Development Goals Simulations*) de equilibrio general computable³⁷ indican que, bajo las condiciones actuales³⁸, se necesita que en tres años el resultado primario del Gobierno Central se ubique entre 0% y 0,3% del PIB, y el déficit fiscal en 1,5%, para sostener el nivel de deuda del Gobierno Central en el 30% del PIB. Para lograr ese objetivo, habría que modificar las condiciones actuales del gasto público y, dada su rigidez, el esfuerzo recaería en los ingresos, que deberían crecer entre 1,8 y 2,7 puntos porcentuales del PIB. Sin embargo, ese aumento sería únicamente para cubrir

las obligaciones derivadas del déficit, es decir, no garantiza que el país pueda fortalecer el posicionamiento que le ha permitido ubicarse en el grupo de países de alto desarrollo humano.

Por otra parte, el gasto público ha venido perdiendo eficiencia relativa para mejorar el índice de desarrollo humano (IDH). Como complemento del escenario antes descrito, Lücke (2012), estimó la frontera de eficiencia³⁹ del gasto público en relación con el desarrollo humano, para identificar si los aumentos de la inversión pública se traducen en mejoras en las variables consideradas en el IDH. El ejercicio se aplicó a los 165 países que se incluyen en la medición y se encontró que el gasto público de Costa Rica ha sido más eficiente que el de la media de naciones analizadas, pues se encuentra en la parte superior de la tabla (gráfico 3.20). Es decir, mantiene una eficiencia comparada favorable, aunque en declive. Si se examina por separado el período 2009-2012, el aporte del gasto público a la mejora en la calidad de vida ha disminuido, toda vez que el IDH detuvo su crecimiento y el gasto público del Gobierno Central siguió incrementándose. En el año 2000 Costa Rica alcanzó el 84,7% de los resultados en desarrollo humano que logró el país más eficiente. En 2012 ese porcentaje se redujo a 81%.

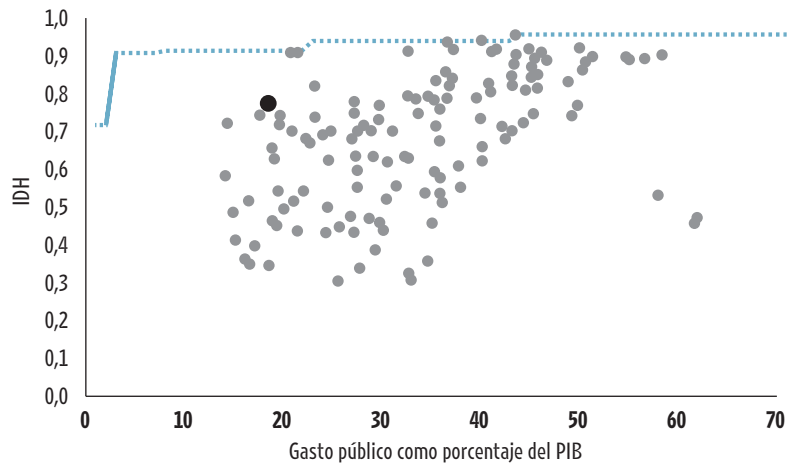
>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **FINANZAS PÚBLICAS**, véase Lücke e IICE-UCR, 2013, en www.estadonacion.or.cr

Ciclo político del gasto

En el *Decimoquinto Informe Estado de la Nación* (2009) se demostró que el comportamiento de algunos rubros del gasto público, como los salarios y las pensiones, presentaban un comportamiento cíclico, es decir, un aumento inusual durante el año previo a las elecciones. Estos rubros tienden a ser atractivos desde el punto de vista político, tanto para el Gobierno saliente como para el entrante, sobre todo en su primer año de gestión (Programa Estado de la Nación, 2009).

GRAFICO 3.20

Frontera de eficiencia^{a/} entre gasto público y desarrollo humano. 2012



a/ La línea punteada corresponde a la frontera de eficiencia, que representa las mejores combinaciones posibles entre el gasto público y los indicadores de desarrollo humano. El punto negro es Costa Rica y los puntos grises son el resto de países incluidos en el cálculo del IDH de 2012.

Fuente: E. Lücke, 2013, con datos del Banco Mundial.

Con el fin de dar continuidad a ese estudio se realizó una investigación que complementa, mediante la aplicación de técnicas estadísticas más robustas, los hallazgos del Decimoquinto Informe. Se consideran las elecciones efectuadas en el período 1979-2005 y, con base en Streb et al. (2009), se aplicó un modelo de regresión multivariada entre el gasto del Gobierno Central y el momento de las elecciones. Los resultados sugieren la existencia de ciclos políticos en Costa Rica (para más información véase el Anexo Metodológico). Sin embargo, un examen en profundidad de los rubros específicos de gasto arroja resultados poco concluyentes, al menos para determinar la presencia de ciclos en todos los procesos electorales (recuadro 3.10).

En efecto, las características de los procesos de aprobación presupuestaria, la estructura inflexible del gasto público y el poco margen de maniobra del Ejecutivo en ese ámbito, así como el recurrente desbalance fiscal y el sistema electoral, dificultan identificar el manejo político del gasto, al menos en sus rubros más generales. Ese manejo no se da siempre, ni se presenta de forma recurrente en un único rubro.

Además, la magnitud de los cambios es pequeña.

Al analizar el comportamiento de las finanzas del Gobierno Central a lo largo de los últimos veintitrés años, se observa que solo en dos de las seis elecciones el déficit fiscal fue superior al del año inmediato. Más bien, el patrón más frecuente es que se dé un aumento luego de los comicios, tal como sucedió en cuatro de los seis procesos estudiados (gráfico 3.21).

Sin embargo, el hecho de que haya un patrón es algo que se debe tener en cuenta, en especial porque los promedios anuales esconden variaciones interanuales que podrían sugerir un particular manejo del gasto en períodos cortos, o entre los últimos meses de un año y los primeros del siguiente. Asimismo, las cifras agregadas suavizan los cambios que se registran en determinadas partidas. Por tanto, se procedió a analizar el gasto en forma mensual y desagregada según sus principales componentes, utilizando para ello el flujo de caja del Gobierno Central y tomando la precaución de “desestacionalizar”⁴⁰ las series para eliminar los patrones de aumento típicos del mes de diciembre.

RECUADRO 3.10

Ciclos políticos del gasto

En la teoría económica de ciclos hay una línea referente a los ciclos que tienen motivaciones políticas, y que son generados por la política económica que siguen los gobiernos ante la proximidad de un proceso electoral. En esa coyuntura, los gobernantes aplican medidas que pueden traducirse en votos, para así lograr su permanencia o la de su partido en el poder.

La herramienta más utilizada con este propósito es la política fiscal expansiva. Por tanto, el ciclo político se manifiesta cuando, por ejemplo, el gasto público aumenta antes de las elecciones y decrece inmediatamente después.

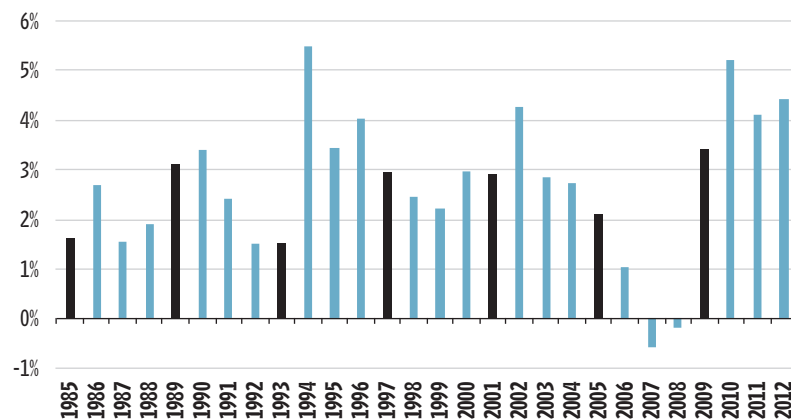
Sin embargo, ese patrón varía según el rubro que se altere, y no siempre cabe esperar descensos posteriores a los comicios. Por ejemplo, en el caso de las remuneraciones, la expansión del gasto puede

darse por el incremento de los salarios o por el crecimiento en el número de plazas ocupadas. En ambos escenarios la política es inflexible, es decir, una vez que aumentan los salarios o se crean nuevos empleos, es poco factible que esas decisiones se reviertan al terminar el proceso electoral. El único caso en que esto es posible es cuando de antemano la política salarial se define como transitoria.

La administración del gasto con fines políticos tiene distintos grados de libertad, de acuerdo con las limitaciones institucionales, el estado de las finanzas públicas, el costo de perder el poder, la competencia electoral y el contexto internacional.

Fuente: Lankester, 2013b.

GRAFICO 3.21

Evolución del déficit fiscal del Gobierno Central (porcentaje del PIB)

Fuente: Lankester, 2013b.

Los resultados sugieren la presencia de patrones cíclicos, pero no en todas las administraciones ni en todos los rubros (Lankester, 2013b). La evidencia más clara se observa en los períodos electorales de 1994, 2002 y 2010. Específicamente en 2002 el patrón se manifiesta en el gasto total y en las transferencias al sector público, mientras que en 1994 y 2010 se aprecia

únicamente en los salarios. Los gráficos 3.22 ilustran estos hallazgos.

La dificultad de detectar la presencia de ciclos en el gasto no sorprende, ya que este es condicionado por al menos cuatro características de la arquitectura constitucional del Estado costarricense. La primera de ellas es que el control discrecional del gasto, por parte del Ejecutivo, se ve restringido por la

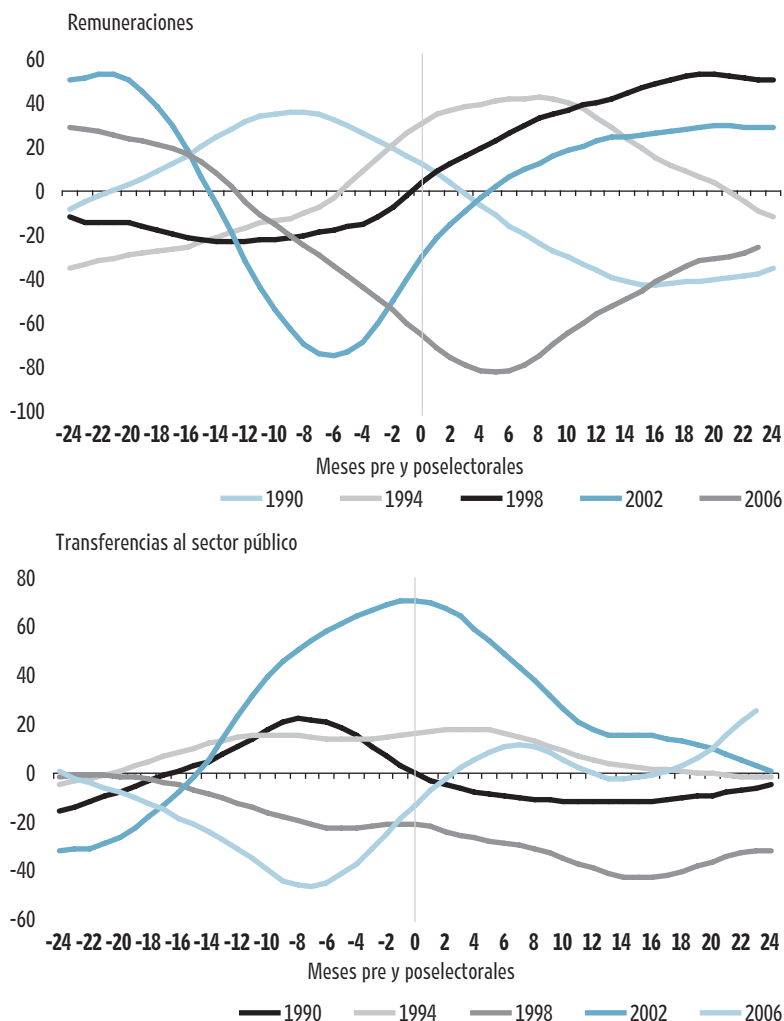
existencia de un sector descentralizado de instituciones y empresas públicas que tienen autonomía administrativa y presupuestaria. El Ejecutivo solo puede influenciar de manera directa alrededor de una tercera parte de los presupuestos de esas entidades y únicamente en lo que concierne a su formulación, pues su aprobación corresponde al Legislativo. Esta relación entre ambos poderes determina la forma en que participan los actores y se toman las decisiones del gasto público, y por ende, determina también la ocurrencia de ciclos políticos (Vargas-Cullell y Villareal, 2007). Además cabe recordar que en el proceso presupuestario intervienen otras instancias, como la CGR y la Sala Constitucional.

El segundo elemento por considerar es que el Código Electoral no permite la reelección inmediata, tanto en la Presidencia como en la Asamblea Legislativa. Esto hace que la motivación para intervenir en la economía y crear un ciclo político sea indirecta, ya que el eventual beneficio sería para el partido y no para la figura individual. El tercer factor es el hecho de que el Ejecutivo solo tiene la potestad de nombrar al 50% de los funcionarios públicos, lo que limita su capacidad para formar coaliciones a favor de sus intereses políticos. Finalmente, se suman a los tres elementos señalados la estructura poco flexible del gasto del Gobierno Central y el recurrente déficit fiscal de la economía costarricense.

En síntesis, el Poder Ejecutivo tiene a su disposición un número reducido de herramientas para intervenir en el presupuesto del Estado y destinar recursos a programas que le ayudarían a obtener el voto ciudadano. De este modo, el posible manejo del gasto con fines políticos recae en rubros pequeños que se agrupan en el renglón denominado “otros gastos o partidas específicas”. Esto no significa que en Costa Rica no haya un ciclo político, sino que éste es difícil de apreciar en los grandes agregados y se requieren análisis “micro” complementarios para llegar a nuevas conclusiones. También es importante incluir en futuros estudios el comportamiento de otras variables, como el desempleo, la inflación y el ingreso real.

GRAFICO 3.22

Evolución del gasto en remuneraciones y trasferencias al sector público "desestacionalizado" del Gobierno Central^{a/}



a/ En el gasto "desestacionalizado" se eliminan los patrones de aumento típicos de algunas épocas del año.
 b/ Los gráficos muestran los dos años anteriores y los dos años posteriores a la elección, esta última representada como el "momento cero". Por ello la escala de tiempo en el eje horizontal va de -24 (meses anteriores a los comicios) a +24 (meses posteriores). La existencia de un ciclo se registra cuando en las variables de gasto se observa un aumento hasta el momento cero y, a partir de ahí, una disminución.

Fuente: Lankester, 2013b, con datos del Ministerio de Hacienda.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE CICLO POLÍTICO DEL GASTO, véase Lankester, 2013b, en www.estadonacion.or.cr

La inflación se mantiene en un dígito, pero se dificulta alcanzar la meta de largo plazo

En 2012, por cuarto año consecutivo la inflación medida por el índice de precios al consumidor (IPC) se

mantuvo dentro de los límites de la meta fijada por el BCCR (5% +/- 1 punto porcentual). Además se ha logrado que este indicador se estabilice en niveles de un dígito, interrumpiendo así la tendencia observada durante más de treinta años (gráfico 3.23). El mismo comportamiento se registra en los otros indicadores de precios que tiene el país, como el índice de precios al productor industrial (IPPI), el índice de precios de servicios (IPS), el índice subyacente de inflación (ISI) y la inflación de

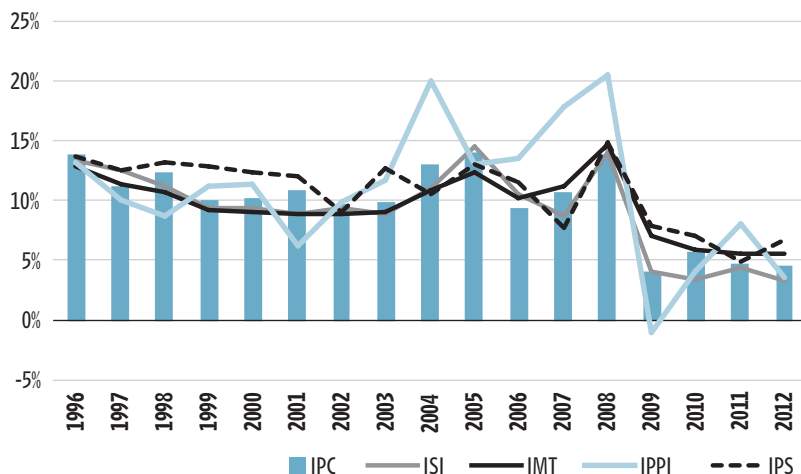
media troncada (IMT)⁴¹. En el caso de los dos últimos se excluyen los bienes y servicios, sujetos a grandes variaciones en precios.

Diversos factores explican esta reducción: un manejo más eficiente de los agregados monetarios (cantidad de dinero que circula en la economía), menor presión de los precios internacionales (en especial petróleo y alimentos), ausencia de presiones de demanda (producción efectiva menor a la capacidad instalada de producción), alineamiento de las expectativas de inflación y estabilidad del tipo de cambio (Castro, 2013). Sin embargo, no existe consenso en cuanto al peso que tiene cada uno de ellos en el comportamiento de la inflación, lo que dificulta determinar si los factores relacionados con la política monetaria son los de mayor relevancia y si las acciones tomadas en ese ámbito han sido efectivas (recuadro 3.11).

Si bien la inflación de un solo dígito se ha consolidado, no ha sido posible alcanzar niveles cercanos a la inflación de largo plazo de los principales socios comerciales del país (entre 3% y 4%)⁴². Este objetivo es ahora más difícil de lograr. Persiste la presión que ejercen los bienes regulados y resulta complejo manejar factores como el control de la liquidez y las expectativas, en una economía que en lapsos cortos ha experimentado cambios fuertes que han puesto en evidencia la vulnerabilidad de su política monetaria.

En lo que concierne a los bienes regulados, la estabilidad observada en 2011 se revirtió. En 2012 sus precios se incrementaron en 9,9%, más del doble de la cifra reportada para el IPC (4,6%) y con una tendencia al alza en los primeros meses de 2013, cuando se ubicaron en 16,1% (frente a 6,3% del IPC). Este comportamiento se debe a una serie de ajustes pendientes de aprobación en la Aresep y al efecto rezagado del aumento de los precios internacionales que se registró en 2012⁴³, que empezó a sentirse en los primeros meses de 2013. El hecho de que las tarifas que fija la Aresep corresponden a servicios, los cuales no son objeto de comercio internacional, explica por qué los subíndices de los productos no

GRAFICO 3.23

Variación interanual de precios, por índices específicos^{a/}

a/ IPC: índice de precios al consumidor, ISI: índice subyacente de inflación, IMT: inflación de media truncada, IPPI: índice de precios al productor industrial, IPS: índice de precios de servicios.

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

transables y los servicios presentan también variaciones superiores a las del IPC (gráfico 3.24).

En cuanto al control de la liquidez –otro factor de riesgo inflacionario– el manejo monetario enfrentó un alza en las tasas de interés que incentivó una fuerte entrada de capitales. Fue necesario entonces interrumpir el control que se había logrado, a fin de sostener la apreciación cambiaria. El BCCR tuvo que esterilizar los ingresos de capitales que se dieron sobre todo en el último trimestre de 2012.

Esta expansión de la liquidez se evidenció principalmente en el dinamismo de los bonos de estabilización monetaria (BEM) y la deuda externa. En diciembre de 2012 la emisión de BEM representaba el 105,9% de la base monetaria, y para abril del 2013 la proporción ascendió a 144,3%. En cuanto a la deuda externa, entre noviembre de 2012 y junio de 2013 el Ministerio de Hacienda realizó dos colocaciones internacionales de eurobonos por un total de 2.000 millones de dólares.

El escenario del segundo semestre de

RECUADRO 3.11

Evolución de los factores que inciden en el comportamiento de la inflación

En 2012, varios elementos determinaron el comportamiento de la inflación y afectaron la estabilidad monetaria. En estos cuatro años de baja inflación –comparada con las cifras anteriores al 2009– se ha logrado controlar la liquidez de la economía. Por ejemplo, la tasa crecimiento de pasivos monetarios y cuasi monetarios se ha reducido; en 2010 fue muy baja (1,8%), e incluso negativa en términos reales, y en los dos años siguientes, aunque mostró un crecimiento real de alrededor del 2,3%, permaneció por debajo del crecimiento del PIB. No obstante, este control fue difícil de mantener hacia finales de 2012 e inicios de 2013, debido a la fuerte entrada de capitales que se registró en el país.

Por otro lado, el incremento que sufrieron los precios internacionales en 2012 no se tradujo de forma inmediata en un aumento de los precios locales, y no fue

sino hasta inicios del 2013 que se empezaron a manifestar las presiones al alza.

La ausencia de presiones de demanda, otro de los factores que explican el tránsito hacia una menor inflación, se debe a la brecha existente entre la producción efectiva del país (PIB observado) y su capacidad potencial (PIB potencial). Al ser menor el PIB observado, las presiones sobre los precios son bajas, ya que hay capacidad instalada para aumentar la producción sin generar sobrecalentamiento de la economía.

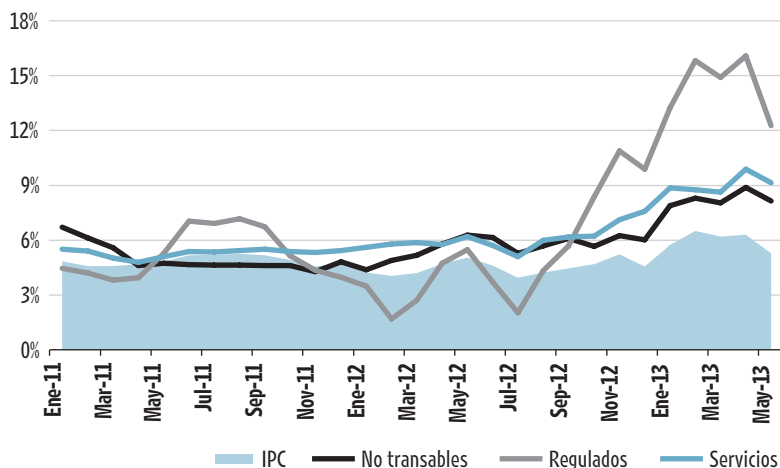
Un tercer factor explicativo son las expectativas de inflación. Dado que éstas influyen en la fijación de precios a futuro, es importante que estén alineadas con las metas establecidas por el BCCR, para no generar presiones al alza. Esto es lo que ha sucedido en el país desde finales de 2011, contrario a años anteriores, cuando las expectativas llegaban a superar el doble de la inflación observada.

Finalmente, al mantenerse en el límite inferior de la banda, el tipo de cambio ha mermado la presión sobre el nivel de precios, por ejemplo, de bienes importados. Ante un tipo de cambio que no ha variado sustancialmente, las empresas no han tenido la necesidad de incorporar ese factor en los precios de los bienes y servicios. Sin embargo, como se ha venido documentando en las últimas ediciones del *Informe Estado de la Nación*, el traslado de las variaciones del tipo de cambio al nivel de precios depende de muchos otros elementos (en particular los precios regulados, las expectativas y los grados de competencia en los distintos mercados) que dificultan una completa transmisión, en especial para reducir los precios cuando el colón se aprecia (Programa Estado de la Nación, 2011 y 2012).

Fuente: Elaboración propia con información de Castro, 2013.

GRAFICO 3.24

Variación interanual del nivel de precios, por subíndices



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

2013 es muy diferente al observado en 2012. Los flujos de capital disminuyeron, la economía está registrando tasas de crecimiento más bajas y hay una menor demanda de crédito. Este nuevo panorama, que en su momento era un factor de preocupación, ahora resulta menos inquietante.

La economía opera técnicamente con un tipo de cambio fijo

Por tercer año consecutivo el tipo de cambio se mantuvo cercano al límite inferior de la banda. La serie de efectos desencadenada por la inestabilidad en las tasas de interés, la entrada de capitales y el fluctuante contexto internacional, comprometieron la política cambiaria en dos frentes: las tasas de interés y el tipo de cambio. El sistema de bandas se defendió con una activa intervención del BCCR, que compró todos los dólares excedentes que ingresaron a la economía.

Entre el 2012 y el primer semestre del 2013, los factores que determinaron el comportamiento del tipo de cambio experimentaron fuertes cambios en períodos cortos. Dado que las tasas de interés en moneda local fueron superiores a las internacionales, se generó un atractivo para la entrada de capitales, lo que a su vez obligó a la autoridad monetaria a intervenir en el merca-

do de divisas. Esto “ancló” el tipo de cambio al límite inferior y llevó a que la economía operara técnicamente con un tipo de cambio fijo durante el último trimestre de 2012 y los primeros cuatro meses de 2013 (gráfico 3.25).

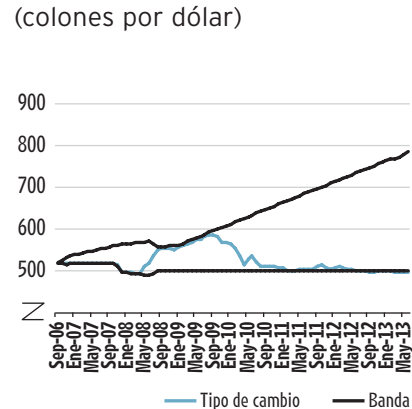
En efecto, esta situación se agudizó hacia finales de 2012. Durante el primer semestre de ese año el tipo de cambio había fluctuado entre 500 y 515 colones por dólar. Solo en 13 de los 126 días de negociación se registraron transacciones con valores entre 501 colones y el límite inferior de la banda. Por el contrario, durante el segundo semestre la mayoría de las veces el tipo de cambio se ubicó cerca de ese límite (99 de los 126 días de negociación).

La apreciación fue causada por la gran afluencia de capitales provenientes de: i) inversiones en colones realizadas por extranjeros con el fin de aprovechar los diferenciales de las tasas, ii) financiamiento en moneda extranjera obtenido por residentes locales en el exterior⁴⁴, y iii) la colocación internacional de bonos públicos denominados en dólares, para frenar las presiones al alza en las tasas de interés. El flujo de capitales, principalmente los de corto plazo, perdió dinamismo en el segundo trimestre de 2013.

La fuerte entrada de capitales se reflejó en la cuenta de capital y finan-

GRAFICO 3.25

Evolución del tipo de cambio nominal (colones por dólar)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

ciera de la balanza de pagos, que en 2012 registró el mayor superávit de las dos últimas décadas (9,7% del PIB). El cambio más significativo se dio en la cuenta de inversión de cartera, cuyo saldo ascendió a 2.120,6 millones de dólares, el más alto en 33 años. Su principal variación se dio en el último trimestre de 2012 (cuadro 3.11). Parte de este saldo favorable es consecuencia de la colocación de mil millones de dólares en eurobonos que hizo el Ministerio de Hacienda en el mercado internacional, y el resto es atribuible a la llegada de capital privado del exterior (Castro, 2013). Los superávits registrados en las cuentas de inversión de cartera, otra inversión e inversión directa⁴⁵, más que compensaron el déficit en cuenta corriente y permitieron que el BCCR incrementara sus activos de reserva internacional en 2.109 millones de dólares. En conjunto, todos estos factores generaron presión para que el tipo de cambio se ubicara cerca del límite inferior de la banda.

La escalada en las tasas de interés y la administración del flujo de capitales limitaron el margen de acción de la política monetaria, la cual mantuvo su compromiso de defender el régimen cambiario para evitar una mayor apreciación. Las empresas que tienen dificultades para enfrentar la aprecia-

CUADRO 3.11

Evolución de los principales componentes de la balanza de pagos. 2012

(millones de dólares)

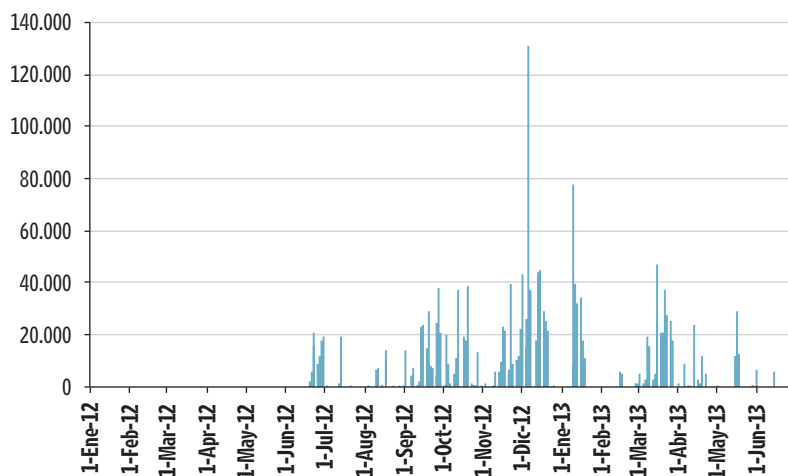
	I trimestre	II trimestre	III trimestre	IV trimestre
Cuenta corriente	-526,9	-350,2	-590,3	-908,9
Cuenta de capital y financiera	393,2	613,4	866,9	2.368,3
Cuenta de capital	1,6	2,4	2,3	31,2
Cuenta financiera	391,6	611,0	864,7	2.337,0
Inversión directa	594,9	543,1	619,3	102,0
Inversión de cartera	46,2	89,2	453,2	1.532,1
Otra inversión	-249,5	-21,3	-207,8	702,9

Fuente: Castro, 2013, con datos del BCCR.

GRAFICO 3.26

Monto de las intervenciones del BCCR en el límite inferior de la banda cambiaria

(miles de dólares)



Fuente: Castro, 2013, con datos del BCCR.

ción cambiaria y el aumento de las tasas de interés, debido a sus bajos adelantos en productividad, fueron las más perjudicadas por esta situación. En otras palabras, la apreciación real está deteriorando la competitividad de las actividades que tienen una alta exposición económica, baja eficiencia relativa del trabajo y poco margen para competir vía costos, mientras que los sectores con las características opuestas no han recibido un impacto significativo. En el Decimotavo Informe se reportó que las empresas más afectadas por la aprecia-

ción son las Mipyme locales vinculadas a la actividad exportadora, en especial las del agro y el turismo. Además, este fenómeno incide no solo en las condiciones para la exportación, sino que podría estar ocasionando una competencia de bienes importados, en detrimento de los niveles de utilidad de las empresas que atienden el mercado interno.

El riesgo para la sostenibilidad de largo plazo que generó la entrada de capitales llevó al BCCR a replantear algunas medidas de política monetaria. Con el propósito de que los agentes eco-

nómicos no cambien sus expectativas de una baja inflación y mantener la confianza en el proceso de desinflación, además de intervenir en el mercado cambiario (gráfico 3.26), la autoridad monetaria echó mano de una serie de instrumentos no utilizados en los últimos quince años: puso restricciones al crédito (en colones y en dólares) y junto con el Gobierno propuso un proyecto de ley –aún no aprobado por la Asamblea Legislativa– para permitir el control de los capitales.

El dinamismo del crédito, principalmente en dólares, fue lo que motivó al BCCR a imponer topes al crecimiento de la cartera de crédito. Dado que los altos flujos de capitales provocaron excesos monetarios, existía el riesgo de que estos se canalizaran hacia los mercados de crédito y terminaran recalentando la economía, con el agravante de que el crédito podía ser tomado en una moneda distinta a la de los ingresos que perciben los deudores, y ello podría afectar su capacidad de pago ante escenarios de devaluación inesperada.

La aplicación de las restricciones al crédito generó un amplio debate en el país. Se hizo ver su efecto negativo en los sectores productivos y en el consumo de la población, especialmente en un contexto de recuperación económica y alto desempleo. También se criticó que se haya dado un trato similar al financiamiento en dólares, sin diferenciar a los deudores que tienen ingresos en esa moneda, lo que restringió el acceso al crédito para sectores como el exportador y el turístico.

No obstante, es necesario evaluar el impacto real de esta restricción, ya que las condiciones que prevalecían en el momento de aplicarse la medida eran muy distintas al escenario actual (junio de 2013). Como se indicó anteriormente, en el segundo semestre de 2013 se redujo la entrada de capitales, lo mismo que el ritmo de crecimiento de la economía; además, el entorno internacional sigue inestable. En fecha cercana al cierre de edición de este Informe, ante fuertes presiones de los sectores privado y bancario, y en presencia de un nuevo escenario económico, el BCCR levantó la restricción. La ralentización de la actividad económica observada en los

primeros cuatro meses de 2013, particularmente en la inversión y la formación bruta de capital, no parece tener el peso suficiente para generar presiones de recalentamiento. Tampoco hay expectativas de una mayor demanda de crédito por parte del empresariado (gráfico 3.27).

Por su parte, las críticas a las todavía no adoptadas medidas de control de capitales giran en torno a la temporalidad de su uso, una vez que las condiciones internacionales se reviertan y las tasas de interés empiecen a subir. Este tema, que fue objeto de discusión en varios foros realizados en los primeros meses de 2013 (Academia de Centroamérica, Asociación Bancaria

Costarricense, Instituto de Desarrollo Empresarial y Acción Social), también evidenció la necesidad de emplear medidas macroprudenciales, para no tener que aplicar soluciones de corto plazo cuando la economía enfrenta problemas de inestabilidad. Las principales tienen que ver con la “desdolarización” de la economía y la mejora de los controles y la supervisión del sistema financiero.

Además, estos acontecimientos han puesto sobre la mesa viejas discusiones sobre la pertinencia de sostener o cambiar el actual régimen cambiario, toda vez que no ha culminado el proceso que tuvo como objetivo original migrar hacia un sistema de metas de inflación. Sin embargo, la situación fiscal no resuelta y el contexto internacional de incertidumbre y exceso de liquidez plantean nuevas interrogantes. La eliminación de las bandas sumaría una duda adicional, en el sentido de si ya el país logró crear las condiciones necesarias para que un régimen de flotación administrada genere los mejores resultados. Esta inquietud se profundiza ante el riesgo que suponen para el sector real una mayor apreciación, la falta de alternativas financieras y el desconocimiento de los agentes económicos acerca de su uso como herramienta para manejar el riesgo cambiario, además de la ausencia de políticas para controlar la alta dolarización y el

aumento de la deuda externa.

Se interrumpe la estabilidad de las tasas de interés

Luego de la estabilidad que mostraron en 2011, las tasas de interés en colones aumentaron de modo considerable durante la mayor parte del 2012, para luego empezar a caer hacia finales de ese año y los primeros meses del 2013. Los factores que determinaron este comportamiento fueron el recurrente déficit del Gobierno Central, que pasó de 3,4% del PIB en 2009 a 4,4% en 2012⁴⁶, la gestión de la Tesorería Nacional y el comportamiento de la banca comercial. La tasa básica pasiva (TBP) empezó el 2012 en 8,8%, alcanzó un 11,0% en septiembre y terminó en 9,2%. A junio de 2013 era cercana al 6,5%.

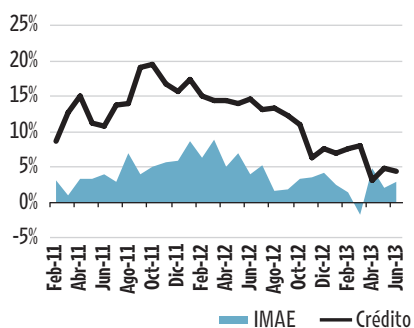
El descenso de las tasas inició una vez que la cotización del dólar se situó en el nivel del tipo de cambio de intervención de compra del BCCR, producto de la fuerte entrada de capitales antes comentada, así como de la colocación de deuda externa, que generó la expectativa de que el Ministerio de Hacienda requeriría menos recursos del mercado local. Adicionalmente, dado que el ingreso de capitales dotó a la banca comercial de una gran liquidez, el Poder Ejecutivo ejerció presión sobre ella para que revisara sus políticas de fijación de tasas de interés. Este hecho también influyó en el comportamiento de la TBP.

El problema de flujo de caja del Gobierno Central se agudizó hacia finales de 2011 y en los primeros meses de 2012, pues el Poder Ejecutivo contó con menos recursos para atender sus obligaciones. Los depósitos que mantiene el Gobierno en el BCCR se han venido reduciendo, lo que presionó el mercado de fondos disponibles para el crédito. Durante el 2010 el Gobierno Central mantuvo en el BCCR un depósito promedio de 271.478,84 millones de colones, pero en 2011 el saldo bajó a 252.219,47 millones y en los primeros diez meses de 2012 apenas llegó a 130.135 millones. Esta situación es la principal fuente que impulsó al alza las tasas de interés en colones (gráfico 3.28).

Ante la falta de recursos, el Ministerio

GRAFICO 3.27

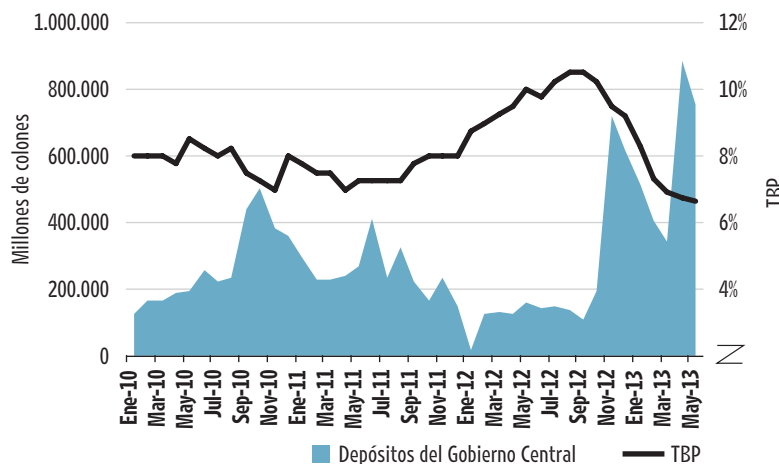
Variación interanual del crédito total y el IMAE



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

GRAFICO 3.28

Depósitos del Gobierno Central en el BCCR y tasa básica pasiva (TBP) (millones de colones y porcentajes)



Fuente: Castro, 2013, con datos del BCCR.

de Hacienda presionó las tasas de interés en las subastas de mercado primario, lo que obligó a los bancos a incrementar sus tasas de interés, a fin de retener a depositantes de peso que estaban retirando sus fondos, para aprovechar el alza en los rendimientos de los valores de corto plazo del Ministerio de Hacienda. Además de la influencia de la situación fiscal, la rapidez con que se dieron el aumento y la posterior reducción de las tasas indica que hubo prácticas de la banca comercial que también incidieron en esa dinámica. Entre ellas cabe citar las acciones realizadas por las entidades de ese sector para equilibrar sus balances financieros, a raíz de la desmejora en los indicadores de morosidad, causada a su vez por la crisis internacional. También influyó el descalce de plazos con que opera la banca comercial en Costa Rica, ya que tiende a colocar crédito en operaciones cuya maduración no se relaciona con el vencimiento de sus pasivos.

Una última observación es que las condiciones externas no tuvieron un rol en este proceso, pues las tasas de interés internacionales se mantuvieron en niveles bajos. Sin embargo, a futuro la influencia de este factor podría manifestarse nuevamente, habida cuenta de que las expectativas de alza en las tasas externas están cambiando. Al cierre de edición de este capítulo (junio de 2013) la tasa de interés de los bonos del Tesoro de los Estados Unidos tenía tres meses de registrar moderados incrementos.

La dinámica de las tasas de interés y los mecanismos de contagio entre ellas son temas poco discutidos en el país, situación que resulta preocupante por tratarse de un instrumento fundamental para que la política monetaria logre el impacto esperado en el control de la liquidez. Dos aspectos resaltan la importancia de profundizar en este análisis. Por un lado, la efectividad de la política monetaria debería reflejarse en la relación entre las tasas de interés locales y la tasa de política monetaria; lo deseable es que ambas tengan un comportamiento similar o al menos sigan una misma tendencia. Por otro lado, también debe existir un vínculo

entre las tasas que efectivamente pagan las personas que han recibido préstamos y los movimientos que experimentan las tasas de referencia con que se fijan las cuotas. Entender el funcionamiento de las tasas de interés es aun más relevante en la coyuntura actual, pues las condiciones económicas vividas en los últimos años, y en particular la inestabilidad observada en 2012, han mostrado que el ajuste ha recaído de manera particular sobre las tasas de interés, mientras que el tipo de cambio no ha tenido mayores variaciones.

Es necesario analizar con mayor profundidad los mecanismos de formación de las tasas de interés en Costa Rica, ya que sus movimientos no parecen reflejarse en las variaciones de las cuotas que pagan los receptores de préstamos. Villamichel (2013) plantea que esto sucede por al menos tres causas: i) la tasa de política monetaria no mantiene una relación estable con la TBP, ii) la tasa de interés de referencia en dólares es independiente de la política monetaria y iii) existen “pisos” en las tasas de los contratos de crédito (recuadro 3.12).

Según Monge y Muñoz (2011), existe una relación de causalidad alta y significativa –pero no completa– entre la tasa de política monetaria (TPM) y las tasas del sistema financiero, en particular la TBP. Sin embargo, desde finales de 2011 la TPM se ha mantenido fija en 5%, mientras que la TBP mostró cambios importantes: a partir del segundo semestre de 2011 la TBP comenzó a elevarse en forma independiente de la TPM y, desde entonces, la tasa de correlación entre ambas no existe, por lo que es difícil identificar alguna causalidad. Este hallazgo no significa que cambios en la TPM no afectarían a la TBP, pero sí implica que no se puede inferir la magnitud del cambio entre ambas y que hay otros factores que influyen sobre el comportamiento de la TBP. La TPM es relevante solo en ciertos momentos, y deja de serlo cuando la liquidez se ve alterada, ya sea por la entrada de capitales, por la dinámica de las reservas del BCCR, o bien por la oferta y demanda de dinero por parte de las instituciones públicas. Esta situación reduce el margen de acción

RECUADRO 3.12

Tasas de interés de referencia utilizadas en Costa Rica

Cuando se analiza la formación de precios y, en particular de las tasas de interés, Costa Rica tiene dos características que es importante tomar en cuenta. En primer lugar, es una economía bimonetaria, en la que colones y dólares circulan libremente. En segundo lugar, la gran mayoría de los contratos de crédito de largo plazo otorgados por el sistema financiero nacional tienen tasas de interés ajustables, referenciadas a una tasa de interés de corto plazo.

Al existir la posibilidad de endeudarse e invertir en ambas monedas, la dinámica de las respectivas tasas de interés condiciona la capacidad que puede llegar a tener la autoridad monetaria para administrar las expectativas de inflación. Mientras la tasa de referencia en colones es definida en el mercado local, la tasa de referencia en moneda extranjera es exógena. Así, los procesos de formación y fluctuación de tasas son claramente distintos entre colones y dólares.

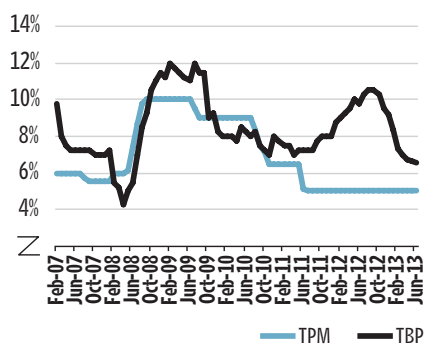
De acuerdo con la Sugef, más del 90% del crédito hipotecario total en colones y dólares está contratado con tasas variables. Esos contratos son negociados de tal forma que el cálculo de sus cuotas se rige por la tasa de interés de referencia de cada moneda, más un *spread* fijo.

En colones, la tasa de interés de referencia preeminente es la tasa básica pasiva (TBP), que fue introducida hace más de 34 años y cuyo cálculo ha tenido varias revisiones metodológicas. Por su parte, la mayoría de los créditos en dólares tienen como referencia la tasa Libor. La introducción de ambas en Costa Rica se remonta a finales de los años setenta e inicios de los ochenta, en el contexto de la liberalización del crédito y la crisis económica sufrida en esa época.

Fuente: Villamichel, 2013.

GRAFICO 3.29

Evolución de la tasa básica pasiva (TBP) y tasa de política monetaria (TPM)



Fuente: Villamichel, 2013, con datos del BCCR.

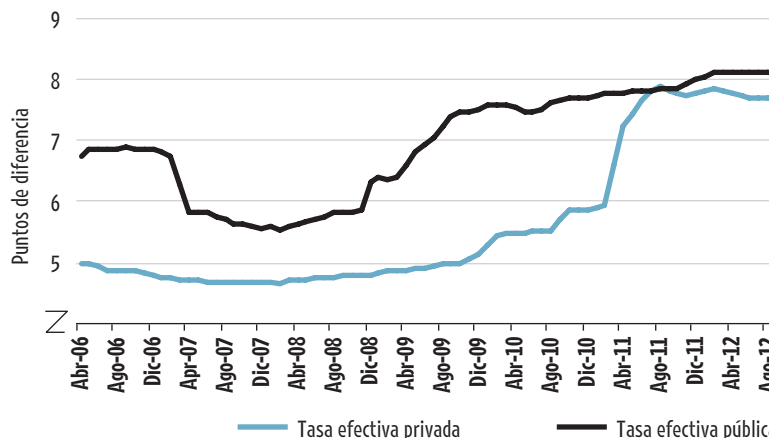
de la política monetaria para incidir sobre las tasas de interés que llegan a la población, tanto por la vía del crédito como por la del ahorro (gráfico 3.29).

Además de la relación entre la TPM y las tasas de interés, es importante analizar cómo se comportan estas últimas con respecto a las tasas que se fijan como referencia, por ejemplo, para otorgar un préstamo. En este caso se observa un incremento en la diferencia entre las tasas efectivas pagadas y la tasa de referencia, principalmente para las deudas en dólares (gráfico 3.30). La tasa de mercado secundario en dólares es siempre mayor a la tasa Libor a seis meses, pero la distancia fue más amplia en 2011 y 2012. Este comportamiento también se aprecia en las tasas de interés para préstamos de vivienda en dólares. En este caso, la brecha entre las tasas que se pagan y la tasa Libor ha aumentado sobre todo en los bancos privados, donde pasó de cinco a ocho puntos porcentuales. Estas diferencias afectan de manera directa a la población que ha recibido créditos en moneda extranjera, y en especial a quienes deben pagar sus cuotas en una moneda distinta a la de sus ingresos.

Las condiciones del mercado local de dólares no necesariamente reflejan las condiciones internacionales en que se generan las tasas Libor. Esta situa-

GRAFICO 3.30

Evolución de la diferencia entre la tasa efectiva promedio para los préstamos de vivienda en dólares y la Libor, por tipo de banca (puntos porcentuales)



Fuente: Villamichel, 2013, con datos de la Sugef y el BCCR.

ción ha llevado a plantear que tanto la autoridad monetaria como los bancos comerciales valoren la posibilidad de establecer una tasa de interés de referencia local en dólares (Villamichel, 2013; E: Corrales, 2013).

Otro factor que distorsiona el traslado de las variaciones de las tasas de la economía a las que paga la población por los créditos, es la existencia de tasas mínimas o “pisos”, en los contratos de tasas variables. Con este mecanismo, los cambios en las tasas efectivas no necesariamente reflejan los cambios de la respectiva tasa de referencia y las cuotas que pagan los deudores de créditos activos no se modifican. Por lo tanto, las reducciones de la tasa de referencia no se traducen en cuotas más bajas. Aun mayor es la dispersión promedio de las tasas efectivas ante variaciones de la TBP: en el caso de los bancos públicos aumenta de 2,8% sin “piso” a 4,5% con “piso”, y en los bancos privados pasa de 5,6% a 6,7%.

Hay varios elementos que propician esta situación. Villamichel (2013) destaca algunas debilidades del sistema financiero, como las siguientes:

- Ausencia de una normativa que regule la aplicación de “pisos” y ajustes ante las oscilaciones de las tasas de interés de referencia.
- No existe un mecanismo de segui-

miento que permita detectar el uso de “pisos” y el poder que pueden ejercer los intermediarios financieros.

- No están claras las prácticas de supervisión necesarias para asegurarse al deudor que pagará cuotas ajustadas a las variaciones de la tasa de referencia.
- La población carece de una educación financiera que la ayude dar seguimiento a los indicadores y verificar que sus cuotas se ajusten a las variaciones de las tasas de referencia.

Si bien estos resultados ilustran la compleja dinámica asociada a la formación de las tasas de interés, la información disponible es muy limitada, en especial para realizar ejercicios con microdatos que permitan una comprensión más profunda de ese proceso. Pese a ello, es importante someter el tema a discusión, en tanto las variaciones de las tasas de interés son relevantes para mejorar no solo la efectividad de la política monetaria, sino también las condiciones financieras de las familias, ya que afectan las decisiones de ahorro o inversión de los hogares (recuadro 3.13).

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **TASAS DE INTERÉS**, véase Villamichel, 2013, en www.estadonacion.or.cr

Se detienen las reducciones en el margen de intermediación financiera

Un aspecto fundamental de la relación entre las políticas monetaria y financiera es que ambas se apoyen para cumplir sus objetivos de estabilidad monetaria y mayor eficiencia del sistema (recuadro 3.14). El margen de intermediación financiera, uno de los instrumentos operativos de esa relación, registró sucesivas reducciones en la última década. Sin embargo, después de la crisis esa tendencia se interrumpió. Según las estadísticas del Consejo Monetario Centroamericano, hoy Costa Rica tiene el margen de intermediación financiera más alto de Centroamérica; la diferencia, tanto para moneda local como extranjera, es de casi el doble⁴⁷.

El margen de intermediación en colones para la banca estatal venía reduciéndose desde mediados de 1999 y de modo más pronunciado en el período 2001-2008, cuando pasó de 16,1% en 2001 a 7,1% a mediados de 2008. A partir de ese mínimo, comenzó a experimentar un proceso de reversión por alrededor de un año, pero luego volvió a descender, hasta estabilizarse alrededor del 8%. En la banca privada el margen de intermediación ha fluctuado en torno al 10% y solo en los meses recientes ha mostrado una tendencia al alza (gráfico 3.31).

En lo que respecta a los márgenes en dólares, llama la atención su aumento en la banca estatal desde 2001 y en la banca privada desde mediados de 1998, pero más aun la semejanza entre ambos márgenes desde finales de 2004, pues han fluctuado alrededor de cuatro puntos porcentuales. En el último año se han ubicado más cerca de los cinco puntos. Este comportamiento es contrario al esperado. El costo de fondeo se redujo, pero no se trasladó a las tasas de interés activas. Las bancas estatal y privada contaron con fuentes de financiamiento del exterior, gracias a que el país volvió a los mercados financieros

RECUADRO 3.13

Efectos del aumento de las tasas de interés en el ingreso de las familias

Los efectos de los movimientos en las tasas de interés dependen del carácter, temporal o permanente, de las variaciones. Las ocurridas en el año 2012 y los primeros meses del 2013 se consideran temporales, dado que en forma recurrente los incrementos fueron seguidos por reducciones. En términos de los tomadores de crédito, un aumento temporal de la tasa de interés genera dos situaciones. En el caso del tomador primerizo o potencial, la reacción será posponer la formalización del crédito. En cambio, el tomador que ya tiene un crédito vigente sufrirá un aumento en sus cuotas y, por ende, un severo impacto en su ingreso mensual.

Piénsese, a manera de ejemplo, en un hogar de clase media que percibe 800.000 colones mensuales y tiene un préstamo de vivienda cuya cuota representa el 35% de su ingreso. Suponiendo que se trata de un crédito a quince años, con una tasa de interés igual a la TBP más 5% y un monto que representa el 80% del valor del avalúo de la vivienda, para esta familia el aumento de la tasa de interés observada en 2012 elevó su cuota de 280.000 a 344.500 colones por mes, lo cual supera el 45% de sus ingresos.

Fuente: Castro, 2013.

RECUADRO 3.14

Factores que determinan la eficiencia del sistema financiero

Existen al menos dos formas de determinar la eficiencia de los mercados financieros. La primera examina si la asignación de los recursos disponibles es adecuada, es decir, si estos se destinan a las inversiones que generan mayores rendimientos. La segunda valora si los costos de transacción y de búsqueda de información son los más bajos posibles o, lo que es lo mismo, si se ha logrado minimizar el costo de los mecanismos que se usan para colocar y administrar los fondos. En el comportamiento de estos factores inciden las distorsiones presentes en el mercado, las cuales son generadas por regulaciones, desaprovechamiento de economías de escala o de ámbito (*economies of scope*), o

una estructura de derechos de propiedad que desincentiva la utilización mínima de recursos (Camacho y Mesalles, 1994).

Para determinar la eficiencia operativa del sistema financiero es útil dar seguimiento al margen de intermediación, ya que éste debe cubrir: i) el costo de los fondos que tiene el intermediario en activos que no devengan intereses, ii) los costos de transacción relacionados con el manejo de depósitos y activos adicionales que devengan intereses y iii) algún rendimiento del capital invertido en el negocio del intermediario (Barro, 1986).

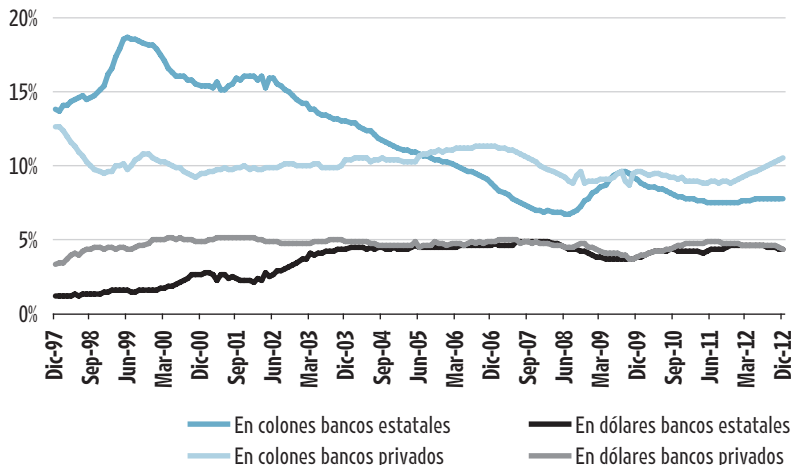
Fuente: Castro, 2013.

internacionales⁴⁸, y ha experimentado una mayor penetración de la banca internacional en su sistema financiero⁴⁹. De 2008 a 2012, la banca estatal experimentó un descenso de 119 puntos base en la tasa de interés pasiva promedio, mientras que en la banca privada la disminución fue de 168 puntos base. Sin embargo, en ambos sectores la tasa de interés activo promedio se mantuvo estable alrededor del 10%.

Los factores que explican este comportamiento son el encaje mínimo legal, los costos de transacción, el descalce de plazos con que opera la banca comercial y la educación financiera de los acreedores. El encaje mínimo legal (que refleja el costo de los fondos que tiene el intermediario en activos que no devengan intereses) experimentó un aumento gradual entre 2004 y 2011, hasta llegar al nivel máximo de 15%⁵⁰

GRAFICO 3.31

Evolución del margen de intermediación financiera^{a/}, por moneda y tipo de banca



a/ El gráfico muestra el margen de intermediación calculado por el BCCR con la metodología denominada M1. Corresponde al diferencial entre los ingresos y gastos, tanto financieros como de activos. Ambos toman en cuenta el diferencial del tipo de cambio.

Fuente: Castro, 2013, con datos del BCCR.

como medida de política para mejorar la eficiencia del control monetario. A su vez, este incremento implicó para los intermediarios financieros una menor velocidad de circulación del dinero y una mayor demanda de liquidez, lo que a su vez se tradujo en tasas de interés activas más altas.

Por su parte, los costos de transacción (que se relacionan con el incremento del riesgo de mora e impago por parte de los deudores) aumentaron después de 2008, a consecuencia de las dificultades que experimentaron los intermediarios financieros para el seguimiento y control de los créditos otorgados antes y después de la crisis internacional. Luego de ese evento la tasa de morosidad se modificó: la banca privada ha logrado disminuirla de forma sistemática, aunque sin alcanzar los niveles previos a la crisis, mientras que la banca estatal ha tenido más problemas y mantiene una tasa de morosidad de alrededor del 2,5% (gráfico 3.32).

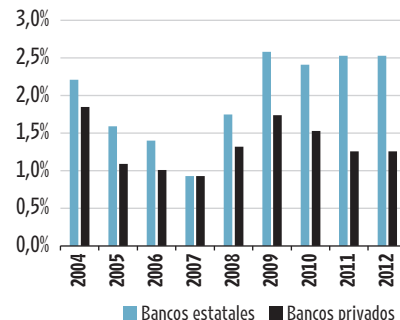
Otro costo de transacción que ha incidido en el incremento del margen de intermediación en dólares, tanto para la banca estatal como para la privada,

es el descalce de plazos con que opera la banca comercial en Costa Rica, ya que tiende a colocar crédito en operaciones cuya maduración no guarda relación con el vencimiento de sus pasivos. Estos últimos suelen concentrarse en plazos menores a un año, de modo que la tasa de interés se ubica en niveles bajos, mientras que la fijación de las tasas para los créditos refleja su tendencia de largo plazo. Esta brecha entre los plazos de las operaciones de activo y de pasivo también explica el aumento del margen de intermediación financiera.

Finalmente, la baja educación financiera dificulta que los tomadores de crédito entiendan los mecanismos que rigen el sistema, lo que limita su capacidad de respuesta y decisión. Por lo general, las personas dan prioridad a la inmediatez del desembolso y dejan de lado el análisis riguroso de la operación. A menudo los deudores aceptan préstamos porque se les ha ofrecido una tasa de interés menor, pero por la vía de las comisiones terminan pagando la misma tasa fijada antes de la negociación de los términos del crédito⁵¹ (Castro, 2013).

GRAFICO 3.32

Evolución de la morosidad mayor a noventa días, por tipo de banca



Fuente: Castro, 2013, con datos de la Sugef.

Política monetaria y fiscal a prueba

En 2012 y parte del 2013 la economía experimentó cambios importantes en lapsos cortos, ante los cuales debió reaccionar la política monetaria y fiscal. El *Decimooctavo Informe Estado de la Nación* llamó la atención sobre algunos riesgos en este ámbito que tenían potencial de materializarse en el corto plazo; dos de ellos se manifestaron en el 2012 (crisis fiscal e incremento de los flujos de capital) y la situación de los otros ha variado.

En la actualidad persisten los riesgos fiscales, aunque por ahora las colocaciones de deuda externa han aliviado el problema, especialmente en lo que concierne a la tasa de interés local. Sin embargo, la situación de las finanzas públicas no solo incide en la política monetaria, sino también en las expectativas de crecimiento. Como se analizó en la sección anterior, el alza en las tasas de interés afectó la política monetaria al fomentar el ingreso de capitales. Al mismo tiempo, ese aumento comprometió el crecimiento y la estabilidad financiera, además de ocasionar los efectos socioeconómicos de un mayor endeudamiento en dólares para personas que no tienen ingresos en esa moneda. También generó mayores riesgos para sostener las exportaciones, en el contexto de una moneda apreciada que se sostuvo en el límite inferior de la banda.

La incertidumbre con respecto al ingreso de capitales y el entorno internacional continúa, aunque desde enero del 2013 se detuvieron los flujos relacionados con el comportamiento de las tasas de interés y las expectativas de apreciación cambiaria. Además, en el mes de abril cesaron las intervenciones del BCCR, y a partir de junio las expectativas de los agentes económicos empezaron a alinearse nuevamente con la meta de inflación, comportamiento que se podría acentuar debido a la desaceleración de la economía y la baja demanda de crédito. Sin embargo, surge un nuevo riesgo: la incubación de un déficit cuasifiscal en el BCCR en tanto se mantenga la necesidad de esterilización, que aumenta el nivel de pérdidas de esa institución y, por ende, afecta su compromiso de restringir la emisión de dinero para llegar a los nive-

les de inflación del 3% o 4% esperados en el largo plazo. La evolución de todas estas variables sigue siendo incierta, y ello impone un reto adicional a la política monetaria. Si los agentes económicos perciben inconsistencia en la política adoptada por el BCCR, entonces esperarán de éste un menor compromiso de restringir la emisión monetaria; en consecuencia, cambiarán sus expectativas de inflación y presionarán al alza los precios sujetos a regulación y los contratos de ciertos servicios, como por ejemplo los alquileres.

Aunque bajo el enfoque de largo plazo del BCCR parece óptimo avanzar hacia la flexibilidad cambiaria, como se planteó originalmente, en la actualidad resulta más ventajoso, y por tanto preferible, mantener el esquema de bandas (Castro, 2013). Esta preferencia está ligada tanto a un compromiso

implícito en materia de producción y empleo, como a la ausencia de condiciones internas y externas que justifiquen la migración hacia otra modalidad cambiaria. Ahora bien, si se toman en cuenta los acontecimientos recientes (junio de 2013), esto es, la tendencia al alza en las tasas internacionales y la posible eliminación de controles sobre los de capitales (como se hizo ya en Chile y Brasil, mientras que en Costa Rica es tan solo un proyecto en discusión), una mayor flexibilización podría conducir a un aumento en el tipo de cambio.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **POLÍTICA MONETARIA**, véase Castro 2013, en www.estadonacion.or.cr

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Karla Meneses.

Se elaboraron los siguientes insumos: "Vulnerabilidad de la política monetaria y cambiaria en el 2012", de Isaac Castro; "Políticas de apoyo a la PYME: a diez años de la Ley 8262", de Lucy Conejo; "Análisis de la institucionalidad de apoyo productivo a los sectores tradicionales de la economía, dos casos específicos: café y arroz" y "Seguimiento a los ciclos políticos en Costa Rica", de Valerie Lankester; "Finanzas del sector público y solvencia del Estado", de Rudolf Lücke e IICE-UCR; "Desempeño exportador y heterogeneidad estructural en Costa Rica", de Ramón Padilla y Jennifer Alvarado; "Crecimiento económico e institucionalidad para el fomento productivo", de Julio Rosales.

Se realizaron las siguientes contribuciones especiales: "Políticas públicas regionales: caso Limón Ciudad-Puerto. ¿Qué fue lo que pasó?", de Marín Fonseca; "Tasas de interés variables y la transición a un sistema de metas de inflación", de Pablo Villamichel; "Exoneraciones: una política fiscal para estimular el desarrollo productivo de sectores y zonas geográficas",

de Hannia Vega (Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa); "Situación del emprendedurismo en Costa Rica: Análisis comparativo entre GEM 2010 y 2012" de Petra Petry; "Criterios de clasificación para las categorías laborales", de Rafael Segura, y "Repensar pronto el 'modelo' y la estrategia", de Miguel Gutiérrez Saxe.

Un agradecimiento especial a: Eduardo Alonso, José Angulo, Gerardo Corrales, Max Soto, Norberto Zúñiga, Velia Govaere, Manrique Sáenz y Julio Rosales, por sus comentarios. Al Ministerio de Economía Industria y Comercio, la Caja Costarricense de Seguro Social y Procomer, por el acceso a sus bases de datos. A Hannia Vega, Melissa Varela y Marco Mora, por el apoyo en la elaboración de la base de datos de exoneraciones fiscales. A Rafael Segura, Antonella Mazzei, Gabriela Espinoza, Karla Anchiá y César Castro, por la recopilación y procesamiento de datos, así como a Jennifer León por su apoyo en los talleres de consulta y la elaboración de cuadros.

La edición técnica fue realizada por Karla Meneses, Jorge Vargas-Cullell y Miguel Gutiérrez Saxe.

La revisión de cifras la efectuó Karla Meneses.

Los talleres de consulta se realizaron los días 29 de mayo, 13 de junio y 24 de julio de 2013, con la participación de Sylvia Aguilar, Roy Aguilar, Eduardo Alonso, Jennifer Alvarado, José Arce, Andrea Arias, Margarita Bolaños, Silvia Campos, José Castillo, Isaac Castro, Mario Castro, Lilly Cheng, Diandra Chévez, Lucy Conejo, Minor Cruz, Helio Fallas, Marín Fonseca, Ana Isabel Gómez, Velia Govaere, Victoria Hernández, Roberto Jaikel, Erick Jara, Valerie Lankester, Emma Lizano, Luis Loría, Rudolf Lücke, Guido Miranda, Luis Diego Molina, Francisco Monge, Pedro Morales, José Francisco Pacheco, Ramón Padilla, Luisiana Porras, Eduardo Prado, Yetty Quirós, Luis Rivera, Christopher Sanabria, Natalia Sánchez, Rosa Serrano, Eduardo Sibaja, Max Soto, Mauricio Soto, Floreny Ulate, Roberto Vargas y Pablo Villamichael.

NOTAS

- 1** Por empleo decente se entiende aquel que se da en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad (OIT, 1999).
- 2** La competitividad auténtica se refiere a la presencia de ventajas productivas adquiridas (ventajas competitivas y no comparativas), la incorporación del progreso técnico y el aumento de la productividad (Hernández, 2004).
- 3** También debe estar fundamentada en la remoción de los factores estructurales que causan inflación inercial.
- 4** 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** El aumento se debe a una reestructuración de la producción de la principal empresa exportadora de ese bien, que antes producía dos tipos de circuitos y a partir de ese año se concentró en uno solo (E: Calderón, 2013).
- 6** Para obtener más información sobre este *software*, véase <http://www.cepal.org/software/>
- 7** Los componentes producidos por la empresa Intel se clasificaban como microprocesadores bajo la partida arancelaria correspondiente al capítulo 84, de conformidad con la codificación establecida por el Departamento de Aduanas de los Estados Unidos. En 2009 la misma instancia definió los procesadores actuales de Intel como "híbridos" y, en consecuencia, se hizo el cambio de partida arancelaria al capítulo 85.
- 8** Específicamente se excluyen los capítulos 61, 62, 84, 85 y 90, que están dominados por los regímenes de zonas francas y perfeccionamiento activo, y que corresponden a: prendas y complementos de vestir de punto, prendas de vestir de tejido plano, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos, equipos y componentes electrónicos, equipos médicos y fotográficos.
- 9** Las ventajas estáticas se basan en la explotación de factores existentes en la economía, por ejemplo una amplia dotación de recursos naturales, una abundante oferta de mano de obra no calificada y la cercanía geográfica. En contraste, las ventajas dinámicas son resultado de un esfuerzo deliberado del país, por ejemplo en la formación de recursos humanos calificados y el desarrollo de capacidades tecnológicas y de infraestructura.
- 10** Un índice mayor de 0,18 se considera como un mercado "concentrado", entre 0,10 y 0,18, "moderadamente concentrado" y entre 0,0 y 0,10, "diversificado" (Durán y Álvarez, 2008).
- 11** Diversos autores han puesto sobre la mesa estos factores. Véase, por ejemplo, Buitelaar et al., 1999; Ciarli y Giuliani, 2005; Paus, 2005; Padilla et al., 2008 y Govaere, 2012.
- 12** Las razones que explican y condicionan el comportamiento de Costa Rica en materia de innovación son diversas. Para mayores detalles véanse, entre otros, Padilla, 2013 y Rodríguez et al., 2004.
- 13** Un IGLL superior a 0,33 suele ser un indicio de que existe comercio intraindustrial, y éste es más elevado cuanto más se acerque el indicador a 1 (Durán y Álvarez, 2008).
- 14** El análisis mostró que, en promedio, las diferencias de medias son significativas, con el 99% de confiabilidad para todas las variables seleccionadas.
- 15** Calculada como la división entre las ventas anuales y el número de empleados.
- 16** Dado que se trabajó con los registros del MEIC, el análisis no incluyó el sector agropecuario. Sin embargo, la base de datos del Ministerio tenía registradas quince empresas de ese sector y el modelo aplicado evidenció que pertenecer a él aumenta la probabilidad de exportar.
- 17** Se entiende por exposición económica el grado de probabilidad de que una empresa modifique su valor ante variaciones inesperadas en el tipo de cambio.
- 18** Recuérdese que la "vieja economía" está constituida por las actividades denominadas economía agrícola para el mercado interno, economía agroexportadora tradicional e industria tradicional. Por su parte, la "nueva economía" está conformada por las actividades catalogadas como nuevos servicios, la industria de zona franca y la economía agroexportadora no tradicional. En el grupo de los servicios de apoyo, se identifican los servicios tradicionales especializados y no especializados, los servicios de gobierno y los servicios del comercio.
- 19** MEIC, MOPT, MCJ, Mivah, Municipalidad de Limón, IFAM, Japdeva, Icoder, AYA, INBio, Incofer, Senara, Museo Nacional, Correos de Costa Rica y Consejo Regional para el Desarrollo de la Provincia de Limón (Coredes-Proli).
- 20** Además de la inocuidad de los productos, las BPA contemplan: seguridad de las personas, manejo racional de agroquímicos, cuidado de la biodiversidad y no contaminación de agua y suelo (FAO, 2007).
- 21** MAG, CNP, Inder, Laica, Corbana, PIMA, INTA, Junta de Fomento Avícola, Junta de Fomento Salinero, Junta de Fomento Porcino, Oficina Nacional de Semillas, Senasa, Icafé, Conarroz, Unidad Ejecutora del Programa Ganadero y de Sanidad Animal (Progasa), Corfoga, Fondo Nacional de Estabilización Cafetalera, Incopesca, Oficina Nacional Forestal y Corporación Hortícola Nacional.
- 22** 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", en las referencias bibliográficas de este capítulo.
- 23** El SBD está constituido por todos los intermediarios financieros públicos y privados supervisados por la Sugef, el Infocoop, las instituciones públicas prestadoras de servicios no financieros y de desarrollo empresarial y las instituciones u organizaciones estatales y no estatales que canalicen recursos públicos para el financiamiento y la promoción de proyectos productivos (Ley 8634).
- 24** Sus conclusiones se derivan de una consulta a expertos realizada para este Informe y del seguimiento a los resultados de colocación suministrados por el Banco Popular.
- 25** El análisis dio seguimiento a los tres componentes financieros del SBD: el Fideicomiso Nacional para el Desarrollo (Finade), el Fondo de Financiamiento para el Desarrollo (Fofide) y el Fondo de Crédito para el Desarrollo (FCD). No se tomó en cuenta el cuarto instrumento del Sistema, el Fondo para Servicios de Apoyo Empresarial, debido a que sus recursos se destinan a actividades no financieras.
- 26** El artículo 7 de la Ley 8634 otorga un tratamiento prioritario y preferencial a los proyectos impulsados por "mujeres, minorías étnicas, personas con discapacidad, jóvenes emprendedores, asociaciones de desarrollo, cooperativas, así como los proyectos que se ajusten a los parámetros de esta Ley, promovidos en zonas de menor desarrollo relativo". También se da tratamiento preferencial a los proyectos "que incorporen o promuevan el concepto de producción más limpia, entendiéndose como una estrategia preventiva integrada que se aplica a los procesos, productos y servicios, a fin de aumentar la eficiencia y reducir los riesgos para los seres humanos y el ambiente".
- 27** Los medios de pago son seis: 1) dinero en efectivo, 2) tarjeta de débito, 3) tarjeta de crédito, 4) cheque, 5) transferencia electrónica y 6) otras fuentes. De acuerdo con esta clasificación, se consideran "sofisticadas" las empresas que usan al menos la opción 3; "intermedias" las que no tienen ningún 3 y usan al menos el medio 5 o el 6; "básicas" las que no están en las categorías anteriores y tienen al menos un 2, y "ninguna sofisticación", el resto.
- 28** Personas con formación académica que actúan como enlaces entre las empresas y el Propyme en la formulación y ejecución de los proyectos, y que deben estar acreditadas ante el Micitt. Su participación se da en el marco de un convenio con la Universidad Técnica Nacional y la Universidad de Leipzig, de Alemania.
- 29** Son plataformas tecnológicas para compras públicas, que permiten a las proveedurías del Estado realizar las operaciones de compra y venta de productos y servicios en forma electrónica.

30 Entre los problemas señalados por los entrevistados se encuentran: i) ausencia de una política pública y mecanismos efectivos para canalizar de forma estratégica los recursos disponibles, ii) ineficiencia de las entidades públicas para utilizar de forma eficiente los recursos disponibles, iii) mecanismos de financiamiento poco eficientes en el proceso de obtención y difusión, iv) falta de acceso a financiamiento más oportuno para *start-ups*, v) falta de capital de riesgo y capital semilla, vi) débil constitución de “ángeles inversores” que potencien el desarrollo emprendedor, vii) carencia de fondos especiales de avales para emprendedores, y viii) no se han puesto en operación los mecanismos del SBD que enfatizan en la creación de nuevas empresas y emprendedores y la articulación de los actores públicos y privados interesados.

31 La magnitud de este vínculo se estima utilizando la prueba de Chow, que busca diferencias estadísticamente significativas entre los parámetros de un modelo para una misma variable explicativa, pero con períodos de muestra distintos, de forma tal que se evalúa si el parámetro es estable en el tiempo. En el caso costarricense la prueba mostró que la probabilidad de un cambio estructural en el período seleccionado era cercana a cero, por lo que existe una muy alta probabilidad de que a partir del año 2002 se haya dado un cambio en la relación entre el ingreso por renta y la actividad económica.

32 Aquellos que son gestionados de forma cédular, es decir, a título de una cédula física o jurídica.

33 Aquellos que se gestionan a través de la adquisición de productos finales e insumos intermedios, por lo que no están ligados a ninguna cédula física o jurídica.

34 Corresponde a la suma de los impuestos de aduanas sobre importaciones y exportaciones.

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

36 Las reformas parciales a las leyes están reguladas en el artículo 159 del Reglamento de la Asamblea Legislativa.

37 El MAMS es un sistema de ecuaciones “intra-período” que proporciona una solución de equilibrio general para cada período o año considerado, y una serie de ecuaciones dinámicas recursivas que establecen los vínculos intertemporales entre las soluciones de equilibrio general “intra-período”.

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

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

40 Las series se “desestacionalizaron” porque las erogaciones tienen cierto comportamiento estacional. Por ejemplo, en el mes de diciembre las instituciones suelen hacer gastos mayores, a fin de no quedar con remanentes presupuestarios y perder los recursos por subejecución. Para obtener el ciclo se utilizó el filtro Hodrick-Prescott.

41 La inflación de media truncada (IMT) es un indicador subyacente que busca eliminar el efecto distorsionador de volatilidades extremas en los precios de los bienes. Se mide a partir de las variaciones mensuales de precios de los componentes de la canasta del IPC, pero se excluye del cálculo los productos que cada mes presenten las variaciones más atípicas (Esquivel et al., 2011).

42 El BCCR reiteró su “compromiso de buscar, en el mediano plazo, la convergencia de la inflación local hacia la de largo plazo de los principales socios comerciales” (BCCR, 2013a).

43 Los precios de las materias primas se incrementaron como resultado de la demanda de economías emergentes, mientras que los precios de los alimentos fueron presionados por la sequía sufrida por los Estados Unidos a mediados del 2012, que puso en riesgo las cosechas de trigo, maíz y soya. En el caso del petróleo el precio aumentó por efecto de las tensiones políticas en torno a Irán y su programa nuclear.

44 En el país existe legislación que incentiva a los residentes a obtener financiamiento de bancos de primer orden en el exterior. Estos incentivos se crearon en la década de los ochenta, con el propósito de fortalecer los activos de reserva, que en ese momento eran exiguos.

45 El superávit de la cuenta de inversión directa se ralentizó en el último trimestre de 2012, debido a una serie de adquisiciones de compañías extranjeras por parte de empresas nacionales.

46 Cabe recordar que en el primer semestre de 2012 el Poder Ejecutivo fracasó en su intento de aprobar una reforma tributaria.

47 En diciembre del 2012 el margen de intermediación financiera fue de 11,5% en moneda local y 9,6% en dólares (7,1% y 4%, respectivamente, en el resto de Centroamérica).

48 Tras la aprobación, en 1997, de la “Ley que autoriza la emisión de títulos valores para el mercado internacional”, nº 7671, con el fin de convertir parte de la deuda interna en títulos en moneda extranjera.

49 Mediante la compra de grupos financieros locales o regionales, por parte de grupos financieros internacionales; por ejemplo, la adquisición de la Corporación Interfin (grupo local) por parte de Scotiabank, y la de la Corporación UBC (grupo regional) por parte de Citibank.

50 En el período 2005-2007 el BCCR elevó gradualmente el encaje mínimo legal hasta el tope máximo que permite la ley, sin que la autoridad monetaria tenga que asumir un costo por los fondos que depositan las instituciones financieras.

51 Este es el mejor de los casos, porque también podrían terminar asumiendo una operación con un mayor costo financiero.

CAPÍTULO
4

Armonía con la naturaleza

ÍNDICE

Hallazgos relevantes	177
Valoración general	179
Valoración del Decimotavo Informe	180
Aspiraciones	180
Introducción	181
Resultados de la gestión ambiental	181
Huella de carbono impulsa creciente deuda ecológica del país	181
Matriz energética mantiene dependencia y vulnerabilidad	183
Agua: logros en acceso, riesgos en calidad y disponibilidad	187
Aguas residuales se convierten en uno de los principales desafíos ambientales	190
Sector agrícola con deudas reiteradas y esfuerzos incipientes	193
Conservación: el país comienza a mirar hacia el mar	196
Continúan esfuerzos en el campo forestal	200
Nuevos instrumentos para el recurrente impacto de los desastres	202
Procesos de la gestión ambiental	205
Ordenamiento territorial, deuda perenne a nivel urbano y costero	206
Desempeño institucional afecta ordenamiento costero	207
Conflictividad ambiental, nuevos temas y mayor intensidad	210
Campo ambiental nuevamente con alta producción de normativa	218
Capacidades para la gestión ambiental	221
Rezago de los municipios en el cumplimiento de la normativa para la gestión ambiental	222

HALLAZGOS RELEVANTES

» En la última década el país aumentó su deuda ecológica, de 3% en 2002 a 11% en 2012. En este último año, cada costarricense consumió un 11% más de la biocapacidad del territorio nacional.

» Entre 2002 y 2012 la huella ecológica relacionada con el uso forestal bajó un 15,3%, mientras que la huella de carbono creció un 43,2%.

» Más de 12.000 personas de veintitrés comunidades de Guanacaste y la Zona Norte de Alajuela fueron afectadas por contaminación por arsénico en el agua.

» Únicamente las descargas de aguas residuales producidas por el 3,6% de la población recibieron tratamiento en 2012.

» De 5.028 generadores de agua residual en el país, solo el 30% ha presentado los reportes de operación que exige la normativa en la materia.

» Luego de alcanzar su máximo histórico (11.115 hectáreas) en 2010, el área de agricultura orgánica bajó de 9.570 a 9.360 hectáreas entre 2011 y 2012.

» Se creó el Viceministerio de Aguas y Mares en el Minae y se estableció el Consejo Nacional del Mar (Conamar).

» Entre 2008 y 2011, como promedio anual, un 41,7% del atún que se pescó en Costa Rica fue desembarcado en puertos de otros países.

» La "Lista Roja" que publica la UICN reporta ocho nuevas especies en peligro crítico.

» El terremoto de Nicoya generó costos de reposición de infraestructura por 50.602.833 millones de colones y afectó 3.496 viviendas.

» A inicios de 2013 se presentó la primera Política Nacional de Ordenamiento Territorial.

» Tanto en Guanacaste como en Puntarenas más del 20% de la zona marítimo-terrestre se encuentra en manos privadas.

» Por tercer año consecutivo se mantienen los máximos históricos en el número de acciones colectivas sobre asuntos ambientales: 48 en total (34 en 2010 y 54 en 2011).

» Se aprobó la reforma a la Ley de Vida Silvestre, la primera en el país aprobada por el mecanismo de iniciativa popular. Con esta decisión, Costa Rica se ha convertido en uno de los primeros países del mundo en prohibir la caza deportiva.

» En 2012 el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac) ocupó el lugar 155 de 160 instituciones públicas evaluadas por la Contraloría General de la República mediante el índice de gestión institucional.

» En un análisis sobre el cumplimiento de normativa básica para la gestión ambiental, 52 municipalidades figuran en la categoría más baja.

CUADRO 4.1

Resumen de indicadores ambientales. 2008-2012

Indicador	2008	2009	2010	2011	2012
Uso de recursos					
Huella ecológica (hectáreas globales por habitante) ^{a/}	1,88	1,85	1,90	1,89	1,90
Biocapacidad (hectáreas globales por habitante) ^{b/}	1,68	1,65	1,67	1,70	1,71
Razón entre huella ecológica y biocapacidad ^{c/}	1,12	1,12	1,13	1,11	1,11
Participación de la huella de carbono (%) ^{d/}	27,3	27,2	30,3	29,3	30,7
Uso de la tierra					
Área en permisos de construcciones nuevas en la GAM (m ²)	2.197.146	1.343.330	1.418.978	1.909.325	1.838.893
Área en permisos de construcciones nuevas en cantones costeros (m ²)	807.680	384.557	320.196	293.490	311.528
Área en permisos de construcciones nuevas en el resto del país (m ²)	818.884	540.073	550.291	706.396	592.757
Volumen anual de agua superficial concesionada ^{e/} (km ³)	4,23	1,67	1,79	1,75	1,66
Volumen anual de agua superficial concesionada para generación hidroeléctrica (km ³)	17,4	17,4	21,1	24,2	26,7
Volumen anual de explotación de agua por medio de pozos (km ³)	13,6	20,9	18,3	8,8	17,0
Número de pozos legales perforados (acumulado)	14.032	14.314	14.476	14.626	14.776
Población que recibe agua de calidad potable (%) ^{f/}	83,4	87,3	89,5	90,1	92,0
Población que recibe agua sometida a control de calidad (%) ^{g/}	76,0	77,3	78,2	74,9	75,3
Procesamiento anual de madera en rollo (m ³)	1.229.331	1.048.126	1.079.730	919.014	
Pago por servicios ambientales en reforestación (ha)	4.083	4.018	4.185	4.116	4.252
Área sembrada de productos agrícolas (ha)	441.697	473.210	485.432	500.927	492.932
Área sembrada de productos orgánicos certificados (ha)	8.004	8.052	11.115	9.570	9.360
Importación de plaguicidas (toneladas)	13.530	11.825	14.589	11.817	12.377
Consumo de energía secundaria (TJ)	120.126	118.094	120.480	122.049	125.619
Hidrocarburos (%)	71,9	72,2	72,2	72,4	72,2
Electricidad (%)	25,2	25,3	25,6	25,6	25,8
Coque (%)	2,8	2,4	2,2	2,0	1,9
Biomasa (%)	0,04	0,03	0,03	0,00	0,00
Crecimiento del consumo de energía secundaria (%)	2,0	-1,7	2,0	1,3	2,9
Crecimiento del consumo eléctrico (%)	2,2	-1,3	3,0	1,4	3,6
Intensidad energética ^{h/}	0,058	0,057	0,055	0,054	0,053
Promedio anual de concentración de PM ¹⁰ en el aire, San José (µg/m ³) ^{i/}	27,5	27,5	28,1	24,0	
Rechazos en Riteve por emisiones contaminantes ^{j/} (%)	24,2	26,4	26,6	33,3	22,8
Producción de residuos sólidos en el cantón Central de San José (gramos per cápita/día) ^{k/}	1.104	1.024	1.039	1.090	1.291
Playas galardonadas con la Bandera Azul Ecológica	63	61	67	80	90
Empresas con certificado de sostenibilidad turística	30	41	65	101	93
Conservación					
Áreas estatales con protección permanente (ha) ^{l/}	965.416	965.416	965.416		
Áreas estatales con protección parcial (ha)	374.283	375.461	375.461		
Áreas marinas protegidas (ha)	520.880	520.880	539.834	1.501.485	1.501.485
Áreas en reservas privadas (ha)	65.293	77.998	81.429	81.541	81.902
Pago por servicios ambientales en protección de bosque (ha)	66.474	52.018	59.645	65.967	62.276
Pago por servicios ambientales en protección del recurso hídrico (ha)	1.082	4.809	4.654	4.756	5.392
Riesgo					
Número de desastres por eventos hidrometeorológicos y geológicos	1.255	505	1.080	1.033	700
Número de emergencias químico-tecnológicas atendidas por el INS	1.514	1.865	2.005	2.217	3.056
Emergencias con materiales peligrosos	149	117	105	111	116
Emergencias con LPG	1.365	1.748	1.900	2.106	2.940
Gestión institucional					
Presupuesto del sector ambiental como porcentaje del PIB	0,26	0,31	0,37	0,36	0,37
Presupuesto del Minae como porcentaje del PIB	0,13	0,16	0,18	0,18	0,19
Número de denuncias ante el Tribunal Ambiental Administrativo	451	462	549	469	439
Causas ingresadas por delitos ambientales en el Ministerio Público	2.479	2.501	2.396	2.078	1.763
Número de acciones colectivas sobre temas ambientales	21	11	34	49	43

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 de 2013.

b/ Capacidad de los ecosistemas para satisfacer la demanda de los habitantes según su ritmo de regeneración natural.

c/ El valor 1 indica equilibrio entre el uso y la disponibilidad de recursos, valores menores a 1 representan crédito ecológico o patrón de uso sostenible, y valores mayores a 1 implican una deuda ecológica o patrón de uso insostenible.

d/ La huella de carbono representa el territorio ecológicamente productivo que se requiere para absorber las emisiones de carbono. El indicador representa el porcentaje dentro de la huella ecológica total.

e/ No incluye el agua concesionada para generación hidroeléctrica.

f/ A partir de 2011 la estimación de cobertura no es comparable con la información de los años anteriores, ya que se utiliza el factor de vivienda estimado por el Censo 2011.

g/ Comprende la cobertura de agua con control de calidad, considerando las conexiones comerciales y domiciliarias. A partir de 2011 la cifra no es comparable con la información de los años anteriores, ya que se utiliza el factor de vivienda estimado por el Censo 2011.

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/ Desde junio de 2012 rige un nuevo manual de revisión técnica vehicular, por lo que la información reportada a partir de esa fecha no es comparable con la de años anteriores. El dato publicado para 2012 corresponde solamente 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 el Censo 2011.

l/ En protección permanente se incluyen parques nacionales, reservas absolutas, reservas biológicas, refugios nacionales de vida silvestre de propiedad estatal y un monumento nacional. En la modalidad de protección parcial se agrupan los refugios nacionales de vida silvestre mixtos y privados, zonas protectoras, reservas forestales, humedales y monumentos naturales. Cabe señalar que en esta última modalidad la protección es del 100% del territorio y cuenta con declaratorias formales; su carácter parcial refiere a que las áreas tienen categorías de manejo menos restrictivas, acordes con la legislación. Las áreas marinas son las zonas protegidas continentales que tienen área marina, con excepción de la Isla del Coco, que sí es completamente marina.

VALORACIÓN GENERAL

Costa Rica enfrenta un panorama confuso y nublado en su gestión ambiental. No logra revertir las tendencias que comprometen la sostenibilidad de su desarrollo y, además, se aferra a percepciones imprecisas que le hacen postergar decisiones y renunciar a una discusión que con urgencia demanda acuerdos básicos sobre un tema clave: ¿qué lugar tienen en el estilo de desarrollo del país la sostenibilidad y las políticas públicas para impulsarla?

En este marco, las tendencias reportadas en anteriores ediciones 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. En estos frentes no hay mayores novedades. Sin embargo, la información que presenta este capítulo permite develar algunas ideas preconcebidas, que impiden que el país asuma la tarea de discutir, de manera abierta y transparente, cómo enfrentar el reto de la sostenibilidad.

Una primera idea que se debe superar para reorientar los esfuerzos nacionales, es que la existencia de áreas protegidas convierte a Costa Rica en un país ambientalmente sostenible. Esa es una imagen incompleta de la gestión en esta materia, que pasa por alto el impacto de las acciones humanas sobre el equilibrio ecológico y, por tanto, hace que en las actividades de amplios sectores de la economía y la sociedad siga ausente la perspectiva ambiental.

La prueba más clara de esta situación es el comportamiento de la huella ecológica en la última década. Visto en su conjunto, el territorio nacional está sometido a un uso insostenible. Entre 2002 y 2012 la brecha entre la biocapacidad y el ritmo de uso de los recursos por parte de la población aumentó de 3% a 11%. Es decir, en una década casi se cuadruplicó la proporción en que el consumo de cada costarricense sobrepasa lo que el territorio puede proveerle, sin que su sostenibilidad se vea comprometida. Además, al desagregar el indicador se nota que los esfuerzos de la "agenda verde", aunque exitosos, son insuficientes: en la década analizada, la huella ecológica forestal bajó un 15,3% (señal de los logros en recuperación de cobertura), pero la huella de carbono creció casi el triple de ese porcentaje (43,2%).

Debido a estos patrones de uso insostenible de los recursos, las políticas públicas tienen un rol clave para integrar, fuera de las áreas protegidas, la dimensión ambiental con la producción y las diversas actividades humanas. En tal sentido, este Informe ha venido señalando con insistencia que el ordenamiento

territorial es una tarea prioritaria y urgente, por cuanto obliga a pensar el desarrollo (local, regional y nacional) con visión de conjunto. Este tema ha sido un campo de oportunidades perdidas desde la década de los sesenta. Pese a la gran cantidad de normas y documentos generados desde entonces, cincuenta años después aún hay carencias en el marco jurídico e institucional, persiste el desorden de competencias y no existe claridad sobre los límites que el país está dispuesto a poner a la propiedad o a la actividad productiva, en aras de un uso del territorio acorde con sus capacidades. En esta edición se reporta que el caos de la zona metropolitana se manifiesta también en las costas, donde las debilidades y limitaciones institucionales y normativas hacen que el ordenamiento y la regulación sean prácticamente imposibles.

La segunda noción imprecisa es considerar que Costa Rica es un país de energías limpias. Esta idea invisibiliza los grandes objetivos de política pública que se han postergado por años. El 70% de la energía nacional proviene de hidrocarburos, lo que configura una matriz de altos impactos ambientales, sociales y económicos. La principal consecuencia de esta situación es la creciente huella de carbono, que es impulsada sobre todo por el uso de combustibles, no solo por parte del mayor consumidor de energía (el sector transporte, con un 60%), sino también por la generación eléctrica, dado el estancamiento en el desarrollo de fuentes limpias.

Hasta ahora, la notoriedad de la meta de llevar al país a la "carbono neutralidad" para el año 2021, no ha sido acompañada de esfuerzos claros para medir el avance y atacar los problemas que generan las crecientes emisiones de gases contaminantes. El énfasis ha estado en acciones "micro", como la certificación de empresas individuales y el uso de la "marca" respectiva, pero existe gran incertidumbre sobre el camino que el país en su conjunto transitará en la búsqueda de ese objetivo.

La tercera idea inexacta es que la conflictividad ambiental es un asunto de espacios privados, y que las áreas protegidas están consolidadas. La realidad es que estos conflictos tienen hoy un perfil diferente. En primer lugar, han sido crecientes en número: en 2012, por tercer año consecutivo se mantienen los máximos históricos en el número de acciones colectivas por asuntos ambientales, que pasó a 48, frente a 34 en 2010 y 54 en 2011. Estos tres años han sido los de mayor movilización social desde que se lleva este registro (1994). Este comportamiento responde tanto a la aparición de temas nuevos (como los cultivos transgénicos) como a la persistencia de problemas viejos como los impactos de la actividad minera y la minería a cielo abierto, entre otros. En segundo lugar, las protestas están dirigidas en su mayoría contra el Estado, y cada vez son más frecuentes las disputas

por el uso, ocupación o situación legal de las áreas protegidas.

Por primera vez este Informe aborda en detalle la problemática asociada a la tenencia y ocupación de la tierra en áreas silvestres protegidas, e identifica al menos siete tipos de conflictos que revelan la falta de consolidación territorial del sistema, y las debilidades institucionales y jurídicas que favorecen la ilegalidad y la irregularidad en el uso de áreas patrimoniales. Un ejemplo de ello es la zona marítimo-terrestre: el Programa BID-Catastro encontró que en Guanacaste y Puntarenas más del 20% se encuentra en manos privadas.

En los últimos dos años Costa Rica ha vuelto con más firmeza su mirada hacia el mar, un avance importante en materia de áreas protegidas. Se creó el Viceministerio de Aguas y Mares en el Minae, se estableció el Consejo Nacional del Mar (Conamar) y se aprobaron diversos instrumentos para el manejo de esta zona. Queda pendiente, sin embargo, resolver las serias dificultades que impiden una adecuada protección de humedales, manglares y cuerpos de agua en general, ante la presión de actividades productivas y la descarga de aguas residuales.

Para afrontar estos y otros desafíos ambientales, el país no solo necesita identificar con claridad cuáles son sus retos, sino también revisar a fondo las capacidades institucionales para afrontarlos. Pero las debilidades son persistentes. En 2012, el Sinac y el Minae ocuparon los lugares 155 y 146, respectivamente, entre 160 entidades públicas evaluadas por la Contraloría General de la República (CGR) mediante el índice de gestión institucional. En forma paralela, y teniendo en cuenta el papel fundamental que tienen las municipalidades en la gestión ambiental, este Informe analizó y clasificó a los gobiernos locales de acuerdo con su grado de cumplimiento de normativa básica y la existencia de herramientas mínimas para realizar su labor en este campo. En ese ejercicio, 52 cantones aparecen en la categoría de "doble rezago", lo cual significa que carecen de instrumentos obligatorios (como planes reguladores, oficinas ambientales y otros) y tienen mala calificación en las evaluaciones de la CGR.

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.

VALORACIÓN DEL DECIMOCTAVO INFORME

El año 2011 no trajo ningún cambio significativo en la gestión ambiental. Tanto en los ámbitos que constituyen fortalezas del país, como en los desafíos señalados en ediciones anteriores, se profundizaron las principales tendencias: se consolidó la recuperación de la cobertura forestal y creció el área protegida marina, pero no se avanzó en la custodia de ecosistemas clave en costas, humedales y cuerpos de agua; aumentó la presión sobre los recursos, medida por la huella ecológica; persistió la insostenible matriz energética dependiente de hidrocarburos -con el sector transporte como el mayor consumidor (59%) y el registro más alto en el uso de petróleo para generación eléctrica en quince años-; se retrocedió en agricultura orgánica y no hubo variaciones sustanciales que sugieran una reducción en el uso de agroquímicos. Todo esto ocurre en ausencia de planificación del territorio y con niveles históricos de conflictividad, ante los cuales no se vislumbran esfuerzos de diálogo, ni claridad en el lugar que ocupa el tema ambiental junto a otras dimensiones del desarrollo humano.

Ante este panorama, el país no parece tener herramientas para el diálogo y la toma de decisiones informadas y participativas, que serán imprescindibles para enfrentar las tensiones que generan el aprovechamiento de fuentes energéticas, la presión por el uso de áreas protegidas, los asentamientos de población en zonas públicas y la regulación de la construcción, entre muchos otros temas de conflicto en la Costa Rica actual. No dedicar esfuerzos a encaminar la gestión ambiental con objetivos medibles y de consenso, con una visión amplia del territorio, compromete la producción económica futura, la equidad social en el acceso a los recursos y la seguridad de la población desde el punto de vista de su alimentación, su exposición al riesgo de desastre y el disfrute de los recursos naturales.

ASPIRACIONES

» UTILIZACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES SEGÚN SU CAPACIDAD DE REPOSICIÓN

La tasa de utilización de los recursos naturales es menor o igual a la de reposición natural o controlada por la sociedad, siempre y cuando esto no amenace la supervivencia de otros seres del ecosistema.

» NIVEL ASIMILABLE DE PRODUCCIÓN DE DESECHOS Y CONTAMINANTES

La tasa de producción de desechos y contaminantes es igual o inferior a la capacidad del ambiente para asimilarlos, ya sea en forma natural o asistida por la sociedad, antes de que puedan causar daños a la población humana y a los demás seres vivos.

» REDUCCIÓN DEL DETERIORO AMBIENTAL

Existen medidas socioeconómicas, legales, políticas, educacionales, de investigación y de generación de tecnologías limpias, que contribuyen a evitar un mayor deterioro ambiental.

» PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

La sociedad civil participa en el diseño, ejecución y seguimiento de medidas de protección y manejo responsable y sostenido de los recursos naturales.

» MINIMIZACIÓN DEL IMPACTO DE LOS DESASTRES

El impacto de los desastres provocados por fenómenos de origen natural o humano es minimizado por medio de las capacidades de prevención, manejo y mitigación.

» EQUIDAD EN EL USO Y DISFRUTE DE LOS RECURSOS NATURALES

Existe equidad en el uso y disfrute de los recursos naturales, de un ambiente saludable y de una calidad de vida aceptable para toda la población.

» CONCIENCIA EN LAS Y LOS CIUDADANOS

Existe conciencia acerca de la estrecha relación entre la sociedad, sus acciones y el ambiente, y de la necesidad de realizar un esfuerzo individual y colectivo para que esa relación sea armónica.

» UTILIZACIÓN DEL TERRITORIO NACIONAL

El uso del territorio es acorde con la capacidad de uso potencial de la tierra y su ordenamiento, como parte de las políticas de desarrollo en los ámbitos nacional y local.

» CONOCIMIENTO E INFORMACIÓN AMBIENTAL

Las instituciones públicas y privadas generan, amplían y socializan conocimiento e información que permite dar seguimiento al desempeño ambiental y a la sostenibilidad en el uso de los recursos naturales.

CAPÍTULO
4

Armonía con la naturaleza

Introducción

El presente capítulo da seguimiento al desempeño ambiental del país durante el año 2012. Con ese propósito revisa las principales tendencias en el uso y la conservación de los recursos naturales, su sostenibilidad y el papel de los actores sociales e institucionales relacionados con su gestión. El esquema general se organiza en tres secciones, en las que se analizan los resultados, los procesos y las capacidades de la gestión ambiental.

En el ámbito de los **resultados de la gestión ambiental** se ofrece un balance general del estado y disponibilidad de los recursos naturales y el territorio, así como de los impactos generados por el uso que la población hace de ellos. Como punto de partida el capítulo presenta el cálculo de la huella ecológica, para luego centrar su atención en la matriz energética, la agricultura y el recurso hídrico. Además en esta edición se profundiza en dos temas: huella de carbono y aguas residuales. En el primer caso se estudian las medidas y políticas gubernamentales relacionadas con la meta de que el país sea “carbono-neutral” en el año 2021, planteada por el Poder Ejecutivo en 2007, y las acciones que empresas, regiones y comunidades desarrollan en ese marco. En el segundo caso se analiza la situación del manejo, desecho y tratamiento de las aguas residuales.

La sección de **procesos de la gestión ambiental** reporta los avances y desafíos en el ordenamiento territorial, particularmente en la zona costera. Por otra parte, se explora la situación del

país en lo que concierne al marco legal y la conflictividad ambiental, haciendo énfasis en los conflictos por el uso del territorio en áreas silvestres protegidas.

En la tercera parte se analizan las **capacidades para la gestión ambiental**, con un primer esfuerzo de evaluación de las limitaciones de los gobiernos locales en este campo, a partir de la existencia o no de algunas herramientas básicas establecidas en la normativa ambiental. También se revisa el grado de cumplimiento de la Ley para la Gestión Integral de Residuos.

Resultados de la gestión ambiental

Costa Rica sigue mostrando una situación difícil en el balance entre los distintos elementos de la gestión ambiental. Por un lado continúan los esfuerzos en la agenda de conservación, en particular con nuevos enfoques en la protección de la zona marina, pero, por otro, se mantienen patrones insostenibles en el uso de los recursos naturales y el aprovechamiento del territorio. Persisten las dificultades para lograr acuerdos y acciones concretas tendientes a proteger el agua, reducir el impacto de las actividades productivas y mejorar la gestión –preventiva y prospectiva– del riesgo de desastres.

En esta sección se abordan temas relacionados con el sector energía, su dependencia de los hidrocarburos importados y su impacto en las emisiones contaminantes. Se estudia la situación del recurso hídrico y los desafíos de su

protección, la agricultura y la pesca, la agenda de conservación y los avances en la gestión del mar y la biodiversidad. Por último se presenta el panorama en materia de gestión del riesgo y el impacto de los desastres.

Huella de carbono impulsa creciente deuda ecológica del país

Entre 2002 y 2012 Costa Rica aumentó su deuda ecológica y, por tanto, comprometió la sostenibilidad en el uso de sus recursos naturales. Medida con la metodología de la huella ecológica (que este Informe utiliza desde hace varios años), la diferencia entre el ritmo de uso real de los recursos que hace la población (huella ecológica) y la biocapacidad del territorio (los recursos disponibles considerando su capacidad productiva y su ritmo de regeneración natural) pasó de 3% en 2002 a 11% en 2012. Es decir, en el último año cada costarricense consumió un 11% más de lo que puede proveerle el territorio.

Este incremento de la deuda ecológica tiene dos explicaciones. La primera es la reducción de la biocapacidad debido al crecimiento de la población, y la segunda remite a algunos componentes de la huella ecológica que, al mantenerse o aumentar, impiden compensar esa pérdida. La huella ecológica es el resultado de seis usos del territorio: forestal, agrícola, pastoreo, pesca, infraestructura y absorción de carbono. Excluyendo la absorción de carbono, durante la década analizada (2002-2012) el consumo de recursos por persona bajó, principalmente

por una disminución de 15,3% en el uso forestal; sin embargo, el avance logrado con esta caída se revierte con creces porque la huella de carbono aumentó a un ritmo mayor (43,2% en el mismo período). De esta forma se tiene una huella ecológica similar, pero con menor biocapacidad y, por ende, una brecha mayor (gráfico 4.1). En síntesis, aunque se ha reducido el impacto del uso forestal, la deuda ecológica sigue creciendo porque el país no detiene la expansión de su huella de carbono.

Esta creciente huella de carbono está asociada al aumento en las emisiones contaminantes, cuya absorción requiere cada vez más territorio. Dado que esta situación es causada fundamentalmente por el uso de energía (en especial en el sector transporte) y los gases de efecto invernadero (GEI), el país ha impulsado políticas como la “carbono-neutralidad”, la promoción de energías limpias¹ y, en época reciente, la oferta de créditos blandos para el sector transporte². No obstante, entre 2011 y 2012 se dio un incremento del 5,2% en las emisiones de GEI, que ascendieron a 10.611.769 toneladas equivalentes de carbono (CO₂). El 56,5% de ellas es atribuible a los hidrocarburos, con un aumento de 3,1%. Le sigue la generación eléctrica, con una participación de 11,7% y un alza de 37,2%, provocada sobre todo por el crecimiento reciente de la generación térmica, como se verá más adelante (Martínez, 2013). Lo anterior hace que la tendencia en las emisiones contaminantes sea creciente (gráfico 4.2) y sin avances previsible en materia de uso de combustibles, los principales emisores.

En 2012, el diésel, la leña, las gasolinas y la generación eléctrica térmica produjeron los mayores porcentajes de emisiones de GEI (gráfico 4.3). Todas estas formas de energía contaminan, unas más que otras. El desafío es consolidar políticas para aprovechar las más eficientes y reducir las más contaminantes, algunas de las cuales tienen efectos en el largo plazo. El país se encuentra en una encrucijada entre tener precios competitivos de la energía, disminuir las emisiones, lograr la “carbono-neutralidad” y financiar millonarios programas de inversión. Con lo observado recién-

GRAFICO 4.1

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

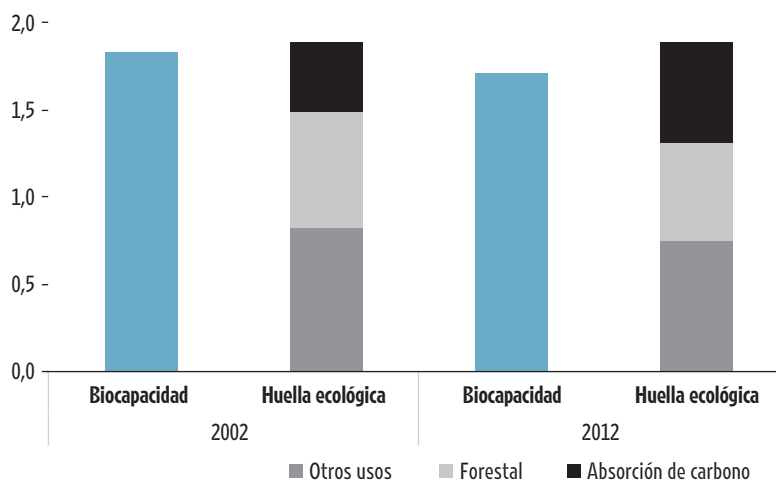
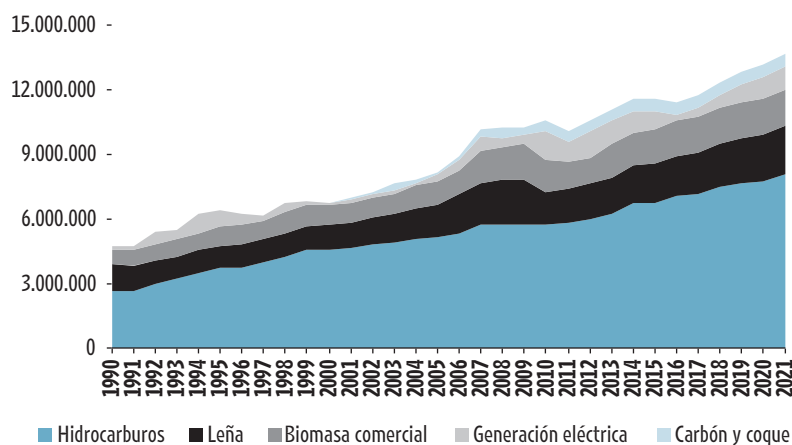


GRAFICO 4.2

Estimación de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) (toneladas equivalentes de carbono)



Fuente: Martínez, 2013.

temente, parecen objetivos difíciles de lograr, y más aun de manera simultánea (Martínez, 2013).

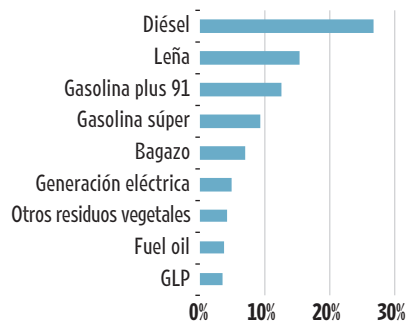
Al observar la composición de las emisiones se confirma que un sector determinante en la huella de carbono es el transporte, debido a su demanda de combustibles. Esta última suele estar dominada por el diésel (44,2% del total consumido; DSE, 2013a). Esto significa que hay una alta dependencia de fuentes contaminantes, en un sector que ha avanzado poco en la mejora tecnológica o la adopción de alternativas eficientes.

Y lo mismo sucede en el ámbito de los biocombustibles, donde no hay mayores cambios con respecto a lo reportado en ediciones anteriores, salvo algunos proyectos piloto de iniciativas privadas para aprovechar los aceites de cocina. También se esperan progresos con el convenio suscrito entre Recope y la empresa Ad Astra Rocket, para la adaptación de motores convencionales al uso de hidrógeno (Martínez, 2013).

Además de su peso en la huella ecológica, el aumento de las emisiones contaminantes impacta la calidad del aire.

GRAFICO 4.3

Emisiones de CO₂ con respecto al total de emisiones de GEI, según fuente. 2012 (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos de Martínez, 2013.

En su monitoreo anual de la Gran Área Metropolitana (GAM), el Laboratorio de Análisis Ambiental de la UNA encontró que los niveles de partículas PM_{2,5} superan las normas establecidas por la OMS y la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos. No obstante, también se notó una estabilización en las partículas valores de PM₁₀ y solo en la Asunción de Belén (54 µg/m³) se registró un valor anual mayor al indicado en el Reglamento sobre Inmisión de Contaminantes Atmosféricos (decreto 30221-S) que es de 50 µg/m³. Además se identificó que, en los meses de muestreo, los promedios de concentración de partículas PM₁₀ fueron mayores en zonas de alto flujo vehicular e industrial (32-54 µg/m³). A partir de estos hallazgos, el Laboratorio recomienda desarrollar nuevas políticas de transporte público y programas de mejora de combustibles, fortalecer la red de monitoreo de calidad del aire, regular las importaciones de vehículos usados, actualizar el plan de gestión de calidad del aire de la GAM y revisar los valores máximos de contaminantes permitidos en el decreto 30221-S (UNA et al., 2012). En cuanto a la primera de estas sugerencias, el país ha realizado un esfuerzo por reducir el porcentaje de azufre en el diésel; actualmente tiene una norma de 50 partes por millón (ppm), proporción diez veces menor que la permitida en el resto de Centroamérica.

Tanto por la alta dependencia de fuentes contaminantes y las crecientes emisiones, como por el debate sobre el cambio climático que tiene lugar a nivel global, en 2007 Costa Rica se planteó la meta de lograr la “carbono-neutralidad” en el año 2021, lo cual significa alcanzar una condición en que el resultado de las emisiones “antropogénicas” de CO₂ en el territorio nacional continental, menos la absorción y emisiones evitadas de CO₂, es cero (Minaet, 2009). Sin embargo, ese objetivo no fue acompañado por una definición clara en cuanto a la entidad y el mecanismo técnico mediante los cuales se medirá y verificará este proceso, de modo que no es posible conocer el grado de avance hacia esta meta-país. Los pocos datos disponibles parecen indicar que no hay logros sustantivos, y solo se pueden reportar experiencias con el sello de “carbono-neutralidad” a nivel “micro”, en empresas y entidades públicas y privadas (recuadro 4.1).

RECUADRO 4.1

“Carbono-neutralidad”: una meta incierta

Cuando se planteó la meta de que Costa Rica logre la “carbono-neutralidad” en el año 2021, no se estableció un mecanismo de medición ni una entidad encargada de darle seguimiento. Por lo tanto, el país no cuenta con herramientas que le permitan conocer cuánto avanza, o no, en este ámbito, pese a que uno de los objetivos de la Estrategia Nacional de Cambio Climático es disponer de un conjunto de indicadores medibles, reportables y verificables. La línea base del país corresponde al último inventario de emisiones, realizado por el Instituto Meteorológico Nacional en 2005.

Al no existir mecanismos de seguimiento, solo puede especularse que mientras no se aborde el problema del principal emisor y consumidor energético (el sector transporte), es probable que no haya logros sustantivos. El dato más claro para sustentar este argumento es el hecho de que en el período 2002-2012, mientras la huella ecológica derivada del uso forestal se redujo en un 15,3% (gracias a la política pública y la recuperación de cobertura boscosa), la huella de carbono compensó

Matriz energética mantiene dependencia y vulnerabilidad

El problema de la huella de carbono se deriva de la composición actual del consumo energético, cuyo análisis debe hacerse desde dos perspectivas: la demanda y la oferta. En cuanto a la demanda, tal como se comentó en párrafos anteriores, desde hace ya varias décadas el país exhibe el mismo patrón en su matriz de uso de la energía: una alta dependencia de los hidrocarburos (cuyo consumo representa cerca del 70% y crece en términos absolutos) y de la electricidad (alrededor del 25%). Por sectores, el uso más intenso corresponde al transporte, que consume aproximadamente el 60% de la energía comercial (gráfico 4.4). La electricidad se mantiene concentrada en plantas hidroeléctricas, pero mostró altas proporciones de generación a partir de hidrocarburos en 2011 (10%) y 2012 (9%).

con creces ese descenso, aumentando un 43,2%.

Desde 2009 el país cuenta con una estrategia de “carbono-neutralidad” y ha suscrito diversos acuerdos internacionales en los que se compromete a reducir sus emisiones. A nivel “micro” algunas empresas han emprendido procesos tendientes a su certificación en este ámbito, de manera que eventualmente sus productos y servicios reciban un tratamiento diferenciado por parte de los consumidores.

A finales de 2011 se dio a conocer la norma INTE12-01-06:2011, que está enlazada con la norma INTE/ISO 14064 y que básicamente define las pautas para establecer un sistema de gestión que permita verificar la “carbono-neutralidad” en una organización. Como novedad, introdujo las unidades costarricenses de compensación (UCC), entendidas como “unidades de CO₂ equivalente provenientes de las emisiones evitadas, reducidas, removidas y/o almacenadas que son monitoreables, verificables y reportables” (Fonafifo, 2013a). Ocho

CONTINÚA >>>

RECUADRO 4.1 >>>CONTINÚA

“Carbono-neutralidad”: una meta incierta

empresas, especialmente industriales, ya se han certificado con esta norma, y el sector académico se ha involucrado en su implementación (Earth, UCR).

En 2012 se oficializó (mediante el acuerdo 36-2012-Minaet) el “Programa País Carbono Neutralidad”, en el cual se definen las reglas y el proceso que debe seguir una organización para ser “carbono-neutral”, y se establece que el reporte del inventario de emisiones de GEI deberá hacerse con enfoque de control operativo utilizando varios mecanismos: *certified emission reduction*, *voluntary emission reduction* y UCC. Actualmente, y hasta que se implemente el mercado doméstico de carbono, solo Fonafifo puede proveer UCC.

Como ha sido reiterado muchas veces en este Informe, urgen cambios en el sector transporte y, en este sentido, el Estado podría generar una oportunidad de transformación estableciendo metas claras para el 2014, cuando se debe renovar la mayoría de las concesiones de transporte público (E³: Arguedas, 2013). Ya se reportan algunos esfuerzos en esa dirección. El Minae negoció fondos a bajas tasas de interés

con bancos de China, Japón y Corea del Sur, para poner a disposición de los taxistas y los autobuseros una línea de crédito de hasta doscientos millones de dólares, para la modernización de sus flotas (E: Castro, 2013).

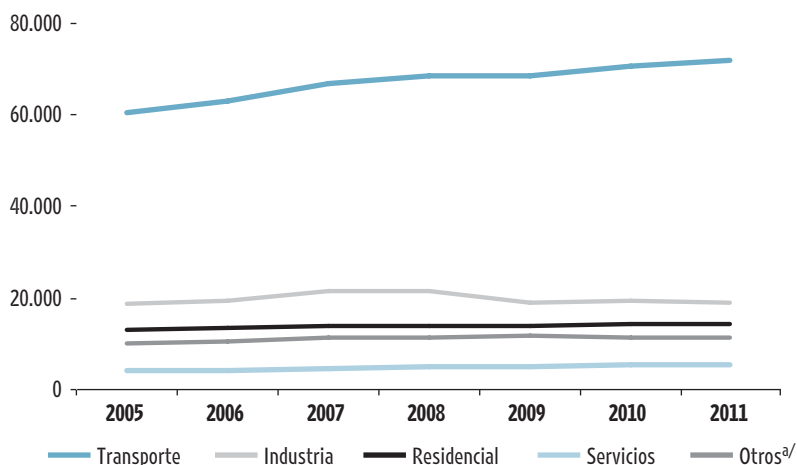
En el campo forestal existe una iniciativa para la comercialización de créditos de carbono⁴ en el mercado nacional, para lo cual se estableció un registro que administra el Departamento de Desarrollo de Propuestas de Fonafifo, instancia que también tiene entre sus funciones el monitoreo de carbono por la generación de UCC (E: Arce, 2013). Paralelamente, las fincas que obtienen UCC son monitoreadas por la Dirección de Servicios Ambientales de Fonafifo y por un regente forestal que tiene fe pública. A futuro se pretende contar con el apoyo de un tercero que verifique y garantice la transparencia de las UCC otorgadas a las fincas beneficiadas por el programa de pago por servicios ambientales (PSA). Al 2013 Fonafifo ha emitido UCC para 122 contratos de PSA en Guanacaste. Para junio de ese año se habían vendido 8.000 toneladas de CO₂ (UCC) a treinta empresas (E: Herrera, 2013).

En la agricultura se reportan esfuerzos de reducción, como por ejemplo el de la empresa azucarera El Viejo S.A., que en 2011 estableció un sistema de gestión de emisiones de GEI a partir de las normas ISO 14064 e INTE 12-01-06:2011 (conocida como la norma c-neutral). Esto le permitió determinar que entre 2010 y 2011 sus emisiones fueron de 3.244 toneladas de CO₂ equivalente, e identificar medidas para su disminución, entre ellas la generación de energía a partir del bagazo. Durante la cosecha 2011-2012 la empresa generó y vendió al ICE alrededor de 38.000.000 kWh, lo que le significó un ingreso de 3.048.000 de dólares (MAG, 2012).

Según datos del Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica (Inteco), la reducción de emisiones de GEI contabilizada entre 2011 y 2012 fue de 20.143 toneladas, provenientes de los esfuerzos de diecisiete empresas nacionales, entre ellas las ocho certificadas con la norma INTE12-01-06:2011 y el sello “c-neutralidad” que otorga el Minae (E: Chavarría, 2013).

Fuente: Granados, 2013.

GRAFICO 4.4

Uso de energía comercial según sector de consumo (terajulios)

a/ Incluye los sectores público, agropecuario, comercial y otros.

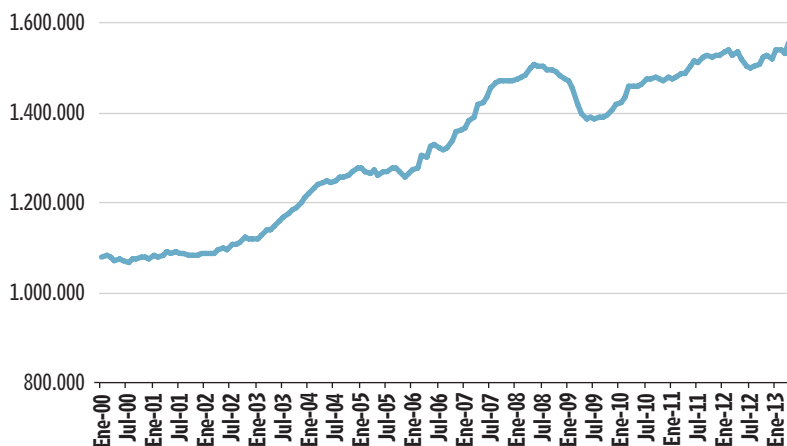
Fuente: Elaboración propia con datos de la DSE.

Existe una alta correlación entre el crecimiento económico y la demanda de derivados de petróleo. En 2012 el PIB tuvo una expansión de 5,1%, y el uso de hidrocarburos se incrementó en 3,8% con respecto a 2011 (gráfico 4.5), por efecto de las ventas para la industria, el transporte y otros servicios, y también como resultado de la generación térmica, que cada día es más difícil de prever, debido a la inestabilidad climática.

Sin contar las compras del ICE, el mayor crecimiento interanual en el uso de combustibles fue el de la gasolina súper (8,7%), seguida por el búnker C (5,5%) y el GLP (3,0%). En cambio, el diésel (exceptuando el utilizado para generación térmica) y la gasolina Plus 91 tuvieron una variación leve (1,2%) y el *jet fuel* bajó (-0,9%). Sin embargo, el uso de búnker para generar electricidad creció un 129,2% interanual y el diésel disminuyó un 83,2%, por la plena

GRAFICO 4.5

Evolución mensual del consumo de derivados de petróleo (barriles de petróleo, promedio móvil en períodos de doce meses)



Fuente: Martínez, 2013, con datos de Recope.

operación de la planta térmica de Garabito (Martínez, 2013, con datos de Recope). En 2012 se evidenció un aumento en la preferencia del consumidor por la gasolina súper, en detrimento de la Plus 91, debido a un diferencial de precio relativamente pequeño y a la importante entrada de vehículos nuevos al país⁵.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE DESAFÍOS E IMPACTOS AMBIENTALES DEL USO ENERGÉTICO,

véase Martínez, 2013, en
www.estadonacion.or.cr

En esta parte de la demanda energética (los hidrocarburos) el país no ha logrado avances significativos, sobre todo en el transporte, en el cual persiste un patrón de largos recorridos y transporte privado casi unipersonal, sin alternativas limpias y eficientes, lo que acarrea necesidades de inversión en infraestructura (MOPT, 2010). Esta situación deteriora la calidad de vida de la población, que se ve sometida a más horas de viaje, desplazamientos más lentos, congestión del tránsito, depreciación de los vehículos y gasto en combustibles (Martínez, 2013). Cabe mencionar que los automóviles híbridos o eléctricos

—que serían una opción para enfrentar esta problemática— todavía son más caros que los convencionales en el mercado internacional.

A su vez el consumo de electricidad, que representa más de una cuarta parte de la demanda energética, también registró un aumento en 2012. Su uso varía según el área de cobertura de cada una de las empresas distribuidoras. Si bien la CNFL y el ICE son las que presentan los mayores montos de facturación, en 2012 la ESPH fue la que reportó el mayor incremento en ventas, principalmente en el sector general (comercio y servicios), ratificando así el crecimiento económico de esta zona. También fue evidente la alta demanda energética en Escazú, el cantón que tiene más centros comerciales, mientras que el consumo del sector industrial se redujo en 3,4%. Sin embargo, el lugar donde más crece la demanda en el país es el área servida por Coopeguanacaste R.L. (ICE, 2013).

Por otra parte, la “Encuesta de consumo energético nacional en el sector residencial de Costa Rica 2012” (DSE, 2013b) confirmó que el mayor uso de energía en ese sector corresponde a la refrigeración (58,9 kWh/mes promedio, más de la cuarta parte del total). También encontró que el equipamiento ha crecido y casi todas las viviendas tienen refrigeradora, plancha eléctrica,

lavadora de ropa y olla arrocera. La cocción de alimentos perdió participación en el consumo de los hogares, al pasar de 32,6% en 2001, a 13,8% en 2012.

La otra gran vertiente del tema energético es la oferta, que en Costa Rica está repartida en tres sectores: hidrocarburos (60%), electricidad (21%) y biomasa generada con leña y residuos vegetales (19%). En el primer caso el componente de importación directa asciende al 94%, mientras en la electricidad ronda el 4,1% (DSE, 2013a). Con respecto al 2011, la oferta de hidrocarburos y electricidad se incrementó en un 3,8%, en forma consistente con el crecimiento de la demanda.

En lo que concierne a la oferta de hidrocarburos, entre 2010 y 2012 el plantel de La Garita fue el que registró más ventas (27,6%, promedio simple), seguido por El Alto (25,5%), Moín (22,5%), Barranca (17,2%) y los aeropuertos Juan Santamaría (5,8%) y Daniel Oduber (1,3%; Recope, 2012). En el Tobías Bolaños y aeropuerto de Limón las ventas representan unas décimas. El comportamiento de la oferta en este rubro se relaciona en parte con la situación de Recope, que es la única refinería del país.

En agosto de 2011 se detuvo la operación de la planta de Moín, a fin de realizar un inventario de las unidades y componentes que podrían reutilizarse de cara a su modernización, y en el marco de un acuerdo de cooperación entre Recope y la empresa China National Petroleum Corporation (CNPC), que se viene impulsando desde 2007 (CGR, 2013b). Durante el 2013 se presentó una serie de cuestionamientos en torno a esa iniciativa y en el mes de junio la Contraloría General de la República emitió un informe en el que desautoriza el uso del estudio de factibilidad elaborado por la firma Huanqiu Contracting and Engineering Corporation, por un posible conflicto de intereses. Esta disposición, junto con otras objeciones al estudio de viabilidad ambiental, detuvo el proyecto y al cierre de edición de este Informe su futuro estaba aún por definirse.

En el campo de la electricidad la oferta está dominada por la energía generada a partir de fuentes limpias

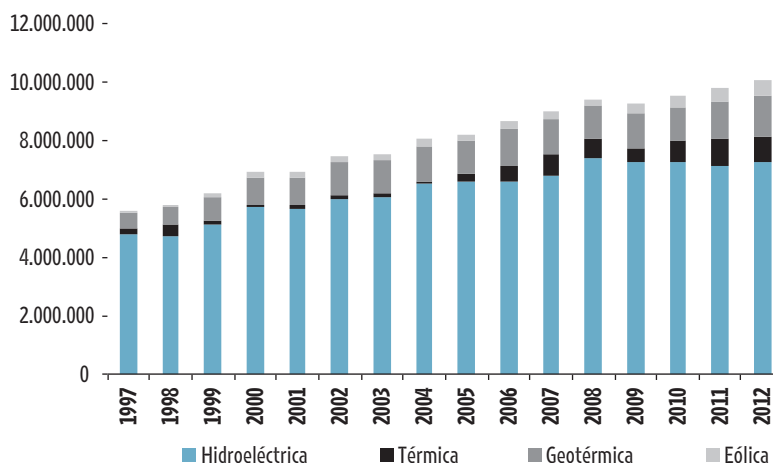
(gráfico 4.6), pero el país muestra dificultades para asegurar y aumentar su capacidad instalada en este campo. Aunque existen varios proyectos en construcción, muchas de las alternativas generan fuertes polémicas (recuadro 4.2). En 2012 entraron en operación el proyecto hidroeléctrico Toro III (por medio de un fideicomiso del ICE y la Jasec), que aporta 47,5 MW de potencia, y el Parque Solar Miravalles (primero en el país), con 1,01 MW; además se reportó un incremento neto de 6,3 MW en la generación privada. Pero, por otra parte, el proyecto Río Macho dejó de producir 60 MW, ya que, luego de cincuenta años de funcionamiento, su planta fue cerrada por trabajos de modernización que permitirán aumentar su potencia en 20 MW. El plantel de Cachí también será sometido a mejoras. Además, dejaron de operar las plantas térmicas en San Antonio (140,92 MW), Barranca (99,5 MW), la hidroeléctrica Cacao (0,672 MW) y el proyecto de biogás Río Azul.

Además de las tendencias antes comentadas, el país enfrenta problemas que dificultan un uso energético seguro y sostenible: la postergación de inversiones estratégicas, los fenómenos asociados al cambio climático y, en el caso de los hidrocarburos, los conflictos geopolíticos y posibles escaladas de precios, tanto del crudo como de sus derivados, así como cortes de suministro. Para este tipo de *shocks* Costa Rica no está preparada (Martínez, 2013).

En el caso de la electricidad hay amenazas de índole climática y financiera. Aunque desde 2008 se observa una tendencia a la baja en la generación hidroeléctrica, ésta se mantiene como la principal fuente y se siguen desarrollando proyectos, tal como se comentó anteriormente. Sin embargo, los cambios en los patrones de lluvia han afectado a todas las plantas (grandes, pequeñas, públicas y privadas, de embalse o de filo de agua; Martínez, 2013). Para aumentar la capacidad instalada es necesario enfrentar nuevos retos. Por un lado, las inversiones son caras y, por otro, el apoyo popular a este tipo de iniciativas ha decaído en el país y en el mundo (Martínez, 2013). Y si bien existen fuentes alternativas, en Costa Rica tienen

GRAFICO 4.6

Evolución de la generación de electricidad por fuente (GWh anuales)



Fuente: Martínez, 2013, con datos de la DSE, 2012.

RECUADRO 4.2

Continúa polémica sobre las fuentes de energía

El 2012 fue un año de intensos debates en torno a las fuentes de energía. Sin embargo esa dinámica no produjo acuerdos sociales de fondo. Así por ejemplo, en el proyecto hidroeléctrico El Diquís se reportan avances en la realización de estudios (de factibilidad, ambientales, etc.), pero sigue sin resolverse su principal cuestionamiento: la consulta a los pueblos indígenas y la obtención del consentimiento previo e informado, como lo demandan el Derecho nacional e internacional (Cabrera, 2013). Ese proceso es apenas incipiente y se mantiene la incertidumbre sobre el futuro del proyecto. Este caso ilustra claramente la creciente conflictividad en torno al uso de la tierra y la necesidad de un diálogo que considere las dimensiones sociales, económicas y ambientales del desarrollo.

Otro tema que ha generado polémica –y que fue analizado en el Decimotavo Informe– es el de la energía geotérmica. El potencial de desarrollo de esta actividad está llegando a su límite y en la Asamblea Legislativa continúan las discusiones sobre la posibilidad de explorar y explotar fuentes geotérmicas en parques nacionales (expediente 17680). No existe consenso sobre la conveniencia o no de esta apertura, subsisten dudas sobre su legalidad y constitucionalidad (incluyendo algunas expuestas por la Contraloría General de la República) y la oposición de varios sectores ambientalistas (Cabrera, 2013).

Fuente: Elaboración propia con base en Martínez, 2013 y Cabrera, 2013.

un alcance limitado; por ejemplo, el potencial teórico remanente eólico es de 149 MW, el de biomasa de 51 MW y el geotérmico de 95 MW (DSE, 2011). La energía solar también es relativamente escasa, tanto por la nubosidad como por su alto costo actual.

El ICE fue facultado por la “Ley de fortalecimiento y modernización de las entidades públicas del sector telecomunicaciones” (n° 8660) a endeudarse hasta un monto equivalente al 45% de sus activos totales, con una gran flexibilidad en los trámites. Esto favorece el desarrollo de nuevos proyectos, pero también acrecienta el endeudamiento y se prevé que ese incremento será mucho mayor al empezar el proyecto El Diquís (Martínez, 2013). En cuanto al uso de combustibles para generar electricidad, en 2012 la Aresep estableció el “costo variable de combustibles” (resolución 1031-RCR-2012), que en lo sustantivo es un componente de la tarifa de generación que se le reconoce al ICE, e incluye el gasto asociado al consumo de hidrocarburos en las plantas térmicas. Este tema ha sido motivo de críticas por parte de los grandes consumidores. Por eso, además del tema tarifario, es necesario discutir medidas para atenuar el impacto de la reducción de las lluvias, un fenómeno que pareciera ser cada vez más frecuente y que presiona al uso de hidrocarburos para generar electricidad.

Agua: logros en acceso, riesgos en calidad y disponibilidad

El agua, al igual que la energía, se encuentra en una situación que compromete su sostenibilidad. Es un recurso vulnerable tanto en términos de disponibilidad (por la variación en los usos del suelo y el cambio climático) como de calidad (por efecto de la contaminación). El país ha visto crecer la participación de la sociedad civil en la administración de acueductos, pero las comunidades se quejan por problemas de suministro o calidad del agua, y por el limitado apoyo para mejorar el servicio. Se han logrado importantes avances en el acceso al agua, pero en materia de saneamiento hay todavía una deuda pendiente. Este apartado analiza algunos aspectos básicos sobre el estado del recurso hídrico, y

más adelante, en la sección “Procesos de la gestión ambiental” se profundiza en asuntos relacionados con el marco legal y la gestión en este campo.

El volumen del agua aprovechada en el país es de 1,17 km³, provenientes de fuentes superficiales (89,2%) y subterráneas (10,8%). El mayor número de concesiones se concentra en el Valle Central y el Pacífico Norte, debido a sus condiciones climáticas. La cuenca con más concesiones de fuentes superficiales es la del río Bebedero, seguida por las del Tempisque, el Abangares, el Térraba

y el Tárcoles (cuadro 4.2). La cuenca de mayor volumen concesionado de fuentes subterráneas es la del río Grande de Tárcoles, seguida por las del Tempisque y el Reventazón (E: Chacón, 2013).

Según su uso, el 37% del volumen total de agua aprovechada se destina a la actividad agropecuaria, seguido por el riego en actividades agrícolas (28%), agroindustrial (20%), industria (6%) y consumo humano (4%). No obstante, estos datos corresponden a las concesiones legales registradas en la Dirección de Agua del Minae; son inestimables el

CUADRO 4.2

Volumen aprovechado de agua según fuente, por cuenca hidrográfica. Septiembre de 2013 (miles de metros cúbicos)

Cuenca hidrográfica	Fuentes superficiales	Fuentes subterráneas
Abangares	156.450,0	1.332,3
Bananito	17,2	574,0
Banano	0,0	157,7
Barranca	4.936,6	1.338,4
Barú	540,1	428,0
Bebedero	276.791,3	1.276,8
Chirripó	4.867,1	2.028,2
Cureña	0,0	0,0
Damas y otros	3.030,3	26,1
Esquinas	523,4	961,1
Estrella	34,4	258,3
Frío	129,2	15,8
Grande de Tárcoles	114.297,4	43.488,3
Grande de Térraba	92.079,3	460,0
Jesús María	1.396,6	2.943,1
Madre de Dios	12.432,8	2.229,4
Matina	801,6	2.048,3
Moín	18.480,1	606,1
Naranjo	1.826,0	0,6
Pacuare	47,3	1.984,9
Parríta	15.979,2	36,6
Península de Nicoya	1.238,2	11.122,2
Península de Osa	759,1	181,1
Pocosol	6.443,2	65,6
Reventazón-Parismina	24.946,9	11.233,5
San Carlos	40.346,2	2.727,5
Sarapiquí	3.689,2	607,1
Savegre	5.510,7	0,0
Sixaola	0,0	205,0
Tempisque	185.563,0	30.423,6
Tortuguero	22.384,9	4.478,3
Tusubres y otros	1.459,2	1.841,6
Zapote	43.009,2	453,1
Total general	1.040.009,7	125.532,1

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Agua del Minae.

número de aprovechamientos y el volumen explotado de forma ilegal, sin verificación ni control del Estado (Astorga-Espeleta, 2013).

En el caso del riego, el dominio total es de 101.500 hectáreas y el 91% proviene de fuentes superficiales. El único proyecto catalogado como grande es el Distrito de Riego Arenal-Tempisque (DRAT), que tiene una superficie con servicio de riego de 27.918 hectáreas y 991 usuarios, que se dedican principalmente al cultivo de caña de azúcar para la producción de biogás y a la acuicultura de tilapia para exportación. Se ha señalado que el cobro que realiza Senara por esta agua –por área irrigada y no por volumen– genera desperdicio (Astorga-Espeleta, 2013). Esta misma entidad maneja el programa Pequeñas Áreas de Riego y Drenaje (PARD), que ha beneficiado a 125 sociedades de usuarios en pequeñas áreas, para una superficie total de 3.433 hectáreas de riego en drenaje, con 3.430 beneficiarios y una inversión de 20 millones de dólares (Senara, 2013). Pese a estos esfuerzos, el área con infraestructura de riego representa apenas el 23,6% de la superficie potencial (Senara, 2013).

En cuanto al uso para consumo humano, los datos de cobertura siguen creciendo. El 98,2% de la población recibe agua intradomiciliaria, y el 92,2% agua de calidad potable. Se estima que 302.140 personas no tienen acceso a agua potable (7,1% de la población total). El líquido es abastecido por 761 acueductos: 709 comunales (CAAR o Asada), 34 municipales y 18 del AyA (Mora et al.,

2013). El 93,5% de las fuentes utilizadas para este fin son pozos y nacientes, de un total de 4.935 fuentes para potabilización y 2.400 acueductos (cuadro 4.3).

No obstante lo positivo de estos datos, los sistemas que hacen posible que la calidad sea sostenida y monitoreable son escasos. El porcentaje de población abastecida con agua que ha sido tratada y desinfectada (86,8%) es menor que el de cobertura, hecho que demanda atención puesto que un acueducto sin tratamiento ni desinfección no puede asegurar agua potable en forma continua. Esto se corrobora al observar los resultados de los controles de calidad: apenas el 75,3% de la población abastecida recibe agua sometida a programas de control, los cuales a su vez no son ejecutados de manera constante, sino con una periodicidad que varía según la entidad que presta el servicio y el número de personas atendidas. Los acueductos comunales son los que tienen menos control y los que, mayoritariamente, carecen de sistemas de tratamiento y desinfección (Astorga-Espeleta, 2013).

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
RECURSOS HÍDRICOS,

véase Astorga-Espeleta, 2013, en www.estadonacion.or.cr

La gran mayoría de los acueductos administrados por asociaciones o comités locales se encuentra en mal estado y trabaja en condiciones rudimentarias y empíricas, tal como lo confirman los

mismos operadores (E: Marín, 2013). Ha disminuido el apoyo que brinda el AyA, ente rector, en términos de asistencia técnica, información, seguimiento y control de la calidad, y pareciera que este no es un sector estratégico para la institución: pese a que estos acueductos abastecen al 23,8% de la población nacional, la Subgerencia de Gestión de Sistemas Comunales representa menos del 2% del presupuesto de la entidad (Astorga-Espeleta, 2013).

Además de los problemas de gestión, los acueductos presentan una gran vulnerabilidad. Desde 2001 se han registrado numerosos eventos de contaminación química –principalmente por hidrocarburos– y microbiológica (cuadro 4.4). En los últimos tres años tomó relevancia el caso de los acueductos contaminados con arsénico (recuadro 4.3). Asimismo, sigue sin controlarse ni eliminarse la contaminación de fuentes hídricas con residuos de plaguicidas del cultivo de piña en El Cairo, Milano y Luisiana de Siquirres, reportada en ediciones anteriores de este Informe. Aunque el AyA asumió la distribución de agua potable con camiones cisterna, esto ha provocado malestar en las comunidades, porque no es una solución sustentable y segura para el abastecimiento de agua potable.

También hay preocupantes signos de contaminación en aguas superficiales y serias limitaciones para la protección de sus fuentes. Esta se deriva sobre todo del vertido de aguas residuales de las actividades domésticas, comerciales, industriales y pecuarias, y de fuentes difusas causadas por el escurrimiento de aguas en la actividad agrícola, el pastoreo y las mismas ciudades. En su informe DFOE-AE-IF-01-2013, la Contraloría General de la República señala que “el país enfrenta un escenario de contaminación hídrica sin control, que tiene altamente afectadas cuencas hidrográficas importantes como Grande de Tárcoles, Grande de Térraba, Tempisque y Reventazón. Esta contaminación incide desfavorablemente en las playas del país, en la acuicultura y en el balance de los ecosistemas acuáticos, como es el caso de la degradación de los arrecifes coralinos. Además, amenaza la cobertura nacional de agua potable, que no alcanza el 100%,

CUADRO 4.3

Fuentes de abastecimiento de acueductos, según operador. 2012

Ente operador	Pozos	Nacientes	Plantas	Superficiales	Total	Porcentaje
AyA	280	199	32	18	529	10,7
Municipalidades	57	344	4	29	434	80,0
CAAR/Asada ^{a/}	672	3.042	20	213	3.947	8,8
ESPH	17	3	0	5	25	0,5
Total	1.026	3.588	56	265	4.935	100,0

a/ Evaluación 2010-2012.

Fuente: Mora et al., 2013.

CUADRO 4.4

Eventos de contaminación química y microbiológica de los acueductos. 2001-2012

Año	Acueductos evaluados	Acueductos no potables (contaminación fecal)	Porcentaje	Episodios de contaminación química	Acueducto
2001	2.058			Hidrocarburos	Planta Guadalupe
2002	2.071	1.020	49,3	Hidrocarburos	Río Quebradas de Pérez Zeledón
2003	2.122	954	44,9	Hidrocarburos	Planta Los Sitios
				Bromacil, diurón y otros plaguicidas	El Cairo, Milano y Luisiana de Siquirres
2004	2.179	970	44,5	Hidrocarburos	Embalse El Llano-Orosi
2005	2.206	949	43,0	Gasolina y diésel	Pozo AB-1089-Belén
				Nitratos	Banderillas-Cartago
2006	2.235	1.055	47,2	Hidrocarburos	Fuentes de Moín-Limón
2007	2.259	1.032	45,7	Hidrocarburos	Planta San Ignacio de Acosta
2008	2.274	1.004	44,2	Terbufós	Veracruz de San Carlos
2009	2.302	925	40,2	Nitratos	Tierra Blanca-Cartago
2010	2.318	904	39,0	Arsénico	Cañas, Bagaces, Hotel Cañas, Bebedero, El Jobo y Agua Caliente
2011	2.359	850	36,0	Arsénico	Asada 5, Vuelta Kooper, Montenegro, El Chile, Arbolito, San José, Altamirita, Santa Fe y La Gloria de Aguas Zarcas
2012	2.400	761	31,7	Arsénico	Bebedero y Jabilla de Cañas

Fuente: Laboratorio Nacional de Aguas, AyA.

RECUADRO 4.3

Acueductos comunales contaminados con arsénico aún sin solución

En los últimos tres años la contaminación por arsénico, registrada fundamentalmente en acueductos comunales de Guanacaste y la Zona Norte de Alajuela, afectó a por lo menos 12.000 personas de veintitrés comunidades (cuadro 4.5). Ninguno de esos sistemas es administrado por el AyA ni por las municipalidades. El 22 de marzo de 2012 se promulgó el decreto ejecutivo 37072-S, que declaró una emergencia sanitaria por este motivo, dada la toxicidad del arsénico. Según la OMS, la exposición prolongada a esa sustancia a través del consumo de agua y alimentos puede causar cáncer y lesiones cutáneas. También se asocia a problemas de desarrollo, enfermedades cardiovasculares, neurotoxicidad y diabetes.

A más de un año de haberse decretado la emergencia sanitaria, el AyA no había logrado solucionar este problema. El 5 de junio de 2013 la Sala Constitucional acogió un recurso de amparo contra esa institución y el Ministerio de Salud, presentado por miembros de las comunidades afectadas y la organización Confraternidad Guanacasteca, por la contaminación con arsénico de las aguas para consumo humano, y por considerar lesionados sus derechos fundamentales a la salud y la vida. La Sala lo declaró parcialmente con lugar.

De acuerdo con la Unidad Estratégica de Negocios de Investigación y Desarrollo del AyA, es probable que el arsénico provenga del "paso de las aguas a través de las formaciones geológicas que contienen materiales que los liberan. En consecuencia,

su presencia es geográficamente muy extensa y puede encontrarse en aguas superficiales, aguas de manantiales o de pozos" (E: Vargas-Fallas, 2013). El AyA ha evaluado diversas soluciones técnicas, entre ellas sustituir por completo las fuentes, pero se requiere que haya voluntad del Gobierno para invertir y transferir recursos para la atención del caso. En 2013 la CGR avaló una partida de mil millones de colones para que esta entidad contrate la instalación de sistemas de remoción de arsénico.

Fuente: Astorga-Espeleta, 2013.

siendo las comunidades rurales las más afectadas” (CGR, 2013a). El cuadro 4.6 presenta algunos casos analizados en estudios recientes sobre el tema.

Estadísticas del Ministerio de Salud revelan un aumento de las patologías que pueden ser transmitidas por el agua, que en 2012 afectaron a 315.948 personas. La de mayor incidencia es la enfermedad diarreica aguda, con 299.593 casos reportados ese año. Cabe señalar

que estos casos ocupan el segundo lugar en el registro de enfermedades infecciosas de declaración obligatoria (Ministerio de Salud, 2013b).

En el país se encuentran en marcha algunas iniciativas que contribuyen a disminuir la contaminación del agua, como el programa Bandera Azul Ecológica, al cual este Informe ha dado seguimiento en los últimos años. El programa existe desde 1996 y ha ido

incorporando nuevas categorías de evaluación y premiación, hasta alcanzar las diez actuales. Uno de sus principales efectos es la creación de una amplia red conformada por 2.216 comités locales (PBAE, 2013). También se reporta un esfuerzo incipiente, denominado “Fondo de Agua”, que pretende valorar los servicios hídricos de los ecosistemas y financiar su protección (recuadro 4.4).

Aguas residuales se convierten en uno de los principales desafíos ambientales

Por varios años este Informe ha advertido que Costa Rica presta poca atención al problema de la descarga de aguas residuales a los cuerpos hídricos. Lo que la población devuelve, luego de aprovechar el agua, es un volumen significativo de contaminantes que se descargan directamente en los ríos.

En el país el saneamiento básico cubre al 99% de la población. De ese total, el 72% hace uso de tanques sépticos, un 25% descarga en alcantarillas o cloacas, un 2% utiliza letrinas y menos de un 1% la fosa biológica. Esta tendencia se mantiene con muy leves cambios desde hace varias décadas (gráfico 4.7), aunque según el Laboratorio Nacional de Aguas del AyA, la expansión del uso de tanques sépticos se detuvo en 2011

CUADRO 4.5

Situación de algunos acueductos contaminados con arsénico. 2012

Nombre del acueducto	Población estimada	Concentración identificada ($\mu\text{g/L}$) ^{a/}
Guanacaste		
Agua Caliente de Bagaces y Jabillas de Cañas	627	>80
Arbolito, Montenegro, El Recreo y Falconiana de Bagaces y Vergel de Cañas	2.109	>20
El Chile, Comunidad Hotel Cañas y Bebedero	2.887	<20
Alajuela		
Vueltas de Kooper, Asada 5, Santa Cecilia del Amparo, La Esperanza de Sábalo de Pavón	5.813	>20
Concepción de la Palmera y Cristo Rey de Los Chiles	602	<20

a/ La concentración máxima permitida es 10 $\mu\text{g/L}$.

Fuente: Elaboración propia con datos del AyA.

CUADRO 4.6

Estudios que evidencian la contaminación en aguas superficiales

Sector	Estudio	Fecha	Resultados
Sistemas sanitarios	Reportes del Ministerio de Salud y otros (Cimar-UCR y UNA)	2009-2011	Los ríos Tiribí, Torres, Rivera y María Aguilar presentan contaminación que supera los límites establecidos en la normativa. Se incumplen los parámetros establecidos en cuanto a sustancias activas al azul de metileno, demanda bioquímica de oxígeno, presencia de grasas y aceites y demanda química de oxígeno.
Cuencas	Informe sobre la eficacia del Estado para garantizar la calidad del agua en sus diferentes usos	2013	En 25 de las 34 cuencas del país se encontraron sustancias contaminantes en los cuerpos de agua superficiales y subterráneos.
Ríos	Índice de integridad de macroinvertebrados acuáticos	2012	Se reporta materia orgánica, nutrientes y sólidos, microorganismos peligrosos, metales pesados, plaguicidas e hidrocarburos. De 487 puntos de muestreo en 250 ríos del país, en el 71% se encontró contaminación de moderada a extrema.

Fuente: Elaboración propia con datos de la CGR.

RECUADRO 4.4

Fondo de Agua: iniciativa público-privada para la protección del recurso hídrico

Un esfuerzo novedoso en materia de recursos hídricos es la promoción del primer “Fondo de Agua” en Costa Rica, una iniciativa liderada por un grupo promotor de instituciones públicas y privadas (Fundecor, Fundación Femsa, Florida Bebidas, Crusa, TNC, Unaguas, la Dirección de Agua del Minae y la ESPH) y que se enmarca en la estrategia de protección del recurso hídrico que impulsa el Minae. Es un mecanismo financiero que busca retribuir y compensar los servicios ambientales hídricos y reinvertir los recursos obtenidos en acciones de conservación. El propósito es impulsar prácticas que garanticen el acceso al agua en cantidad y calidad, para lo cual es necesario mantener y conservar los servicios hidrológicos, a través de la protección y restauración de ecosistemas. La iniciativa se basa en la identificación de los principales servicios ecosistémicos

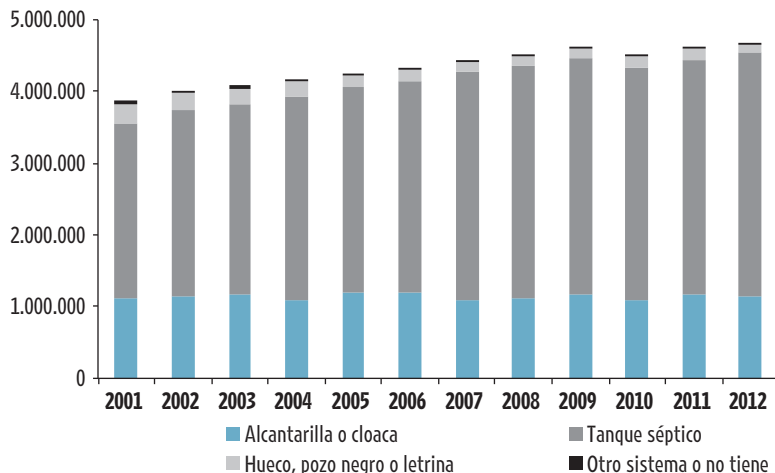
presentes en el área de influencia (vertiente pacífica de la Cordillera Volcánica Central), tales como calidad del agua, control de sedimentación, caudal de los cuerpos de agua, recarga acuífera, protección de la biodiversidad, retención de nutrientes, entre otros. Estos servicios se modelan y analizan utilizando dos herramientas de sistemas de información geográfica: INVEST y RIOS, las cuales fueron elaboradas por The Natural Capital Project, de la Universidad de Stanford, en el marco de la plataforma de Fondos de Agua para Latinoamérica que impulsan la organización TNC, la Fundación Femsa y el BID. A partir de ese análisis, se identifican las zonas prioritarias donde las inversiones proveen mayor rentabilidad, creándose así un portafolio de acción e inversión que permitirá obtener mayores réditos, de manera cuantificable, en términos de dichos servicios. Posteriormente, a través de

un sistema de monitoreo, se reportarán los avances orientados a las metas de conservación en el área de incidencia, la cual se estima en 1.640 km² y está ubicada en el sector noroeste de la Gran Área Metropolitana, contemplando las provincias de Alajuela (48,5% de representatividad), Heredia (16,0%), Cartago (4,0%) y San José (31,5%). El proyecto está en la etapa de levantamiento de la arquitectura técnica y de gobernanza. Esto incluye la creación del portafolio de inversiones y del mecanismo financiero y legal que sostendrá los aportes de capital semilla, los cuales se usarán para la capitalización del fondo y la implementación de las acciones contempladas en el portafolio de inversiones.

Fuente: Carazo et al., 2013.

GRAFICO 4.7

Composición de los sistemas de recolección de aguas residuales (población)



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

y descendió en 2012 (Mora et al., 2013). Esto significa que ha crecido la red de alcantarillado sanitario como sistema de recolección de aguas residuales.

Ahora bien, la reducción en el uso de tanques sépticos no necesariamente implica que se está dando más tratamiento a las aguas residuales; se recolecta más volumen, pero este se sigue lanzando a los ríos de forma cruda. El proceso para la adecuada disposición de aguas residuales consiste en recolectar mediante alcantarillado sanitario y dar tratamiento en plantas previo a su descarga. Un esfuerzo en este sentido se ha venido realizando a través del “Proyecto de mejoramiento ambiental del área metropolitana de San José” (recuadro 4.5), pero hasta ahora su cobertura es baja. Es habitual la infiltración o vertido de las aguas que salen de las plantas en los cuerpos receptores: lagos, ríos y el mar. Esto sugiere que la ampliación de la red de alcantarillado sanitario efectuada en 2012 pudo haber aumentado el caudal de descarga de aguas sin tratamiento en los ríos.

Estudios del ITCR, la UCR y la UNA advierten sobre el aumento de la carga

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

Las cabeceras de provincia y cantones que cuentan con red sanitaria, en la mayoría de los casos, vierten las aguas residuales en los ríos. La CGR ha sido enfática al señalar que esta situación es la constante en todo el país. Heredia contabiliza siete grandes descargas directas en ríos, lo mismo que Alajuela y Cartago. Los colectores de las Asada de La Mora de Turrialba, Palmar Sur y Golfito carecen de sistemas de tratamiento. En la GAM solo cuatro de veinte plantas cumplieron con el Reglamento de Vertido y Reúso de Aguas Residuales (decreto 33601-Minae-S) durante el 2009-2011. En esa provincia, a la carga residencial se suman 205 grandes generadores de aguas residuales (ordinarias, comerciales e industriales) que se vierten, sin tratar, en los ríos Tiribí, Torres, Rivera y María Aguilar (CGR, 2013a).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **AGUAS RESIDUALES Y SANEAMIENTO**, véase Angulo, 2013, en www.estadonacion.or.cr

Según el Ministerio de Salud (2013a), a lo largo del país existen 5.028 generadores de aguas residuales, cifra que –de acuerdo con la Dirección de Gestión de la Calidad Ambiental (Digeca)– coincide con los registros de la base de datos que se creó en el Minae en 2005, para efectos de la aplicación del canon ambiental por vertidos. Además de este dato, el Ministerio de Salud no cuenta con otra fuente de información centralizada que permita el control de los sistemas de tratamiento de agua residual existentes, más allá de los reportes que le hacen llegar las nueve direcciones regionales y las 81 áreas rectoras de salud.

El arrastre de contaminantes y las

RECUADRO 4.5

Inversiones realizadas por el AyA en el sistema de recolección del Área metropolitana de San José

Desde el año 2006 el AyA trabaja en la rehabilitación del sistema de recolección de aguas residuales del área metropolitana que está bajo su administración, con el fin de dotar de alcantarillado sanitario a algunas comunidades que no contaban con ese servicio, o de rehabilitar colectores o subcolectores que estaban colapsados y, por ende, descargando directamente en las cuencas de la región (Rivera, Torres, María Aguilar, Tiribí y Virilla). Hasta diciembre de 2012 las inversiones realizadas ascendían a 2.193 millones de colones, en 63 proyectos.

Entre las obras y proyectos que se encuentran en marcha destacan el diseño de redes secundarias (17,6 millones de dólares)

y la construcción del subcolector San Miguel (4 millones de dólares), que beneficia a 45.000 habitantes de Cucubres, Los Guido, siete sectores de San Miguel, La Capri y Calle Fallas de Desamparados. En septiembre de 2012 se firmó el contrato de la licitación pública internacional para los diseños finales, construcción, equipamiento, pruebas, puesta en servicio y transferencia tecnológica de la planta de tratamiento de aguas residuales “Los Tajos”, con un costo de 44,6 millones de dólares, que se ejecutará en 48 meses.

Fuente: Astorga-Espeleta, 2013.

descargas de aguas residuales hacen que cuatro playas no sean aptas para bañistas: Azul, Tárcoles, Portete y Piuta. Por el mismo motivo otras cinco son de regular calidad, a saber: en Puntarenas: El Roble, Doña Ana, Agujas y Quepos; y en Limón: Cieneguita (Mora et al., 2012).

Las plantas de tratamiento existentes son administradas por municipalidades, el AyA, las Asada y operadores privados. El AyA posee sistemas de tratamiento en Liberia, Cañas, Nicoya y Santa Cruz, en Guanacaste; El Roble y Buenos Aires en Puntarenas; San Isidro de Pérez Zeledón, Bosques de Santa Ana, Bulevar las Palmas y Santa Cecilia de Puriscal, en San José; La Guácima y El Coyol en Alajuela; Limón, en Limón y Rincón Verde en San Pablo de Heredia.

Por su parte, la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH) tiene cinco plantas de tratamiento: Los Lagos, La Aurora, Real Santamaría Este y Oeste, todas estas con la tecnología de “lodos activados con aireación extendida”. También hay una laguna de oxidación en el residencial Las Flores, en Lagunilla. Algunas municipalidades han tenido que asumir la operación de plantas de tratamiento, como en los casos de Belén, Flores, La Unión, Cartago (Manuel de

Jesús Jiménez), Escazú y Alajuela.

Según el estudio *Variables de medición de indicadores de gestión de excretas y aguas residuales*, a nivel de comunidades existen 41 grandes sistemas de tratamiento de agua residual y solo hay datos de caudal estimado para quince de ellas. En el caso de las Asada la información es nula (Ruiz, 2012). Algo similar ocurre con el cumplimiento de la normativa. De los 5.028 generadores de aguas residuales antes mencionados, solo un 30% ha presentado reportes de operación y un porcentaje desconocido acata las disposiciones del Reglamento de Vertido y Reúso de Aguas. Esto implica que 3.519 generadores no elaboran reportes (CGR, 2013a). Cumplir con esa obligación tampoco asegura que el tratamiento se realiza correctamente; los reportes no se han usado para monitoreo estatal, generación de normas nacionales o mejoramiento de los procesos y diseños utilizados en el país (E: Rosales, 2013).

Por años diversas instituciones han venido alertando sobre la presencia de contaminantes químicos y orgánicos en las aguas residuales que llegan a los ríos, entre ellas las universidades públicas, el ICE, la CNFL, la ESPH y organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, una de las limitaciones para avanzar en este

ámbito es que en la oferta académica del país no existe la carrera de Ingeniería Sanitaria, y dado que la única opción es estudiarla en el extranjero, el acceso a la especialización en esa área es muy restringido (Angulo, 2013).

Sector agrícola con deudas reiteradas y esfuerzos incipientes

Uno de los usos del territorio que contribuyen a la formación de la huella ecológica es la agricultura, un sector en el que por décadas ha existido tensión entre su papel social y económico a nivel nacional y local, y los persistentes impactos ambientales en gran parte de sus actividades. Aunque Costa Rica ya no es un país netamente agrícola (como puede corroborarse en el capítulo 3 de este Informe), el sector sigue haciendo un aporte sustantivo a la economía. En los últimos años se han reportado esfuerzos para lograr sostenibilidad en algunos campos, pero también se han incrementado los conflictos por el incumplimiento de normativa ambiental, la contaminación y otros daños causados a las aguas, los suelos y las áreas protegidas, por las prácticas en algunos cultivos y el uso indiscriminado de plaguicidas.

Entre 2011 y 2012 el área de producción agrícola se redujo en 5.763 hectá-

reas; su cobertura fue de 492.932 hectáreas, un 9,6% del territorio nacional. Este descenso ocurre después de una expansión continua que sumó un total de 56.998 hectáreas en el período 2008-2011. Los productos con mayor crecimiento en área cultivada en 2012 fueron el jengibre (23,4), la sandía (17,9%), el rambután o mamón chino (16,8%) y la caña de azúcar (11,3%). El área de café bajó un 5%, pero su producción en toneladas métricas creció un 25%. Según las cifras oficiales de Sepsa (2013), el café sigue siendo el cultivo dominante, con 93.774 hectáreas, seguido por el arroz (77.240), la caña de azúcar (64.000), la palma aceitera (63.500), la piña (42.000), el banano (41.655), el frijol (21.577), la naranja (21.000) y la yuca (11.850).

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE AGRICULTURA Y GESTIÓN AMBIENTAL, véase Bach, 2013, en www.estadonacion.or.cr

Por su parte, el área de agricultura orgánica disminuyó por segundo año consecutivo, pese a que su extensión ya de por sí era pequeña comparada con la mayoría de los cultivos individuales (gráfico 4.8) y pese también a que desde 2007 existe una ley de promoción de esa

actividad (n° 8591). La superficie dedicada a cultivos orgánicos pasó de 11.115 hectáreas en 2010, su máximo histórico, a 9.570 en 2011 y 9.360 en 2012. Sigue representando un porcentaje mínimo del área agrícola nacional (1,9%).

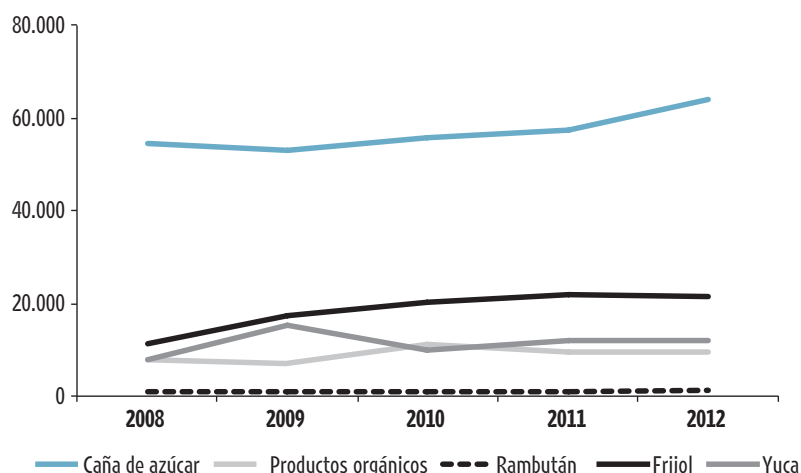
La piña y la caña de azúcar son dos actividades que, por sus impactos, han destacado en los conflictos ambientales reportados en ediciones anteriores de este Informe. Las iniciativas para lograr su sostenibilidad son limitadas. En el sector piñero, la “Plataforma nacional de producción y comercio responsable de piña” muestra avances incipientes, como se verá más adelante. Otros sectores apenas empiezan a manifestar la voluntad de implementar prácticas para mitigar el impacto ambiental y social de sus actividades, como es el caso del sector arrocero (recuadro 4.6). Costa Rica está por agotar su frontera agrícola y las instituciones involucradas deben trabajar en conjunto hacia la sostenibilidad, involucrando más cultivos y a muchos más productores (Bach, 2013).

En 2012 el MAG realizó esfuerzos para apoyar al sector agrícola en diversos temas, entre ellos la sostenibilidad. Por ejemplo, se colocaron 412.050 millones de colones en créditos para el sector agropecuario (un 4,4% más que en 2011) y se canalizaron 1.530 millones de colones hacia programas de fomento de la productividad, la competitividad y la sostenibilidad del sector agroalimentario, que beneficiaron a 7.943 productores. Además se invirtieron 1.950 millones de colones en el desarrollo de nueve proyectos de pequeño riego, drenaje y control de inundaciones que favorecieron a 2.817 familias, y otros 667 millones de colones para llevar agua de riego a más de mil hogares por medio del proyecto “Trasvase del río Corobicí al canal del oeste”. Por su parte, las instituciones del sector agroalimentario destinaron 12.000 millones de colones a diversas acciones tendientes a mejorar los ingresos y las condiciones de vida de más de 24.100 familias de productores (MAG, 2013).

En materia pecuaria, a inicios del 2013 la Comisión Científica de la Organización Mundial de Sanidad Animal reconoció a Costa Rica como

GRAFICO 4.8

Evolución de algunos cultivos y del área de agricultura orgánica



Fuente: Elaboración propia con datos de Sepsa.

RECUADRO 4.6

El sector arrocero costarricense da primeros pasos hacia la sostenibilidad

La Secretaría de la Red de Agricultura Sostenible (RAS) y Rainforest Alliance Costa Rica desarrollaron en dos etapas (2009-2010 / 2011-2012) el proyecto “Reduciendo impactos de la producción de arroz, en y alrededor del humedal nacional Terraba-Sierpe, para proteger comunidades y ecosistemas críticos en Costa Rica”. Su objetivo fue fomentar buenas prácticas agrícolas, ambientales y sociales en el sector arrocero, por medio del diagnóstico de fincas con base en la norma para agricultura sostenible de la RAS y la capacitación de los productores.

Se realizaron actividades en dos regiones: la zona colindante con el humedal Terraba-Sierpe (primera y segunda etapas) y la zona colindante con el Parque Nacional Palo Verde (segunda etapa). Se trabajó con pequeños (5-10 hectáreas) y medianos productores (100-300 hectáreas), en los sistemas de arroz anegado y arroz seco. En ambas zonas se efectuaron reuniones con actores locales (organizaciones gubernamentales, ONG y municipalidades) y talleres de capacitación con productores; además se implementaron acciones correctivas en las fincas y se editó un “Cuaderno de campo para el cultivo del arroz seco”, para la mejora del sistema de registros en finca.

Los principales retos ambientales y sociales identificados en las fincas arroceras del proyecto fueron los siguientes:

- Carencia de áreas de amortiguamiento para proteger nacientes, quebradas y ríos, así como uso irracional del agua destinada al riego.
- Ausencia de análisis de suelo para fertilización, quema de paja del arroz y fangueo en épocas no autorizadas.
- Dragado de humedales para el establecimiento de nuevas fincas y expansión de la frontera agrícola.
- Fragmentación de áreas boscosas.
- Disposición inadecuada de recipientes vacíos de agroquímicos y desechos en general.
- Manejo inadecuado de plaguicidas en cuanto a dosificación y forma de aplicación, empleo de productos no autorizados para el arroz, no uso de equipo de protección personal y ausencia de exámenes médicos.
- Matanza de aves, sobre todo las que se consideran plagas, como el piche (*Dendrocygna bicolor*).

- Contratación no formal de peones agrícolas e irrespeto de la legislación laboral.

- Falta de registros sobre el manejo de las fincas.

Por medio de actividades de capacitación y visitas de seguimiento a las fincas, se lograron mejoras en las bodegas de almacenamiento y en la disposición de envases vacíos de agroquímicos y otros desechos inorgánicos, se suspendió la aplicación de herbicidas junto a cauces naturales, se restringió la cacería de aves acuáticas y se comenzaron a ejercer mayores controles de la edad de los trabajadores. En el taller final de presentación de resultados del proyecto, representantes de los productores, el MAG, Senara, Conarroz y la Fundación Limpiemos Nuestros Campos concluyeron que aún se requieren acciones correctivas con respecto al agua, plaguicidas, emisiones de metano y manejo de desechos, además de la voluntad del sector arrocero para impulsar un cambio hacia prácticas productivas más sostenibles.

Fuente: Bach, 2013.

“país de riesgo controlado” en cuanto a la encefalopatía espongiiforme bovina (conocida como “enfermedad de las vacas locas”), hecho que abre oportunidades para la exportación de carne a nuevos mercados, como la Unión Europea, China y Rusia (MAG, 2013). Asimismo, el MAG impulsó la incorporación de empresas agropecuarias al Programa Bandera Azul Ecológica en la modalidad de adaptación al cambio climático, y diecinueve de ellas fueron galardonadas con la Bandera Azul Ecológica (MAG, 2013).

En lo que concierne al uso de agro-

químicos –tema por el cual el sector agrícola ha sido objeto de críticas reiteradas– desde hace varios años se reporta un creciente volumen de plaguicidas importados, con las consecuentes implicaciones ambientales ya comentadas en anteriores Informes. Sin embargo, una parte del ingrediente activo que ingresa al país se procesa y luego se exporta. El Sistema de Constancias de Inspección (Sicoin) del Servicio Fitosanitario del Estado, que registra los datos asociados a este proceso, señala que las exportaciones han crecido, por lo que la cantidad de plaguicidas que se utiliza inter-

namente podría estar disminuyendo (E: Rojas, 2013; cuadro 4.7).

La información del cuadro 4.7 es distinta al dato publicado anteriormente por el IRET-UNA, en el sentido de que en 2011 Costa Rica importó 12,9 millones de kilogramos de ingrediente activo (Ramírez-Muñoz, 2012). Dadas las variaciones en las cantidades importadas y formuladas, es probable que la discrepancia se deba a una diferencia metodológica, de modo que es temprano para determinar si hay una tendencia clara de reducción en el uso de plaguicidas en la agricultura nacional, o si los

CUADRO 4.7

Plaguicidas importados, formulados, exportados y remanentes. 2008-2012

(kilogramos de ingrediente activo)

Año	Importaciones de plaguicida químico formulado	Producto formulado a nivel nacional	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

Fuente: Servicio Fitosanitario del Estado.

esfuerzos de manejo integrado de los cultivos, en general, han llevado al leve descenso que se observa en los datos aquí presentados.

Otro de los retos del sector agropecuario tiene que ver con el registro de agroquímicos y equipos de aplicación. En 2012 había un acumulado de 154 solicitudes pendientes para el registro de nuevos ingredientes activos (E: Araya, 2013). Se trata de gestiones que datan del 2007, cuando entró en vigencia el “Reglamento sobre registro, uso y control de plaguicidas sintéticos formulados, ingrediente activo grado técnico, coadyuvantes y sustancias afines de uso agrícola” (decreto 33495). Ese instrumento requiere que los interesados aporten más información técnica que en años anteriores, razón por la cual el trámite resulta más prolongado. Eso hace que el país tenga en uso agroquímicos muy viejos y que los agricultores no puedan contar con los productos más recientes (Barquero, 2012).

Agricultura requiere compromiso en sus esfuerzos hacia la sostenibilidad

Desde hace varios años este Informe ha dado seguimiento a diversos focos de conflicto socioambiental agrícola, y también a los esfuerzos de algunos sectores—como el cafetalero y el bananero, entre otros— por lograr su sostenibilidad. Uno de los casos más llamativos ha sido el de la actividad piñera, por su acelerado crecimiento y las reiteradas denuncias por sus impactos. En 2012 este cultivo parece haber encontrado un punto

de saturación, con un área de 42.000 hectáreas. Según información de Sepsa (2013), por primera vez en diez años el área de cultivo de la fruta se redujo en 3.000 hectáreas. Esta cifra ha sido cuestionada, dado el notorio crecimiento de la producción. No obstante, es el único dato oficial hasta que se publiquen los resultados del VI Censo Agropecuario, en 2015.

En octubre de 2012 diversas organizaciones ambientalistas⁶ solicitaron al Consejo Presidencial Ambiental que se realice una valoración sobre el estado de las plantaciones de piña y sus efectos sobre la salud, el ambiente y la situación socioeconómica de las poblaciones vecinas, con miras a tomar acciones concretas, como declarar una moratoria nacional y aplicar mayores regulaciones y controles sobre esa actividad.

Ante diversos conflictos (como el reportado en años anteriores sobre la contaminación con bromacil en Siquirres), las municipalidades de Pococí y Guácimo acordaron moratorias sobre el cultivo de piña, debido a la vulnerabilidad de las tierras y los problemas ambientales. El Concejo de Pococí decidió no autorizar licencias municipales y remociones de tierra, ni otorgar licencias constructivas para actividades relacionadas con siembra, expansión, industrialización, exportación, distribución y comercialización de piña. Por su parte, los regidores de Guácimo prorrogaron por dos años la moratoria en la parte sur del cantón, que es una zona vulnerable y de recarga acuífera⁷. No obstante, la Sala

Cuarta declaró inconstitucional (y por lo tanto anuló) la moratoria de permisos para el cultivo e industrialización de la piña dispuesta por la Municipalidad de Pococí⁸. Entre tanto, las denuncias por los impactos ambientales y sociales de la actividad continúan, así como las dificultades para hacer cumplir la legislación, al punto de que los resultados de los procesos judiciales relacionados con este tema son percibidos por el sector ambientalista como “victorias legales sin solución” (Castro, 2013).

En respuesta a esta situación, en 2011 la Segunda Vicepresidencia de la República y diversas entidades, con apoyo del PNUD, lanzaron la “Plataforma nacional de producción y comercio responsable de piña”, cuyo objetivo es generar un modelo de cultivo y comercio responsable, gestionado y sustentado con la participación de todos los sectores involucrados en la actividad a nivel nacional e internacional. Su meta es mejorar el desempeño ambiental y social de la actividad en el país, por medio de la acción conjunta del sector público, el sector privado y la sociedad civil.

Hasta ahora, los avances parecen limitados. Hay progresos en la discusión sobre asuntos laborales, conservación de suelos, uso de agroquímicos e incentivos de mercado, y se logró involucrar a las comunidades en el tema de plaguicidas. No obstante, funcionarios relacionados con el sector señalan que los productores aún no valoran el esfuerzo y no se han apropiado del proceso, y falta mayor colaboración entre el Ministerio de Salud, el MTSS, el MAG y el Minae (E: Vargas-Morera, 2013; E: López, 2013).

En 2013 la citada Plataforma publicó, para su socialización, el borrador final del “Plan de acción de producción y comercio responsable de piña en Costa Rica, 2013-2017”, el cual se espera sea oficializado en el tercer trimestre de 2013, mediante un decreto ejecutivo en el que se incluya la creación de tres comisiones regionales y una comisión nacional que darán seguimiento a la ejecución de las acciones planteadas (E: Serna, 2013). Estas últimas buscan mejorar de manera continua el desempeño ambiental y social de la actividad

piñera, y son producto de un amplio diálogo entre más de 860 representantes de más de treinta organizaciones. El documento especifica las acciones que se requieren en los próximos cinco años (2013-2017) para implementar el modelo de producción y comercio responsables. Son en total trece acciones estratégicas, para las cuales se establecen plazos de uno, dos, tres o cinco años, y se indican las entidades encargadas en cada caso. Los mayores retos para alcanzar los objetivos propuestos son la consecución de recursos y el apoyo de los compradores de la fruta. De igual manera, es necesario contar con un mecanismo de verificación creíble e independiente, pues de otro modo será difícil que los consumidores reconozcan los esfuerzos realizados.

Además de la problemática en torno al cultivo de piña, este Informe ha venido reportando otros tipos de impacto ambiental, pero pocas veces ha tenido acceso a información sobre uno de los temas que con mayor frecuencia ocupan la atención de las organizaciones sociales y los medios de comunicación: los efectos de las quemaduras de biomasa en el sector agropecuario. Este es, al mismo tiempo, un asunto muy poco documentado, pese a sus serias consecuencias para la emisión de contaminantes y también para la salud humana (recuadro 4.7).

Conservación: el país comienza a mirar hacia el mar

Ya en ediciones anteriores de este capítulo se ha comentado la paradoja que existe entre los logros que exhibe el país en materia de conservación, sustentados en acciones iniciadas hace varias décadas, y el uso insostenible de los recursos naturales reseñado en las secciones precedentes, a partir del concepto de huella ecológica. También se ha señalado que, pese a sus fortalezas, la gestión de las áreas protegidas enfrenta desafíos asociados a los temas de recursos financieros, acciones de manejo y control y, durante mucho tiempo, por la incoherencia entre los esfuerzos en el territorio continental y el débil resguardo de las zonas marina y costera. Esta última ha sido un área conflictiva en años recientes, en especial por los recla-

RECUADRO 4.7

Las quemaduras agrícolas en Costa Rica: alto impacto, escasa información

La contaminación ambiental de origen "antropogénico" o natural (volcanes, polvo, polen, hongos, otros) es causante de al menos el 33% de las enfermedades humanas a nivel mundial (Posada, 2009). En Costa Rica la alta emisión de aerosoles (partículas y gases contaminantes) que se desprenden -mayormente- de la combustión incompleta que ocurre durante quemaduras agrícolas, incendios (forestales, charrales, basura), quemaduras de leña, fuegos artificiales, vehículos y, en general, de cualquier motor accionado por combustible fósil, figura como la principal causa de enfermedades respiratorias y de contaminación del aire.

Se estima que todos los días al menos 2.000 millones de personas en el mundo queman biomasa, y en Centroamérica alrededor de veinte millones cocinan en estufas de leña. En Costa Rica el 31,8% de las viviendas del área rural y un 2,4% del área urbana queman 473 toneladas de basura a diario (ICT, 2013). Por otra parte, en 2012 se reportaron 7.000 hectáreas de bosque destruido en áreas silvestres protegidas, en la mayoría de los casos por descuidos en quemaduras agrícolas y de pastos (49%), además de otras actividades humanas (46%; www.sequemaeltiempo.org/incendios.php). También se sabe que aproximadamente el 50% de las hectáreas de plantaciones comerciales de caña de azúcar se cosechan anualmente mediante la práctica de la quemadura.

Estudios realizados en Colombia determinaron que la quemadura de una hectárea de caña llega a producir 1,9 toneladas de monóxido de carbono en veinte minutos, entre quemadura y requemadura. En Costa Rica, no existen estudios similares. Tomando estos datos como base, se podría esti-

mar que una provincia como Guanacaste (donde es frecuente esta práctica) genera un total aproximado de 65.577 toneladas de monóxido de carbono, solo por la recolección de caña con quemadura, es decir, sin considerar las miles de hectáreas de bosque o uso agrícola que arden simultáneamente, como es el caso de los cultivos de arroz y piña, los pastizales, bosques y charrales y que, según los registros del grupo "Aire Limpio Vida Sana", se observan cada diez kilómetros en el trayecto lineal desde Guanacaste hasta Turrialba.

No existen investigaciones médicas a nivel nacional sobre los efectos de las quemaduras agrícolas en la salud humana. La CCSS proyecta que para el año 2021 -año en que el país se propone alcanzar la meta de la "carbono-neutralidad"- una de las principales causas de muerte será el cáncer de pulmón. Además, en un estudio realizado con población no adulta de 59 naciones, Costa Rica ocupa el tercer lugar en la incidencia de asma (Soto y Soto, 2004).

Aunque no es posible establecer una relación directa entre los datos aquí presentados, sí es claro que existen al menos tres desafíos. Primero, es importante disponer de estudios que identifiquen de manera precisa los efectos de las quemaduras agrícolas en la salud. Segundo, es fundamental que el Gobierno, las empresas y la sociedad civil emprendan acciones para modernizar la agricultura y salvaguardar la integridad humana. Por último, el país debe crear capacidades y mostrar voluntad política para cumplir con la normativa nacional e internacional sobre el tratamiento de sustancias tóxicas como pesticidas, PCB, dioxinas y furanos.

Fuente: Rugeles, 2013.

mos del sector ambientalista, a causa de la sobreexplotación de los recursos pesqueros y la falta de políticas de protección y de aprovechamiento de la riqueza marina. En 2012, sin embargo, hubo señales de avance hacia la construcción de una mejor gobernanza marina.

En 2012, en términos generales, las tendencias en materia de conservación fueron similares a las observadas en años anteriores. El área protegida no se modificó, pero fueron particularmente relevantes los esfuerzos emprendidos para sentar las bases de la gestión

de las zonas marina y costera (cuadro 4.8). Impulsado además por una presión importante y sostenida del sector ambientalista local (Mug, 2013), en 2011 el Poder Ejecutivo conformó la Comisión Presidencial de Gobernanza Marina, con el encargo de recomendar las acciones necesarias para mejorar el desempeño del país en este ámbito. También se inició la conformación del Viceministerio de Aguas y Mares, en el Minae, y se creó el Consejo Nacional del Mar (Conamar), instancias que se consolidaron en 2012.

En Costa Rica los esfuerzos de ordenamiento y conservación de los espacios marinos y costeros se han enfocado tradicionalmente en la creación de áreas protegidas. Se ha buscado llenar los “vacíos de conservación” identificados en el Proyecto Grúas II (Sinac-Minae, 2009), desde la perspectiva de la protección de ecosistemas específicos. En ese sentido la iniciativa “Costa Rica por Siempre”⁹ ha realizado una contribución importante, no solo en términos de recursos financieros y técnicos, sino también a través de la coordinación necesaria para atender los “vacíos de conservación” marina y costera y cumplir con los compromisos asumidos por el país en el Convenio sobre la Diversidad Biológica.

Entre 2010 y 2012, “Costa Rica por Siempre” recibió 65 solicitudes del Estado costarricense para la formulación de planes de manejo en áreas protegidas (diecisiete para zonas marino-costeras), estudios técnicos (cinco en zonas marino-costeras) y el impulso a otros esfuerzos de planificación nacional en los que también se incluyen las áreas marinas protegidas. Para el desarrollo de estas iniciativas se cuenta con una importante contribución de fondos externos¹⁰.

Nuevas herramientas para la protección de los recursos pesqueros

En forma paralela a los esfuerzos convencionales de conservación, se han venido creando otras alternativas para la protección de los recursos naturales asociados a la zona marina, en especial los pesqueros. Entre ellas están las áreas marinas de pesca responsable (AMPR), una propuesta de manejo que involucra de manera directa a las comunidades de pescadores, y cuya aprobación y administración están a cargo del Incopesca. Actualmente existen AMPR en el golfo Dulce, el golfo de Nicoya, Tárcoles, isla Caballo y Palito-Montero en la isla Chira. A futuro, la meta planteada por las autoridades es que la mayor parte de las pesquerías costeras opere bajo este esquema y que esto contribuya a la sostenibilidad del sector y el bienestar de las comunidades (E: Porras, 2012).

Este es un concepto nuevo y su desarrollo enfrenta retos de diversa índole, conforme se avanza en su implementación (MAG, 2009). Desde la perspectiva técnica, se han identificado debilidades en el proceso de formulación de los planes de manejo –particularmente en el alineamiento apropiado entre los objetivos pesqueros y las medidas de conservación– así como en las actividades de monitoreo y la identificación de los indicadores del éxito (recuadro 4.8). Uno de los principales problemas es el tamaño de las AMPR, que en el caso del golfo de Nicoya cubren extensiones pequeñas (aproximadamente catorce hectáreas en 2012), en tanto que el recurso pesquero tiene una distribución más amplia y, por lo tanto, es susceptible de captura por un grupo mayor de pescadores que el de los vinculados a las AMPR. Esto pone en riesgo el éxito de los planes de manejo.

El establecimiento de AMPR no se ha realizado en forma coordinada con la creación de nuevas áreas marinas protegidas. Esto podría generar conflictos en el futuro, además de un traslape de regulaciones en espacios relativamente pequeños del mar, lo cual debe tenerse en cuenta al oficializar las herramientas para cada una de estas modalidades de protección.

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

En este contexto, en un informe de auditoría la CGR (2012a) detectó una serie de problemas en el desempeño del Incopesca. Planteó que la institución no cuenta con un plan de mediano y largo plazo que oriente el manejo y aprovechamiento sostenible de los recursos pesqueros. También encontró que el Instituto desconoce la magnitud de la biomasa pesquera explotable, de modo que el otorgamiento de licencias de pesca es una actividad incierta, pues se ignora el impacto que generan las autorizaciones de extracción. A pesar

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE CONSERVACIÓN Y PROTECCIÓN MARINA, véase Rodríguez, 2013 y Mug, 2013, en www.estadonacion.or.cr

CUADRO 4.8

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

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

RECUADRO 4.8

Áreas marinas de pesca responsable: opinión de los actores

En 2012 la Cooperativa Autogestionaria de Servicios Profesionales para la Solidaridad Social R.L. (Coopesolidar R.L.) realizó una consulta a representantes de comunidades de pescadores de las áreas marinas de pesca responsable (AMPR) de Palito, Montero, Tárcoles, Caballo y San Juanillo. Los participantes hicieron una autoevaluación sobre su estado (“avance”, “punto medio” o “sin avance”) en diez indicadores relacionados con las prácticas de pesca, tales como el acceso y protección del recurso, las oportunidades de desarrollo, la vulnerabilidad social, económica y ambiental de las comunidades, la comercialización y aspectos institucionales y de información, entre otros (para más detalle véase Coopesolidar R.L., 2013). De las autoevaluaciones se obtuvo un conjunto de consideraciones para cada caso particular, que se resumen a continuación:

Palito de Chira

Los pescadores perciben una buena recuperación del recurso, aunque no todos cumplen las reglas establecidas y no han podido desarrollar sus propios canales de comercialización.

Montero de Chira

Aunque las personas consultadas apenas están iniciando su participación en la AMPR, tienen trabajo en la pesca y acceso al recurso. Todavía deben avanzar en la protección de especies importantes, pero carecen de instrumentos de gestión ambiental.

Isla Caballo

Los pescadores tienen trabajo y ejercen sus derechos, pero carecen de gestión ambiental y tienen muy mala coordinación con instituciones. Faltan controles, no se ha

logrado demarcar el territorio con boyas y la información sobre la zona, además de escasa, es de difícil acceso.

San Juanillo

Los pobladores ven una fortaleza en la comercialización de pescado y en el acceso al recurso, pero tienen problemas por falta de interés en participar y apoyar el AMPR. Además enfrentan dificultades relacionadas con la tenencia de la tierra y su plan de manejo no ha sido aprobado por el Incopecsa.

Tárcoles

Se ha logrado la recuperación de algunos recursos, como róbalo, sardinas, almejas y otros, pero hay pescadores que siguen utilizando artes dañinas como redes de arrastre artesanales, y ven muy lejos la posibilidad de certificar sus productos o calificar para vender en mercados externos. También mencionan problemas en la vigilancia y consideran que ésta es responsabilidad del Estado.

A partir de esta evaluación, Coopesolidar concluye que hay una serie de acciones que es necesario emprender: i) crear mayores espacios de discusión, ii) definir con claridad los alcances de la participación y la rectoría de las AMPR, así como las modalidades más convenientes de manejo, iii) acelerar los esfuerzos en temas sociales y culturales, iv) trabajar en la construcción de capacidades en las comunidades, v) promover el intercambio de experiencias y vi) generar alianzas estratégicas para ampliar la corresponsabilidad y la solidaridad en la gobernanza marina.

Fuente: Coopesolidar R.L., 2013.

Por último cabe destacar que, con la aprobación y puesta en vigencia del Plan Nacional de Desarrollo Pesquero y Acuícola (mediante el decreto 37587-MAG), se esperan avances sustantivos en el manejo, conservación y uso sostenible de estos recursos. En adelante, las instituciones públicas que tienen competencias o mandatos relacionados con los recursos pesqueros y acuícolas, y los ecosistemas, hábitats y biodiversidad que los soportan, deben identificar los objetivos, estrategias y metas del Plan que las involucran y, sobre esa base, formular un planeamiento estratégico que defina con claridad las acciones por desarrollar y los recursos necesarios para ejecutarlas.

Aumentan el conocimiento y, a la vez, las amenazas a la biodiversidad

La agenda de conservación muestra resultados disímiles: por un lado, los esfuerzos de investigación han permitido ampliar el conocimiento sobre la biodiversidad, lo que favorece el desarrollo de herramientas para su protección, pero por otro lado aumenta la vulnerabilidad de las especies. La “Lista Roja” que publica la UICN reporta un crecimiento en el número de especies amenazadas (cuadro 4.9). En esta situación se encuentran 2.328 especies de fauna y 371 de flora; de ellas, 171 especies de fauna y 128 de flora están en las categorías más críticas (peligro crítico, peligro y vulnerables).

Una de las principales amenazas a la biodiversidad es la cacería. Las investigaciones realizadas por el Instituto Internacional en Conservación y Manejo de Vida Silvestre (Icomvis), de la UNA, en el Parque Nacional Santa Rosa y en el Parque Nacional Corcovado, revelan que ambas áreas protegidas son afectadas de manera significativa por la cacería. Además encontraron que ciertas formas de gestión han obtenido éxito parcial en el primer caso, y por el contrario, en el segundo los problemas han ido en aumento. Esto se evidencia en el deterioro de poblaciones de jaguares y sus presas, que posiblemente se relaciona con el incremento de la cacería ilegal, ocasionada a su vez por la presencia de oreros y taladores de bosque dentro

de ello, en 2009 el Incopecsa otorgó 568 licencias (Mug, 2013). Tampoco se han publicado las tallas mínimas de captura de las especies objeto de pesca, según ordena la Ley de Pesca y Acuicultura. Finalmente, el ente contralor señaló que las vedas en el golfo de Nicoya no cubren

el área necesaria para proteger las especies marinas, lo que socava el propósito mismo de su implementación. A todo lo anterior se suma la reiterada debilidad en el registro de información sobre el estado y uso de los recursos pesqueros (recuadro 4.9).

RECUADRO 4.9

Sigue rezagado el conocimiento sobre el estado y uso de los recursos pesqueros

Costa Rica sigue teniendo un severo rezago en la producción de sus estadísticas pesqueras. La información más reciente corresponde al año 2009 y, por sus características, no permite una evaluación sobre el estado de los recursos; tan solo brinda una idea de las tendencias generales, en particular para un conjunto de especies costeras que se reportan como “grupos comerciales”.

Una investigación realizada por el Fisheries Centre, de la Universidad de Columbia Británica en Canadá (Trujillo et al., 2012) estimó un volumen importante de capturas no reportadas para las pesquerías de Costa Rica. El estudio comprendió el período 1950-2008 y consistió en la reconstrucción de las capturas a partir de datos de la FAO, mejorados con estimaciones de capturas no reportadas de fuentes como pesca incidental, pesca artesanal no reportada, pesca recreativa y pesca

de subsistencia. Las capturas de Costa Rica resultaron ser 2,3 veces mayores que las reportadas a la FAO. El principal aporte a las capturas no reportadas provino de la pesca incidental, descartes asociados a la captura de camarones con redes de arrastre (87%) y, en menor grado, de la captura de tiburones (10%) y la pesca de subsistencia no monitoreada (3%).

Durante un período de dieciocho años (1992-2009) se capturó un total de 326.619 toneladas métricas (tm), el 97% en el océano Pacífico y el 3% restante en el mar Caribe. En el Pacífico se pescaron 317.415 tm, para un promedio anual de 17.634 tm. Esto incluye los desembarques registrados en el Pacífico Norte, el golfo de Nicoya, Quepos y Golfito, en todas las especies comerciales (gráfico 4.9). En el Caribe los desembarques registrados ascendieron a 9.204 tm, equivalentes a un promedio anual de 511,3 tm. El Pacífico Norte es la región donde más se desembarca

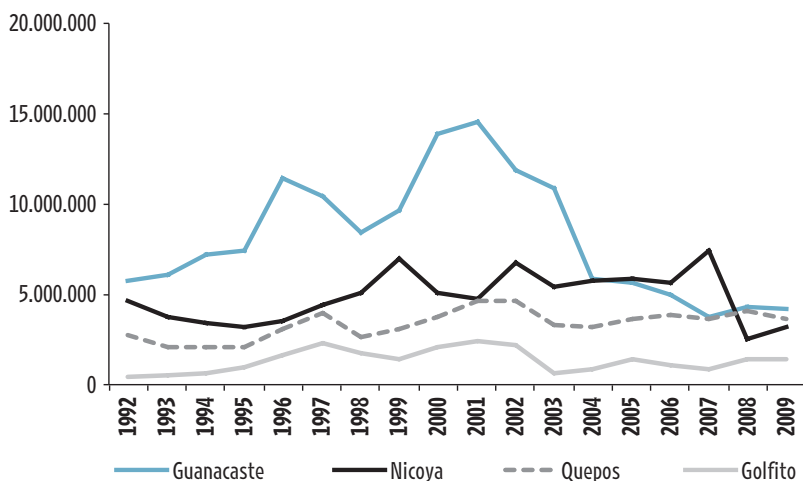
producto pesquero, cerca de un 45% de los desembarques promedio anuales de la costa pacífica. Le siguen el golfo de Nicoya (28%), Quepos (20%) y Golfito (7%).

En cuanto a la pesca de atún, Cubero y Martínez (2013) reportan que entre 2002 y 2011 en la zona económica exclusiva del Pacífico costarricense pescaron 146 embarcaciones cerqueras. En el período 2002-2009 las capturas de la industria internacional tuvieron un promedio anual de 26.163 tm. Según las licencias vendidas a las embarcaciones cerqueras entre 2008 y 2011, se estima que aproximadamente un 41,7% del atún que se pesca en Costa Rica fue desembarcado en puertos de otros países, en especial Ecuador (Cubero y Martínez, 2013).

Fuente: Mug, 2013.

GRAFICO 4.9

Comportamiento de los desembarques pesqueros totales en el Pacífico
(toneladas métricas)



Fuente: Mug, 2013, con datos adaptados de Incopescas, 2013.

del parque. Asimismo, los funcionarios suponen que existe un vínculo entre esos delitos ambientales y el narcotráfico, pues algunos grupos se internarían en el bosque y se proveerían de alimento con fauna silvestre (Madriz y Astúa, 2012).

En materia de conocimiento, varias instituciones trabajan en la implementación del Sistema Costarricense de Información sobre Biodiversidad (CRBio), respaldadas por la Infraestructura Mundial de Información en Biodiversidad (GBIF, por su sigla en inglés). La iniciativa recoge información con el objeto de apoyar los procesos educativos, de investigación y de toma de decisiones, para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad. En este esfuerzo participan centros de investigación y de enseñanza superior, instituciones públicas y privadas, ONG y personas físicas, que poseen y contribuyen con bases de datos curatoriales, taxonómicas, ecológicas, cartográficas, bibliográficas, etnobiológicas y catálogos sobre recursos naturales, recursos genéticos, conservación y otros temas.

Actualmente, CRBio contiene más de

CUADRO 4.9

Estado del conocimiento de la biodiversidad y sus amenazas. 2012

Dato	Número
Total de especies registradas ^{a/}	90.919
Nuevas especies descritas (ambiente terrestre)	77 insectos 24 hongos y líquenes 1 arácnido 10 plantas 5 anfibios 3 aves
Total de especies amenazadas ^{b/}	2.883
Nuevas especies amenazadas	525

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 UICN.

de forma sostenible. De hecho, en 2012 se registró un déficit de diecisiete millones de dólares en la balanza comercial de este producto. Por otro lado, se mantiene el crecimiento (aunque a un ritmo más lento) en las exportaciones de teca al sudeste asiático, que ascienden a cincuenta millones de dólares, mientras aumentan las importaciones de madera aserrada, proveniente sobre todo de Chile, que ya superan 35 millones de dólares (Barrantes y Ugalde, 2013a).

En 2013 comenzó a operar el "Programa de plantaciones de aprovechamiento forestal", impulsado por el Minae y el Fonafifo, para gestionar el establecimiento de plantaciones en áreas sin cobertura forestal, complementando el PSA e incentivando el cultivo de especies maderables en sistemas agroforestales y silvopastoriles con fines comerciales. Fonafifo firmó un convenio marco con Upanacional, para implementar el plan piloto del programa con la siembra de 50.000 árboles por parte de pequeños y medianos productores agropecuarios asociados a esa organización (Minae, 2013a). Al cierre de edición de este Informe se habían entregado los dos primeros créditos a productores de la zona norte del país.

En el ámbito de las ONG, la Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central (Fundecor) desarrolla la iniciativa denominada "Comercialización de madera en pequeñas propiedades", cuyo objetivo es lograr que las inversiones en plantaciones forestales y en el manejo de bosques alcancen el máximo de rentabilidad, para que pequeños propietarios de fincas sigan participando en esas actividades y se pueda suplir la demanda nacional (Porrás, 2013). La subasta de madera en pie de Fundecor impactó significativamente en la rentabilidad de la inversión forestal para el productor: entre 30% y 168% en plantaciones forestales y 107% en bosque natural, gracias a la mejora en el precio (Porrás, 2013).

Con respecto al aprovechamiento forestal, en 2012 el Semec reportó un total de 555.123 m³ de madera, provenientes sobre todo de plantaciones, que constituyen la mayor fuente de pro-

tres millones y medio de registros de especímenes, alrededor de 39.000 referencias bibliográficas y 4.000 registros de especies. El portal de datos¹¹ brinda acceso gratuito a toda la información disponible, y en él hay publicaciones de la Conagebio, el INBio, el Museo Nacional, la OET, el Sinac, la UCR y la UNA. El reto en el mediano plazo es aumentar el impacto del Sistema en los procesos de conservación y uso sostenible de la biodiversidad, mediante servicios de información y procesamiento de datos que satisfagan necesidades específicas de los usuarios.

Continúan esfuerzos en el campo forestal

Como se comentó al inicio de este capítulo, un aspecto positivo en la gestión ambiental reciente es la disminución de la huella ecológica forestal, que bajó un 15,3% entre 2002 y 2012. Esto es resultado de políticas específicas que han permitido la recuperación de la cobertura, un logro notable si se consideran las presiones constantes que la población y la actividad productiva ejercen sobre el territorio. Pese a ello, aún existen frentes de deforestación y debilidades que dificultan la operación de esquemas de aprovechamiento sostenible de madera, así como la consolidación de las herramientas tendientes a proteger y recuperar los bosques. De hecho, en

el año bajo análisis, el 69,9% (1.524) de las denuncias ambientales interpuestas ante los tribunales obedeció a infracciones a la Ley Forestal, un 13,3% más que en 2011. Entre ellas, 238 correspondieron al Área de Conservación Cordillera Volcánica Central. Por su parte, el Tribunal Ambiental Administrativo recibió 114 denuncias (26,0% del total) por tala de árboles. Algunos de estos problemas fueron analizados en el Decimotavo Informe, cuando recién se habían publicado los últimos estudios de cobertura (al 2010).

Según Guerrero (2013) el país ha venido realizando una serie de esfuerzos como la reforestación de especies nativas, el manejo sostenible del bosque y el fortalecimiento del programa de pago por servicios ambientales (PSA), para adherirse al Convenio Internacional de las Maderas Tropicales (CIMT). El objetivo es que Costa Rica sea parte del escenario político y de cooperación entre países productores y consumidores de este recurso y, en ese marco, adopte medidas para mejorar el manejo, uso y conservación de los bosques y sus recursos genéticos, así como para garantizar el origen de sus maderas, en un mercado internacional preocupado por una producción más sostenible (Barrantes y Ugalde, 2012).

Otros esfuerzos buscan que la producción nacional supla la demanda interna

CUADRO 4.10

Principales usos de la madera. 2010-2012
(metros cúbicos en rollo)

Usos	2010		2011		2012	
	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje
Tarimas	539.222	49,9	463.737	50,5	448.405	42,4
Construcción	240.799	22,3	262.240	28,5	257.203	24,3
Muebles	198.722	18,4	154.167	16,8	130.036	12,3
Exportación (en bruto y aserrado)	85.393	7,9	18.208	2,0	202.366	19,1
Otros usos (lámpicos, tableros, otros)	15.594	1,4	20.662	2,2	20.699	2,0
Total	1.079.730	100,0	919.014	100,0	1.058.709	100,0

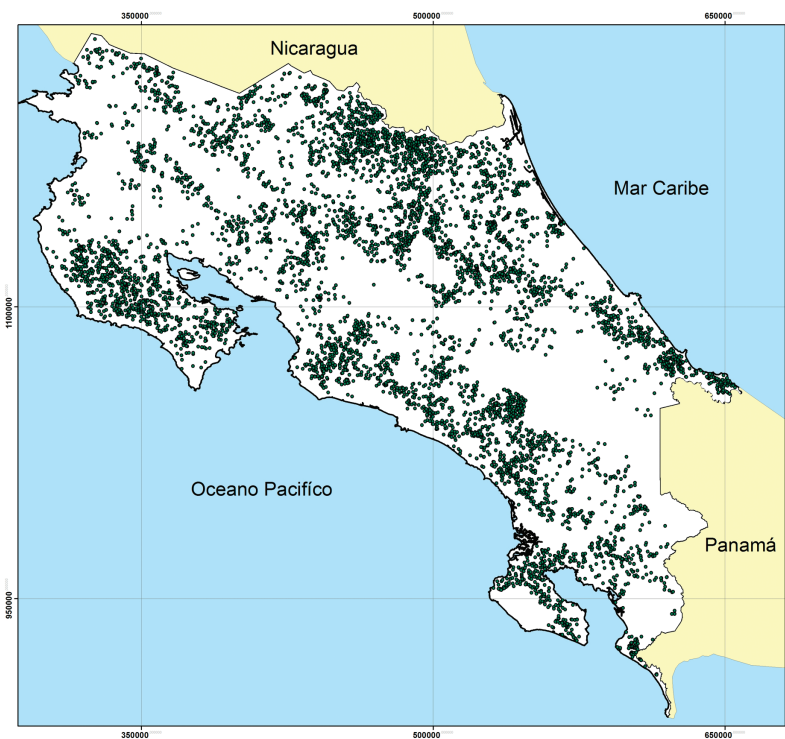
Fuente: Barrantes et al., 2011 y Barrantes y Ugalde, 2012 y 2013b.

ducción, con el 68% del volumen total reportado para ese año. Llama la atención el bajo nivel de aprovechamiento maderable a través de planes de manejo de bosque, que tan solo aportan un 2,78% de la producción, con un volumen de 15.453 m³ (Guerrero, 2013); el porcentaje restante proviene de otras modalidades. Cabe mencionar que se ha venido notando una reducción en la cantidad de permisos y de árboles aprovechados (4.978 permisos en 2006 a 3.625 en 2012), lo que puede explicar en parte la baja en la huella ecológica derivada del uso forestal. Se mantiene la tendencia señalada en años anteriores, según la cual el principal uso de la madera en Costa Rica corresponde a las tarimas para exportación de frutas. Sobresale, sin embargo, un aumento significativo en la madera destinada a exportación (cuadro 4.10).

En 2012 se incorporaron al PSA 67.929,2 nuevas hectáreas, distribuidas de la siguiente manera: 91,7% en protección de bosque, 6,3% en plantaciones forestales, 1,8% en regeneración natural y 0,3% en manejo de bosque. Con ellas el programa alcanzó una cobertura total de 934.275 hectáreas acumuladas en el período 1997-2012. En la modalidad de sistemas agroforestales se incorporaron 569.579 árboles, para un total de 1.146 contratos (Fonafifo, 2013b). La mayor parte de la superficie cubierta está en zonas rurales y coincide con áreas de recuperación de cobertura forestal reciente, como sucede en Guanacaste (mapa 4.1).

MAPA 4.1

Distribución de los proyectos de PSA



Fuente: Ovares, 2013.

Algunos estudios de caso demuestran que el PSA ha tenido un impacto significativo en las zonas rurales (recuadro 4.10), puesto que es allí donde se desarrolla gran parte de los contratos del programa. En alguna medida estos esfuerzos de conservación son apoyados por las zonas urbanas, a través del impuesto selectivo a los hidrocarburos y otras fuentes que proveen recur-

sos para financiar el PSA (Baltodano y Barrantes, 2012).

Un último tema de interés en este apartado es el de los incendios forestales. En 2012 se quemaron 34.716 hectáreas, lo que representó un incremento del 265% con respecto al 2011 (9.500 hectáreas). De estas, 4.161 se ubican dentro de áreas silvestres protegidas. Esta situación puede deberse en parte al

RECUADRO 4.10

Impactos sociales y económicos del PSA: estudios de caso

Un estudio reciente (Chacón, 2013) se propuso conocer y valorar los impactos sociales y económicos que genera el programa de pago por servicios ambientales (PSA) en sus beneficiarios directos e indirectos. Para ello, seleccionó una muestra de población y aplicó una encuesta en las regiones San José Occidental y Sarapiquí, dos de las ocho regiones operativas de Fonafifo. Se utilizó la técnica de PSM (*propensity score matching*) y el análisis de los datos se ejecutó con el paquete "Non random" del programa estadístico R (Stampf, 2010).

Con la aplicación del PSM se determinó que en ambas regiones la participación en el programa depende de las siguientes variables: acceso a la finca, uso del suelo, participación del propietario en organizaciones e índice de desarrollo social cantonal. Se observó que la mayoría de los beneficiarios son adultos mayores, que han visto en la protección del bosque a través del PSA una alternativa para recibir un ingreso anual. Estos propietarios conforman un grupo que, por su situación socioeconómica, depende significativamente del ingreso del PSA.

Con el dinero del PSA se hacen mejoras en las fincas y se apoyan las actividades de agricultura y ganadería. Unos pocos finqueros lo usan para compra de maquinaria, ayuda a parientes, ahorro, pago de deudas e impuestos y, en el mínimo de los casos, viajes y adquisición de tierras. Este

último resultado es lógico, dado el monto que se paga por hectárea por año (64 dólares).

La protección del agua es relevante para un tercio de los propietarios, proporción que corresponde a aquellos que tienen recursos hídricos en sus fincas. Los que no los poseen entienden el agua como la existencia de un manantial o un cauce dentro de una propiedad, es decir, desconocen el enfoque de cuenca hidrográfica, según el cual los cuerpos de agua son afectados por lo que sucede en las zonas aledañas. En relación con la madera, pocos finqueros (20%) consideran importante tenerla. De ello puede inferirse que los bosques ya fueron "aprovechados" o tienen limitaciones legales para su uso.

Un 20% de los propietarios cree que el PSA le da valor a la finca y para un 12% mantener el bosque en el programa es fácil, mientras que la mayoría ingresa al programa con el objetivo de obtener recursos económicos en el corto plazo. Aunque el 76% se declara conservacionista, el 44% reconoce que no tiene actividades más rentables para el bosque, refiriéndose a que por ley no puede cambiar el de uso del suelo (Ley 7575 y su Reglamento). De no existir el PSA, es probable que al menos este 44% realizaría cortas ilegales y usaría el suelo para potreros o agricultura.

El 56% de los beneficiarios indicó que la totalidad de los ingresos de su finca proviene del PSA, cifra que coincide con el 57% de propiedades que tienen como uso primordial el manejo del bosque. Un 31%

de los finqueros depende del programa para la manutención de su familia, y de ellos un 18% obtiene más de la mitad de sus ingresos a través del PSA. Una pequeña parte de la población estudiada (13%) ha logrado subsistir mientras conserva el bosque. Lo contrario ocurre con un 8% de propietarios para quienes solo el 2% de los ingresos se origina en el PSA. Este dato está relacionado con el 7% de finqueros que tienen una pequeña unidad productiva que les genera réditos relativamente altos, en comparación con los agricultores pequeños y medianos. Estos beneficiarios son los que tienen menos riesgo de incurrir en la eliminación del bosque para buscar ingresos directos, salvo en los casos de algunos ganaderos que acostumbran hacer limpiezas del sotobosque para permitir que los pastos avancen y ampliar así sus áreas productivas. Estos riesgos se incrementan aun más cuando aumenta el precio de la carne o la leche en los mercados.

Los datos sugieren que el ingreso al PSA hace que aproximadamente el 75% de las fincas de las zonas estudiadas sea sostenible. Esta proporción es consistente con el 76% de propiedades que tienen vocación forestal. Este grupo alcanza el objetivo de mantener los bosques y su producción se hace respetando la capacidad de uso de la tierra y generando un positivo impacto ambiental.

Fuente: Chacón, 2013.

déficit de precipitaciones que se registró durante la época lluviosa de 2012, pues la vegetación y la humedad a nivel del suelo se desecaron más pronto de lo habitual y, con ello, favorecieron la ocurrencia de incendios (Rodríguez, 2013).

Nuevos instrumentos para el recurrente impacto de los desastres

La gestión pública es clave para hacer frente al impacto de los desastres sobre la población, la infraestructura

y la actividad económica, pues este es el resultado de una combinación entre las amenazas (naturales y humanas) y factores socialmente construidos que generan vulnerabilidad, y que son, en principio, previsibles. El desorden en el uso del territorio, el deterioro ambiental, la pobreza y la falta de un enfoque preventivo y prospectivo de la gestión del riesgo, son ejemplos de esos factores.

Tal como este Informe ha reportado por varios años, los fenómenos de origen hidrometeorológico siguen predominando

entre los desastres originados en amenazas naturales. En 2012 representaron el 61% de los eventos dañinos registrados; de estos el 45% correspondió a inundaciones y lluvias, un 13% a vendavales, un 2% a cabezas de agua y tormentas eléctricas y un 0,6% a marejadas. Del restante 39%, un 22% fueron deslizamientos y un 17% situaciones relacionadas con el terremoto del 5 de septiembre de 2012 en Nicoya.

Si bien los eventos hidrometeorológicos siguen predominando, su número

disminuyó en cerca de un 30% con respecto al 2011. En total, la base de datos DesInventar reportó un 43% menos de eventos dañinos (de todos los tipos) y ningún cambio en sus fuentes y patrones. Esta reducción puede estar más asociada a una caída en los promedios de lluvias¹², que a una menor exposición de la población y sus medios de vida a los desastres (Brenes, 2013). Aunque el número total de eventos varíe (cuadro 4.11), ello no necesariamente significa que sucede lo mismo con la cantidad de personas, viviendas o zonas afectadas, dada la intensidad de los eventos (como el terremoto de Nicoya) o las condiciones de vulnerabilidad.

En el año bajo análisis, Desamparados fue nuevamente el cantón con mayor cantidad de eventos registrados (30), seguido por Pérez Zeledón (27), Cartago (24), Alajuela y Turrialba (22). Alajuela fue la zona con mayor incidencia de sismos. Por su parte, los eventos hidrometeorológicos provocaron la mayoría de las muertes reportadas, catorce en total, y daños en 1.361 viviendas. Uno de los territorios más impactados en 2012 fue Pococí, donde las fuertes lluvias perjudicaron a doscientas personas. Además un temporal afectó Paraíso, Turrialba, Siquirres y Matina: 2.000 personas fueron albergadas por el desbordamiento de ríos y deslizamientos, y 676 viviendas sufrieron algún daño o quedaron inhabitables (Mivah, 2013).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
GESTIÓN DEL RIESGO,
véase Brenes, 2013, en
www.estadonacion.or.cr

En cuanto a eventos secos (sequías y déficits de agua), cuatro casos ameritaron declaratorias de emergencia en las dos últimas décadas (1993-1994, 1997-1998, 2001-2002 y 2009-2010¹³). El país registró pérdidas por más de 168 millones de dólares, y el evento más severo fue el fenómeno de El Niño de 1997-1998, cuyo impacto representó el 89% de ese monto. El sector agroalimentario fue el más afectado (Flores, 2013).

En 2012, sin duda, el evento de mayor impacto fue el terremoto ocurrido el

CUADRO 4.11
Total de eventos dañinos, según tipo. 2008-2012

Tipo de evento	2008	2009	2010	2011	2012
Inundación, lluvias, tempestad	723	250	767	667	318
Deslizamiento	447	103	206	282	156
Sismo	11	23	6	7	117
Vendaval	72	126	78	57	92
Avenida torrencial	0	1	10	9	7
Tormenta eléctrica	0	0	4	4	6
Marejada	1	1	9	7	4
Sequía	10	0	0	0	0
Actividad volcánica	0	0	6	0	0
Total	1.264	504	1.086	1.033	700

Fuente: DesInventar, 2013.

CUADRO 4.12
Costos de reposición de la infraestructura dañada por el terremoto de Nicoya^{a/}. 2012

Infraestructura	Monto en colones
Red vial (nacional y cantonal)	10.379.142.466
Carreteras	5.974.200.466
Puentes	3.794.260.000
Alcantarillas y vados	610.682.000
Sistemas de agua	561.573.655
Edificios públicos	4.656.908.930
Infraestructura de salud	12.621.470.125
Infraestructura de educación	8.171.085.021
Distrito de Riego Arenal-Tempisque	115.415.250
Vivienda	13.953.380.000
Daños atendidos como primer impacto	143.858.170
Total	50.602.833.617

a/ Según declaratoria de emergencia por decreto ejecutivo 37305-MP.

Fuente: CNE, 2012.

5 de septiembre en la península de Nicoya, con una magnitud de 7,6 grados Mw y una profundidad de dieciocho kilómetros, originado por subducción de las placas Cocos y Caribe. Cuatro provincias y diecinueve cantones fueron afectados, lo que ameritó una declaratoria de emergencia, la única por un fenómeno de origen natural emitida durante el año.

Según la CNE, los daños más relevantes se concentraron en los sectores de vivienda y salud, así como en la

infraestructura vial. En términos de los costos de reposición en infraestructura (cuadro 4.12), Guanacaste es la provincia que contabiliza las mayores sumas (46,1% del total), pero individualmente el cantón Central de Puntarenas (37,5%) es el municipio con los daños más cuantiosos. El alto monto que muestra el rubro de infraestructura de salud se debe a que solo para el hospital Monseñor Sanabria se estima un costo de reposición de 10.390,5 millones de colones (82% del total proyectado). Además se reportaron

3.496 viviendas con diversos grados de afectación (cuadro 4.13).

En este sismo se evidenció la eficacia de ciertas medidas aplicadas desde hace mucho tiempo en el país, precisamente con el fin de manejar riesgos y mitigar los impactos de este tipo de eventos. Una de ellas es la prohibición de construir en adobe, establecida a principios del siglo XX a raíz del terremoto de Cartago, y entre las más recientes destacan el primer Código Sísmico, promulgado en los años setenta, y sus actualizaciones. En 1991 el hospital Monseñor Sanabria fue parte de un programa de reestructuración antisísmica promovido por la CCSS.

A juicio de los expertos, probablemente ello evitó un colapso mayor, que habría causado una tragedia de grandes proporciones (Brenes, 2013). Según el Laboratorio de Ingeniería Sísmica de la UCR, durante el terremoto al menos las estructuras públicas cumplieron en general con los objetivos de desempeño planteados en la última versión del citado Código Sísmico de Costa Rica 2010 (CSCR-10). Además, amparado en el artículo 62 del Código Municipal¹⁴, el Mivah puso en marcha el “Programa de atención municipal para reparaciones” que, como su nombre lo indica, involucra a los gobiernos locales en la atención de

las necesidades de vivienda en las comunidades afectadas.

Por último, en 2012 el Cuerpo de Bomberos atendió 3.056 emergencias por accidentes químico-tecnológicos, 839 más que en 2011. Esta cantidad refleja un aumento sostenido en los eventos originados en el uso de gas licuado de petróleo (GLP; gráfico 4.10). Por falta de una regulación moderna, el país sigue utilizando cilindros de gas con válvulas de acople, las cuales han sido identificadas como la principal causa de este tipo de incidentes. Dada la inseguridad que acarrearán, estos mecanismos están prohibidos en Europa y Estados Unidos. En Costa Rica el único avance hasta mediados de 2013 era la discusión en curso de un proyecto de ley para regular el mercado del GLP (Brenes, 2013).

Además del GLP, hay otras sustancias que han generado emergencias de tipo químico, como ácido clorhídrico, ácido sulfúrico, agroquímicos, sustancias venenosas y dióxido de carbono. Un estudio realizado en la GAM determinó que en los últimos años ha aumentado la construcción de barrios residenciales dentro o cerca de zonas industriales, así como el establecimiento de plantas de productos químicos en áreas densamente pobladas, sin que en forma paralela se hayan tomado medidas de gestión del riesgo de desastres por amenazas tecnológicas. Al mismo tiempo, indica el estudio, el 87% de las industrias en San José, el 33% en Alajuela, el 83% en Heredia y el 88% en Cartago se encuentran sobre aguas subterráneas, por lo que eventuales derrames de sustancias tóxicas podrían contaminar los mantos acuíferos (Sánchez et al., 2013).

En el ámbito de la institucionalidad encargada de la gestión del riesgo, desde 2010 la CNE venía desarrollando un nuevo modelo organizacional, que entró a regir en enero de 2013. Se estructura a partir de la Dirección de Gestión del Riesgo, que está organizada en cinco grandes unidades: i) Planificación y Evaluación, ii) Normalización y Asesoría, iii) Investigación y Análisis, iv) Operaciones y v) Reconstrucción, las cuales corresponden a cada una de las funciones rectoras de la entidad.

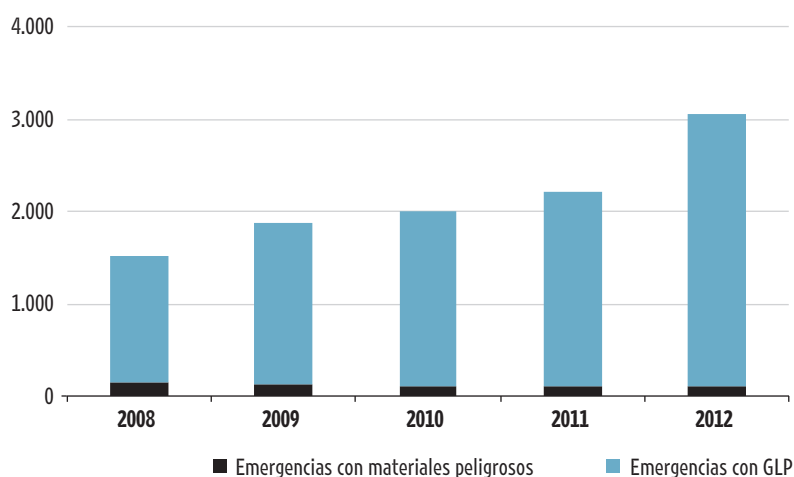
CUADRO 4.13

Viviendas afectadas por el terremoto de Nicoya. 2012

Nivel de afectación	Número
No amerita intervención	333
Afectaciones leves o moderadas	1.973
Daños graves	1.164
Deben ser reconstruidas en el mismo lugar o en otros sitios	771
Deben ser trasladadas	393

Fuente: Mivah, con base en visitas casa por casa.

GRAFICO 4.10

Número de accidentes químico-tecnológicos^{a/}

a/ Atendidos por el Benemérito Cuerpo de Bomberos.

Fuente: Elaboración propia con datos del Benemérito Cuerpo de Bomberos.

También se han creado nuevos instrumentos para la reducción de riesgos (recuadro 4.11).

Sin embargo, es un reto pendiente la consolidación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo (SNGR), en su tarea de procurar la articulación de los esfuerzos y recursos del Estado, el sector privado y la sociedad civil, en la promoción de la gestión del riesgo como eje transversal de la planificación y el proceso de desarrollo del país. Para investigadores del proyecto “Incidencia de la gestión pública en la reducción del riesgo ante desastres”, de la Escuela de Administración Pública de la UCR, las fuerzas negativas que están limitando el logro de ese objetivo son: i) la falta de un lenguaje común entre los actores involucrados, ii) las débiles capacidades locales para la gestión del riesgo, iii) poca claridad en cuanto a los roles y responsabilidades de todos los integrantes del Sistema, iv) la carencia de instrumentos y estrategias consolidadas de inversión pública en este ámbito y v) la necesidad de una participación más integral de los gobiernos locales, el sector privado y la sociedad civil (E: Romero, 2013).

Además de recoger y divulgar datos, el SNGR debe definir una agenda de investigación más enfocada en la exposición al riesgo de desastres (Durán, 2012), de forma tal que también se cuente con información estratégica que permita reducir la vulnerabilidad de la población. Una señal positiva en ese sentido es el esfuerzo que realiza la CNE para fortalecer el papel de los comités asesores técnicos como instancias de coordinación del Sistema. También se requieren nuevas modalidades de participación y actividades de capacitación para atraer a la población, así como definir de manera precisa los roles y responsabilidades de los actores. Asimismo, sigue pendiente el diseño de un instrumento que permita monitorear los avances de los sectores en las metas estratégicas trazadas desde 2010 en el Plan Nacional de Gestión del Riesgo (Brenes, 2013).

Un último aspecto novedoso se deriva del *Cuarto Informe Estado de la Educación*, publicado en septiembre de 2013, en el cual se reportaron los hallazgos de una investigación realizada por

RECUADRO 4.11

Nuevos instrumentos para la reducción del riesgo de desastres

En 2012 e inicios del 2013, el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo logró importantes avances en la creación de mecanismos, lineamientos y acciones en sus tres subsistemas: prevención y mitigación, preparativos y respuesta, y rehabilitación y prevención.

En 2013, y de conformidad con lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, el Mivah elaboró la Política Nacional de Ordenamiento Territorial. Esta fue estructurada en torno a tres ejes que buscan afianzar el principio del bien común sobre el interés particular, a saber: i) calidad del hábitat, ii) protección y manejo ambiental y iii) competitividad territorial. Además se incorporó la gestión del riesgo y el cambio climático como uno de tres ejes transversales de la Política, con miras al cumplimiento de los enunciados de la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo (n° 8488).

Asimismo, el Mivah presentó un proyecto de ley (expediente 18.799) que pretende crear un régimen de excepción en los criterios de calificación de los beneficiarios del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, de forma tal que el Estado pueda apoyar a las personas afectadas por una emergencia nacional declarada, catástrofe natural o producida por siniestro, caso fortuito o fuerza mayor, y que cumplan con un conjunto de requisitos definidos en el mismo proyecto.

Por otra parte, en enero de 2013 comenzó a regir el Código Sísmico de Costa Rica

2010 (CSCR-10), que había sido publicado a mediados de 2012. También entró en vigencia el nuevo Código Eléctrico y se inició la elaboración del primer código sísmico de puentes.

En el ámbito de los preparativos y la respuesta a los desastres, el país cuenta con dos nuevos sistemas monitoreo y alerta temprana. El primero de ellos se estableció en la cuenca del río Sarapiquí, en el marco del proyecto “Sistema de alerta temprana para amenazas hidrometeorológicas en Costa Rica”, que impulsan la CNE, el IMN, el ICE y la Organización Meteorológica Mundial, con financiamiento del Banco Mundial. El segundo se desarrolló mediante la coordinación entre el Concejo Municipal de Santa Ana, el Comité Municipal de Emergencias de ese cantón y la CNE. También se elaboró el índice de seguridad de las playas de Costa Rica, cuyo principal producto es un mapa de seguridad que cubre las 95 playas que han sido estudiadas por el programa Red de Observación a Nivel del Mar para América Latina-América Central (Ronmac). En cuanto a los volcanes, por encargo de la CNE la Escuela de Geología de la UCR realizó un estudio que brindará a los tomadores de decisiones datos actualizados, mapas geológicos e información sobre peligros en el volcán Turrialba, con mayores escalas y mejores alcances cartográficos.

Fuente: Brenes, 2013.

ProDUS-UCR, sobre la vulnerabilidad de los centros educativos ante amenazas naturales. De acuerdo con el estudio, la gestión del riesgo no ha sido tomada en cuenta en la planificación, construcción y manejo de la infraestructura educativa, y se conoce poco sobre amenazas físicas como inundaciones y deslizamientos. La información recabada sugiere la existencia de riesgos importantes en algunas zonas, y llama la atención sobre la necesidad de efectuar estudios sistemáticos y hacer acopio de datos de base para la toma de decisiones en este campo.

Procesos de la gestión ambiental

Esta segunda sección del capítulo analiza los procesos de la gestión ambiental, es decir, las intervenciones que hacen las entidades públicas y privadas, y la sociedad en general, en asuntos relacionados con el ambiente. Esas intervenciones reflejan situaciones sociales y políticas de las cuales dependen, en gran medida, los resultados estudiados en la sección anterior. Este año se abordan tres temas. El primero tiene que ver con el ordenamiento territorial y se enfoca en la zona costera,

particularmente en la zona marítimo-terrestre, su institucionalidad y los problemas de ocupación y tenencia de la tierra. En segundo lugar se explora la conflictividad ambiental, dando seguimiento a las acciones colectivas en esta materia y poniendo énfasis en la situación de las áreas protegidas, que se ha convertido en un tema clave de la gestión ambiental en años recientes. El último apartado valora el cumplimiento de la normativa ambiental y presenta las novedades que trajo el 2012 en ese ámbito.

Ordenamiento territorial, deuda perenne a nivel urbano y costero

Desde hace varios años este Informe viene insistiendo en la urgencia de un adecuado ordenamiento del territorio nacional, que permita un uso acorde con su capacidad y un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, minimice los impactos ambientales de la actividad humana, reduzca el riesgo de desastre y provea instrumentos participativos para la toma de decisiones informadas. Enfrentar este desafío no solo involucra a las entidades del sector ambiental, sino que implica desarrollar procesos sociales, políticos y económicos con múltiples actores, en un entorno caracterizado por un marco normativo disperso y competencias traslapadas, poco claras y de escaso cumplimiento.

En ediciones anteriores esta sección ha analizado diversas facetas de este tema: el marco normativo e institucional, la situación de los planes reguladores y el caso de la Gran Área Metropolitana, entre otros. En esta ocasión reporta los hechos acaecidos en 2012 a nivel nacional y urbano, para luego centrarse en el ordenamiento de la zona marítimo-terrestre, su institucionalidad y sus persistentes problemas de ocupación.

En 2012 Costa Rica vivió procesos dispares en esta materia. Por un lado, el Mivah formuló la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (que se publicó en mayo de 2013) y se presentaron nuevos planes reguladores en los cantones que conforman la región Norte/Norte: Upala, Guatuso y Los Chiles, así como en Cartago, El Guarco, Paraíso y Alvarado. Pero, por otro

lado, no fue posible obtener la aprobación de viabilidad ambiental de la Setena para los planes costeros y cantonales de Guanacaste, ni para el plan regional de ordenamiento territorial de esa provincia. Estos casos reflejan serias limitaciones para concretar procesos de planificación (recuadro 4.12). Además se desestimó el Plan de Ordenamiento Territorial de la Gran Área Metropolitana (Potgam), que se había planteado como alternativa al también desestimado Proyecto de Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana (Prugam), cuya elaboración requirió varios años. Esto pone al país en una situación de doble rezago: dos iniciativas, y más de una década de estudios y recursos

invertidos, sin resultados concretos en cuanto a la planificación regional.

En ese contexto, en el 2013 se presentó la Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012-2040 (decreto 37623-PLAN-Minaet-Mivah), que por primera vez establece el marco legal, institucional y conceptual en esta materia, así como los principios que guían la política y su orientación estratégica. Está organizado a partir de un conjunto de ejes transversales, ejes estructurales, objetivos, metas y lineamientos, y define las características de los planes de ordenamiento, su jerarquía y sus mecanismos de gestión. Aunque representa un paso importante, Alfaro (2013) señala que solo contiene un diagnóstico general de la situación

RECUADRO 4.12

Debilidad institucional limita concreción de esfuerzos de ordenamiento territorial

El *Decimoctavo Informe Estado de la Nación* (2012) reportó que los cantones de Upala, Guatuso y Los Chiles estaban elaborando sus planes reguladores con el apoyo de diversas instituciones¹⁵. Esos procesos culminaron en enero de 2013, cuando se presentaron los respectivos informes finales. Sin embargo, hacia adelante será fundamental el respaldo de las entidades centrales del Estado, dado que los gobiernos locales no cuentan con todas las capacidades necesarias para dar continuidad de los esfuerzos de planificación.

Por otra parte, se contrató a la empresa española Inypsa para que elaborara varios planes reguladores de los cantones de Guanacaste¹⁶. Estos fueron presentados a la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (Setena), a fin de obtener la aprobación de su viabilidad ambiental. Esa entidad hizo observaciones y modificaciones para cada caso, pero la empresa consultora ya había terminado su trabajo, y las municipalidades no dieron respuesta a los señalamientos, por falta de capacidad técnica. Al vencerse los plazos establecidos en el decreto de incorporación de la variable ambiental a los planes reguladores, la Secretaría archivó los expedientes. En otras palabras,

no se dio seguimiento al proceso técnico-administrativo en la Setena y, por ende, se desperdiciaron los recursos invertidos. Igual suerte corrieron catorce planes reguladores costeros y el Plan Regional de Ordenamiento Territorial propuesto para toda la provincia de Guanacaste.

En estas experiencias se pueden identificar algunos errores recurrentes. Uno de ellos es la contratación de una empresa extranjera, que no conoce la realidad regional, otro es la dificultad de los gobiernos locales para efectuar la audiencia pública que, según establece la Secretaría, debe realizarse una vez que se cuente la viabilidad ambiental, y una tercera debilidad es la falta de seguimiento al proceso de aprobación en la Setena y el INVU. En este último caso se requiere financiamiento planificado por la municipalidad para concluir la etapa de aprobación técnica, ya sea ampliando la contratación de la empresa consultora o designando personal que, desde el ayuntamiento, realice las tareas necesarias para lograr la aprobación y publicación de los planes.

Fuente: Alfaro, 2013.

del país en lo que concierne al ordenamiento territorial. Los avances en la implementación de esta política serán analizados en la siguiente edición de este capítulo.

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

El proyecto Prugam, financiado por la Unión Europea, generó muchos estudios, proyectos específicos y diecinueve planes reguladores. Sin embargo, fue desechado y en su lugar se planteó una nueva iniciativa, el Potgam.

Diversas situaciones favorecieron que se desaprovechara el esfuerzo del Prugam. Una de ellas es que el organismo específico creado para elaborar el Plan no tenía competencias vinculantes en cuanto a la toma de decisiones. Esto permitió que el Gobierno rechazara la propuesta y encargara a la Dirección de Urbanismo del INVU la formulación del Potgam, que tampoco logró consenso entre los actores que lo discutieron.

Entre otras consecuencias, la no aprobación del Prugam obligó a un grupo de municipalidades a revisar los planes reguladores que habían elaborado en el marco de ese proyecto, con un esfuerzo económico y técnico significativo (Alfaro, 2013).

Desempeño institucional afecta ordenamiento costero

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

Con el objetivo de ordenar y planificar esta zona, proteger sus recursos

naturales y promover su desarrollo, en 1997 se promulgó la Ley de la Zona Marítimo-Terrestre, n° 6043, que asignó a los gobiernos locales una serie de responsabilidades en cuanto al aprovechamiento y administración de las áreas costeras, bajo la rectoría y vigilancia del ICT. Otras leyes definieron competencias adicionales en diversos ámbitos¹⁷. En el Decimotercer Informe este capítulo analizó la situación general de la zona marítimo-terrestre (ZMT) y encontró que la información era escasa y que el marco normativo no se aplicaba de manera adecuada, lo que daba pie a situaciones ilegítimas y anárquicas, con poco control y alta descoordinación entre los actores involucrados.

Nuevos datos y estudios permiten afirmar que esa situación se mantiene. Las debilidades institucionales siguen impidiendo la adecuada tutela y gestión de la ZMT. Las entidades públicas no han logrado una acción coordinada, que permita disponer de un instrumento para su ordenamiento integral. Un ejemplo de ello es que la Setena, encargada de revisar los documentos sobre la integración de la variable ambiental en la planificación de uso del suelo, no cumple con los plazos establecidos por el marco jurídico¹⁸. La ausencia, total o parcial, de delimitación del patrimonio natural del Estado o de la ZMT, cambios en los criterios e instrumentos técnicos y el desinterés de los gobiernos locales, entre otras, son algunas barreras que enfrentan aquellos que emprenden procesos de planificación costera (Miranda, 2013).

Según el Programa de Regularización de Catastro y Registro (conocido como Programa BID-Catastro), diversos actores consultados entre 2010 y 2011 se refieren a la Setena como un “cuello de botella” para el ordenamiento en los litorales, debido a errores conceptuales¹⁹, falta de criterios estandarizados, acciones que hacen incurrir en errores a los gobiernos locales²⁰, incumplimiento de plazos y ausencia de profesionales en áreas clave para las evaluaciones de impacto ambiental como Geología, Biología y Sociología (Astorga-Gättgens, 2013). Miranda (2013) confirma que se dan cambios de directrices que confunden a los gobiernos locales y generan atrasos.

El Sinac también es señalado por generar barreras para el ordenamiento territorial, dada la lentitud con que emite las certificaciones de patrimonio natural del Estado (PNE), obligación que le asigna la Ley Forestal. Además hay quejas por los constantes cambios en esas certificaciones (E: Farah, 2010). Por ejemplo, en el Área de Conservación Guanacaste, hasta enero de 2010 La Cruz era el único cantón que tenía definido el PNE, pero el Sinac realizó cambios en esa delimitación que generaron problemas para el manejo del territorio; tal fue el caso de una certificación que eliminó del PNE parte de un bosque natural de punta Descartes (el cual, por su condición y al amparo de la Ley Forestal, debería estar incluido; mapas 4.2). Cabe mencionar que para el 2012 se había avanzado en la delimitación y georreferenciación del PNE en los cantones de Puntarenas y Esparza, y únicamente está pendiente la certificación de los manglares de los cantones del Pacífico Sur²¹.

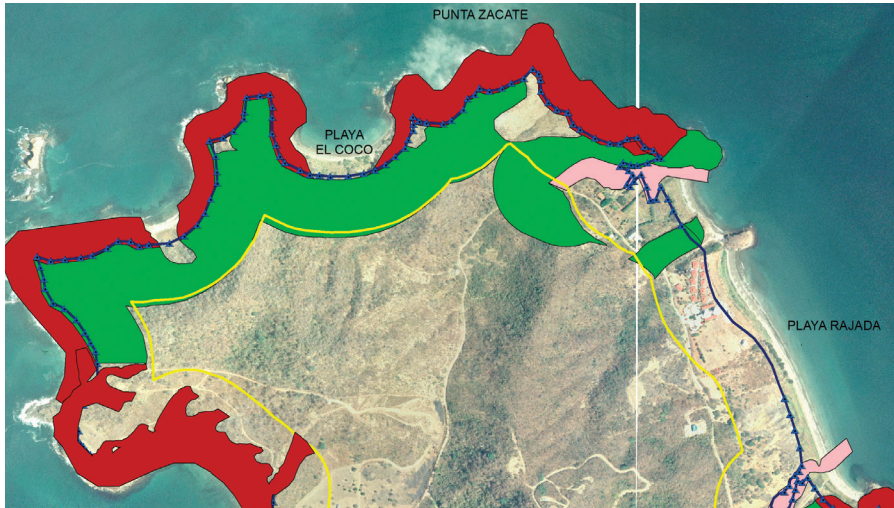
En cuanto a la delimitación de la ZMT, el Instituto Geográfico Nacional (IGN) aprovechó el Programa BID-Catastro para acelerar los débiles avances conseguidos anteriormente y logró delimitar el litoral Pacífico. Se estableció una nueva metodología estandarizada para el levantamiento de la pleamar, con amojonamiento digital. Además se realizó la densificación a nivel costero de la Red Geodésica Nacional, se elaboró una base de datos de amojonamientos oficiales, se delimitaron los manglares y se definieron los límites de la zona pública y la zona restringida. En 2011 se publicó el decreto 36642-MP-MOPT-Minaet que oficializa la metodología del amojonamiento digital (Miranda, 2013). Está pendiente el trabajo en el litoral Caribe, cuya ZMT no ha sido definida. En la actualidad el IGN está en proceso de sacar a licitación el desarrollo de ese proceso.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y COSTERO,
véase Miranda, 2013, en
www.estadonacion.or.cr

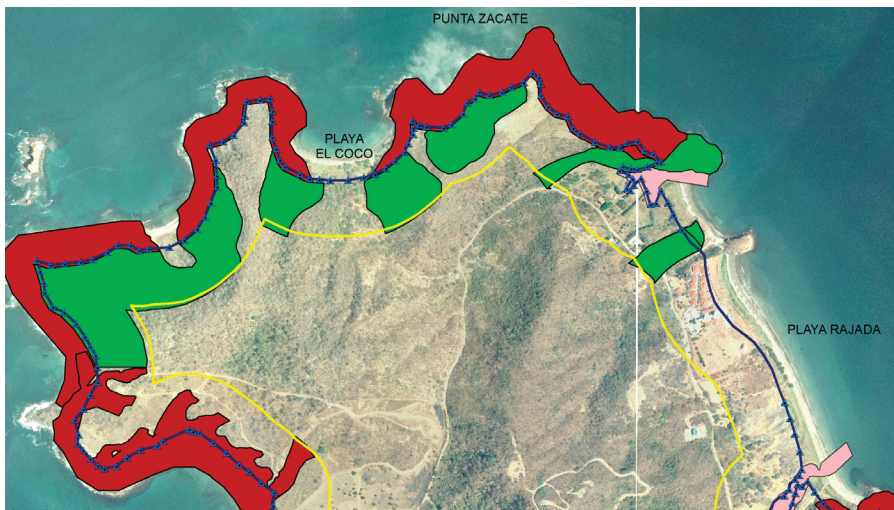
MAPAS 4.2

Certificaciones de patrimonio natural del Estado (PNE) emitidas por el Área de Conservación Guanacaste en La Cruz. 2010 y 2012

A) CERTIFICACIÓN PNE 2010



B) CERTIFICACIÓN PNE 2012



Fuente: Programa de Regularización de Catastro y Registro, 2012a.

También el ICT es relevante para el ordenamiento de la ZMT, pues además de ser el superior vigilante de estos territorios, produce algunos de los insumos requeridos, como por ejemplo el “Manual de elaboración de planes reguladores costeros”. Sin embargo, su labor ha generado problemas; entre 2009 y 2013 esta entidad cambió tres veces ese manual, con lo cual puso en riesgo la inversión realizada (superior a 870.000 dólares) y los planes reguladores elaborados en el marco del

Programa BID-Catastro, lo que a su vez aumentó la desprotección de las zonas aún no reguladas.

También las debilidades de los gobiernos locales para aprobar o modificar sus planes reguladores, por falta de recursos técnicos y económicos, han permitido que se desaprovechen esfuerzos de regulación territorial. Por ejemplo, ProDUS-UCR elaboró propuestas para los planes reguladores de varios cantones costeros, pero la inacción de las municipalidades hizo que perdieran vigencia. Es probable

que esos procesos no continúen y, una vez más, se pierda la oportunidad de avanzar en el ordenamiento de los espacios costeros (Miranda, 2013).

En 2013 se oficializó un nuevo “Manual de elaboración de planes reguladores costeros”, que aprovecha insumos del Programa BID-Catastro para establecer diferencias en la zonificación con declaratoria de aptitud turística y aptitud no turística, incorporar los pueblos costeros y redefinir áreas mínimas y máximas.

Subsiste desordenada e irregular ocupación de la zona marítimo-terrestre

Dado que, como se mencionó anteriormente, la normativa ha establecido una delimitación específica para la ZMT, durante años se pensó que casi todos los terrenos en esa zona eran propiedad del Estado. No obstante, estadísticas generadas por el Programa BID-Catastro evidenciaron que la provincia de Guanacaste tiene 787 fincas inscritas en el Registro Inmobiliario, y Puntarenas 1.126 (sin contar los cantones de Osa y Golfito). Esto significa que el 25% de la ZMT en Guanacaste y el 22% en Puntarenas, están en manos privadas (Programa de Regularización de Catastro y Registro, 2011).

En 2012 el mismo Programa efectuó estudios registrales de una muestra de 95 propiedades ubicadas en la ZMT. De ellas, 59 presentaron anomalías en su inscripción, por lo que sus expedientes fueron remitidos a la Procuraduría General de la República para que ésta proceda según corresponda. En el cuadro 4.14 esos casos se catalogan como “posible ilegalidad en la inscripción”, porque solo se puede afirmar que son ilegales si así lo determina la PGR. También se encontraron cuatro tomos destruidos, ausencia de planos madre, números de finca equivocados y falta de información base para emitir criterio sobre la situación jurídica de estas fincas y su inscripción, entre otros (Miranda, 2013).

La ZMT muestra serios problemas en tres aspectos clave: su ocupación con concesiones aparentemente legítimas, la ocupación ilegítima y su administración

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

Además de los usos mencionados, una parte de la ZMT es administrada por otras instituciones públicas. El 17% de la ZMT en Guanacaste y el 14% en Puntarenas son patrimonio natural del Estado y están en alguna de las categorías de áreas protegidas por el Sinac (Programa de Regularización de Catastro y Registro, 2011). Otras áreas están en manos del Inder, el ICT, el Ministerio de Seguridad Pública y Japdeva, entre otros. En el caso de las áreas protegidas se ha tenido que enfrentar la titulación de manglares: un estudio de antecedentes de las fincas inscritas en el Refugio Nacional de

Vida Silvestre Ostional (efectuado en diciembre de 2011) evidenció que veintiséis están traslapadas con manglares y veinte con la zona pública. Además, 66 propiedades fueron inscritas de manera irregular (Fernández, 2010). La información sobre estos casos está en poder de las autoridades competentes, para los fines que procedan (Miranda, 2013).

La otra situación compleja que se presenta en la ZMT es la ocupación ilegítima, en su mayoría por pobladores que se han asentado allí porque no existe plan regulador o porque están a la espera de una concesión. Ocupan zonas públicas y en muchas ocasiones áreas de patrimonio natural (como sucede en la comunidad de playa Pochote y el distrito de Paquera). Algunas personas que han logrado una concesión se encuentran con el problema de que los terrenos fueron revalorizados como áreas turísticas, y se les asignaron precios más altos de lo que ellos pueden costear. El tema además es polémico, porque si bien el marco legal es claro y define esta ocupación como ilegal, los años de anarquía en este campo hacen que las acciones que se tomen (como los desalojos) tengan consecuencias sociales y económicas importantes para las personas y las entidades públicas involucradas (recuadro 4.13).

El problema se ha visto agravado porque los gobiernos locales, tratando

de ordenar la ZMT y, de paso, mejorar sus ingresos, han extendido “permisos de uso”. Esta figura se ha convertido en un incentivo perverso, que propicia el caos y aumenta la ingobernabilidad, ya que sus beneficiarios la perciben como equivalente de la concesión e incluso de la propiedad privada. Durante mucho tiempo, los permisos de uso se transaron en el mercado y se cambió el uso autorizado originalmente (dictamen CGR C-100-95; Miranda, 2007 y 2013; E: Arrieta, 2011).

Los permisos de uso son la causa principal del desorden que impera en las áreas costeras de los refugios de vida silvestre de Ostional y Gandoca-Manzanillo. La falta de coordinación entre el Sinac y las municipalidades facilitó el incumplimiento del marco jurídico y, en consecuencia, hoy las autoridades nacionales y locales enfrentan graves conflictos por la ocupación ilegítima de territorios, especialmente en las zonas definidas como patrimonio natural del Estado. Es normal encontrar construcciones turísticas dentro de los manglares (Miranda, 2013).

El Programa BID-Catastro analizó 925 kilómetros de costa, que abarcan doce cantones y cuatro concejos municipales de distrito. Encontró que las zonas que están excluidas de la ZMT (como el patrimonio natural del Estado, por

CUADRO 4.14

Situación jurídica de una muestra de fincas inscritas en la zona marítimo-terrestre^{a/}

Situación jurídica	Guanacaste	Puntarenas	Total
Possible ilegalidad en la inscripción	30	29	59
Concesión	1	0	1
De previo a valorar la legalidad de la inscripción, se recomienda verificación en campo del inmueble	1	1	2
De previo a valorar la legalidad de la inscripción, se recomienda verificar la fecha de inicio de la información posesoria	0	2	2
Finca madre sin plano, no se puede emitir criterio sobre la legalidad de la inscripción	1	0	1
Inscripción legal	6	8	14
Tomo destruido	6	2	8
No es posible establecer la legalidad de la inscripción; falta información registral y la que existe no es clara	0	4	4
Titular el Estado	1	2	3
Número de finca equivocado	1	2	3
Total	47	50	97

a/ Seleccionadas en Guanacaste y Puntarenas (exceptuando los cantones de Osa y Golfito).

Fuente: Miranda, 2013, con datos del Programa de Regularización de Catastro y Registro, 2012b.

RECUADRO 4.13

Moratoria y proyectos de ley en torno a las ocupaciones ilegales en la zona marítimo-terrestre

Con el fin de atender el conflicto generado por los posibles desalojos de ocupantes de la zona marítimo-terrestre, áreas declaradas patrimonio natural del Estado y la zona fronteriza, en 2012 se aprobó la Ley 9073, que establece una moratoria -con algunas excepciones- y otorga un plazo de dos años para la búsqueda de soluciones legales que permitan la regularización de algunas de esas ocupaciones.

Aunque contra esta Ley se interpuso una acción de inconstitucionalidad -que aún no ha sido resuelta-, la suspensión temporal de los desalojos se encuentra vigente. Sin embargo, la solución definitiva de las ocupaciones ilegales requiere nuevas leyes (o reformas a las existentes), las cuales además deberán pasar por el tamiz constitucional. Entre tanto, se han aprobado en primer debate el proyecto de Ley de Territorios Costeros Comunitarios (expediente 18148), el de Regularización de

las construcciones existentes en el área restringida de la zona marítima terrestre (expediente 18593) y el de la Ley marco para la declaratoria de ciudades litorales y su régimen de uso y aprovechamiento territorial (expediente 18592). Los tres se encuentran en consulta facultativa por el fondo ante la Sala Constitucional (Cabrera, 2013).

Más allá de la solución que legal y constitucionalmente se deba aplicar en estos casos, es evidente que la incertidumbre afecta las condiciones de vida de la población involucrada, tanto en el plano social como en el económico, dado que una comunidad que está bajo moratoria no es atractiva para la inversión, para la creación de empleos o para mejoras en infraestructura. Ello facilita la informalidad y la pobreza en esas zonas (Miranda, 2013).

Fuente: Miranda, 2013 y Cabrera, 2013.

ejemplo) y las que tienen planes reguladores integrales del ICT representan el 50,7% del total de la ZMT, lo cual significa que hay un 49,3% que carece de ordenamiento. La parte que no tiene planes reguladores, y debería tenerlos según la normativa vigente, representa el 58% de la ZMT en Guanacaste; sin embargo, para iniciar con su regulación existe el problema de que solo el 36% no está ocupado. En el caso de Puntarenas el área en esas condiciones corresponde al 64% de la ZMT y, de ese total, el 80% está ocupado actualmente. Esto dificulta la planificación, ya que ésta, en lo posible, debe ajustarse a los usos establecidos, para evitar problemas sociales y económicos (Miranda, 2013).

En medio de esta compleja situación, existen herramientas para el ordenamiento costero que podrían aprovecharse mejor. Según la Ley 6043, el plan regulador es el instrumento obligatorio que faculta a los gobiernos locales a planificar y ordenar la ZMT bajo su jurisdicción. Asimismo, la Ley de

Planificación Urbana (n° 4240) exige el ordenamiento de las propiedades privadas colindantes con esta zona. No obstante, las municipalidades tienen problemas de capacidad técnica para liderar estos procesos, a lo que se unen la escasa coordinación intra e interinstitucional y una limitada voluntad política (Miranda, 2013).

Conflictividad ambiental, nuevos temas y mayor intensidad

Junto al desafío de ordenar el territorio y usar los recursos naturales de manera sostenible, este capítulo ha estudiado sistemáticamente la conflictividad social en torno a asuntos ambientales. Además de su aumento en años recientes, las características de estas disputas señalan la necesidad de construir espacios de diálogo político e instrumentos participativos para la toma de decisiones informadas. Entre esas características destacan la facilidad con que los temas de controversia cobran dimensión nacional, la actitud "proactiva" de la sociedad civil

y la tendencia a la judicialización de los antagonismos. Además, se mantiene la situación comentada en Informes anteriores, en el sentido de que el Estado, en vez de actuar como mediador en los conflictos socioambientales, contribuye a generarlos, particularmente en los casos relacionados con el uso de la tierra y los recursos. También en los últimos años se observa una creciente tensión con respecto al uso de la tierra en áreas protegidas, un tema que si bien no es nuevo, lo es en su dimensión actual. En los siguientes apartados se hace un repaso de lo sucedido en este campo durante el año 2012, para luego profundizar en el caso específico de la conflictividad en torno a las áreas protegidas.

Nuevos temas acrecientan niveles históricos de protesta

La conflictividad ambiental ha sido creciente en número de movilizaciones y cambiante en sus temáticas. En este campo la protesta ciudadana ha sido clave para controlar las decisiones del Estado, cuando promueven o permiten determinadas iniciativas que podrían ser perjudiciales para el ambiente. Ante estas situaciones la sociedad civil se moviliza, pero además acude a la vía judicial para hacer valer sus posiciones.

Según la base de datos sobre acciones colectivas del Programa Estado de la Nación, el 2012 fue uno de los tres años de mayor conflictividad ambiental desde que se lleva este registro (1994). En el contexto de un año con mucha confrontación a nivel nacional (como se detalla en el capítulo 5 de este Informe), nuevamente se mantuvo el elevado número de protestas por asuntos ambientales: 48 en total (34 en 2010 y 54 en 2011). Esto representa el 6% del total de movilizaciones en todos los temas. Al observar el comportamiento mensual (hasta marzo de 2013; gráfico 4.11) se nota que a lo largo de la serie de tiempo la temática ambiental ha tenido altibajos de conflictividad con respecto al promedio, pero a partir del 2011 la intensidad de la protesta supera por mucho lo observado en los últimos diecinueve años.

En 2012 una vez más los conflictos ambientales fueron generados por decisiones políticas de alto nivel, o bien

por acciones u omisiones de entidades públicas y gobiernos locales. El Minae, el MAG y el AyA figuran como las instituciones a las que más se dirigieron los reclamos. Los temas centrales fueron la oposición al aval otorgado por la Comisión Nacional de Bioseguridad del MAG para la siembra de productos transgénicos en el país, la lucha contra la minería a cielo abierto y el maltrato animal. Cabe destacar que la invasión de propiedades, públicas o privadas, que usualmente aporta poco al total de acciones colectivas, experimentó un significativo aumento, producto del mayor número de conflictos por tenencia de la tierra (Ramírez-Alfaro, 2013). También se mantienen presentes asuntos que aún están por resolverse, como las discusiones por la Ley de Contingencia Eléctrica (expediente 18093) y la Ley para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico (expediente 17742).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **CONFLICTOS Y NORMATIVA AMBIENTAL**, véase Cabrera, 2013, en www.estadonacion.or.cr

De los temas mencionados, el más nuevo en el ámbito de los conflictos es el relacionado con la intención de la

compañía Delta and Pine, de cultivar maíz transgénico. Los productos transgénicos o genéticamente modificados han sido objeto de una creciente polémica internacional por los potenciales efectos de su cultivo, uso y consumo (humano y animal). Desde los años noventa Costa Rica ha permitido la liberación al ambiente²² de estos cultivos (maíz, soya, algodón, banano, arroz y tiquizque) con fines de investigación y eventual exportación (no para distribución en el mercado interno), con la intervención del MAG y la Oficina Nacional de Semillas (como ente verificador de campo) y la participación de la Comisión Nacional de Bioseguridad.

La principal legislación aplicable en este ámbito (Ley de Protección Fitosanitaria, n° 7664, y su reglamento (decreto 26921-MAG), la Ley de Biodiversidad, n° 7788, y el decreto 32486-MAG, sobre auditorías de bioseguridad agrícola) establece que la Comisión Nacional de Bioseguridad debe emitir un dictamen vinculante, antes de que las autoridades del Servicio Fitosanitario del Estado autoricen la liberación al ambiente de los cultivos. En el trámite relacionado con el maíz transgénico, numerosas organizaciones gubernamentales, instituciones académicas y otras (como la Defensoría de los

Habitantes) manifestaron su oposición y, en general, cuestionaron la conveniencia de otorgar el permiso. Finalmente la Comisión emitió un dictamen favorable, pero una acción de inconstitucionalidad contra varios artículos del reglamento de la Ley de Protección Fitosanitaria detuvo el proceso y su resolución seguía pendiente al momento de editarse este Informe. Esta es la primera vez que este tema genera un conflicto judicializado, y su desenlace tendrá implicaciones para los siguientes años en cuanto a la posición del país en esta materia (Cabrera, 2013). Llama la atención un tipo particular de reacción que se ha dado en este caso: 63 cantones tomaron acuerdos municipales que declaran sus respectivos territorios como “libres de transgénicos” (Fecon, 2013).

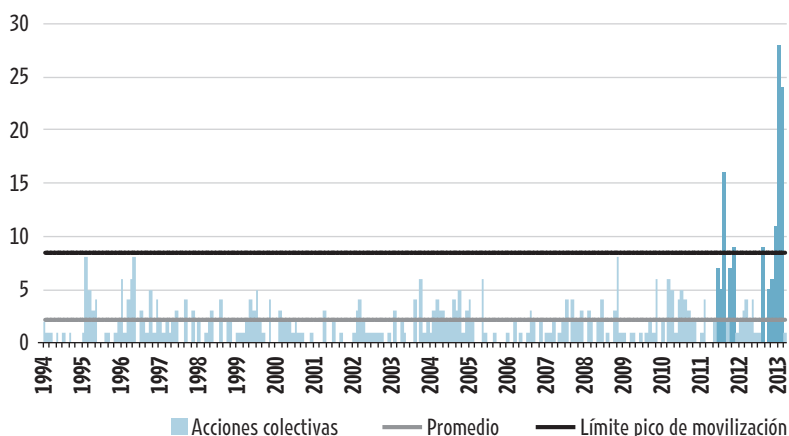
En otro orden de ideas, se mantiene un grado de conflicto en torno a la cancelación del permiso de explotación minera en Crucitas de San Carlos. En este contexto, se dio una situación atípica con la presentación de demandas judiciales contra académicos, políticos y actores ambientalistas que se oponen a este y otros proyectos (recuadro 4.14).

Por otra parte, está pendiente un posible arbitraje internacional sobre el caso Crucitas. Este tipo de procesos, en especial los tramitados ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (Ciadi), del Banco Mundial, ha sido objeto de atención pública en años recientes, debido a que algunas empresas foráneas han manifestado su intención de utilizar ese mecanismo para defender sus intereses económicos (recuadro 4.15), como ya ha señalado Industrias Infinito S.A. en el caso antes citado. Hacia adelante, esta podría constituirse en una de las principales vías para dirimir los conflictos generados por las decisiones del Estado costarricense en materia ambiental (Cabrera, 2013).

Por último, el caso Crucitas también puso en evidencia una limitación importante para la evaluación de daños ambientales y su posterior sanción. La contratación de una consultoría cuyos resultados no pudieron ser utilizados (entre otros aspectos porque el equipo técnico no tuvo acceso al terreno afectado)

GRAFICO 4.11

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



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de acciones colectivas del Programa Estado de la Nación.

RECUADRO 4.14

Múltiples presiones contra actores ambientalistas

En el contexto del conflicto por la actividad minera en Crucitas de San Carlos, en 2011 Industrias Infinito S.A. presentó demandas por difamación contra dos diputados, un abogado y dos académicos de la UCR. Por otro caso, en 2012 una empresa cementera ubicada en San Rafael de Alajuela querreló a un geólogo presentado por la comunidad como perito ante el Tribunal Contencioso Administrativo. Estos son dos ejemplos de situaciones que han sido denunciadas por las organizaciones ecologistas, como manifestaciones del acoso y la intimidación de que son objeto los líderes ambientalistas y comunales que se oponen a la expansión piñera, la minería, proyectos hidroeléctricos y megaproyectos turísticos e inmobiliarios.

Además, el Día del Ambiente de 2013 fue antecedido por el asesinato del biólogo Jairo Mora Sandoval en una playa de Moín, noticia que fue ampliamente difundida en Costa Rica y en el exterior. La Fecon y otras organizaciones exigieron el establecimiento de una comisión que investigue de manera independiente este caso, habida cuenta de la impunidad a la que llevaron las

investigaciones sobre la muerte de cuatro ecologistas acaecida en 1994 y 1995 (caso AECO).

En el caso de la minería en Crucitas, en 2012 la citada empresa solicitó a la Escuela de Biología de la UCR que suspendiera un seminario sobre el tema y amenazó con tomar medidas legales contra los expositores invitados, pretensiones que el Rector de la Universidad rechazó enfáticamente. Esta situación inédita generó el apoyo de centros académicos canadienses, que exigieron a la compañía minera que cesara la intimidación contra los universitarios y retirara las demandas presentadas. A la postre estas últimas fueron desestimadas por los tribunales. Dado que de manera sistemática las comunidades y grupos ambientalistas han recurrido a expertos universitarios para refutar los estudios técnicos presentados por las empresas y el mismo Estado, los académicos han venido asumiendo un protagonismo creciente en la defensa del ambiente en Costa Rica.

Fuente: Elaboración propia con base en notas de prensa.

de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. La jurisprudencia de la Corte ha establecido requisitos que deben cumplir los Estados miembros de la OEA si desean explotar u otorgar concesiones para la explotación de recursos naturales en territorios indígenas. Estos incluyen la supervisión, por parte de entidades independientes (no por los promotores del proyecto), de la efectiva realización de estudios de impacto social y ambiental. Además, desde las primeras fases debe consultarse a los pueblos indígenas mediante procesos culturalmente adaptados y mantener una comunicación constante entre las partes (para un análisis más detallado de estos aspectos jurídicos, véase Rinaldi, 2013).

También está sin resolver uno de los temas más importantes del año 2011 y que continuó en 2012: los desalojos y demoliciones en porciones de la zona marítimo-terrestre ocupadas ilegalmente, asunto ya analizado en páginas anteriores. Asimismo, los conflictos en torno a la actividad piñera se mantuvieron en el año de estudio, y en ese contexto resalta la declaratoria de inconstitucionalidad (anulación) emitida por la Sala Constitucional con respecto a la moratoria de permisos municipales para la siembra e industrialización de piña que, a su vez, había declarado la Municipalidad de Pococí. Las quejas por los impactos ambientales y sociales del cultivo persisten y, como se mencionó en el apartado sobre agricultura de este capítulo, las dificultades para hacer cumplir la legislación llevan a los afectados al punto de considerar los avances en sus gestiones como “victorias legales sin solución”. Este es un caso en el que la judicialización del conflicto se originó en la ineficiencia de las autoridades para actuar en forma preventiva, o para dar soluciones a los reclamos de la ciudadanía (Castro, 2013).

Según Álvarez (2013), la comunidad organizada de los asentamientos campesinos de La Curia, La Lidia y Aguas Frías, en La Roxana de Pococí, realizó un muestreo de aguas de carácter participativo en zonas consideradas de alta vulnerabilidad. El análisis se hizo entre octubre de 2012 y marzo de 2013 y

mostró que el país carece de herramientas homogéneas, oficiales y claras para estimar los daños ambientales en un caso judicial (Sagot, 2013).

Otros temas de conflicto están pendientes de resolución. Uno de ellos es la posibilidad de permitir la explotación geotérmica en parques nacionales (tema ya analizado en el Decimotavo Informe), que se discute en la Asamblea Legislativa y en torno a la cual hay diversos frentes de oposición. Hay dudas sobre la posibilidad de lograr un mecanismo legal idóneo y objeciones por la falta de estudios técnicos que justifiquen –según lo exige la legislación– el área exacta que sería eventualmente segregada. Quienes se oponen desde el sector ambiental consideran que la iniciativa es innecesaria e inoportuna. En el lado opuesto, el ICE y el Minae reite-

ran la necesidad de realizar el proyecto (Cabrera, 2013).

En el caso de la construcción y operación del proyecto hidroeléctrico El Diquís se reportan avances en la realización de estudios (de factibilidad, ambientales, etc.), pero sigue pendiente la consulta a los pueblos indígenas y la obtención de su consentimiento previo e informado, como lo demandan el Derecho nacional e internacional. Por este motivo no es posible prever cuál será el futuro del proyecto.

Según Rinaldi (2013), en este caso el país está contraviniendo la jurisprudencia interamericana, la Convención Americana de Derechos Humanos y las interpretaciones de este texto que ha hecho la Corte Interamericana de Derechos Humanos, más allá del Convenio 169 de la OIT y la Declaración

RECUADRO 4.15

El Ciadi y el fallo de indemnización en el caso Unglaube

En años recientes Costa Rica ha sido objeto de varias demandas y arbitrajes en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (Ciadi), al menos en dos ocasiones por asuntos de índole ambiental (cuadro 4.15). El Ciadi pertenece al Banco Mundial y es la principal instancia para la conciliación de diferencias entre Estados y nacionales de otros Estados. Las empresas que han llevado a Costa Rica ante el Ciadi lo han hecho al amparo de alguno de los tratados bilaterales de inversión y de libre comercio suscritos por el país, alegando desprotección de sus inversiones y, por tanto, incumplimiento de lo pactado.

En 1991 el Estado costarricense emitió un decreto en el que hizo pública su intención de crear una reserva en Guanacaste, en un área aledaña a los terrenos adquiridos por los ciudadanos alemanes Marion y Reinhard Unglaube, quienes habían propuesto la creación de “corredores verdes” (espacios dentro de sus terrenos en los cuales se comprometían a no realizar ninguna construcción), con la condición de que se aprobara y facilitara su proyecto turístico de urbanización. Sin ninguna acción por parte del Estado, en 1993 concluyó la primera fase de ese proyecto.

Cuando se creó el Parque Nacional Marino Las Baulas, en 1995, se especificaron los límites del Parque y se mencionó la posibilidad de expropiar los terrenos comprendidos dentro de esa delimitación. No obstante, en los ocho años siguientes no se registraron intervenciones estatales sobre

las áreas de playa Grande pertenecientes a la pareja y otros propietarios. No fue sino hasta el 2003 que se hizo el primer intento de expropiación, mediante una declaratoria de interés público. En este contexto, los señores Unglaube objetaron la resolución, alegando que la ley de creación del Parque no abarcaba la cantidad de propiedades que señalaba la declaratoria. Por tanto, en 2005 los afectados presentaron a la Setena una solicitud de evaluación de impacto ambiental. Sin embargo, antes de que la Secretaría se pronunciara al respecto, el Minae ordenó el rechazo de los permisos de desarrollo que incluyeran propiedades declaradas dentro del Parque Las Baulas.

Según los demandantes, esto marcó un cambio en las acciones del Minae, que en vez de buscar la expropiación promovió una especie de “congelamiento” del proyecto. En este sentido, los Unglaube consideraron que el Estado violaba los derechos garantizados en el ordenamiento jurídico costarricense y en el tratado bilateral de inversiones firmado con Alemania y, en consecuencia, presentaron un recurso a la Corte Suprema de Justicia. Si bien esta última se manifestó a favor de los inversionistas en cuanto al “congelamiento”, falló a favor del Estado al señalar que las propiedades se encontraban dentro del Parque. Posteriormente, la Corte ordenó el rechazo de cualquier permiso o aprobación de viabilidad en la zona y definió cuáles propiedades debían ser expropiadas.

Más adelante, en un primer momento la señora Unglaube (2008) y luego el señor Unglaube (2009) consolidaron una demanda

contra Costa Rica ante el Ciadi, solicitando el valor de las propiedades efectivamente expropiadas, el valor de propiedades amenazadas de expropiación, indemnización por gastos legales y de otra naturaleza asociados al proceso, e intereses anteriores y posteriores al laudo hasta la fecha de pago.

En 2012 el Tribunal del Ciadi concluyó que nunca se produjo una expropiación en los terrenos ubicados fuera del Parque, y que no existe duda acerca de la potestad del Estado costarricense para expropiar los terrenos dentro del Parque. Sin embargo, también reconoció que, de acuerdo con el tratado de inversión entre Costa Rica y Alemania, el Gobierno debió prever la fijación y pago inmediatos de la indemnización correspondiente y, al no hacerlo, incurrió en una violación de ese acuerdo. De esta forma, aunque rechazó casi todas las peticiones de los Unglaube, el Tribunal condenó al Estado costarricense a pagarles una indemnización por poco más de cuatro millones de dólares.

Este caso pone en evidencia cómo un vicio en el procedimiento puede conducir al país al incumplimiento de tratados internacionales, que crean obligaciones y demandan la observancia de derechos económicos que a su vez, en algunos casos, pueden resultar lesivos para la gestión ambiental del país.

Fuente: Salas-Chaverri, 2013.

comprobó la presencia de agroquímicos en los pozos que abastecen a los hogares, así como en las aguas superficiales. Esta situación fue corroborada por el Laboratorio de Análisis de Residuos de Plaguicidas del IRET-UNA, cuyos expertos informaron que “se detectó en las muestras (...) varios plaguicidas entre los herbicidas ametrina y bromacil y el fungicida propiconazole y el insecticida diazinon” (Ramírez-Muñoz, 2012). Del mismo modo, en el marco del

proyecto “Identificación de amenazas y capacitación para el uso sostenible del Refugio Nacional de Vida Silvestre Caño Negro, Región Huetar Norte”, el IRET-UNA encontró agroquímicos (los herbicidas ametrina, bromacil y diurón, y los insecticidas diazinón, etoprofos y cipermetrina) en la cuenca del río Mónico, en Guatuso. En la zona norte, el deterioro del humedal Caño Negro —que es un sitio Ramsar— ha motivado el seguimiento de diecinueve denuncias

asociadas al cultivo de piña, así como al cierre de empresas, todo ello por parte del Tribunal Ambiental Administrativo (más información sobre conflictos relacionados con la actividad piñera puede consultarse en Álvarez, 2013, citado en Cabrera, 2013).

Finalmente, los actos de corrupción y los posibles impactos ambientales denunciados durante la construcción de la denominada “trocha fronteriza”, en la zona aledaña al río San Juan

CUADRO 4.15

Casos en que Costa Rica ha sido demandada ante el Ciadi

Caso	Demandante	Descripción	Resolución
ARB/96/1	Compañía de Desarrollo Santa Elena S.A.	Registrado el 22 de marzo de 1996 y concluido el 17 de febrero del 2000, por insatisfacción en cuanto al precio de expropiación para la creación del Parque Nacional Santa Rosa.	Concluido, a favor del demandante
ARB(AF)/07/3	Alasdair Ross Anderson and Others	Registrado el 27 de marzo de 2007 y concluido el 19 de mayo de 2010. Los demandantes alegaron falta de supervisión de sus inversiones.	Concluido, el Tribunal se declaró incompetente
ARB(AF)/08/1	Quadrant Pacific Growth Fund I.P. and Canasco Holdings Inc.	Registrado el 21 de marzo de 2008 y concluido el 27 de octubre de 2010. Las empresas alegaron que fueron objeto de invasiones ilegales y se vieron desprotegidas por Costa Rica.	Concluido, desestimado por falta de pago de los anticipos establecidos por el Ciadi
ARB/08/1 ARB/09/20	Marion Unglaube Reinhard Hans Unglaube	Registrados el 25 de enero de 2008 y el 11 de noviembre de 2009, respectivamente, y consolidados el 22 de diciembre de 2009. Concluido el 16 de mayo de 2012.	Concluido, en favor de los demandantes
ARB/12/4	Supervisión y Control S.A.	Registrado el 9 de febrero de 2012. Se enmarca en el tratado bilateral de inversiones entre España y Costa Rica y se relaciona con los servicios y las facilidades de la inspección técnica vehicular.	Pendiente
ARB/13/2	Cervin Investissements S.A. and Rhone Investissements S.A.	Registrado el 11 de marzo de 2013. Las empresas demandantes son concesionarias de gas licuado y su alegato principal es la negativa de Costa Rica de aceptar un ajuste tarifario.	Pendiente

Fuente: Salas-Chaverri, 2013, con datos del Ciadi, 2012.

(recuadro 4.16), y el proyecto de construcción de una refinería en Limón con financiamiento del Gobierno de China, se sumaron a la lista de los principales temas generadores de conflicto en 2012 e inicios del 2013.

Conflicto por tenencia y ocupación de tierras protegidas: una aproximación

En las últimas ediciones de este capítulo se ha venido señalando que, por su magnitud, en el escenario de los conflictos ambientales sobresalen las presiones por el uso de la tierra dentro de las áreas protegidas, así como en la zona marítimo-terrestre y los territorios que han sido declarados patrimonio natural del Estado. A un conjunto ya antiguo de problemas (ocupación ilegal, falta de delimitación y otros) se

han sumado proyectos que generan controversia porque pretenden modificar los límites o las restricciones de uso –comercial o público– de los terrenos que se encuentran bajo diversas modalidades de protección estatal. Por tanto, aunque no es nuevo, en años recientes este tipo de conflicto ha adquirido características más complejas, que requieren atención.

La aproximación a este tema tiene dos vertientes: por un lado, la gestión de las áreas protegidas, y los conflictos legales y sociales derivados de ella, y por otro, las presiones económicas y sociales que buscan el aprovechamiento y uso de esas áreas y sus recursos, en condiciones de manejo distintas a las actuales. Este apartado explora la primera dimensión. La segunda es un reto de investigación para próximos Informes, aunque ya en

ediciones anteriores de este capítulo se han estudiado algunos casos relacionados, como la propuesta de explotar la geotermia en parques nacionales, proyectos hidroeléctricos e iniciativas para modificar las leyes que establecen reglas o límites en esta materia.

En 2012 no hubo cambios en la superficie continental sometida a las distintas categorías de manejo de áreas silvestres protegidas (ASP). Pese a ser un porcentaje significativo del territorio nacional, varios aspectos permiten afirmar que el sistema no necesariamente está consolidado; entre ellos se encuentran los problemas de delimitación de las ASP, traslapes entre éstas y territorios indígenas o asentamientos del Inder, confrontaciones en las áreas marinas protegidas y conflictos por la ocupación y tenencia de la tierra, por la titulación

RECUADRO 4.16

Evidente afectación ambiental por construcción de la “trocha fronteriza”

A raíz de los conflictos fronterizos con Nicaragua, y con base en el decreto ejecutivo 36440-MP, el Gobierno de la República emprendió la construcción de la Ruta 1856, conocida como la “trocha fronteriza”, bajo declaratoria de emergencia. Esta figura permite desarrollar proyectos de infraestructura sin necesidad de realizar estudios preliminares, diseños, planos constructivos y evaluaciones de impacto ambiental (Astorga-Gättgens, 2012). El área de la “trocha” se encuentra en una zona perteneciente a la cuenca del río San Juan; específicamente comprende las cuencas de los ríos de la subvertiente norte y forma parte de un corredor biológico y de varias áreas silvestres protegidas (Minae et al., 2012).

Aunque el tema se tornó conflictivo a la luz de denuncias de corrupción que se presentaron durante la construcción de la obra, desde la perspectiva estrictamente ambiental diversos informes también han señalado graves consecuencias. Como parte del proyecto se hicieron movimientos de tierra, se eliminó la cobertura boscosa y se realizaron cortes y taludes de relleno que, además de modificar los ecosistemas y afectar la dinámica de las aguas, causaron la fragmentación del bosque tropical húmedo y muy húmedo, así como la afectación de bosque primario. Esto significa incumplimiento de legislación nacional, como la Ley Orgánica del Ambiente (nº 7554), la Ley Forestal (nº 7575), la Ley de Aguas (nº 276) y la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelo (nº 7779), y normativa internacional como el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional “Ramsar” (Centro Humboldt et al., 2012).

En diciembre de 2011, la construcción de la Ruta generó la denuncia de un pequeño grupo de entidades ambientalistas, que llevó a distintos organismos a realizar estudios y evaluaciones técnicas de la obra, contemplando aspectos económicos, sociales y ambientales. Uno de esos organismos fue el Tribunal Ambiental Administrativo (TAA), cuyos especialistas efectuaron una inspección aérea y terrestre, y determinaron que las obras se llevaron a cabo dentro de un área silvestre protegida, sin contar con un diseño previo ni estudios de impacto ambiental y planes de mitigación o compensación, lo que provocó la invasión de cauces, el cambio de uso del suelo en áreas de bosque y la interrupción del ciclo natural de los ecosistemas, así como erosión y arrastre de sedimentos hacia ríos y humedales palustrinos y lacustrinos. El TAA también comprobó que la apertura de la trocha dentro de bosques y humedales, la explotación de tajos, la tala excesiva, entre otros, alteraron la naturaleza y condición original del paisaje, lo que a su vez modificó los hábitats o nichos de muchas especies de fauna (TAA, 2012).

Por su parte, el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (Lanamme) de la UCR evaluó aproximadamente 97 kilómetros entre el Delta Costa Rica y el río Pocosal. Encontró estructuras de drenaje inconclusas, rellenos inestables, trazados irregulares, uso de estructuras de drenaje no convencionales, así como el faltante de puentes sobre los ríos Sarapiquí, San Carlos y Pocosal (Lanamme-UCR, 2012).

Finalmente, el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA) realizó una investigación y determinó que el proyecto no contó con planes ni estudios preliminares. Además señaló que no existe registro

de la obra en la base de datos de esa entidad, ante la cual debió tramitarse. También en este caso se observó la falta de drenajes adecuados y la presencia de surcos y baches. De acuerdo con el informe del CFIA, se desconoce si se realizaron estudios de suelos y si se aplicaron criterios técnicos para efectuar movimientos de tierra. Se cree que en ciertos tramos de la ruta se irrespetaron las áreas de protección, se talaron árboles y se explotaron materiales en el margen del río San Juan, con la consecuente afectación de humedales y ecosistemas (CFIA, 2012).

En respuesta a esta situación, en 2012 el Minae, en conjunto con el Sinac, el Conavi, la CNE y el MOPT, presentó un Plan de Gestión Ambiental que propone acciones de recuperación y mitigación en los sitios donde pudieron haber ocurrido impactos.

Como se ha visto, la evidencia recogida por las entidades que han evaluado la Ruta 1856 señala impactos ambientales locales y directos en el suelo, el aire, la cobertura vegetal y el sistema de drenaje superficial, lo que acrecienta la vulnerabilidad de los ecosistemas a las amenazas naturales. Si bien no parece haberse generado daño ambiental ni peligro de contaminación para el río San Juan, se reconoce la potencial aparición, con el tiempo, de impactos de mayores dimensiones y alcances. Por ello resulta fundamental aplicar medidas ambientales de mediano y largo plazo, entre las que podrían estar la formulación de un plan de ordenamiento y manejo del suelo para el corredor fronterizo norte, y la definición del uso que se podrá hacer del camino durante su operación (Astorga-Gättgens, 2012).

o el otorgamiento de concesiones en humedales y manglares y por el precio de la tierra. El cuadro 4.16 muestra algunos ejemplos de conflictos que estaban vigentes en el 2012.

Uno de los conflictos básicos en ASP es la delimitación, debido a que, en muchos casos, las leyes o decretos contienen puntos mal ubicados o coordenadas incorrectas, por errores en la transcripción del texto o en la fijación de los límites. Esto último es producto de metodologías e instrumentos tecnológicos poco precisos, falta de verificación de campo y uso de cartografía a escala 1:50.000, que carece de exactitud en la definición de los espacios. Los desaciertos en este campo generan tensiones a los responsables de la gestión, por conflictos que suelen prolongarse por años (recuadro 4.17) y finalmente requieren la intervención de un tercero para definir linderos. Un caso conocido es el del Refugio Nacional de Vida Silvestre de Ostional, cuyos límites se precisaron veinticinco años después de su creación, mediante la intervención de la Procuraduría General de la República (PGR, 2008). Esta realidad ocasiona dudas y reacciones negativas entre los pobladores, poseedores, propietarios y las mismas autoridades, y termina convirtiéndose en una barrera para la gobernanza de las ASP.

Otro problema es el traslape entre ASP y territorios indígenas o asentamientos del Inder (antiguo IDA). Cuando dos o más ASP se encuentran sobrepuestas, si bien hay confusión en cuanto a la normativa que las rige, el problema no es complejo, pues la administración corresponde a la misma entidad (el Sinac). Pero cuando el traslape se da entre una ASP y un territorio indígena o un asentamiento campesino, surgen graves conflictos por la tenencia de la tierra. Dado que se trata de regímenes jurídicos totalmente distintos, se genera incertidumbre sobre la situación legal de los pobladores de la zona en traslape. En consecuencia, hay tensión y deterioro de las relaciones interinstitucionales, en detrimento de la gobernanza de las ASP (Miranda, 2013).

Un caso, entre muchos, se ubica en la península de Osa: la Reserva Forestal Golfo Dulce, el Asentamiento Osa

RECUADRO 4.17

Ejemplos de conflictos por la delimitación de las áreas silvestres protegidas

El decreto de creación del Parque Nacional Marino Las Baulas tuvo un problema de imprecisión en los linderos, ya que dentro de ellos se incluyeron dos elementos geográficos que el Estado no había podido delimitar con claridad: el cerro Morro e isla Verde. Finalmente, el Programa BID-Catastro, a petición del Área de Conservación Tempisque (ACT), y utilizando el modelo de elevación digital y otros instrumentos de gran precisión, logró hacer la primera delimitación completa del Parque, la cual se entregó al ACT en 2010. Sin embargo, la propuesta no ha sido socializada por el Sinac, con el argumento de que primero debe ser oficializada. No obstante, dado que esta delimitación es parte de las normas de creación del Parque, podría actuarse de inmediato para evitar los problemas relacionados con sus límites.

Otro ejemplo, esta vez de conflictos por traslapes, se presenta en el Parque Nacional La Cangreja y el territorio indígena Zapatón, donde un total de 71 hectáreas están sobrepuestas, como consecuencia de errores en un decreto ejecutivo de ampliación (2003), que describió incorrectamente los límites del Parque. En 2005 se hizo una modificación al decreto, pero el error se mantuvo. Desde 2008 el Programa BID-Catastro impulsa una modificación del decreto que fue elaborada conjuntamente con el Área de Conservación Pacífico y la Asociación de Desarrollo Indígena de Zapatón, pero la propuesta no ha sido tramitada por el Sinac (PGR, 2008).

Fuente: Miranda, 2013.

Forestal administrado por el Inder, el Parque Nacional Corcovado y el territorio indígena Guaimí de Osa comparten territorios, pero tienen regímenes jurídicos contrapuestos. Aquí convergen serios problemas de gobernanza que el Estado ha contribuido a profundizar; un ejemplo fue la ampliación del territorio indígena sobre el área del Parque Nacional (mediante el decreto 29957-G), que quedó sin efecto tras un fallo de la Sala Constitucional (n° 2010-014772).

Por este caso en 2012 aún persistían las tensiones interinstitucionales, así como los enfrentamientos de individuos y comunidades con el Área de Conservación de la Península de Osa, el Inder y la Asociación de Desarrollo de Guaimí de Osa. Los nudos legales, la descoordinación interinstitucional y la falta de acción (o la acción errónea) del Estado han mantenido vigente el conflicto, que es difícil de resolver. El Programa BID-Catastro confeccionó el mapa catastral de estos territorios y otros insumos que pueden acompañar la toma de decisiones, y elaboró una propuesta legal con los respectivos fundamentos técnicos, que corrige en gran

parte el problema. Aunque esta se entregó al Inder, nunca se tramitó (Miranda, 2013).

Por otra parte, en la mayoría de las ASP existen conflictos por la ocupación y tenencia de la tierra que han escalado con los años. Hay poblaciones cercanas a las ASP que perciben al Minae como un “enemigo”, o un obstáculo para el mejoramiento de sus condiciones de vida. En esos territorios coexisten propietarios, poseedores y ocupantes, pero las soluciones dependen de la categoría de manejo establecida y sus características. Las causas de la ocupación son variadas y obedecen a diversos factores, como ya se mencionó. Si bien en muchos casos la normativa es clara, en el terreno la gestión se lleva a cabo sin las herramientas tecnológicas adecuadas y sin el personal técnico necesario para cumplir los objetivos de creación del ASP (Miranda, 2013).

El Refugio Ostional es un ejemplo de lo anterior. Esta ASP fue creada como refugio mixto, pero se encuentra en la zona marítimo-terrestre, por lo que no se permite la propiedad privada ni ningún tipo de ocupación. Además de esta

CUADRO 4.16

Principales conflictos por el uso de la tierra en áreas protegidas

Área	Principales actores	Elementos del conflicto
Parque Nacional Marino Las Baulas ^{a/}	Estado, sociedad civil, Sinac, Área de Conservación Tempisque, Programa BID-Catastro	Imprecisión de los linderos del parque. El Sinac no ha oficializado la delimitación realizada por el Programa BID- Catastro en 2010. La mayor parte de las fincas registradas dentro del Parque fueron inscritas de manera ilegítima. En mayo de 2012 el Ciadi sentenció al Estado costarricense a pagar más de cuatro millones de dólares por el "caso Un glaube".
Reserva Forestal Golfo Dulce, Asentamiento Osa Forestal, Parque Nacional Corcovado y territorio indígena Guaimí de Osa ^{b/}	Área de Conservación de la Península de Osa, Inder y Asociación de Desarrollo de Guaimí de Osa	Se comparten territorios sujetos a regímenes jurídicos contrapuestos, lo que genera traslapes entre áreas silvestres protegidas, territorios indígenas y asentamientos del Inder.
Parque Nacional La Cangreja y territorio indígena Zapatón	Sinac, Programa BID-Catastro, pueblos indígenas	71 hectáreas están sobrepuestas, debido a errores en un decreto ejecutivo de ampliación (2003), que describió incorrectamente los límites del Parque.
Refugio Nacional de Vida Silvestre Ostional ^{c/}	Estado, sociedad civil	Esta área se creó como refugio mixto y está ubicada en la zona marítimo-terrestre; por tanto, no se permite la propiedad privada ni ningún tipo de ocupación. Sin embargo, el Refugio fue constituido sobre un territorio ocupado casi en su totalidad. Se registran fincas traslapadas con manglares (26) y zona pública (20), así como fincas inscritas de forma irregular (66).
Humedal Nacional Terraba-Sierpe	Inder, sociedad civil, gobiernos locales	El Inder entregó títulos de propiedad en este humedal, reconocido a nivel internacional como sitio Ramsar. La cobertura vegetal y boscosa ha sido afectada por las actividades humanas, principalmente en áreas costeras insulares y próximas al límite del humedal.
Parque Nacional Diríá	Estado, sociedad civil, Sinac	Conflictos por el precio (subvaloración) de terrenos ubicados dentro del Parque, así como por la prohibición de desarrollar actividades económicas.
Área de Conservación Marina Isla del Coco	Sinac, pescadores, Incopesca	Posiciones encontradas entre las autoridades del área, los pescadores artesanales y el Incopesca dificultan la implementación del plan de manejo.
Parque Nacional Manuel Antonio ^{d/}	Ministerio de Salud, Sinac	Contaminación del Parque y su laguna por inadecuada disposición de aguas negras y servidas.
Zona marítimo-terrestre y patrimonio natural del Estado	Estado, sociedad civil	Se estableció una moratoria al desalojo de ocupantes de la zona marítimo-terrestre y de áreas declaradas patrimonio natural del Estado, y se otorgó un plazo de dos años para la búsqueda de soluciones que permitan la regularización de ciertas ocupaciones.
Parque Nacional Rincón de la Vieja	Minae, ICE, CGR, Estado, grupos ambientalistas	Continúa el debate legal y político con respecto a la autorización para explorar y explotar la geotermia en parques nacionales.
Territorio indígena Terraba	ICE, comunidades indígenas, Estado	Conflicto por el desarrollo del proyecto hidroeléctrico El Diquís sobre el río General, que afectaría un territorio indígena.
Cuencas de los ríos de la subvertiente norte, corredor biológico y varias áreas silvestres protegidas	Estado, grupos ambientalistas, MOPT	Con la construcción de la Ruta 1856 se eliminó cobertura boscosa, se hicieron cortes y taludes de relleno, se modificaron los ecosistemas y se afectó la dinámica de las aguas, lo que causó fragmentación del bosque tropical húmedo y muy húmedo, así como de bosque primario y humedales.

CONTINÚA >>

CONTINÚA >> CUADRO 4.16

Principales conflictos por el uso de la tierra en áreas protegidas

Área	Principales actores	Elementos del conflicto
Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca- Manzanillo	Sinac, municipalidades, sociedad civil	Ocupación ilegítima de territorios costeros, especialmente sobre patrimonio natural del Estado, y construcciones turísticas dentro de los manglares.
Humedal Palo Verde	Estado, Minae, sociedad civil	Usos del suelo no apropiados, como cultivos, pastos para la ganadería, salinas y maricultura, que afectan la vegetación natural.
Humedal Caño Negro	Estado, Minae, sociedad civil	Pérdida de cobertura boscosa y manglar producto de actividades humanas.

a/ A petición del Área de Conservación Tempisque, y utilizando el modelo de elevación digital y otros instrumentos, el Programa BID-Catastro estableció la delimitación completa del Parque.

b/ El Programa BID-Catastro elaboró el mapa catastral para la Reserva Forestal Golfo Dulce y el Asentamiento Osa, en Corcobado efectuó la delimitación georeferenciada y el plano catastrado y en Guamí de Osa hizo el mosaico de planos. En todos los casos se capacitó a los funcionarios de las diversas instituciones para hacer uso de la información como herramienta para la regularización.

c/ En 2009 se presentó un proyecto de ley (expediente 17512) con el objetivo de resolver los conflictos en esta área. A la fecha de cierre de esta edición la propuesta se encontraba en la corriente legislativa.

d/ La contaminación de la laguna interna del Parque registró 46.000 unidades de coliformes fecales por cada 100 mililitros de agua.

Fuente: Elaboración propia con base en CGR, 2011a, Miranda, 2013 y Cabrera, 2013.

contradicción, el Refugio se constituyó sobre un territorio habitado casi en su totalidad por ocupantes con propiedad inscrita y ocupantes con permisos de uso otorgados por las municipalidades y el Sinac. En el levantamiento catastral realizado por el Programa BID-Catastro se identificaron 158 fincas inscritas en el Registro Inmobiliario, de las cuales 103 se ubican parcialmente dentro del Refugio y 55 se encuentran por completo dentro de éste. Además, muchas fincas ocupan de manera total o parcial ecosistemas de manglar, que son zona pública. El levantamiento de tenencia mostró que, mientras en el Registro Inmobiliario un terreno está inscrito como una sola finca, en realidad está subdividido. Así, las 158 fincas se “segregaron” en 305 parcelas, donde viven 684 personas que en su mayoría dependen de la extracción y venta de huevos de tortuga, especie que protege el ASP. En la Asamblea Legislativa se tramita el expediente 17512, que pretende resolver al menos en parte este conflicto.

Además, la falta de coordinación entre las organizaciones ha llevado a que se titulen los humedales y manglares, aunque sean zona pública, o bien a que los gobiernos locales los otorguen en concesión. Un ejemplo representativo es el Humedal Nacional Térraba-Sierpe, sitio Ramsar, donde el IDA (hoy Inder) entregó títulos de propiedad a poseedores en el asentamiento “Hacienda Sierpe”. El mapa catastral evidenció que en el Registro Inmobiliario hay cuatro fincas inscritas. Asimismo, el mapa de tenencia de tierra muestra 61 ocupaciones.

Otro tema polémico es el precio de la tierra (recuadro 4.18), que en muchas ocasiones genera riesgos para los objetivos de conservación, o costos y problemas para el Estado por la sobre o subvaloración de terrenos. Finalmente cabe mencionar que también en torno a las áreas marinas protegidas existe un abanico de conflictos, como consecuencia del retraso que tiene el país en el ordenamiento espacial marino, tal como se analizó en la sección “Resultados de la gestión ambiental”.

importantes, como la antigüedad de la Ley de Aguas vigente, en la mayoría de las áreas temáticas en este campo los instrumentos jurídicos fueron creados a partir de la década de los noventa.

El 2012 fue un año muy activo en cuanto a la aprobación de leyes y regulaciones ambientales (cuadro 4.17), aunque no todas implican cambios sustantivos en el ordenamiento jurídico. Sobresale la promulgación de la Ley 9073, “Moratoria al desalojo de habitantes en zonas especiales”, sobre la cual existen una acción de inconstitucionalidad y criterios divididos: mientras algunos sectores piensan que la moratoria es necesaria para resolver un problema social de larga data, la Procuraduría General de la República plantea que implica una enervación de potestades legales estatales frente a actos que violentan el ordenamiento jurídico, entre otros argumentos. También resaltan la publicación del Reglamento a la Ley de Gestión Integral de Residuos y, sobre todo, la nueva Ley de Conservación de la Vida Silvestre (recuadro 4.19), que constituye el primer caso en la historia del país, de un proyecto presentado por la vía de la iniciativa popular que se convierte en ley de la República.

Además cabe mencionar dos decretos de intervención emitidos a inicios de

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**CONFLICTOS POR LA TIERRA EN ÁREAS
PROTEGIDAS,**

véase Miranda, 2013, en
www.estadonacion.or.cr

**Campo ambiental nuevamente con
alta producción de normativa**

El marco normativo de la gestión ambiental en el país es relativamente joven. Con algunas excepciones

RECUADRO 4.18

Conflictos por el precio de la tierra en áreas silvestres protegidas

Costa Rica enfrenta una diversidad de conflictos por el precio de la tierra en las áreas silvestres protegidas (ASP), ya sea por sobre o subvaloración, que acarrea problemas de gobernabilidad. Por ejemplo, un informe de la Contraloría General de la República menciona el caso de un terreno sometido por el Sinac a dos procesos expropiatorios independientes (en un área de aproximadamente 9.400 m²). El monto fijado en el primer avalúo administrativo fue de 98,7 millones de colones, pero un año y dos meses después, en un segundo avalúo, ascendió a 587,6 millones de colones. Esto representa un incremento de 495% en el valor estimado en la fase administrativa del proceso expropiatorio (CGR, 2010a).

Otro ejemplo es el “caso Unglaube”, en el Parque Nacional Marino Las Baulas, analizado en este capítulo. Entre un año y otro, el Estado valoró propiedades de características semejantes con una diferencia de 822%. El caso fue llevado a un

arbitraje internacional, y en mayo de 2012 el país fue sentenciado a pagar más de cuatro millones de dólares a los demandantes, como indemnización por 33,5 hectáreas dentro del Parque. Más allá de este caso particular, según un estudio de antecedentes registrales y catastrales realizado por el Programa BID-Catastro en 2010, la mayor parte de las fincas registradas en este Parque fueron inscritas de manera ilegítima, lo que significa que el Estado no tendría que pagarlas (Fernández, 2010).

Por otra parte, en el Juzgado Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda se tramitan dos juicios ordinarios contra el IDA y otras instituciones, por demandas interpuestas por la Asociación Pro Conservación y Defensa de los Recursos Naturales y Culturales de la Provincia de Guanacaste, a fin de anular la titulación de varios terrenos agrícolas hecha por el ITCO, y así reivindicarlos como bienes de patrimonio público (expediente 08-001403-1027-CA).

La subvaloración también impacta la gobernanza y la gestión de las ASP. A los terrenos dentro de parques nacionales se les aplica la valoración de mercado y, dado que están lejos de vías y centros de población, el resultado son valores muy bajos. Ello hace poco atractivo, para los dueños o poseedores, negociar su venta al Estado. Un ejemplo representativo se encuentra en el Parque Nacional Diríá. El mapa catastral muestra un total de 177 predios, de los cuales 113 corresponden a fincas inscritas. Ninguno de los ocupantes está interesado en vender, porque el precio establecido por la Dirección General de Tributación Directa es de un millón de colones por hectárea, lo cual significa que, con lo obtenido en una eventual venta, no podrían comprar otra propiedad. El conflicto consiste en que, por un lado, no se les permite desarrollar actividades económicas y, por el otro, el valor fijado es muy bajo. Consecuentemente, los objetivos de conservación están en riesgo.

Fuente: Miranda, 2013.

CUADRO 4.17

Principales leyes y disposiciones ambientales aprobadas. 2012-inicios de 2013

Área temática	Acción o normativa
Recurso hídrico	Modificación del “Reglamento para la calidad del agua para consumo humano en establecimientos de salud” (decreto 37314-S). Reforma al “Reglamento de las asociaciones administradoras de sistemas de acueductos y alcantarillados comunales” (decreto ejecutivo 37169-S-Minaet).
Biodiversidad y áreas silvestres protegidas	Creación de la Zona Protectora El Chayote (Ley 9085). Reforma a la Ley de Conservación de la Vida Silvestre (Ley 9016). Modificación parcial de la Ley 8023, de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Alta del Río Reventazón (Ley 9067). Modificación de la Ley 7361, de Protección del Parque La Sabana Padre Chapuí (Ley 9079). Moratoria al desalojo de habitantes en zonas especiales (Ley 9073). Reglamento de constitución, funcionamiento, financiamiento y administración del Consejo Regional del Área de Conservación Amistad-Caribe (decreto 37274-Minaet). Declaratoria de interés público de las actividades de investigación científica, ambiental, social, turística y económica en el Parque Nacional Rincón de la Vieja (decreto 37405-Minaet). Derogación de los decretos 25165-Minae y 23653-Mirenem, relacionados con guías turísticos en áreas silvestres protegidas. Norma del “Certificado de Sostenibilidad Turística” para empresas de hospedaje (publicada en La Gaceta del 25 de marzo de 2013). Manual para la elaboración de planes reguladores costeros en la zona marítimo-terrestre (publicado en La Gaceta del 2 de abril de 2013). Declaratoria de interés público y nacional del plan de desarrollo del cordón fronterizo norte (acuerdo ejecutivo 011-12-Plan-Minaet).
Residuos	Reglamento General a la Ley para la Gestión Integral de Residuos (37567-S-Minaet-H).
Institucional	Establecimiento del Sistema Nacional de Información Ambiental (decreto 37658-Minae). Ley de Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario en Instituto de Desarrollo Rural (Inder; Ley 9036). Traslado del sector de telecomunicaciones del Ministerio de Ambiente al Ministerio de Ciencia y Tecnología (Ley 9046).

CONTINUÍA >>>

CUADRO 4.17 >>> CONTINÚA

Principales leyes y disposiciones ambientales aprobadas. 2012-inicios de 2013

Área temática	Acción o normativa
	Creación de la Comisión de Implementación y Desarrollo de la Cuenca Arenal-Tempisque (Cidecat) y derogatoria del decreto ejecutivo 26395-Minae (decreto 37187- Minae).
	Modificación del decreto ejecutivo 36801-MAG, "Reglamento de la estructura organizativa del Servicio Fitosanitario del Estado" (decreto 37351-MAG).
	Creación de la Comisión Especial para la Modernización de la Setena (decreto 37695-Minae).
	Intervención administrativa de la Dirección General de Transporte y Comercialización de Combustible (decreto 37628-Minae).
	Modificación del decreto ejecutivo 32631-Minae, que creó la Comisión Nacional Asesora Técnica Mixta de la Setena (decreto 37181-Minae).
	Reglamento del Sistema de Reconocimientos Ambientales (Sirea) y derogatoria del decreto ejecutivo 33525-Minae (reglamento del certificado de Bandera Ecológica) (decreto 37109-Minae).
	Reformas al Reglamento del Programa de Bandera Azul Ecológica (decreto 37484-Minae).
Salud	Ley general de control del tabaco y sus efectos nocivos en la salud y su Reglamento (decreto 37185-S-MEIC-MTSS-MP-H-SP).
	Reglamento para el permiso sanitario de funcionamiento de los bancos y centros de recolección de leche humana (decreto 37350-S).
	Reforma al "Reglamento general para el otorgamiento de permisos de funcionamiento por parte del Ministerio de Salud (decreto 37153-S 6).
	Reglamento de Vigilancia de la Salud (decreto 37306-S).
	Oficialización del "Manual de bioseguridad para establecimientos de salud y afines" (decreto 37552-S).
	Reforma al "Reglamento de control de la contaminación por ruido" (decreto 37522-S).
Productos químicos	Modificaciones al decreto ejecutivo 33495-MAG-S-Minae-MEIC, "Reglamento de registro, uso y control de plaguicidas sintéticos formulados, ingrediente activo grado técnico, coadyuvantes y sustancias afines" (decreto 37561).
Recursos marino - costeros	Reglamento para la utilización de la capacidad de pesca de atún de cerco (decreto 37386-MAG).
	Reforma a los artículos 50, 51, 51 bis y 61 del Reglamento a la Ley de la Zona Marítimo-Terrestre (decreto 37278-MP-H-T-DDL).
	Declaración de veda total para la extracción y comercialización de moluscos bivalvos marinos en el litoral pacífico (decreto 37402-S-MAG).
	Acuerdos de la Junta Directiva del Inopesca que establecen las tallas de primera madurez de especies marinas de interés comercial, para actividades de pesca de la flota comercial para captura, aprovechamiento, descarga y comercialización (acuerdo AJDIP/105-2013).
	Modificación del acuerdo AJDIP/042/2009 de la Junta Directiva del Inopesca, "Reglamento de descarga de productos pesqueros en muelles privados y centros de acopio" (acuerdo AJDIP/029/2012).
	Establecimiento de los períodos de veda en el golfo de Nicoya (acuerdo AJDIP/202-2012).
	Reforma del decreto ejecutivo 37212-Minae-MAG-MSP-MOPT que establece la creación y funcionamiento de la Comisión Nacional Marina (37384-Minae-MAG-SP-MOPT).
	Prohibición del aleteo de tiburones, la importación de aletas y el transporte, trasiego y portación de aletas dentro de una embarcación en aguas jurisdiccionales (decreto 37354-Minae-MAG-SP-MOPT-H).
	Reforma a los artículos 2, 3, 5, 8, 9 y 18 y derogatoria del artículo 10 del decreto ejecutivo 29389-MOPT, "Reglamento para la emisión de los certificados de zafarrancho" (decreto 37343-MOPT).
	Reforma al Reglamento a la Ley para el desarrollo y ejecución del proyecto turístico del golfo de Papagayo (decreto 37219-MP-TUR).
Contaminación	Reforma al "Reglamento sobre emisión de contaminantes atmosféricos provenientes de calderas y hornos de tipo indirecto" (decreto 37301-S-MTSS-Minae).
Cambio climático/ eficiencia energética	Oficialización del Programa País Carbono-Neutralidad (acuerdo 36-2012-Minae).
	Implementación de la Secretaría Ejecutiva de apoyo para el establecimiento y ejecución de la Estrategia REDD+ Costa Rica (decreto 37352-Minae).
	Reglamento al Capítulo I de la Ley 7200, que autoriza la cogeneración eléctrica paralela (decreto ejecutivo 37124-Minae).
	Medidas administrativas, financieras, legales y técnicas para que los ciudadanos accedan a energías más limpias y de menor costo disponibles en el país (directriz 2-Minae).
	Declaratoria de interés público de la actividad de importación, uso y distribución de gas licuado (decreto 37413-Minae).
	Guía para la declaratoria de elegibilidad para proyectos de generación de electricidad con desechos sólidos municipales (publicada en La Gaceta del 18 de marzo de 2013).
Otras	Código Sísmico de Costa Rica (decreto 37070-Mivah-Micit-MOPT).
	Oficialización de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (decreto 37623 Plan-Minae-Mivah).

Fuente: Cabrera, 2013.

2013: uno para la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (Setena) y otro para la Dirección General de Transporte y Comercialización de Combustible del Minae. En el primer caso se constituyó una Comisión Especial para la modernización de la Setena, a partir de cuatro ejes estratégicos: administrativo, jurídico, de control interno y técnico. En el segundo caso se busca que la entidad intervenida opere, mantenga, amplíe y modernice los servicios públicos de fiscalización, control y vigilancia del transporte y comercialización de combustibles.

También fue relevante la publicación del reglamento que prohíbe la importación de aletas de tiburón, a finales de 2012. No obstante, su eficacia e impacto real no son claros aún. Otras regulaciones aprobadas durante el año en estudio son reformas a legislación preexistente o medidas de tipo institucional (creación de órganos o programas).

En cuanto a los asuntos pendientes de aprobación legislativa destaca –por su importancia y debido a que tiene varios años en trámite– el proyecto de Ley para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico, que también se tramita bajo el procedimiento de iniciativa popular. Esta propuesta parece haber tomado un nuevo impulso, en el marco de un debate más amplio vinculado con la reforma constitucional para reconocer el derecho humano al agua (expediente 18468) y el proyecto de Ley de Asociaciones Administradoras de Acueductos Comunitarios (n° 17914). En el ámbito del Poder Ejecutivo, en julio de 2012 se creó el Viceministerio de Aguas y Mares del Minae, al cual se le asignó la rectoría del recurso hídrico. No obstante, la ley constitutiva de esta nueva instancia aún no ha sido aprobada por la Asamblea Legislativa. El Viceministerio tiene competencias principalmente en el manejo de las zonas costeras y los mares, pero se le agregó la gestión de las aguas, pese a que la administración de estas últimas la sigue realizando la Dirección de Agua del mismo Ministerio.

Otros proyectos mostraron poco avance, como la Ley de Áreas Silvestres Protegidas, las reformas a la Ley de Pesca y Acuicultura, a la Ley Forestal

RECUADRO 4.19

La nueva Ley de Conservación de la Vida Silvestre

La nueva Ley de Conservación de Vida Silvestre es particularmente importante para el país. Por un lado, fue el primer proyecto tramitado al amparo de la Ley de Iniciativa Popular, y en su momento obtuvo más de 175.000 firmas que apoyaron su tramitación. Por otro, modifica de manera sustancial la ley del mismo nombre, de 1992.

El cambio que ha resultado más llamativo es la prohibición de la cacería deportiva. A partir de la promulgación de la Ley, en el país solo se permiten la denominada cacería de control (para evitar problemas asociados a la sobrepoblación o daños a la agricultura, o bien para hacer frente a especies invasoras, entre otros) y la cacería de subsistencia (para consumo de individuos o familias). Este hecho convirtió a Costa Rica en una de las primeras naciones del mundo en tomar tal decisión. No obstante, se ha argumentado que su implementación será difícil de verificar por el personal del Sinac, lo que indica que deberán fortalecerse los mecanismos e instrumentos que se utilizan para tal efecto.

Por otro lado, la Ley crea una nueva categoría de permisos de uso de la biodiversidad, que son otorgados por el Sinac: los vinculados con actividades derivadas de la preservación de costumbres de comunidades locales, pertinentes para la conservación de la biodiversidad (sujetos a la valoración de cada caso, para determinar su sostenibilidad). Al mismo tiempo,

se aclaran aspectos relacionados con las competencias del Incopesca y el Minae, y se le otorgan al segundo las funciones de protección y manejo de las especies marinas no comerciales.

Con esta Ley se mejora la normativa vinculada a la “Convención internacional para el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres” –conocida como Cites, por sus siglas en inglés–, cuya aplicación es relevante por las obligaciones internacionales que conlleva y los mecanismos de observancia que se han desarrollado para su cumplimiento. Además, expresamente se señala la obligación de actualizar cada dos años los “precios” (antes llamados cánones) de las actividades reguladas en la Ley (mediante decreto) y las listas de especies amenazadas, con poblaciones reducidas y en vías de extinción (lo que no ocurre de manera periódica: la última lista data de 2005). Y en el componente sancionatorio (delitos y contravenciones), aunque ya la ley anterior había sido objeto de una profunda reforma en 2008, en esta versión se hicieron modificaciones en la redacción de los delitos, sobre todo los relacionados con la caza y la tenencia de vida silvestre en cautiverio.

La nueva Ley constituye un valioso precedente de la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre temas ambientales.

Fuente: Cabrera, 2013.

(protección de árboles no nativos) y las relacionadas con el Parque Nacional Las Baulas y el Refugio Ostional, entre otros. Se constató un adelanto del proyecto de Ley de Territorios Comunitarios Costeros –aprobado en primer debate junto con otras dos propuestas para la regularización de la ZMT– que al momento de editarse este Informe había sido enviado a consulta a la Sala Constitucional, y que busca resolver algunos problemas de ocupación irregular del territorio, como los analizados en este capítulo.

Capacidades para la gestión ambiental

Como última sección de este capítulo, en esta se analizan elementos relacionados con la capacidad –económica, institucional, de recursos humanos y de investigación– que tiene el país para realizar la gestión ambiental. Este año se aborda el tema del desempeño municipal y, por primera vez, se hace un esfuerzo por medir las capacidades de los gobiernos locales en cuanto a la tenencia de herramientas básicas para ejercer sus competencias en materia ambiental.

En términos generales, al analizar el

desempeño de tres entidades clave (el Sinac, el Minae y la Setena) se concluye que la institucionalidad ambiental sigue mostrando un desempeño débil. En 2012 el Sinac ocupó el lugar 155 entre 160 instituciones públicas evaluadas por la Contraloría General de la República (CGR) mediante el índice de gestión institucional, o IGI (con un puntaje de 40,2 en una escala de 1 a 100 y un cumplimiento de metas de 45,4).

También la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad mejoró su calificación en cinco puntos con respecto al 2011; no obstante, el Parque Marino del Pacífico y el Fonafifo mejoraron sus posiciones. El Minae ocupó el lugar 146, con un IGI de 51,3 bajó dos posiciones en relación con el 2011.

En cuanto a la Setena, la CGR ha emitido varios informes sobre su gestión, entre ellos uno que se refiere a los proyectos que se desarrollan en zonas costeras y a la labor que realiza la Secretaría para darles seguimiento y ejercer control sobre ellos en las fases constructiva y operativa (CGR, 2010b). Como resultado de esa evaluación, el ente contralor planteó una serie de recomendaciones que debían ser acogidas en plazos concretos. Sin embargo, según reportan autoridades de la CGR eso no ha sucedido (E: Pacheco, 2013). El Minae creó una comisión especial para estudiar la Setena, advirtiendo la necesidad de corregir, modernizar y mejorar la gestión de esa Secretaría. Aún se desconoce si se realizarán cambios en la normativa que la rige.

En materia de planificación en las ASP, se encuentran en marcha 65 proyectos de interés para el Sinac, que incluyen 35 planes de manejo y catorce propuestas técnicas para crear nuevas áreas, que vendrían a llenar los “vacíos de conservación” detectados por el proyecto Grúas II, así como tres iniciativas relacionadas con el cambio climático. Nueve de estos proyectos han sido concluidos. Todo esto ha sido posible con el apoyo de fondos provenientes del fideicomiso “Costa Rica por Siempre”, de la cooperación alemana, y del segundo fideicomiso de canje de deuda entre Estados Unidos y Costa Rica.

Entre los planes de manejo destaca

el correspondiente al Área Marina de Manejo Montes Submarinos, en la Isla del Coco, cuya elaboración se encuentra en su etapa final. Esta área fue creada en 2011 y tiene la particularidad de que incluye la pesca entre los usos de recursos marinos permitidos, pero regulados. Se admite la pesca de palangre superficial, que tradicionalmente ha sido una actividad orientada a la captura de atunes, picudos y tiburones, pero se prohíbe la pesca de atún con buques de cerco. Entre otras inversiones importantes realizadas en la isla está la colocación de un sofisticado sistema de radares que hará más efectivo el combate a la pesca ilegal y otras actividades ilícitas. La energía para operar este sistema, mantener las comunicaciones y satisfacer otras necesidades, será provista por un proyecto de generación hidroeléctrica que desarrollan en conjunto el ICE y la CNFL.

También se debe resaltar el importante esfuerzo realizado en el Parque Nacional Carara, para cumplir con la Ley de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad (n° 7600, de 1996) y su Reglamento (de 1998). La construcción de un sendero universal de 1,2 kilómetros de longitud hace de este el primer parque nacional que brinda facilidades de acceso a personas con discapacidad y adultas mayores, con rampas especiales, un sendero de concreto permeable, esculturas de animales en madera para que las personas no videntes puedan palparlas y nueve estaciones donde se ofrece información audiovisual. La obra se construyó con la colaboración de empresas privadas, cuatrocientos voluntarios y la donación de 150.000 personas a través de mensajes de texto, producto de la campaña “Un parque para todos” que desarrollaron Canal 7, la Fundación ProParques y la firma Valdesol.

Por último, en lo que concierne a la formulación de programas de gestión ambiental a nivel institucional, en mayo de 2013 el Minae reportó que solo un 36% de los organismos estatales había cumplido con esa obligación. Sobre este punto cabe recordar que la Ley para la Gestión Integral de Residuos (recuadro 4.20) establece que las entidades del sector público deben implementar siste-

mas de gestión ambiental en todas sus dependencias. El dato del Minae significa que 145 instituciones, de las 228 que conforman el sector público, aún no han acatado este mandato (Minae, 2013b).

Rezago de los municipios en el cumplimiento de la normativa para la gestión ambiental

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

En 2012, y por tercer año consecutivo, la CGR midió el índice de gestión municipal (CGR, 2013c) que está compuesto por cinco ejes: i) desarrollo y gestión institucional, ii) planificación, participación ciudadana y rendición de cuentas, iii) gestión de desarrollo ambiental, iv) gestión de servicios económicos y v) gestión de servicios sociales. En términos generales, la calificación promedio fue superior a la de 2010 y 2011, con 55,1 de un total de 100 puntos. La Municipalidad de San Rafael de Heredia obtuvo la mejor calificación (81,3) y en el extremo opuesto se ubicó la Municipalidad de Guatuso (31,3).

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

De las 79 municipalidades evaluadas, San Rafael de Heredia (88,0), Desamparados (82,5) y Heredia (77,8) lograron los mejores resultados en el eje ambiental. Por el contrario, Aserrí (0,0)

RECUADRO 4.20

Incipientes avances en la aplicación de la Ley para la Gestión Integral de Residuos

Las grandes expectativas generadas en 2010, cuando se promulgó la Ley de Gestión Integral de Residuos, se han visto opacadas con el paso del tiempo. Según la CGR (2011a), aunque el Ministerio de Salud cuenta con el Plan de Gestión de Residuos y la Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos, estos no están vinculados con el Plan Estratégico Institucional 2011-2015, ni con el presupuesto del Ministerio. Al cierre de edición de este Informe no se había consolidado el Fondo para la Gestión Integral de Residuos, meta que debió estar cumplida en octubre de 2010. Tampoco existe el reglamento de la Ley, ni los reglamentos técnicos en los temas de funcionamiento de rellenos sanitarios, tratamiento de residuos de manejo especial y peligroso, y límites máximos permitidos de emisiones de contaminantes en suelos, por lo que el Ministerio prácticamente no ha podido ejercer su rectoría en esta materia.

En el caso de las municipalidades, están pendientes las tareas de optimizar el servicio de recolección de residuos, actualizar los costos por ese concepto y definir las prioridades en cada zona del cantón. Sigue siendo común observar camiones recolectores municipales obsoletos, en mal estado, que en sí mismos son fuentes de contaminación.

A lo anterior hay que agregar la reiterada práctica de depositar los residuos sólidos municipales en rellenos sanitarios y botaderos. El uso de los primeros bajo condiciones controladas y la debida fiscalización es una alternativa viable, tanto económica como ambientalmente, pero los botaderos constituyen una clara violación a la normativa ambiental. Además, los rellenos sanitarios que existen en el país están agotando su vida útil, y se prevén conflictos sociales intensos por la posible instalación de otros, por lo que algunos alcaldes han planteado la posibilidad de migrar a otros tipos de tecnologías.

Ante el rechazo social por la instalación de nuevos rellenos sanitarios, en los últimos dos años se han presentado muchas empresas que ofrecen soluciones novedosas para tratar los residuos sólidos con tecnologías como el uso de plasma, pirólisis, biogásificación, etc. Las propuestas

conllevan fuertes inversiones, operaciones de elevada dificultad y peligrosidad en caso de fallas, y riesgos de generación de subproductos indeseables si las condiciones de trabajo no son adecuadamente fiscalizadas. Estas alternativas consideran altos volúmenes de residuos, esto es, incluyendo los materiales que en la actualidad separa el sector de los recolectores.

En 2012, la Federación Metropolitana de Municipalidades (Femetrom), el ICE y la UCR firmaron una carta de intenciones para el aprovechamiento energético de los residuos sólidos municipales. Esta es una opción positiva para combatir los efectos del cambio climático, pero en el mediano plazo puede generar una crisis en el sector de los recolectores, que está conformado por asociaciones de mujeres, hogares de ancianos, grupos de personas con discapacidad, escuelas y colegios, que durante más de quince años han venido recuperando los materiales con valor económico, como papel, cartón y plástico, que son precisamente lo que más importancia tienen en esta modalidad de aprovechamiento energético.

Según datos del Ministerio de Salud, 48 municipalidades (59%) ya tienen aprobados sus planes de gestión de residuos sólidos. Este número sigue siendo bajo, a pesar de los esfuerzos realizados por diversas instancias para que los municipios logren al menos cumplir con esa obligación. La principal dificultad encontrada consiste en la elaboración de los estudios de composición de materiales y la integración de actores sociales para colaborar con su formulación. La fecha límite para la presentación y puesta en marcha del plan es el año 2014.

En un informe presentado por el Ministerio de Salud se reportan avances importantes, que incluyen la elaboración de un manual para estimar los costos de la gestión de los residuos sólidos y definir el modelo tarifario, manuales para el diseño y formulación de reglamentos municipales y una guía para el establecimiento de mancomunidades en gestión integral de residuos (Amador, 2012).

Fuente: Soto, 2013.

y Acosta (14,4) en San José, y Guatuso en Alajuela (8,9) obtuvieron las puntuaciones más bajas. De acuerdo con el IGM, otra debilidad de los ayuntamientos es la planificación, específicamente por la ausencia de planes reguladores. En 2012 no se registraron variaciones con respecto al 2011, cuando solo dieciocho municipios contaban con planes reguladores cantonales, según se reportó en la edición anterior de este Informe (ProDUS-UCR, 2012).

En síntesis, en el eje de gestión de desarrollo ambiental sigue siendo un reto importante para los gobiernos locales mejorar la cobertura y la inversión en los servicios de recolección y tratamiento de residuos, así como el aseo de sitios públicos. Por otra parte, la falta de actualización de las tasas que se cobran por ese concepto continúa limitando tanto la prestación de esos servicios, como la ejecución de nuevos proyectos.

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

El plan regulador es una herramienta básica de ordenamiento territorial, clave para la gestión en materia de protección ambiental, riesgo de desastre, manejo de recursos naturales e impactos de la actividad humana. La obligación de que cada municipio posea un plan data de 1968, cuando se promulgó la Ley de Planificación Urbana, pero en la actualidad –como ya se mencionó– solo dieciocho de ellos han cumplido con ese mandato. Por su parte la Ley GIR, aprobada en 2010, asigna a las municipalidades un conjunto de tareas concretas para el buen manejo de los residuos sólidos, entre ellas: i) crear una oficina ambiental con su respectivo presupuesto,

ii) elaborar un plan de manejo de residuos sólidos, iii) recolectar en forma separada los residuos, iv) realizar estudios de composición de materiales y v) emitir un reglamento específico para el manejo de residuos sólidos.

A partir de lo anterior, se creó una tipología de cantones que combina un indicador de acatamiento normativo (basado en estos dos instrumentos) con el puntaje obtenido en el eje ambiental del índice de gestión municipal (IGM) que mide la CGR. Como se señaló antes, este último considera tres áreas: recolección de residuos, depósito y tratamiento de los mismos, y aseo de vías y sitios públicos²³. El IGM valora el cumplimiento de las obligaciones que la normativa asigna a los gobiernos locales y está diseñado de manera que la cantidad de recursos administrados por cada ayuntamiento no sea un elemento determinante de los resultados de la evaluación (CGR, 2012b).

La tipología creada para este ejercicio establece cuatro categorías, a saber:

- Avance satisfactorio: municipalidades que presentan un acatamiento

normativo alto, es decir, tienen plan regulador y cumplen con al menos tres de las disposiciones de la Ley GIR, y a la vez registran un puntaje alto en el eje ambiental del IGM (más de 70 en una escala de 1 a 100).

- Avance parcial: municipalidades que muestran un acatamiento normativo medio o alto, es decir, cumplen con alguna de las dos herramientas evaluadas, y tienen una calificación media o alta en el eje ambiental del IGM (por arriba de 45).
- Con rezago: municipalidades que obtienen un valor alto en un indicador, y bajo en el otro.
- Con doble rezago: ambos indicadores con puntaje bajo, o uno bajo y el otro medio.

Cabe aclarar que el indicador de acatamiento normativo solo evalúa la existencia del instrumento (por ejemplo si el cantón posee plan regulador o no). En este ejercicio es imposible evaluar su calidad o su cumplimiento en la

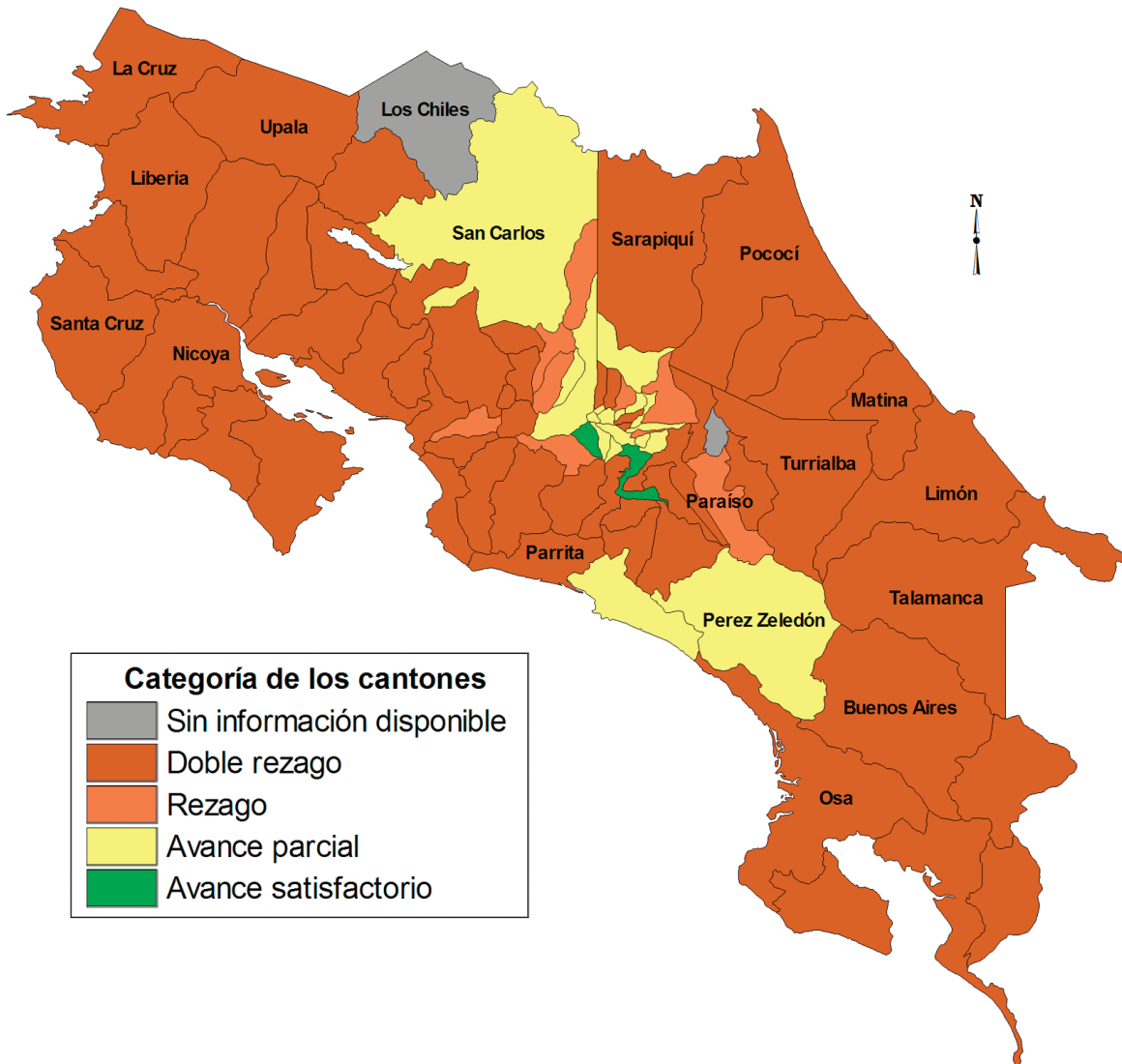
práctica, pues se trata solo de conocer la existencia de esa plataforma básica para la gestión ambiental.

Los resultados muestran que la mayoría de los municipios se encuentra en una situación desfavorable (mapa 4.3). En total 52 cantones (64%) se ubican en la categoría de “doble rezago” y 35 de ellos tienen valores bajos en ambos indicadores. En las provincias de Guanacaste y Limón prácticamente todos los cantones muestran “doble rezago”. En la categoría “con rezago” están ocho cantones que registran un puntaje alto en uno de los indicadores, y bajo en el otro.

En la categoría de “avance parcial” se ubican cantones que en su mayoría pertenecen a la GAM y que tienen un puntaje medio en el eje ambiental del IGM; además, ocho de los diecisiete municipios con “avance parcial” se han acogido a normativa de tipo regional (Plan GAM) o poseen planes urbanos parciales (la mayoría desactualizados). En la categoría de “avance satisfactorio” tan solo se identifican Santa Ana y Desamparados, con el eje ambiental del IGM por arriba de 70 y un nivel de acatamiento superior a 8.

MAPA 4.3

Avance de las municipalidades^{a/} en el cumplimiento de normativa para la gestión ambiental. 2012



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

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

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Lenín Corrales.

Colaboró como asistente de investigación Karen Chacón.

La edición técnica la efectuaron Leonardo Merino y Karen Chacón, con el apoyo de Jorge Vargas-Cullell.

Se prepararon los siguientes insumos: “Gestión del riesgo”, de Alice Brenes (UNA); “Manejo, disposición y desecho de las aguas residuales en Costa Rica”, de Francisco Angulo (ESPH); “Gestión del recurso hídrico”, de Yamileth Astorga (UCR); “Agricultura: rumbo hacia la sostenibilidad”, de Oliver Bach (Rainforest Alliance); “Capacidades regulatorias, normativa y conflictos ambientales”, de Jorge Cabrera (UCR); “Carbono neutralidad: avances y desafíos de cara al año 2021”, de Alejandra Granados (consultora independiente); “Recursos forestales”, de Manuel Guerrero (Fundecor); “El sector energía: su desempeño reciente y vulnerabilidades”, de Freddy Martínez (Recopce); “Ordenamiento territorial y conflictividad en zonas protegidas”, de Miriam Miranda (Programa BID-Catastro); “Gestión marino-costera”, de Moisés Mug (consultor independiente); “Gestión del patrimonio, conservación y biodiversidad”, de Karina Rodríguez (consultora independiente) y “A dos años de la Ley GIR”, de Silvia Soto (ITCR).

Se realizaron las siguientes contribuciones especiales: “Caso Crucitas evidencia falta de metodologías oficiales de valoración de daños ambientales”, de Álvaro Sagot; “Carencia de control de convencionalidad en torno al Proyecto Hidroeléctrico El Diquís”, de Karine Rinaldi; “El Ciadi y el fallo de indemnización en

el caso Unglaube”, de Duayner Salas-Chaverri; “Múltiples denuncias y malestar social evidencian creciente expansión del monocultivo de la piña”, de Mauricio Álvarez; “Plataforma para una producción sostenible de la piña: maquillaje verde con apoyo internacional”, de Mariana Porras; “Las quemadas agrícolas en Costa Rica: alto impacto, escasa información”, de Carolina Rugeles; “Fondo de Agua: iniciativa público-privada en pro de los recursos hídricos en la Gran Área Metropolitana”, de Felipe Carazo, Manuel Guerrero y Laura Valverde; “Áreas marinas de pesca responsable: opinión de los actores”, de Coopesolidar R.L. e “Impactos sociales y económicos del PSA: estudios de caso”, de Roxana Chacón; “Acciones colectivas en Costa Rica: una imagen sobre la movilización social en el país, enero 1994-marzo 2013”, de Pablo Ramírez.

Por su revisión y comentarios a los borradores del capítulo se agradece a Pascal Girot (CARE), quien fungió como lector crítico del borrador final, así como a Pedro León (Cenat y UCR), Nicolás Boeglin (UCR), Gloria Villa (DSE), Yamileth Astorga (UCR), Steffan Gómez-Campos, Jorge Vargas-Cullell, Alberto Mora y Karen Chacón (Programa Estado de la Nación).

Un agradecimiento especial por sus comentarios, contribuciones y apoyo para la elaboración del capítulo a Darner Mora, Arcelio Chávez, Rodolfo Ramírez, Guillermo Arce, Álvaro Araya, Jesús Vega, Marlen Cruz y Roberto Arias (AyA), Elías Rosales (ITCR), Andrea Suárez (UNA), Arturo Molina, Lina Román y Gloria Villa (DSE), Allan Astorga, Yamileth Astorga y Nicolás Boeglin (UCR), María Luisa Fournier (IRET-UNA), Marco Jaubert (consultor independiente), Ricardo Laurent (Municipalidad de La Unión), Maritza Fallas (IFAM), Michelle Arias (Municipalidad de Escazú), Carlos Romero y

Nelson Brizuela (Senara), Yetti Quirós (Sepsa), José Joaquín Chacón (Dirección de Agua-Minae), Bernardo Vargas (PNUD), Luis Carlos Sánchez (Municipalidad de Flores), Yadira Mena, María Isabel Chavarría, Randall Campos y Gustavo Induni (Sinac), Rafael Barboza (Proyecto de Mejoramiento Ambiental del Área Metropolitana de San José), Adriana Bonilla (consultora independiente), Kenneth Ovaes (CGR), Sebastián Ugalde (ONF), Kelly Perry y Henry Marín (Fecop), Bernardo Aguilar y Karla Córdoba (Fundación Neotrópica), Lorena Mariño (ICE), Jorge Araya y Emmanuel Villalobos (SFE), Sebastián Ugalde (ONF), Vivienne Solís (Coopesolidar R.L.), Carmen Roldán (Fonafifo), Virginia Cajiao (Vicepresidencia de la República).

Los talleres de consulta se realizaron el 6, 7 y 14 de junio y el 14 de agosto de 2013, con la participación de Felipe Alpízar, Fannie Alvarado, Gadi Amit, Francisco Angulo, Jorge Luis Araya, Eugenia Arguedas, Hazel Arias, Oliver Bach, Guidios Baja, Karla Benavides, Nicolás Boeglin, Alice Brenes, Eduardo Brenes, Jorge Cabrera, Roy Castellón, Yolanda Chamberlain, Marco Chinchilla, Cynthia Córdoba, Iván Alonso Delgado, Fiorella Donato, Miguel Durán, Jimmy Fernández, Marvin Fonseca, María Luisa Fournier, Pascal Girot, Natalia Gómez, Alejandra Granados, Isabel Guzmán, Juan Herrera, Marco Jaubert, Julio Jurado, Pedro León, Lorena Mariño, Freddy Martínez, Tomás Martínez, Alonso Matamoros, Miriam Miranda, Arturo Molina, Tatiana Mora, Moisés Mug, Vanessa Pacheco, Francisco Pizarro, Antonio Porras, Francisco Rodríguez, Karina Rodríguez, Elías Rosales-Escalante, Flora Salas, Shirley Soto, Sergio Torres y Ricardo Valerio.

La revisión y corrección de cifras fue realizada por Natalia Morales, Antonella Mazzei y Karen Chacón.

NOTAS

- 1** En 2012 se inauguró en el país la primera planta de energía solar de Centroamérica y se declaró de interés público la importación, uso y distribución del gas natural licuado (GNL).
- 2** El Minae y el Banco de Costa Rica obtuvieron fondos de China, Japón y Corea del Sur, para otorgar créditos que permitan a los taxistas y autobuseros modernizar sus flotas. Se ofrecen tasas de interés en dólares desde 4,83% a cinco años para los primeros y desde 4,93% a siete años para los segundos. Además, a mediados de 2013 se decretó una reducción de impuestos a los vehículos híbridos-eléctricos nuevos, con el propósito de promover su introducción en el parque vehicular.
- 3** Las referencias que aparecen anteceditas por la letra "E" corresponden a entrevistas o comunicaciones personales realizadas durante el proceso de elaboración de este Informe. La información respectiva se presenta en la sección "Entrevistas", de las referencias bibliográficas de este capítulo.
- 4** Los créditos de carbono son un instrumento económico contemplado en el Protocolo de Kioto. Cada crédito equivale a una tonelada de dióxido de carbono que dejó de liberarse a la atmósfera. Solo pueden generarse por los mecanismos establecidos en el Protocolo de Kioto.
- 5** Según especialistas, existe la idea de que la gasolina súper es mejor por ser más cara o tener más octanaje, lo que obliga al país a pagar más por un combustible que requiere, a lo sumo, el 10% de los automóviles. Para lograr el alto octanaje de la gasolina súper se requieren más aditivos, entre ellos el metilciclopentadienilo tricarbonilo manganeso (MMT), que fue identificado en la gasolina que importa y distribuye Recope en cantidades que exceden los límites permitidos internacionalmente (Martínez, 2013).
- 6** Entre ellas Cedarena, Preserve Planet, Pretoma, Fundación Bandera Ecológica, Fundación para el Desarrollo Urbano, Terra Nostra, Universidad para la Cooperación Internacional, Sociedad Mesoamericana para la Biología y la Conservación, Corredor Biológico Talamanca y Aprellofas.
- 7** Según consta en el acta 25-2012, de la sesión ordinaria 17-2012, celebrada por el Concejo Municipal de Guácimo el 27 de abril de 2012.
- 8** Según consta en el acta de la sesión ordinaria nº 19, celebrada por la Municipalidad de Pococí el 12 de marzo de 2012.
- 9** "Costa Rica por Siempre" es una alianza público-privada que administra un fideicomiso con una meta de recaudación de cincuenta millones de dólares. Su objetivo es consolidar un sistema de áreas protegidas marinas y terrestres que sea ecológicamente representativo, efectivamente manejado y con una fuente estable de financiamiento, lo que permitirá a Costa Rica ser el primer país en desarrollo en cumplir las metas del "Programa de trabajo en áreas protegidas" del Convenio sobre la Diversidad Biológica.
- 10** El apoyo proviene del Ministerio de Ambiente y la agencia de cooperación internacional de Alemania, del proyecto GEF-Barreritas, del Fideicomiso II del Canje de Deuda Estados Unidos-Costa Rica y de la organización Conservación Internacional.
- 11** Disponible en <http://crbio.cr>
- 12** Las precipitaciones tuvieron un comportamiento bastante irregular, sobre todo en el mes de septiembre, tanto temporal como espacialmente. Los eventos de lluvia se concentraron en pocos días, pero con intensidades fuertes que ocasionaron caída de granizo y vientos descendentes (Morera, 2012).
- 13** Estos períodos corresponden a "años Niño". Es normal que los fenómenos de El Niño y La Niña se extiendan por diez meses o más y, por tanto, trasciendan de un año a otro (Flores, 2013).
- 14** El artículo 62 del Código Municipal señala que "las municipalidades podrán otorgar ayudas temporales a vecinos y vecinas del cantón que enfrenten situaciones, debidamente comprobadas, de desgracia o infortunio".
- 15** El proceso se realizó bajo el marco de un conjunto de convenios suscritos por las municipalidades con la Escuela de Ciencias Geográficas de la UNA. Contó con financiamiento de la agencia de cooperación española y el apoyo de la Fundación Demuca y el "Proyecto Río Frío" del INBio. En su seguimiento participó la Federación de Gobiernos Locales Costarricenses Fronterizos con Nicaragua.
- 16** Liberia, Bagaces, Cañas, Abangares, Tilarán, La Cruz, Filadelfia, Nicoya y Hojancha (este último con el fin de actualizar su plan regulador). A ellos se sumaron los distritos de Lepanto, Paquera y Cóbano.
- 17** Entre ellas: Ley General del Ambiente, Ley Forestal, Ley de Biodiversidad, Ley de Pesca y Acuicultura, Ley de Concesión y Operación de Marinas Turísticas, Ley de Creación del Polo Turístico de Papagayo, Ley Orgánica de Creación del Instituto Costarricense de Turismo, Ley de Creación y Organización del Instituto Geográfico Nacional y Ley de Planificación Urbana.
- 18** El decreto 32967-Minae establece que la Setena tiene un plazo máximo de tres meses para responder. Sin embargo, las municipalidades que entregaron los "índices de fragilidad ambiental" (IFA) en 2011 recibieron respuesta a finales del 2012.
- 19** Setena no cumple el objetivo de la metodología de los índices de fragilidad ambiental (IFA), que es elaborar un mapa de zonificación de fragilidad ambiental que sirva de base para confeccionar una propuesta de uso de suelo (plan regulador). Esa propuesta se complementa con los estudios técnicos de evaluación de impacto ambiental de los proyectos específicos (Astorga-Gättgens, 2013).
- 20** Un ejemplo de esa situación fue el envío de un comunicado mediante el cual la Setena indicó a las municipalidades que, en presencia de una actividad, obra o proyecto de "Categoría A", y antes de enviar los IFA a la Secretaría, debían realizar una audiencia pública con la participación de los desarrolladores y consultores ambientales, a fin de informar a la sociedad civil sobre la iniciativa y sus impactos (decreto 32734-Minae-S-MOPT-MAG-MEIC). Posteriormente, la misma entidad emitió una nueva directriz, para informar que lo procedente era efectuar las audiencias públicas una vez que los IFA contaran con el visto bueno de la Setena.
- 21** Al cierre de edición de este Informe aún no estaban certificados los PNE de los cantones de Puntarenas y Esparza, aunque sí estaban delimitados y georreferenciados. El Área de Conservación Pacífico Central no ha emitido las respectivas certificaciones, dada la ocupación de manglares y humedales (Miranda, 2013).
- 22** De acuerdo con la Ley de Protección Fitosanitaria, se entiende por liberación al medio ambiente "el uso de un producto manipulado fuera de los límites de un confinamiento físico normal de un recinto cerrado, laboratorio, invernadero, fermentado o cualquier otra estructura cerrada, bajo las condiciones de bioseguridad que establezca el Ministerio" (decreto 26921-MAG).
- 23** El IGM procura conocer si las municipalidades ofrecen los citados servicios y cuál es su cobertura, si la tasa que se cobra por su prestación está actualizada, y cuál es la relación entre los ingresos provenientes de las tasas y los gastos de operación de los servicios (CGR, 2012b).

CAPÍTULO
5Fortalecimiento
de la democracia

INDICE

Hallazgos relevantes	229
Valoración general	231
Valoración del Decimoctavo Informe (2011)	232
Aspiraciones	232
Introducción	233
Sistema electoral y de partidos políticos	234
Contexto político desfavorable para la competencia política	234
Partidos políticos muestran debilidad organizativa y programática	243
Gestión y representación política responsables	247
Congreso mejora desempeño y retorna a niveles promedio	248
Exoneraciones fiscales vigentes fueron impulsadas desde el Legislativo	253
Aporte especial: Primer inventario de mecanismos de control y colaboración entre Ejecutivo y Legislativo	234
Convivencia ciudadana	256
Intensidad de la protesta en los niveles históricos más altos	256
Se registra el episodio de conflictividad social más largo en diecinueve años	257
Administración de la justicia	259
El 2012 fue un año atípico en los indicadores "macro" del sistema de justicia	260
Mayoría de materias judiciales muestra cambios negativos	261
Justicia cumplida pero no siempre pronta en sentencias de la Sala Constitucional	264
Conflicto entre los poderes Legislativo y Judicial por no reelección de magistrado	265
Política exterior	266
Relaciones político-diplomáticas	267
Relaciones externas comerciales	269

HALLAZGOS RELEVANTES

» El proceso electoral 2013-2014 se desarrolla en el contexto político más desfavorable desde que se tienen registros. En él convergen los débiles vínculos entre la ciudadanía y los partidos políticos (desalineamiento partidario), el desinterés de amplias regiones del país en la participación electoral (desalineamiento electoral) y un agudo incremento de la insatisfacción ciudadana con la democracia, sus instituciones y la gestión del Gobierno.

» El análisis de las "ecologías territoriales del voto", con la información más desagregada disponible sobre participación electoral (juntas receptoras de votos), muestra que el "país político" es más pequeño que el país geográfico. Las ecologías de alta participación electoral se concentran en el centro del territorio y en dos cantones de Guanacaste: Hojancha y Nandayure. Las ecologías de muy baja participación están ubicadas en áreas periféricas, particularmente en las zonas costeras y limítrofes.

» Los problemas de representación política no solo son producto de las deficiencias del sistema de partidos -la interacción entre ellos- sino también de las débiles estructuras internas de las agrupaciones políticas y sus pobres vínculos con la sociedad.

» El análisis de los programas de gobierno presentados en los comicios nacionales de 2010 muestra que, en general, los partidos tienen pocas propuestas específicas para la solución de los problemas nacionales: el 53% de los objetivos formulados en esos documentos no fue acompañado por políticas concretas para su consecución.

» Dos terceras partes de las leyes aprobadas durante el año legislativo 2012-2013 concedieron o ampliaron derechos de la ciudadanía, y generaron nuevas obligaciones para el Estado. Sin embargo, un 53% de ellas carece de sustento económico para su debido cumplimiento.

» El 59% de las leyes que contienen exoneraciones fiscales fue iniciativa de los propios legisladores, y solo un 20% fue propuesta por el Poder Ejecutivo. La mayor cantidad de normas de este tipo se aprobó en las administraciones Orlich Bolmarcich (1962-1966), Trejos Fernández (1966-1970) y Figueres Ferrer (1953-1958 y 1970-1974).

» Por primera vez se realizó un inventario de los mecanismos de coordinación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Existen al menos 27 canales -formales e informales- para las relaciones entre ambos. Imperan los que se activan por decisión política (18) sobre los que dictan los procedimientos establecidos (9).

» El 2012 marcó el "pico" de mayor intensidad en la protesta ciudadana, con 781 acciones colectivas, y además forma parte del episodio de conflictividad social más largo de los últimos diecinueve años: veintidós meses continuos con altos niveles de protesta ciudadana (de junio de 2011 a marzo de 2013).

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

» Los indicadores del sistema de administración de justicia revelan que la mayoría de las materias judiciales enfrenta problemas de efectividad o de congestión de casos, pese al aumento del personal y los recursos invertidos en los últimos años.

» En el campo de las relaciones político-diplomáticas, Costa Rica ratificó la "Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas", e impulsó la aprobación del Tratado sobre Comercio de Armas en la Asamblea General de la ONU.

CUADRO 5.1

Resumen de indicadores políticos. 2000-2012

Indicador	2000	2005	2010	2011	2012
Convivencia ciudadana					
Tasa de sindicalización ^{a/}	10,4	9,4	10,3	9,6	10,0
Tasa de cooperativización ^{b/}	27,1	28,5		41,2	
Tasa de asociación solidarista ^{c/}	20,5	16,3	17,5	18,0	18,7
Asociaciones de desarrollo comunal activas ^{d/}	1.661	2.754	3.210	3.331	3.394
Cámaras empresariales afiliadas a Uccaep	46	40	46	46	46
Cantidad de partidos políticos nacionales inscritos		18	9	9	9
Cantidad de partidos políticos provinciales inscritos		17	8	6	8
Cantidad de partidos políticos cantonales inscritos		33	33	25	27
Participación ciudadana y rendición de cuentas					
Promedio de audiencias públicas por mes en la Aresep	5	5	14	25	26
Promedio de personas que asisten a las audiencias públicas	21	15	29	14	15
Iniciativas presentadas ante la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa (año legislativo)		65	322	195	143
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
Leyes aprobadas por iniciativa^{e/} (año legislativo)					
Legislativo	53	56	66	65	63
Ejecutivo	48	12	47	28	33
Tutela de derechos humanos					
Resoluciones de la Sala Constitucional ^{f/}	10.056	15.391	21.038	17.878	15.904
Denuncias en la Comisión Nacional del Consumidor	1.650	1.768	2.369	2.320	3.147
Casos presentados ante la Comisión para Promover la Competencia	59	76	45	91	91
Casos en la Defensoría de los Habitantes ^{g/}					
Solicitudes de intervención ^{h/}	19.787	24.901	20.785	19.610	24.651
Investigaciones por denuncia ^{i/}		2.302	3.066	3.305	2.945
Gobierno local					
Ingresos totales (millones de colones corrientes)	38.897	88.791	219.595	238.377	282.874
Ingresos tributarios	18.613	45.604	115.620	126.313	145.395
Carga tributaria ^{j/}	0,379	0,478	0,606	0,609	0,641
Presión tributaria ^{k/}	47,9	51,4	52,7	53,0	51,4
Administración de la justicia					
Oficinas judiciales de primera y única instancia ^{l/}					
Índice de casos entrados (base 1997=100)	120	83	104	104	94
Número de jueces por cada 100.000 habitantes		16	21	21	22
Relación de casos tramitados por juez (productividad)	716	669	600	616	480
Casos entrados netos por juez		683	677	666	577
Casos entrados netos por cada 100.000 habitantes		13.317	15.101	14.962	12.668
Proporción de no comparecencia de la víctima de violencia doméstica, con respecto al total de casos terminados	30,3	20,5	13,2	5,7	
Seguridad pública y privada					
Relación entre el personal de seguridad pública y el privado	6,60	1,03	0,49	0,51	0,50
Permisos de portación de armas de fuego	12.746	13.877	18.636	23.973	15.572

a/ Se obtiene de dividir el número de afiliados a sindicatos entre la población ocupada.

b/ Se obtiene de dividir el número de afiliados a cooperativas entre la PEA. Para el 2011 se utilizan los datos del Censo Nacional Cooperativo.

c/ Se obtiene de dividir el número de afiliados a asociaciones solidaristas entre la población ocupada asalariada.

d/ A partir del año 2003 se incluyen CEN-Cinai, reservas integrales y reservas específicas.

e/ La legislatura del año *i* comprende el período del 1 de mayo del año *i* al 30 de abril del año *i* + 1.

f/ Se obtiene de sumar las resoluciones de recursos de amparo, acciones de inconstitucionalidad y hábeas corpus dictadas por la Sala Constitucional. Se incluyen todos los casos fallidos con lugar, con lugar parcial, sin lugar, rechazados de fondo y rechazados de plano.

g/ 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.

h/ Concentra todas las solicitudes presentadas por los habitantes durante todo el año; incluye consultas, denuncias y asesorías, entre otras.

i/ Son las investigaciones que generan la apertura de casos en áreas específicas de la DHR.

j/ Se dividen los ingresos tributarios de los gobiernos locales entre el PIB nominal.

k/ Se dividen los ingresos tributarios de los gobiernos locales entre los ingresos totales de los gobiernos locales.

l/ Incluye a la Sala Constitucional.

VALORACIÓN GENERAL

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

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

Aunque estos eventos no cambiaron las tendencias políticas de los últimos años, sí introdujeron nuevas dinámicas. El pulso entre los poderes Legislativo y Judicial ha puesto sobre el tapete la posibilidad real de que la conformación interna de la Corte Suprema de Justicia sea modificada por intereses político-partidarios. Y el deterioro del Poder Ejecutivo es de tal magnitud, que un nuevo intento de reformar el sistema político, mediante la “Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática”, terminó sin resultados sustantivos, pues las recomendaciones no recibieron el impulso activo del Gobierno y su fracción parlamentaria.

A pesar de este panorama, no todo se ha deteriorado en el sistema político. En la Asamblea Legislativa mejoraron los principales indicadores de desempeño, luego de que el oficialismo, a través de una coalición de partidos, retomó el control del Directorio Legislativo: la legislación aprobada fue más pertinente y se redujo la proporción de leyes que amplían derechos e imponen obligaciones al Estado, sin proveer el respectivo financiamiento. En el Poder Judicial, aunque no hubo progresos generalizados, tampoco se reportan retrocesos significativos. Siguen dándose resultados positivos en algunos ámbitos, como el alto grado de cumplimiento de las sentencias de la Sala Constitucional, y problemas en otras áreas, como la congestión de expedientes en algunas materias judiciales.

Vistos en su conjunto, los avances aún son insuficientes para resolver los principales desafíos del sistema político: mejorar la gestión política y aumentar la confianza en el Poder Ejecutivo; conectar la representación legislativa con las demandas de la sociedad y la producción de leyes con prácticas más responsables en cuanto a alcances y obligaciones; vincular la notable inversión realizada en los últimos años en el Poder Judicial, con una administración de justicia más pronta y cumplida.

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

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

Desde la perspectiva de las aspiraciones nacionales para el fortalecimiento de la democracia que este Informe evalúa, no se ven, en el balance general, mejoras sólidas, sino resultados dispares con mejoras y retrocesos en distintos ámbitos.

En la aspiración sobre el sistema electoral y de partidos políticos, los votantes deben decidir a quién respaldar en las próximas elecciones en un escenario que no parece propicio para una alta concurrencia a las urnas, en el cual un conjunto de organizaciones partidarias anémicas compiten entre sí en un contexto de menor participación electoral, desalineación partidaria y los más bajos niveles históricos de satisfacción con la democracia.

En la aspiración sobre gestión y representación política responsable, el desempeño de las instituciones y actores involucrados es pobre. Los grandes problemas políticos se administran y se procuran controlar, pero no se resuelven.

Preocupa el déficit de espacios para la deliberación abierta entre actores políticos y sociales, que ayude a restablecer la confianza en el sistema y a allanar el camino para las reformas que requiere el país en este ámbito. Además, los conflictos entre los poderes públicos deterioran la legitimidad institucional y despiertan nuevas inquietudes sobre la independencia judicial.

En la aspiración sobre convivencia ciudadana hay un hecho notable: la sociedad tiene garantizado un canal de expresión, la protesta social, que es usado cada vez con mayor intensidad, por lo general sin que medie represión gubernamental. El problema es que esa expresión es motivada por una combinación de factores que han dado lugar a los niveles históricos más altos de insatisfacción ciudadana con el sistema político.

En la aspiración de política exterior se observan resultados dispares, bajo la conducción de dos estructuras institucionales distintas. En el componente diplomático se ha seguido impulsando en los foros internacionales la tradicional agenda de defensa de los derechos humanos, la paz y los valores democráticos, pero persisten debilidades en la profesionalización y evaluación de los funcionarios del Servicio Exterior. En el componente de comercio exterior, se continuó con la ampliación de las fronteras comerciales del país, como parte de una política de Estado que trasciende los cambios de gobierno y la injerencia de intereses político-electorales.

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

En conclusión, la costarricense es una democracia madura con problemas endémicos que la están afectando severamente. El próximo Gobierno –sea cual sea– deberá prever que desde el inicio tendrá un reducido margen de acción. En el desarrollo de su proyecto político enfrentará la profunda desconfianza ciudadana, los problemas objetivos que hereda de la presente administración y a organizaciones partidarias –incluida la suya– con débiles fundamentos para ejercer su función de agregar intereses y renovar liderazgos con un fuerte arraigo social.

VALORACIÓN DEL DECIMOCTAVO INFORME (2011)

El dictamen del sistema político para el 2011 fue negativo. Los tres poderes de la República -Ejecutivo, Legislativo y Judicial- experimentaron severos y simultáneos problemas de gestión política. En el Ejecutivo las dificultades se resumen en la inestabilidad del Gabinete y la rápida pérdida de confianza ciudadana. En el Legislativo, aunque la opositora Alianza por Costa Rica asestó un golpe al oficialismo al apropiarse del Directorio, no logró obtener los resultados políticos anunciados y la gestión legislativa siguió mostrando las graves deficiencias de desempeño analizadas en años anteriores. En el Poder Judicial, aunque en menor medida, hubo situaciones que, al ser ven-

tiladas ante la opinión pública, generaron cuestionamientos sobre la independencia y autonomía del sistema de administración de justicia. Simultáneamente hubo un aumento significativo de la movilización social, al grado de convertir al 2011 en el tercer año con mayor cantidad de protestas sociales desde 1995.

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

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

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 las libertades civiles y políticas de la población.

>> CONVIVENCIA CIUDADANA

La convivencia ciudadana respeta los derechos y la dignidad de las personas (nacionales y extranjeras). Las y los ciudadanos tienen una fuerte creencia en la democracia y participan activamente en la formación de una opinión pública pluralista, que realiza un escrutinio efectivo y permanente de los asuntos públicos. Los ciudadanos ejercen de manera eficaz su derecho a la libre organización, mediante la creación de múltiples y dinámicas organizaciones de la sociedad civil, y hacen uso de las oportunidades para participar en la gestión pública.

>> POLÍTICA EXTERIOR

La política exterior promueve valores y temas acordes con la vivencia democrática del país. Es un instrumento activo y eficaz en el plano internacional para el impulso de los derechos humanos, el desarrollo sostenible y la paz, así como para la protección y tutela de los intereses nacionales, expresados en la necesidad de supervivencia económica y progreso material.

CAPÍTULO
5Fortalecimiento
de la democracia**Introducción**

El capítulo “Fortalecimiento de la democracia” busca determinar en qué medida, en el 2012, el sistema democrático se acercó a las siete aspiraciones ciudadanas 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 desempeño legislativo, el período de estudio se extiende a los primeros meses de 2013, por cuanto la legislatura finalizó el 30 de abril de este año.

El enfoque metodológico utilizado parte de un concepto de democracia que trasciende el plano electoral y la entiende como:

- un régimen político en el cual los gobernantes son escogidos mediante elecciones libres, limpias, competitivas y reiteradas, por una ciudadanía que ejerce libremente sus derechos civiles y políticos. Las aspiraciones en torno al sistema electoral y de 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 las de política exterior, están principalmente relacionadas con esta dimensión de la democracia;
- una convivencia ciudadana que sustenta las instituciones del régimen y el Estado democráticos. Esta dimensión está mayormente asociada a la aspiración del mismo nombre.

Como se ha dicho, el capítulo toma como base el año 2012, e inicios del 2013 cuando corresponde. Está compuesto

por dos tipos de aportes. Por un lado se realiza el seguimiento y actualización anual de los indicadores que alimentan el análisis sobre el fortalecimiento de la democracia. Por el otro, se abordan nuevas áreas temáticas (cuadro 5.2) y se amplían las fronteras de información en otras, en algunos casos con primeras aproximaciones a asuntos complejos y en otros con investigaciones de fondo.

Este año el capítulo analiza en profundidad el entorno político en que tiene lugar el proceso electoral, la organización y funcionamiento de los partidos políticos y las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, que han sido identificadas como uno de los problemas más sensibles del sistema político en la actualidad. Este último aporte proporciona información útil para los ciudadanos y los partidos políticos en el contexto electoral de febrero de 2014, en la medida en que brinda insumos para entender mejor las formas en que se relacionan los poderes del Estado.

CUADRO 5.2

Temas de seguimiento y temas nuevos del capítulo**Temas de seguimiento**

Actualización de indicadores de desempeño legislativo
Ampliación del período de estudio de acciones colectivas y comparación de “picos” de protesta
Actualización de indicadores de administración de justicia
Actualización de indicadores de seguimiento de las sentencias de la Sala Constitucional
Seguimiento a las acciones en política exterior

Temas nuevos

Análisis de actitudes ciudadanas y clima electoral (Lapop)
Análisis de la organización y funcionamiento de los partidos políticos
Propuestas temáticas de los partidos en las elecciones de 2010
Estudio de propuestas de reforma del Estado en los últimos veintitrés años
Inventario de mecanismos de control y colaboración entre los poderes Ejecutivo y Legislativo

Sistema electoral y de partidos políticos

El presente Informe sale a la luz en medio de la campaña electoral que culminará en febrero del 2014. Por tal motivo, se ha realizado un esfuerzo especial para entregar información y análisis novedosos que brinden a la ciudadanía mejores elementos de juicio para entender el escenario político en que transcurre ese proceso, de modo que pueda participar de manera informada y más activa en la escogencia de los nuevos gobernantes.

El análisis se sustenta en un esquema sencillo (diagrama 5.1). En primer lugar, se describe el contexto político en el cual se desarrolla la campaña. Los débiles vínculos partidarios, la reducida participación electoral, el fuerte aumento de la insatisfacción ciudadana, los cuestionamientos por las irregularidades en el financiamiento político y el poco debate sobre los principales problemas nacionales, conforman un escenario desfavorable para la competencia política, que acentúa su carácter imprevisible. En segundo lugar, el estudio de los actores en pugna, los partidos políticos, refleja que a los comicios del 2014 concurrirán organizaciones muy debilitadas, con escasa consistencia orgánica y procesos de desnacionalización electoral que auguran dificultades para el ejercicio de la representación política responsable en los próximos años.

Contexto político desfavorable para la competencia política

El proceso electoral que culminará en febrero de 2014 tiene lugar en un contexto particularmente desfavorable para la competencia política. Esta dificultad no surge de amenazas a la garantía de que gozan las y los ciudadanos, de participar en elecciones limpias, libres, competidas y decisivas (O'Donnell, 2010; O'Donnell et al., 2003). El sistema político costarricense ha tenido y sigue teniendo altos puntajes en todos los índices internacionales que evalúan la democracia (Freedom House, 2012).

En el país no se han dado cambios significativos en el marco normativo ni en el comportamiento de los actores políticos, que pongan en riesgo la celebración de un nuevo proceso electoral pacífico y democrático. Ciertamente hubo dos reformas a las reglas de la competencia política. Por una parte, 2014 será el primer año en que las elecciones municipales no se realizarán el mismo día de las nacionales. Ello no tiene consecuencias para la integridad del proceso, aunque sí puede afectar las estrategias partidarias¹. Por otra parte, en esta ocasión se habilitará el voto en el extranjero, un hecho que más bien amplía los derechos políticos y robustece la democracia costarricense.

La dificultad surge por el deterioro que exhibe el sistema político en su capacidad de gestionar la competencia

electoral, un tema ya analizado en ediciones anteriores de este Informe. La campaña 2013-2014 inicia en momentos en que convergen débiles vínculos entre ciudadanos y partidos (desalineamiento partidario), un severo desalineamiento electoral que “desengancha” a amplios territorios de la participación en las elecciones, un fuerte aumento de la insatisfacción ciudadana con la democracia, sus instituciones y la gestión de gobierno, y partidos que enfrentan cuestionamientos por irregularidades en su financiamiento. Si estos factores pudieran visualizarse como un panel de indicadores, en años recientes todos mostrarían evoluciones preocupantes desde el punto de vista del interés y la implicación ciudadana en un proceso democrático básico (cuadro 5.3). En esta sección se examina la evidencia que da pie a la caracterización del contexto actual como uno desfavorable para la competencia política.

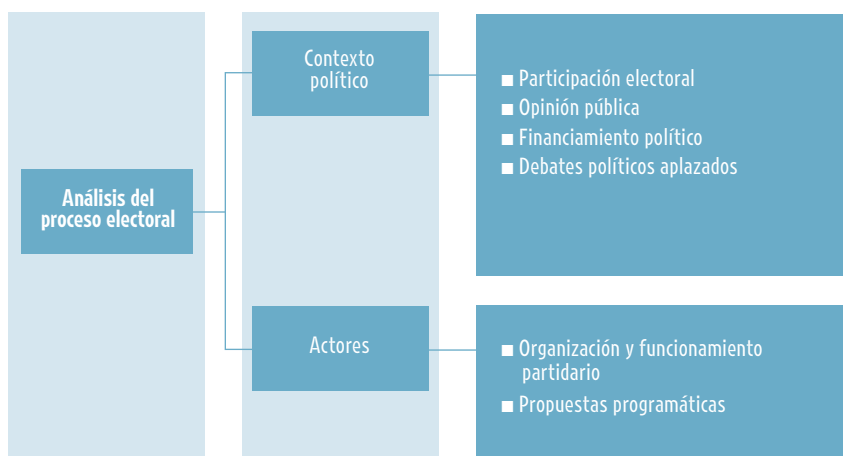
Persiste alto desalineamiento partidario

Ocho meses antes de las elecciones nacionales de febrero de 2014, y por segundo proceso electoral consecutivo, cerca de la mitad de las y los ciudadanos afirma no tener una simpatía partidaria. En junio de 2013 (fecha de la última medición disponible de la serie de estudios de opinión pública de Unimer-La Nación, al cierre de edición de este Informe), la proporción de electores que no se habían adherido a ningún partido llegó a 47% (gráfico 5.1). Este porcentaje es ligeramente inferior al 54% reportado cuatro años atrás, en mayo de 2009. La disminución se explica, fundamentalmente, por la activación de simpatizantes del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), a raíz de la convención abierta realizada en mayo de 2013 para escoger a su candidato presidencial. En pocos meses esa agrupación pasó de una simpatía electoral que osciló entre 5% y 9% durante el período 2009-2012, al 17% del electorado en junio de 2013.

La reactivación del PUSC, sin embargo, no logra revertir el escenario político básico que existe en el país, uno que técnicamente puede denominarse como

DIAGRAMA 5.1

Esquema de análisis del proceso electoral



CUADRO 5.3

Contexto político del proceso electoral 2013-2014

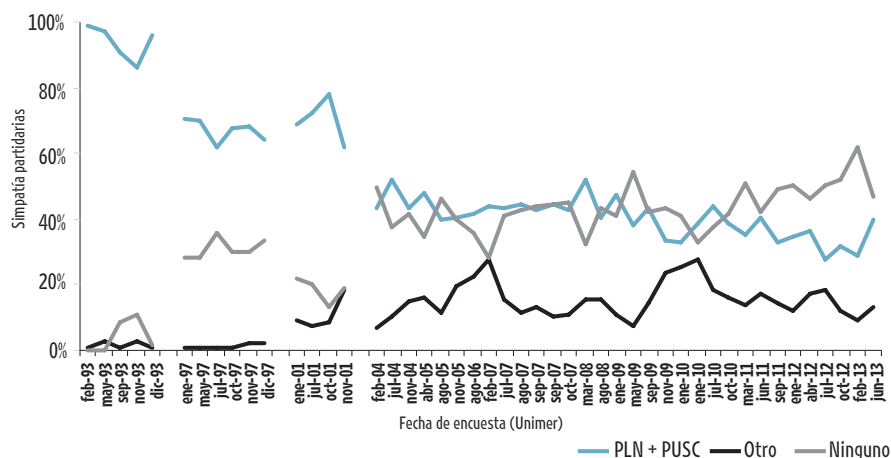
Tema	Comportamiento	Comentario
Desalineamiento político	↓	Mitad del electorado "sin partido"
Desalineamiento electoral	↓	Ecología reducida de alta participación ^{a/}
Insatisfacción ciudadana	↓	Baja el apoyo a una democracia estable Baja la percepción de eficiencia del sistema
Cuestionamientos a partidos	↓	Aumentan los ciudadanos "triplemente insatisfechos" Irregularidades en financiamiento político Investigaciones en sede judicial

a/ Se refiere a conglomerados de centros y juntas receptoras de votos que registraron altos porcentajes de participación electoral en el 2010.

Fuente: Vargas-Cullell, 2013

GRAFICO 5.1

Evolución de las simpatías partidarias en Costa Rica^{a/}



a/ En los meses de septiembre de 2007 y enero de 2010 se realizaron dos encuestas.

Fuente: Elaboración propia con datos de Unimer.

de “alto desalineamiento partidario”. Este corresponde a una situación en la que una persistente y amplia proporción del electorado –en este caso la mitad o más– no tiene un partido (Sánchez, 2004). En primer lugar la recuperación del PUSC es parcial, pues por ahora la simpatía es similar a los niveles que la agrupación logró en algunos momentos durante la última década, luego de los escándalos de corrupción que en 2004 afectaron a sus principales dirigentes.

En segundo lugar, un dato más sustantivo es que el PLN, la agrupación política más grande del país, ha experimentado una constante erosión de su base partidaria en los últimos años. En

la actualidad sus simpatizantes apenas constituyen el 23% del electorado, es decir, cerca de la mitad de la población que se declara sin partido. Finalmente, las agrupaciones que surgieron con la ruptura del bipartidismo, el PAC y el ML, mantienen niveles de simpatía política inferiores al 10%, insuficientes para consolidar un “núcleo duro” de apoyo que supere al PLN y el PUSC.

Es de esperar que, como ha sucedido en ocasiones anteriores, conforme se acerque la fecha de las elecciones los partidos aumenten sus simpatías. Sin embargo, es preciso recordar que solo en dos de las treinta mediciones de opinión que se han realizado desde

2004, algún partido ha logrado captar más electores que los que se declaran “sin partido”.

La situación actual contrasta fuertemente con la prevaeciente a inicios de la década de los noventa, cuando regía el bipartidismo. En aquella época más del 90% de la población simpatizaba con el PLN o el PUSC. Los votantes que no estaban adscritos a alguna de estas agrupaciones, incluso antes de que iniciara el proceso electoral, no representaban más del 10% (gráfico 5.1). En concreto, en 1993, un año antes de los comicios, las simpatías por el PLN y el PUSC de manera agregada promediaban el 94% de las personas consultadas. Un 4% no simpatizaba con ningún partido y menos del 2% de la población dijo simpatizar con un partido distinto a los dos mayoritarios.

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

Por último, es importante indicar que la erosión del apoyo electoral es un fenómeno que trasciende al PLN y el PUSC y se extiende al sistema de partidos en general. Las encuestas del *Barómetro de las Américas* y de Unimer confirman que los partidos políticos son las instituciones con los niveles de confianza más bajos (Vargas-Cullell y Rosero-Bixby, 2005 y 2007; Alfaro, 2011 y 2013b). Y de acuerdo con las simpatías de los electores, después de 2002 ninguna otra agrupación ha logrado captar a los votantes descontentos con el bipartidismo.

Desalineamiento electoral crea vastas ecologías de baja participación ciudadana

Desde los comicios nacionales de 1998, la asistencia a las urnas de las y los costarricense ha oscilado entre 65% y 70%. Para un país cuya legislación no

prevé sanciones a la abstención electoral, este nivel de participación es relativamente elevado. No obstante, es una proporción muy inferior a la registrada en el último tercio del siglo XX, cuando el ejercicio efectivo del sufragio se situó alrededor del 80% (véase gráfico 5.2 en el acápite siguiente). Por los factores que se analizan en este capítulo, es poco probable que en las elecciones de 2014 mejore el umbral inferior visto en los cuatro procesos celebrados entre 1998 y 2010.

Una de las consecuencias de este fenómeno, que ha sido poco analizada, es el surgimiento de “ecologías del voto” que han creado enclaves de alta participación, rodeados por vastas zonas de baja participación. En otras palabras, los partidos se enfrentan a un “país político” mucho más pequeño que las dimensiones reales del territorio nacional. Las y los ciudadanos de ese país político (o politizado) están fuertemente implicados en la competencia electoral, mientras que en las áreas restantes las personas están “desenganchadas” de este proceso democrático básico, pues tienen una participación mínima.

Para realizar el análisis de las ecologías territoriales del voto se recopiló la información electoral del 2010, desagregada a nivel de juntas y centros de votación –el mayor nivel de desagregación posible– y se identificaron conglomerados de alta y baja participación electoral (recuadro 5.1).

El mapa 5.1 ilustra los hallazgos del estudio. Cada punto en el mapa representa un centro de votación (escuela, colegio u otro). Con este nivel de precisión es posible identificar las cuatro ecologías de participación electoral vistas en 2010 y su localización geográfica, que dan cuenta de un sistema político que ha perdido capacidad para crear un espacio de participación electoral más o menos homogéneo. Estas ecologías configuran el mapa político del país, en el cual se observa:

- una ecología de alta participación en el centro del territorio, una versión “ampliada” del Área Metropolitana que se extiende de oeste a este desde San Ramón hasta Paraíso, y en un pequeño conglomerado de juntas

receptoras de votos en Nandayure y Hojancha, asociado a la presencia de población longeva (puntos rojos);

- ecologías de muy baja participación en las áreas periféricas, fundamentalmente en zonas costeras y limítrofes. Vale anotar que estos sitios concentran la mayor cantidad de

población en condición de pobreza y, a la vez, son los que menos participan en política (puntos verdes), y

- otros sitios en los que no se identificaron patrones claros o bien se encontraron asociaciones que no son estadísticamente significativas (puntos azules y puntos amarillos), por lo

RECUADRO 5.1

Análisis de conglomerados de participación electoral en Costa Rica en el 2010

Según Waldo Tobler (1970), la primera ley de la geografía estipula que “todas las cosas están relacionadas entre sí, pero las cosas más próximas en el espacio tienen una relación mayor que las distantes”. Desde esta perspectiva cabría esperar que, en materia de participación electoral, los centros de votación cercanos geográficamente sean más similares entre sí, que con respecto a recintos más lejanos. Las características sociodemográficas y socioeconómicas de los pobladores de centros vecinos tenderían a ser bastante homogéneas, por lo que es altamente probable que sus patrones de votación también lo sean.

En este Informe se explora ese supuesto con herramientas de análisis geográfico. La información base incluye la georreferenciación de cada uno de los centros de votación (unidad de análisis) en las elecciones nacionales de 2010 y la participación electoral en cada junta receptora de votos instalada en esos recintos. Se utilizó el *software* ArcGis 10.0.

Se aplicó el índice de Moran I, que permite analizar conglomerados espaciales de alta y baja participación electoral a partir de tres valores. En primer lugar se calcula la puntuación del índice. En seguida se estima una puntuación z (*z-scores*) basada en el promedio de participación de todas las juntas receptoras de votos del recinto electoral (escuela o colegio, por ejemplo). En tercer lugar se estima una probabilidad o valor de p (*p-value*), de que el patrón espacial observado se deba a un factor aleatorio. Además se identifican valores atípicos que puedan sesgar o distorsionar

los cálculos. La combinación de estos tres valores indica en qué medida la aparente similitud (en un conglomerado de altos o bajos valores) o diferencia (en el caso de los conglomerados de valores atípicos) es más pronunciada de la que podría esperarse en una distribución aleatoria.

Para interpretar los valores del índice se deben seguir los criterios que se mencionan a continuación. Un valor positivo indica que un centro de votación colinda con recintos con niveles similares o superiores de participación electoral, constituyendo así un conglomerado de alta participación. Por el contrario, un valor negativo indica que un centro de votación colinda con otros recintos con valores distintos (más bajos o más altos) de participación, conformando así un *cluster* de valores atípicos de concurrencia a las urnas. En ambos casos la probabilidad estimada debe ser lo suficientemente pequeña para que los *clusters* de alta participación o de valores atípicos alcancen niveles de significancia estadística.

El resultado del análisis es un mapa en el que se distinguen cuatro tipos de conglomerados espaciales estadísticamente significativos al 0,05 de confianza: i) conglomerados de alta participación (alta-alta), ii) conglomerados de baja participación (baja-baja), iii) un primer conglomerado de valores atípicos en el cual un centro de alta participación colinda con recintos de baja participación (alto-bajo) y iv) un segundo conglomerado de valores atípicos en el cual un centro de baja participación colinda con recintos de alta participación (bajo-alto).

Fuente: Alfaro, 2013c.

general entreveradas en zonas de baja participación.

Fuerte aumento de la insatisfacción ciudadana con la democracia y el Gobierno

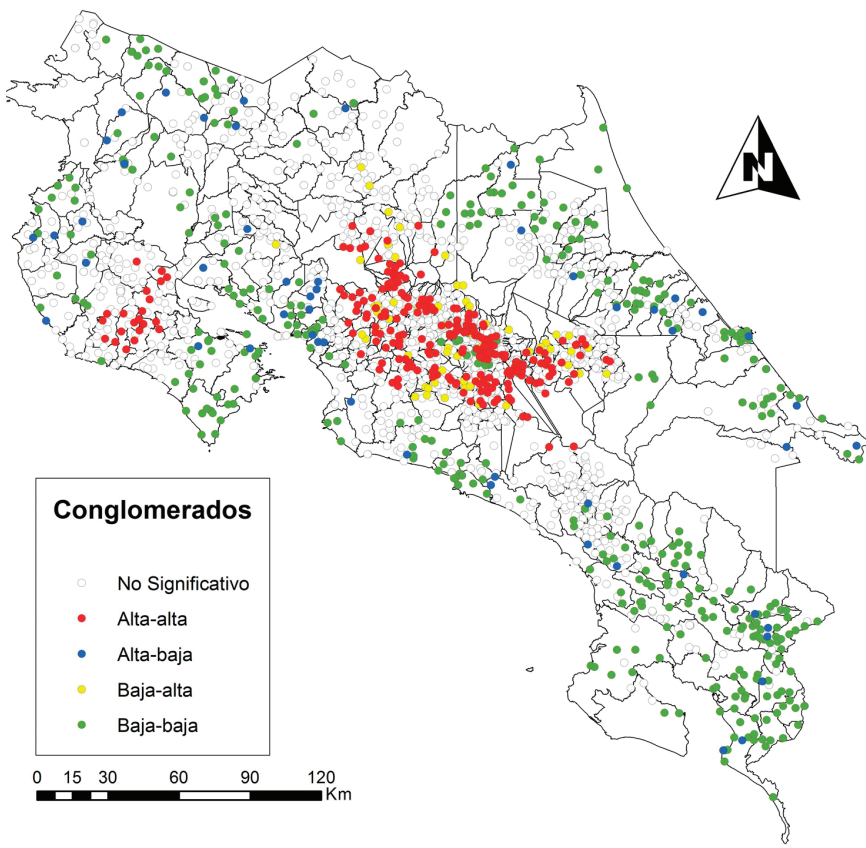
El escenario de desalineamiento electoral y partidario antes descrito se combina con un fuerte aumento de la insatisfacción con la democracia y sus instituciones. Todos los indicadores disponibles muestran los niveles más bajos desde que existen datos comparables. El análisis de este tema, ya abordado en el Decimotavo Informe, se profundiza en esta edición.

Un primer indicador mide la proporción de individuos que tienen actitudes favorables a la democracia: aquellos para las cuales esta forma de gobierno es legítima (apoyo al sistema) y que al mismo tiempo tienen niveles altos de tolerancia política, fundamentales para la convivencia democrática en una sociedad diversa. Cuando en una democracia la mayoría de las personas clasifica dentro de este perfil, se dice que las actitudes ciudadanas favorecen la estabilidad del sistema. Las mediciones disponibles para Costa Rica muestran que este indicador experimentó reducciones importantes en los últimos años y alcanzó su punto más bajo en 2012 (gráfico 5.2). La mayor parte de la caída puede atribuirse a la erosión de la legitimidad del sistema a los ojos de la ciudadanía, pues el componente de tolerancia ha tenido cambios de menor alcance (Alfaro, 2013a).

En términos comparativos, los costarricenses no fueron los únicos que mostraron un menor respaldo al sistema. Durante el bienio 2010-2012 en todo el continente americano hubo notables cambios en el apoyo ciudadano a la democracia estable, aunque sin una tendencia clara (gráfico 5.3). En general, ese apoyo se incrementó en la mitad de los países y disminuyó en la otra, aunque las caídas tienden a ser mayores que los aumentos. Sin embargo, no se puede obviar que Costa Rica fue una de las dos naciones con mayores pérdidas de apoyo al sistema; reportó un descenso de 15%, solo por debajo de Honduras, que perdió un 20%.

MAPA 5.1

Conglomerados^{a/} de juntas y centros de votación con alta y baja participación electoral. 2010

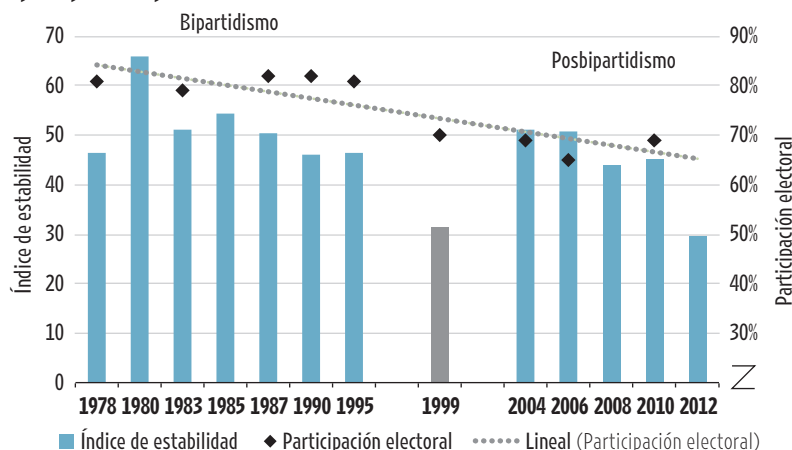


a/ Puntos rojos: centros de alta votación rodeados de centros con niveles similares. Puntos verdes: centros de baja votación rodeados de centros con niveles similares. Puntos azules: centros de alta votación rodeados de centros de baja participación. Puntos amarillos: centros de baja participación rodeados de centros de alta participación.

Fuente: Alfaro, 2013c.

GRAFICO 5.2

Actitudes favorables a la estabilidad democrática^{a/} en Costa Rica, por participación electoral

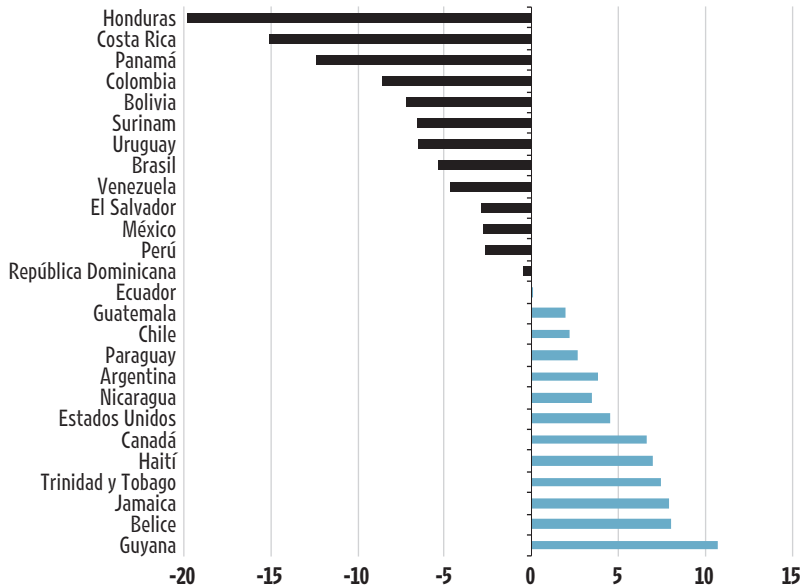


a/ Considera las variables de alto apoyo al sistema democrático y de alta tolerancia política.

Fuente: Alfaro, 2013a, con datos de Lapop.

GRAFICO 5.3

Cambios en el apoyo a la democracia estable entre 2010 y 2012
(puntos porcentuales)



Fuente: Alfaro, 2013a, con datos de Lapop.

Un segundo indicador de insatisfacción ciudadana es el que mide la percepción sobre la eficacia externa del Gobierno, es decir, el grado en que las personas consideran que éste se interesa por “gente como ellos”. Cuando muchos tienen una percepción favorable en este sentido, la ciudadanía siente que los gobernantes trabajan por su bienestar. En principio, este es un indicador más volátil que el de la democracia estable, pues está directamente influido por el desempeño del Gobierno de turno.

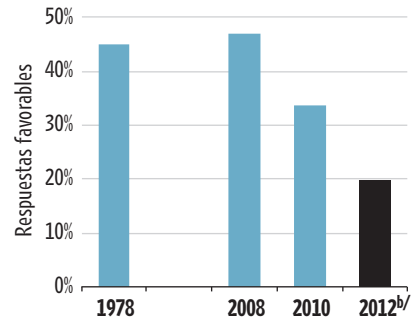
En 2012 Costa Rica obtuvo el valor más bajo de eficacia externa de todos los países de las Américas. Las y los costarricenses no solo perciben una menor eficacia externa que a finales de la década de los setenta, sino que esta opinión se ha deteriorado fuertemente en los últimos años (gráfico 5.4): hoy solo uno de cada cinco ciudadanos cree que al Gobierno le interesa la gente común, la mitad de los que así pensaban cinco años atrás.

Un tercer y último indicador de insatisfacción ciudadana es la existencia de un segmento de personas que están triplemente insatisfechas: muestran bajo apoyo a los principios democráticos y

a la institucionalidad política, y además evalúan mal el desempeño del Gobierno. El trasfondo teórico de este indicador es la noción de “vulnerabilidad de la democracia”. En un trabajo reciente, Booth y Seligson (2009) argumentan que la estabilidad democrática depende en gran medida de cómo el sistema es percibido por los ciudadanos, y plantean que es posible determinar la vulnerabilidad de las democracias examinando tres ámbitos fundamentales: cuando en una sociedad un alto porcentaje de la población muestra actitudes antidemocráticas, desconfía de las instituciones y además siente frustración por el desempeño del Gobierno, puede decirse que sus ciudadanos están “triplemente insatisfechos”. Y cuando ese segmento excede al de los “triplemente satisfechos”, se genera el riesgo de que élites poco comprometidas con las reglas del juego democrático, valoren cuánto apoyo o resistencia pública enfrentarían si violaran el orden institucional. A su vez, estas condiciones podrían actuar como catalizadores y ser la excusa perfecta para que esos grupos desencadenen acciones antidemocráticas.

GRAFICO 5.4

Percepción ciudadana de eficacia externa^{a/} del Gobierno de Costa Rica



a/ La eficacia externa se mide con la siguiente pregunta: “¿A los que gobiernan el país les interesa lo que piensa la gente como usted?”

b/ Para efectos comparativos, en el cálculo de esta variable todos los estudios de Lapop utilizan los datos de los individuos que residen en el Área Metropolitana.

Fuente: Alfaro, 2013a, con datos de Lapop.

En Costa Rica los “triplemente insatisfechos” todavía son menos que los “triplemente satisfechos” (gráfico 5.5). La manera de medir esto es la razón de insatisfacción, que compara los tamaños de ambos grupos. En el período 2004-2012 esta razón fue menor a 1, lo cual indica que el segmento de los triplemente insatisfechos fue siempre más pequeño. Sin embargo, en los últimos cinco años se produjo una fuerte variación en las proporciones: en 2004 había cerca de 1 insatisfecho por cada 12 satisfechos, con una razón de insatisfacción de 0,08, y en 2012 se pasó a 1 por 1,5, con una razón de insatisfacción de 0,64. Esta última cifra, sin embargo, aún está por debajo del umbral de riesgo definido por Booth y Seligson. Según estos autores, cuando la razón de insatisfacción se aproxima o es superior a 1,0, los sistemas políticos están expuestos a dos situaciones. Por un lado, la población podría mostrar actitudes o realizar acciones que atenten contra la democracia y, por el otro, se incrementa el riesgo de que aparezcan *outsiders* o candidatos que apelen a mecanismos antidemocráticos para alcanzar sus objetivos políticos. En síntesis, cuando

la razón entre ciudadanos triplemente insatisfechos y satisfechos es superior a 1,0, se asume que los primeros superan a los segundos.

El deterioro de la satisfacción ciudadana observado en los últimos años podría explicar el aumento que se registra en la movilización social, como se verá más adelante, en el apartado sobre acciones colectivas. Pese a ello, deben tenerse en cuenta dos datos importantes: por una parte, que el grupo de los satisfechos sigue siendo mayor que el de los insatisfechos y, por otra, que ninguna de las fuentes disponibles sugiere la presencia de actores antidemocráticos organizados, tanto en las élites como entre la ciudadanía (Proyecto de Élités Parlamentarias en América Latina, 2011 y Alfaro, 2013a).

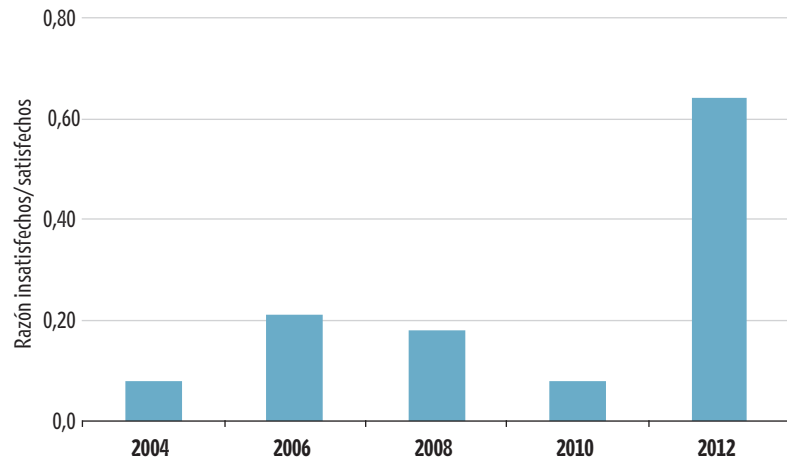
Cuando se vinculan estos datos con el análisis de ecologías del voto realizado en el acápite anterior, se observa que, en la actualidad, la ecología de alta participación electoral en el centro del país corresponde en general a la zona donde el grado de insatisfacción con el sistema es menor (cuadro 5.4). En el Valle Central (donde está la principal concentración de puntos rojos en el mapa 5.1), la proporción de triplemente insatisfechos es menor, no solo con respecto al resto del territorio, sino también en relación con los triplemente satisfechos. En efecto, mientras en el Valle hay entre dos y tres satisfechos por cada insatisfecho, fuera de él la relación es de uno a uno, o incluso menor. En otras palabras, a mayor participación electoral, más satisfacción con el sistema político. El estudio de la participación por junta electoral en los comicios del 2014 permitirá valorar si este hallazgo es circunstancial y propio del 2010, o una característica más permanente. Nótese, para finalizar, que la mayoría de las personas no se ubica en las categorías extremas de insatisfacción/satisfacción con la democracia, las instituciones y el Gobierno.

Partidos inician competencia electoral en medio de cuestionamientos legales

Las principales agrupaciones políticas que participarán en la campaña de

GRAFICO 5.5

Razón de ciudadanos insatisfechos con respecto a los satisfechos en Costa Rica^{a/}



a/ Las personas triplemente insatisfechas manifiestan bajo apoyo al sistema democrático, poca confianza en las instituciones y mala evaluación del desempeño gubernamental. Las personas triplemente satisfechas tienen la valoración opuesta en los tres criterios anteriores. Cifras menores que 1 indican que el primer grupo es menor que el segundo.

Fuente: Alfaro, 2013a, con datos de Lapop.

CUADRO 5.4

Perfiles de satisfacción ciudadana con la democracia, las instituciones y el Gobierno, por zona. 2012

Perfiles de satisfacción ciudadana	AMSJ ^{b/}	Urbano central	Rural central	Urbano bajura	Rural bajura	Total
Total de entrevistados (N)	408	295	214	164	293	1.374
Triplemente satisfechos (%) ^{b/}	14,0	19,0	17,0	13,0	12,0	15,0
Algún grado de insatisfacción (%)	78,0	75,0	78,0	74,0	72,0	76,0
Triplemente insatisfechos (%)	8,0	6,0	6,0	13,0	16,0	9,0
Razón insatisfechos / satisfechos	0,54	0,32	0,33	1,00	1,41	0,64

a/ AMSJ: Área Metropolitana de San José.

b/ Las personas triplemente satisfechas manifiestan alto apoyo al sistema democrático, alta confianza en las instituciones y buena evaluación del desempeño gubernamental. Las personas triplemente insatisfechas tienen la valoración opuesta en los tres criterios anteriores.

Fuente: Vargas-Cullell, 2013.

2013-2014 enfrentan investigaciones, incluso en sede judicial, por el mal manejo de sus finanzas en los comicios de 2010. Estos cuestionamientos evidencian sus problemas para cumplir con la legislación electoral y refuerzan su mala imagen ante la ciudadanía: en 2012 obtuvieron un promedio de 31,5 puntos, en una escala de 0 a

100, de confianza ciudadana (Alfaro, 2013a). Pero además introducen un elemento de incertidumbre, pues algunos de los líderes en competencia pueden ser enjuiciados y eventualmente condenados, o un partido puede ver dañada su reputación a raíz de nuevas revelaciones o la apertura de nuevos procesos.

Como se ha comentado en anteriores ediciones de este Informe, el Código Electoral de 2009 (Ley 8765) fortaleció las competencias fiscalizadoras del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) en materia de financiamiento político. La nueva legislación se aplicó en el proceso de 2009-2010. De acuerdo con los resultados de los comicios, ocho partidos nacionales y uno provincial tuvieron derecho a optar por el reconocimiento de gastos electorales, que según sus reportes al TSE ascendieron a 19.476,51 millones de colones.

Sin embargo, el incumplimiento de requisitos formales, como el aporte de comprobantes de gastos, llevó al TSE a no reconocer 4.588 millones de colones del financiamiento con cargo a la deuda política (cuadro 5.5). Un análisis global de los montos objetados muestra los serios problemas que tienen los partidos para el adecuado manejo financiero de las campañas electorales.

Aunque las nuevas regulaciones del TSE permitieron avances en el esfuerzo por evitar la impunidad y la opacidad en materia de financiamiento político, el camino recién inicia y estas pautas de control demandan un trabajo “proactivo” y coordinado que permita garantizar a la ciudadanía el respeto a los principios de publicidad y transparencia, bases del compromiso democrático que se extienden al ámbito financiero-electoral de los partidos.

En términos de la proporción de los montos rechazados, los partidos con los mayores problemas son pequeños: Renovación Costarricense (PRC), al que se le objetó el 96% de sus gastos, y Unión Agrícola Cartaginés (PUAC), cuya liquidación fue rechazada en su totalidad. En términos de montos absolutos, los cuestionamientos más relevantes se concentraron en los partidos Liberación Nacional (PLN), Acción Ciudadana (PAC), Movimiento Libertario (ML) y PRC. La suma total objetada a estas cuatro agrupaciones ascendió a 3.942,51 millones de colones.

En el caso del PLN, la principal objeción para el pago de 683,25 millones de colones fue la presentación extemporánea de gastos que fueron liquidados con

certificados de la contribución estatal. Al ML se le rechazaron 499,29 millones de colones, por incumplimiento de requisitos en algunos documentos de respaldo correspondientes a publicidad, lo que impidió la debida comprobación del gasto; además se le cuestionó una serie de pagos por actividades de capacitación.

En el PAC el problema de mayor peso se dio en el rubro de servicios especiales, por cuanto la naturaleza de las labores descritas en los documentos de respaldo requería conocimiento técnico o profesional y, en tal sentido, los comprobantes presentados resultaron insuficientes para justificar gastos por 600,51 millones de colones. Finalmente, el principal monto rechazado al PRC, también en la cuenta de servicios especiales, ascendió a 385,85 millones de colones y se debió a la no utilización de facturas como comprobante de los gastos, así como a deficiencias en la información presentada como respaldo.

Debates políticos postergados

En los últimos veinte años, el tema de la reforma del Estado ha motivado la formulación de numerosas propuestas tendientes a ampliar la capacidad del sistema político e institucional, para impulsar el desarrollo del país y el bienestar de la población. Se trata de recomendaciones estratégicas, planteadas

por comisiones de expertos o notables, usualmente creadas por el Poder Ejecutivo, pero también por grupos de especialistas y organizaciones de la sociedad civil.

Una primera revisión revela que entre 1990 y 2013 se elaboraron al menos veintisiete documentos (recuadro 5.2). La instancia que inauguró este esfuerzo fue la Comisión Consultiva para la Reforma del Estado Costarricense (Corec 1), que en su primer informe, de 1990, presentó un diagnóstico general y un conjunto de recomendaciones para la reorganización del aparato estatal (diagrama 5.2). Es evidente entonces que ya en esa época, en la cúspide del dominio del bipartidismo en la política nacional, existía preocupación por las deficiencias de la institucionalidad pública. La serie temporal, sin embargo, muestra que la mayoría de las propuestas corresponde al presente siglo (22 de los 27 documentos), al período en que cayó el sistema bipartidista y empezó a crecer la insatisfacción ciudadana. Es posible que nuevas investigaciones logren descubrir iniciativas de los años noventa que aún no han sido registradas, pero es poco probable que varíe la conclusión principal, acerca de la profusión de propuestas de reforma a medida que se ha hecho patente el debilitamiento del sistema político.

CUADRO 5.5

Principales objeciones para el reconocimiento del gasto político en las elecciones nacionales de 2010 (millones de colones)

Objeción	Monto
Incumplimiento de requisitos formales en los documentos utilizados como medio de pago (cheques), comprobantes (facturas), entre otros	2.588,6
Presentación extemporánea de la información de respaldo	683,3
La documentación que respaldaba los gastos no satisfacía la comprobación del gasto	680,6
Incongruencias entre los medios de pago y los comprobantes, o entre esos documentos de respaldo y su respectivo registro contable	218,3
Los gastos comprobados superaron el monto que podía reconocerse al partido	69,0
El monto de los gastos liquidados excedía los parámetros de proporcionalidad y razonabilidad	58,4
Otros	260,2
Total	4.558,4

Fuente: Chacón, 2013, con información del Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos del TSE.

DIAGRAMA 5.2

Instancias que han formulado propuestas de reforma del Estado y el sistema político^{a/}

a/ La propuesta denominada Movimiento Civil de Costa Rica no se muestra pues se desconoce su fecha de presentación.

Fuente: Vargas-Culler, 2013, adaptado de Alpizar y Chacón, 2013.

RECUADRO 5.2

Estudio de las propuestas de reforma del Estado planteadas por comisiones de expertos, instituciones y la sociedad civil entre 1990 y 2013

Para este Decimonoveno Informe se llevó a cabo un análisis de las propuestas de reforma del Estado presentadas en el país desde 1990. El esfuerzo inició con una revisión pormenorizada de los sitios *web* de las instituciones públicas y la localización de documentos a través de contactos personales con investigadores, dirigentes sociales y políticos, funcionarios y ex funcionarios públicos.

El resultado de ese trabajo fue un inventario de informes institucionales y propuestas originadas en la sociedad civil, tanto de visión general como temáticos o parciales. Cabe señalar que el listado no necesariamente contiene todos los planteamientos sobre reforma del Estado producidos en el país y, de hecho, en una segunda fase de esta iniciativa se espera construir un registro aún más exhaustivo. Inicialmente se logró localizar veintisiete documentos.

Con el propósito de efectuar un primer análisis de contenidos, se escogieron cuatro informes y se construyó una base de datos con todas sus propuestas. Los informes son:

■ *Reforma del Estado en Costa Rica*. Comisión Consultiva para la Reforma del Estado Costarricense (Corec I), 1990.

■ *La transformación del Estado costarricense 1990-1994*. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan), 1994.

■ *Propuestas de acciones de reforma del Estado*. Comisión de Eficiencia Administrativa y Reforma del Estado (Ceare), 2008.

■ *Propuestas para fortalecer la funcionalidad y calidad de la democracia costarricense*. Informe final de la Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática, 2013.

La base de datos permite examinar las convergencias y divergencias entre los cuatro documentos, en cada uno de los temas que se abordan.

Fuente: Adaptación de Alpízar y Chacón, 2013.

Se seleccionaron cuatro informes (publicados en 1990, 1994, 2008 y 2013) para un primer estudio en profundidad acerca del alcance y contenido de las propuestas de reforma del Estado. En conjunto, esos documentos plantean 197 recomendaciones, referidas sobre todo a la organización y funcionamiento del aparato institucional. La eficiencia en la gestión de los asuntos públicos es el principal tema identificado. El 54% de las propuestas alude a la necesidad de mejoras en los siguientes ámbitos: planificación, finanzas estatales, empresas, instituciones y servicios públicos; eficiencia en la gestión pública, y función pública y empleo. Hay también iniciativas que sugieren reformular las competencias de los poderes Ejecutivo y Legislativo y solo una recomendación para reformar integralmente la Constitución Política (cuadro 5.6).

Aunque está pendiente un examen detallado de los otros veintitrés informes, es posible afirmar que pocas de estas iniciativas han sido consideradas por los partidos, sea en el Ejecutivo o en el Parlamento, para la formulación de reformas constitucionales, leyes o políticas públicas. Esta presunción se basa en el hecho de que en las dos últimas décadas han sido mínimos los cambios en la arquitectura del Estado y el sistema político. Pareciera entonces que, al ser presentadas, las propuestas generan impactos más o menos efímeros en el debate público, pero no han logrado dar sustento a transformaciones políticas e institucionales.

En consecuencia, es de esperar que en el proceso electoral de 2013-2014 vuelvan a abordarse los temas ya conocidos en materia de reforma estatal, pero que se siga aplazando un debate claro y abierto, que informe a la ciudadanía acerca de la posición de los partidos con respecto a los cambios que se necesitan.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **PROPUESTAS DE REFORMA DEL ESTADO**, véase Alpízar y Chacón, 2013, en www.estadonacion.or.cr

CUADRO 5.6

Principales ejes temáticos de las propuestas de reforma del Estado. 1990-2013

Ejes temáticos	Cantidad de propuestas	
	Absolutos	Porcentajes
Reforma integral de la Constitución	1	0,5
Finanzas públicas	7	3,6
Reformas a la Contraloría General de la República	8	4,1
Participación	11	5,6
Reformas al Poder Judicial	12	6,1
Reformas al Poder Ejecutivo	16	8,1
Reforma al Poder Legislativo	17	8,6
Planificación	20	10,2
Empresas, instituciones y servicios públicos	20	10,2
Función pública y empleo	22	11,2
Organización territorial	25	12,7
Eficiencia en la gestión pública	38	19,3
Total	197	100,0

Fuente: Alpízar y Chacón, 2013.

Partidos políticos muestran debilidad organizativa y programática

En la literatura especializada abundan las definiciones de “partidos políticos”. Algunas enfatizan en sus funciones, otras en sus fines y también están las que se interesan en su organización, los miembros que los componen y sus objetivos. Los aportes de Maurice Duverger, Anthony Downs, Leon Epstein y Giovanni Sartori, entre otros, han tenido un profundo impacto en la conceptualización de estas agrupaciones. Duverger (1963) se centra en la estructura partidaria y en la naturaleza de su organización. Sartori (1976) concibe a los partidos como “cualquier grupo que se presenta a las elecciones y postula candidatos a cargos públicos”. Downs (1957) introdujo el componente estratégico, al definirlos como “un grupo de partidarios que buscan controlar los aparatos de gobierno mediante el triunfo en elecciones competitivas”. Y para Epstein (1967) se trata simplemente de “un grupo de partidarios que compiten por votos bajo una misma bandera y denominación”.

Lo cierto es que, implícita o explícitamente, en la literatura predomina el supuesto de que los partidos son actores cruciales en los regímenes democráticos. De hecho, tal como afirmó Schattschneider (1942), “las democracias modernas son impensables sin partidos políticos”. Bryce (1921) incluso fue más allá, al manifestar que los “partidos son instituciones inevitables, dado que nadie ha mostrado cómo podría funcionar un gobierno representativo sin partidos políticos”. Otros estudios sobre partidos políticos profundizaron en las causas de su aparición (Lipset y Rokkan, 1967) y las características de su organización interna (Duverger, 1963).

Paulatinamente, el interés por los “sistemas de partidos” y sus efectos en la estabilidad política desplazó a las investigaciones de carácter más individual. Ello significó el abandono del análisis de los partidos “desde adentro”, es decir, desde la perspectiva de su organización interna. En este capítulo se reivindica la importancia de estudiar a los partidos como lo que son: organizaciones e instituciones políticas.

RECUADRO 5.3

Organización y funcionamiento de los partidos políticos en Costa Rica

En 2012 el Programa Estado de la Nación inició un proyecto de investigación sobre el funcionamiento y organización de los partidos políticos en Costa Rica, con el apoyo del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del Tribunal Supremo de Elecciones. Este es un estudio sobre los nueve partidos inscritos a nivel nacional, que parte de un enfoque sincrónico y se basa en el análisis de tres funciones centrales de los partidos políticos:

- **Función de socialización política:** incluye la creación y actualización del pensamiento político, la renovación de las estructuras partidarias y la formación político-ideológica de sus militantes.
- **Función de agregación de intereses:** alude a las capacidades del partido para canalizar los intereses de la población y de grupos sociales afines a su ideario, para luego agregarlos en demandas. En el cumplimiento de esta función es vital la comunicación entre la organización central, sus militantes y las organizaciones de la sociedad civil que pueden ser parte de su base política. Un buen desempeño de esta función implica el diseño de programas de acción político-partidaria coherentes con las demandas de sus miembros.
- **Función electoral:** corresponde a una labor central de los partidos, esto es, la de organizar campañas electorales para que sus representantes accedan al poder y ejecuten un proyecto político-partidario previamente definido. Esta función implica el reclutamiento de líderes, la elaboración de nóminas de candidatos, la preparación de la maquinaria electoral en todos los niveles y la movilización de las bases.

Uno de los requisitos fundamentales para que la democracia opere con eficiencia es que los partidos cumplan razonablemente con estas tres funciones, cuyo desarrollo requiere a su vez una plataforma organizativa y recursos económicos, físicos y simbólicos que procuren la sostenibilidad de esa estructura.

El proyecto del Estado de la Nación y el IFED es una primera aproximación a las estructuras de los partidos políticos inscritos a nivel nacional y su funcionamiento interno. El análisis se dividió en dos fases: una revisión a profundidad de los estatutos de cada partido, para conocer las características de su organización formal y su organigrama, y una ronda de entrevistas a líderes en diferentes niveles de las estructuras partidarias. En total se entrevistó a setenta personas de siete agrupaciones políticas. En dos casos (partidos Alianza Patriótica e Integración Nacional) no se obtuvo respuesta.

En todos los partidos se entrevistó a diez líderes: el Presidente, el Secretario General y ocho dirigentes cantonales. La selección de estos últimos siguió dos criterios: desempeño electoral del partido en el cantón y ubicación, dentro o fuera de la Gran Área Metropolitana (GAM). Se buscó una combinación de cuatro líderes en cantones de bajo desempeño electoral y otros cuatro en cantones de buen desempeño electoral, así como proporciones similares de cantones dentro y fuera de la GAM.

Esta metodología fue aplicada a los nueve partidos inscritos a nivel nacional para las elecciones de febrero de 2010, a saber: 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).

Con base en este enfoque, el principal hallazgo es que en el proceso electoral de 2013-2014 participan organizaciones partidarias muy debilitadas, con escasa consistencia orgánica y antecedentes programáticos de alcance reducido. A ello hay que sumar procesos de desnacionalización electoral, que pueden dificultar la representación política responsable de los próximos gobiernos.

Considerando que la democracia costarricense se basa en la representación política a través de los partidos, en esta sección se examina la organización y el funcionamiento de esas agrupaciones, así como sus antecedentes programáticos (recuadro 5.3). Conocer a los partidos por dentro y establecer perfiles organizativos específicos permite analizar con mayor precisión su desempeño,

y prever posibles amenazas sobre el sistema político. Como ha indicado el politólogo Steven Levitsky (2003), cuando hay partidos débiles en organización, el sistema político tiende a mostrar las siguientes características: alta volatilidad, conflictividad en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, ineficiencia de las políticas públicas y emergencia de *outsiders* o candidatos antisistema. La mayoría de estos rasgos se viene observando en Costa Rica durante la última década.

Partidos con poca capacidad organizativa para la acción coordinada

Al analizar la estructura organizativa definida en los estatutos de los partidos,

se observa que la gran mayoría carece de instancias con la capacidad necesaria para promover la acción política de manera coordinada con las instancias de dirección partidaria. En general, las agrupaciones inscritas a nivel nacional exhiben una pobre organización, más allá de la estructura mínima que exige el Código Electoral (diagrama 5.3).

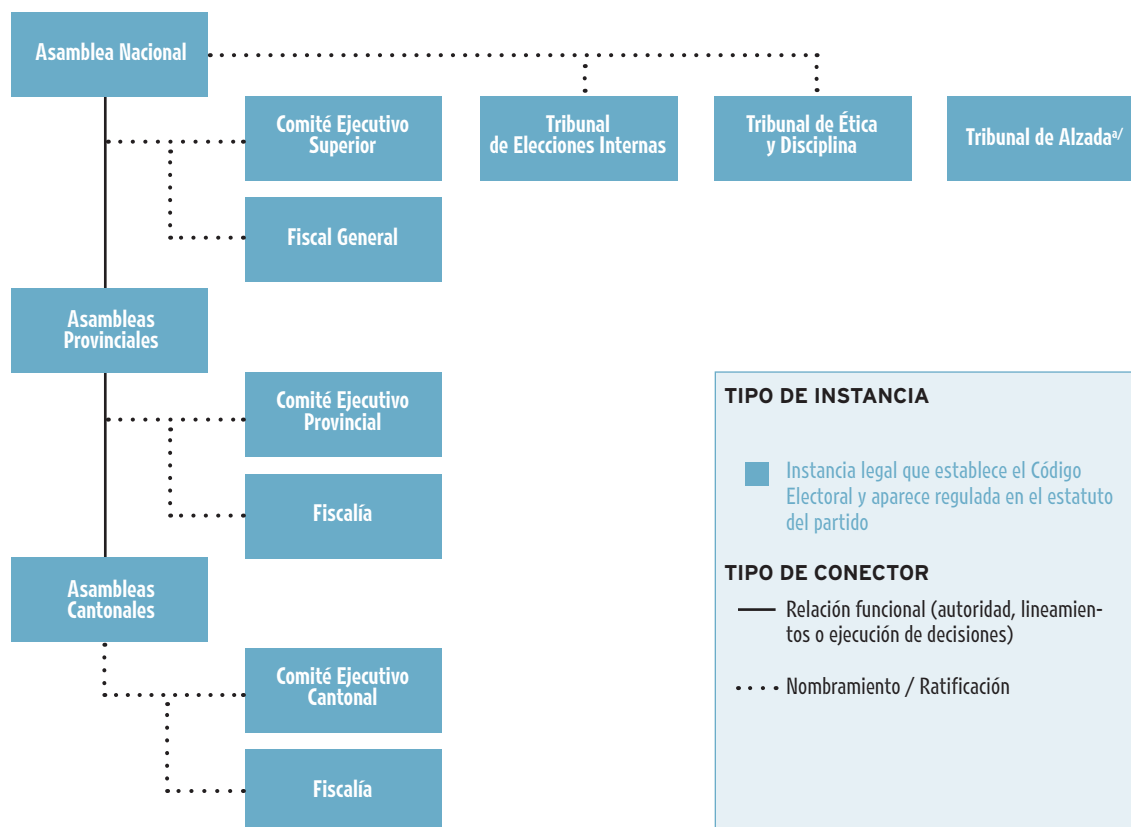
Según su tamaño, los partidos se pueden clasificar en tres grupos. El primero es el de los que cuentan con estructuras más amplias, organizadas en torno a dos instancias: una de dirección partidaria y renovación de órganos internos, como las asambleas (nacional, provincial y cantonal) y los tribunales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

torial y territorial para la coordinación de lineamientos y objetivos político-electorales, incluyendo la celebración de los congresos, que tienen distintos nombres según el partido, pero que en la mayoría se conocen como congresos ideológicos. En este grupo se ubican el PLN, el PUSC, el Frente Amplio (FA) y el PAC. Los cuatro tienen los dos tipos de instancias, con atribuciones y objetivos expresamente definidos en los estatutos (cuadro 5.7).

El PLN y el PUSC –los partidos con mayor tradición histórica– son los únicos que tienen una asamblea nacional ampliada, con funciones de dirección política y articulada a comités de acción territorial. En el PUSC ese órgano es la Asamblea General, y en el

DIAGRAMA 5.3

Estructura organizativa mínima de los partidos políticos, según el Código Electoral



a/ El Código Electoral no establece con claridad la interacción del Tribunal de Alzada con el resto de la estructura partidaria. De ahí que la figura no muestre una línea o conector entre esa y las demás instancias.

CUADRO 5.7

Grado de desarrollo organizativo de los partidos políticos de acuerdo con sus estatutos, según tipo de instancia. 2013

Tipo de instancia	Estructura partidaria								
	Más amplia			Intermedia			Mínima		
	PLN	PUSC	FA	PAC	ML	PAP	PIN	PASE	PRC
Dirección partidaria									
Asamblea Nacional	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Asamblea Provincial	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Asamblea Cantonal	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Comité Ejecutivo (nacional, provincial y cantonal)	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Fiscalías	Sí	Parcial ^{a/}	Sí	Sí	Sí ^{b/}	No	Parcial ^{c/}	Sí	Sí
Tribunal de Elecciones Internas	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Tribunal de Ética y Disciplina	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Tribunal de Alzada	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí ^{d/}	No	Sí	Sí
Acción política									
Asamblea Nacional Ampliada de Acción Política	Sí	Sí	Sí ^{e/}	Sí ^{f/}	No	Sí	No	No	Sí
Comités de acción política territoriales (nacional, provincial, cantonal, distrital)	Sí	Sí	No	No	No	Parcial ^{g/}	Parcial ^{h/}	No	No
Directorio Político	Sí	Sí	Sí ^{i/}	Sí ^{j/}	No	Sí	Sí	No	No
Representación de la fracción legislativa	Sí	Sí	No	No	No	Sí	No	No	No
Congreso partidario	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No
Comisiones / secretarías de acción política	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No ^{k/}	Sí	Sí	Sí ^{l/}
Organizaciones sectoriales / movimientos	Sí	No	Parcial ^{m/}	Parcial ^{n/}	No	Sí	No	No	No

a/ El estatuto del PUSC solo menciona la figura de fiscal general; no se identificó la existencia de fiscales en los comités ejecutivos provincial y cantonal.

b/ El estatuto del ML solo menciona la figura del fiscal general, quien está encargado de la vigilancia en todos los niveles partidarios.

c/ El estatuto del PIN solo menciona la figura de fiscales en los comités ejecutivos provincial y cantonal, no se identificó la figura del fiscal en el comité ejecutivo nacional.

d/ En el PAP la función del tribunal de alzada la cumple la asamblea nacional.

e/ El estatuto del FA establece la posibilidad de que la asamblea nacional se amplíe con representantes de los diferentes frentes nacionales de sectores sociales.

f/ El estatuto del PAC establece la posibilidad de que la asamblea nacional se amplíe con diez representantes de la comisión nacional de juventud.

g/ El estatuto del PAP establece comités políticos a nivel nacional y cantonal, mas no a nivel provincial.

h/ El estatuto del PIN solo menciona la existencia de comité políticos a nivel cantonal y provincial.

i/ En el estatuto del FA se identificó únicamente la comisión política.

j/ En el estatuto del PAC se identificó la comisión política.

k/ De acuerdo con el estatuto del PAP se establece la posibilidad de que el comité político nacional pueda crear secretarías de acción política, sin embargo, no se identifica de manera expresa la existencia de alguna.

l/ El estatuto del PRC establece la posibilidad de que el comité ejecutivo nacional pueda crear diversas secretarías, sin embargo, de manera expresa solo se identifica la secretaría de género.

m/ De acuerdo con el estatuto del FA las únicas organizaciones de carácter sectorial o movimientos son la juventud y los comités de acción política de base.

n/ De acuerdo con el estatuto del PAC, la única organización sectorial o movimiento es el de la juventud.

Fuente: Gómez-Campos et al., 2013.

PLN es la Asamblea Plenaria u Órgano Consultivo Nacional. Esta figura denota una característica central de estas agrupaciones, y es el hecho de que presentan dos columnas vertebrales: una de dirección partidaria desagregada territorialmente, según lo dispone el Código Electoral, y otra de acción política, que de manera muy similar a la primera está conformada por instancias de nivel territorial y sectorial. Si bien ambas operan bajo una misma estructura general, y por ende se relacionan, los estatutos las conciben como secciones diferenciadas de la organización.

En cambio, en los otros siete partidos analizados las instancias de acción política están integradas de manera más clara con la de dirección partidaria, debido a la ausencia de una asamblea nacional ampliada, que esté vinculada a un órgano de acción política independiente y comités de acción territorial.

El segundo grupo es el de los partidos de tamaño intermedio. Aunque tienen la estructura básica establecida en el Código Electoral y, además, instancias de acción política, la definición de estas últimas es muy sucinta; en general los estatutos se limitan a nom-

brarlas, sin darles un mandato claro ni dotarlas de funciones y atribuciones específicas. Estos son los casos de los partidos Movimiento Libertario (ML), Alianza Patriótica (PAP) e Integración Nacional (PIN).

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

los partidos Renovación Costarricense (PRC) y Accesibilidad sin Exclusión (PASE).

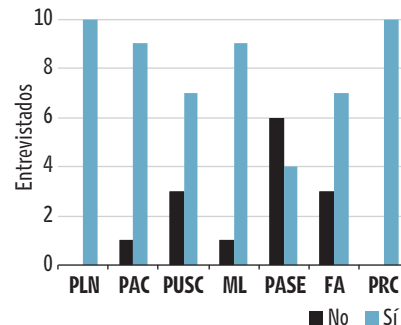
Organizaciones partidarias nacionales de alcance reducido

Las agrupaciones políticas inscritas para competir en el plano nacional tienen, en la práctica, un alcance reducido. Al analizar su quehacer en tres de las funciones centrales de los partidos en democracia –con base en las entrevistas a líderes– se constató que, pasadas las elecciones, sus estructuras se achican y buena parte de sus instancias se desactiva. Se limitan a mantener la sede central –cuando existe–, sufragar los gastos operativos básicos y organizar actividades aisladas que por lo general se realizan en el Valle Central. La única excepción es el PASE, debido, probablemente, a que en gran medida su plataforma de acción gira en torno a su fracción parlamentaria y, dado que actualmente ese partido tiene la mayor representación legislativa desde su fundación (cuatro curules), puede suponerse que pasadas las elecciones la estructura partidaria no ha disminuido (Gómez-Campos et al., 2013; gráfico 5.6).

Al analizar la función de socialización política se observa una débil institucionalidad y una reducida operación partidaria. En general, las agrupaciones no se sostienen económicamente por su militancia, ya que ninguna de ellas tiene registros formales de sus miembros de base² y, por ende, no es posible diseñar esquemas de financiamiento basados en la membresía. Para estos efectos se usan modalidades informales y selectivas, que se apoyan en directivos, miembros de las estructuras internas y los representantes elegidos por el partido (sobre todo en diputaciones y alcaldías). La falta de un registro de militancia de base limita, además, la interacción y comunicación con quienes, en principio, conforman la agrupación. Acá es preciso distinguir entre el registro de militancia, y los registros que los partidos tienen sobre autoridades y miembros de sus estructuras internas: el primero es sistemático e incluye a la militancia del partido desde la base; el segundo es limitado

GRAFICO 5.6

Reducción del partido político después de elecciones, según líderes entrevistados



Fuente: Gómez-Campos et al., 2013.

debido a que solo incluye a quienes desempeñan un puesto dentro de la organización partidaria (cuadro 5.8).

De igual modo, los esfuerzos para allegar nuevos miembros a la organización partidaria son informales y no orgánicos. El reclutamiento sucede primordialmente a través de miembros activos, invitaciones a actividades abiertas y publicidad. En los casos específicos del PASE y el PUSC los estatutos no definen con claridad los mecanismos que sirven a este propósito.

La evidencia también sugiere que los partidos dedican pocos recursos a la educación política de sus militantes. Solo en el Frente Amplio y Renovación Costarricense existen programas regulares de capacitación y formación ideológica, consistentes en su mayoría en talleres para miembros de estructuras internas y otros representantes. En el PRC, por ejemplo, se aprovechan las reuniones de los comités ejecutivos para desarrollar este tipo de actividades. En las demás agrupaciones el impulso a la instrucción política de la militancia es débil y se basa en actividades que se organizan de manera intermitente y descentralizada. En ningún caso se conoció una iniciativa vigente y sistemática en este campo. Ciertamente en el pasado existieron algunas en el PLN, el PUSC y el ML, con ayuda de la cooperación extranjera, pero esos esfuerzos fueron descontinuados.

La otra función de los partidos es la agregación de intereses, a través

de la vinculación con diversas organizaciones sociales. En esta materia es posible afirmar que no hay un solo partido de alcance nacional que cuente con una base social amplia y multi-sectorial. Todos los líderes consultados mencionaron la existencia de lazos entre sus agrupaciones y entidades de ámbitos muy específicos. En el PLN y el ML hay una relación predominante con organizaciones empresariales como cooperativas, cámaras y grupos que representan intereses particulares, como los porteadores en el caso del ML. En el FA la base principal la conforman los gremios de trabajadores y otros sectores de activismo social. El PASE tiene vínculos con organismos que trabajan por los derechos humanos y de las personas con discapacidad. En dos partidos, el PAC y el PUSC, solo se reportaron nexos aislados con organizaciones que no es posible caracterizar con la información recopilada. La situación del PRC es particular: es la única agrupación que tiene un nexo orgánico bien definido con grupos de la sociedad civil, específicamente con comunidades religiosas de orientación evangélica, que constituyen su base social e incluso definen su ideología.

Finalmente, en lo que concierne a la función electoral, las estructuras partidarias y la participación de sus miembros se activan cuando se trata de las tareas típicas de la competencia electoral. En ese período todas las agrupaciones, con excepción del PASE, realizan cambios en sus jerarquías y las decisiones pasan a ser tomadas por el comando de campaña o por un ente híbrido entre éste y el comité ejecutivo superior. Solo en el PASE el mando se mantiene en el Comité Ejecutivo. Y en cuanto a los componentes del gasto electoral, la publicidad destaca como el rubro principal en todos los partidos, salvo el PLN, donde ese lugar es ocupado por el transporte.

Programas de gobierno: propuestas con pocas acciones concretas

Los programas de gobierno que los partidos políticos ofrecen a los votantes carecen, en la mayoría de los casos, de políticas concretas para resolver

CUADRO 5.8

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

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

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

Fuente: Gómez-Campos et al., 2013.

los problemas identificados por ellos mismos. Esta deficiencia en la función electoral coincide con otra debilidad ya apuntada: se asignan pocos recursos al pensamiento y la formación político-partidaria.

Con el fin de analizar los antecedentes programáticos de las principales agrupaciones que participan en la actual campaña, se revisaron los planes de gobierno presentados para los comicios de 2010. En ellos se observa un predominio de objetivos políticos, pero sin el complemento de metas cuantitativas y acciones concretas.

En 2010, los nueve partidos inscritos a nivel nacional plantearon 282 propuestas programáticas en 21 áreas temáticas. Éstas contenían 2.406 objetivos políticos, pero en el 53% de ellos no se precisó la ruta de acción específica para su cumplimiento.

Hubo diferencias significativas entre partidos. El PASE y el PAC lograron mayor concreción en sus propuestas, con menos de un 25% de objetivos que no fueron acompañados por políticas. En las demás agrupaciones el balance fue negativo, con niveles particularmente altos en el PLN, el FA y el PRC, en los que la falta de políticas superó las tres cuartas partes de los objetivos. El PAP se quedó en el nivel más general, pues no propuso ni una sola política para alcanzar sus objetivos (cuadro 5.9).

También hubo contrastes en la cantidad de objetivos planteados. En un extremo está el PAC, que presentó el programa de gobierno con el mayor número de objetivos, 745, y en el otro se encuentra el PRC, cuyo proyecto contenía tan solo 33 objetivos.

La revisión de contenidos muestra que la política social fue el tema prioritario

en la campaña de 2010. Productividad y empleo, desigualdad y combate a la pobreza representaron el 20% y el 16% de los enunciados de los partidos, respectivamente. Otros asuntos y reformas urgentes fueron menos mencionados. Así por ejemplo, la infraestructura y la sostenibilidad de la seguridad social aparecieron en menos del 3% de las propuestas programáticas (gráfico 5.7).

Gestión y representación política responsables

En lo que concierne a la aspiración de una gestión y una representación política responsables, el balance muestra que en 2012 el desempeño de la Asamblea Legislativa mejoró con respecto al año anterior. Sin embargo, con una visión de más largo plazo, el Congreso siguió registrando valores promedio en la mayoría de los indicadores analizados;

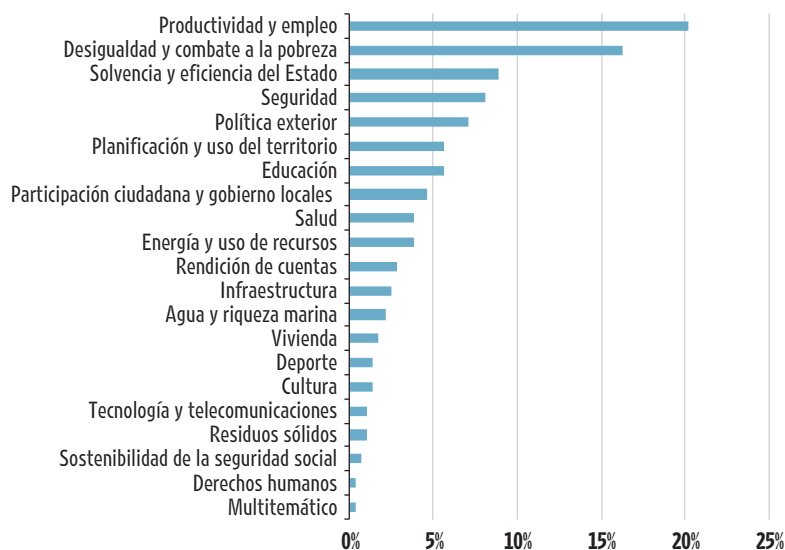
CUADRO 5.9

Alcance de las propuestas programáticas de los partidos. 2010

Partido	Objetivos	Metas	Políticas	Objetivos sin políticas (porcentaje)
PASE	169	9	20	11,2
PAC	745	22	90	23,2
PUSC	321	4	14	62,6
ML	547	5	42	70,0
PIN	126	1	10	73,8
PLN	270	25	7	78,1
FA	129	5	2	82,9
PRC	33	1	1	87,9
PAP	66	0	0	100,0
Total	2.406	72	186	53,3

Fuente: Elaboración propia con base en Sáenz, 2013.

GRAFICO 5.7

Propuestas programáticas de los partidos, según tema. 2010

Fuente: Elaboración propia con base en Sáenz, 2013.

además persistió su desconexión con las demandas de la sociedad y se mantuvo la práctica de aprobar leyes garantistas, que reconocen derechos ciudadanos sin proveer las fuentes de recursos para el cumplimiento de los nuevos mandatos. Mientras esta práctica no se erradique, será difícil que la legislación promulgada tenga los efectos que se pretende sobre el bienestar general y el desarrollo humano.

En esta entrega se presentan dos nuevos aportes relacionados con el que-

hacer legislativo. El primero analiza el aumento que han registrado en los últimos años las exoneraciones fiscales impulsadas principalmente desde el Congreso, lo cual sugiere que tales beneficios no responderían, al menos de manera explícita, a objetivos políticos definidos por el Poder Ejecutivo. El origen partidario además muestra que en la mayoría de los casos la iniciativa se ha gestado en la fracción del PLN, sobre todo en cuatro de los gobiernos liberales que han existido desde 1953.

El segundo aporte es el primer inventario que se realiza en el país de los mecanismos de control y colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo, insu- mo que resulta especialmente útil en momentos en que buena parte del debate sobre la gestión del Estado se centra en las relaciones entre estos dos poderes. Los resultados muestran que existen al menos veintisiete mecanismos que norman esa vinculación, y que en su gran mayoría se activan por iniciativa política de las partes involucradas, de modo que la calidad de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo parecen depender más de la habilidad y responsabilidad de los representantes elegidos, y menos de los procedimientos creados para ese fin.

Congreso mejora desempeño y retorna a niveles promedio

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

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

El análisis que se realiza en 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 el cálculo de los tiempos promedio de aprobación de las leyes, para estimar el nivel de complejidad del proceso legislativo.

Un segundo criterio es lo que en este Informe se denomina análisis de la oferta y demanda legislativas. Se trata de la comparación entre las leyes aprobadas (oferta) y una agenda de leyes 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 al 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 actual es uno de los más productivos en legislación sustantiva

El cuerpo de legisladores y legisladoras que inició funciones en 2010 es

el que ha aprobado la mayor cantidad de leyes de las últimas tres administraciones. Esto se constata al comparar la productividad en las primeras tres legislaturas de cada gobierno: en la administración Chinchilla se promulgaron 303 leyes, frente a 211 en la administración Arias y 166 en la Pacheco de la Espriella.

Lo mismo sucede al analizar el tipo y alcance de la legislación, ya que en la presente administración se ha aprobado la mayor cantidad de leyes sustantivas, entendidas como aquellas que tienen relación directa con el desarrollo humano sostenible (cuadro 5.10). El período 2012-2013, en particular, fue el más productivo en este sentido: de las 97 leyes promulgadas en esta tercera legislatura, 47 (49%) fueron de tipo sustantivo. Entre ellas se distinguen la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial (n° 9078), comentada en anteriores entregas de este Informe por el amplio debate nacional que suscitó y los errores cometidos en la aprobación de versiones previas; la Ley de Regulación del Derecho de Petición (n° 9097) dirigida al mejoramiento de la transparencia en la administración pública, y la Ley 9127, que autorizó al Poder Ejecutivo la suscripción de un contrato de préstamo para financiar la modernización del puerto de Moín.

La duración promedio es uno de los indicadores que ayudan a entender la complejidad de los procesos de discusión, negociación y, finalmente, promulgación de las leyes. El procedimiento para obtener ese dato es sencillo: consiste en calcular el tiempo promedio que estuvo en la corriente parlamentaria la legislación aprobada en un año determinado. Tiempos promedio más altos serían indicativos de una normativa y un trámite más complejos, con respecto a otras leyes y procesos más expeditos.

En el *Decimotavo Informe Estado de la Nación* (2012) se compararon las segundas legislaturas de los últimos seis gobiernos y se concluyó que la administración Chinchilla Miranda fue la más lenta, pues en el período 2011-2012 el tiempo requerido para la aprobación de las leyes fue de 28,2 meses. En la legislatura 2012-2013 ese plazo se redujo a 23,9 meses, pero siguió siendo alto —el segundo más alto, solo superado por la tercera legislatura de la administración Arias— en relación con las terceras legislaturas de las últimas seis administraciones (gráfico 5.8).

Legislación es más pertinente para el desarrollo humano

En este apartado se examina la relevancia de las leyes que se aprueban todos los años, medida a través de su

CUADRO 5.10

Leyes aprobadas en las primeras tres legislaturas, por administración, según tipo de legislación. 2003-2013 (porcentajes)

Tipo de legislación	Pacheco de la Espriella			Arias Sánchez			Chinchilla Miranda		
	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Legislación sustantiva ^{a/}	36,5	21,0	46,7	22,7	24,5	43,7	28,3	35,5	48,5
Convenios y tratados internacionales	18,9	9,7	10,0	13,3	14,3	23,0	34,5	22,6	13,4
Presupuestos	2,7	8,1	10,0	2,7	6,1	4,6	2,7	1,1	3,1
Legislación secundaria ^{b/}	41,9	61,3	33,3	61,3	55,1	28,7	34,5	40,9	35,1
Total absoluto de leyes	74	62	30	75	49	87	113	93	97

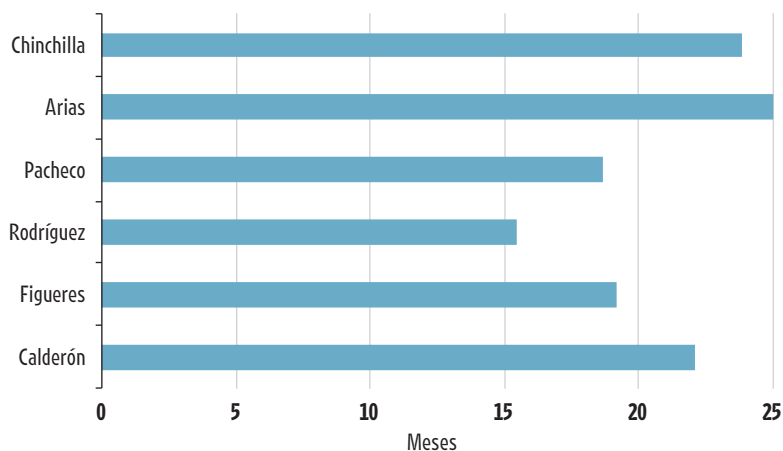
a/ Legislación que tiene impacto directo sobre el desarrollo humano y acuerdos internacionales que, por su alcance, influyen sobre la política doméstica en asuntos también relacionados con el desarrollo humano, tales como derechos humanos, legislación fiscal, tratados comerciales o conservación ambiental, entre otros.

b/ La legislación secundaria incluye: autorizaciones locales, legislación circunstancial, declaraciones y benemeritazgos, exenciones, amnistías, condonaciones y derogaciones.

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

GRAFICO 5.8

Duración promedio de la legislación aprobada en terceras legislaturas, según administración



Fuente: Gómez-Campos y Murillo-Chinchilla, 2013.

CUADRO 5.11

Comparación de la legislación sustantiva aprobada y la legislación potencial demandada por la opinión pública. Legislatura 2012-2013

	Legislación aprobada	Legislación no aprobada	Total	Agenda no aprobada 78%
Demandada	23	80	103	
No demandada	32			
Total	55			
Implementación fuera de agenda	58%			

Fuente: Gómez-Campos y Murillo-Chinchilla, 2013.

en esta ocasión fue respondida por 33 expertos de reconocida trayectoria en diversos campos: político, académico, empresarial, sociedad civil organizada y medios de comunicación masiva (Gómez-Campos y Murillo-Chinchilla, 2013). La selección de personas no constituye una muestra probabilística de los sectores correspondientes. Como sostiene Feoli (2011), los datos que se presentan en esta sección 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).

Una vez definidas, la oferta y la demanda legislativas son comparadas para medir la coincidencia entre ellas, independientemente de las posiciones, a favor o en contra, que hayan asumido las partes involucradas en su discusión.

En la legislatura 2012-2013, de 103 iniciativas incluidas en la “agenda potencial”, 23 se convirtieron en leyes, lo que representa apenas un 22% de coincidencia entre la oferta y la demanda legislativas. En otras palabras, 80 asuntos prioritarios para la opinión pública no fueron atendidos por el Congreso. Esto dio lugar a una brecha de 78% entre ambos indicadores (cuadro 5.11). No obstante, este resultado fue mejor que el de la legislatura 2011-2012, en la que el 86% de las demandas no tuvo eco en la Asamblea Legislativa.

Un indicador adicional de esta relación se obtiene al restringir el análisis a las leyes sustantivas y los tratados

relación con la agenda de legislación demandada por sectores expertos y los principales formadores de opinión pública del país. Además se determina la pertinencia de esa normativa desde el punto de vista del desarrollo humano sostenible. Esta metodología se utilizó por primera vez en 2008 y fue propuesta por Feoli (2008, 2009, 2010 y 2011) al Programa Estado de la Nación.

El análisis comienza por determinar la oferta legislativa, esto es, los proyectos aprobados por el Congreso, considerando solo la legislación sustantiva y los tratados internacionales que tienen impacto sobre el desarrollo humano. La segunda variable es la demanda legislativa, o “agenda potencial de implementación”, entendida como el conjunto de iniciativas que tenían el potencial de

ser promulgadas en el período de estudio (Feoli, 2009) y que, a juicio de la opinión pública, eran prioritarias para el país.

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 comunicación escrita 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

internacionales que sí fueron aprobados, y cotejar cuántos de ellos también fueron señalados como prioritarios por la opinión pública. Esto mide la pertinencia de la legislación desde la perspectiva del desarrollo humano.

Aunque la Asamblea Legislativa no está obligada a seguir estrictamente el mandato de la opinión pública, si esta última considera necesaria una alta proporción de lo que se aprueba, podría entenderse que la legislación es prioritaria para el país y pertinente en términos de desarrollo humano.

Hay años en los que, en efecto, se registró un alto porcentaje de coincidencia entre ambos indicadores. Por ejemplo, en el período 2007-2008 el 60% de las leyes aprobadas fue pertinente para el desarrollo humano de acuerdo con el criterio aquí utilizado (cuadro 5.12), en contraste con el exiguo 21% que se registró en los años legislativos 2009-2010, último de la administración Arias, y 2011-2012, segundo de la administración Chinchilla.

La legislatura 2012-2013 logró un 42% de pertinencia, un valor intermedio, pero superior a los de los dos años previos. De hecho, la actual conformación del Congreso es la única que supera el promedio de la serie histórica 2007-2013, que es de 37%. Vale recordar que esta fue la legislatura en que el oficialismo recuperó el control del Directorio Legislativo, luego de que en el período 2011-2012 éste fuera comandado por la “Alianza por Costa Rica” de los partidos de oposición. Como se reportó en el Decimotavo Informe, el dato de pertinencia de ese año fue uno de los más bajos registrados.

Temas demandados con mayor potencia fueron atendidos por el Congreso

Otro componente de la evaluación sobre la coincidencia en las prioridades del Congreso y de la sociedad es la potencia de la demanda, entendida como la intensidad con que la opinión pública solicita la aprobación o rechazo de una ley (recuadro 5.4).

Con base en este indicador se puede afirmar que, en términos globales, la legislatura 2012-2013 fue congruente

CUADRO 5.12

Comparación entre la legislación demandada y no demandada por la opinión pública. 2007-2013

Legislatura	Legislación aprobada			Porcentaje de pertinencia
	Demandada	No demandada	Total	
2007-2008	12	8	20	60,0
2008-2009	14	17	31	45,2
2009-2010	11	42	53	20,8
2010-2011	14	29	43	32,6
2011-2012	10	37	47	21,3
2012-2013	23	32	55	41,8
Promedio				36,9

Fuente: Gómez-Campos, 2013 y Murillo-Chinchilla, 2013 con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

RECUADRO 5.4

Potencia de la demanda legislativa

En el *Decimotavo Informe Estado de la Nación* se agregó al análisis de la brecha entre la oferta y la demanda legislativas el indicador de “potencia de la demanda”, que tiene tres componentes:

- **Visibilidad:** corresponde a la cantidad de veces que un tema es abordado en los editoriales de *La Nación*, *La República* y el *Diario Extra*, durante todo el año en estudio.
- **Direccionalidad:** revela el grado de acuerdo -o desacuerdo- que cada iniciativa suscitó en la opinión pública.
- **Certeza:** es la suma de las posiciones a favor y en contra, dividida entre la visibilidad, lo que genera una proporción de la direccionalidad con respecto a la visibilidad. Por ejemplo, cuando la direccionalidad para la aprobación de una iniciativa es toda a favor, la certeza es igual a 1, es decir, hay completa certeza que la opinión pública apoya su aprobación.

La ponderación entre los tres componentes permite obtener un número indicativo de la potencia de la demanda, es decir, 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. Este procedimiento brinda información para estimar el costo político que representaría

para el Congreso alejarse de manera sistemática de iniciativas que suscitan amplios consensos en la opinión pública.

Así por ejemplo, en 2011 el proyecto de ley con mayor visibilidad fue el de Solidaridad Tributaria, conocido como “Plan Fiscal”. Este tema fue mencionado por la prensa en 54 ocasiones: 17 fueron a favor, 31 en contra y 6 reflejaron una posición neutra. La direccionalidad tuvo un valor de -14, es decir, el mayor acuerdo se dio en torno al rechazo. Luego se comprobó que la certeza acerca de ese criterio ascendía a 0,89. Por lo tanto, la potencia de la demanda fue de -756 (negativo), indicador de una fuerte oposición al proyecto, tal como se pudo comprobar durante ese año.

En el 2012 el proyecto con mayor visibilidad fue el de la Ley de Tránsito por Vías Terrestres, con 17 menciones. De ellas, 16 fueron a favor y una reflejó una posición neutra; no hubo ninguna manifestación en contra. La direccionalidad ascendió a 16 (positivo) y la certeza fue de 0,94 (casi igual a 1). En este caso la potencia de la demanda fue de 272, o sea, la opinión pública pidió con fuerza la aprobación de la ley, aunque no con tanta intensidad como en el rechazo al “Plan Fiscal”.

Fuente: Elaboración propia con datos de Gómez-Campos y Murillo-Chinchilla, 2012 y 2013.

con la potencia de la demanda, pues aprobó tres de las cinco leyes más reclamadas por la opinión pública, a saber, la Ley de Tránsito, la reforma a varios artículos del Código Penal para revertir los efectos de la llamada “Ley Mordaza” –aprobada al inicio de esta misma legislatura– y la “Ley de interpretación auténtica de la ley de incentivos para los profesionales en Ciencias Médicas”. En cambio, no fue atendida la demanda por la reforma al Reglamento Legislativo, que se mantiene como una de las solicitudes más reiteradas, y una reforma al Código Electoral en aspectos relacionados con el financiamiento político.

Finalmente cabe señalar que, de las ocho leyes más importantes aprobadas durante el año en estudio, solo en dos la Asamblea Legislativa se apartó del clamor social que promovía su rechazo: la “Ley de regulaciones especiales sobre la aplicación de la ley de impuesto sobre bienes inmuebles, para terrenos de uso agropecuario” y la modificación del Código Penal que dio origen a la “Ley Mordaza”. En otros siete proyectos en los que la potencia de la demanda es alta, el Congreso tiene una deuda pendiente con la opinión pública (gráfico 5.9); además de la reforma al reglamento legislativo y la normativa sobre financiamiento de las campañas

políticas –antes mencionadas– esperan trámite dos iniciativas en materia de derechos humanos y tres relacionadas con la producción de energía. Queda por ver si se dará alguna respuesta en la siguiente legislatura.

Disminuye la “promesa democrática sin sustento económico”

Como se explicó anteriormente, 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 cumplir con esos mandatos. Esto genera presiones sobre la institucionalidad democrática, pues la falta de recursos se traduce en incapacidad 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 importante que cualquier ampliación de las competencias del Estado identifique claramente la base económica que permitirá la correcta aplicación de la norma. Otros países latinoamericanos han tomado

medidas que buscan corregir esta práctica, entre ellos Chile, Perú y Venezuela (Arias, 2012).

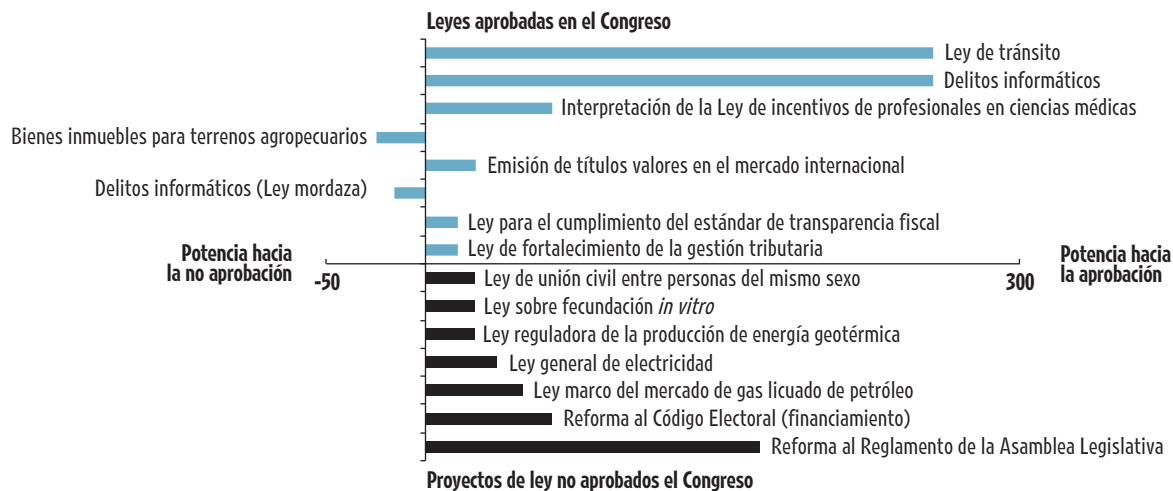
Todos los años, este capítulo hace una revisión de las leyes promulgadas en el período bajo análisis, para determinar cuántas de ellas caen en la categoría de “promesa democrática”. Para ello se utilizó información del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa, que construyó una base de datos con información de las segundas y terceras legislaturas desde la administración Calderón Fournier (1990-1994). A la fecha hay registros para doce años legislativos, que permiten evaluar con amplitud histórica la regularidad en el uso de la práctica aquí comentada.

Para la legislatura 2012-2013, los datos indican que un 53% de las leyes aprobadas correspondió a “promesa democrática sin sustento económico”. Ese valor es muy similar al promedio general, pero representa un descenso significativo con respecto al año anterior, cuando se registró la cifra más alta de la serie histórica (68%; cuadro 5.13).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE DESEMPEÑO LEGISLATIVO, véase Gómez-Campos y Murillo-Chinchilla, 2013, en www.estadonacion.or.cr

GRAFICO 5.9

Potencia de la demanda legislativa^{a/}, según aprobación y no aprobación en el Congreso. 2012-2013



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. Consecuentemente, valores positivos en el mismo eje indican un apoyo mayoritario a la aprobación de la ley.

CUADRO 5.13

Promesa democrática: legislación aprobada que reconoce derechos y crea obligaciones estatales, por asignación de recursos. Segundas y terceras legislaturas, últimas seis administraciones

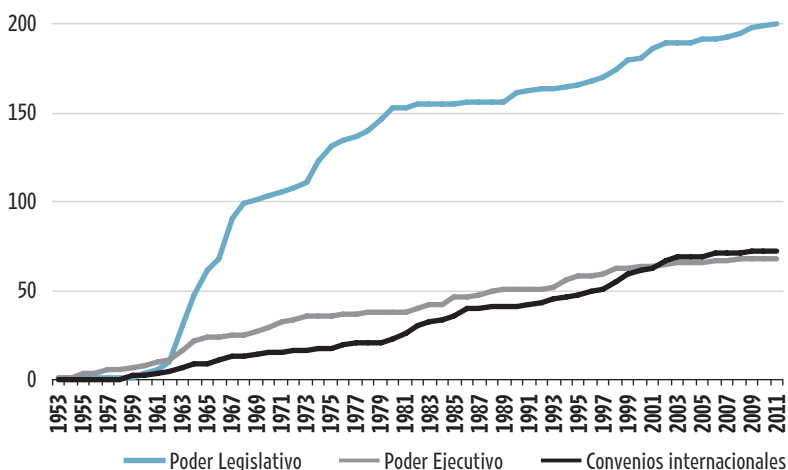
Año ^{a/}	Concede o amplía derechos, o genera obligaciones ^{b/} (absoluto)	No requiere recursos (porcentaje)	Asigna o reasigna recursos (porcentaje)	No asigna recursos (porcentaje)
1991-1992	30	30,0	16,7	53,3
1992-1993	24	0,0	50,0	50,0
1995-1996	58	13,8	22,4	63,8
1996-1997	52	25,0	36,5	38,5
1999-2000	75	12,0	28,0	60,0
2000-2001	56	19,6	30,4	50,0
2003-2004	20	35,0	25,0	40,0
2004-2005	17	35,3	29,4	35,3
2007-2008	26	23,1	26,9	50,0
2008-2009	57	10,5	38,6	50,9
2011-2012	50	8,0	24,0	68,0
2012-2013	58	20,7	25,9	53,4
Promedio				51,1

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 legislados.

Fuente: Gómez-Campos y Murillo-Chinchilla, 2013.

GRAFICO 5.10

Acumulado de leyes aprobadas con algún tipo de exoneración, según origen de la iniciativa



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

Exoneraciones fiscales vigentes fueron impulsadas desde el Legislativo

Las exoneraciones fiscales³ son instrumentos de política pública que dispensan –total o parcialmente– del pago de impuestos a ciertas actividades que, de otro modo, serían objeto de obligaciones tributarias. En el capítulo 3 de este Informe se presenta un análisis sobre este tema, con información reunida por el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa, en una base de datos que abarca el período 1950-2013 y 340 leyes vigentes relacionadas con las exoneraciones⁴. En este apartado se complementa ese análisis con una exploración sobre los actores que impulsaron esa legislación, a fin de determinar si es posible identificar responsabilidades políticas en el régimen de exenciones que tiene el país.

El artículo 123 de la Constitución Política señala que la iniciativa para formar las leyes compete a los miembros electos de la Asamblea Legislativa y al Poder Ejecutivo por medio de los ministros de Gobierno⁵. Sin embargo, para efectos de esta investigación se adicionó una categoría denominada “convenios internacionales”, debido a que los tratados o convenios que contienen exoneraciones son compromisos de orden internacional, cuya variación o derogación implica un acuerdo entre los países adscritos a ellos. En esta clase de proyectos la iniciativa recae sobre el Poder Ejecutivo, que promueve, negocia y firma los convenios (Vega, 2013).

La evidencia recopilada muestra que la mayor cantidad de leyes identificadas⁶ fue iniciativa del Poder Legislativo: el 59% (200 proyectos). El Poder Ejecutivo presentó el 20% (68) y el restante 21% (72) corresponde a convenios internacionales (gráfico 5.10). Estos datos sugieren que la mayoría de las exoneraciones fiscales aprobadas no ha respondido en forma explícita a metas de política pública definidas por el Poder Ejecutivo, sino a una dinámica impulsada desde el Legislativo (Vega, 2013).

Al analizar el origen partidario de las leyes de iniciativa legislativa, se constata que el 56% (111) corresponde

a propuestas del PLN. Un 22% (45) fue impulsado por las bancadas de Unión Nacional y del PUSC, un 21% (42) por diputados de varias agrupaciones y el restante 1% (2) por Fuerza Democrática, o bien por fracciones unipersonales⁷ (gráfico 5.11). Los partidos políticos que surgieron a partir de la ruptura del bipartidismo (ML, PAC y PASE) no han presentado proyectos que contengan exoneraciones. Se requiere mayor estudio para precisar los motivos de esta situación.

Cabe resaltar que las administraciones de Orlich Bolmarcich, Trejos Fernández y Figueres Ferrer (segunda y tercera) registran la mayor concentración de iniciativas provenientes del PLN, que en tres ocasiones coincidieron con gobiernos de ese partido. En el período 1982-1990 (administraciones Monge Álvarez y Arias Sánchez) no se aprobó ninguna ley con exenciones fiscales propuesta por la fracción liberalista.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EXONERACIONES FISCALES EN COSTA RICA, véase Vega, 2013, en www.estadonacion.or.cr

Aporte especial: Primer inventario de mecanismos de control y colaboración entre Ejecutivo y Legislativo

Las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo han estado en el centro del debate sobre los problemas de gestión política del país, sobre todo a partir de 2002, con el incremento del número de partidos representados en la Asamblea Legislativa, que puso fin a una conformación predominantemente bipartidista.

En la presente administración el tema ha cobrado mayor relevancia. Hacia el final de 2012 e inicios de 2013 el Ejecutivo presentó al Congreso varias propuestas de reforma al sistema político, como parte de un debate de mayor alcance sobre la efectividad de ese sistema para hacer la “entrega efectiva” de política pública, con altos niveles de legitimidad y buenas relaciones entre los tres poderes de la República.

Las propuestas fueron fruto del trabajo realizado por la Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática –conocida como Comisión de Notables– convocada en 2012 por la presidenta Chinchilla. Entre ellas destaca la recomendación de adoptar un régimen semiparlamentario, lo que implicaría, entre otras cosas: crear la carrera parlamentaria, aumentar el número de diputados, establecer la

disolución anticipada del Congreso por parte del Ejecutivo y la censura con destitución de ministros por parte del Congreso. Obviamente, todo esto supondría cambiar los actuales mecanismos de control y colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Sin embargo, es poca –o nula– la literatura producida recientemente en el país sobre las formas de vinculación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Más aun, no existe siquiera un listado de los mecanismos que regulan las relaciones entre ellos y que son la base institucional del principio de frenos y contrapesos entre poderes. Esta sección busca, precisamente, hacer una aproximación al tema y presentar por primera vez un inventario de esos mecanismos. Esto permite no solo mostrar la variedad y naturaleza de esos instrumentos, sino también producir más evidencia empírica para entender el problema de gobernanza –o ingobernabilidad– que aqueja al país.

Para realizar el inventario se utilizaron dos fuentes de información que contienen las reglas esenciales en esta materia: la Constitución Política y el Reglamento de la Asamblea Legislativa. Los mecanismos formales que allí se establecen son complementados por los canales informales que se usan en la cotidianidad de la relación Ejecutivo-Legislativo⁸ (Alfaro y Zúñiga, 2013). Así pues, los mecanismos identificados pueden clasificarse de acuerdo con su naturaleza (formal o informal), su forma de activación (por procedimiento o por acción política), o bien por el efecto que generan entre los poderes (control o colaboración).

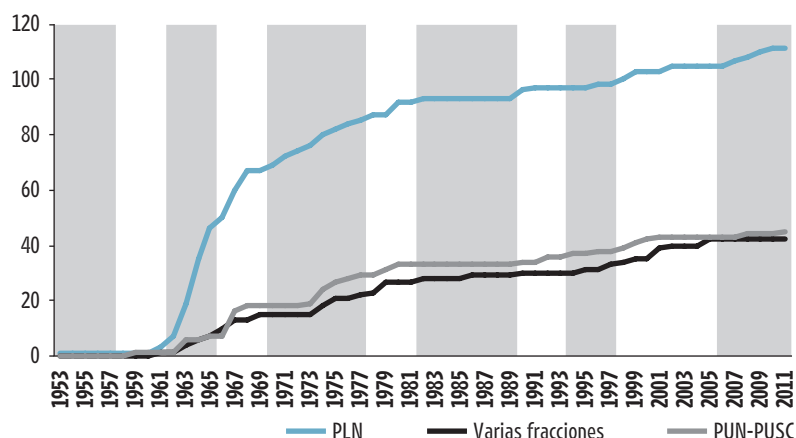
Con respecto a la naturaleza, los mecanismos son formales cuando están regulados expresamente en alguna de las fuentes consultadas. Los informales no están escritos, pero son parte de las prácticas cotidianas, o bien de las relaciones que es posible establecer sin transgredir la normativa sobre el tema.

En cuanto a la forma de activación, existen dos vías:

- **Activación por procedimiento:** son los mecanismos que se activan de manera predeterminada, de acuerdo

GRAFICO 5.11

Acumulado de leyes aprobadas con algún tipo de exoneración, según fracción legislativa proponente^{a/}



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

con el procedimiento legislativo. Son de uso regular e independiente de la voluntad de los miembros del Legislativo y el Ejecutivo, de modo que su aplicación no requiere negociación. Un ejemplo es el Informe Presidencial que se presenta el 1º de mayo de cada año.

- **Activación por decisión política:** son los mecanismos que se activan por iniciativa de alguno de los dos poderes. Por lo general se usan para generar espacios de negociación, o bien como reacción a decisiones u omisiones. Interpelar a un ministro y dar vía rápida a proyectos de ley, como resultado de negociaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, son dos ejemplos de este tipo de instrumentos.

Cabe anotar que los mecanismos del segundo grupo son más dinámicos, por cuanto promueven espacios para la negociación y el diálogo entre poderes. Su uso depende más de la habilidad política y el tipo de relaciones que

existen de previo entre los actores, y no tanto del procedimiento. Es decir, la forma y los resultados de su empleo están vinculados a la responsabilidad política y la prudencia de los representantes del Ejecutivo y el Legislativo.

Una primera revisión del inventario indica que existen al menos veinticuatro mecanismos de vinculación formal y tres vías informales. De los primeros, nueve se ponen en marcha de manera predeterminada por el procedimiento legislativo y los restantes quince se activan por decisión política, ya sea para la negociación o la reacción, cuando alguno de los miembros del Ejecutivo o el Legislativo así lo determina. Los tres mecanismos informales operan como resultado de una decisión política (cuadro 5.14).

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

En suma, esta primera aproximación da cuenta de que la vinculación entre el Legislativo y el Ejecutivo ocurre más por iniciativa de los actores involucrados y menos por vías procedimentales. La primera puede darse o no, las segundas se dan con regularidad. En consecuencia, la responsabilidad y la prudencia en el uso de los mecanismos existentes condiciona, en buena medida, el resultado de las relaciones entre ambos poderes. Merece un estudio más pormenorizado valorar si, para mejorarlas, se requiere establecer más canales de tipo procedimental, que aseguren una comunicación más periódica y menos dependiente de la voluntad de las partes.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **MECANISMOS DE CONTROL Y COLABORACIÓN ENTRE EL EJECUTIVO Y EL LEGISLATIVO**, véase Alfaro y Zúñiga, 2013, en www.estadonacion.or.cr

CUADRO 5.14

Mecanismos formales e informales de control y colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo, según forma de activación

Tipo	Forma de activación	
	Por procedimiento	Por decisión política: negociación y reacción
Formales	Comunicación de apertura de sesiones Iniciativa legislativa Sanción y publicación de leyes Rendir cuentas de acciones durante suspensión de garantías individuales Informes anuales de Presidente y Ministros Informe de salida del país al Presidente Debate sobre el informe de la Presidencia del 1 de mayo Control político diario en el Plenario Órgano de alzada por recursos de insistencia ante rechazo de presupuestos de Supremos Poderes, Municipios e Instituciones autónomas	Mociones de orden Mantenimiento del Quórum Presencia e intervención del Ministro en el Plenario y en Comisiones Plenas Presencia e intervención de Ministros y funcionarios en Comisiones Legislativas Mociones de fondo y reiteración Vía rápida a proyectos de ley Levantamiento de fueros y suspensión del ejercicio del cargo Designación de diputados como ministro de gobierno Veto y resello Informe del Presidente sobre reforma constitucional parcial Informes del Ejecutivo a solicitud de la Asamblea Interpelación de ministros y moción de censura Investigación en Comisiones Legislativas Informes de investigación de comisiones al Plenario Voto en contra del presupuesto (no implica rechazo)
Informales		Intercambio de apoyos / Captación Reuniones de Diputados con el Ejecutivo Uso de medios de comunicación al alcance del Diputado

Fuente: Elaboración propia a partir de Alfaro y Zúñiga, 2013.

Convivencia ciudadana

El balance del 2012 con respecto a la convivencia ciudadana es positivo desde el punto de vista social, pero negativo para la legitimidad del sistema político. Positivo porque hubo una alta movilización de diversos sectores y grupos de la sociedad, los cuales se manifestaron sobre distintos temas y de modo constante. La ciudadanía costarricense muestra vitalidad y dinamismo político-social. Eso es bueno, incluso a pesar de que se expresa de manera poco coordinada y con serias fallas de las mismas organizaciones civiles para canalizar eficientemente sus demandas. Pero es negativo para la legitimidad del sistema político –y del gobierno de turno– porque la alta movilización da cuenta de un descontento ciudadano que la institucionalidad democrática no ha logrado atender. Ese descontento, además, ha pasado de la demostración pasiva –mediante el abstencionismo y el bajo apoyo al sistema político– a la acción colectiva expresada en peticiones, huelgas, protestas y bloqueos callejeros, entre otros.

Adicionalmente, la base de datos de acciones colectivas del Programa Estado de la Nación da cuenta de que el país pasa por el episodio de conflictividad más largo de los últimos diecinueve años, el cual, a marzo de 2013, parecía no haber culminado (recuadro 5.5). El efecto de esta tensión entre ciudadanía y Gobierno es nocivo, pues da lugar a un escenario de conflictividad sostenida por varios meses, un gobierno con niveles de apoyo y legitimidad cada vez más bajos y una democracia que ve erosionada sus fortalezas históricas, al ser incapaz de atender con agilidad el clamor ciudadano.

La información disponible abre la posibilidad de ulteriores análisis sobre al menos dos temas relevantes asociados a ese escenario: los factores que determinan la conflictividad social y la relación entre la ciudadanía y la institucionalidad democrática, debido a que la primera cada vez más parece optar por la acción colectiva para hacerse escuchar, en lugar de emplear los mecanismos institucionales creados para ese fin.

RECUADRO 5.5

Episodios de conflictividad registrados en la base de acciones colectivas actualizada al 2013

Al igual que en ediciones anteriores, para este Decimonoveno Informe se realizaron varias modificaciones a la base de datos de acciones colectivas del Programa Estado de la Nación. Se incluyeron los registros del año en estudio (2012) y se amplió la información un año hacia atrás (1994) y tres meses hacia adelante (marzo de 2013). De esta forma, la base cuenta con datos de diecinueve años y tres meses, lo cual permite realizar, además del seguimiento usual, análisis de períodos de gobierno completos, abarcando las últimas cinco administraciones.

A partir de estas modificaciones, este año se efectuó una lectura más amplia de las acciones colectivas, con el propósito de entender mejor los actores y motivos de la coyuntura de amplia protesta ciudadana que vive el país. Para ello se identificaron los principales episodios de conflictividad de los últimos diecinueve

años, considerando el promedio mensual de movilizaciones, para los 231 meses sobre los que existen registros.

Un episodio de conflictividad es entendido como la unión de un “pico” de protesta y una alta conflictividad en los meses adyacentes. A su vez, el “pico” de protesta se define como el mes en que el número de acciones colectivas supera en más dos desviaciones estándar el promedio, que según los registros de la base de datos asciende a 88. Esta es una forma sencilla y efectiva de determinar cuándo un mes tuvo niveles particularmente altos con respecto a todos los datos recopilados. También se identifican los meses de alta conflictividad, que son aquellos en los que el nivel de protesta fue superior al promedio general de 35 acciones colectivas por mes, y que fueron contiguos a un “pico” de protesta.

Intensidad de la protesta en los niveles históricos más altos

La actualización de la base de datos de acciones colectivas arrojó un nuevo hallazgo: el 2012 marcó el punto de mayor intensidad de la protesta social de toda la serie histórica, con 781 movilizaciones, muy por encima de las cifras reportadas en 1995 (756) y 2004 (651). Al igual que en 2011, no hubo un hecho específico que motivara las protestas, ni tampoco una única expresión de descontento. Todo lo contrario, las manifestaciones se dieron a lo largo de todo el año y de manera intensa. De hecho, desde que existen registros solo en 2012 la movilización social de cada uno de los doce meses del año fue superior al promedio mensual (gráfico 5.12).

En el período 1994-2012 se contabilizaron en promedio 35 acciones colectivas por mes. Por lo general, el primero y el último trimestre del año son más calmos, en tanto que marzo, julio y agosto suelen ser los meses de mayor actividad. Pero en 2012 ese patrón se

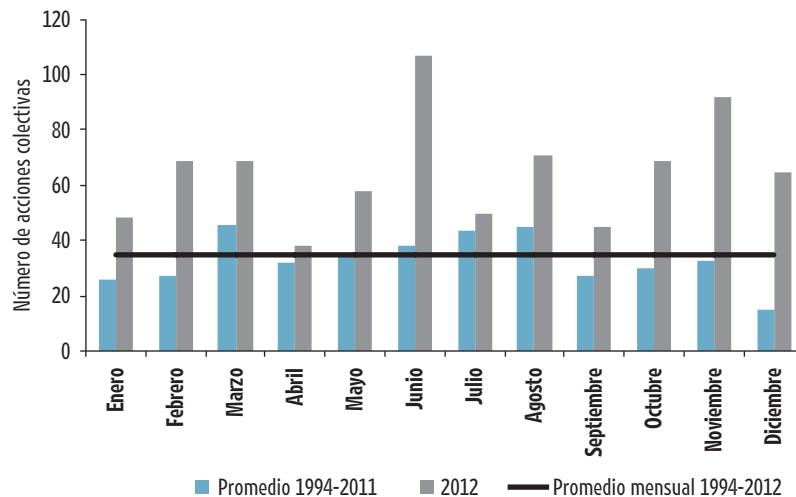
modificó por completo: la movilización se dio de manera constante todos los meses, incluso con intensidades superiores al promedio registrado desde 1994, y fue particularmente alta en junio y noviembre.

La ciudadanía se movilizó por temas recurrentes que tuvieron sus primeras expresiones en 2011: el llamado “Plan Fiscal”, la crisis financiera de la CCSS, la seguridad social en general, y la demanda por mejores servicios de salud e infraestructura en diversos lugares del país. Las protestas más significativas tuvieron lugar en San Ramón, Grecia y otros cantones de la región de Occidente, y luego generaron movilizaciones más amplias en contra de la concesión de la carretera a San Ramón, que se prolongaron hasta inicios del 2013.

En junio protestaron los trabajadores de los muelles de Limón y del hospital Tony Facio, por la concesión de los puertos y otros problemas comunales de la zona atlántica. Además se

GRAFICO 5.12

Acciones colectivas registradas por mes (promedio mensual)



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de acciones colectivas del Programa Estado de la Nación.

manifestaron el gremio de los portea-dores, los sindicatos del ICE por el proyecto de Ley de Contingencia Eléctrica, y los productores agropecuarios por el proyecto de ley que modifica el pago del impuesto a los bienes inmuebles, entre otros (Ramírez, 2013).

En la segunda parte del año se hizo sentir la voz de los movimientos de diversidad sexual solicitando el reconocimiento de sus derechos, en manifestaciones que se intensificaron en reacción a declaraciones del diputado del Partido Renovación Costarricense. Éste, ocupando la presidencia de la Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa, externó fuertes opiniones contra la población homosexual.

Otras movilizaciones fueron promovidas por sectores sindicales ante la propuesta del Ejecutivo, de una ley de salario único para modificar la estructura salarial del sector público. Finalmente, otras dos motivaciones fueron parte de las principales protestas del año: conflictos por la tenencia de la tierra en zonas rurales e indígenas, y el rechazo a la pretensión de empresas privadas de sembrar y experimentar con maíz transgénico en la provincia de Guanacaste (Ramírez, 2013).

Para esta entrega del capítulo, además del año en estudio se actualizó

la información de acciones colectivas hasta el primer trimestre del 2013. Esto permitió observar que la intensidad de la movilización no se redujo en ese período: en enero se registraron 88 protestas, en febrero hubo un “pico” de 109 y en marzo la cifra llegó a 63. Esto indica que el país se encuentra en un episodio de conflictividad social que se ha mantenido por más de un año, tal como se detalla en el siguiente apartado.

Se registra el episodio de conflictividad social más largo en diecinueve años

Como ya se mencionó, históricamente en Costa Rica se produce un promedio, de 35 acciones colectivas por mes. Sin embargo, en los últimos tres años se han registrado cambios considerables. De los 231 meses analizados (de enero de 1994 a marzo de 2013), solo en el 17% se dieron episodios de conflictividad con niveles superiores al promedio general (cuadro 5.15). No obstante, más de la mitad de esos períodos de conflictividad ha ocurrido a partir del 2011. Esta es una clara señal de que la protesta ciudadana se ha intensificado en años recientes.

Desde 1994 han ocurrido cinco episodios de conflictividad (según la definición ya presentada en el recuadro 5.5),

CUADRO 5.15

Comparación de acciones colectivas registradas por mes, según nivel de conflictividad. 1994-2013 (promedio mensual)

Nivel de conflictividad	Meses	Porcentaje
Normal ^{a/}	147	63,6
Moderado ^{b/}	44	19,0
Episodios de conflictividad	40	17,3
“Pico” ^{c/}	9	3,9
Alta ^{d/}	31	13,4
Total	231	100,0

a/ Nivel de conflictividad por debajo del promedio para la serie completa (enero 1994-marzo 2013).

b/ Nivel de conflictividad por encima del promedio, cuando el mes no forma parte de un episodio de conflictividad.

c/ En el cuadro se contabiliza el “pico” de acciones colectivas que se dio en octubre de 2007, en el contexto del referéndum sobre el TLC con Estados Unidos. Sin embargo, cabe anotar que ese hecho no está registrado como “pico” en la base de datos que nutre este análisis, debido a que en aquella oportunidad la movilización se canalizó bajo el formato de una campaña electoral.

d/ Nivel de conflictividad por encima del promedio, cuando el mes es adyacente a un “pico” de protesta y forma parte de un episodio de conflictividad.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de acciones colectivas del Programa Estado de la Nación.

con intensidades muy distintas. Todos se dieron hacia la mitad del período de los respectivos gobiernos y, a excepción del último, fueron motivados por un tema específico.

El primer episodio se dio en 1995, durante el segundo año de la administración Figueres Olsen. Duró ocho meses y tuvo dos meses “pico”: julio y agosto, con 174 y 125 acciones colectivas, respectivamente. El tema central fue la huelga de los educadores por las reformas a su sistema de pensiones.

El segundo período de conflictividad ocurrió en el año 2000, iniciando el tercer año de la administración Rodríguez Echeverría. Fue bastante más corto que el anterior, pues duró solo dos meses, marzo y abril. Sin embargo, ha sido la expresión de protesta ciudadana más intensa de toda la serie histórica. Marzo, el “mes pico”, registró 211 acciones colectivas, seis veces más que el promedio. El motivo de las protestas

fue el denominado “Combo del ICE”, y dos meses fueron suficientes para que el Gobierno echara marcha atrás en sus planes de eliminar el monopolio estatal de las telecomunicaciones.

En 2004, cuando transcurría el tercer año de la administración Pacheco de la Espriella, se produjo el tercer episodio. Duró siete meses, de mayo a noviembre, y tuvo su “pico” en agosto, con 188 acciones colectivas. En esta ocasión se manifestó la oposición a la entrega del monopolio de la revisión técnica vehicular a una empresa privada (Riteve).

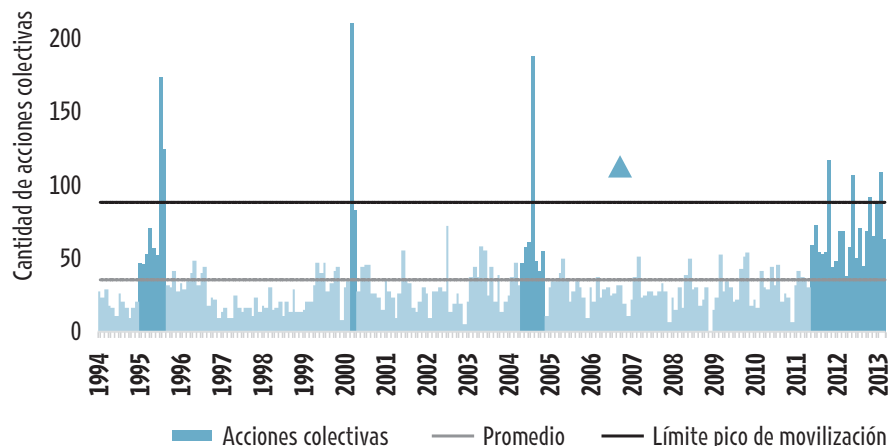
El cuarto episodio de conflictividad fue bastante singular. Se dio en 2007, durante el segundo año de la administración Arias Sánchez, y fue motivado por el referéndum sobre el tratado de libre comercio (TLC) con Estados Unidos. Como se ha indicado en anteriores entregas de este capítulo, dado que se realizó una consulta popular, la base de datos no registró esa coyuntura como un “pico”, pues la protesta ciudadana tuvo una expresión electoral, no de protesta. Sin embargo, es claro que en octubre de 2007 y los meses anteriores hubo fuertes movilizaciones sociales en torno a la discusión del TLC.

Finalmente, el quinto episodio de conflictividad es el más largo, complejo y difuso. Inició en junio de 2011, durante el segundo año de la administración Chinchilla Miranda, y a marzo de 2013 no había terminado. Es decir, se ha extendido de manera continua por al menos veintidós meses. Ha tenido cuatro “picos”: noviembre de 2011 (117 acciones colectivas), junio y noviembre de 2012 (107 y 92, respectivamente) y febrero de 2013 (109). En este período no ha existido un único asunto que movilice a la ciudadanía, pero sí acciones recurrentes sobre los temas ya mencionados en el apartado anterior.

Dos características más. Este quinto episodio registra la mayor cantidad de protestas, pero también las de menor intensidad. Es decir, de los ocho “picos” que han ocurrido en toda la serie de datos, cuatro se dieron a partir de 2011, pero han sido expresiones más moderadas que las de otros períodos (gráfico 5.13). Este es un rasgo notable. Aunque las manifestaciones de descontento han

GRAFICO 5.13

Acciones colectivas registradas, por mes. Enero de 1994 a marzo de 2013 (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 Programa Estado de la Nación.

sido frecuentes a lo largo de todos estos meses, no se han presentado movilizaciones masivas que hayan paralizado el país por completo, como sí sucedió en anteriores episodios de conflictividad.

Nuevos grupos y temas emergen en el escenario de la protesta social

En los últimos años han emergido nuevos grupos y temas en la escena de la protesta social. Algunos, anteriormente inhibidos o sin fuerza para plantear sus demandas, tienen hoy un rol más beligerante: defensores de la diversidad sexual, “motorizados”, porteadores y ambientalistas son algunos ejemplos. La variedad temática da cuenta de la complejidad social actual, que a su vez se ha traducido en una protesta poco coordinada entre sectores. Estos factores podrían explicar, en el más reciente episodio de conflictividad, la ausencia de una coyuntura específica y particularmente fuerte de explosión social, como las que han existido en el pasado.

Con la llegada de nuevos actores también ha ido cambiando el tipo de demandas ciudadanas. Poco más del 25% de

las acciones colectivas de los últimos diecinueve años fueron manifestaciones a favor o en contra de alguna ley, reglamento o decreto. Esta proporción tendió a aumentar hasta alrededor del 40% en los primeros episodios de conflictividad, y de manera particular en el 2000, cuando el 84% de las movilizaciones tuvo que ver con la oposición al “Combo del ICE” y se dirigió en mayor medida contra la Asamblea Legislativa.

A partir de 2011 estas características variaron. Prácticamente se han duplicado las movilizaciones que demandan una mayor participación en la toma de decisiones, la protección del ambiente, la cancelación o asignación de presupuestos y la defensa o ampliación de derechos (recuadro 5.6). Todas estas iniciativas tienen una estrecha relación con los nuevos actores de la protesta social, antes mencionados.

El perfil de la entidad contra la que se protesta también ha cambiado. A diferencia de otros “picos”, en los que la queja de la ciudadanía se dirigía casi de manera exclusiva hacia el Gobierno en general, entre junio de 2011 y marzo de 2013, las demandas de

RECUADRO 5.6

Conflictos por el agua en Costa Rica

Un análisis temático de la base de datos de acciones colectivas del Programa Estado de la Nación, permitió identificar 134 conflictos relacionados con el recurso hídrico ocurridos en el país entre 2000 y 2010 (mapa 5.2). Se buscó entonces determinar cuándo, cómo, dónde y por qué se dieron estos hechos y quiénes fueron sus protagonistas, con base en la metodología propuesta por Tilly (2002).

También se documentaron las modalidades más frecuentes de acción colectiva, que resultaron ser la declaración pública, el bloqueo y la denuncia ante autoridades. Los actores principales de los conflictos por el agua son los grupos ambientalistas y los vecinos, que en total son responsables del 83% de las protestas. En la mayoría de los casos las luchas se encauzan contra empresas privadas, instituciones descentralizadas y ministerios, y se refieren sobre todo a problemas relacionados con la protección del recurso y el agua potable, no así al tema del saneamiento.

Este esfuerzo de investigación incluyó además la construcción y aplicación del indicador de representatividad de las demandas, para identificar a los eventuales beneficiarios de las reivindicaciones y acciones de los grupos en disputa. De acuerdo con su representatividad, las demandas se clasificaron en tres grupos: i) internas, que solo favorecen a los activistas (0,7% de los conflictos estudiados), ii) externas, en las que el beneficio es general y tiene alcance regional o nacional (11,2%) y iii) mixtas, en las que se logra un avance general pero de impacto local (88,1%). El análisis llevó a dos conclusiones básicas:

- Una parte importante de los conflictos se debe a las tensiones derivadas del modelo de producción intensivo en recursos naturales y a la competencia por el uso del agua (uso productivo versus consumo humano).

- Otra parte corresponde a demandas por servicios e infraestructura pública relacionada con el agua potable.

En ambos casos, las luchas por el agua son consustanciales a la construcción de ciudadanía y la movilización social. Los vecinos prefieren eludir el conflicto y acudir a los canales institucionales para intentar resolver los problemas, pero también aprovechan las estructuras organizativas y de liderazgo para aglutinar fuerzas en caso de que sea necesaria una acción colectiva. Cuando las comunidades se ven afectadas por el tema del agua, todas las personas se sienten agraviadas.

Sin demeritar la diversidad de los demás conflictos sociales, la contienda más importante en el pasado reciente es la lucha por la reforma del marco normativo del agua, aún pendiente.

Fuente: Alpízar, 2013a.

este tipo han tenido una distribución porcentual muy similar al promedio. Es decir, en este episodio de conflictividad no se han dado protestas particularmente altas contra las entidades analizadas: Gobierno, ministerios, instituciones descentralizadas, Asamblea Legislativa y Presidencia, entre las más importantes. La única variación significativa se dio en las manifestaciones contra empresas privadas, que pasaron de representar un 4% de las acciones colectivas en meses normales, a casi un 10% durante el episodio de conflictividad que inició en 2011. En este sentido destacan las protestas contra empresas privadas por temas ambientales y proyectos de concesión de obra pública.

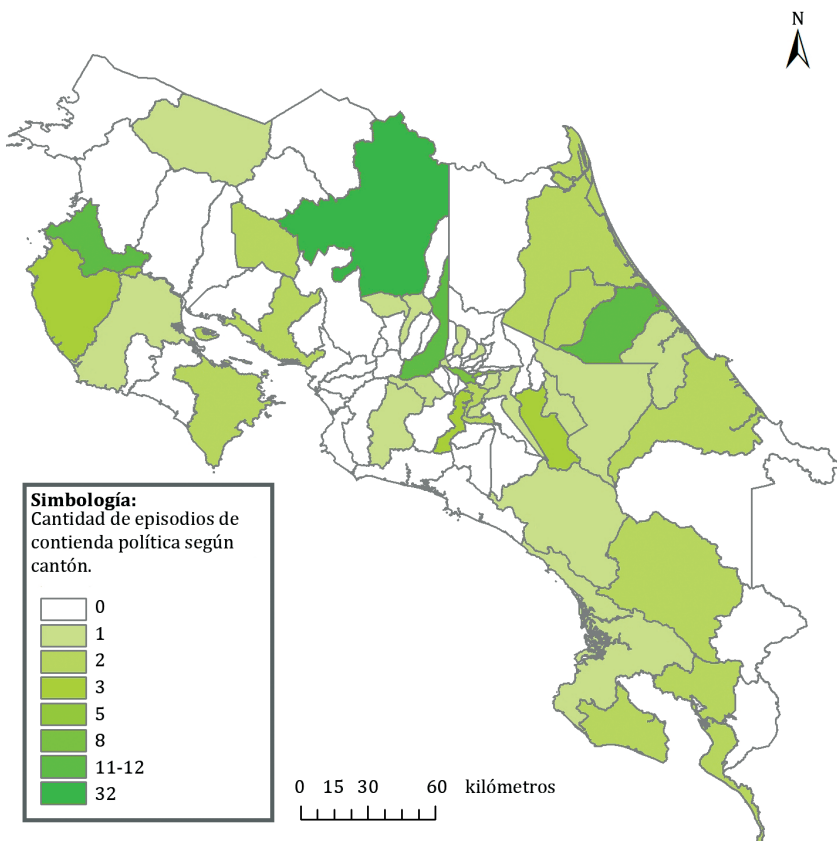
Administración de la justicia

En el 2012 volvió a ponerse de manifiesto la necesidad de mejorar el desempeño del Poder Judicial en su conjunto, y en algunos de los despachos y oficinas judiciales en particular. Los indicadores agregados, en la mayoría de los casos, fueron negativos, a pesar de que la demanda por servicios judiciales bajó considerablemente durante ese año.

En el Poder Judicial coexisten fortalezas institucionales y áreas rezagadas.

MAPA 5.2

Cantidad de conflictos por el agua, según cantón. 2000-2010



Fuente: Alpízar, 2013b, con información de la base de datos sobre conflictos relacionados con el recurso hídrico en Costa Rica, 2000-2010.

Un ejemplo son las sentencias de la Sala Constitucional; en este ámbito la justicia se cumple, puesto que desde 2009 se registra el acatamiento del 80% de sus resoluciones, pero no ha sido posible garantizar que ello suceda con prontitud, esto es, dentro del plazo indicado en las mismas sentencias.

A pesar de ello, se mantienen el respeto por el Estado de Derecho y la independencia judicial. El 2012 también dio un ejemplo en este sentido, luego del conflicto entre los poderes Legislativo y Judicial, por la decisión del primero de rechazar la reelección automática de un magistrado de la Corte Suprema de Justicia. La decisión fue revertida por la Sala Constitucional, debido a errores en el procedimiento seguido, y el fallo fue acatado sin resistencias por el Congreso.

No son claras las causas específicas del comportamiento que muestran los indicadores judiciales. La información disponible no permite hacer una evaluación exhaustiva y, por ello, se requieren más estudios sobre el tema. En respuesta a esa necesidad, el Programa Estado de la Nación, en coordinación con el Poder Judicial, está preparando el *Primer Informe Estado de la Justicia* (recuadro 5.7), que se espera publicar a finales de 2014 y en el cual se analizarán en profundidad la situación y los desafíos del sistema de administración de justicia. Por ello, en esta edición el capítulo se concentra en el seguimiento de indicadores y la presentación de aportes que pueden servir de insumo para ese informe.

El 2012 fue un año atípico en los indicadores “macro” del sistema de justicia

La demanda por servicios judiciales disminuyó sensiblemente en 2012, luego de registrar sus mayores niveles históricos entre 2009 y 2011. Durante ese trienio, la entrada promedio anual neta de nuevos casos al Poder Judicial ascendió a 653.975, cifra que se redujo a 589.355, un 9,9% menos, en el año aquí analizado. En consecuencia, un indicador asociado, la litigiosidad por habitante, que compara la entrada neta con el total de la población, también tuvo un significativo descenso

RECUADRO 5.7

Primer Informe Estado de la Justicia

El *Informe Estado de la Justicia* es una publicación independiente, auspiciada por la Corte Suprema de Justicia, cuya responsabilidad editorial recae plenamente en el Programa Estado de la Nación. Es una herramienta que analiza, desde una perspectiva política y sociológica, los desafíos que enfrenta el Poder Judicial para cumplir con las funciones que le han sido encomendadas.

El Informe desarrollará estudios inéditos, con una sólida base empírica, para lograr conclusiones que alimenten la deliberación, la toma de decisiones y la rendición de cuentas. Es un Informe para la sociedad.

Los temas de investigación, que fueron seleccionados mediante un proceso de deliberación con el Consejo Académico Asesor del Informe, son los siguientes:

- Fortalecimiento del Poder Judicial en el siglo XX.
- Poder Judicial y política: la judicialización de la política y la politización de la justicia.
- Poder Judicial y su desempeño: situación de la reforma judicial y tutela efectiva de derechos.
- Poder Judicial y su demanda social: perfil de usuarios de jurisdicciones sensibles y trato al ciudadano.

La etapa de investigación se está realizando en el segundo semestre del 2013, y para principios del 2014 se espera llevar a cabo las actividades de consulta y la edición final del Informe, con miras a su publicación al final de ese año.

(cuadro 5.16). No se ha logrado identificar los factores que explican este comportamiento. En los próximos años habrá que valorar si esta disminución fue circunstancial, o si el 2012 marcó un cambio en la tendencia histórica de creciente uso de los servicios judiciales.

En sus diversas ediciones, este Informe ha empleado tres indicadores agregados como punto de partida para el análisis del desempeño “macro” del Poder Judicial. El primero de ellos es la entrada neta de casos por juez, una aproximación a la carga de trabajo que tuvieron los operadores judiciales en el año bajo análisis. En Costa Rica esta carga ha sido históricamente alta, superior a 650 casos por año, lo cual significa que, sin descontar feriados y vacaciones, a un juez le ingresan casi dos casos nuevos por día (1,78). El punto máximo se dio en 2006, cuando el ingreso diario promedio se situó en 1,93 nuevos casos. La combinación de un menor ingreso de casos y la expansión que tuvo la planilla en los últimos años, llevó en 2012 a una fuerte reducción en la entrada neta por juez, que fue de 577 casos nuevos (1,58 diarios).

El segundo indicador son los casos terminados por juez (también llamado productividad) que registró una fuerte caída. Pasó de un promedio de 602 casos terminados por año en el trienio 2009-2011, a 480 en 2012, una disminución de más de veinte puntos porcentuales (cuadro 5.16). Este comportamiento obedece a una importante reducción en el número de expedientes finalizados: de 608.205 en 2011, a 490.663 en 2012. En resumen, la población demandó menos servicios judiciales y los jueces resolvieron, en promedio, menos casos.

Estos resultados no son, en sí mismos, buenos ni malos. En teoría, una menor carga de trabajo permite, por ejemplo, más dedicación a cada caso y, por ende, resoluciones de mejor calidad. Pero también se debe tener en cuenta que, pese a la reducción en los dos indicadores, a cada juez le ingresa en promedio casi 1,6 casos por día y resuelve 1,31. Ambos son niveles relativamente altos.

Sin embargo, una señal preocupante surge cuando se analiza el tercer indicador del desempeño general del sistema

CUADRO 5.16

Indicadores del desempeño del Poder Judicial. 2007-2012

Indicador	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Uso del sistema						
Litigiosidad por mil habitantes ^{a/}	121	130	146	144	143	127
Entrada neta anual por juez de primera instancia	740	649	678	677	662	577
Desempeño judicial						
Productividad por juez ^{b/}	682	574	589	600	611	480
Casos activos por juez	676	589	630	709	741	788
Porcentaje de congestión (materias gestionadas de oficio)	25,6	28,3	28,9	30,0	28,2	38,0
Recurso humano disponible						
Personal del Poder Judicial por 100.000 habitantes	185	216	222	228	230	233
Número de habitantes por juez	5.149	4.272	4.026	4.085	4.032	3.983
Total de abogados por 100.000 habitantes	411	431	433	450	465	452
Presupuesto						
Gasto real en justicia por habitante (dólares) ^{c/}	54,8	63,8	74,2	93,2	108,0	116,5
Costo medio por caso terminado (dólares) ^{d/}	424,4	529,2	556,0	705,5	796,9	
Procesos abreviados						
Porcentaje de asuntos penales resueltos por conciliación	3,3	2,3	1,4	1,5	1,6	2,8
Porcentaje de asuntos laborales resueltos por conciliación	6,0	4,6	5,5	8,8	7,7	8,4

a/ Número de demandas o denuncias interpuestas por cada mil habitantes.

b/ Se calcula dividiendo los casos netos terminados en primera instancia, entre la cantidad de jueces de primera instancia.

c/ Se calcula dividiendo el gasto consolidado del Poder Judicial entre la población total. Tipo de cambio promedio utilizado para el cálculo de 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. No disponible para el 2012.

Fuente: Elaboración propia con base en Solana, 2013.

de justicia: los casos activos por juez al final del año. Lo ideal es que este indicador sea menor cada año, pues muchos casos activos, o pendientes, podrían generar problemas de mora judicial. En la última década las cifras en este campo han ido creciendo y la del 2012 marcó el punto más alto en la serie de tiempo disponible. Ya en 2011 la cantidad de casos activos había llegado a un "pico" (734) y en 2012 ascendió a 788 casos activos por juez.

Los datos anteriores deben verse con cierta cautela, ya que, a juicio de algunos jerarcas del Poder Judicial y expertos en la materia, pueden esconder una importante sobreestimación por problemas de actualización en el registro de los expedientes. Hay despachos que, al finalizar el trámite de un asunto, no ponen al día el expediente respectivo, por lo que el caso sigue figurando como pendiente en el sistema. Esta situación impide precisar cuánto de la variación interanual en la mora judicial se debe a la desactualización de los expedientes,

y cuánto corresponde efectivamente a un aumento de los casos pendientes.

Este Informe hace un llamado a las autoridades del Poder Judicial para que se mejore el procedimiento de actualización de expedientes, pues los indicadores derivados de ellos son los que año a año se utilizan para la planificación y la asignación presupuestaria del sistema. El llamado también es para que se fortalezcan los mecanismos de control sobre los jueces y la rendición de cuentas acerca de su trabajo al final de cada período. Queda por evaluar con más detalle algunas iniciativas implementadas para hacer más eficiente la gestión de los despachos judiciales (recuadro 5.8).

Por último, es importante señalar que en 2012 disminuyó el ritmo de expansión del gasto judicial registrado a lo largo del presente siglo. Ese año el gasto en justicia por habitante se situó en 116 dólares por persona, no muy distinto al dato de 2011. Evidentemente fue afectado por las políticas de contención impuestas por el Gobierno y que, como

en otros ámbitos del quehacer público, revirtieron el fuerte crecimiento del gasto público reportado entre 2007 y 2011. En ese período el gasto judicial por habitante se duplicó, al pasar de 54,8 a 108 dólares por persona. Sin embargo, cabe anotar que parte de esa expansión es un artificio creado por la reciente apreciación de la moneda nacional frente a la estadounidense. En cualquier caso, dada la difícil situación fiscal que enfrenta el país, es poco probable que el Poder Judicial vuelva a obtener los incrementos presupuestarios que logró durante la primera década del presente siglo.

Mayoría de materias judiciales muestra cambios negativos

En 2012 la demanda por servicios judiciales disminuyó en seis materias jurisdiccionales, independientemente de la carga de trabajo registrada en cada caso (cuadro 5.17). Tanto las materias de poca demanda (agraria y notarial), que atienden menos de

RECUADRO 5.8

Implementación del Sistema de Gestión Integral de Calidad y Acreditación (GICA-Justicia)

El modelo de GICA-Justicia es una iniciativa que busca la mejora continua del sistema de administración de justicia, mediante el desarrollo y seguimiento de indicadores de gestión y con base en las particularidades de cada despacho u oficina judicial.

Los antecedentes de este esfuerzo se remontan a octubre de 2005, cuando la Corte Plena aprobó una propuesta tendiente a diseñar un sistema para la gestión de la calidad en el Poder Judicial. En un inicio, el proyecto se abocó a conocer las prácticas innovadoras en esta materia a nivel internacional, con el fin de valorar su posible aplicación en Costa Rica. En particular se estudiaron las experiencias de Francia, Colombia y Argentina.

Fue así como se llegó a la formulación de un proyecto piloto para establecer el Sistema de Gestión Integral de Calidad y Acreditación (GICA-Justicia), que fue aprobado por la Corte Suprema de Justicia en 2008 y financiado a través del programa EUROsociAL-Justicia, de la Cooperación Europea, a partir de 2009. La implementación del plan piloto se llevó a cabo en la Sala Segunda y el Juzgado de Violencia Doméstica de Heredia, por ser despachos que atienden a poblaciones vulnerables. Este proceso desemboca en la acreditación de los despachos conforme a la gestión

de calidad que se realiza la atención de los usuarios.

Posteriormente se inició la implementación del modelo en otros despachos y oficinas judiciales. Ese proceso, que está a cargo del Centro de Gestión de Calidad (Cegeca)⁹ consta de tres fases. En la primera se realiza un diagnóstico del despacho, se formulan planes de mejora y se da seguimiento a diversos indicadores de desempeño. En la segunda se planifica y verifica el cumplimiento de requisitos establecidos en la norma de calidad que se esté implementando¹⁰, mediante el desarrollo de una auditoría interna y, posteriormente, una verificación externa realizada por el Sistema Nacional de Calidad y Acreditación para la Justicia (Sinca-Justicia)¹¹, que es la instancia que otorga la acreditación.

En la tercera fase se busca impulsar la madurez del sistema de gestión implementado, así como recopilar buenas prácticas que se hayan identificado, con el objetivo de establecer niveles estándar del proceso de acreditación y compartir las experiencias con los despachos en los que se inicie la aplicación del modelo.

En la actualidad se cuenta con cinco despachos acreditados, tres de los cuales ya han logrado su reacreditación. Siete más están en proceso de acreditación, y están

pendientes de atender veintinueve solicitudes de despachos judiciales y cinco de oficinas administrativas. Además se están ejecutando tres planes piloto en oficinas administrativas. La información de los despachos acreditados da cuenta de una mejora en los principales indicadores de gestión, entre ellos el circulante en los despachos, la duración de los casos y la satisfacción de los usuarios.

A nivel nacional se han generado alianzas estratégicas, para compartir esta experiencia en el sector justicia, que podría ser replicada en otras instituciones. En este sentido destacan la Dirección General de Servicio Civil, el Ministerio de Justicia, el Colegio de Médicos y Cirujanos y el Colegio de Abogados. Por el lado de la participación ciudadana, el modelo cuenta con una red integrada por 1.190 personas que reciben información sobre la iniciativa y remiten comentarios al Centro de Gestión de Calidad del Poder Judicial.

Dado que la implementación del modelo inició en 2010, se requiere un período más amplio para evaluar sus resultados y las diferencias en el desempeño de los despachos acreditados y no acreditados.

Fuente: Centro de Gestión de Calidad, Poder Judicial.

CUADRO 5.17

Evolución de la demanda de los servicios judiciales, por materia. 2009 y 2012

Nivel de demanda ^{a/}	Cambios en demanda ^{b/} 2009 y 2012		
	Aumenta	Disminuye	Se mantiene
Menos de 10.000	Contenciosa y civil de Hacienda	Agraria y notarial	
10.000 a 49.999	Pensiones alimentarias	Civil y penal juvenil	Familia, trabajo, contravenciones, violencia doméstica y constitucional
50.000 a 99.999		Tránsito	
Más de 100.000	Cobros ^{c/}	Penal	

a/ Aumenta demanda: el número de casos nuevos en 2012 fue superior en un 10% o más a los registrados en 2009. Disminuye demanda: el número de casos nuevos en 2012 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.

b/ Es igual a la entrada neta del 2012, que corresponde a los casos nuevos entrados menos las incompetencias y las infracciones sin oposición o diligencias en tránsito.

c/ Para la materia de cobros hay registros a partir del 2011, por lo que el cambio que se refleja es del 2011-2012.

Fuente: Vargas-Cullell, 2013, adaptado de Solana, 2013.

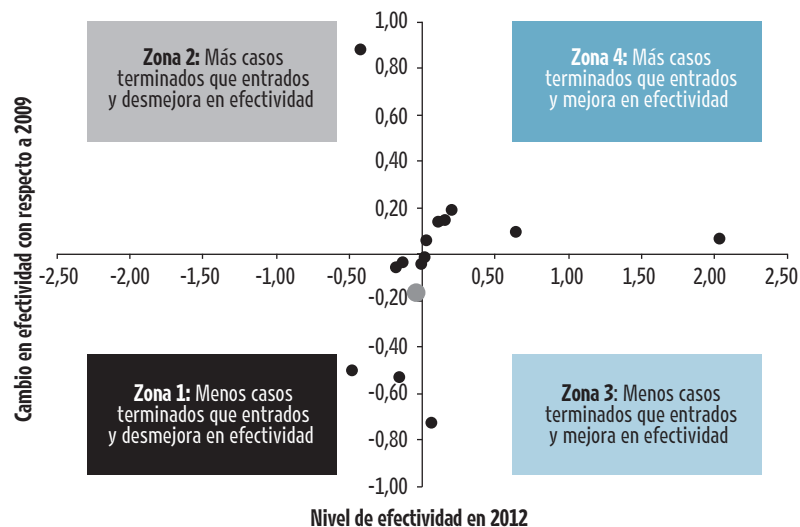
10.000 casos anuales, como las de alta demanda (penal), que tramitan más de 100.000, experimentaron reducciones superiores al 20%.

Una merma en la demanda puede ser una ocasión propicia para que los operadores judiciales “saquen” trabajo acumulado. Con solo que mantuvieran el nivel de productividad anterior, vista en términos del número de casos que logran concluir, habría una mejora en la efectividad agregada del sistema. Desde esta perspectiva, lo óptimo habría sido que en 2012 la mayoría de las materias judiciales hubiesen mostrado mejoras. Sin embargo, eso no fue lo que sucedió.

El gráfico 5.14 combina dos indicadores. El primero compara si al final del año el volumen de casos terminados fue mayor o menor al volumen de casos ingresados (nivel de efectividad). Dado que en 2012 se redujo la demanda, se

GRAFICO 5.14

Niveles^{a/} y cambios^{b/} en la efectividad en los servicios judiciales^{c/}, por materia. 2012

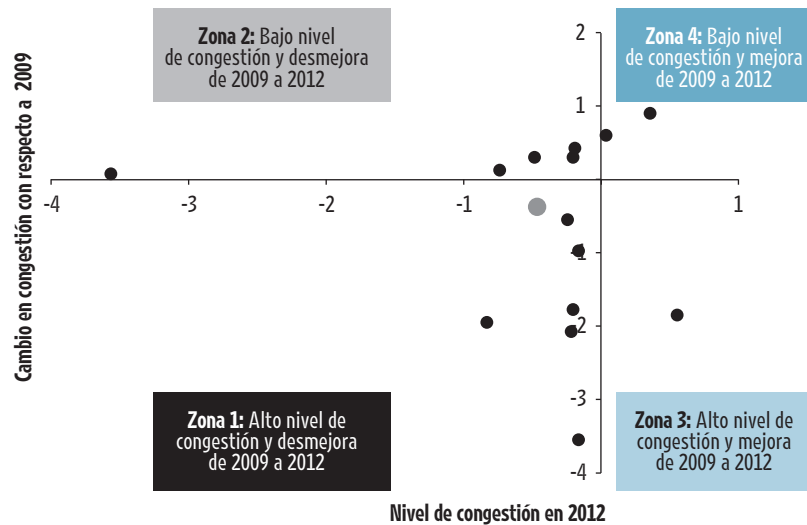


a/ Nivel de efectividad: se obtiene al dividir los casos terminados entre los casos ingresados en 2012. Valores mayores a 0 indican alta efectividad (se terminan más casos de los que entran); valores menores a 0, bajos niveles.
 b/ Cambios de efectividad: representa la mejora o desmejora en la efectividad del 2012 con respecto al 2009. Valores mayores a 0 indican una mejora en la efectividad; valores menores a 0, una desmejora.
 c/ El punto gris representa el comportamiento promedio del total de las materias.

Fuente: Vargas-Cullell, 2013, adaptado de Solana, 2013.

GRAFICO 5.15

Niveles^{a/} y cambios^{b/} en la congestión de los servicios judiciales^{c/}, por materia. 2012



a/ Nivel de congestión: se obtiene al dividir los casos activos del 2012 entre la cantidad de casos ingresados en 2012. Valores mayores a 0 indican altos niveles de congestión (quedan activos más casos de los que entran); valores menores a 0, bajos niveles.
 b/ Cambios en la congestión: representa la mejora o desmejora en el nivel de congestión del 2012 con respecto al 2009. Valores mayores a 0 indican una mejora en la congestión; valores menores a 0, una desmejora.
 c/ El punto gris representa el comportamiento promedio del total de las materias.

Fuente: Vargas-Cullell, 2013, adaptado de Solana, 2013.

esperaría que, de haberse mantenido la productividad de años anteriores, los casos terminados superaran a los ingresados. El segundo indicador es de tendencia: determina si, independientemente del volumen absoluto de la demanda atendida, la efectividad (esto es, la relación entre casos terminados y casos ingresados) mejoró o desmejoró en los últimos años (cambios de efectividad).

La combinación entre ambos indicadores permite establecer cuatro “zonas de efectividad”. La óptima es la de alta efectividad y tendencia a la mejora, y la menos favorable es la de baja efectividad y tendencia al deterioro. Las otras dos zonas son la que muestran resultados alternativos: alta efectividad y desmejora, o a la inversa. Cada uno de los puntos del gráfico 5.14 representa una materia e ilustra, a primera vista, una dispersión de situaciones. En la zona óptima (alta efectividad y tendencia a la mejora) se ubicaron solo seis de las catorce materias judiciales: penal, penal juvenil, civil, agraria, contravenciones y trabajo. Cinco materias se situaron en la zona más desfavorable, pues registraron niveles bajos de eficacia y además experimentaron un deterioro en relación con los datos de 2009. Se trata de las materias de familia, violencia doméstica, pensiones alimentarias, tránsito y notarial.

Con la congestión judicial, es decir, los casos activos al final del año, puede hacerse un ejercicio similar: combinar una medición del nivel de congestión observado en 2012 (alto o bajo, según la comparación entre casos nuevos y casos activos al finalizar el período) con el análisis de la tendencia de 2009-2012 (cambios en la congestión), para determinar si hubo mejoras en la relación entre casos activos y nuevos. Este es el ejercicio que ilustra el gráfico 5.15. Al igual que en el caso anterior, la situación ideal es que los operadores judiciales hubiesen aprovechado la reducción de la demanda para resolver asuntos pendientes y disminuir la congestión. Esto tampoco ocurrió en 2012. Solo las jurisdicciones constitucional y de tránsito (los dos únicos puntos en el cuadrante superior derecho) avanzaron

en ese sentido. La situación predominante en el sistema fue un alto nivel de congestión y deterioro con respecto al 2009. Tales fueron los casos de las materias civil, agraria, cobros, trabajo, notarial y pensiones alimentarias. Las jurisdicciones de alto volumen de trabajo se situaron en la zona intermedia de baja congestión, pero con tendencia al deterioro (gráfico 5.15).

Cuando se examinan en conjunto los indicadores de demanda, efectividad y congestión, no hay ninguno que de manera consistente exhiba resultados óptimos. La materia penal, que en un contexto de fuerte demanda muestra altos y crecientes niveles de efectividad (zona o cuadrante 4), enfrenta problemas de congestión (cuadrante 2). Un perfil similar tienen la jurisdicción penal juvenil y, aún más contrastante, las materias civil, de trabajo, contravencional y agraria, aunque atienden niveles de demanda sensiblemente inferiores a la penal. Las instancias con peor desempeño son la de pensiones alimentarias y la notarial, que muestran resultados desfavorables tanto en la dimensión de efectividad como en la de congestión (zona 1 en los gráficos 5.16 y 5.17; cuadro 5.18).

En resumen, los indicadores agregados sugieren que las diversas jurisdicciones enfrentan problemas de efectividad, de congestión, o ambas, pese al notable aumento de recursos presupuestarios y de personal que tuvo el Poder Judicial en los últimos años. Como se mencionó, este tema será abordado en mayor profundidad en el *Primer Informe Estado de la Justicia* que está preparando el Programa Estado de la Nación.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA, véase Solana, 2013, en www.estadonacion.or.cr

CUADRO 5.18

Nivel de demanda y zonas de efectividad y congestión judicial, por materia jurisdiccional. 2009 y 2012

Materia	Nivel de demanda	Zona de efectividad ^{a/}	Zona de congestión ^{b/}
Penal	Más de 100.000 casos	4	2
Cobros	Más de 100.000 casos	3	1
Tránsito	Entre 50.000 y 99.999	1	4
Civil	Entre 10.000 y 49.999	4	1
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
Constitucional	Entre 10.000 y 49.999	3	4
Familia	Entre 10.000 y 49.999	1	2
Pensiones alimentarias	Entre 10.000 y 49.999	1	1
Violencia doméstica	Entre 10.000 y 49.999	1	2
Agraria	Menos de 10.000 casos	4	1
Contenciosa y civil de Hacienda	Menos de 10.000 casos	2	3
Notarial	Menos de 10.000 casos	1	1

Zona: Bajo nivel y desmejora de 2009 a 2012 Alto nivel y desmejora de 2009 a 2012
 Bajo nivel y mejora de 2009 a 2012 Alto nivel y mejora de 2009 a 2012

a/ La zona de efectividad se determina por la ubicación de la materia en el gráfico 5.14.

b/ La zona de congestión se determina por la ubicación de la materia en el gráfico 5.15.

Fuente: Vargas-Cullell, 2013, adaptado de Solana, 2013.

Justicia cumplida pero no siempre pronta en sentencias de la Sala Constitucional

En el año 2009, el Poder Judicial y el Programa Estado de la Nación desarrollaron y pusieron en operación un sistema de seguimiento de las sentencias de la Sala Constitucional. Este esfuerzo incluyó la construcción de una base de datos que hasta el 1° de mayo de 2013 había recopilado información de 11.020 fallos. El análisis de esos datos indica que, en promedio para el período octubre de 2009-mayo de 2013, el 88% de las sentencias había sido acatado (cuadro 5.19). Por años individuales las cifras también son altas. Las resoluciones emitidas durante el 2012 se habían cumplido en un 87%, prácticamente la misma proporción que en 2010 y 2011. Los años 2009 y 2013 –en ambos casos con datos para solo unos meses del año¹²– registran niveles de cumplimiento superiores al 90%.

Los datos por institución y de acuerdo con el plazo fijado por la Sala para la ejecución de la sentencia dan cuenta de un panorama distinto. Con base en una muestra del 40% del total de fallos

CUADRO 5.19

Cumplimiento de sentencias de la Sala Constitucional, según año de emisión. 1 de octubre de 2009 al 1 de mayo de 2013

Año de la sentencia	Total de sentencias	Porcentaje de cumplimiento
2009	578	98,3
2010	4.245	85,7
2011	2.715	87,2
2012	3.026	87,4
2013	456	93,0
Total	11.020	87,5

Fuente: Segura, 2013.

acatados –para los que se tiene el detalle de las fechas de cumplimiento– se determinó que solo un 14% cumplió a tiempo. Ninguna de las instituciones más recurridas logró superar el 25% de acatamiento en el lapso establecido. La mejor respuesta correspondió a las municipalidades, que cumplieron a tiempo solo una de cada cuatro sentencias (cuadro 5.20).

CUADRO 5.20

Cumplimiento en tiempo de sentencias de la Sala Constitucional, según institución recurrida
(por total de sentencias)

Institución	Total de sentencias	Porcentaje de cumplimiento a tiempo
MEP	960	14,7
CCSS	789	20,5
Servicio Civil	913	1,0
Municipalidades	333	25,2
Ministerios	357	19,9
Resto de sector público	341	16,4
Otros recurridos	114	12,3
Total	3.807	14,1

Fuente: Segura, 2013.

En conclusión, los datos disponibles indican que en la jurisdicción constitucional existe garantía de una justicia cumplida, pero no de una justicia pronta. Aunque la gran mayoría de las sentencias de la Sala Constitucional se cumple, solo una pequeña proporción es acatada dentro de los plazos señalados.

El sistema de seguimiento también indaga acerca del grado de satisfacción que manifiestan los recurrentes con respecto a la Sala, una vez finalizado el proceso. Como la base de datos incluye diversas variables de análisis, es posible determinar si la calificación sobre el desempeño del tribunal constitucional varía según la institución recurrida o el tema de la sentencia. La valoración se realiza con base en una escala de 1 a 10, en la que 10 corresponde al grado máximo de satisfacción.

En términos generales el grado de satisfacción ha venido aumentando: de 8,6 en 2009 a 9,2 en 2012. Los datos preliminares para el 2013 muestran un puntaje casi invariable (9,1 puntos). Según el tema de las sentencias, la Sala obtiene mejor calificación cuando las sentencias refieren a asuntos relacionados con salud y tránsito (ambos con 9,4), y menor calificación cuando los temas están asociados a la gestión municipal y el ambiente (8,1 y 8,2 respectivamente).

Por institución, la satisfacción con el tribunal constitucional es menor entre las personas que interpusieron recursos que implicaban al Servicio Civil (7,6 puntos), pero bastante mejor cuando se

trató de recurrentes por asuntos de la CCSS (9,4 puntos; gráfico 5.16).

Por último, y como es de esperar, indistintamente del tema las resoluciones que fueron acatadas en un plazo no mayor de una semana generan altos grados de satisfacción con la Sala Constitucional, expresados en valores promedio superiores a los nueve puntos. Es lógico suponer que en estos casos los recurrentes sienten que no solo su derecho fue cumplido, sino además que ello ocurrió con prontitud.

Conflicto entre los poderes Legislativo y Judicial por no reelección de magistrado

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

El Congreso actuó en apego a las facultades que le otorga el artículo 158 de la Constitución Política, en el cual se indica que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia son reelegidos de manera automática, salvo que la Asamblea Legislativa decida lo contrario con votación no menor de dos terceras partes de la totalidad de sus miembros. En esta ocasión, los 38 votos a favor de no reelegir al magistrado fueron de la fracción oficialista del PLN, junto con los del ML, PRN, PRC y parte de la bancada del PUSC. Otros doce votos se opusieron a la decisión.

GRAFICO 5.16

Nivel de satisfacción promedio de los recurrentes con la Sala Constitucional, según institución recurrida



Fuente: Segura, 2013.

Este hecho detonó un conflicto que trascendió a la opinión pública y generó una fuerte discusión sobre la validez de los argumentos planteados para la no reelección y sus efectos sobre la independencia del Poder Judicial y el principio de frenos y contrapesos en un Estado de Derecho. Además provocó manifestaciones que exigían revertir la decisión.

Seis meses después la Sala Constitucional anuló lo actuado por las y los legisladores, al resolver un recurso de amparo presentado por un diputado de oposición, que demostró errores procedimentales del Congreso al tomar la decisión.

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

Del grupo que promovió la no reelección, el jefe de la fracción oficialista fue el más beligerante. Pocas otras voces, fundamentalmente líderes del PLN y

el ML, apoyaron la medida, pero sin entrar en la discusión. Ningún otro actor defendió abiertamente la decisión, ni siquiera los demás diputados y diputadas que la votaron a favor.

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

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

Las razones expuestas de uno y otro lado de este conflicto revelan grandes diferencias entre altas autoridades de dos poderes de la República, con respecto a sus respectivos espacios de acción. Pese a ello, el balance muestra que prevaleció el respeto al Estado de Derecho y la institucionalidad democrática. El fallo de la Sala Constitucional fue acatado y el magistrado fue restituido en su puesto por ocho años más. No obstante, este episodio trajo al debate público un tema poco analizado en el país: la judicialización de la política. Esta alude a la disconformidad de otros poderes del Estado, de partidos políticos y otras organizaciones, por presuntas

RECUADRO 5.9

Participación de otros actores complementa la conducción de la política exterior

Este Informe ha señalado que la política exterior costarricense tiene una conducción bicéfala, ya que la labor en el campo diplomático está a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores –o Cancillería–, en tanto que los esfuerzos en materia comercial recaen en el Ministerio de Comercio Exterior (Comex) en coordinación con entidades como Procomer y Cinde.

Esta conceptualización no pretende obviar la participación de otras instituciones en la conducción de la política exterior. Por el contrario, tiene como fin visibilizar los aportes de otros actores en el manejo de las relaciones diplomáticas y comerciales del país. Una de esas instituciones es la Asamblea Legislativa, órgano al que le compete, constitucionalmente (artículo 121.4), la aprobación o rechazo de los convenios y tratados internacionales negociados y suscritos por el Poder Ejecutivo. Asimismo, en ocasiones particulares el presidente de la Comisión Legislativa de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior sirve como interlocutor en las conversaciones con otras entidades internacionales, manteniendo su actuación dentro de los lineamientos generales de la política exterior definida por la Cancillería.

Por su parte, el Ministerio de Planificación y Política Económica (Mideplan) es la instancia rectora del manejo de la cooperación internacional no reembolsable, de

acuerdo con el artículo 11 de la Ley de Planificación (nº 5525, del 2 de mayo de 1974). Por tanto, le corresponde formular, negociar, coordinar, aprobar y evaluar los programas de asistencia técnica, teniendo en cuenta los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. También es competencia de Mideplan transmitir solicitudes de asistencia al Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual, luego de verificar su congruencia con la política exterior, se encarga de presentarlas a los gobiernos y organismos internacionales que correspondan.

Adicionalmente, el Ministerio de Ambiente y Energía es el gestor de la política exterior en lo que respecta a la coordinación con organismos internacionales especializados en temas ambientales.

En suma, si bien la formulación y el manejo de la política exterior recaen fundamentalmente sobre la Cancillería y Comex, hay un amplio conjunto de otros actores que participan en su desarrollo. De ahí la importancia de establecer mecanismos de coordinación entre todas las instancias implicadas, no solo para el logro de los objetivos y lineamientos de la agenda internacional del país, sino también para asegurar el máximo aprovechamiento de las capacidades y recursos disponibles.

Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución Política y legislación vigente.

extralimitaciones e intromisiones del Poder Judicial en materias de carácter político, acciones que por lo general se originan en la práctica de dirimir asuntos de gobierno en instancias judiciales. Este tema será estudiado en detalle en la primera entrega del *Informe Estado de la Justicia*.

Política exterior

Esta sección evalúa si la política exterior de Costa Rica promueve el desarrollo humano y la convivencia democrática, tanto en foros internacionales como en las relaciones con los demás países. Como se indicó en el Decimotavo Informe (2012), el análisis

se realiza teniendo en cuenta que la conducción de la política exterior costarricense es bicéfala. Por un lado, la responsabilidad del componente diplomático y político recae en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, también llamado la Cancillería. Por el otro, el componente de comercio exterior es liderado por el Ministerio de Comercio Exterior (Comex) en coordinación con otras instituciones, como la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (Procomer) y la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (Cinde), entre otras (recuadro 5.9).

Con base en tal división de funciones, la evaluación sobre los componentes

de la política exterior durante el 2012 arroja resultados disímiles en el ámbito diplomático y político, y mayoritariamente positivos en el comercial. En el primer caso destacan los aciertos en la tradicional agenda diplomática del país, especialmente en los temas de derechos humanos, desarme y seguridad. Pero a lo interno de la Cancillería persisten problemas de gestión política que incluso han sido señalados por la Contraloría General de la República. En materia comercial sigue avanzando la estrategia de inserción global, que en años recientes se ha enfocado en el acercamiento al bloque Asia-Pacífico, América del Sur y los países árabes. No obstante, algunos de estos intereses comerciales, en particular los relacionados con China, podrían estar afectando el activismo diplomático de Costa Rica en torno a la democracia y los derechos humanos.

Relaciones político-diplomáticas

En términos generales, durante el 2012 el Ministerio de Relaciones Exteriores siguió mostrando algunas debilidades de gestión política ya señaladas en anteriores ediciones de este Informe. Por el lado positivo, se registran notables avances en la agenda de desarme, seguridad y derechos humanos. No obstante, por el lado negativo, el desempeño de la Cancillería se ve entorpecido por al menos tres problemas: i) fuertes cuestionamientos sobre los nombramientos en el Servicio Exterior, ii) ausencia de mecanismos efectivos de evaluación y rendición de cuentas en el Servicio Exterior, y iii) restricciones presupuestarias.

Resultados positivos en la agenda tradicional: derechos humanos, desarme y seguridad

El 2012 fue un año de resultados positivos para la agenda tradicional de la política exterior costarricense, en particular en los temas de derechos humanos, desarme y seguridad. Los principales esfuerzos estuvieron orientados a la adhesión a convenios internacionales, la promoción de candidaturas, la participación en debates estratégicos, la adopción de resolucio-

nes y la presentación de algunas iniciativas. En este sentido destaca la firma de la “Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas”, acto que convirtió a Costa Rica en el primer país del continente americano que ha ratificado todos los instrumentos internacionales de derecho internacional humanitario, 26 en total.

Además, en el marco del Consejo de Derechos Humanos de la ONU el país copatrocinó aproximadamente dieciocho resoluciones que abogan por la protección de los derechos de la niñez, la defensa de los derechos humanos en la República Islámica de Irán y en la República Democrática de Corea, además de otros temas relativos al medio ambiente, la cultura y el terrorismo (Chacón y Corrales, 2013).

Siempre en el seno de la ONU, Costa Rica impulsó una propuesta para revisar el mecanismo de contratación de asesoría legal de la Corte Penal Internacional, colaboró con otras naciones en la promoción de una reforma al Consejo de Seguridad y apoyó la aspiración de Palestina, de convertirse en Estado Observador no Miembro de la organización.

Pese a este dinamismo, el país tiene al menos dos deudas pendientes en materia de derechos humanos. La primera es que aún no ha ratificado la “Convención internacional sobre protección de los derechos de los trabajadores migrantes y sus familiares”, y la segunda está relacionada con el fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que ordena a Costa Rica la aprobación de normativa que garantice el acceso a tratamientos de infertilidad, entre ellos la fecundación *in vitro* (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2013b).

En cuanto a la participación en organismos multilaterales, entre 2011 y 2012 se promovió más de una decena de candidaturas. Aquí sobresalen la designación del primer costarricense que ocupa la Presidencia de la Comisión de Derecho Internacional de la ONU, que recayó en un ex Canciller de la República, y el nombramiento de la Presidenta Ejecutiva del Inamu

como Presidenta de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) de la OEA, entre otras.

Los temas de desarme y seguridad, ejes tradicionales de la política exterior costarricense, han recibido una atención aún más prioritaria en las dos últimas administraciones. En tal sentido destacan los esfuerzos realizados a favor del Tratado sobre Comercio de Armas, el cual, tras varios años de gestiones, fue aprobado por la Asamblea General de la ONU con solo tres votos en contra: Irán, Corea del Norte y Siria. Costa Rica también tuvo una activa participación en los procesos que culminaron con la ratificación de la “Convención interamericana sobre asistencia mutua en materia penal” y del “Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear” (Chacón y Corrales, 2013).

Lenta e insuficiente profesionalización del Servicio Exterior

En lo que concierne a la profesionalización del Servicio Exterior el balance es negativo: en 2012, cerca de un 70% de los embajadores, jefes de misión y encargados de negocios no eran diplomáticos de carrera, sino funcionarios nombrados como personal en comisión¹³, una figura que ha motivado constantes cuestionamientos a lo interno de la Cancillería (Chacón y Corrales, 2013).

Vale recordar que en 2011 la Procuraduría General de la Ética emitió un informe en el que solicitó investigar presuntas irregularidades en este tipo de nombramientos. El Informe fue el resultado de denuncias presentadas por la Asociación de Diplomáticos Costarricenses y en él la Procuraduría recomienda examinar, en forma detallada, el procedimiento que se está siguiendo en este ámbito y tomar las medidas necesarias para asegurar el debido cumplimiento de la normativa en la materia, pero sobre todo mayor transparencia, objetividad y rigurosidad en la selección de personal en comisión (PGR, 2011).

Luego de casi dos años de emitido el Informe de la Procuraduría, y pese a las instrucciones de la Presidencia de

la República para dejar sin efecto los nombramientos políticos en el Servicio Exterior, las acciones realizadas en 2012 y principios de 2013 fueron insuficientes. Aunque en 2012 el Canciller giró una orden para separar a diez de las personas que fungían como diplomáticos en comisión, meses después esta decisión fue revocada por el mismo funcionario y el Ministerio procedió a fundamentar la permanencia e idoneidad de ese personal en las respectivas misiones y representaciones.

Pese a las fuertes críticas por la designación de personal en las misiones diplomáticas, en particular a partir de 2010, se debe reconocer que la Cancillería ha realizado esfuerzos a favor de la profesionalización. Por ejemplo, se registra un aumento en el número de concursos internos para nombramientos en el exterior y se están invirtiendo recursos para capacitar a los diplomáticos –sean de carrera o de comisión– en áreas como Derecho del mar, análisis y elaboración de políticas públicas, diplomacia multilateral en el siglo XXI, entre otras (Chacón y Corrales, 2013). Asimismo, en 2012 ingresaron doce nuevos diplomáticos de carrera como resultado del concurso de oposición efectuado en 2011.

Destaca también el nombramiento de un diplomático de carrera como nuevo embajador en Nicaragua. Cabe recordar que ningún embajador costarricense tomó posesión efectiva del puesto durante veintisiete meses, luego del cambio de Gobierno en mayo de 2010. Ese fue, precisamente uno de los períodos más tensos de los últimos años en las relaciones con Nicaragua, debido al conflicto limítrofe y la posterior construcción de la llamada “trocha fronteriza”, que también generó diferencias entre ambos países (Boeglin, 2013).

Estos esfuerzos, sin embargo, siguen siendo insuficientes. Un Servicio Exterior profesional implica mucho más que acciones intermitentes en algunos gobiernos. Se requiere una estrategia clara y continuada, mayor asignación de recursos y la decisión política de privilegiar el profesionalismo del cuerpo diplomático, por encima del uso discrecional de puestos con interés político-partidario (recuadro 5.10).

RECUADRO 5.10

Profesionalización del Servicio Exterior costarricense

En un sentido erróneo, en Costa Rica la profesionalización del Servicio Exterior se ha ligado únicamente al ingreso a la función pública, cuando esa es apenas una parte del intrincado proceso de construcción de un Servicio Exterior eficiente y de alta calidad. Las últimas administraciones incluso han definido sus logros en este campo bajo esa perspectiva.

En términos generales, contemporáneamente la profesionalización de los servidores públicos se entiende como:

... [el] proceso a través del cual las instituciones estatales adquieren un conjunto de atributos que les permiten disponer de personal con las aptitudes, actitudes y valores requeridos para el desempeño eficiente y eficaz de sus actividades. Implica dos cuestiones fundamentales: a) garantizar a la ciudadanía la profesionalidad y objetividad de los servidores públicos, su vocación democrática y el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad en las diferentes instancias de la carrera funcional; ello debe reflejarse en un cuerpo normativo especial; b) aplicar criterios, métodos y tecnologías que aseguren el acceso de los más aptos, su adecuada ubicación en los puestos de trabajo, la periódica evaluación de su desempeño y eventual promoción, el reconocimiento de una compensación justa por sus servicios y la vigencia de derechos y obligaciones que permitan su realización profesional y su estabilidad en el empleo, en tanto reúna y ratifique su desempeño meritorio y su conducta honesta y transparente (Oszlak, 2003).

En América Latina este proceso ha sido tardío. No es sino hasta los últimos años que se han gestado reformas en este ámbito, en el marco de las transformaciones macroeconómicas de la década de 1980, que han tenido mayor o menor éxito dependiendo del país y el área de la Administración Pública de que se trate. En el caso de los servicios exteriores, la profesionalización tiene al menos tres componentes: un riguroso proceso de selección de funcionarios (mediante concurso público), un proceso de formación (a cargo de las academias diplomáticas) y el estable-

cimiento de un escalafón, con requisitos preestablecidos para el ascenso y que vinculan al diplomático con las funciones que le corresponden (los funcionarios de más alto nivel ocupan los cargos de mayor importancia).

En Costa Rica el proceso inició a mediados de la década de 1940, en un contexto de fuertes críticas por los nombramientos de funcionarios en distintos cargos públicos, entre ellos los del Servicio Exterior. El personal diplomático fue incluido en el Estatuto del Servicio Civil, pero fue excluido en 1955 y no fue sino hasta mediados de los años sesenta que se estableció un sistema legal dirigido a la profesionalización de este sector, mediante la Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores (1962) y el Estatuto del Servicio Exterior (1965).

Sin embargo, el sistema nunca fue implementado. Pasaron treinta años antes de que, en la década de 1990, una serie de fallos judiciales obligaran al Ministerio de Relaciones Exteriores a reducir los nombramientos de personal en comisión (aquellos en los que no media concurso público). Esos fallos ordenaron la aplicación del Estatuto del Servicio Exterior, motivo por el cual, presupuestaria y administrativamente, se crearon plazas sujetas a esa normativa, y para ocuparlas, en cumplimiento de un artículo transitorio incluido en el Estatuto, se designó a aquellas personas que habían laborado en funciones diplomáticas durante al menos seis años, ya fuera en sede central o en las misiones en el exterior. Muchos de esos funcionarios habían trabajado para el Ministerio de Relaciones Exteriores bajo el régimen de Servicio Civil, otros habían estado nombrados con criterios políticos durante un considerable número de años. Más adelante, en la primera década del presente siglo, la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, al definir la estructura salarial y otros derechos laborales, confirmó el régimen diferenciado que tienen estos funcionarios en el servicio público costarricense.

Fuente: Cascante, 2013.

Débiles mecanismos de evaluación y rendición de cuentas en el Servicio Exterior

Otro de los obstáculos en la gestión de la política exterior son los débiles mecanismos de rendición de cuentas y transparencia, que limitan la evaluación de su desempeño. Los procedimientos internos que existen en la Cancillería no permiten valorar en profundidad los resultados de las acciones que se llevan a cabo en las cerca de 47 representaciones diplomáticas de Costa Rica en países y organismos internacionales. Tampoco es posible dar cuenta de procesos de retroalimentación que busquen mejorar la calidad del trabajo que realizan esas delegaciones y sus funcionarios.

En 2012 la Contraloría General de la República (CGR) efectuó una auditoría sobre la rendición de cuentas del Servicio Exterior e identificó una serie de debilidades en esa materia a lo interno de la Cancillería. Encontró que, para estos efectos, el único mecanismo que se aplica es la presentación obligatoria, por parte de las embajadas, de un Plan Anual de Trabajo (PAT) y dos informes de gestión durante el año, para dar cuenta del cumplimiento de las metas y objetivos establecidos en el PAT. No obstante, el Ministerio no analiza los informes ni retroalimenta a las delegaciones diplomáticas sobre logros obtenidos y las tareas pendientes. En otras palabras, los funcionarios del Servicio Exterior no reciben lineamientos claros en cuanto a la rendición de cuentas, en tanto el mecanismo de evaluación de la gestión de las embajadas no está cumpliendo sus objetivos.

Las disposiciones del Informe de la Contraloría, de carácter obligatorio, solicitan: i) por parte del Ministro, el establecimiento de un mecanismo formal de evaluación para todas las embajadas, ii) por parte del Viceministro Administrativo, la creación de un procedimiento que defina las acciones a tomar cuando los funcionarios del Servicio Exterior incumplan alguna instrucción o normativa, y iii) de parte del Director del Servicio Exterior, el diseño y puesta en operación de un sistema para el archivo de la documen-

tación física y digitalizada que generen las evaluaciones a las embajadas.

Las limitaciones comentadas hacen prácticamente imposible determinar cuál es la agenda de política exterior que se ejecuta a través de las representaciones diplomáticas. La respuesta de la Cancillería a múltiples consultas ha sido que se trata de información sensible para los intereses nacionales y, por tanto, confidencial. Ciertamente, en naciones de larga tradición diplomática se acepta que en las relaciones entre países se genera información que no debe ser pública. Pero, a la vez, es inconveniente usar este argumento para no rendir cuentas sobre las acciones que realizan las embajadas de Costa Rica alrededor del mundo. En este punto es donde la Cancillería, y en particular el Servicio Exterior, aún muestran reticencia a la evaluación y el control de la administración pública.

Contención del gasto público afecta al Ministerio de Relaciones Exteriores

Luego de cuatro años de registrar aumentos en su dotación de recursos, en 2012 el Ministerio de Relaciones Exteriores sufrió una reducción de 1.125 millones de colones con respecto al año anterior, debido al recorte efectuado por la Asamblea Legislativa al Presupuesto Nacional (CGR, 2012).

Como es lógico suponer, las restricciones económicas limitan la acción del país en algunos ámbitos de la política internacional. Esto es especialmente cierto en el caso del Servicio Exterior, por el fuerte gasto que implica la manutención de sedes diplomáticas en naciones donde el costo de vida es muy alto. De hecho, el Servicio Exterior absorbe casi el 60% del presupuesto asignado a la Cancillería; aun así, los recursos son insuficientes para la ejecución de las múltiples y variadas actividades que se llevan a cabo desde el Ministerio y por parte de las representaciones en el exterior.

Un ejemplo de estas limitaciones tiene que ver con las condiciones de seguridad y permanencia de las sedes diplomáticas: hasta el año 2012, solo tres de los edificios –de más de cua-

renta– donde se ubican esas oficinas son propiedad del Gobierno de Costa Rica. A esto se suman los problemas que enfrentan algunas delegaciones en cuanto al número de funcionarios con que cuentan para el cumplimiento de sus labores.

La asignación de recursos a los ministerios depende de las prioridades de cada gobierno y, como se indicó en el Decimoséptimo Informe (2011), en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 la política exterior no constituye un eje fundamental de la actual administración.

Relaciones externas comerciales

En materia de comercio exterior, el país sigue por la senda de la incorporación a los principales mercados y foros comerciales del mundo. Esta es una estrategia que se ha mantenido a lo largo de varios gobiernos, con resultados positivos en términos generales. No obstante, en los últimos años la vinculación con China ha llevado a atenuar el discurso en favor de la democracia y los derechos humanos que tradicionalmente ha caracterizado a Costa Rica.

Relaciones con el bloque Asia-Pacífico y América del Sur destacan en la agenda comercial

En 2012 las acciones de política exterior comercial fueron consistentes con la estrategia que el país ha seguido en los últimos años: la incursión en nuevos mercados y el fortalecimiento de los lazos comerciales ya existentes. Ese proceso, liderado por el Ministerio de Comercio Exterior (Comex) le ha dado al país una clara línea de trabajo, que se ha traducido en el crecimiento y diversificación de la oferta exportable, la que a su vez ha dado un fuerte impulso a la economía doméstica en términos agregados.

En ese marco general, durante el 2012 se reforzaron las acciones para promover el ingreso de Costa Rica al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por su sigla en inglés), así como a importantes foros y organismos multilaterales. En materia de acuerdos y tratados, Comex se enfocó en la negociación, revisión y aprobación

de convenios comerciales con Singapur, la Unión Europea, Canadá, México y Corea del Sur, entre otros.

El acercamiento a América del Sur y Medio Oriente también destaca en la agenda comercial externa. En la región suramericana sobresale la firma de un tratado de libre comercio con Colombia (mayo de 2013), que facilitó el beneplácito para la afiliación de Costa Rica a la Alianza del Pacífico (integrada por Chile, Perú, Colombia y México) y que entrará en vigencia una vez ratificado por la Asamblea Legislativa. En Medio Oriente el objetivo es explorar nuevas fuentes de inversión extranjera; los primeros esfuerzos se han enfocado en Kuwait y Qatar (Chacón y Corrales, 2013).

A lo anterior se suman las acciones para consolidar vínculos comerciales y de cooperación con Japón, el reciente establecimiento de relaciones diplomáticas con el reino de Bután y la acreditación, por primera vez, de un embajador concurrente en Australia, país que tiene una activa participación en organismos y foros internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el APEC.

Agenda con China privilegia comercio y opaca discurso sobre valores democráticos

En 2007, el presidente Arias Sánchez decidió romper los vínculos diplomáticos entre Costa Rica y Taiwán e iniciar relaciones con la República Popular China, un país que se ha destacado en la escena internacional por el impre-

sionante crecimiento económico alcanzado en la última década. Costa Rica encontró en China un importante destino comercial, un aliado político a nivel multilateral (específicamente en la ONU) y una robusta fuente de cooperación, en momentos en que los flujos de ese tipo de recursos se redujeron significativamente para los países de renta media. En la actualidad Costa Rica es la única nación centroamericana que tiene relaciones diplomáticas con China.

En seis años de relaciones diplomáticas, el país ha recibido en cooperación económica y técnica más de 180 millones de dólares, de los cuales alrededor del 80% corresponde a cooperación técnica y financiera no reembolsable (Mideplan, 2012). En los primeros tres años, los recursos de cooperación china más que duplicaron los otorgados por Alemania, la nación europea de la que provenían las mayores contribuciones. Además se firmó un tratado de libre comercio entre ambos países y se han realizado importantes inversiones. En 2012 la ayuda de China se siguió enfocando en las áreas de comercio, cultura, educación, seguridad y energía (Chacón y Corrales, 2013).

A cambio, Costa Rica le ofrece a China convertirse en su plataforma en el istmo centroamericano, aprovechando su privilegiada ubicación geográfica, el conjunto de acuerdos comerciales que ha suscrito –y que le dan acceso preferencial a los principales mercados del mundo– y su recurso humano de calidad (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2013a). Pero ade-

más, en algunos momentos, esta relación ha implicado para el país la moderación de su discurso sobre la defensa de los derechos humanos y la democracia –dos pilares tradicionales de su política exterior– cuando se trata de casos relacionados con China. Uno de los casos más sobresalientes ocurrió en 2010, cuando el ciudadano chino Liu Xiaobo fue galardonado con el premio Nobel de la Paz. Costa Rica se abstuvo de solicitar a China –como sí lo hicieron Estados Unidos y algunos países de la Unión Europea– la liberación de Xiaobo y el otorgamiento de un permiso a sus familiares para asistir a la entrega del premio.

En general, es claro que la vinculación con China le ha generado al país ventajas en materia de cooperación, comercio e inversiones. No obstante, también han dejado entrever la prioridad de los asuntos económicos y comerciales sobre la defensa de los derechos humanos y la democracia. Esta es una situación que debiera analizarse con cuidado, pues se trata de los temas que, a lo largo de la historia, han diferenciado a Costa Rica en el plano internacional.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE LA POLÍTICA EXTERIOR DURANTE EL 2012,

véase Chacón y Corrales, 2013, en www.estadonacion.or.cr

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Steffan Gómez-Campos, quien contó con el apoyo de Juan Guillermo Murillo como investigador asociado.

Se elaboraron los siguientes insumos: “Análisis de los resultados del Proyecto de Opinión Pública de América Latina 2012 (Lapop)” y “Elecciones nacionales en condiciones políticas extraordinarias”, de Ronald Alfaro; “Mecanismos de control y colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo: los frenos y contrapesos del diseño institucional costarricense”, de Sergio Alfaro y Ana Gabriel Zúñiga; “Análisis comparado de las propuestas de reforma del Estado costarricense 1990-2013”, de Felipe Alpízar y Daniela Chacón; “Accionar de la política exterior costarricense en 2012”, de Karen Chacón y Fraya Corrales; “Desempeño legislativo en la tercera legislatura de la administración Chinchilla Miranda”, de Steffan Gómez-Campos y Juan Guillermo Murillo-Chinchilla; “Organización y funcionamiento de los partidos políticos en Costa Rica”, de Steffan Gómez-Campos, Juan Guillermo Murillo-Chinchilla, Alonso Ramírez, Fernanda Avendaño y Juan Pablo Sáenz; “Acciones colectivas en Costa Rica. Una imagen sobre la movilización social en el país, enero 1994-marzo 2013”, de Pablo Ramírez; “Análisis de la cara observable de los partidos políticos”, de Juan Pablo Sáenz y “Administración de la justicia en Costa Rica durante el 2012”, de Emilio Solana; “Exoneraciones: ¿una política fiscal para estimular el desarrollo productivo de sectores y zonas geográficas?”, Hannia Vega (Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa).

Se realizaron las siguientes contribuciones especiales: “Conflictos por el agua en Costa Rica”, de Felipe Alpízar; “Profesionalización del Servicio Exterior costarricense”, de Carlos Cascante; “Modelo de Gestión Integral de Calidad y Acreditación (GICA-Justicia)”, del Centro de Gestión de Calidad de la Corte Suprema de Justicia; “Apuntes sobre irregularidades relacionadas con el financiamiento

de los partidos políticos”, del Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos del Tribunal Supremo de Elecciones; “Procesamientos del sistema de seguimiento de sentencias de la Sala Constitucional”, de Rafael Segura; “Perspectivas y balance del sistema electoral y partidos políticos y de la administración de justicia en Costa Rica”, de Jorge Vargas-Cullell.

Se agradecen los comentarios y el aporte de información de: Juan Carlos Amador (Dirección General de Adaptación Social), Marta Asch y Franklin González (Poder Judicial), Harys Ricardo Agüero y Sandra Herrera (Asamblea Legislativa) y Ronald Chacón (Tribunal Supremo de Elecciones). Se agradecen especialmente las contribuciones de Carlos Cascante, Sergio Alfaro, Constantino Urcuyo, Carlos Sojo, Manuel Rojas y Ronald Alfaro-Redondo.

La edición técnica fue realizada por Steffan Gómez-Campos, Jorge Vargas-Cullell y Ronald Alfaro.

La revisión de cifras la efectuó Antonella Mazzei.

Los talleres de consulta se realizaron los días 31 de mayo, 10 de junio, 12 de junio, 13 de junio, 18 de junio y 5 de agosto de 2013, con la participación de Pedro León, Anabelle Sancho, Margarita Bolaños, Pablo Ramírez, Laura Fernández, Constantino Urcuyo, Luis Chavarría, Gilberto López, Alberto Cortés, Daniela Chacón, Felipe Alpízar, Miguel Gutiérrez, Isabel Román, Eugenia Zamora, Luis Antonio Sobrado, Sergio Alfaro, Joyce Zürcher, Rafael Carrillo, Pedro Muñoz, Hugo Picado, Héctor Fernández, Ileana Aguilar, Jennifer Gutiérrez, Mariela Castro, Max Esquivel, María Fernanda Avendaño, Juan Pablo Sáenz, Erick Jara, Carlos Sojo, Manuel Rojas, Nancy Hernández, Adriana Orocu, Carlos Cascante, Luisiana Porras, Roberto Salom, Jeannette Ruiz, María Cascante, César Zúñiga, Francisco Antonio Pacheco, Mario Redondo, Miguel Ángel Alfaro, Alberto Trejos, Ronald Morales, Melissa Varela, Ana Lorena Vargas, Ana Gabriel Zúñiga, Luis Antonio Barrantes, Emilio Arce, Bernal Arias.

NOTAS

- 1** Por un lado, es de esperar que las maquinarias electorales locales de los partidos no tengan incentivos para movilizar a sus bases y que las estructuras nacionales experimenten dificultades a nivel local. En sentido contrario, las dirigencias locales podrían utilizar la elección nacional para sondear estratégicamente la viabilidad de candidaturas en futuras elecciones municipales. De igual manera, los aspirantes a candidatos que fracasen en sus pretensiones por una curul legislativa, podrían optar por reconstruir sus bases aprovechando la coyuntura de la elección nacional con miras a los comicios de 2016, año a partir del cual todos los cargos municipales serán electos dos años después de los comicios nacionales.
- 2** Algunos partidos sí poseen registros detallados de sus autoridades y miembros de las estructuras internas, no obstante, carecen de un registro con información detallada sobre la militancia de base. Esta sección evalúa, precisamente, la ausencia de ese aspecto. Vale aclarar que la militancia de un partido incluye a las personas que participan en las actividades y la organización del partido político, aunque no formen parte de sus estructuras internas formales.
- 3** Para efectos del análisis aquí presentado, el nombre "exoneraciones" es equivalente a los términos exenciones, detracciones, reducciones o regímenes especiales de favor. En todos los casos se trata de un beneficio tributario asegurado mediante una ley (Vega, 2013).
- 4** En total se encontraron 379 leyes, pero 39 de ellas no están vigentes. Para conocer el listado completo de las leyes identificadas en esta investigación consúltese Vega, 2013.
- 5** También otorga esa potestad a los ciudadanos en un porcentaje no inferior al 5% de las personas inscritas en el padrón electoral.
- 6** Se trata de leyes originales, es decir, no se contabilizan las reformas o modificaciones posteriores.
- 7** En este grupo están los representantes de los partidos Unificación Nacional, Republicano, Demócrata Cristiano, Frente Amplio, Unión Agrícola Cartaginés, Renovación Costarricense y Fuerza Democrática.
- 8** Para identificar los mecanismos informales se realizó un taller con diputados y ex diputados, asesores parlamentarios y especialistas en la materia.
- 9** Esta instancia fue creada en el 2011 y es la encargada de poner en práctica sistema de gestión de calidad en las oficinas o instancias que soliciten ser parte de este.
- 10** La familia de normas GICA-Justicia está compuesta por siete normas, diferenciadas según el tipo de instancia en la que se pretende implementarlas. Las normas son generadas a partir de un proceso de consulta a lo interno del Poder Judicial, y aprobadas por la Comisión Nacional del Sistema Nacional de Calidad y Acreditación y la Corte Plena. Las normas son: organización del despacho judicial, órgano de gobierno judicial, organización del Ministerio Público, organización de la oficina administrativa, organización de la policía judicial, organización de la defensa pública, organización de despachos privados.
- 11** Este es un órgano externo al Poder Judicial, encabezado por una Comisión Nacional que conforman los jefes de siete instituciones, que a su vez representan a distintos sectores: el propio Poder Judicial y el Ministerio de Justicia (sector institucional), la Defensoría de los Habitantes y el Colegio de Abogados (sector de usuarios y ciudadanía), el Consejo Nacional de Rectores y el Incae, que fungió como contraparte técnica en el desarrollo del proyecto piloto (sector académico) y el Sistema Nacional de Acreditación de la Enseñanza Superior (Sinaes).
- 12** La información de la base de datos utilizada para esta edición abarca el período de octubre de 2009 a mayo de 2013. Por consiguiente, los valores reportados para los años 2009 y 2013 son parciales.
- 13** De acuerdo con el artículo 48 del Estatuto del Servicio Exterior, "serán funcionarios en comisión aquellos que, por especiales razones de conveniencia nacional, por inopia de funcionarios de carrera o por otras razones de emergencia, sean llamados a desempeñar aquellos cargos del Servicio Exterior reservados, según esta ley, a las personas incorporadas a éste".

P
A
R
T
E



Debates para el desarrollo

CAPÍTULO

6

Elecciones 2010 y 2014:

partidos políticos en Costa Rica
y sus propuestas sobre los desafíos
del desarrollo humano



Introducción

El sistema político costarricense enfrenta serios desafíos. Cada año, el *Informe Estado de la Nación* reporta graves problemas de gestión política y altos niveles de malestar ciudadano que, entre otros efectos, alejan a la población de los procesos electorales.

Revertir esa situación demanda, necesariamente, una activa participación de las y los ciudadanos en los asuntos públicos. Se requiere nutrir a las personas con información oportuna sobre lo que ocurre en los diversos ámbitos de la vida nacional, para que, a partir de ella, se construyan mejores propuestas para Costa Rica.

Nuevamente el país se apresta a escoger gobernantes. Las elecciones de febrero de 2014 están a la vuelta.

De la misma forma en que las personas han aprendido la importancia de cuidar su salud, leer las etiquetas de los productos que compra y elegir lo que las alimenta bien, el Programa Estado de la Nación espera, con este capítulo especial, aportar datos que le permitan a la ciudadanía tomar una **decisión informada y reflexiva** de cara a las elecciones del 2014. Para esto ha desarrollado un *Sistema de seguimiento de la oferta electoral sobre los desafíos del desarrollo humano*, del cual este documento es un primer insumo.

DIAGRAMA 6.1

Temas desarrollados en este capítulo

Sobre los partidos

- ¿Qué hacen y cómo funcionan?
- ¿Cómo se organizan?

Sobre sus ideas

- ¿Cuáles son sus principios?
- ¿Con qué propuestas pidieron el voto en 2010?

Sobre los candidatos

- ¿Qué dijeron en la precampaña sobre los desafíos del desarrollo humano?

Este capítulo no pretende decir si un partido es superior a otros, o quién tiene las mejores propuestas. Se trata de brindar a las y los ciudadanos información veraz, basada en investigación rigurosa (recuadro 6.1), acerca de quienes piden, una vez más, el voto.

La información también estará disponible durante la campaña, en la página www.estadonacion.or.cr. Allí los visitantes encontrarán documentos que desarrollan los temas aquí presentados, grabaciones de las entrevistas realizadas a candidatos y vínculos a sitios oficiales donde se han publicado los

programas de gobierno. Además, habrá un espacio donde se podrán consultar las propuestas de los partidos sobre temas clave del desarrollo humano y breves análisis sobre su contenido. Esperamos que esta información sea útil para toda la ciudadanía.

RECUADRO 6.1

Delimitación y alcance de los estudios sobre organización y funcionamiento partidario utilizados en este capítulo

En junio de 2011, el Tribunal Supremo de Elecciones y el Consejo Nacional de Rectores -representado por el Programa Estado de la Nación- firmaron un convenio específico para desarrollar estudios sobre la democracia electoral en Costa Rica. En ese marco, se realizó una investigación centrada en conocer a los partidos políticos a partir de las características de su organización y funcionamiento.

En virtud de la información que estaba disponible durante el período en que se realizó la investigación, **el análisis se centró en los partidos políticos inscritos a escala nacional que participaron en el proceso electoral de 2010**, es decir, nueve agrupaciones: Accesibilidad Sin Exclusión (PASE), Acción Ciudadana (PAC), Alianza Patriótica (PAP), Frente Amplio (FA), Integración Nacional (PIN), Liberación Nacional (PLN), Movimiento Libertario (ML), Renovación Costarricense (PRC) y Unidad Social Cristiana (PUSC).

El proceso investigativo se inició en el primer semestre de 2012, con la revisión detallada de los estatutos y la elaboración de los organigramas de las agrupaciones estudiadas. En el segundo semestre se realizó una serie de entrevistas a líderes partidarios (diez por partido, para un total de setenta, ya que en dos de ellos no hubo respuesta).

Durante el 2013 el esfuerzo se dedicó a la sistematización, análisis, interpretación y presentación de los resultados necesarios para dar respuesta a las interrogantes centrales de la investigación. Por este motivo, **no fue posible incluir en el estudio sobre la organización y el funcionamiento partidario a las agrupaciones que se fundaron en el 2012, ni a aquellas que realizaron sus procesos de renovación de estructuras por primera vez durante el 2013.**

Es por ello que **este capítulo especial se enfoca en los partidos políticos inscritos en el 2010, que concurren de nuevo a las elecciones del 2014 y que a la fecha del cierre editorial de este Informe habían completado sus procesos de renovación de estructuras.** Se trata de siete agrupaciones: PASE, PAC, FA, PLN, PRC, ML y PUSC. Sobre los partidos nuevos se presenta una ficha de información básica, como apoyo para que sean conocidos por la ciudadanía. Cabe señalar que, a lo largo del capítulo, los nombres de los candidatos y los partidos políticos se presentan en estricto orden alfabético.

El plazo para la inscripción oficial de candidaturas ante el Tribunal Supremo de Elecciones vence el 18 de octubre de 2013, fecha posterior al cierre editorial del presente Informe. Por ello se decidió incluir en el cuadro 6.1 información para todas las agrupaciones inscritas a escala nacional que podrían presentar candidaturas para los comicios de 2014. Por lo tanto, eventuales omisiones o cambios no reportados en este capítulo son involuntarios, y serán corregidos en la información que se estará actualizando en la página *web*, una vez publicado este Informe.

Es posible que, en fecha posterior al cierre de edición de este Informe haya cambios en los partidos: renuncias o modificaciones en las candidaturas, inscripciones de último momento o incumplimientos de la normativa que puedan dejar por fuera a partidos o candidatos.

Todos estos cambios serán reportados en la página *web* del Programa Estado de la Nación. También se publicarán entrevistas a candidatos cuyas postulaciones no estaban definidas durante el proceso de investigación.

CUADRO 6.1

Candidaturas presidenciales definidas y pendientes para las elecciones 2014, incluidas o no en el capítulo especial^{a/}

Partido	Candidato presidencial	Motivo de inclusión/exclusión en el estudio sobre partidos políticos
Accesibilidad Sin Exclusión (PASE)	Óscar López Arias	Partido participante en las elecciones de 2010, con estructura vigente para el proceso electoral de 2014.
Acción Ciudadana (PAC)	Luis Guillermo Solís Rivera	Partido participante en las elecciones de 2010, con estructura vigente para el proceso electoral de 2014.
Alianza Patriótica (PAP)	No presenta	Participó en el 2010. Al cierre de edición de este Informe no tenía definido si presentar candidato presidencial.
Avance Nacional (PAN)	José Manuel Echandi Meza	No se incluyó por tratarse de un partido político que participará por primera vez en las elecciones de 2014. Se elaboró un perfil organizativo y una breve caracterización.
Centro Democrático Social (CDS)	No presenta	Partido nuevo. No presentará candidaturas para las elecciones del 2014.
De los Trabajadores (PT)	Héctor Monestel Herrera	No se incluyó por tratarse de un partido político que participará por primera vez en las elecciones de 2014. Se elaboró un perfil organizativo y una breve caracterización.
Frente Amplio (FA)	José María Villalta Flórez-Estrada	Partido participante en las elecciones de 2010, con estructura vigente para el proceso electoral de 2014.
Liberación Nacional (PLN)	Johnny Araya Monge	Partido participante en las elecciones de 2010, con estructura vigente para el proceso electoral de 2014.
Movimiento Libertario (ML)	Otto Guevara Guth	Partido participante en las elecciones de 2010, con estructura vigente para el proceso electoral de 2014.
Nueva Generación (PNG)	Sergio Mena Díaz	No se incluyó por tratarse de un partido político que participará por primera vez en las elecciones de 2014. Se elaboró un perfil organizativo y una breve caracterización.
Patria Nueva (PPN)	José Miguel Corrales Bolaños	No se incluyó por tratarse de un partido político que participará por primera vez en las elecciones de 2014. Se elaboró un perfil organizativo y una breve caracterización.
Renovación Costarricense (PRC)	Justo Orozco Álvarez	Partido participante en las elecciones de 2010, con estructura vigente para el proceso electoral de 2014.
Restauración Nacional (PRN)	Carlos Avendaño Calvo	No se incluyó por tratarse de un partido político que participará por primera vez en las elecciones de 2014. Se elaboró un perfil organizativo y una breve caracterización.
Unidad Social Cristiana (PUSC)	Rodolfo Piza Rocafort	Partido participante en las elecciones de 2010, con estructura vigente para el proceso electoral de 2014.

a/ Se incluyen las candidaturas que se encuentran definidas por los partidos políticos. Este listado se elaboró antes del cierre del período de inscripción (18 de octubre de 2013), fecha posterior al cierre editorial de este Informe.

Los partidos políticos y su organización

A las elecciones de febrero de 2014 concurren **catorce partidos nacionales**, es decir, agrupaciones que presentan candidatos presidenciales y listas de diputados para las siete provincias. Si se consideran los partidos que compiten en una o varias provincias, pero no en todas, el total asciende a 23.

De los partidos de alcance nacional, ocho participaron en 2010 y se mantienen vigentes para el presente proceso electoral; los seis restantes se inscribieron por primera vez para los comicios de 2014. De los partidos inscritos a escala nacional que no competirán en 2014, uno lo hizo en 2010 pero está inactivo en la actualidad y otro participó en 2006 y se reactivó en virtud de una declaratoria de inconstitucionalidad (diagrama 6.2).

Así pues, siete de estas agrupaciones políticas ya han pedido el voto de la ciudadanía anteriormente y se han podido analizar a fondo. La siguiente sección intenta responder dos preguntas: ¿cómo están organizados los partidos para llevar a la práctica sus propuestas ideológicas? y ¿cuáles son esas ideologías?

En relación con los nuevos partidos (inscritos recientemente para el proceso de 2014), al final de la sección se presenta un perfil con datos básicos sobre su estructura organizativa, de acuerdo con los respectivos estatutos. En la plataforma *web* del Programa Estado de la Nación se incluirá más información conforme ésta se vaya generando.

DIAGRAMA 6.2

Partidos nacionales inscritos en las elecciones de 2014



a/ El partido Unión Nacional se reactivó en virtud de la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 68 del Código Electoral y según resolución DGRE-0068-DRPP-2012, dictada por la Dirección General del Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos del TSE.

b/ Al cierre de esta edición, el Centro Democrático y Social, inscrito en el 2012, había planteado que no presentaría candidaturas para el proceso 2014.

c/ El partido Restauración Nacional participó en las elecciones de 2006 y 2010 a escala provincial. En 2013 inició un proceso de transformación de sus estructuras para su participación a escala nacional en el proceso electoral de 2014.

La lista con todos los partidos políticos que concurren a las elecciones de 2014 la puede encontrar en el sitio oficial del Tribunal Supremo de Elecciones:
http://www.tse.go.cr/partidos_inscritos.htm

¿Qué hacen y cómo funcionan los partidos políticos?

En una democracia, los partidos políticos son actores centrales del sistema político. ¿Para qué sirven?

En principio, deben cumplir de manera eficiente con al menos tres funciones centrales:

- **Socialización política:** crear y renovar el pensamiento político; renovar sus estructuras y procurar la formación político-ideológica de sus militantes.
- **Agregación de intereses:** canalizar intereses de la población y de grupos sociales afines a su pensamiento, para luego agregarlos en demandas. Para ello es vital la comunicación con los militantes y con organizaciones de la sociedad civil.
- **Función electoral:** organizar campañas electorales para que sus representantes accedan al poder y ejecuten un proyecto político-partidario previamente definido.

Los partidos requieren una estructura dotada de recursos económicos, físicos y simbólicos que, idealmente, aseguren su sostenibilidad en el tiempo. Un escenario óptimo sería un partido con una plataforma organizativa suficientemente desarrollada para cumplir con sus tres funciones, esto es: una base de filiación social y política estable, una vida intrapartidaria activa incluso en períodos no electorales y una organización electoral preparada para activarse cuando se necesite. Por el contrario, partidos con una limitada plataforma

material, y que no movilizan recursos suficientes, tendrían capacidad para cumplir solo parcialmente con sus tres funciones básicas.

En Costa Rica lo normal es que los partidos políticos activen sus estructuras y movilicen a su gente **durante la contienda electoral**.

Luego de las elecciones ocurre una suerte de “**hibernación partidaria**”. Si la agrupación logró elegir diputados, se mantiene activa por medio de su fracción parlamentaria y los respectivos asesores. De lo contrario, su funcionamiento **se reduce a un mínimo** o incluso se desactiva hasta los siguientes comicios.

En resumen, los partidos políticos costarricenses han desarrollado fundamentalmente la **función electoral**.

En cambio, la tarea de orientar a la sociedad en materia ideológica es débil. ¿Por qué? La acción política de los partidos no necesariamente está orientada por lineamientos definidos en **congresos ideológicos**, pese a que estos son destacados en los estatutos como una instancia importante. Ese espacio ha perdido vigencia en la vida partidaria interna.

El PRC no convoca a congresos ideológicos en forma regular, y el PASE no define en sus estatutos la periodicidad con que estos deben llevarse a cabo. Los demás partidos sí realizan congresos: el PAP y el PLN cada dos años, el PAC, el FA y el ML cada cuatro años, y el PUSC cada diez años.

Por su parte, los **vínculos con los sectores sociales** en la mayoría de los casos son informales y no necesariamente están contemplados en la estructura partidaria. Algunos partidos tienen secretarías o instancias que representan a diversos grupos, como sucede en el PLN, el FA, el PAC y el

ML. No obstante, con excepción del PASE, los líderes políticos entrevistados para este estudio afirman que, pasadas las elecciones, la actividad de sus partidos se reduce a un mínimo.

Una situación similar se observa con respecto al conocimiento y contacto con los **militantes**. Las agrupaciones políticas tienen registros de sus líderes y autoridades, lo que les permite convocarlos cuando hay necesidad de celebrar reuniones u otras actividades.

Sobre la reducción de los partidos políticos en períodos no electorales, véase:

Gráfico 5.6 en el capítulo 5 “Fortalecimiento de la democracia” del *Decimonoveno Informe Estado de la Nación*.

Sin embargo, carecen de registros de su militancia de base y de mecanismos para mantener la operación del partido, en época no electoral, con base en la participación de sus afiliados.

La mayoría de los partidos reporta actividades de **formación ideológica** intermitentes, que no responden a un programa definido y ejecutado por las instancias nacionales.

Por ley, los partidos tienen órganos que fiscalizan la **conducta de sus afiliados** y el normal funcionamiento del quehacer partidario (tribunal de ética, tribunal interno de elecciones y tribunal de alzada). Sin embargo, las capacidades reales de estas instancias, en términos de personal, recursos asignados y autoridad, son escasas.

Por último, la falta de **recursos** para la operación partidaria en períodos no electorales es una fuerte limitación:

Sobre el funcionamiento de los partidos políticos, véase:

Cuadro 5.8 en el capítulo 5 "Fortalecimiento de la democracia" del *Decimonoveno Informe Estado de la Nación*.

las agrupaciones carecen de dinero suficiente para mantener abiertas sus oficinas locales y pagar a funcionarios profesionales.

Todas estas debilidades redundan en la incierta capacidad de los partidos para lograr los objetivos estratégicos de sus programas y para representar los intereses de los distintos grupos y sectores afines a ellos.

A pesar de las críticas ciudadanas, los partidos políticos siguen teniendo el **monopolio** de la presentación de candidatos y el diseño y ejecución de campañas para dar a conocer sus propuestas a los votantes.

Además, la agrupación que resulta electa tiene la potestad de conformar,

a su mejor criterio, todo el equipo de gobierno, es decir, de designar a las personas que ocuparán los cargos de decisión en el aparato institucional del país, que está compuesto por alrededor de 276 entidades.

¿Cómo se organizan los partidos políticos?

En Costa Rica los partidos políticos se organizan a partir de la estructura mínima que establece el Código Electoral

La estructura tiene una forma escalonada, desde el nivel territorial más pequeño (el **cantón** según el Código Electoral y, optativamente, el **distrito**) hasta el nivel nacional. Su principal órgano son las **asambleas**, conformadas por militantes de todo el país, quienes se encargan de tomar las decisiones del partido en cada uno de los niveles territoriales que representan. Esto se hace de la siguiente manera:

- De manera optativa, los partidos pueden establecer **asambleas distritales** para organizar el partido desde ese nivel más cercano a la comunidad.
- El primer nivel (según el Código Electoral) corresponde a las **asambleas cantonales**, que deben contar con un Comité Ejecutivo Cantonal y una Fiscalía (una por cantón, 81 en total).

- Luego se forman las **asambleas provinciales**, que también deben tener su Comité Ejecutivo y su Fiscalía (una por provincia, 7 en total).
- Estas asambleas, a su vez, forman la **Asamblea Nacional**, que es apoyada por un Comité Ejecutivo Superior y una Fiscalía General.
- Asociados a la Asamblea Nacional también deben existir un **tribunal de elecciones internas**, otro de **alzada** y otro de **ética y disciplina**, para fiscalizar los procesos internos y dirimir posibles conflictos entre las estructuras de todo el país.

En síntesis, la estructura que debe tener todo partido nacional se basa en la organización territorial administrativa: país, provincia y cantón. Los distintos órganos de esa estructura son

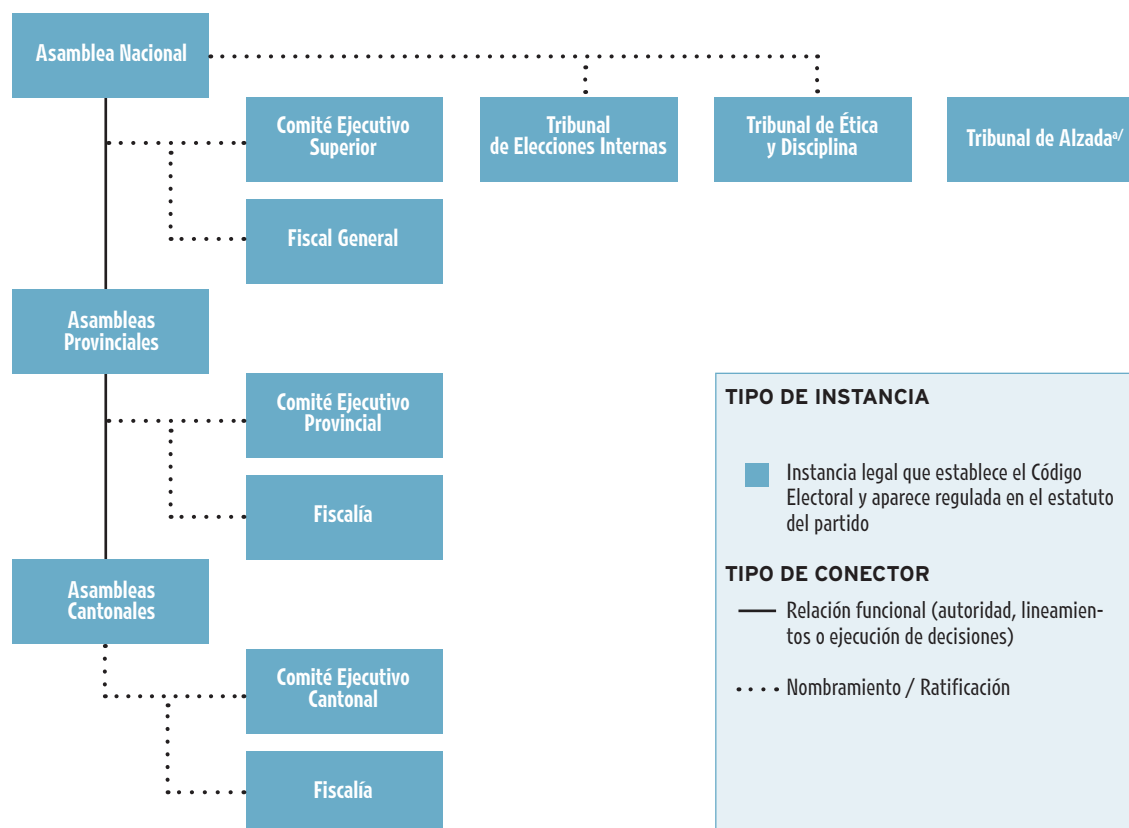
conformados por militantes en cada nivel, de forma que el partido se nutra de las aspiraciones y necesidades de la gente de todas las zonas del país.

Para inscribirse ante el TSE para las elecciones nacionales, cada agrupación debe contar con la totalidad de las instancias indicadas en el diagrama 6.3, aun cuando estas no estén expresamente señaladas en sus estatutos. El Código Electoral no exige representaciones por sectores sociales o económicos, de modo que su creación queda a criterio de los partidos.

Puede consultar el Código Electoral en <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/codigoelectoral.pdf>

DIAGRAMA 6.3

Estructura organizativa mínima de los partidos políticos, según el Código Electoral



a/ El Código Electoral no establece con claridad la interacción del Tribunal de Alzada con el resto de la estructura partidaria. De ahí que la figura no muestre una línea o conector entre esa y las demás instancias.

Fuente: Gómez-Campos et al., 2013.

En sus estatutos y en la práctica, las agrupaciones políticas agregan nuevas instancias según sus necesidades particulares o su complejidad. De ahí que el desarrollo organizacional partidario en el país sea tan variado (véanse los diagramas 6.4 a 6.10).

Las organizaciones más complejas son las del PLN, el PAC, el PUSC y el FA. A la par de la estructura exigida por la ley, han creado múltiples órganos de dirección política, de vida partidaria

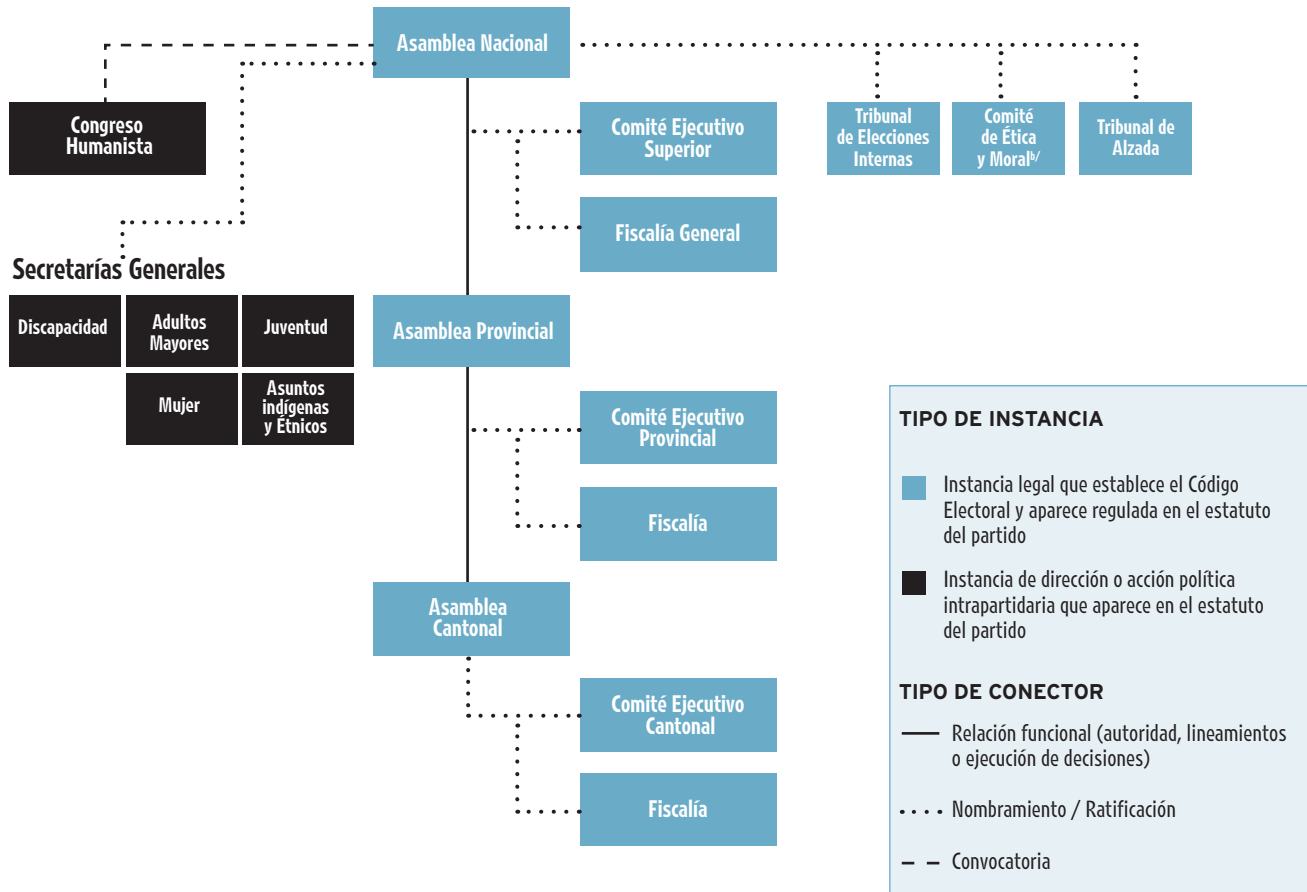
interna (por ejemplo, capacitación y formación) o de representación de sectores (juventud, mujeres, empresarios, entre otros).

Por su parte, el ML cuenta con una estructura en principio amplia de acuerdo con su organigrama, pero a nivel de estatuto su desarrollo formal es más bien limitado. Finalmente, las estructuras básicas del PRC y el PASE cumplen con los requisitos mínimos establecidos en el Código Electoral.

Para un análisis más detallado de la estructura y funcionamiento de los partidos políticos véase el capítulo 5 de este *Decimonoveno Informe Estado de la Nación*.

DIAGRAMA 6.4

Organización del Partido Accesibilidad sin Exclusión^{a/}



a/ Las instancias pueden estar unidas por más de un tipo de conector. El organigrama ilustra la interacción más importante, según el orden jerárquico de los tres tipos de conectores descritos en el diagrama.

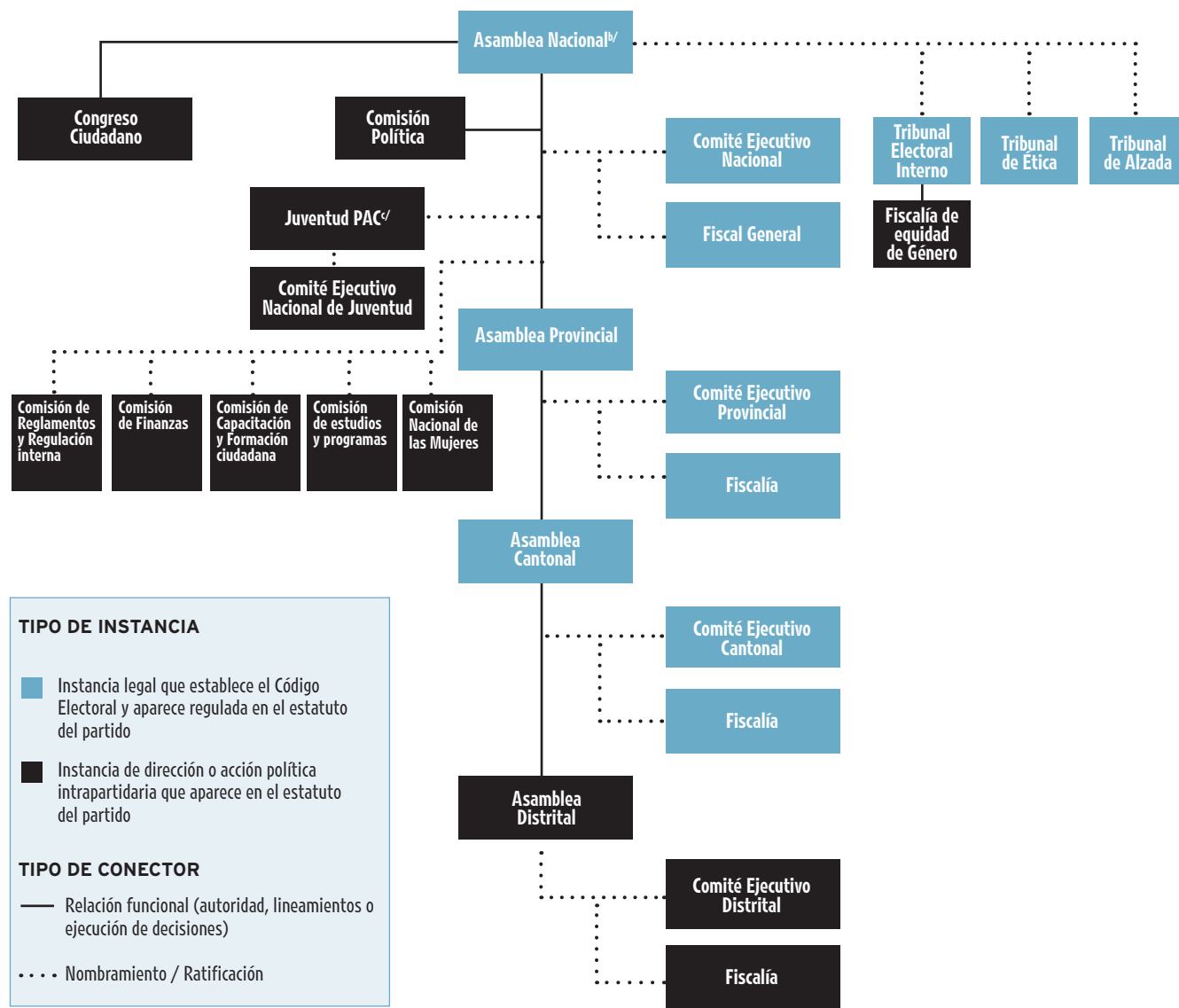
b/ Esta instancia cumple con las funciones del tribunal de ética y disciplina estipulado en el Código Electoral.

Fuente: Gómez-Campos et al., 2013, con base en estatutos partidarios.

El PASE es un partido joven, cuya organización básicamente cumple con los requisitos territoriales que exige el Código Electoral. Si bien ha creado una serie de secretarías especializadas en la representación de grupos vulnerables, sus estatutos no indican con precisión cuáles son sus objetivos, alcances y

vinculación con el resto de la estructura partidaria. Además existe el Congreso Humanista, que es la instancia encargada de definir los lineamientos políticos y programáticos del partido, y es convocada por la Asamblea Nacional.

DIAGRAMA 6.5

Organización del Partido Acción Ciudadana^{a/}

a/ Las instancias pueden estar unidas por más de un tipo de conector. El organigrama ilustra la interacción más importante, según el orden jerárquico de los dos tipos de conectores descritos en el diagrama.

b/ La Asamblea Nacional se puede ampliar con diez representantes de la Comisión Nacional de Juventud.

c/ La "Juventud PAC" goza de autonomía en asuntos de organización, funcionamiento y elecciones internas, según lo definido en el Reglamento de Juventud que es ratificado por la Asamblea Nacional.

Fuente: Gómez-Campos et al., 2013, con base en estatutos partidarios.

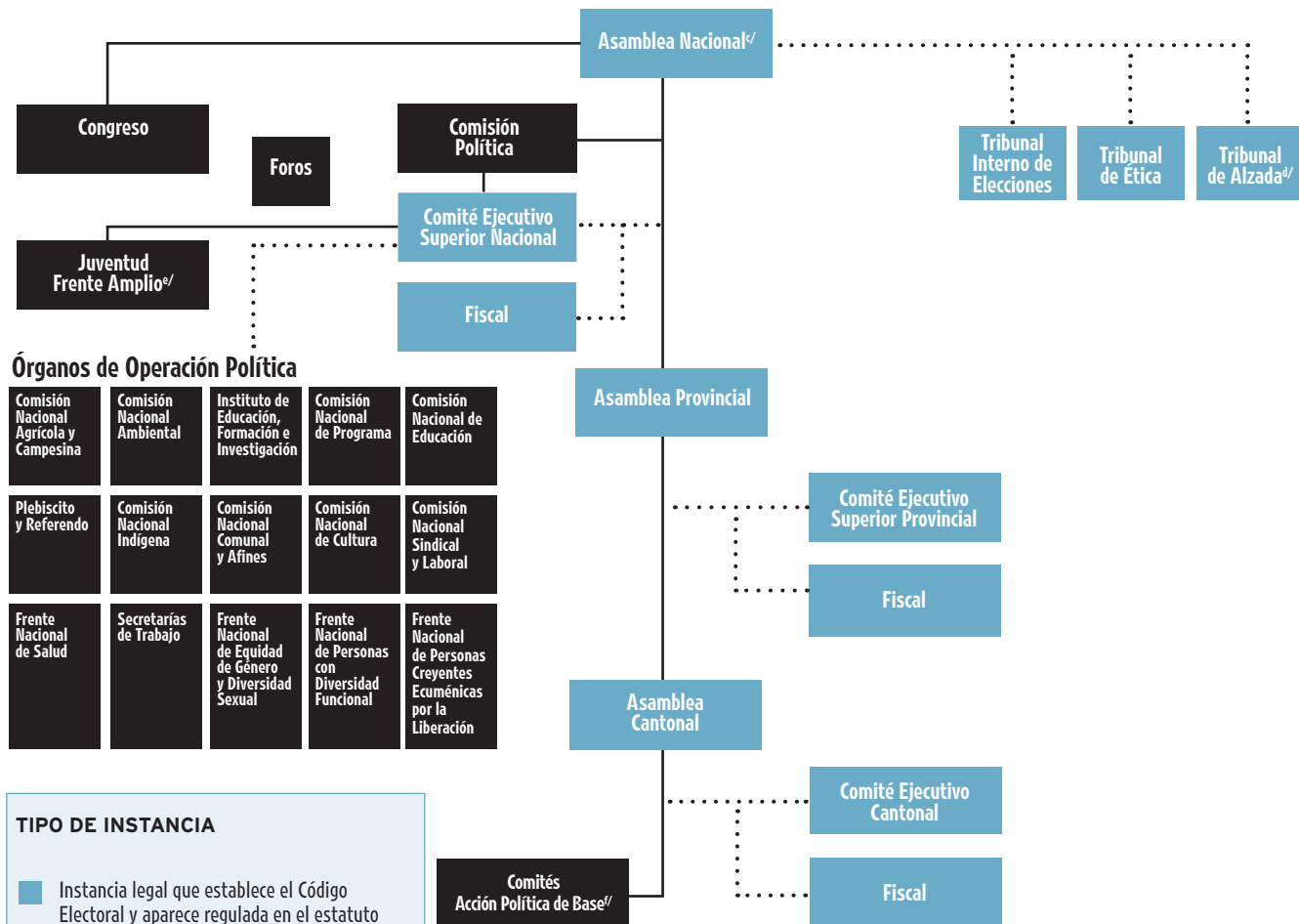
Junto a la estructura estipulada por el Código Electoral, el PAC ha creado algunas instancias de acción política, llamadas comisiones, que están vinculadas a las de dirección partidaria y coordinan el trabajo en tres áreas específicas: i) logística, ii) pensamiento

y formación política, y iii) participación femenina y juventud. Además, a nivel territorial esta agrupación tiene como base las asambleas distritales. También se prevé la realización del Congreso Ciudadano, en el cual se definen el marco conceptual, los lineamientos

programáticos y la estructura organizativa del partido. Este debe ser convocado con una periodicidad no mayor a cuatro años.

DIAGRAMA 6.6

Organización del Frente Amplio^{a/ b/}



Órganos de Operación Política

Comisión Nacional Agrícola y Campesina	Comisión Nacional Ambiental	Instituto de Educación, Formación e Investigación	Comisión Nacional de Programa	Comisión Nacional de Educación
Plebiscito y Referendo	Comisión Nacional Indígena	Comisión Nacional Comunal y Afines	Comisión Nacional de Cultura	Comisión Nacional Sindical y Laboral
Frente Nacional de Salud	Secretarías de Trabajo	Frente Nacional de Equidad de Género y Diversidad Sexual	Frente Nacional de Personas con Diversidad Funcional	Frente Nacional de Personas Creyentes Ecuménicas por la Liberación

TIPO DE INSTANCIA

- Instancia legal que establece el Código Electoral y aparece regulada en el estatuto del partido
- Instancia de dirección o acción política intrapartidaria que aparece en el estatuto del partido

TIPO DE CONECTOR

- Relación funcional (autoridad, lineamientos o ejecución de decisiones)
- Nombramiento / Ratificación

a/ Las instancias pueden estar unidas por más de un tipo de conector. El organigrama ilustra la interacción más importante, según el orden jerárquico de los dos tipos de conectores descritos en el diagrama.
 b/ Las cajas sin conector corresponden a instancias cuya interacción con el resto de la estructura no está definida ni en el Código Electoral ni el estatuto del partido, o bien es muy difusa.
 c/ La Asamblea Nacional se puede ampliar con representantes de los distintos frentes nacionales de sectores sociales.
 d/ El Comité Ejecutivo Superior Nacional funge como tribunal de alzada para quienes apelan las resoluciones del Tribunal de Ética.
 e/ De acuerdo con la entrevista a una autoridad del partido, el sector de la juventud goza de autonomía en su organización, funcionamiento y elecciones internas, pero responde a los lineamientos del Comité Ejecutivo Superior.
 f/ Aunque estos comités son órganos de operación política, jerárquicamente el partido los coloca por debajo de la Asamblea Cantonal.

Fuente: Gómez-Campos et al., 2013, con base en estatutos partidarios.

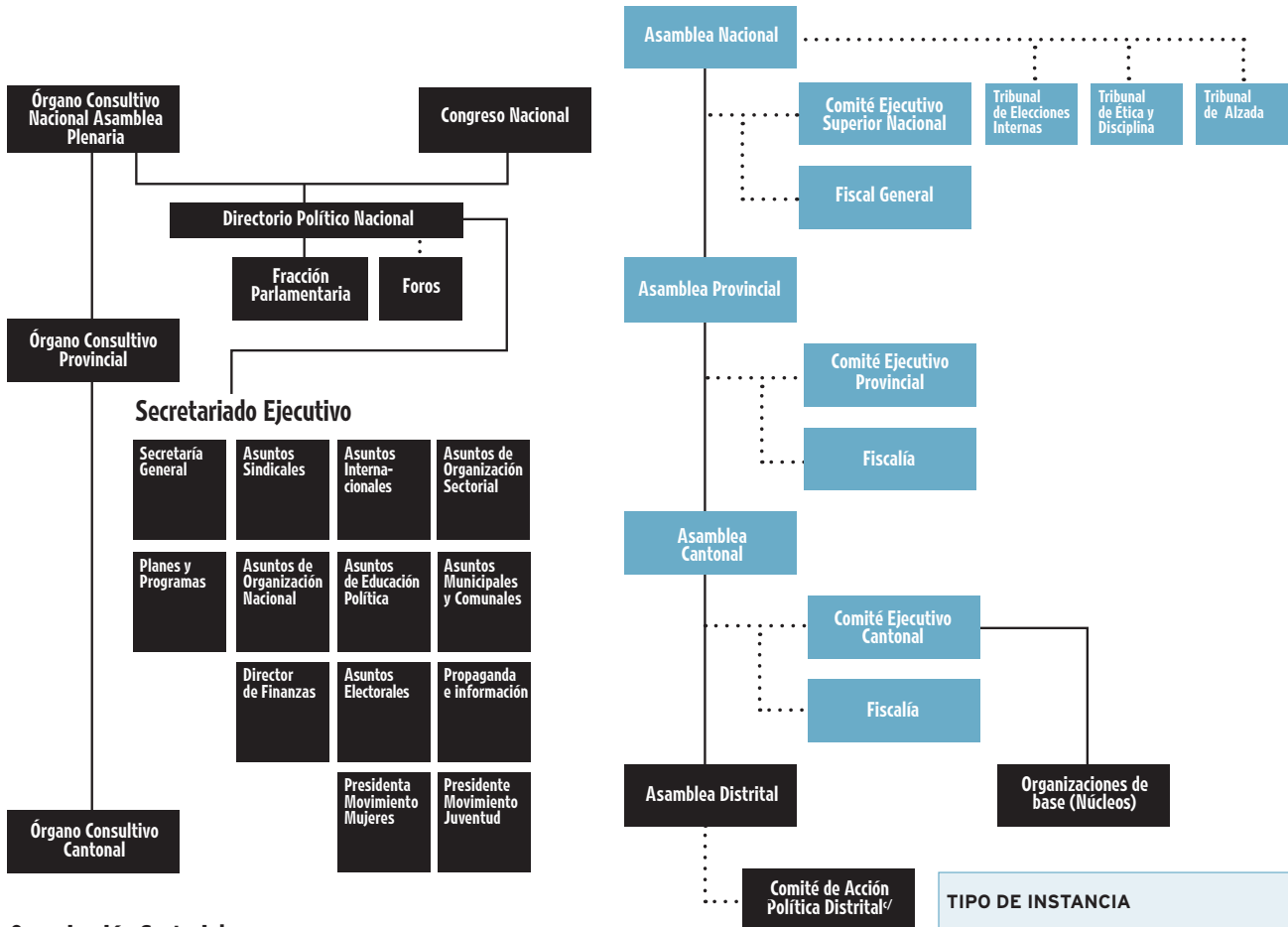
El FA es un partido joven, con una estructura relativamente amplia. Su organización interna cumple con el Código Electoral y, además, incluye diversas instancias de dirección y operación política, las cuales no están desagregadas a nivel territorial como en otros partidos, sino vinculadas de manera directa a la Asamblea Nacional

o al Comité Ejecutivo Superior Nacional, es decir, a la estructura central. Sus estatutos definen al menos quince órganos de operación política, por temas (salud, trabajo o cultura) y sectores sociales de interés para la agrupación (pueblos indígenas, sindicatos, diversidad sexual). También existe el Congreso partidario.

El FA tiene una figura particular: los Comités de Acción Política de Base. Estos son los encargados de organizar a la militancia en el nivel más cercano a la base del partido: comunidades, lugares de trabajo y estudio, gremios, asociaciones técnicas y profesionales.

DIAGRAMA 6.7

Organización del Partido Liberación Nacional^{a/ b/}



Organización Sectorial



Movimientos



a/ Las instancias pueden estar unidas por más de un tipo de conector. El organigrama ilustra la interacción más importante, según el orden jerárquico de los dos tipos de conectores descritos en el diagrama.
 b/ Las cajas sin conector corresponden a instancias cuya interacción con el resto de la estructura no está definida ni en el Código Electoral ni el estatuto del partido, o bien es muy difusa.
 c/ De acuerdo con autoridades del partido, el Comité de Acción Política Distrital es equivalente al Comité Ejecutivo Distrital.

Fuente: Gómez-Campos et al., 2013, con base en estatutos partidarios.

TIPO DE INSTANCIA

- Instancia legal que establece el Código Electoral y aparece regulada en el estatuto del partido
- Instancia de dirección o acción política intrapartidaria que aparece en el estatuto del partido

TIPO DE CONECTOR

- Relación funcional (autoridad, lineamientos o ejecución de decisiones)
- Nombramiento / Ratificación

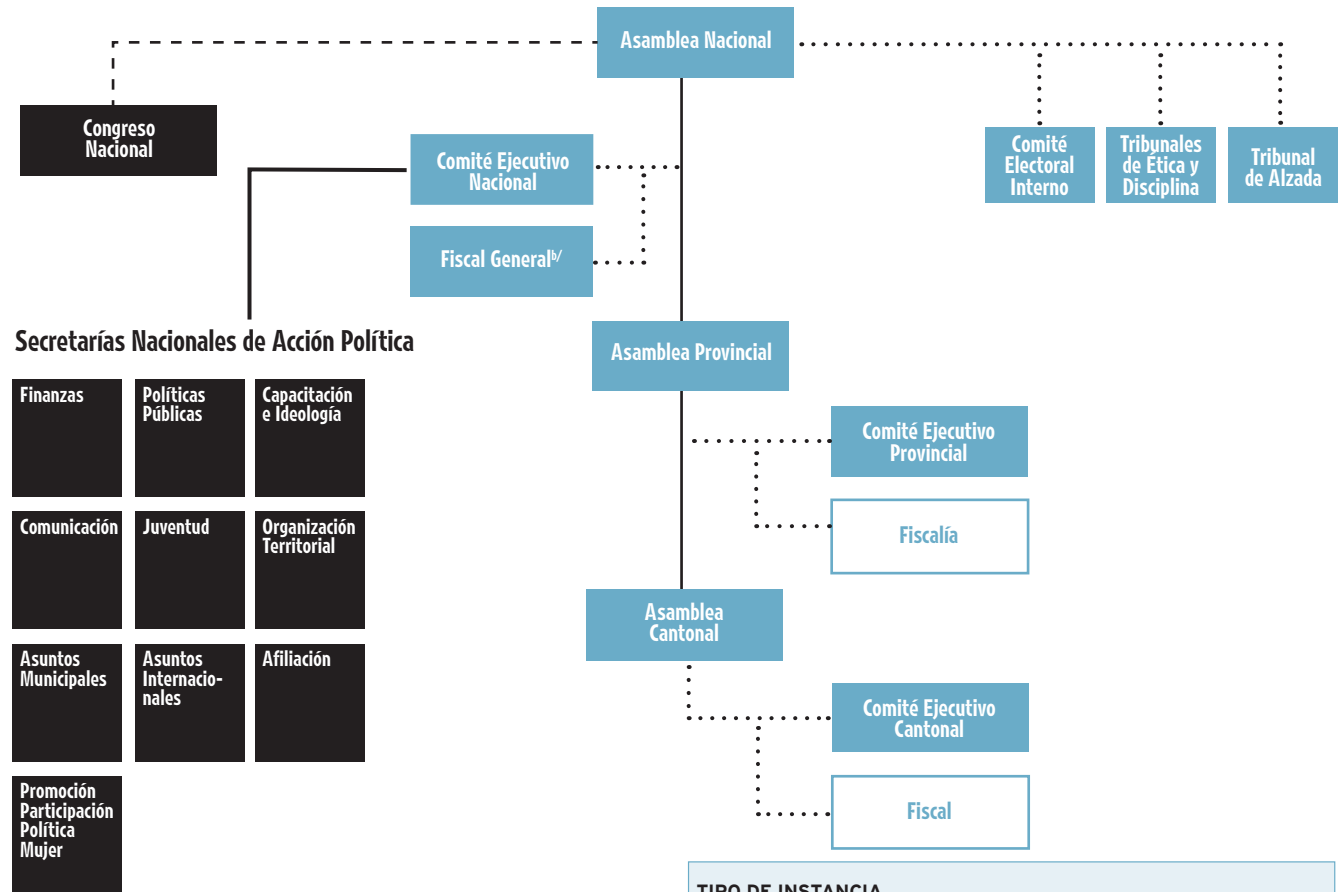
La estructura del PLN es una de las más amplias de los partidos existentes en la actualidad. Además de cumplir con lo establecido en el Código Electoral, tiene otra estructura aun más compleja de dirección y acción política

que, sin embargo, está organizada de manera muy similar: mediante asambleas que van desde el nivel local hasta el nacional. También destaca en esta agrupación la importancia que se da a los sectores sindicales y de trabajadores,

que tradicionalmente han sido la base social prioritaria de su militancia. A juicio de los líderes partidarios entrevistados, este rasgo se ha ido reduciendo en los últimos años.

DIAGRAMA 6.8

Organización del Movimiento Libertario^{a/}



Secretarías Nacionales de Acción Política

Finanzas	Políticas Públicas	Capacitación e Ideología
Comunicación	Juventud	Organización Territorial
Asuntos Municipales	Asuntos Internacionales	Afiliación
Promoción Participación Política Mujer		

TIPO DE INSTANCIA

- Instancia legal que establece el Código Electoral y aparece regulada en el estatuto del partido
- Instancia legal que establece el Código Electoral y NO aparece regulada en el estatuto del partido
- Instancia de dirección o acción política intrapartidaria que aparece en el estatuto del partido

TIPO DE CONECTOR

- Relación funcional (autoridad, lineamientos o ejecución de decisiones)
- ... Nombramiento / Ratificación
- Convocatoria

a/ Las instancias pueden estar unidas por más de un tipo de conector. El organigrama ilustra la interacción más importante, según el orden jerárquico de los tres tipos de conectores descritos en el diagrama.

b/ El estatuto solo menciona la figura del fiscal general, quien está encargado de la vigilancia en todos los niveles partidarios.

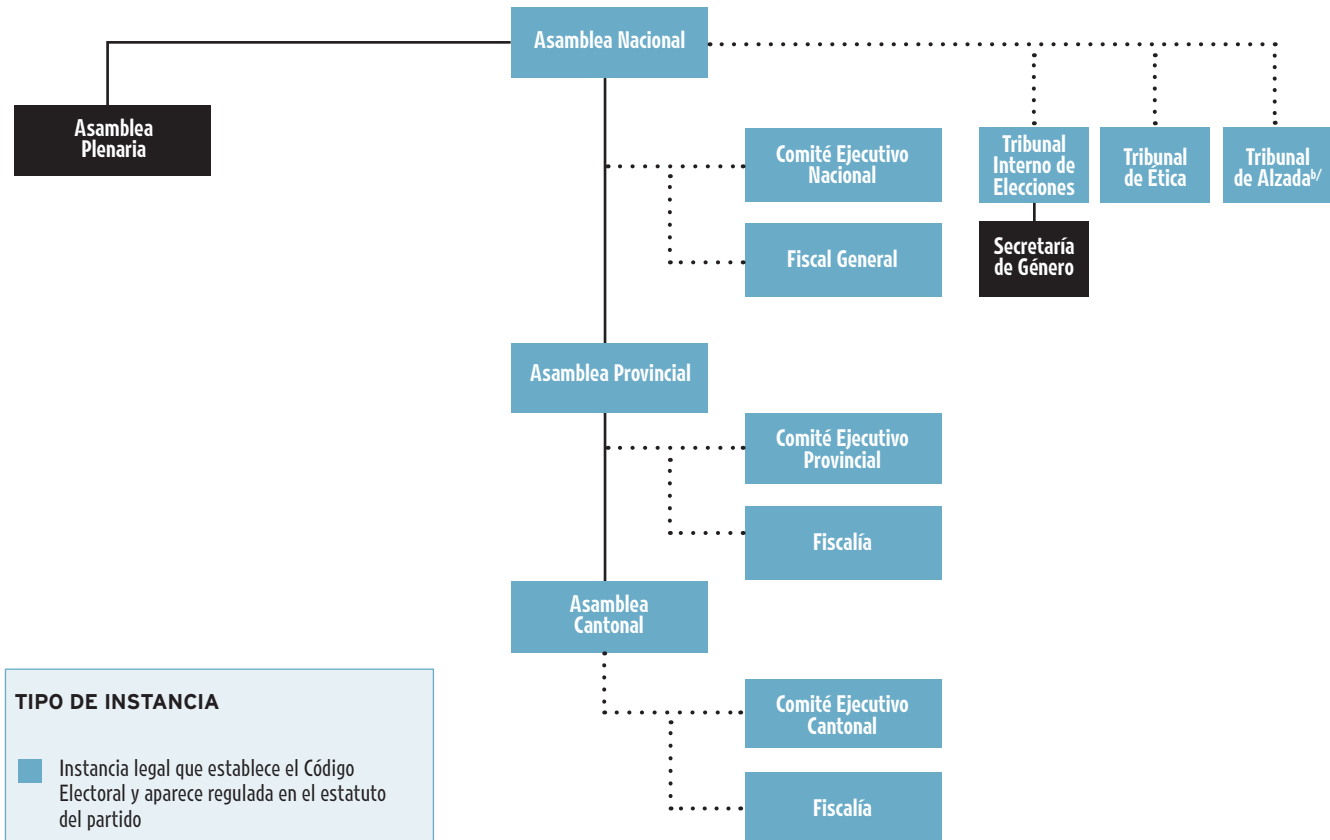
Fuente: Gómez-Campos et al., 2013, con base en estatutos partidarios.

El ML tiene una estructura que, a primera vista, muestra un balance entre los órganos de dirección partidaria y las instancias de acción política. No obstante, al ahondar en su estatuto se observa que las segundas (en negro en el organigrama) están poco reguladas en términos de sus alcances y objetivos.

La estructura central es muy similar a la que estipula el Código Electoral, con excepción de las fiscalías provinciales y cantonales, que no están previstas en el estatuto. Además tiene diez secretarías de acción política. El Congreso Nacional, con sus atribuciones y alcances, está definido de manera precisa. Es el órgano superior del

partido en materia ideológica y programática, y es convocado por la Asamblea Nacional en intervalos no mayores a cuatro años, o de manera extraordinaria cuando así se requiere.

DIAGRAMA 6.9

Organización del Partido Renovación Costarricense^{a/}

TIPO DE INSTANCIA

- Instancia legal que establece el Código Electoral y aparece regulada en el estatuto del partido
- Instancia de dirección o acción política intrapartidaria que aparece en el estatuto del partido

TIPO DE CONECTOR

- Relación funcional (autoridad, lineamientos o ejecución de decisiones)
- Nominamiento / Ratificación

a/ Las instancias pueden estar unidas por más de un tipo de conector. El organigrama ilustra la interacción más importante, según el orden jerárquico de los dos tipos de conectores descritos en el diagrama.

b/ El Comité Ejecutivo Nacional se constituye en Tribunal de Alzada ante las apelaciones a las resoluciones del Tribunal de Ética.

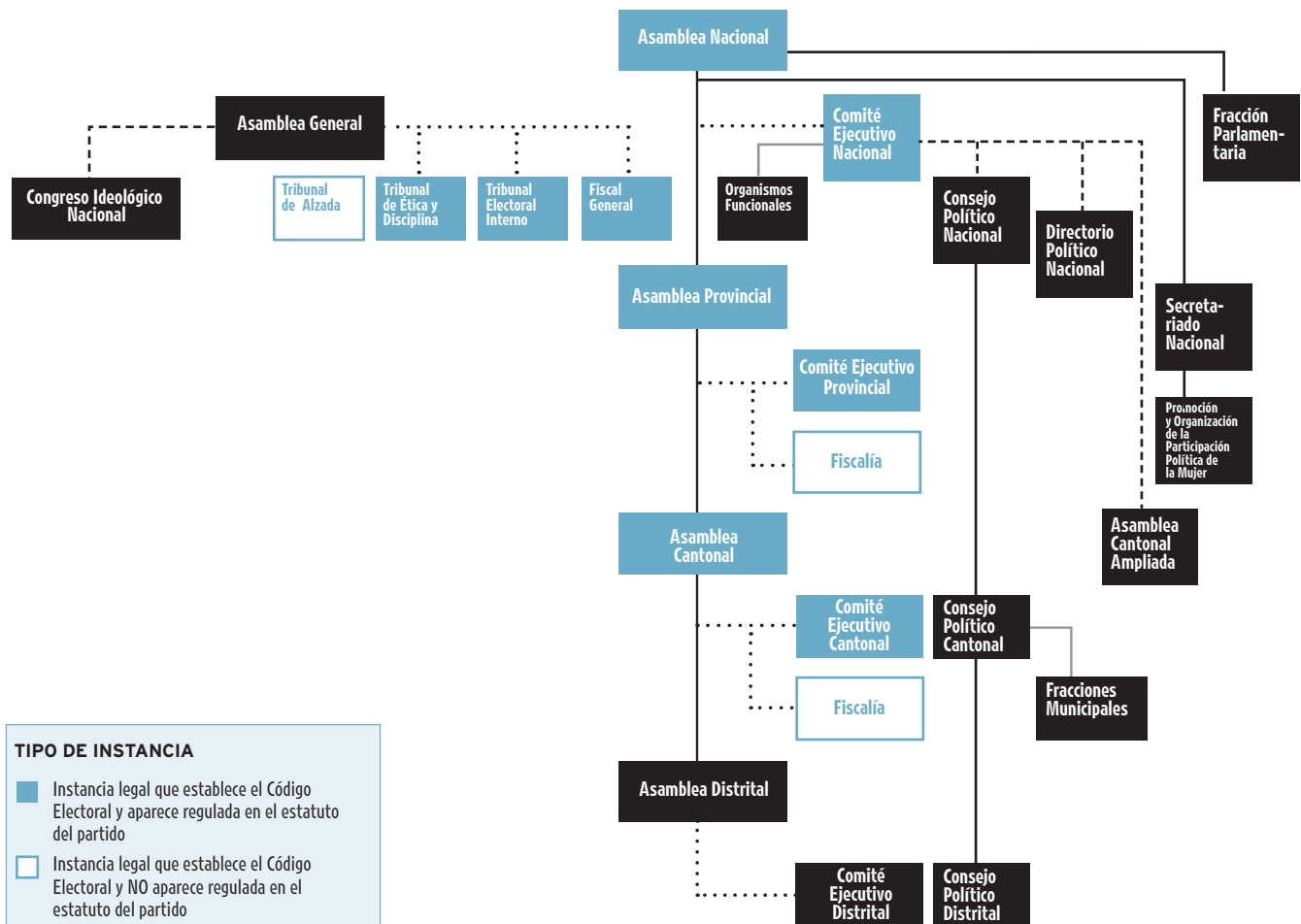
Fuente: Gómez-Campos et al., 2013, con base en estatutos partidarios.

El PRC tiene una estructura básica, casi fiel reflejo del Código Electoral. Eso significa que no tiene órganos de dirección ni de acción política regulados con claridad por el estatuto,

con excepción de dos instancias: la Secretaría de Género y la Asamblea Plenaria, que, sin embargo, no tienen facultades específicas asignadas.

DIAGRAMA 6.10

Organización del Partido Unidad Social Cristiana^{a/ b/}



TIPO DE INSTANCIA

- Instancia legal que establece el Código Electoral y aparece regulada en el estatuto del partido
- Instancia legal que establece el Código Electoral y NO aparece regulada en el estatuto del partido
- Instancia de dirección o acción política intrapartidaria que aparece en el estatuto del partido

TIPO DE CONECTOR

- Relación funcional (autoridad, lineamientos o ejecución de decisiones)
- ... Nombramiento / Ratificación
- - Convocatoria
- Coordinación y Comunicación

a/ Las instancias pueden estar unidas por más de un tipo de conector. El organigrama ilustra la interacción más importante, según el orden jerárquico de los cuatro tipos de conectores descritos en el diagrama.

b/ Las cajas sin conector corresponden a instancias cuya interacción con el resto de la estructura no está definida ni en el Código Electoral ni el estatuto del partido, o bien es muy difusa.

Fuente: Gómez-Campos et al., 2013, con base en estatutos partidarios.

La estructura formal del PUSC es amplia. No obstante, su estatuto no hace referencia a algunas instancias específicas (en blanco en el organigrama) que son un requisito legal indispensable para su inscripción. Además de los órganos centrales de dirección y acción políticas, el partido tiene otras instancias desplegadas territorialmente,

desde el nivel distrital. Es decir, además del Consejo Político Nacional cuenta con consejos políticos a escala cantonal y distrital, que son los encargados de hacer llegar las decisiones de acción política hasta la base del partido y a lo largo de todo el país. Según las entrevistas a sus líderes, en los últimos años esa estructura se ha debilitado.

Partidos políticos que participan por primera vez en las elecciones de 2014

Como se mencionó al inicio de este capítulo, el análisis en profundidad de las estructuras partidarias solo se realizó para los partidos nacionales que estaban inscritos en la elección de 2010, y que competirán de nuevo en los comicios de 2014. Esta tarea no pudo hacerse con las agrupaciones nuevas que participan por primera vez en el

actual proceso, debido a que su inscripción ocurrió cuando ya había concluido la etapa de investigación del trabajo que aquí se reseña. Pese a ello, se hizo el esfuerzo de sintetizar la información básica sobre su organización, con base en los estatutos presentados ante el TSE (cuadro 6.2). Se trata de los partidos Avance Nacional (PAN), Centro Democrático y Social (CDS), Nueva Generación (PNG), De los Trabajadores (PT) y Patria Nueva (PPN).

CUADRO 6.2

Información básica sobre la organización de los nuevos partidos inscritos para la elección de 2014, de acuerdo con sus estatutos, según tipo de instancia. 2013

Tipo de instancia	Estructura partidaria				
	PAN	CDS	PT	PNG	PPN
Dirección partidaria					
Asamblea Nacional	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Asamblea Provincial	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Asamblea Cantonal	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Comité Ejecutivo (nacional, provincial y cantonal)	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Fiscalías	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Tribunal de Elecciones Internas	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Tribunal de Ética y Disciplina	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Tribunal de Alzada	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Acción política					
Asamblea Nacional Ampliada de Acción Política	No	Sí	No	No	No
Comités de acción política territoriales (nacional, provincial, cantonal, distrital)	No	No	No	No	No
Directorio Político	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Representación de la fracción legislativa	No	No	No	No	No
Congreso partidario	Sí	No	Sí	No	Sí
Comisiones/secretarías de acción política	No	Sí	No ^{a/}	Sí	Sí
Organizaciones sectoriales/movimientos	Sí	No	Sí	No	Sí ^{b/}

a/ El estatuto del Partido de los Trabajadores establece que los comités ejecutivos nacional y provinciales pueden crear comisiones de acción política. Sin embargo, no se identifica de manera expresa la existencia de alguna instancia de este tipo.

b/ De acuerdo con el estatuto de Patria Nueva, los únicos movimientos u organizaciones de carácter sectorial de ese partido son el de la juventud y los comités de base.

Fuente: Elaboración propia con base en los estatutos de los partidos.

A continuación se presenta un breve perfil organizativo de cada una de estas agrupaciones, así como algunos datos de contacto para las y los ciudadanos interesados en obtener más información.



PARTIDO AVANCE NACIONAL

Fundación 6 de octubre de 2012

Escala Nacional

Inscripción

Folio 239 del Tomo I de Partidos Políticos.

Breve caracterización

El partido Avance Nacional se fundó en 2012, en un proceso liderado por el político, ex diputado y ex Defensor de los Habitantes José Manuel Echandi Meza, quien además fue candidato presidencial por el partido Unión Nacional en 2006. De acuerdo con sus estatutos, la agrupación se inspira en los principios democráticos y se enmarca en las aspiraciones de libertad, solidaridad, democracia, justicia social y paz que caracterizan al pueblo costarricense.

Comité Ejecutivo Nacional

Propietarios

Presidente

José Manuel Echandi Meza

Secretaria General

Shirley María Araya Castillo

Tesorera

Maribell Madrigal Cisneros

Dirección física

Barrio Colonia del Río, detrás del Centro Comercial Guadalupe, Guadalupe, Goicoechea, San José

Correo electrónico

secretaria_general@partidoavancenacional.com

comite_ejecutivo@partidoavancenacional.com

Suplentes

Carmen Lidia Pérez Ramírez

Rodrigo Araya Incera

No disponible

Teléfono 2256-7375

Fax 2223-6714

CENTRO DEMOCRÁTICO Y SOCIAL**Fundación** 28 de agosto de 2012**Escala** Nacional**Inscripción**

Folio 237 del Tomo I de Partidos Políticos.

Breve caracterización

Esta agrupación fue conformada en junio de 2012 y fundada oficialmente en agosto del mismo año. Su origen está ligado a figuras políticas provenientes del PUSC. De acuerdo con sus estatutos, la agrupación adopta el humanismo cristiano como el eje doctrinario y ético que provee la orientación y las herramientas necesarias para construir un orden social justo, solidario, participativo, democrático, en el que priven el bien común como finalidad esencial de toda acción política y la ética como sustento insoslayable de ésta. Señala a la persona humana como centro del quehacer partidario.

El partido ha informado que para el proceso electoral de 2014 no presentará candidatos a la Presidencia ni a la Asamblea Legislativa, por falta de financiamiento.

Comité Ejecutivo Nacional**Propietarios****Presidente**

Guillermo Vargas Salazar

Secretario General

Juan Rafael Lizano Sáenz

Tesorera

María Guillermina González Zúñiga

Dirección física

75 metros sur del restaurante
Rostipollos, Barrio Jiménez,
Goicoechea, Guadalupe

Correo electrónico

guivarsa@gmail.com
jr.lizano@resusa.co.cr

Suplentes

No disponible

Emilio Arias Rodríguez

Delia Emilia Villalobos Álvarez

Teléfono 2245-7522 / 8384-1088**Fax** 2256-6274**PARTIDO DE LOS TRABAJADORES****Fundación** 1º de mayo de 2012**Escala** Nacional**Inscripción**

Folio 238 del Tomo I de Partidos Políticos.

Breve caracterización

El PT nació oficialmente el 1º de mayo de 2012. Ideológicamente, se autodefine de izquierda revolucionaria y marxista. Su origen es el movimiento estudiantil denominado "Movimiento al Socialismo". De acuerdo con sus estatutos, la agrupación pretende el establecimiento de un Gobierno de los Trabajadores, puesto al servicio exclusivo de sus intereses y necesidades. Busca construir una sociedad justa y democrática, en la cual los trabajadores estén libres de la explotación y la miseria, y tengan garantizada la satisfacción de todas sus necesidades, así como el acceso a los beneficios de la riqueza social y cultural.

Para el proceso electoral de 2014, la Asamblea Nacional del partido eligió a Héctor Enrique Monestel Herrera como aspirante presidencial y candidato a diputado en el primer lugar por la provincia de Alajuela.

Comité Ejecutivo Nacional**Propietarios****Presidente**

Héctor Enrique Monestel Herrera

Secretario General

Javier Fernández Barrero

Tesorera

Keylin Vega Rodríguez

Dirección física

Avenida 10, entre calles 1 y 3,
edificio de ladrillos en medio de la
cuadra, San José

Correo electrónico

secretariado@ptcostarica.org
contacto@ptcostarica.org

Suplentes

Laura Melissa Morúa Calvo

Ricardo Enrique Solís Trigueros

Jessica Barquero Barrantes

Teléfono 2222-0442**Fax** No disponible

PARTIDO NUEVA GENERACIÓN**Fundación** 8 de julio de 2012**Escala** Nacional**Inscripción**

Folio 235 del Tomo I de Partidos Políticos.

Breve caracterización

Nueva Generación se fundó el 8 de julio de 2012, como un partido enfocado en las personas jóvenes. Sus estatutos establecen que el 50% de los cargos internos y candidaturas debe ser ocupado por personas jóvenes (menores de 36 años). Para los comicios de 2014 escogió como candidato presidencial a Sergio Mena Díaz, quien fue regidor y presidente del Concejo Municipal de Montes de Oca en el período 1999-2001, como representante del PUSC, agrupación de la cual se separó.

Comité Ejecutivo Nacional**Propietarios****Presidente**

Sergio Mena Díaz

Secretaria General

Luz Mary Alpízar Loaiza

Tesorero

Luis Fernando Fallas Pereira

Dirección física

250 metros este y 125 metros norte de la heladería POPS, casa a mano izquierda, contiguo al parque infantil, Cinco Esquinas, Llorente, Tibás, San José

Correo electrónico

contacto@partidonuevageneracion.net
secretaria@partidonuevageneracion.net

Suplentes

José Miguel Solórzano Thompson

Melissa del Carmen Carranza Vargas

Ana Gabriela Calderón Biramontes

Teléfono No disponible**Fax** 2253-3180**PARTIDO PATRIA NUEVA****Fundación** 28 de abril de 2012**Escala** Nacional**Inscripción**

Folio 234 del Tomo I de Partidos Políticos.

Breve caracterización

Esta agrupación se fundó el 28 de abril de 2012. Entre sus miembros más conocidos destacan el ex diputado Célido Guido Cruz, el dirigente Álvaro Montero Mejía, la poetisa Julieta Dobles Izaguirre, la ex Defensora de los Habitantes Lisbeth Quesada Tristán y el ex diputado y ex candidato a la Presidencia por el PLN en 1998, José Miguel Corrales Bolaños.

Comité Ejecutivo Nacional**Propietarios****Presidente**

Álvaro Eduardo Montero Mejía

Secretario General

Célido Guido Cruz

Tesorero

Luis Roberto Jiménez Rodríguez

Dirección física

Del Templo de la Música del parque Morazán, 100 metros sur y 25 metros oeste, edificio Amalia, tercer piso, oficina 4B

Correo electrónico

partidopatrianueva@gmail.com
caminopropio.amm@gmail.com

Suplentes

Julieta Dobles Izaguirre

Gerardo Quirós Jiménez

M^a de los Ángeles Álvarez Fernández**Teléfono** 8974-4625 / 2256-3298**Fax** No disponible

PARTIDO RESTAURACIÓN NACIONAL**Fundación** 5 de febrero de 2005**Escala** Nacional**Inscripción**

Folio 189 del Tomo I de Partidos Políticos.

Breve caracterización

Este partido es el resultado de la incursión de los movimientos cristianos en la política electoral desde la década de 1980. Su origen histórico se encuentra en el Partido Alianza Nacional Cristiana que fue fundado en 1986. Su origen inmediato se ubica en una escisión del Partido Renovación Costarricense ocurrida en 2004, agrupación bajo la cual fue elegido como diputado Carlos Avendaño Calvo para el periodo 2002-2006, quien se convertiría en el líder histórico de Restauración Nacional.

En las elecciones de 2006 logró la elección a un diputado en la circunscripción de San José, además de un regidor en los cantones Central y Desamparados. Para las elecciones de 2010, nuevamente logra la elección de un diputado, y a nivel municipal, un regidor en el cantón de Pérez Zeledón.

En un principio, la agrupación se fundó para la participación a escala provincial, para el proceso electoral de 2014 se transformó para la participación a escala nacional.

Comité Ejecutivo Nacional**Propietarios****Presidente**

Carlos Luis Avendaño Calvo

Secretaria General

Mónica Catalán Marín

Tesorero

César Alexander Zúñiga Ramírez

Dirección física

En la Asamblea Legislativa.
Edificio Central, segundo piso oficina 2-18,
Despacho del Diputado Carlos Avendaño

Correo electrónico

restauracion.sol@gmail.com
prnsol@yahoo.com

Suplentes

Reinaldo Antonio Salazar Salazar

Jessica Andrea Sequeira Muñoz

Jonathan Prendas Rodríguez

Teléfono 2243-2851 / 2243-2852**Fax** 2243-2855

Los partidos políticos y sus ideas

¿Cuáles son los principios ideológicos?

En Costa Rica la mayoría de los partidos se manifiestan comprometidos con una serie de principios generales o la promoción de ciertos derechos

Esta sección analiza los partidos políticos que participaron en la campaña de 2010 y vuelven a hacerlo en 2014 (véase diagrama 6.2). No se incluye a los nuevos partidos que se inscribieron por primera vez para estas elecciones, por las razones ya explicadas.

En Costa Rica la mayoría de los partidos se manifiestan comprometidos con una serie de **principios generales** o la promoción de ciertos derechos (cuadro 6.3). No se adhieren de manera explícita a ideologías políticas (recuadro 6.2), con excepción del FA, que se define como “socialista”, y el PUSC, como “socialcristiano”. Casi todos coinciden en la defensa de valores como la “solidaridad”, el “bien común” y la “igualdad”. Esto hace difícil identificar y distinguir con claridad los proyectos políticos de cada uno de ellos, pues en teoría apelan a los mismos principios.

CUADRO 6.3

Cuesta distinguir: principios y objetivos comunes citados en los estatutos de los partidos

Principios y objetivos	Partidos
Principios	
Solidaridad	PUSC, ML
Libertad	PUSC, ML, PRC
Dignidad humana	PUSC, ML, PLN
Bien común/público	PAC, PLN
Objetivos	
Justicia social	PUSC
Paz	PUSC, PLN,
Protección de la naturaleza	PUSC
Educación	PRC
Reconocimiento y defensa de la propiedad privada	PLN, ML
Derechos humanos	PLN
Combate a la corrupción	PAC, FA

Fuente: Elaboración propia a partir de los estatutos de los partidos.

El PLN no dice ser “socialdemócrata”, aunque históricamente ha sido miembro de la Internacional Socialista, organización que agrupa a los partidos de esa ideología en todo el mundo.

El Movimiento Libertario, pese a su nombre, no se describe a sí mismo como de ideología libertaria, que busca reducir al mínimo la intervención del Estado en todos los ámbitos de la sociedad.

A continuación se presenta una ficha básica de cada uno de los siete partidos nacionales que fue posible analizar para este capítulo (que estaban inscritos desde la elección anterior y al cierre de edición de este Informe), con algunas

ideas generales sobre su organización y su planteamiento ideológico, así como la lista de sus principales candidatos y candidatas de cara a las elecciones del 2014.

RECUADRO 6.2

Difícil alinear a los partidos en escala "izquierda-derecha"

Alrededor del mundo, los estudiosos de la política procuran entender el sistema de partidos a partir de la oposición izquierda-derecha. En la izquierda estarían, con diferencias entre sí, los partidos simpatizantes con alguna modalidad del socialismo y la socialdemocracia. En la derecha, también con diferencias, los partidos a favor del liberalismo económico.

En Costa Rica hay partidos que se autodefinen "de izquierda" (el Frente Amplio y, en la actual contienda, el Partido de los Trabajadores). Otros, como el Movimiento Libertario en virtud de su nombre y principios esbozados en su estatuto, podrían ser catalogados como "de derecha". Sin embargo, la mayoría de las organizaciones, incluido el Libertario, no encajan fácilmente en una escala izquierda-derecha, pues sus principios ideológicos y programas de gobierno no se pronuncian explícitamente al respecto y sus simpatizantes tienden a definirse cercanos al "centro" político.

Fuente: Elaboración propia con base en Seligson, 2009; Alcántara, 2009 y Coppedge, 2002.

PARTIDO ACCESIBILIDAD SIN EXCLUSIÓN (PASE)

Conceptos básicos

Igualdad de oportunidades, libertad y dignidad del ser humano, bien común

Organización

Cumple los requisitos mínimos de ley.
No define periodicidad de sus congresos ideológicos.
No identifica vínculos con organizaciones civiles o comunales.

Principios ideológicos

Justa y verdadera igualdad de oportunidades para todas las personas
Libertad apegada a la ética y la moral
Humanismo
Dignidad del ser humano
Bien común
Solidaridad
Estado al servicio del ser humano
Acuerdo entre Costa Rica y el resto de las naciones

Candidato presidencial 2014

Oscar López Arias

Candidatas y candidatos a diputados en 2014 (dos primeros puestos)

San José	1º Óscar López Arias 2º Zulema Villalta Bolaños
Alajuela	1º Víctor Solís Campos 2º Shirley Pereira Badilla
Cartago	1º Magaly Camacho Carranza 2º Carlos Abel Machado
Heredia	1º Erick Chacón Valerio 2º Yorleny Araya Artavia
Guanacaste	1º María Isabel Rodríguez Lobo 2º Franklin Pérez Espinoza
Puntarenas	1º Ana Lucía Chavarría Arce 2º Carlos Roy Campos Azofeifa
Limón	1º Teresa Vargas Morales 2º Luis Pastor Urbina

Vínculo a estatuto: <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/estatutos/accesibilidadsinexclusion.pdf>

PARTIDO ACCIÓN CIUDADANA (PAC)**Conceptos básicos**

Participación ciudadana, equidad de género, transparencia, rendición de cuentas

Organización

Cuenta con una estructura amplia que incluye instancias de dirección partidaria y de acción política. Realiza su congreso ideológico cada cuatro años. El análisis no registró nexos con organizaciones civiles.

Principios ideológicos

Cultura del bien público
Cumplimiento de las promesas de campaña
Transparencia y rendición de cuentas
Combate a la corrupción
Participación ciudadana
Equidad de género
Selección de puestos públicos basada en méritos
Mejoramiento de los servicios públicos
Conservación y protección del medio ambiente
Búsqueda del desarrollo

Candidato presidencial 2014

Luis Guillermo Solís Rivera

Candidatas y candidatos a diputados en 2014 (dos primeros puestos)

San José	1º Ottón Solís Fallas 2º Epsy Campbell Barr
Alajuela	1º Javier Cambronero Arguedas 2º Nidia Jiménez Vázquez
Cartago	1º Emilia Molina Cruz 2º Marco Vinicio Redondo Quirós
Heredia	1º Henry Mora Jiménez 2º Marlene Madrigal Flores
Guanacaste	1º Roxana Muñoz Rivera 2º Roy Zúñiga Rodríguez
Puntarenas	1º Laura Garro Sánchez 2º Minor Rodríguez Rodríguez
Limón	1º Rolando Ballesteros Umaña 2º María de los Ángeles Blanco Alvarado

Vínculo a estatuto: <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/estatutos/accionciudadana.pdf>

FRENTE AMPLIO (FA)															
Conceptos básicos Ecologismo, feminismo, pluralismo, pacifismo, socialismo, democracia															
Organización Cuenta con estatutos claros y estructuras de acción y dirección bien definidas. Realiza su congreso ideológico cada cuatro años. El análisis registró nexos con organizaciones de trabajadores.	Principios ideológicos Democrático Socialista Progresista y patriótico Postulados del feminismo Ecologismo Humanismo y el pluralismo Pacifista Pluralista Popular Latinoamericanista Compromiso con la ética														
Candidato presidencial 2014 José María Villalta Flórez-Estrada	Candidatas y candidatos a diputados en 2014 (dos primeros puestos)														
	<table border="1"> <tbody> <tr> <td>San José</td> <td>1º Patricia Mora Castellanos 2º Jorge Arguedas Mora</td> </tr> <tr> <td>Alajuela</td> <td>1º Edgardo Araya Sibaja 2º Ligia Elena Fallas Rodríguez</td> </tr> <tr> <td>Cartago</td> <td>1º Francisco Camacho Leiva 2º Bernardita Gómez Sarmiento</td> </tr> <tr> <td>Heredia</td> <td>1º José Ramírez Aguilar 2º María Eugenia Román Mora</td> </tr> <tr> <td>Guanacaste</td> <td>1º Ronal Vargas Araya 2º Suray Carrillo Guevara</td> </tr> <tr> <td>Puntarenas</td> <td>1º Carlos Hernández Álvarez 2º Ana Cecilia Umaña Vargas</td> </tr> <tr> <td>Limón</td> <td>1º Gerardo Vargas Valera 2º Xinia Quintero Arauz</td> </tr> </tbody> </table>	San José	1º Patricia Mora Castellanos 2º Jorge Arguedas Mora	Alajuela	1º Edgardo Araya Sibaja 2º Ligia Elena Fallas Rodríguez	Cartago	1º Francisco Camacho Leiva 2º Bernardita Gómez Sarmiento	Heredia	1º José Ramírez Aguilar 2º María Eugenia Román Mora	Guanacaste	1º Ronal Vargas Araya 2º Suray Carrillo Guevara	Puntarenas	1º Carlos Hernández Álvarez 2º Ana Cecilia Umaña Vargas	Limón	1º Gerardo Vargas Valera 2º Xinia Quintero Arauz
San José	1º Patricia Mora Castellanos 2º Jorge Arguedas Mora														
Alajuela	1º Edgardo Araya Sibaja 2º Ligia Elena Fallas Rodríguez														
Cartago	1º Francisco Camacho Leiva 2º Bernardita Gómez Sarmiento														
Heredia	1º José Ramírez Aguilar 2º María Eugenia Román Mora														
Guanacaste	1º Ronal Vargas Araya 2º Suray Carrillo Guevara														
Puntarenas	1º Carlos Hernández Álvarez 2º Ana Cecilia Umaña Vargas														
Limón	1º Gerardo Vargas Valera 2º Xinia Quintero Arauz														
Vínculo a estatuto: http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/estatutos/frente amplio.pdf															

PARTIDO LIBERACIÓN NACIONAL (PLN)**Conceptos básicos**

Derechos humanos, bien común, familia, dignidad, transformación productiva, propiedad privada

Organización

Cuenta con estatutos claros y estructuras de acción y dirección bien definidas. Realiza su congreso ideológico cada dos años. El análisis registró nexos con los sectores empresarial y cooperativo.

Principios ideológicos

Ser humano
Derechos humanos
Defensa de la libertad y la vida en sociedad
Bien común
Estado como instrumento de búsqueda del bien común
Democracia
La familia
Reconocimiento de la propiedad privada
Trabajo
Redistribución geográfica y funcional del poder
Transformación productiva del país
Soberanía popular
Respeto a la dignidad del ser humano
Justicia y paz

Candidato presidencial 2014

Johnny Araya Monge

Candidatas y candidatos a diputados en 2014 (dos primeros puestos)

San José	1º Antonio Álvarez Desanti 2º Sandra Pizsk Feinzilber
Alajuela	1º Rolando González Ulloa 2º Aracelly Segura Retana
Cartago	1º Paulina Ramírez Portuquez 2º Julio Rojas Astorga
Heredia	1º Ronny Monge Salas 2º Lorelly Trejos Salas
Guanacaste	1º Juan Marín Quirós 2º Marta Arauz Mora
Puntarenas	1º Karla Prendas Matarrita 2º Olivier Jiménez Rojas
Limón	1º Danny Hayling Carcache 2º Virginia Aguiluz Barboza

Vínculo a estatuto: <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/estatutos/liberacionnacional.pdf>

MOVIMIENTO LIBERTARIO (ML)	
Conceptos básicos Libertad, prosperidad, tolerancia, felicidad, dignidad, solidaridad	
Organización Cuenta con estatutos claros, pero el desarrollo de las instancias de acción política es limitado. Realiza su congreso ideológico cada cuatro años. El análisis registró nexos con el sector de los porteadores.	Principios ideológicos Dignidad de la persona humana Libertad con responsabilidad Igualdad ante la ley Tolerancia Solidaridad Prosperidad individual Búsqueda de la felicidad
Candidato presidencial 2014 Otto Guevara Guth	Candidatas y candidatos a diputados en 2014 (dos primeros puestos)
	San José 1º Otto Guevara Guth 2º Natalia Díaz Quintana
	Alajuela 1º José Alberto Alfaro Jiménez 2º Yuribeth Méndez Castro
	Cartago 1º Carlos Manuel Gutiérrez Gómez 2º María Alejandra Pereira López
	Heredia 1º Mario Andrés Villamizar Rodríguez 2º Marcela Delgadillo Orozco
	Guanacaste 1º Yolanda Alpízar Sánchez 2º Gerardo Guevara Sequeira
	Puntarenas 1º Carlos Alberto Mora Solano 2º Sindy Giovanna Scafidi Ampié
	Limón 1º Carmen Quesada Santamaría 2º Sherman Allen Eve
Vínculo a estatuto: http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/estatutos/movimientoliberalario.pdf	

PARTIDO RENOVACIÓN COSTARRICENSE (PRC)															
Conceptos básicos Pluralismo, cristianismo, igualdad, libertad, orden, equidad de género															
Organización Poca claridad en sus estatutos. Cumple los requisitos mínimos de ley. No establece la periodicidad de sus congresos ideológicos.	Principios ideológicos Pluralismo Cristianismo Sociedad igualitaria Reconocimiento de derechos irrenunciables, naturales y no enajenables del hombre (derecho a la vida, la dignidad humana, la libertad incondicional y la inviolabilidad de la propiedad) Respeto y promoción del orden institucional y legal de la República Inversión en la economía nacional Impulso a la educación Promoción del desarrollo económico y social Equidad de género														
Candidato presidencial 2014 Justo Orozco Álvarez	Candidatas y candidatos a diputados en 2014 (dos primeros puestos)														
	<table border="1"> <tbody> <tr> <td>San José</td> <td>1º Gonzalo Ramírez Zamora 2º Yeimi Obando Chacón</td> </tr> <tr> <td>Alajuela</td> <td>1º José Pablo Rodríguez Rojas 2º Norma Bolaños Montero</td> </tr> <tr> <td>Cartago</td> <td>1º Rafael Alexis Calvo Ulate 2º Viviana Rojas Retana</td> </tr> <tr> <td>Heredia</td> <td>1º Felipe Ojeda González 2º Gloria Rodríguez González</td> </tr> <tr> <td>Guanacaste</td> <td>1º Gabriela Ríos Cascante 2º Víctor Manuel Delgado Cabezas</td> </tr> <tr> <td>Puntarenas</td> <td>1º Rigoberto Beita Lizandro 2º Hilda Masís Gamboa</td> </tr> <tr> <td>Limón</td> <td>1º Abelino Esquivel Quesada 2º Ana Matarrita Mc Calla</td> </tr> </tbody> </table>	San José	1º Gonzalo Ramírez Zamora 2º Yeimi Obando Chacón	Alajuela	1º José Pablo Rodríguez Rojas 2º Norma Bolaños Montero	Cartago	1º Rafael Alexis Calvo Ulate 2º Viviana Rojas Retana	Heredia	1º Felipe Ojeda González 2º Gloria Rodríguez González	Guanacaste	1º Gabriela Ríos Cascante 2º Víctor Manuel Delgado Cabezas	Puntarenas	1º Rigoberto Beita Lizandro 2º Hilda Masís Gamboa	Limón	1º Abelino Esquivel Quesada 2º Ana Matarrita Mc Calla
San José	1º Gonzalo Ramírez Zamora 2º Yeimi Obando Chacón														
Alajuela	1º José Pablo Rodríguez Rojas 2º Norma Bolaños Montero														
Cartago	1º Rafael Alexis Calvo Ulate 2º Viviana Rojas Retana														
Heredia	1º Felipe Ojeda González 2º Gloria Rodríguez González														
Guanacaste	1º Gabriela Ríos Cascante 2º Víctor Manuel Delgado Cabezas														
Puntarenas	1º Rigoberto Beita Lizandro 2º Hilda Masís Gamboa														
Limón	1º Abelino Esquivel Quesada 2º Ana Matarrita Mc Calla														
Vínculo a estatuto: http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/estatutos/renovacioncostarricense.pdf															

PARTIDO UNIDAD SOCIAL CRISTIANA (PUSC)**Conceptos básicos**

Humanismo, cristianismo, paz, método científico, conservación, desarrollo humano

Organización

Cuenta con estatutos claros y estructuras de acción y dirección bien definidas.
Realiza su congreso ideológico cada diez años.
El análisis no registró nexos con organizaciones civiles.

Principios ideológicos

Humanismo cristiano
Socialcristianismo
Libertad
Igualdad
Solidaridad
Progreso
Justicia social
Democracia participativa
Paz
Pluralismo
Inviolabilidad de la vida y la dignidad humanas
Libertad individual
Protección, conservación y aprovechamiento sostenible de la naturaleza
Respeto por el Estado de Derecho
Desarrollo humano como eje central de su actividad política

Candidato presidencial 2014

Rodolfo Piza Rocafort

Candidatas y candidatos a diputados en 2014 (dos primeros puestos)

San José	1º Humberto Vargas Corrales 2º Rosibel Ramos Madrigal
Alajuela	1º Rafael Ortiz Fabrega 2º Alicia Rodríguez Rodríguez
Cartago	1º Jorge Rodríguez Araya 2º Yoheidy González Artavia
Heredia	1º William Alvarado Bogantes 2º Aracelli Salas Eduarte
Guanacaste	1º Johnny Leiva Badilla 2º Etelvina Jirón Castellón
Puntarenas	1º Gerardo Vargas Rojas 2º Katherine Rodríguez Maroto
Limón	1º Luis Vásquez Castro 2º Marta Chávez Gutiérrez

Vínculo a estatuto: <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/estatutos/unidadsocialcristiana.pdf>

¿Con qué ideas pidieron el voto ciudadano en 2010?

Los programas de gobierno de los partidos, en la mayoría de propuestas, no incluyeron medidas específicas para ponerlas en práctica

Recordar es volver a vivir: rememorar lo que los partidos se proponían hacer si llegaban al Gobierno hace cuatro años, ayuda a evaluar las ideas que hoy plantean para lograr ese objetivo (diagrama 6.11). Con ese propósito, el Programa Estado de la Nación se dio a la tarea de examinar los programas de gobierno que presentaron las agrupaciones políticas en la campaña de 2010. Los hallazgos de esa evaluación se analizan en las siguientes páginas.

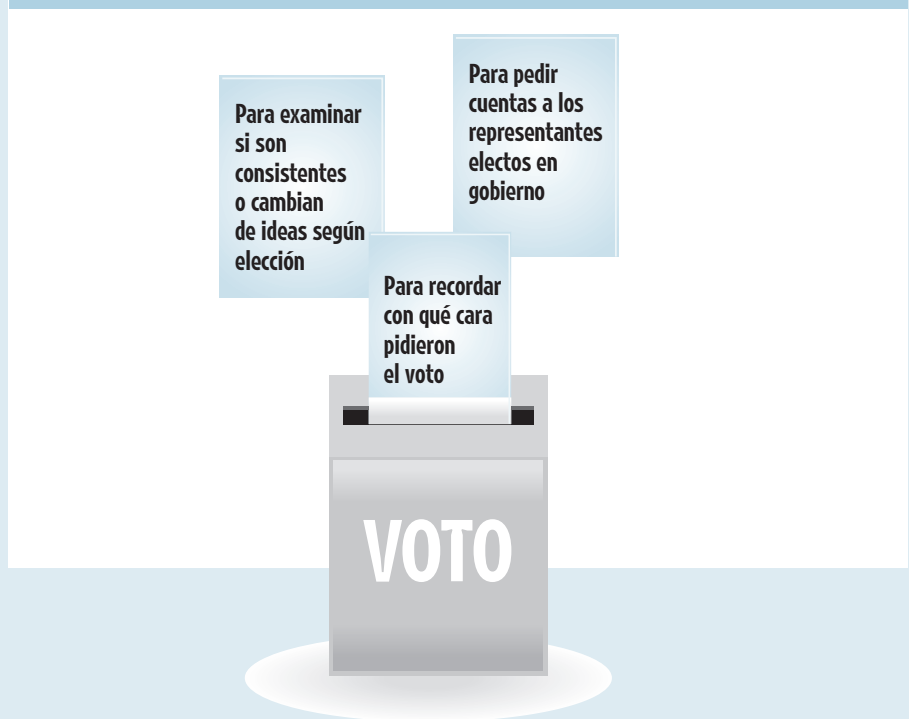
Mirada general: las propuestas del 2010 fueron muy generales, en su mayoría sobre pobreza, desigualdad, productividad y empleo

El análisis de los programas de gobierno arroja las siguientes cifras:

- Los partidos presentaron **282** propuestas generales para mejorar el país.
- Las propuestas incluyeron **2.406** objetivos políticos de orden general.
- Se plantearon **72** metas o estrategias que se habrían alcanzado al final del gobierno.
- Se definieron **186** políticas concretas para lograr los objetivos políticos identificados.

DIAGRAMA 6.11

Razones por las que es útil revisar los programas de gobierno de la campaña anterior



La conclusión que se deriva de estos datos es que, aún cuando contuviesen buenas ideas, los programas de gobierno de los partidos, **en la mayoría de los casos, no incluyeron medidas específicas para ponerlas en práctica.**

Fueron propuestas generales, que dijeron muy poco sobre **cómo se iban a realizar las promesas de campaña y de dónde se iban a sacar los recursos económicos para cumplir con todo lo prometido.**

El cuadro 6.4 presenta una clasificación temática de los contenidos de los programas. Destacan la concentración en los asuntos sociales (desigualdad, combate a la pobreza y seguridad

ciudadana), con 122 propuestas generales, y la menor atención a los problemas ambientales (36 propuestas). De modo que, cuando vienen las elecciones, la pobreza (¿cómo superarla?) se convierte en un importante tema de campaña.

Para conocer en cuáles asuntos estuvo el énfasis de los partidos resulta muy útil el recurso de las **nubes de palabras** (recuadro 6.3), donde se muestran los temas y subtemas que más se repitieron en todos los programas de gobierno. Este es un método fácil para visualizar las palabras clave que se usaron en la campaña electoral de 2010.

CUADRO 6.4

Cantidad de propuestas generales en los programas de gobierno presentados en 2010, por áreas temáticas del desarrollo humano

Partido político	Cantidad de propuestas según áreas del desarrollo humano			
	Social	Económica	Ambiental	Política
PASE	10	3	1	2
PAC	17	16	10	10
PAP	3	1	0	1
FA	7	3	2	2
PIN	13	13	4	10
PLN	14	16	6	8
ML	44	14	8	13
PRC	5	1	0	1
PUSC	9	8	5	2
Total	122	75	36	49

Fuente: Programa Estado de la Nación, 2013.

RECUADRO 6.3

Método de nubes de palabras

Una nube de palabras es una representación visual de los vocablos que conforman un texto. El tamaño de la letra es indicativo de la frecuencia con que una palabra es empleada: un tamaño más grande indica que la palabra aparece más veces que una palabra con letras más pequeñas. De este modo es posible observar rápidamente cuáles son los énfasis de un texto. Se eliminan del conteo los adjetivos (salvo en algunos casos pertinentes), los nombres propios y otros términos no relevantes.

Hay varias herramientas informáticas para generar nubes de palabras. En este trabajo se utilizó el programa TagCrowd, que es de libre uso.

La nube de palabras sobre temas sociales refleja que la **educación** es el aspecto central de las propuestas de política social, seguido por desarrollo, salud, recursos e instituciones (figura 6.1). También aparecen con frecuencia los temas de derechos, seguridad, empleo y calidad. En efecto, como se verá más adelante, todas estas palabras refieren a elementos fundamentales de las promesas de campaña realizadas por los partidos en 2010.

Por su parte, la nube de palabras sobre temas económicos muestra que el término más usado en materia económica fue **empleo** (figura 6.2). Otras palabras de uso frecuente fueron: desarrollo, empresas, trámites, impuesto, ciencia, producción e inversión.

En materia ambiental los partidos identificaron el **agua** como tema central (figura 6.3). El recurso hídrico es, precisamente, uno de los asuntos que ha generado conflictos y acciones colectivas entre 2010 y 2013. Otras palabras de uso frecuente que permiten identificar énfasis en temas ambientales en los programas de gobierno fueron: recursos, necesidad, manejo, uso, fuentes y consumo, entre otras.

FIGURA 6.1

Nube de palabras^{a/} sobre temas sociales en los programas de gobierno para las elecciones de 2010



a/ El tamaño de la letra indica la frecuencia con que la palabra respectiva fue empleada en los programas de gobierno de todos los partidos.

Fuente: Elaboración propia mediante el programa TagCrowd, de libre uso.

FIGURA 6.2

Nube de palabras^{a/} sobre temas económicos en los programas de gobierno para las elecciones de 2010

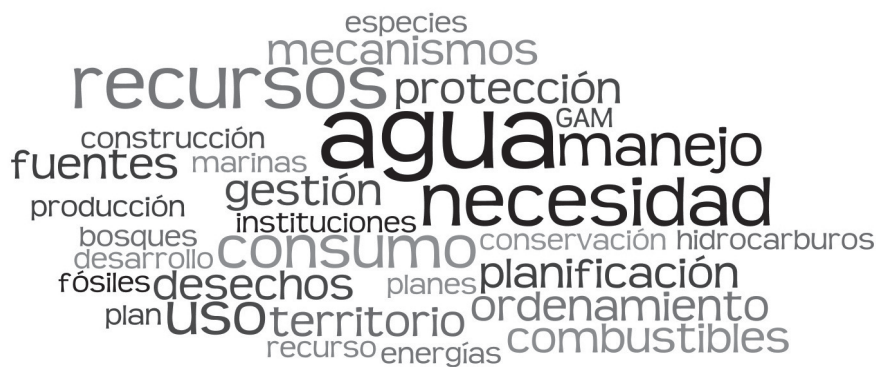


a/ El tamaño de la letra indica la frecuencia con que la palabra respectiva fue empleada en los programas de gobierno de todos los partidos.

Fuente: Elaboración propia mediante el programa TagCrowd, de libre uso.

FIGURA 6.3

Nube de palabras^{a/} sobre temas ambientales en los programas de gobierno para las elecciones de 2010



a/ El tamaño de la letra indica la frecuencia con que la palabra respectiva fue empleada en los programas de gobierno de todos los partidos.

Fuente: Elaboración propia mediante el programa TagCrowd, de libre uso.

Por último, en la nube de palabras sobre temas políticos la palabra más frecuente fue **decisiones** (figura 6.4). Ciertamente la dificultad para tomar decisiones correctas y a tiempo ha sido, en los últimos años, uno de los asuntos más discutidos por la opinión pública y uno de los principales reclamos hacia la clase política. Y los partidos parecen reflejarlo en sus programas de gobierno. Esta palabra es seguida por otras, también importantes para entender los desafíos políticos del país, tales como: política, gestión, exterior, transparencia y representación.

Mirada particular: revisión por partidos

Otra manera de analizar las propuestas planteadas por las agrupaciones políticas en el 2010 es efectuar una revisión exhaustiva, con una metodología sistemática, que permita identificar las prioridades y el grado de concreción de los planteamientos (recuadro 6.4). Para ello, seguidamente se presenta un perfil de cada uno de los programas de gobierno estudiados.

FIGURA 6.4

Nube de palabras^{a/} sobre temas políticos en los programas de gobierno para las elecciones de 2010



a/ El tamaño de la letra indica la frecuencia con que la palabra respectiva fue empleada en los programas de gobierno de todos los partidos.

Fuente: Elaboración propia mediante el programa TagCrowd, de libre uso.

RECUADRO 6.4

Metodología para la sistematización de los programas de gobierno presentados en la campaña de 2010

El estudio realizado para este capítulo incluyó la sistematización de los contenidos de los programas de gobierno presentados por los partidos políticos en 2010. Ese trabajo consistió en identificar y clasificar la información referida a cuatro categorías:

- **Propuestas:** enunciados o temas generales que cada uno de los partidos planteó en su programa de gobierno, como por ejemplo la reforma del Estado o la promoción de un nuevo modelo de desarrollo. Las propuestas pueden estar asociadas a objetivos, metas o políticas concretas.
- **Objetivos:** propósitos de tipo cualitativo que refieren a políticas de orden general, es decir, que plantean “qué hacer”, pero no “cómo hacerlo”. Por ejemplo:

establecer cuatro polos de desarrollo en las zonas periféricas del país, con el fin de elevar la calidad de vida de las comunidades respectivas, o bien mejorar el sistema de recaudación fiscal para combatir la evasión de los grandes contribuyentes.

- **Metas:** propósitos de tipo cuantitativo, que pueden ser medidos o cuantificados con mayor precisión. Por ejemplo: reducir paulatinamente el impuesto sobre las ventas, de 13% a 10%, o bien reconstruir y dar mantenimiento a más de 7.000 aulas, 150.000 pupitres escolares y 78.000 pupitres de colegios.
- **Políticas:** acciones de política concretas, que identifican con mayor claridad “cómo” se buscará lograr los objetivos planteados. En esta categoría se incluyen, entre otras, la creación, derogación o reforma de leyes

o instituciones, y la ejecución de programas por parte de entidades específicas. Por ejemplo: aprobar el expediente legislativo 16940, que pretende modificar la Ley de Promoción de Desarrollo Científico y Tecnológico, o ejecutar el programa “Escuelas Seguras” con el concurso de la policía, el MEP y las comunidades organizadas.

Para estructurar el análisis, los enunciados –y sus correspondientes objetivos, metas y políticas– se agruparon en grandes temas generales. Esta clasificación es la que se utiliza para mostrar los perfiles programáticos de los partidos (cuadros 6.5 a 6.11). En cada caso, la información es complementada con un texto breve, en el que se comentan de modo más detallado los dos o tres temas mencionados con mayor frecuencia en el respectivo plan de gobierno.

Partido Accesibilidad sin Exclusión (PASE)

Las propuestas de gobierno del PASE gravitaron en torno a dos grandes temas: i) mejorar la **solvencia y eficiencia del Estado** y ii) combatir la **desigualdad y la pobreza**. En ambos casos se aprecia un esfuerzo por establecer metas y políticas concretas, pero solo para una minoría de los objetivos planteados (cuadro 6.5).

Con respecto al primer tema, el programa promovía la **reconstrucción del Estado** y la redistribución de la riqueza mediante la **democracia económica**. Ello implicaba reactivar el **Estado social** y abandonar el neoliberalismo como sistema económico, junto a la aplicación de políticas para recuperar la capacidad del Estado para incidir en los **precios de bienes y servicios clave**, como telecomunicaciones, alimentación básica, transporte y acceso al crédito. Además, se prometía aumentar el gasto público en **infraestructura** y reducir **gastos superfluos** del Gobierno. Sin embargo, en forma paralela el PASE sugirió poner en marcha un plan de **estímulos e incentivos fiscales** para zonas francas y los sectores de construcción y turismo, que serían compensados con el cobro de tributos a otras actividades que en la actualidad están exentas del impuesto sobre la renta, las cuales no fueron precisadas.

CUADRO 6.5

PASE: perfil del programa de gobierno en 2010

Temas	Objetivos	Metas	Políticas
Solvencia y eficiencia del Estado	68	5	7
Desigualdad y combate a la pobreza	54	2	6
Seguridad	20	1	5
Rendición de cuentas	13	0	0
Productividad y empleo	8	0	1
Planificación y uso del territorio	5	0	1
Participación ciudadana y gobiernos locales	1	1	0
Total	169	9	20

Fuente: Programa Estado de la Nación, 2013.

Entre sus propuestas sociales destacaban la recuperación y ampliación de derechos para **niños, niñas y adolescentes**, así como para la **población adulta mayor**, con el fin de mejorar su acceso a la salud y la educación. Específicamente se prometía fortalecer los CEN-Cinai, crear centros infantiles de recreación comunal, aumentar el presupuesto del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam) y ofrecer a las personas adultas mayores programas de capacitación en el INA, entre otras acciones. Además se propuso reformar el reglamento de retiro anticipado del régimen de invalidez, vejez y muerte de la CCSS y establecer

como derecho la jubilación anticipada y voluntaria para quienes cotizan en los regímenes básicos de pensiones y que, con una edad mínima de 57 años, hayan aportado 360 cuotas.

Por último, hay un componente particular referido a la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, con propuestas que van desde acceso a las instancias de toma de decisiones (dar un espacio en el Consejo de Gobierno a un delegado de las organizaciones que representan a esta población), hasta beneficios directos como otorgar 250.000 nuevas pensiones a personas con discapacidad y adultos mayores en condición de pobreza extrema.

Partido Acción Ciudadana (PAC)

Las propuestas del PAC giraron en torno a dos grandes temas: i) productividad y empleo, ii) desigualdad y combate a la pobreza. En materia económica este partido se concentró en el sector productivo, el crecimiento y la estabilidad económicas, los asentamientos humanos y la infraestructura. Ofreció fomentar la microempresa y reactivar el sector agrícola, así como implementar un programa eficiente de simplificación de trámites para facilitar la apertura y expansión de la empresa privada. También hizo énfasis en el desarrollo de la ciencia y la tecnología para aumentar el valor agregado de los productos y servicios nacionales.

El papel del Estado también fue central en el ideario que presentó el PAC en 2010. Se propuso recuperar y potenciar las **capacidades** técnicas y políticas del Estado (políticas de seguridad alimentaria y de apoyo a sectores agropecuarios y pesqueros) para generar más actividad económica y complementar el protagonismo del **sector privado**. En ese sentido, se señaló que la atracción de inversión extranjera debería orientarse a propiciar la protección ambiental y los encadenamientos productivos.

En materia social, para reducir la desigualdad y la pobreza el PAC asignó un rol protagónico al Estado, con acompañamiento de la ciudadanía, para realizar acciones basadas en el principio de **seguridad social**. Se habló de cuatro **polos de desarrollo** en las zonas periféricas del país, con planes de promoción social y ambiental para las áreas fronterizas y los territorios indígenas. Se prometió eliminar la duplicación

CUADRO 6.6

PAC: perfil del programa de gobierno en 2010

Temas	Objetivos	Metas	Políticas
Productividad y empleo	148	4	14
Desigualdad y combate a la pobreza	118	0	10
Solvencia y eficiencia del Estado	72	1	14
Energía y uso de recursos	67	4	3
Infraestructura	66	0	18
Planificación y uso del territorio	63	0	8
Salud	46	2	0
Seguridad	44	10	12
Agua y riqueza marina	30	0	1
Política exterior	23	0	4
Cultura	16	1	2
Deporte	16	0	1
Participación ciudadana y gobiernos locales	14	0	1
Tecnología y telecomunicaciones	11	0	0
Residuos sólidos	9	0	0
Rendición de cuentas	2	0	2
Total	745	22	90

Fuente: Programa Estado de la Nación, 2013.

de competencias institucionales en el tema de pobreza, crear mecanismos de control y evaluación de la inversión social pública, y fortalecer las entidades responsables de la política social.

Un objetivo más concreto fue la creación de un seguro de desempleo y becas para adultos desempleados. En el caso de las personas con discapacidad, se hizo ver la necesidad de generar opciones para el desarrollo de capacidades y la igualdad de oportunidades en materia de salud, educación, empleo, seguridad social, vivienda, recreación, comunicación e información; el fin último de los esfuerzos sería que esta población se integre a la actividad productiva y el mercado de trabajo, logrando así su

independencia y autonomía plena, aunque sin descartar el acceso a la ayuda del IMAS en caso necesario.

En materia de salud se propuso crear comités de usuarios en cada uno de los hospitales y clínicas del país, para que realicen una especie de control social de los servicios (o exijan un ejercicio semestral de rendición de cuentas). Estos comités podrían fiscalizar el manejo de las listas de espera y las jornadas laborales de los médicos.

El PAC fue el partido que presentó el mayor número de propuestas y, comparativamente, el que mostró más políticas y metas concretas asociadas a ellas. Aun así, la mayoría de los objetivos se quedó en un plano general (cuadro 6.6).

Frente Amplio (FA)

En la propuesta del Frente Amplio destacaron tres grandes temas: i) desigualdad y combate a la pobreza, ii) el ámbito denominado “una alternativa de lucha y de gobierno”, y iii) productividad y empleo. Hubo, sin embargo, poca definición de metas y políticas asociadas a los objetivos en esas áreas (cuadro 6.7).

En materia de desigualdad y pobreza el FA propuso fortalecer la **política social** a partir de la protección de los salarios mínimos, el apoyo a las Mipyme para fomentar la generación de empleos decentes, la ampliación de los derechos laborales y la defensa de la sindicalización, así como la creación de tarifas subsidiadas en algunos servicios públicos concesionados a empresas privadas, para familias en condición de pobreza. Además ofreció mejorar los programas orientados a la **juventud**, ampliar el acceso de las **mujeres** a educación, trabajo, crédito y vivienda, promover la inclusión social y el reconocimiento de diferencias para evitar cualquier tipo de discriminación.

En la propuesta que llamó “una alternativa de lucha y de gobierno”, el FA planteó una serie de **reformas políticas**

CUADRO 6.7

FA: perfil del programa de gobierno en 2010

Temas	Objetivos	Metas	Políticas
Desigualdad y combate a la pobreza	29	0	1
Una alternativa de lucha y de gobierno	28	0	0
Productividad y empleo	23	0	0
Solvencia y eficiencia del Estado	16	4	1
Seguridad	12	0	0
Planificación y uso del territorio	11	0	0
Salud	6	0	0
Educación	4	1	0
Total	129	5	2

Fuente: Programa Estado de la Nación, 2013.

y **sociales** de orden general, como mejorar la rendición de cuentas en el Gobierno y la posibilidad de revocar los puestos de elección popular. Además señaló la necesidad de promover una economía solidaria, con prestaciones sociales y pensiones decentes, la defensa de la CCSS, el fortalecimiento del ICE como empresa estatal y la renuncia o renegociación de tratados de libre comercio suscritos por el país, entre otros.

Finalmente, en el tema de productividad y empleo la propuesta central fue

la instauración de un nuevo **modelo de desarrollo**, con regulaciones sobre los mercados para cumplir con funciones redistributivas, aunque no se delinearón políticas concretas al respecto. Otro componente refiere al **desarrollo rural** y la **soberanía alimentaria**, que se lograrían mediante el crédito a los productores agrícolas, la reconstrucción de la institucionalidad pública de apoyo a ese sector y el fortalecimiento de organizaciones cooperativas y otras formas de propiedad asociativa.

Partido Liberación Nacional (PLN)

El Partido Liberación Nacional se concentró en los temas de **productividad y empleo** y, en menor medida, en el de **seguridad ciudadana**. En el primer caso sus propuestas casi no tuvieron metas y políticas asociadas, mientras que en el segundo hubo un mayor esfuerzo por definir estrategias (cuadro 6.8).

En el campo de la productividad y el empleo, el PLN ofreció un programa de construcción en comunidades (bacheo de calles, reparación de viviendas) intensivo en mano de obra y de rápida ejecución. Este objetivo sería acompañado por préstamos hipotecarios para las clases media y baja, a fin de reactivar el empleo en el sector construcción. Además prometió acelerar el desembolso de los fondos del **Sistema de Banca para el Desarrollo** para la creación de empleos en el sector productivo y, como complemento, encargar al INA la ejecución de un programa de capacitación basado en las necesidades más urgentes del mercado laboral y enfocado prioritariamente en las zonas más rezagadas del país.

Además se prometió impulsar las **compras del Estado a pequeñas y medianas empresas**, formular una estrategia nacional agropecuaria y de desarrollo rural y, en materia de comercio exterior, continuar con la firma de tratados comerciales y lograr que los beneficios de la apertura llegaran al consumidor final.

En las áreas de ciencia, innovación y emprendimiento los objetivos del PLN fueron, entre otros, la incorporación de la **ciencia y la tecnología** en los procesos productivos bajo la tutela del Micit, el MAG, el MEIC y Comex, y mediante el fortalecimiento de los vínculos de cooperación entre el Estado y los diversos centros de investigación del país. A ello se sumaba la propuesta de crear un sistema nacional de **incubación y aceleración de empresas**, además de estimular y canalizar fondos privados hacia la innovación y el emprendimiento.

Como parte de sus iniciativas en el ámbito de la educación, el PLN recaló que promovería la seguridad y la salud

CUADRO 6.8

PLN: perfil del programa de gobierno en 2010

Temas	Objetivos	Metas	Políticas
Productividad y empleo	75	1	2
Seguridad	38	5	1
Política exterior	27	0	0
Solvencia y eficiencia del Estado	26	0	0
Infraestructura	25	5	1
Desigualdad y combate a la pobreza	17	6	0
Planificación y uso del territorio	15	0	0
Salud	11	6	2
Energía y uso de recursos	8	0	0
Deporte	7	0	0
Educación	7	2	0
Vivienda	6	0	1
Agua y riqueza marina	4	0	0
Cultura	4	0	0
Total	270	25	7

Fuente: Programa Estado de la Nación, 2013.

en las escuelas y colegios, mediante programas para la reducción y eliminación de la **violencia** y las **drogas**, así como la promoción de la **salud**, la **educación sexual**, la **sostenibilidad ambiental** y la **formación cívica y ciudadana**. Además planteó la creación de al menos noventa colegios técnicos profesionales y prometió una educación inclusiva y de calidad para las personas con discapacidad, incluyendo la formación técnica en el INA.

En otro orden de ideas, el PLN ofreció ampliar la cobertura de los **servicios de cuidado** de niños y niñas en jornadas de diez horas o más, y aseguró que este programa se implementaría en los diez cantones rurales con los más bajos índices de desarrollo social e incluiría al menos 20.000 hogares. Bajo este enfoque de cuidado, y con la misma cobertura geográfica, se propuso atender también a 10.000 adultos mayores en situación de pobreza.

Con respecto a la **seguridad ciudadana** –el segundo tema en importancia de su plan de gobierno– el PLN prometió la recuperación de los **espacios públicos** para el disfrute de la ciudadanía. También propuso revisar la escala salarial y las condiciones de pensión,

retiro y apoyo social de los miembros del Estatuto Policial, así como reubicar a sus efectivos en los lugares donde más se necesitaran. Adicionalmente, aseguró que instalaría un sistema de **vigilancia electrónica**, un sistema integrado de estadísticas policiales y una sede permanente para la Escuela Nacional de Policía, con su debido equipamiento.

En el ámbito judicial, los verdiblancos enfocaron su apuesta en la creación de más **juzgados de flagrancia**, el incremento en el número y calidad de los jueces y juezas, el fortalecimiento del programa de protección de víctimas y testigos y la construcción de infraestructura penitenciaria, con su respectiva dotación de recursos humanos y materiales, para hacer frente al aumento previsible de la población privada de libertad. Además, identificaron la necesidad de apoyar al Poder Judicial para lograr una aplicación eficiente de las medidas previstas en la **Ley contra la Delincuencia Organizada**, y se comprometieron a impulsar reformas para establecer **sanciones drásticas** a negocios y personas que receptan bienes robados y para quienes de manera recurrente cometan delitos menores.

Movimiento Libertario (ML)

El Movimiento Libertario fue el segundo partido con más objetivos en su programa de gobierno de 2010. Se concentró en los temas de **productividad, empleo, desigualdad y combate a la pobreza**. La seguridad ciudadana y la solvencia y eficacia del Estado también recibieron una atención significativa. Aunque hubo un esfuerzo por concretar políticas en las áreas de seguridad ciudadana e infraestructura, al igual que en las demás agrupaciones la mayoría de sus objetivos no fue acompañada por metas y políticas específicas (cuadro 6.9).

Las propuestas en materia de productividad y empleo fueron desarrolladas por áreas estratégicas: Mipyme, ciencia, tecnología e innovación, flexibilidad laboral, sectores agropecuarios, construcción, infocomunicaciones y turismo, entre otras. Se sugirieron reformas en materia institucional y se señaló la necesidad de promover la innovación y la transferencia de tecnología hacia las empresas, así como la dinamización de la **apertura de mercados**.

Fortalecer la calidad y competitividad de la **educación** y la **formación técnica** fue otro de los ejes planteados por el ML como estrategia para estimular el empleo. Algunas de sus promesas concretas fueron: introducir la flexibilidad laboral, facilitar trámites, apoyar la producción agrícola, eliminar monopolios en agroquímicos y semillas, favorecer el turismo sostenible y el desarrollo costero, fomentar el **“emprendedurismo”** mediante microcréditos y promover la creación de **bancos comunales**. También expresó su interés en valorar la continuidad del IDA y el CNP.

En materia financiera y fiscal los libertarios ofrecieron promover el mercado de capitales y los fondos de inversión pública, así como simplificar la regulación bancaria, avanzando hacia la dolarización de la economía. Además propusieron establecer un **impuesto de renta único** y uniforme para todas las personas físicas y jurídicas.

La propuesta social del ML planteó, como primer enunciado, que la pobreza se reduce a través del crecimiento económico. Agregó además que se requiere evaluación y orden sobre las políti-

CUADRO 6.9

ML: perfil del programa de gobierno en 2010

Temas	Objetivos	Metas	Políticas
Productividad y empleo	111	1	6
Desigualdad y combate a la pobreza	75	1	0
Solvencia y eficiencia del Estado	55	0	4
Seguridad	50	3	18
Salud	45	0	0
Educación	33	0	0
Infraestructura	33	0	9
Planificación y uso del territorio	30	0	0
Política exterior	22	0	0
Participación ciudadana y gobiernos locales	18	0	1
Cultura	17	0	0
Rendición de cuentas	16	0	2
Agua y riqueza marina	12	0	0
Energía y uso de recursos	11	0	2
Deporte	8	0	0
Residuos sólidos	6	0	0
Vivienda	4	0	0
Sostenibilidad de la seguridad social	1	0	0
Total	547	5	42

Fuente: Programa Estado de la Nación, 2013.

cas de combate a la pobreza: eliminar el clientelismo, reorientar el programa “Avancemos” como instrumento para luchar contra la deserción escolar y asignar a la Segunda Vicepresidencia de la República la responsabilidad de articular toda la política social, a fin de eliminar duplicaciones y asegurar la plena identificación de las poblaciones meta. En asuntos más concretos, propuso reducir las tarifas de electricidad y el precio de los alimentos incluidos en la canasta básica.

Otras propuestas de política social se enfocaron en grupos específicos: juventud, mujer, niñez y adolescencia, adultos mayores, personas con discapacidad, personas con orientación sexual alternativa, indígenas y población migrante. En estos casos se plantearon, fundamentalmente, objetivos generales. Por ejemplo, en materia de juventud se propuso incentivar la ocupación favoreciendo iniciativas que permitan la compatibilidad entre trabajo y estudio, como la flexibilidad de los horarios laborales y el teletrabajo, o bien simplificando y dinamizando el Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (SNPI) para

que despliegue de manera decidida sus potestades, competencias y atribuciones. Para la población adulta mayor el ML propuso mejorar el programa del bono de vivienda e implementar un sistema de identificación de los beneficiarios para que el bono se entregue a todos los adultos mayores de escasos ingresos y sin núcleo familiar.

El Sistema de Banca para el Desarrollo fue clave en las propuestas para las mujeres y las personas con discapacidad, pues se propuso utilizar parte de sus recursos para generar una cultura favorable al emprendimiento de proyectos productivos por parte de estos grupos.

Otras acciones de política social por sectores incluyeron el apoyo al proyecto de Ley de Sociedades de Convivencia, que reconoce y autoriza la unión civil entre personas del mismo sexo, y la defensa de la autonomía de los pueblos indígenas para definir sus formas de organización y desarrollo. En el caso de la población migrante se planteó la restricción de los beneficios de las políticas asistenciales (bono de vivienda, becas de estudio, parcelas del IDA, ayudas del IMAS, entre otros) únicamente a extranjeros nacionalizados.

Partido Renovación Costarricense (PRC)

El del PRC fue el programa de gobierno menos elaborado de los que se presentaron en la campaña de 2010. Comparativamente tenía pocas propuestas y la mayoría de ellas carecía de metas o políticas concretas (cuadro 6.10).

Productividad, empleo y seguridad fueron los temas principales. Se plantearon acciones de tipo general, como la creación de **bolsas de empleo** a cargo del Ministerio de Trabajo en los 81 municipios del país, la generación de puestos de trabajo específicos para madres solteras, jóvenes y personas con discapacidad, y el desarrollo del mercado laboral en las zonas más empobrecidas del territorio nacional. Para el agro se propuso que el MAG y otras instituciones fueran impulsoras y facilitadoras de la producción, y se prometió dotar de buenas tierras tituladas a quienes las trabajan, en el contexto de un proyecto de carácter comunal. El PRC destacó la importancia del apoyo financiero a ese sector, y manifestó que la banca privada debería aportar un porcentaje de sus ganancias para el fomento de esa actividad productiva.

Otro componente relacionado con la productividad y el empleo fue la promesa de incrementar políticas que garanticen la **autosuficiencia alimentaria** y

CUADRO 6.10

PRC: perfil del programa de gobierno en 2010

Temas	Objetivos	Metas	Políticas
Productividad y empleo	15	0	1
Seguridad	8	0	0
Educación	5	0	0
Vivienda	3	1	0
Participación ciudadana y gobiernos locales	2	0	0
Total	33	1	1

Fuente: Programa Estado de la Nación, 2013.

establecer una subvención para los productores, en especial de granos básicos.

En el área social el PRC propuso implementar programas de salud preventiva, con el fin de disminuir la demanda y, por ende, descongestionar los servicios de la CCSS.

En materia de seguridad uno de los ejes prioritarios fue la propuesta de recurrir a la **organización comunal** para combatir la delincuencia. En tal sentido, se planteó la idea de realizar censos casa por casa, por barrios y caseríos, para corroborar las hojas de vida de familias e individuos (procedencia, estatus, ocupación y otros). Además se señaló que la seguridad privada debería transformarse en comunal, aprovechando los recursos que genera esa actividad para dedicarlos

a tareas de adiestramiento y logística, tanto comunal como municipal.

En materia carcelaria el PRC propugró por un sistema renovado, en el que cada **privado de libertad** sería incorporado a una actividad laboral, a fin de que generara los recursos necesarios para su manutención; además obtendría un ahorro que podría utilizar al terminar su condena, o bien entregar a su familia. Para ello se requeriría impulsar la creación de talleres, lavanderías, proyectos agrícolas y de bacheos, así como de construcción de puentes y carreteras, entre otros. Paralelamente se incentivaría la **formación y la educación**, a fin de que muchos de los privados de libertad tuvieran la posibilidad de reintegrarse a la sociedad.

Partido Unidad Social Cristiana (PUSC)

En el programa del PUSC para el 2010, el tema con más propuestas fue el de la **desigualdad** y el **combate a la pobreza**, seguido por **productividad y empleo** y, en tercer lugar, **energía y uso de los recursos naturales**. Muy pocos de sus planteamientos, con excepción de los referidos a infraestructura, estuvieron asociados a metas y políticas concretas (cuadro 6.11).

La política social se estructuró en torno a siete ejes temáticos: i) familia, ii) juventud, deportes y recreación, iii) adultos mayores, iv) personas con discapacidad, v) mujeres, vi) niñez, y vii) pueblos autóctonos costarricenses. El primero y el último de estos temas fueron los más desarrollados en términos de objetivos.

Entre las propuestas concretas destacaron el otorgamiento del rango de ministro al Presidente Ejecutivo del IMAS y la creación del **Consejo Nacional de Desarrollo Social (Condes)**, como instancia encargada de promover un acuerdo nacional en torno a las acciones requeridas para alcanzar mayor equidad y justicia. Se subrayó la importancia de corregir errores como la falta de objetividad en la escogencia de los beneficiarios de los programas sociales, y la no participación de ellos a la hora de definir las necesidades por atender.

El PUSC también planteó el restablecimiento del programa “**Hogares Comunitarios**” como una estrategia de lucha contra la pobreza y el desempleo de las mujeres. En materia de **vivienda** propuso retomar el programa dirigido a

CUADRO 6.11

PUSC: perfil del programa de gobierno en 2010

Temas	Objetivos	Metas	Políticas
Desigualdad y combate a la pobreza	90	0	2
Productividad y empleo	70	1	1
Energía y uso de recursos	60	1	1
Vivienda	20	1	0
Cultura	19	0	1
Infraestructura	18	0	8
Política exterior	16	0	0
Tecnología y telecomunicaciones	10	0	0
Agua y riqueza marina	7	1	1
Solvencia y eficiencia del Estado	6	0	0
Planificación y uso del territorio	5	0	0
Total	321	4	14

Fuente: Programa Estado de la Nación, 2013.

la población de la tercera edad y, sobre todo, proveer de casa digna a las familias más necesitadas, pero sin descuidar a las de clase media. En el campo educativo se comprometió a fortalecer el programa “Avancemos” y los comedores infantiles, estos últimos complementados con un **bono alimentario** para familias en extrema pobreza.

Para mejorar la productividad y el empleo, el plan de gobierno se organizó en cinco ejes temáticos: i) sector agropecuario, ii) actividad turística, iii) ciencia, tecnología e innovación, iv) trabajo y empleo, y v) sector cooperativo. Una de las propuestas fue devolverle al Ministerio de Trabajo el papel de rector en materia de desarrollo social, y acompañar sus esfuerzos con programas de **asistencia técnica, crédito, garantías, capacitación, organiza-**

ción y comercialización, dirigidos a las Mipyme. En cuanto a los procesos educativos asociados al mercado de trabajo, se señaló la importancia de adecuar los programas de formación técnica profesional a las necesidades reales de las personas según su ubicación, vocación y potencialidades, así como a los requerimientos y oportunidades existentes en los lugares donde viven. Paralelamente sugirió intensificar la enseñanza de otros idiomas y el manejo de las nuevas tecnologías.

Además se planteó el desarrollo del sector de economía social, enfatizando en la modernización y el incremento de la competitividad de las empresas del sector cooperativo, por medio del Sistema de Banca para el Desarrollo.

Los partidos políticos y las ideas de sus candidatos para el 2014

A partir de octubre del 2013, los partidos políticos presentan a la ciudadanía su oferta electoral de cara a las elecciones de febrero de 2014: las candidaturas, los programas de gobierno y una serie de ideas expresadas a través de la publicidad en medios de comunicación y otras modalidades de propaganda.

Dado que los procesos de investigación y edición de este capítulo concluyeron antes del cierre de inscripciones de los partidos ante el TSE, para esta entrega del *Informe Estado de la Nación* no fue posible conocer los programas de gobierno de las agrupaciones que participan en la campaña.

Sin embargo, en el transcurso del año se estableció contacto con los candidatos que, antes del cierre del estudio, ya estaban identificados como tales, y a cada uno de ellos se le solicitó una entrevista. El objetivo fue conocer sus opiniones y propuestas preliminares en torno a un conjunto de desafíos que enfrenta Costa Rica en materia de desarrollo humano sostenible, y que ya habían sido señalados en el *Decimoctavo Informe Estado de la Nación*, en 2012.

En esta sección se presenta un vistazo general (no exhaustivo) basado en esas entrevistas, como un punto de partida para que los lectores analicen la manera en que los candidatos abordaron

y priorizaron los temas planteados. Luego, con base en las grabaciones de las entrevistas (disponibles en el sitio www.estadonacion.or.cr), las personas podrán realizar comparaciones más detalladas sobre los asuntos de su interés.

Cabe advertir que aquí no se incluyen las propuestas que tienen los candidatos en otros ámbitos no explorados en el presente ejercicio. Sin embargo, este Informe hace un llamado a la ciudadanía para que identifique nuevos temas e interroge a los partidos sobre sus propuestas en torno a ellos.

Enfoque de las entrevistas: los desafíos del desarrollo humano

En el *Decimoctavo Informe Estado de la Nación* se afirmó que, dada la difícil situación que atraviesa el país, es necesario evitar que la campaña política se convierta en un “concurso de mercadotecnia”.

El conocimiento generado por diversos centros de estudios, entre ellos el Programa Estado de la Nación, es una herramienta en manos de la ciudadanía para exigir a los partidos **ofertas electorales de mayor calidad**. Es inexcusable que los programas de gobierno se limiten a prometer mejores horizontes, sin decir cómo se llegará a ellos.

En el Informe citado, el Programa Estado de la Nación identificó diecisiete desafíos del desarrollo humano sostenible (diagrama 6.12) y, sobre esa base, planteó a los partidos políticos 61 preguntas que procuran respuestas ligadas no tanto al “qué” (ya se vio que los programas de gobierno del 2010 contenían muchas ideas sin concreción), sino al “cómo”: las estrategias y acciones necesarias para remover trabas y lograr avances sustantivos.

Los desafíos planteados no son los únicos, ni las preguntas son todas las que pueden hacerse, pero sí apuntan a

El detalle de los desafíos y un breve diagnóstico de su situación se pueden consultar en el capítulo 1 del *Decimoctavo Informe Estado de la Nación*, en la página http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/018/Cap-1-Sinopsis.pdf

problemas esenciales que las investigaciones del Estado de la Nación han permitido identificar.

DIAGRAMA 6.12

Desafíos del desarrollo humano sostenible en Costa Rica, identificados por el Programa Estado de la Nación



Fuente: *Decimotavo Informe Estado de la Nación*.

A partir de este marco conceptual se entrevistó a los candidatos presidenciales, con el fin de que sus respuestas sean evaluadas por la ciudadanía durante el proceso electoral –en términos de su viabilidad y costos– y posteriormente exigidas a los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Como se verá, en muchos casos las respuestas identifican objetivos generales, no los mecanismos concretos para alcanzarlos. Por eso, conforme avance la campaña electoral, en el sitio web (www.estadonacion.or.cr) se irá poniendo a disposición del público análisis de las propuestas que serán planteadas en los programas de gobierno.

Ronda de entrevistas con candidatos presidenciales

La ronda de entrevistas se realizó con los candidatos presidenciales que, antes de que concluyera esta investigación, ya eran reconocidos como tales y que aceptaron sentarse a conversar sobre sus ideas.

En el caso de los demás candidatos, que no se incluyen en esta edición, se solicitará y realizará la entrevista y sus resultados se pondrán a disposición de la ciudadanía en la página web del Programa. En el cuadro 6.12 se reporta en detalle el estado de esas entrevistas.

Durante estas conversaciones guiadas, que duraron más de una hora cada una y hasta tres horas en algunos casos, se abordaron los desafíos identificados por el Programa Estado la Nación, desde la perspectiva de los líderes políticos.

Como el listado de diecisiete desafíos era largo y complejo, las entrevistas se desarrollaron con base en el siguiente guion:

- Los desafíos se clasificaron en cuatro áreas temáticas: social, ambiental, económica y política.
- Se presentó al entrevistado el conjunto de desafíos correspondientes a cada tema (entre tres y cinco) y se le solicitó que señalara los más relevantes para él.
- Se consultó específicamente sobre los desafíos escogidos como prioritarios por el entrevistado, con el fin de no distraer su atención en temas

Las preguntas base de estas entrevistas se pueden consultar en el capítulo 1 del *Decimotavo Informe Estado de la Nación*, en la página http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/018/Cap-1-Sinopsis.pdf

Las grabaciones de todas las entrevistas están disponibles en el sitio www.estadonacion.or.cr

de menor jerarquía según su perspectiva.

Dada esta metodología, no todos los entrevistados se refirieron a los mismos asuntos, sino que dieron énfasis a sus prioridades. Por tanto, en esta sección

CUADRO 6.12

Situación de las entrevistas con candidatos presidenciales realizadas para este capítulo

Nombre	Partido	Detalle
Johnny Araya Monge	PLN	Entrevistado
José Miguel Corrales Bolaños	PPN	Entrevistado
Otto Guevara Guth	ML	Entrevistado
Oscar López Arias	PASE	Entrevistado
Justo Orozco Álvarez	PRC	Entrevistado
Luis Guillermo Solís Rivera	PAC	Entrevistado
José María Villalta Flórez-Estrada	FA	Entrevistado
Pendientes		
José Manuel Echandi Meza	PAN	Se entrevistará y publicará en página <i>web</i>
Sergio Mena Díaz	PNG	Se entrevistará y publicará en página <i>web</i>
Héctor Monestel Herrera	PT	Se entrevistará y publicará en página <i>web</i>
Carlos Avendaño Calvo	PRN	Se entrevistará y publicará en página <i>web</i>
Rodolfo Piza Rocafort ^{a/}	PUSC	Se entrevistará y publicará en página <i>web</i>

a/ Inicialmente el candidato presidencial del PUSC era Rodolfo Hernández Gómez, quien renunció. Con Hernández no se logró concretar una cita, y la nueva candidatura se conoció luego del cierre de edición de este Informe.

CUADRO 6.13

Orden de prioridad dado por los candidatos entrevistados a los desafíos en desarrollo humano^{a/}

Área	Orden de prioridad	Desafío
Social	1	Reducir la pobreza
	2	Revertir la desigualdad de ingresos
	3	Mejorar la inversión social pública
	4	Asegurar la sostenibilidad del sistema de seguridad social
	5	Reducir la inseguridad ciudadana
Económica	1	Fomentar la productividad y el empleo
	2	Mejorar la solvencia y la eficacia del Estado
	3	Enfrentar los riesgos del régimen cambiario
Ambiental	1	Proteger el agua y la riqueza marina
	2	Modificar patrones insostenibles de uso de los recursos
	3	Ordenar el caos en el territorio
	4	Contener la creciente conflictividad ambiental
Política	1	Combatir la corrupción
	2	Mejorar la calidad de la representación política
	3	Fortalecer la gestión política
	4	Fortalecer la rendición de cuentas sobre el financiamiento político
	5	Dar sustento económico a los nuevos derechos reconocidos a la población

a/ El cuadro presenta un orden general de prioridades. Los desafíos se ordenaron según la cantidad de veces que los candidatos los mencionaron en cada posición al señalar sus prioridades.

Fuente: Entrevistas a los candidatos presidenciales.

no se hace un reporte exhaustivo de todos los planteamientos, ni de todos los temas. Se trata de un panorama general que destaca prioridades, coincidencias y principales discrepancias,

con algunos ejemplos ilustrativos de la manera en que los candidatos pensaban, durante la precampaña, sobre los desafíos en desarrollo humano.

Impresión general

Dada la diversidad de los temas abordados en las entrevistas, es difícil hacer una comparación detallada de las propuestas de los candidatos. Sin embargo, un análisis general de las conversaciones, vistas en su conjunto, permite precisar cómo ellos abordan y priorizan los desafíos en desarrollo humano (cuadro 6.13):

- En general, los candidatos tienden a identificar el problema por resolver, sugerir **propuestas de carácter general** y esbozar algunas ideas para ejecutarlas.

- En pocos casos se logra identificar el “cómo”, es decir, los recursos, los responsables y las metas, acciones y políticas concretas que se requieren para materializar las propuestas.

- Esta es una tendencia reiterada no solo entre candidatos, sino también en las ofertas electorales de sus partidos: se enuncian propuestas generales, pero se precisan **pocas metas concretas**, como ya se vio en el análisis de los programas de gobierno presentados en la campaña de 2010.

- En algunos temas –la minoría– los planteamientos son más elaborados, según el candidato y sus prioridades. Para que la ciudadanía pueda valorarlos, el Programa Estado de la Nación realizará análisis de las **propuestas de los partidos para el 2014** y los irá colocando en su página *web* conforme avance la campaña.

- En general, los candidatos se notaron más cómodos y con mayor dominio al explicar sus propuestas en el ámbito social. La lucha para reducir la desigualdad de ingreso y la pobreza fue el tema en que mostraron mayor interés.

- En cambio en el ámbito económico, que implica el conocimiento de aspectos técnicos muy específicos, se observó menor desarrollo de las ideas entre los candidatos. El tema

más resaltado fue la ampliación de las políticas públicas de fomento a la productividad y el empleo.

- La protección y administración del agua encabezó el interés de los entrevistados en materia ambiental.
- En el área política el énfasis estuvo en mejorar la calidad de la representación política y combatir la corrupción.

Principales relieves en torno a los desafíos sociales

Entre los desafíos sociales identificados por el Estado de la Nación, los candidatos coincidieron mayoritariamente al señalar como prioritarios los esfuerzos para reducir la pobreza y revertir la desigualdad de ingresos. La disminución de la inseguridad ciudadana, en cambio, fue el tema de menor interés general (cuadro 6.14).

- La educación y el acceso a la salud se reconocen como los pilares fundamentales para **combatir la pobreza**. Todos los consultados coinciden en la necesidad de elevar la calidad de la educación y fomentar actividades y encadenamientos productivos que generen empleo.
- En materia de combate a la pobreza, hay consenso en que existe duplicación de competencias institucionales

y dispersión de programas en el Gobierno Central, y que para revertir esa situación se debe centralizar la información sobre las familias pobres y unificar las bases de datos existentes.

- Para lograr que los recursos en verdad lleguen a las personas pobres, hay propuestas como implementar auditorías ciudadanas o establecer una rectoría del sector social, que en la actualidad no tiene una autoridad claramente definida.
- Varios entrevistados creen que la **educación** es uno de los rubros en que se debe invertir más y mejor. Algunos señalan que una reforma fiscal sería más factible si se dispusiera que los nuevos recursos se destinarán a la educación y la CCSS.
- Para **reducir la desigualdad de ingresos**, la mayoría de los candidatos está de acuerdo en que es urgente una reforma fiscal. Existe coincidencia en que quienes más tienen deben pagar más impuestos, aunque se reconoce que hace falta negociar con los actores económicos y políticos involucrados y definir cómo se recaudarían e invertirían los nuevos impuestos.
- También hay acuerdo en torno a la necesidad de gravar a nuevos

sectores (como el financiero) y redoblar esfuerzos para reducir la evasión y mejorar la recaudación.

- La mayoría de los candidatos manifiesta que dará seguimiento a los programas sociales de las administraciones anteriores, como la Red de Cuido y “Avancemos”.
- La necesidad de **mejorar la inversión social pública** es otra coincidencia entre los candidatos, aunque hay diferencias en cuanto a los mecanismos para lograrlo. Algunos se enfocan en la reducción del Estado y la planilla gubernamental, otros en la generación de nuevos ingresos tributarios.
- Para enfrentar la **difícil situación financiera y de gestión de la CCSS**, las recomendaciones van desde la introducción de mayores controles ciudadanos sobre los servicios de salud y la implementación inmediata del expediente electrónico, hasta la revisión de las políticas salariales y de contratación del cuerpo médico. La mayoría se enfoca en el tema de la gestión administrativa, más que en la necesidad de mayores recursos. También se señaló que el Estado debe pagar la deuda que como patrono tiene con la institución, y que ésta, a su vez, debe actuar con mayor firmeza para combatir la evasión y

CUADRO 6.14

Orden de prioridad^{a/} en los desafíos sociales identificados por los candidatos

Desafíos	Johnny Araya	José Miguel Corrales	Otto Guevara	Oscar López	Justo Orozco	Luis Guillermo Solís	José María Villalta
Revertir la desigualdad de ingresos	2	1	2	3	5	1	2
Reducir la pobreza	1	1	1	4	1	2	1
Mejorar la inversión social pública	4	1	3	2	3	3	3
Asegurar la sostenibilidad del sistema de seguridad social	3	1	4	1	2	3	4
Reducir la inseguridad ciudadana	5	1	5	5	4	4	5

a/ Los números representan el orden de prioridad asignado por cada candidato en una escala de 1 (mayor prioridad) a 5 (menor prioridad). Los números que aparecen repetidos corresponden a casos en que los candidatos señalaron que varios desafíos tenían el mismo nivel de prioridad.

Fuente: Entrevistas a los candidatos presidenciales.

lograr que los trabajadores voluntarios coticen en los seguros de salud y de pensiones de acuerdo con sus ingresos reales.

- Para luchar contra la **inseguridad ciudadana** todos los candidatos sugieren atacar la desigualdad y la pobreza, sus principales fuentes. Se mencionó la necesidad de involucrar a las comunidades en estos esfuerzos, en coordinación con diversas instituciones públicas.

Principales relieves en torno a los desafíos económicos

En los desafíos económicos identificados por el Estado de la Nación, dos candidatos no señalaron un orden de prioridad. Los demás destacaron en primer lugar el fomento de la productividad y el empleo, seguido por la mejora de la solvencia y la eficiencia del Estado (cuadro 6.15).

- Para apoyar a los **sectores económicamente rezagados** los candidatos tienen propuestas distintas. Unos sugieren formar cooperativas y reestructurar el Sistema de Banca para el Desarrollo, para que atienda de manera más eficaz a las pequeñas y medianas empresas. Algunos señalan la importancia de reactivar

la producción agrícola y fortalecer la soberanía alimentaria. Otros apuestan por el otorgamiento de incentivos para las empresas que operen de acuerdo con los mejores estándares ambientales y laborales, así como por la creación de entidades que promuevan la productividad y la innovación en las actividades de la “vieja economía”. También se planteó la necesidad de agilizar los trámites burocráticos para el establecimiento de nuevos negocios.

- En torno a la **solvencia del Estado**, varios candidatos opinan que se debe llamar a un diálogo político para buscar maneras de racionalizar y hacer más eficaz el gasto público. En materia de reforma fiscal, se mencionó la conveniencia de separar las propuestas sobre impuestos progresivos y regresivos.
- Hay acuerdo en que se debe mejorar la recaudación de impuestos y controlar la evasión, pero pocos candidatos sugieren medidas concretas. Dos acciones puntuales mencionadas fueron analizar lo que tributan los profesionales liberales y proveer más herramientas tecnológicas para el control del contrabando en puertos. En cuanto a la posibilidad de

gravar más fuertemente a las zonas francas y el sector bancario no hubo coincidencia, aunque sí en la necesidad de revisar las exoneraciones fiscales.

- Sobre el **gasto público**, se propone revisar y estandarizar los salarios del sector público e introducir indicadores de evaluación del desempeño. También se planteó reformar el proceso de contratación administrativa: endurecer los controles, incentivar la auditoría ciudadana y que el Estado retome la construcción de obra pública en algunos rubros.
- No hay consenso entre los candidatos sobre los riesgos económicos derivados de actual **régimen cambiario**. En algunos casos hay desconocimiento o poco interés en el tema. Unos consideran que la política monetaria que se ha implementado con el sistema de bandas cambiarias ha servido para controlar la inflación, pero otros creen necesario abandonar ese sistema para volver al tipo de cambio fijo y buscar maneras para desestimular el ingreso de dólares. Un candidato propone prohibir la circulación de dólares en el país.

CUADRO 6.15

Orden de prioridad^{a/} en los desafíos económicos identificados por los candidatos

Desafíos	Johnny Araya	José Miguel Corrales	Otto Guevara	Oscar López	Justo Orozco	Luis Guillermo Solís	José María Villalta
Fomentar la productividad y el empleo	1	1	1	2	1	1	1
Mejorar la solvencia y la eficacia del Estado	2	2	2	1	2	1	2
Enfrentar los riesgos del régimen cambiario	3	3	3	3	3	1	3

a/ Los números representan el orden de prioridad asignado por cada candidato en una escala de 1 (mayor prioridad) a 3 (menor prioridad). Los números que aparecen repetidos corresponden a casos en que los candidatos señalaron que varios desafíos tenían el mismo nivel de prioridad.

Fuente: Entrevistas a los candidatos presidenciales.

Principales relieves en torno a los desafíos ambientales

Los candidatos presidenciales mostraron una amplia coincidencia al asignar jerarquías a los cuatro desafíos ambientales identificados por el Programa Estado de la Nación. Proteger el agua y la riqueza marina fue el tema resaltado por la mayoría como el principal, mientras que contener la conflictividad ambiental apareció como el menos relevante (cuadro 6.16).

- En cuanto a los patrones de **uso de la energía**, la mayoría de los entrevistados está de acuerdo en impulsar la generación eléctrica a partir de fuentes alternativas a las tradicionales, como la geotermia, el gas natural, la energía eólica y la energía solar. Algunos proponen que el Estado invierta en investigación e innovación en esta área.
- Hay coincidencia en la necesidad de hacer cambios en el sector transporte para reducir el uso de **hidrocarburos**, entre ellos reforzar el servicio ferroviario, modificar los horarios laborales, habilitar el tren de carga y contemplar la posibilidad de instalar un tren eléctrico o un metro en la Gran Área Metropolitana, a fin de desincentivar el uso del transporte privado. También se sugirió impulsar la renovación de la flota vehicular y el uso de automotores

eléctricos, tanto individuales como colectivos.

- En lo que concierne al **uso de agroquímicos** algunos recomiendan ampliar el control de plagas mediante recursos orgánicos. Varios de los entrevistados coinciden en que se requiere un mejor cumplimiento de la Ley de Desarrollo, Promoción y Fomento de la Actividad Agropecuaria Orgánica y un mayor impulso a este tipo de producción agrícola en el país. Además se indicó que se debe prohibir el uso de agroquímicos no permitidos en otros países.
- Se hizo ver la necesidad de despolitizar y reformar la estructura del Incopesca, fortalecer el servicio de guardacostas y dotar de recursos al Viceministerio del Mar, del Minae. Algunos proponen cobrar más por las licencias de pesca y usar el dinero para la conservación de la riqueza marina, así como aprovechar los patrullajes de control antidrogas para proteger la fauna marina. Se habló de la urgencia de involucrar a las comunidades y darle potestades a los gobiernos locales en la gestión de estos recursos.
- Con respecto a la **protección de los mantos acuíferos y las zonas de recarga**, varios candidatos estiman

que las municipalidades deben asumir un rol más protagónico, y que se debe implementar un enfoque integral de manejo de las cuencas hidrográficas, así como hacer un inventario de los recursos hídricos del país. También se sugirió imponer restricciones para evitar que se construya sobre mantos acuíferos y áreas de recarga, aunque esta idea no fue compartida por todos los entrevistados.

- En materia de **ordenamiento territorial**, hay coincidencia sobre el imperativo de limitar o controlar la expansión de las áreas urbanas, aunque no se especifica cómo o con qué criterios hacerlo. Varios candidatos destacan la importancia de los planes reguladores cantonales, e incluso algunos hablan de poner un plazo a las municipalidades y brindarles asistencia técnica para que los formulen. También se mencionó que se debe resolver el tema de la rectoría en la materia, que actualmente está en manos del INVU. Algunos consideran que podría requerirse una reforma a la división territorial del país y la creación de nuevas provincias.
- En el tema del **cambio climático** algunos candidatos proponen introducir el tema en el currículo educativo, y otros sugieren incorporarlo

CUADRO 6.16

Orden de prioridad^{a/} en los desafíos ambientales identificados por los candidatos

Desafíos	Johnny Araya	José Miguel Corrales	Otto Guevara	Oscar López	Justo Orozco	Luis Guillermo Solís	José María Villalta
Modificar los patrones insostenibles de uso de los recursos	2	2	2	2	4	3	1
Proteger el agua y la riqueza marina	1	1	1	1	1	2	1
Ordenar el caos en el territorio	3	3	3	3	2	1	1
Contener la creciente conflictividad ambiental	4	4	4	4	3	3	1

a/ Los números representan el orden de prioridad asignado por cada candidato en una escala de 1 (mayor prioridad) a 4 (menor prioridad). Los números que aparecen repetidos corresponden a casos en que los candidatos señalaron que varios desafíos tenían el mismo nivel de prioridad.

Fuente: Entrevistas a los candidatos presidenciales.

transversalmente en los estudios de impacto ambiental y en cualquier política de ordenamiento territorial o relacionada con permisos ambientales. Se mencionó la necesidad de considerar la reubicación de comunidades completas que están en riesgo.

- Finalmente, varios candidatos señalan que debe existir un balance entre conservación y desarrollo, y que se debe evitar que la conflictividad ambiental siga escalando. Para ello resaltan la necesidad de promover un diálogo político sobre el tema y revisar las acciones gubernamentales que no hayan sido consultadas, o en las que existan problemas de información o cumplimiento de la normativa ambiental. Algunos proponen también la despolitización y fortalecimiento de la Setena.

Principales relieves en torno a los desafíos políticos

De los cinco desafíos políticos identificados, la mayoría de los candidatos coincidió en señalar el combate a la corrupción en la gestión pública como el más importante de todos. El segundo lugar se asignó al reto de mejorar la calidad de la representación política, y el tema de menor prioridad fue el de dar sustento económico a los derechos constitucional o legalmente aprobados por la Asamblea Legislativa (cuadro 6.17).

- Sobre el **financiamiento político**, la mayoría de los entrevistados sostiene que el pago debe corresponder a un monto determinado por cada voto recibido. Sin embargo, no hay coincidencias en cuanto a los mecanismos de financiamiento. Así por ejemplo, se planteó la idea de que cada partido tenga derecho a un espacio publicitario en los medios de comunicación, pero algunos consideran que es mejor trasladar el dinero respectivo, por igual, a cada una de las agrupaciones participantes. Otros mencionan la posibilidad de que los medios de comunicación tengan precios especiales para las pautas de los partidos políticos. La mayoría de los entrevistados está de acuerdo en que se debe levantar el secreto bancario cuando haya sospechas de financiamiento ilícito.

- Casi todos los candidatos coinciden en que hay que mejorar la **representación política**. Para ello, una de las propuestas mencionadas por varios de ellos es la creación de la carrera parlamentaria. Algunos la plantean de manera irrestricta y otros sugieren algún tope en el número de períodos en que un legislador o legisladora podría ocupar una curul. También hay acuerdo en que es necesario variar la forma en que se eligen los diputados y se señalan dos posibilidades: i) una lista

propuesta por cada partido, dentro de la cual las personas puedan elegir por quién votar, o ii) la separación en dos listas: una que proponga diputados a escala nacional, y otra con candidatos más representativos de ciertas regiones o localidades.

- Algunos proponen cambiar las circunscripciones electorales y el número de diputados, aunque esta no es la opinión mayoritaria. Sí hay coincidencia en que se requieren mecanismos de rendición de cuentas en el cuerpo legislativo, y sanciones que incluyen la revocatoria del mandato de los congresistas. Los entrevistados también expresaron su apoyo al sistema de voto nominal y, en particular, al voto electrónico de las y los diputados.
- Algunos candidatos también manifestaron que el quehacer de la Asamblea Legislativa no debe ser evaluado por la cantidad de leyes que promulga, sino por el control político que lleva a cabo y la **calidad de la legislación aprobada**. En ese sentido, señalaron que deben sentarse responsabilidades sobre los diputados por la calidad de su gestión, e incluso se sugirió implantar un régimen disciplinario, aunque varios candidatos no apoyan cambios en ese sentido.

CUADRO 6.17

Orden de prioridad^{a/} en los desafíos políticos identificados por los candidatos

Desafíos	Johnny Araya	José Miguel Corrales	Otto Guevara	Oscar López	Justo Orozco	Luis Guillermo Solís	José María Villalta
Promover la rendición de cuentas sobre el financiamiento político	4	4	3	3	5	4	4
Mejorar la calidad de la representación política	1	1	4	4	2	2	2
Combatir la corrupción	2	2	1	1	1	1	1
Dar sustento económico a los nuevos derechos reconocidos a la población	3	5	5	5	4	5	5
Fortalecer la gestión política	5	3	2	2	3	3	3

a/ Los números representan el orden de prioridad asignado por cada candidato en una escala de 1 (mayor prioridad) a 5 (menor prioridad). Los números que aparecen repetidos corresponden a casos en que los candidatos señalaron que varios desafíos tenían el mismo nivel de prioridad.

Fuente: Entrevistas a los candidatos presidenciales.

- Sobre el **combate a la corrupción**, la mayoría está de acuerdo en aprobar nuevas leyes, pero otros creen que basta con la normativa existente. Se propuso eliminar la inmunidad de los diputados y los miembros de los Supremos Poderes cuando se les investigue por delitos de corrupción, es decir, los delitos establecidos en la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública y los delitos contra la Hacienda Pública tipificados en el Código Penal. Además, varios entrevistados plantean incluir en la legislación los delitos considerados en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que no ha sido ratificada por Costa Rica.
- Con la intención de **fortalecer la gestión pública**, la mayoría de los candidatos accedería a formar coaliciones con otras fuerzas o partidos políticos, siempre que haya coincidencia en el proyecto-país que se busque impulsar. Esta es una posibilidad que varios de los entrevistados consideran no solo factible, sino necesaria, aunque, como se ha analizado en varias ediciones del *Informe Estado de la Nación*, el establecimiento de alianzas políticas no ha sido una práctica común o sostenida en el país.
- En cuanto a la conformación del **Gabinete** la mayoría señala como criterios esenciales la probidad, la coincidencia con el proyecto-país del gobierno entrante y el conocimiento en la materia que corresponde en cada caso. También hay consenso en que no importa si la persona pertenece o no al partido político que accede al poder. Si bien los candidatos afirman estar de acuerdo con estos criterios, durante muchos años los gobiernos no los han aplicado al conformar sus equipos de trabajo.
- Sobre las **presidencias ejecutivas** de las instituciones autónomas, no hay acuerdo en torno al mecanismo idóneo para los nombramientos. Algunos piensan que se debe convocar a concursos públicos, otros apuestan por elaborar ternas con candidatos propuestos por los sectores involucrados, y algunos incluso proponen eliminar esos puestos y establecer gerencias técnicas, no políticas.
- La mayoría de los entrevistados concuerda en que hay notables disparidades entre los gobiernos locales del país. Para **mejorar la gestión municipal** algunas sugerencias son uniformar el mecanismo de pago de los regidores y los alcaldes, crear uniones municipales territoriales y efectuar reformas legales en favor de una mayor autonomía.

Contenidos adicionales en el sitio web del Estado de la Nación

En el sitio web del Estado de la Nación se creará un espacio para el *Sistema de seguimiento de los desafíos en desarrollo humano en la oferta electoral*, en el cual las personas interesadas podrán encontrar documentación y datos que complementan la información que de manera sintética se ha presentado en este capítulo.

Los materiales se distribuirán en dos grupos:

- **Datos y documentos** que sirvieron de base para la elaboración de este capítulo. Comprende las grabaciones de las entrevistas realizadas, bases de datos e informes de investigación.

- **Nueva información de interés** que no fue posible incorporar al capítulo por ser posterior al cierre de edición del Informe. Incluye el seguimiento de la pauta publicitaria de los partidos y análisis tanto de los programas de gobierno que se vayan conociendo, como de lo que digan los candidatos con respecto a los desafíos en desarrollo humano señalados por el Programa Estado de la Nación.

ENCUENTRE EN NUESTRO SITIO WEB

Organización Partidaria

- Informe sobre la organización de los partidos políticos

Ideas de los partidos

- Base de datos de los programas de gobierno de 2010

Ideas de los candidatos

- Grabaciones de las entrevistas
- Grabaciones de programas en Radio Universidad de Costa Rica
- Síntesis de entrevistas

Propaganda electoral

- Seguimiento de pauta en medios de comunicación y redes sociales oficiales de partidos

Programas de gobierno 2014

- Bases de datos de los programas de gobierno de 2014

El documento base para este capítulo fue elaborado por Felipe Alpizar y Alejandra Vargas, con el apoyo de Nancy Marín.

La edición técnica y la versión final fueron realizadas por Jorge Vargas-Cullell, Steffan Gómez-Campos y Leonardo Merino, con el apoyo de Juan Guillermo Murillo-Chinchilla y Karen Chacón.

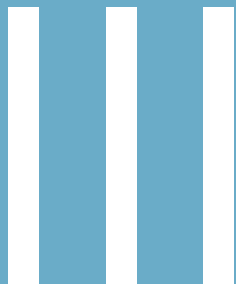
Se utilizaron los siguientes insumos: “Organización y funcionamiento de los partidos políticos en Costa Rica”, de Steffan Gómez-Campos, Juan Guillermo Murillo-Chinchilla, Alonso Ramírez, Fernanda Avendaño y Juan Pablo Sáenz; “Perfiles organizativos de los nuevos partidos políticos en las elecciones

2014”, de Juan Guillermo Murillo-Chinchilla; “Análisis de programas de gobierno 2010-2014 de partidos políticos de Costa Rica”, de Juan Pablo Sáenz; “Sistematización de entrevistas a precandidatos y candidatos presidenciales para el sistema de seguimiento de los desafíos del desarrollo humano en la oferta electoral en las elecciones de 2014”, de Nancy Marín.

Por sus comentarios sobre el texto se agradece a Miguel Gutiérrez, Evelyn Villarreal, Juan Guillermo Murillo-Chinchilla y Diego Fernández.

La revisión de cifras la efectuó Juan Guillermo Murillo-Chinchilla.

P
A
R
T
E



Anexo estadístico y metodológico

CAPÍTULO 8

Anexo Metodológico

Introducción

Uno de los principales objetivos del *Informe Estado de la Nación* es proveer indicadores clave e información oportuna, que permitan conocer el avance de Costa Rica en el logro de sus aspiraciones de desarrollo humano sostenible. La preparación de este documento es un proceso colectivo, en el que cada año interviene un amplio conjunto de instituciones e investigadores, quienes colaboran con la actualización de datos, estudios propios, aclaraciones y metodologías novedosas, entre otros. En el mismo proceso se realizan foros, talleres de consulta y conferencias, se aplican cuestionarios y se asimilan nuevas formas de recolectar información. A través de estas actividades el Informe logra sistematizar y establecer redes de investigación que facilitan el cumplimiento de sus objetivos, a la vez que ayudan a actualizar y mejorar las bases metodológicas para dar seguimiento al desempeño nacional.

Este Anexo da cuenta de los cambios y avances metodológicos en la investigación social, económica, política y ambiental que han sido incorporados en este Decimonoveno Informe y que, a través de los distintos capítulos, ponen en la mesa de discusión temas y problemáticas relevantes para el país. Dos de ellos aportaron insumos novedosos al capítulo 3, “Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas”: el primero es un análisis del ciclo político del gasto del Gobierno Central, entendido como los cambios en el comportamiento del

gasto público en la época electoral, y el segundo es una investigación sobre la productividad de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme) desde la perspectiva de su orientación exportadora. En el capítulo 2, “Equidad e integración social”, se ofrecen nuevas estimaciones de la inversión social pública y un conjunto de proyecciones de las principales causas de mortalidad y de egresos hospitalarios para los próximos diecisiete años (al 2030). Finalmente, para el capítulo 4, “Armonía con la naturaleza”, se desarrolló una tipología de los municipios en función de su desempeño ambiental y su cumplimiento de las normas en esta materia.

Aportes metodológicos

El ciclo político del gasto

En esta edición el Informe retoma el análisis del gasto del Gobierno Central en épocas cercanas a las elecciones nacionales, con el propósito de determinar si existe un comportamiento cíclico asociado a ese proceso, que se conoce como el “ciclo político del gasto”. Ya el Decimoquinto Informe había documentado un aumento inusual de ciertos rubros del gasto público al acercarse los comicios. En ese sentido destacan los salarios y las pensiones, que tienden a ser atractivos desde el punto de vista político, tanto para el Gobierno saliente como para el entrante, sobre todo en su primer año de gestión.

Con el fin de dar continuidad a ese estudio se realizó una investigación

que consideró las elecciones efectuadas en el período 1979-2005. Se aplicó la metodología planteada por Streb et al. (2009), que utiliza un modelo de regresión multivariada para relacionar una variable de tipo fiscal con el ciclo político. En general, se desarrolló el siguiente modelo empírico:

$$y_{i,t} = \sum_{j=1}^k \beta_j y_{i,t-1} + \sum_{j=1}^m \gamma_j x_{j,i,t} + \delta_E E_{i,t} + \lambda Z_{i,t} + \phi y_{i,t-1} + \mu_i + \varepsilon_{i,t}$$

Se definió como variable dependiente (y_i) el balance general del Gobierno Central como porcentaje del PIB, pues el interés era conocer el comportamiento del gasto durante el período preelectoral. Como variables de control se emplearon las propuestas por Shi y Svensson (2006), a saber: la tasa de crecimiento real del PIB (que da cuenta de los efectos del ciclo económico), el logaritmo del PIB per cápita y variables de tiempo mediante las cuales se buscó capturar de forma más precisa los cambios en el balance del Gobierno.

Específicamente, se crearon *dummies*¹ quinquenales para toda la muestra y *dummies* trimestrales para el control de la estacionalidad. La variable electoral fue codificada como “1” en el trimestre en que se llevó a cabo la elección y “0” en cualquier otro caso. Se incluyeron tres variables adicionales, que identificaron los cuatro trimestres previos y los cuatro posteriores a las elecciones, así como el trimestre en que se realizaron los comicios, esto con base en la teoría expuesta por Streb y Torrens

(2013) y sustentada por las investigaciones de Nordhaus (1975), Ames (1987) y Persson et al. (2003).

Para maximizar la significancia del modelo y lograr que fuera estadísticamente más confiable, se rezagó² en cuatro períodos la variable dependiente. En forma paralela se realizó una valoración de la calidad del modelo utilizando el *test* de Akaike, que permite determinar cuál modelo es el que tiene menor pérdida de información y, por consiguiente, es el mejor en términos de modelaje del comportamiento presente en (y_t) con los datos disponibles.

La puesta en práctica del modelo incluyó datos de once países, para un total de 108 observaciones trimestrales entre 1979 y 2005. Los casos considerados fueron: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay. Los datos fiscales provienen de la base estadística del FMI sobre finanzas internacionales y los datos de población corresponden a los indicadores de desarrollo del Banco Mundial. En el capítulo 3 de este Informe se reportan los hallazgos específicos de Costa Rica. El detalle de los resultados para el resto de países se encuentra en Lankester, 2013b.

Al realizar las pruebas estadísticas se determinó que no existían problemas de violación de supuestos clave en el modelo aplicado.

Productividad entre Mipyme exportadoras y no exportadoras

Como se indica en el capítulo 3, en reiteradas ocasiones este Informe ha señalado que las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme), a pesar de su rol fundamental en la generación de empleo y la conformación del parque empresarial costarricense, constituyen un sector vulnerable y urgido de apoyos sustantivos para mejorar su inserción en el comercio internacional. Para esta edición se realizó un nuevo análisis, a fin de conocer la importancia que tiene la orientación exportadora para mejorar los niveles de productividad de estas empresas.

El estudio consistió básicamente en una comparación entre empresas exportadoras y no exportadoras, considerando tres dimensiones: i) características relacionadas con la capacidad productiva, como tamaño, formalidad y antigüedad, ii) condiciones laborales de sus empleados (medidas a través de los salarios) y iii) la asociación estadística entre productividad laboral y actividad exportadora.

Como paso previo al análisis, se construyó una base de datos que integra la información de las empresas que participan en los programas de fomento productivo del MEIC, los datos de salarios y empleo generados por la CCSS y las estadísticas de monto y destino de las exportaciones de Procomer. En total se reunieron 2.633 registros de las Mipyme existentes en el país al año 2012. En el montaje de la base de datos se garantizó absoluta confidencialidad; con ese propósito se omitieron los nombres y números de cédula jurídica de las empresas y, además, se sometió a la supervisión de Procomer y el MEIC los cálculos y procesamientos realizados. La información disponible por empresa se circunscribe a los siguientes datos: volumen de exportaciones, sector económico, estatus de formalidad, tamaño, ubicación geográfica, ventas, salarios y productividad laboral³.

Las características de la muestra final de empresas, tanto exportadoras como no exportadoras, se resumen en el cuadro 7.1. Los tamaños de los establecimientos fueron determinados según la clasificación del MEIC, que combina criterios de empleo, ventas y activos. El apartado de formalidad hace referencia al cumplimiento de cada una de las regulaciones allí indicadas.

CUADRO 7.1

Principales características de las Mipyme analizadas, exportadoras y no exportadoras. 2012

Principales características	Exportadoras		No exportadoras		Todas las empresas	
	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje
Empresas	194	7,4	2.439	92,6	2.633	100,0
Tamaño						
Micro	94	48,4	1.793	73,5	1.887	71,7
Pequeñas	64	33,0	533	21,9	597	22,7
Medianas	36	18,6	113	4,6	149	5,6
Formalidad						
Cargas sociales	165	85,1	1.641	67,3	1.806	68,6
Obligaciones tributarias	191	98,5	2.419	99,2	2.610	99,1
Póliza de riesgos del trabajo	144	74,2	1.725	70,7	1.869	71,0
Otras						
Experiencia en la actividad (dos años o más)	134	69,1	1.756	72,0	1.890	71,8
Presencia en el mercado (seis meses o más)	146	75,3	2.331	95,6	2.477	94,1
Ubicación en la GAM	171	88,1	1.912	78,4	2.083	79,1

Fuente: Padilla y Alvarado, 2013.

Las cifras del cuadro 7.1, por sí solas, no revelan la existencia de brechas entre los dos tipos de empresas. Por este motivo se aplicaron pruebas estadísticas no paramétricas⁴, que ayudaron a identificar diferencias entre medias a un 99% de confianza en cada una de las variables de interés. Las variables de cumplimiento en materia de cargas sociales, obligaciones tributarias y póliza de riesgos del trabajo fueron recodificadas como dicotómicas (cumple-no cumple) de tal forma que los datos fueron tratados como porcentajes de ocurrencia. En todas las variables se encontraron diferencias entre ambos tipos de empresas. Los resultados se muestran en el cuadro 7.2.

Modelo econométrico para la productividad laboral

Paralelo al análisis sobre la productividad de las Mipyme, surgió el interés por elaborar un modelo econométrico que relacionara la productividad laboral a nivel de empresa en función de características particulares, como tamaño, formalidad, años de experiencia y permanencia en el mercado⁵. La idea básica fue construir un modelo probabilístico para determinar si el nivel de productividad de las empresas⁶ exportadoras es mayor que el de las orientadas al mercado interno. En términos generales se buscó estimar el siguiente modelo teórico:

$$\log y_{it} = \alpha + \beta X_{it} + \gamma S_{it} + \delta T_{it} + \varphi F_{it} + \rho PM_{it} + \theta EE_{it} + e_{it}$$

Donde:

y_{it} se refiere a la productividad laboral de la empresa i en el año t , y X_{it} es una variable dicotómica que asume el valor de 1 si la empresa i exporta en el año t y 0 si no lo hace.

Además se incorporaron las siguientes variables de control:

S_{it} es el sector productivo al que pertenece la empresa,
 T_{it} es el tamaño (determinado por el número de empleados),
 F_{it} es la condición de formalidad (cargas sociales, obligaciones tributarias y póliza de riesgos del trabajo),
 PM_{it} es la permanencia de la empresa en el mercado, y
 EE_{it} es la experiencia de la empresa en su actividad.

CUADRO 7.2

Resultados de las pruebas de diferencias de medias^{a/}. 2012

Principales características	Media	Desviación estándar	Mediana
Empresas exportadoras			
Ventas anuales (colones) ^{***}	318.000.000	507.000.000	107.000.000
Empleados ^{***}	10	14	5
Salario mensual por trabajador (colones) ^{***}	1.169.696	3.986.601	318.049
Productividad laboral ^{***}	35.500.000	44.300.000	21.300.000
Dummy si tiene cargas sociales = 1 ^{***}	0,85	0,36	1
Dummy si tiene obligaciones tributarias = 1 ^{***}	0,98	0,12	1
Dummy si tiene póliza de riesgos = 1 ^{***}	0,74	0,44	1
Formalidad (1=un requisito, 2=dos requisitos, 3=tres requisitos)	2,58	0,62	3
Dummy si tiene seis o más meses en el mercado = 1 ^{***}	0,75	0,43	1
Dummy si tiene dos años o más de experiencia = 1 ^{***}	0,69	0,46	1
Dummy si se ubica en la GAM = 1 ^{***}	0,88	0,32	1
Tamaño (1=micro, 2=pequeña, 3=mediana)	1,70	0,76	2
Empresas no exportadoras			
Ventas anuales (colones) ^{***}	102.000.000	242.000.000	30.300.000
Empleados ^{***}	4	5	2
Salario mensual por trabajador (colones) ^{***}	400.435	1.159.806	220.859
Productividad laboral ^{***}	27.100.000	94.800.000	13.300.000
Dummy si tiene cargas sociales = 1 ^{***}	0,67	0,47	1
Dummy si tiene obligaciones tributarias = 1 ^{***}	0,99	0,09	1
Dummy si tiene póliza de riesgos = 1 ^{***}	0,71	0,46	1
Formalidad (1=un requisito, 2=dos requisitos, 3=tres requisitos)	2,37	0,49	2
Dummy si tiene seis o más meses en el mercado = 1 ^{***}	0,96	0,21	1
Dummy si tiene dos años o más de experiencia = 1 ^{***}	0,72	0,45	1
Dummy si se ubica en la GAM = 1 ^{***}	0,78	0,41	1
Tamaño (1 = micro, 2 = pequeña, 3 = mediana)	1,31	0,55	1

a/ La simbología de tres asteriscos (***) indica que la prueba identificó diferencias entre las empresas exportadoras y no exportadoras a un 99% de certeza.

Fuente: Padilla y Alvarado, 2013.

De acuerdo con la ecuación planteada, el parámetro β mide el diferencial porcentual de productividad entre empresas exportadoras y no exportadoras.

Con el fin de reducir el sesgo de auto-selección⁷, las estimaciones se corrigieron con el método de dos etapas de Heckman, que consiste en estimar el modelo *probit* para obtener los valores previstos de la probabilidad de exportar. Esos valores son usados para calcular el término de corrección de selección de la muestra, conocido como el inverso de la razón de Mills, el cual se incluye como variable explicativa en la segunda ecuación, para estimar la relación entre la productividad laboral de la firma y su decisión de exportar. Para lograr esto se siguió el modelo teórico propuesto por Greene (2000): $z_i^* = \gamma'w_i + u_i$, donde la productividad (z) está en función de variables explicativas (w). Sin embargo, en la mayoría de las situaciones la productividad de una empresa es difícilmente observable, y más bien lo observable es si la empresa exporta o no. En tal situación debe reformularse el modelo de manera tal que, si la productividad no es nula, pueda estimarse la probabilidad de que una empresa exporte dado un conjunto de variables explicativas. Matemáticamente se puede expresar así:

$$z_i^* = \gamma' w_i + u_i, z_i = 1 \text{ si } z_i^* > 0, \text{ y } 0 \text{ en caso contrario;}$$

$$\text{Prob}(z_i = 1) = \Phi(\gamma'w_i) \text{ y } \text{Prob}(z_i = 0) = 1 - \Phi(\gamma'w_i)$$

Y el modelo de regresión:

$$y_i = \beta' x_i + \varepsilon_i, \text{ observada solo si } z_i = 1$$

Se observa z_i y w_i para una muestra aleatoria de individuos pero y_i se observa solo cuando $z_i = 1$.

Así, el procedimiento de dos etapas de Heckman consiste en:

- Estimar la ecuación *probit* por máxima verosimilitud para obtener los estimadores de γ . Para cada observación en la muestra de selección se calcula $\hat{\lambda}_i = \Phi(\hat{\gamma}'w_i)/\Phi(\hat{\gamma}'w_i)$ y $\hat{\delta}_i = \hat{\lambda}_i(\hat{\lambda}_i - \hat{\gamma}'w_i)$.

- Estimar β y β_λ por MCO incorporando $\hat{\lambda}$ como una variable explicativa.

Para tener una identificación más robusta se incorporó a la ecuación de selección la variable exógena de ubicación geográfica “GAM”, que se relaciona con la probabilidad de que la empresa exporte, pero no con su productividad laboral.

Posteriormente se realizó una descomposición de la brecha de productividad laboral por medio de la metodología Oaxaca-Blinder⁸, para estimar la diferencia en medias de productividad laboral entre empresas exportadoras y no exportadoras, descomponiendo el diferencial en una parte “explicada” por las diferencias en las características de grupo y una parte residual que no puede ser explicada por las diferencias en los factores determinantes de la productividad laboral. Por lo general la parte “no explicada” se toma como medida de discriminación, pero también considera los efectos de las diferencias de grupo en predictores no observados.

En la ecuación estimada, la brecha de productividad laboral (y_i) entre dos grupos de empresas (las exportadoras y las no exportadoras), se expresa así:

$$R = E(y_{EX}) - E(y_{ENX})$$

Donde $E(y_i)$ se refiere al valor esperado de la productividad laboral de cada empresa. Si se sigue un modelo lineal se puede expresar esta productividad de la siguiente forma:

$$y_\ell = X'_\ell \beta_\ell + \varepsilon_\ell, E(\varepsilon_\ell) = 0, \ell \in \{EX, ENX\}$$

Donde X es un vector que contiene los predictores y una constante, β contiene los parámetros de pendiente y la intercepción, y ε es el error. La diferencia de medias puede ser expresada como la diferencia en la predicción lineal de las medias de los regresores de grupos específicos:

$$R = E(y_{EX}) - E(y_{ENX}) = E(X'_{EX})' \beta_{EX} - E(X'_{ENX})' \beta_{ENX}$$

Donde:

$$E(y_\ell) = E(X_\ell \beta_\ell + \varepsilon_\ell) = E(X'_\ell \beta_\ell)' + E(\varepsilon_\ell) = E(X'_\ell)' \beta_\ell$$

Debido a que se asume $E(\beta_\ell) = \beta_\ell$ y $E(\varepsilon_\ell) = 0$

Un tipo de descomposición de Oaxaca-Blinder deriva del concepto de que existen algunos vectores con coeficientes no discriminatorios que deben utilizarse para determinar la contribución de las diferencias en los predictores. β^* representa los vectores con coeficientes no discriminatorios, por lo que la diferencia puede ser reescrita de la siguiente manera:

$$R = [E(X'_{EX}) - E(X'_{ENX})]' \beta^* + [E(X'_{EX})' (\beta_{EX} - \beta^*) + E(X'_{ENX})' (\beta^* - \beta_{ENX})]$$

Entonces la brecha de la productividad se divide en dos partes:

$$R = Q + U$$

Donde el primer componente se refiere a la parte del diferencial que es “explicada” por las diferencias de los grupos en los predictores (el “efecto cuantitativo”):

$$Q = [E(X'_{EX}) - E(X'_{ENX})]' \beta^*$$

El segundo componente es la parte “no explicada”, la cual es usualmente atribuida a la discriminación, pero es importante reconocer que también captura todos los efectos potenciales de las diferencias en las variables no observadas.

$$U = E(X'_{EX})' (\beta_{EX} - \beta^*) + E(X'_{ENX})' (\beta^* - \beta_{ENX})$$

Estimación de la inversión social pública

En el capítulo 2 de este Informe se analiza el comportamiento y la composición de la inversión social pública (ISP) por sectores y tipos de programas. Para ello se depuró la información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP) del Ministerio de Hacienda y se desagregó con base

en la información de las instituciones involucradas.

La depuración implicó eliminar instituciones financieras que no son próximas al gobierno general, como Conape y el IFAM, entidades que no eran parte del sector social en el pasado, como las juntas administrativas de la Imprenta Nacional y el Archivo Nacional, y los egresos que no son parte del gasto social, como los relacionados con las empresas comerciales del IMAS, los premios de lotería pagados por la JPS y el programa de ahorro y crédito del INVU.

Por otra parte, se agregaron entidades que no pertenecen al sector social, como el IDA (hoy denominado Inder) o que fueron excluidas en fecha reciente, como el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), y se reacomodaron otras instituciones entre sectores, siguiendo la definición prevaleciente antes de 2006 o por considerar que esa función es la más apropiada. Este es el caso del Inamu y el Consejo de la Persona Joven (CPJ), que inicialmente estaban en la función de cultura y recreación y que fueron trasladados a la de seguridad social. Organismos que ahora forman parte del sector salud se mantuvieron dentro del sector de seguridad social, que ha pasado a llamarse de protección social. Por último se efectuó una consolidación a nivel del sector social y no del sector público global, lo que implicó, entre otras cosas, mantener las contribuciones al Banco Popular, pero excluir los aportes o cargas sociales destinados al IMAS, el INA y el Fodesaf.

Para la desagregación al interior de las instituciones se utilizaron las liquidaciones presupuestarias y otras estadísticas de la CCSS, el MEP, el Ministerio de Salud, JPS, IMAS, Fodesaf, Fonabe, la Oficina de Cooperación Internacional de la Salud (OCIS) y el Consejo Técnico de Asistencia Médico Social (CTAMS).

Proyecciones de mortalidad y egresos hospitalarios

Costa Rica muestra notables progresos en el ámbito de la salud. Por ejemplo, en 2012 la tasa de mortalidad infantil alcanzó su mínimo histórico, de

8,5 muertes por mil nacimientos vivos. También se ha observado una considerable reducción de las tasas de mortalidad, tanto para hombres (14%) como para mujeres (15%), y la esperanza de vida asciende a 79 años. Estos avances han sido acompañados por el paulatino descenso de la tasa de egresos hospitalarios, que entre 2000 y 2011 pasó de 86,5 a 70,2 por cada mil habitantes.

Desde el punto de vista demográfico, todo esto sucede en el contexto de un proceso de transición caracterizado por el descenso de las personas menores de 15 años y el aumento de las mayores de 65. Para el año 2030 se prevé que el primer grupo disminuirá en un 5%, mientras que el segundo se duplicará. Este envejecimiento de la población dará lugar a una mayor demanda de servicios hospitalarios de alta complejidad en las próximas décadas, lo cual significa que no solo se debe atender el progresivo aumento de la edad promedio de las y los costarricenses, sino también encontrar soluciones que compensen los riesgos financieros que acarrea ese proceso. Teniendo en cuenta esta realidad y los desafíos que plantea, para este Informe se proyectó cuál podría ser la evolución de la mortalidad y los egresos hospitalarios en los próximos diecisiete años (al 2030), dadas las tendencias demográficas y epidemiológicas del país.

Se utilizaron tres fuentes de información: los registros de defunciones por grupos de edad, disponibles en el sitio *web* del Centro Centroamericano de Población (CCP) de la UCR, los datos de egresos hospitalarios del sitio *web* de la CCSS y las proyecciones de población realizadas por el INEC y el CCP en 2013.

Las proyecciones se basaron en el modelo de Lee-Carter, con una adaptación para el uso de los servicios de salud (Lee y Carter, 1992; Guimarães et al., 2011). En la literatura demográfica, esta metodología se ha convertido en el modelo estadístico líder para las proyecciones de mortalidad. En el caso de esta última, el modelo se resume en la siguiente ecuación:

$$\ln(nmx,t) = nax + nbx * kt + nEx,t$$

Donde:

nmx,t son las tasas de mortalidad observadas entre las edades x y $x+n$ en el año t ,

nax es el patrón de mortalidad específico por edad,

nbx es el patrón específico de las desviaciones del perfil de edad a medida que kt varía, kt es un índice de tendencias temporales del nivel de mortalidad general, y

nEx,t es el término residual en la edad x y año t .

El componente temporal, kt , captura la principal tendencia temporal de las tasas de mortalidad en todas las edades en la escala logarítmica. A diferencia de nax y nbx , kt varía a lo largo del tiempo y facilita el desarrollo de proyecciones de mortalidad.

En el caso de los egresos hospitalarios, el modelo de proyección utilizado se resume en la ecuación:

$$\ln(nUx,t) = nax + nbx * kt + nEx,t$$

Donde:

nux,t son las tasas de egresos hospitalarios observadas entre las edades x y $x+n$ durante el año t ,

nax es el patrón de los egresos específicos por edad,

nbx es el patrón específico de las desviaciones del perfil de edad a medida que kt varía,

kt es un índice de tendencias temporales del nivel general de egresos hospitalarios, y

nEx,t es el término residual en la edad x y año t .

El componente temporal, kt , captura la principal tendencia temporal de las tasas de egresos hospitalarios en todas las edades en la escala logarítmica.

Las proyecciones se realizaron usando el *software* estadístico R y una rutina que considera datos básicos de mortalidad y egresos, el número de grupos de edad con información disponible y el número de años que se desea proyectar.

A partir de las ecuaciones descritas se generaron “logaritmos naturales” de las tasas específicas de mortalidad y de egresos hospitalarios. Éstas fueron

elevadas a la potencia “e” para determinar las tasas específicas por edad y causa. Luego se multiplicaron por la población específica por edad, para obtener un número absoluto de muertes y egresos. Los egresos fueron multiplicados por los días de estancia promedio, con la información disponible según grupos de causas.

Tipología de municipios según su desempeño ambiental

Con el fin de mantener una constante generación de indicadores y nuevos métodos para el análisis de la temática ambiental, para esta edición del Informe se elaboró una tipología de municipios con base en el cumplimiento de las regulaciones en esta materia. En este primer ejercicio se consideraron dos instrumentos normativos: los planes reguladores cantonales y la Ley para la Gestión Integral de Residuos Sólidos (o Ley GIR).

El paso inicial de esta iniciativa fue construir dos indicadores, a los que se denominó acatamiento normativo y gestión de desarrollo ambiental. El primero se basa en una escala de 0 (acatamiento nulo) a 10 (total acatamiento). Como se aprecia en el cuadro 7.3, los puntos se acumulan de acuerdo con el cumplimiento de los diversos componentes de las normas consideradas. En el caso de la Ley GIR la verificación se realizó mediante una consulta telefónica a los gobiernos locales, en la cual se preguntó expresamente si tenían las instancias o realizaban las labores indicadas por la Ley. La información sobre los planes reguladores fue brindada por el Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (ProDUS) de la UCR y se circunscribe a la tenencia o no del instrumento, es decir, no toma en cuenta la calidad, precisión o efectividad de las regulaciones.

A partir del puntaje alcanzado en el primer indicador, se definieron tres categorías de acatamiento: i) bajo, para municipalidades que no poseen plan regulador ni cumplen con las cinco obligaciones básicas de la Ley GIR, ii) medio, para ayuntamientos que solo acatan las cinco obligaciones de la Ley

CUADRO 7.3

Composición del indicador de acatamiento normativo

Composición	Puntaje ^{a/}
Cumplimiento de las disposiciones básicas de la Ley GIR	
Oficina ambiental con presupuesto	1,0
Planes de manejo de residuos sólidos	1,0
Recolección separada	1,0
Estudios de composición de materiales	1,0
Reglamentos específicos para el manejo de residuos sólidos	1,0
Tenencia de plan regulador	
Cantonal	5,0
Parcial (incluye parcial urbano o cantones que aplican el Plan GAM)	2,5
Nulo	0,0
Valor máximo de acatamiento normativo	10,0

a/ Cada variable tiene un puntaje máximo de 5. En el caso de la Ley GIR se asigna un punto al cumplimiento de cada una de las cinco disposiciones. En el caso del plan regulador hay tres categorías, con sus respectivos valores (0, 2,5 y 5); el puntaje se asigna según la categoría en la que se encuentre el municipio.

CUADRO 7.4

Indicadores de la tipología de municipios

Categoría	Indicador	
	Acatamiento normativo (valores entre 0 y 10)	Gestión de desarrollo ambiental (valores entre 0 y 100)
Bajo	De 1 a 4,5	Menos de 45
Medio	De 5 a 7,5	Más de 45 y menos de 70
Alto	De 8 a 10	70 o más

Fuente: Elaboración propia con base en CGR, 2012.

GIR, o bien poseen un plan cantonal o parcial y cumplen con algunas de las disposiciones de la Ley GIR y iii) alto, para municipios que tienen plan regulador cantonal y cumplen con tres o más disposiciones de la Ley GIR (cuadro 7.4).

El segundo indicador, denominado gestión de desarrollo ambiental, corresponde a uno de los ejes del índice de gestión municipal que mide la Contraloría General de la República. Este eje evalúa tres áreas: recolección de residuos, depósito y tratamiento de residuos y aseo de vías y sitios públicos. Procura determinar si las municipalidades ofrecen esos servicios y cuál es su cobertura, si la tasa que se cobra por este concepto está actualizada y cuál es

la relación entre los ingresos provenientes de las tasas y los gastos de operación de los servicios CGR, 2012). Para efectos de comparación y simplificación, en este indicador se utilizaron las mismas categorías de clasificación que en el de acatamiento normativo, es decir, “bajo”, “medio” y “alto”.

La combinación de ambos indicadores permitió establecer cuatro categorías o tipos de municipios:

- Avance satisfactorio: acatamiento normativo alto y puntaje de gestión alto.
- Avance parcial: acatamiento normativo medio o alto y puntaje de gestión medio o alto.

- Con rezago: un indicador con puntaje alto y el otro bajo.
- Con doble rezago: ambos indicadores con puntaje bajo, o uno bajo y el otro medio.

Este Anexo fue preparado por Rafael Segura, Karla Meneses, Antonella Mazzei y Natalia Morales.

NOTAS

1 El término *dummy* hace referencia a variables dicotómicas, usualmente codificadas con el valor "1" en los casos en que está presente la característica de interés y "0" en todas las demás situaciones. Con este tipo de codificación se garantiza la adecuada representación de la característica deseada en el modelo.

2 En econometría se utiliza el término "rezago" para indicar el período que transcurre entre el cambio de una variable y su efecto sobre los demás de factores contemplados en el modelo de análisis.

3 Adicionalmente, Procomer suministró datos para estimar la "intensidad exportadora" (entendida como el valor de las exportaciones entre el valor de las ventas totales) para 119 empresas y de destino de las exportaciones para 154 empresas.

4 La estadística no paramétrica es una rama de la Estadística en la cual las consideraciones sobre la distribución de los datos no puede ser valorada *a priori*.

5 Véase por ejemplo Álvarez y López, 2004; Shevtsova, 2012 y Weerahewa et al., 2012.

6 La productividad laboral se calculó como las ventas por trabajador, debido a que las empresas reportan sus ventas totales y no el valor agregado. Otros estudios han hecho uso de la misma variable, como por ejemplo Shevtsova, 2012 y Weerahewa et al., 2012.

7 Se dice que existe un problema de autoselección porque las empresas de la base no representan una muestra aleatoria, sino un grupo que decidió participar en programas de apoyo público. Además, el sesgo de selección se presenta porque las empresas exportadoras son sistemáticamente diferentes a las no exportadoras en diversas características no observables que afectan la decisión de exportar (Shevtsova, 2012).

8 El texto de la metodología Oaxaca-Blinder fue tomado de Jann, 2008.

Compendio Estadístico

Esta edición del Compendio Estadístico conserva la estructura de los últimos Informes e incluye datos para el período 2003-2012. Cuenta con cerca de 280 indicadores y variables, provenientes de más de cincuenta fuentes generadoras de información, agrupados en cuatro grandes áreas -social, económica, ambiental y política- y desagregados, cuando ello es posible, por sexo, zona, región, grupos de edad, sector productivo e institucional, entre otros. Además se mantiene el apartado de indicadores internacionales que se publica desde el Decimocuarto Informe, en el cual se muestra la posición que ocupa Costa Rica en un conjunto de índices, tanto a nivel mundial como en el contexto de América Latina y el Caribe.

Adjuntas a este Compendio se presentan las “Fuentes, definiciones y notas técnicas”. Se recomienda consultar esa sección a la hora de realizar interpretaciones de los datos, pues -como su nombre lo indica- contiene la definición de cada indicador, la fuente de información y aclaraciones metodológicas pertinentes. Si el lector o lectora desea conocer series más extensas puede visitar el sitio del Programa Estado de la Nación en Internet, <http://www.estadonacion.or.cr>.

Como es costumbre, con el propósito de brindar información de calidad, se

efectuó una revisión de las series para los últimos diez años y se modificaron las cifras que fueron actualizadas con datos tardíos o cuya serie fue recalculada por un cambio en la metodología de registro o recolección. Las variables corregidas fueron las siguientes: importación total de agroquímicos, volumen anual de agua superficial concesionada, denuncias netas ingresadas al sistema de justicia por delitos contra la vida y contra la propiedad, presión tributaria de los gobiernos locales, ingresos y egresos de los gobiernos locales, índice de huella ecológica y e índice de biocapacidad. Las variables que pertenecen al Sistema de Cuentas Nacionales fueron ajustadas con base en las cifras publicadas en agosto de 2013.

En esta edición se reestructuró el apartado de “Telecomunicaciones” en las estadísticas económicas, se agregaron las variables de ingresos por servicios de telecomunicaciones como porcentaje del PIB, cantidad de líneas activas del servicio telefónico básico tradicional, cantidad de líneas activas de telefonía móvil, suscripciones a telefonía de voz móvil y total de suscripciones al servicio de Internet. En la sección de “Vivienda” de las estadísticas sociales se agregó el índice de precios de vivienda de interés social, el cual reemplaza al índice de precios de la construcción.

Asimismo, se examinaron las variables que con el tiempo han presentado problemas, ya sea porque han dejado de ser producidas por las instituciones encargadas, porque han perdido relevancia, por dificultades para el acceso sistemático a la información, o porque no son suficientemente robustas para la interpretación de un tema determinado. Por uno u otro de estos motivos se eliminaron las siguientes variables: días de incapacidad del INS, ingresos y egresos de los gobiernos locales en millones de colones del 2006, importación total de agroquímicos en millones de dólares y clientes del sistema celular pospago y prepago.

Al cierre de edición de este Informe no se logró obtener del Incopeca datos de 2010, 2011 y 2012 sobre embarcaciones de la flota nacional y desembarque total según litoral y según grupos de especies. Tampoco fue posible actualizar los indicadores de tasa de mortalidad por suicidio, las tasas de subempleo, las acciones formativas en el INA, el rendimiento en educación regular, la cobertura de seguro de riesgos del trabajo y el total de cooperativas y afiliados.

Aquellas variables que utilizan como denominador la población, fueron ajustadas con base en las nuevas estimaciones y proyecciones de población del INEC y el CCP-UCR, publicadas en

marzo de 2013. Estos son los casos de la población total, la estructura por edad de la población, el gasto social real per cápita, la densidad de población, la tasa bruta de natalidad, la tasa bruta de mortalidad, el PIB per cápita, la tasa

de delitos dolosos contra la vida, la relación pensionados por vejez/población 65 años y más y el número de habitantes por juez. Los cambios se consignan en la sección “Fuentes, definiciones y notas técnicas”.

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.

La coordinación del Compendio Estadístico estuvo a cargo de Natalia Morales y Antonella Mazzei.

La actualización de las cifras la efectuó Antonella Mazzei, con el apoyo de César Castro, Karen Chacón, Natalia Morales, Juan Guillermo Murillo y Rafael Segura.

Las estadísticas económicas fueron actualizadas por Karla Meneses y Jennyfer León.

Los indicadores internacionales fueron completados por César Castro.

ESTADÍSTICAS SOCIALES

- Indicadores generados por Estado de la Nación
- Indicadores generados por otras instituciones
- Datos primarios

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Demografía										
Estructura de la población										
Por grupos de edad										
Menores de 5 años	9,3	9,0	8,7	8,4	8,2	8,2	8,1	8,1	7,9	7,9
De 5 a 12 años	16,1	15,7	15,4	15,1	14,7	14,2	13,8	13,5	13,2	12,9
De 13 a 17 años	10,5	10,3	10,1	10,0	9,8	9,6	9,5	9,3	9,0	8,8
De 18 a 24 años	13,3	13,5	13,6	13,7	13,8	13,9	13,8	13,6	13,3	13,1
De 25 a 59 años	42,8	43,3	43,8	44,3	44,8	45,2	45,7	46,2	46,9	47,3
De 60 años y más	8,0	8,1	8,3	8,5	8,7	8,9	9,1	9,4	9,7	10,0
	(habitantes por kilómetro cuadrado)									
Densidad de población	80,0	81,2	82,5	83,7	84,9	86,2	87,5	88,7	89,9	91,0
	(por 1.000 habitantes)									
Tasa bruta de natalidad	17,8	17,4	17,0	16,7	16,9	17,1	16,8	15,6	16,0	15,8
	(por 1.000 habitantes)									
Tasa bruta de mortalidad	3,9	3,8	3,8	3,9	3,9	4,1	4,2	4,2	4,1	4,1
	(por 1.000 nacidos vivos)									
Tasa de mortalidad infantil	10,1	9,2	9,8	9,7	10,0	9,0	8,8	9,5	9,1	8,5
	(personas)									
Tamaño promedio del hogar	3,9	3,8	3,8	3,7	3,7	3,6	3,6	3,5	3,5	3,4
	(años)									
Esperanza de vida al nacer	78,3	78,5	79,1	79,0	79,1	79,1	79,2	79,0	78,8	79,0
Por sexo										
Hombres	76,4	76,2	76,8	76,5	76,5	76,5	76,6	76,5	76,4	76,5
Mujeres	80,3	80,9	81,5	81,7	81,9	81,9	81,9	81,7	81,3	81,4
Población total	4.086.405	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
Por sexo										
Hombres	2.069.239	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
Mujeres	2.017.166	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
Población menor de 15 años	1.210.688	1.199.488	1.185.921	1.174.511	1.163.961	1.154.421	1.148.220	1.141.389	1.129.479	1.123.686
Población mayor de 64 años	228.891	236.820	244.573	253.271	262.160	271.416	281.646	292.867	304.311	316.036
Población femenina de 15 a 49 años	1.111.044	1.133.842	1.156.160	1.175.999	1.194.713	1.213.210	1.230.224	1.246.327	1.261.083	1.273.571

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Defunciones totales	15.800	15.949	16.139	16.766	17.071	18.021	18.560	19.077	18.801	19.200
Nacimientos totales	72.938	72.247	71.548	71.291	73.144	75.187	75.000	70.922	73.459	73.326
Hospitalarios	69.222	68.620	67.695	67.032	68.669	70.593	70.543		69.242	
Nacimientos de madres adolescentes	14.835	14.792	14.256	13.997	14.481	15.180	14.668	13.256	13.867	14.194
Menores de 15 años	479	446	454	469	500	525	551	428	476	522
De 15 a 19 años	14.356	14.346	13.802	13.528	13.981	14.655	14.117	12.828	13.391	13.672

Empleo

	(porcentajes)									
Tasa de desempleo abierto	6,4	6,1	6,4	5,7	4,5	4,8	7,6	7,3	7,7	7,8
Por sexo										
Hombres	5,5	5,0	4,7	4,1	3,1	4,0	6,3	6,0	6,0	6,2
Mujeres	8,1	8,2	9,2	8,4	6,7	6,1	9,6	9,5	10,3	10,2
Tasa neta de participación	60,2	59,0	61,4	60,9	61,6	61,0	60,6	59,1	60,7	60,1
Por sexo										
Hombres	79,7	78,9	79,7	79,2	79,8	78,4	77,0	75,9	76,8	76,0
Mujeres	41,7	40,0	43,7	43,7	44,6	44,7	44,9	43,5	45,7	45,2
Tasa de subempleo visible	5,5	5,3	5,5	5,2	4,5	3,8	4,9			
Por sexo										
Hombres	4,6	4,1	4,4	3,9	3,4	2,8	3,8			
Mujeres	7,0	7,5	7,5	7,3	6,4	5,4	6,6			
Tasa de subempleo invisible	2,8	2,6	2,9	3,8	2,9	3,0	2,9			
Por sexo										
Hombres	3,1	3,1	3,3	4,2	3,2	3,2	3,2			
Mujeres	2,2	1,8	2,1	3,1	2,2	2,7	2,5			
Tasa de ocupación	56,2	55,2	57,3	57,3	58,8	58,0	55,8	54,8	56,0	55,4
Por sexo										
Hombres	75,1	74,7	75,8	75,8	77,2	75,1	71,9	71,4	72,2	71,2
Mujeres	38,3	36,6	39,5	39,9	41,5	41,9	40,5	39,4	41,0	40,6
Tasa de participación femenina ampliada	60,0	56,2	61,2	59,9	59,2	57,2	59,8	49,5	52,4	51,7
Puestos directivos del total de ocupados										
Por sexo										
Hombres	2,7	3,0	3,3	3,0	3,9	3,7	3,9	4,1	2,9	3,2
Mujeres	2,1	2,1	2,0	2,3	2,5	2,7	2,9	2,9	2,6	2,1

Fuerza de trabajo	1.744.078	1.757.703	1.891.087	1.929.825	2.007.127	2.051.500	2.115.524	2.051.696	2.154.545	2.181.745
Por zona										
Urbana	1.087.174	1.100.335	1.170.946	1.203.530	1.253.041	1.280.622	1.311.118	1.338.191	1.417.380	1.430.436
Rural	656.904	657.368	720.141	726.295	754.086	770.878	804.406	713.505	737.165	751.309
Por sexo										
Hombres	1.124.760	1.148.505	1.205.212	1.214.891	1.254.205	1.277.266	1.309.920	1.268.892	1.313.144	1.335.786
Mujeres	619.318	609.198	685.875	714.934	752.922	774.234	805.604	782.804	841.401	845.959
Por edad										
15-19	154.126	141.574	147.274	146.145	153.761	131.146	123.063	115.024	121.306	109.049
20-24	265.918	254.252	272.007	287.455	310.410	311.875	318.174	294.043	293.718	298.318
25-29	225.668	234.209	253.544	257.169	263.838	285.588	307.768	296.371	317.404	319.442
30-39	448.455	438.674	464.483	457.019	480.444	472.411	484.049	468.399	497.009	501.690

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
40-49	373.566	406.073	430.847	436.246	422.962	454.866	466.216	458.631	460.949	453.901
50-59	187.782	193.458	221.590	243.861	265.476	278.400	303.886	299.159	334.007	355.052
60-69	65.106	65.479	72.939	72.282	83.592	87.864	88.549	93.256	101.766	114.796
70 y más	21.287	20.802	23.794	26.266	23.884	23.764	21.420	25.678	26.767	28.120
Ignorado	2.170	3.182	4.609	3.382	2.760	5.586	2.399	1.135	1.619	1.377
Por rama de actividad										
<i>Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca</i>	255.249	250.851	276.639	260.980	259.431	250.764	246.370	306.153	299.893	288.459
<i>Explotación de minas y canteras</i>	2.408	3.903	4.232	4.747	2.614	2.218	1.885	2.265	1.527	2.673
<i>Industrias manufactureras</i>	243.363	244.630	258.412	256.781	260.951	250.427	251.715	248.323	253.606	241.662
<i>Electricidad, gas y agua</i>	22.567	24.359	21.136	22.830	21.560	28.116	28.140	36.533	34.709	
<i>Suministro de electricidad, gas y aire acondicionado</i>										24.178
<i>Suministro de agua y gestión de desechos</i>										13.417
<i>Construcción</i>	121.508	118.229	124.622	136.323	156.803	163.446	149.622	120.470	134.790	140.841
<i>Comercio y reparación</i>	337.699	346.374	349.755	364.074	379.498	391.454	413.966	377.544	410.318	381.793
<i>Actividades de alojamiento y de servicio de comidas</i>	97.583	97.557	107.326	104.481	114.363	106.271	119.027	108.628	101.042	110.507
<i>Transporte, almacenaje y comunicaciones</i>	96.457	99.544	115.838	120.837	129.630	148.827	155.476	124.920	137.721	
<i>Transporte y almacenamiento</i>										109.188
<i>Información y comunicaciones</i>										39.019
<i>Intermediación financiera/seguros</i>	37.727	37.504	37.470	39.865	50.017	54.635	51.304	50.794	52.312	54.481
<i>Actividades inmobiliarias y empresariales/inmobiliarias</i>	107.284	107.433	108.530	112.294	125.530	143.475	141.827	135.530	146.708	14.082
<i>Administración pública</i>	79.222	80.092	83.263	88.201	89.899	94.176	114.567	95.416	113.453	
<i>Administración pública y seguridad social</i>										96.926
<i>Actividades profesionales, científicas y técnicas</i>										62.975
<i>Actividades de servicios administrativos y de apoyo</i>										112.869
<i>Enseñanza</i>	100.176	98.501	106.708	111.303	113.611	115.081	118.593	131.807	123.176	136.870
<i>Salud y asistencia social</i>	50.688	53.516	65.169	64.933	64.921	66.121	75.200	66.707	72.163	69.157
<i>Servicios comunales, sociales y personales</i>	74.958	65.697	67.127	66.997	76.035	83.281	79.286	74.187	80.488	
<i>Actividades artísticas, de entretenimiento y recreativas</i>										34.656
<i>Otras actividades de servicios</i>										59.353
<i>Hogares como empleadores</i>	85.671	99.013	131.676	141.130	134.569	125.339	136.425	151.437	161.304	152.256
<i>Actividades de organizaciones extraterritoriales</i>	2.621	3.887	2.006	2.601	1.296	2.697	5.754	2.150	2.908	3.012
<i>Actividad no bien especificada</i>								18.075	6.593	4.723
<i>Busca por primera vez</i>	21.031	20.722	23.981	26.730	19.385	16.132	20.847	21.518	21.834	28.648
Por sector institucional										
<i>Gobierno Central</i>	116.285	114.378	131.251	131.078	128.428	126.381	137.708	138.062	146.411	138.312
<i>Instituciones autónomas y semiautónomas</i>	106.718	112.537	114.786	126.364	130.237	140.810	156.575	145.040	150.677	141.063
<i>Municipalidades</i>	10.747	11.329	10.757	12.494	12.490	12.307	17.135	12.718	13.415	16.863
<i>Sector privado</i>	1.485.903	1.494.310	1.608.056	1.630.132	1.714.524	1.752.697	1.778.325	1.727.130	1.812.893	1.852.515
<i>Organismos internacionales</i>	3.394	4.427	2.256	3.027	2.063	3.173	4.934	2.788	3.075	3.370
<i>Ignorado</i>	0	0	0	0	0	0	0	4.440	6.240	974
Población ocupada	1.628.171	1.644.574	1.765.755	1.815.656	1.915.784	1.950.284	1.950.014	1.902.164	1.989.530	2.012.255
Por zona										
<i>Urbana</i>	1.014.823	1.026.956	1.090.532	1.131.199	1.193.361	1.218.629	1.210.740	1.242.728	1.307.863	1.318.649
<i>Rural</i>	613.348	617.618	675.223	684.457	722.423	731.655	739.274	659.436	681.667	693.606
Por región										
<i>Central</i>	1.097.177	1.104.527	1.182.665	1.225.976	1.292.748	1.320.698	1.312.928	1.333.371	1.398.060	1.420.323
<i>Chorotega</i>	109.952	114.724	122.321	122.230	125.864	134.388	134.394	107.968	121.850	115.996
<i>Pacífico Central</i>	81.095	84.215	87.148	87.262	96.328	91.650	95.573	89.628	89.115	86.481
<i>Brunca</i>	109.391	106.810	115.838	117.214	127.398	122.293	121.471	105.198	110.934	108.917
<i>Huetar Atlántica</i>	142.954	150.269	165.414	170.761	175.695	176.428	182.950	167.596	167.299	171.727
<i>Huetar Norte</i>	87.602	84.029	92.369	92.213	97.751	104.827	102.698	98.403	102.272	108.811
Por sexo										
<i>Hombres</i>	1.059.581	1.086.820	1.145.384	1.162.432	1.214.142	1.224.484	1.223.972	1.193.355	1.234.635	1.252.302
<i>Mujeres</i>	568.590	557.754	620.371	653.224	701.642	725.800	726.042	708.809	754.895	759.953

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Por edad										
15-19	120.019	114.965	114.537	116.008	128.462	107.591	91.389	88.330	92.257	79.914
20-24	238.417	224.361	241.730	257.167	285.930	286.639	270.823	252.604	253.677	252.413
25-29	210.538	219.820	239.141	244.029	251.450	269.398	281.827	274.545	287.467	289.920
30-39	431.222	422.333	443.581	441.319	468.397	456.854	454.909	445.210	466.759	474.506
40-49	360.895	390.246	415.188	420.814	413.410	442.759	447.341	436.987	440.219	433.735
50-59	181.493	185.706	214.383	238.179	259.304	272.628	294.867	289.440	322.535	342.178
60-69	62.574	63.275	69.826	69.189	82.347	85.480	85.658	89.224	98.861	111.150
70 y más	20.843	20.744	23.230	25.569	23.724	23.500	20.653	24.689	26.136	27.139
Ignorado	2.170	3.124	4.139	3.382	2.760	5.435	2.547	1.135	1.619	1.300
Por rama de actividad										
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	242.949	241.803	264.957	250.935	249.742	239.961	229.580	285.076	280.301	269.539
Explotación de minas y canteras	2.159	3.556	3.985	4.691	2.614	2.167	1.593	2.121	1.481	2.541
Industrias manufactureras	228.711	228.580	241.530	243.300	250.595	238.623	232.302	227.744	234.945	225.458
Electricidad, gas y agua	22.086	23.559	20.548	22.041	21.060	27.953	27.094	35.675	33.216	
Suministro de electricidad, gas y aire acondicionado										23.637
Suministro de agua y gestión de desechos										13.261
Construcción	109.263	107.171	115.016	125.426	151.572	151.915	128.386	104.584	123.777	127.252
Comercio y reparación	319.224	327.328	330.488	348.488	364.935	376.401	388.383	347.851	378.843	354.746
Actividades de alojamiento y de servicio de comidas	89.582	90.944	97.204	97.313	107.828	99.536	105.672	96.328	86.137	98.048
Transporte, almacenaje y comunicaciones	93.807	95.837	111.765	118.484	125.430	142.984	148.732	119.346	129.994	
Transporte y almacenamiento										105.180
Información y comunicaciones										37.085
Intermediación financiera/seguros	35.543	36.689	36.239	38.205	49.472	53.339	49.040	48.979	50.035	51.996
Actividades inmobiliarias y empresariales/inmobiliarias	100.918	101.904	102.657	107.650	121.162	137.020	130.278	127.421	136.919	13.809
Administración pública	76.262	78.498	81.357	86.493	88.684	93.762	112.744	92.823	110.484	
Administración pública y seguridad social										93.633
Actividades profesionales, científicas y técnicas										58.928
Actividades de servicios administrativos y de apoyo										101.893
Enseñanza	98.376	95.770	104.079	108.409	110.589	112.552	114.628	126.942	118.289	132.504
Salud y asistencia social	49.176	51.218	62.734	62.295	64.013	64.671	72.881	63.953	70.077	66.339
Servicios comunales, sociales y personales	72.031	62.847	64.412	65.374	72.192	80.790	75.554	69.521	75.883	
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreativas										32.275
Otras actividades de servicios										57.201
Hogares como empleadores	78.469	90.068	120.269	129.458	128.164	117.592	122.599	135.512	150.084	139.844
Actividades de organizaciones extraterritoriales		2.383	3.887	2.006	2.601	1.121	2.697	5.394	2.150	2.656
2.933										
Actividad no bien especificada	7.232	4.915	6.509	4.493	6.611	8.321	5.154	16.138	6.409	4.153
Por categoría ocupacional										
Patrono socio activo	140.834	134.132	132.466	140.790	139.155	146.707	140.792	65.866	76.103	74.304
Trabajador por cuenta propia	315.084	341.590	333.654	352.665	343.417	352.291	361.149	365.486	376.460	378.651
Asalariado	1.132.844	1.132.078	1.263.589	1.286.451	1.401.807	1.422.768	1.419.012	1.447.645	1.512.067	1.531.153
Trabajador no remunerado	39.409	36.774	36.046	35.750	31.405	28.518	29.061	23.167	24.900	28.147
Por tamaño de establecimiento										
De 1 a 4 empleados	733.220	725.923	787.108	796.322	811.943	804.244	794.386	782.285	835.153	811.401
De 5 a 9 empleados	129.922	125.717	140.351	137.199	150.194	151.510	148.124	171.466	173.406	185.493
10 o más empleados	739.515	771.297	821.651	870.095	938.703	968.828	981.272	933.218	969.060	1.002.256
Ignorado	25.514	21.637	16.645	12.040	14.944	25.702	26.232	15.195	11.911	13.105
Por sector institucional										
Gobierno Central	114.158	112.262	128.896	128.561	126.671	124.010	135.002	135.613	142.930	133.633
Instituciones autónomas y semiautónomas	104.029	110.099	112.468	124.113	127.832	139.829	153.596	141.161	146.597	138.631
Municipalidades	9.630	10.755	10.168	12.241	12.309	12.307	16.692	12.078	13.017	16.040
Sector privado	1.397.320	1.407.031	1.512.176	1.547.714	1.647.084	1.670.965	1.640.150	1.607.482	1.678.040	1.719.778
Organismos internacionales	3.034	4.427	2.047	3.027	1.888	3.173	4.574	2.788	2.823	3.291
Ignorado								3.042	6.123	882

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Por categoría ocupacional según zona										
Zona urbana	1.014.823	1.026.956	1.090.532	1.131.199	1.193.361	1.218.629	1.210.740	1.242.728	1.307.863	1.318.649
<i>Patrón socio activo</i>	87.312	85.635	79.387	85.185	85.858	89.711	91.414	43.243	53.786	51.526
<i>Trabajador por cuenta propia</i>	186.490	203.069	195.667	206.151	203.143	208.472	204.573	215.857	225.117	224.837
<i>Asalariado</i>	725.490	724.396	802.988	823.372	893.210	907.048	902.584	974.474	1.019.628	1.030.800
<i>Trabajador no remunerado</i>	15.531	13.856	12.490	16.491	11.150	13.398	12.169	9.154	9.332	11.486
Zona rural	613.348	617.618	675.223	684.457	722.423	731.655	739.274	659.436	681.667	693.606
<i>Patrón socio activo</i>	53.522	48.497	53.079	55.605	53.297	56.996	49.378	22.623	22.317	22.778
<i>Trabajador por cuenta propia</i>	128.594	138.521	137.987	146.514	140.274	143.819	156.576	149.629	151.343	153.814
<i>Asalariado</i>	407.354	407.682	460.601	463.079	508.597	515.720	516.428	473.171	492.439	500.353
<i>Trabajador no remunerado</i>	23.878	22.918	23.556	19.259	20.255	15.120	16.892	14.013	15.568	16.661

Gasto público

(millones de colones corrientes)

Gasto social	1.289.457	1.445.641	1.637.026	1.938.025	2.354.027	3.015.405	3.737.962	4.288.161	4.648.651	5.201.559
Salud	398.798	412.769	465.155	560.479	687.558	914.271	1.113.773	1.236.579	1.355.265	1.537.606
Educación	383.634	440.157	500.306	577.247	702.984	897.791	1.140.892	1.371.024	1.458.261	1.639.213
Protección social	377.133	433.610	502.241	593.213	719.511	869.801	1.078.570	1.236.621	1.366.117	1.514.339
Vivienda	119.379	147.910	155.964	192.264	225.671	311.526	369.219	407.966	428.414	467.432
Servicios recreativos, culturales y religiosos	10.513	11.196	13.359	14.823	18.303	22.016	35.508	35.973	40.594	42.970
	(colones del 2006)									
Gasto social real per cápita	453.864	445.907	437.040	457.277	500.685	557.267	631.214	675.555	689.425	728.667
Salud	140.369	127.318	124.183	132.245	146.239	168.963	188.078	194.810	200.995	215.398
Educación	135.032	135.766	133.568	136.202	149.520	165.918	192.658	215.991	216.270	229.631
Protección social	132.744	133.747	134.084	139.969	153.035	160.745	182.134	194.817	202.604	212.138
Vivienda	42.019	45.623	41.638	45.365	47.999	57.572	62.348	64.271	63.537	65.481
Servicios recreativos, culturales y religiosos	3.700	3.453	3.567	3.497	3.893	4.069	5.996	5.667	6.020	6.019

Salud

(por 10.000 habitantes)

Tasa de mortalidad por los cinco grandes grupos de causas	37,9	37,5	37,3	38,1	38,0	40,5	41,2	41,8	40,7	41,3
Enfermedades del aparato circulatorio	10,5	10,8	10,8	11,0	11,2	11,0	11,8	11,9	11,9	12,1
Tumores	8,2	8,4	8,3	8,5	8,5	9,0	9,1	9,4	9,7	9,7
Clasificación suplementaria de causas externas	4,6	4,3	4,7	4,9	4,8	6,0	5,4	4,8	4,7	4,2
Enfermedades del aparato respiratorio	3,7	3,6	3,4	3,1	3,4	3,0	3,3	3,7	3,3	3,4
Enfermedades del aparato digestivo	2,7	2,6	2,5	2,7	2,8	3,0	2,9	3,0	3,0	2,8
Las demás causas	8,2	7,8	7,6	8,0	7,3	9,0	8,7	9,1	8,2	9,0
	(por 100.000 habitantes)									
Tasa de enfermedades de declaración obligatoria										
Dengue	472,5	221,4	873,8	273,8	583,4	184,0	160,0	689,9	299,8	477,0
Diarrea	2.839,8	2.813,6	3.943,2	4.959,1	4.952,9	4.450,3	3.969,2	5.425,5	6.314,2	6.439,5
Gonorrea	28,5	36,5	34,0	29,2	30,8	21,4	18,6	8,7		26,1
Hepatitis	22,9	22,1	24,7	22,4	23,3	22,2	18,8	10,7	12,6	28,4
Intoxicaciones por alimentos	16,9	13,2	10,3	8,6	8,0	7,0	2,1	8,1	8,4	2,5
Otras intoxicaciones (no incluye plaguicidas)	32,6	17,1	7,4	7,5	5,3	3,7				2,0
Paludismo	17,2	30,3	81,9	66,0	27,2	21,7	5,8	2,5	0,4	0,2
Rubéola	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	1,2	0,7	0,0
Sarampión	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,4	0,0
Sida	2,7	4,6	5,8	4,2	4,1	4,2	3,0	1,6		1,5
Sífilis	18,3	27,8	29,2	25,8	26,1	33,6	17,5	9,0		25,2
Tos ferina	0,5	0,3	0,2	9,3	11,0	7,3	12,8	21,1	8,0	15,3
Tuberculosis	16,4	17,3		11,5	11,8	11,1	8,8	11,6	11,3	8,9

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
(porcentajes)										
Cobertura de vacunación en niños										
VOP3 - poliomielitis (menores de 1 año)	88	90	91	89	89	88	80	91	82	90
SRP - sarampión (1 año y tres meses)	90	88	89	90	91	89	81	81	80	90
(por 100.000 habitantes)										
Tasa de mortalidad por suicidio	7,9	7,7	7,7	8,9	7,3	6,8	8,2			
Por sexo										
<i>Hombres</i>	13,3	13,1	12,9	14,8	11,9	11,9	13,8			
<i>Mujeres</i>	2,2	2,2	2,2	2,9	2,5	1,8	2,4			
Población total servida por acueducto	4.120.000	4.248.481	4.371.733	4.412.025	4.476.614	4.549.903	4.508.979	4.563.538	4.301.712	4.634.909
Por ente administrador										
CAA	1.916.937	1.982.656	2.011.654	2.052.765	2.074.941	2.243.011	2.257.400	2.274.461	2.099.336	2.198.961
Municipalidades	713.367	744.995	785.246	769.038	766.142	705.147	757.305	727.077	655.635	704.516
CAAR/Asada	995.715	1.031.426	1.078.719	1.128.910	1.175.092	1.239.311	1.243.711	1.345.393	1.023.119	1.126.523
ESPH	191.481	198.590	207.511	205.486	205.486	164.626	164.624	158.010	208.208	224.479
Acueductos privados + fácil acceso	199.500	186.933	174.938	176.507	178.851	172.896	84.306	58.597	315.414	380.430
Sin información	103.000	103.881	113.665	79.319	76.102	24.912	1.633			
Abortos atendidos en hospitales de la CCSS	8.038	8.075	7.973	8.075	8.108	8.068	7.848	7.697	7.882	7.405
Enfermedades de transmisión sexual										
Gonorrea	1.190	1.551	1.471	1.287	1.377	953	837	398	879	1.220
Sífilis	761	1.183	1.262	1.136	1.168	1.495	788	410	2.138	1.180
Chancro blando	70	59	71	65	62	53	32	12	38	21
Uretritis no gonocócica	78	75	59	56	33	38	24		0	0
Sida	112	196	249	185	185	187	134	72	157	72
Muertes por accidentes de tránsito	623	585	616	687	685	793	709	595	581	604
Por provincia										
<i>San José</i>	272	239	254	305	282	328	196	151	150	138
<i>Alajuela</i>	88	94	71	98	100	104	162	132	126	120
<i>Cartago</i>	36	29	32	26	32	29	41	37	40	49
<i>Heredia</i>	30	31	40	25	34	32	57	47	45	49
<i>Guanacaste</i>	63	50	63	75	89	112	76	62	58	57
<i>Puntarenas</i>	68	69	79	85	73	101	99	93	92	97
<i>Limón</i>	66	73	77	73	75	87	78	73	70	94
(personas)										
Víctimas de accidentes de tránsito										
<i>Lesionados</i>	8.636	6.920	7.184	7.885	8.067	8.215	7.509	6.959	6.606	7.884
<i>Muertos in situ</i>	363	321	278	329	339	355	315	298	289	330
Intoxicaciones por plaguicidas	861	764	560	766	592	450	339	436	458	405

Seguridad social

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
(porcentajes)										
Cobertura de la PEA por seguro de salud										
<i>Asalariada</i>	60,6	61,8	61,0	64,3	65,7	70,1	66,8	68,8	67,4	68,8
<i>No asalariada</i>	37,8	39,1	45,3	48,1	57,4	62,1	65,4	81,7	84,5	89,5
Cobertura de la PEA por seguro de pensiones										
<i>Asalariada</i>	56,1	56,8	56,2	59,3	60,9	64,9	61,2	63,0	61,7	62,8
<i>No asalariada</i>	21,2	21,7	26,4	30,0	37,8	42,8	46,9	67,5	69,0	72,7
Cobertura de seguro de riesgos del trabajo	68,0	71,5	73,0	73,9	67,8	72,9	69,6	70,3	67,3	

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Relación pensionados/cotizantes régimen de pensiones	15,5	15,7	15,0	14,3	13,4	12,8	13,5	13,3	13,5	13,8
Relación pensionados por vejez/población 65 años y más	18,1	18,1	18,3	18,5	19,2	20,1	21,2	22,4	23,5	24,8
Consultas en seguro de salud por habitante										
Externa y de urgencias (por 100 habitantes)	3,6	3,7	3,8	3,8	3,8	3,8	3,9	4,1	4,0	4,1
Especialidades médicas	62,7	63,8	62,3	59,8	54,6	54,8	56,0	57,9	58,6	59,5
Medicamentos despachados en										
Consulta externa, por consulta médica externa	2,8	3,3	3,4	3,5	3,7	3,8	3,9	4,0	4,1	4,0
Hospitalización, por egreso hospitalario	16,1	14,6	13,5	12,1	11,9	11,0	10,4	11,1	12,3	12,2
Exámenes de laboratorio de hospitalización por egresos hospitalarios										
(camas por 1.000 habitantes)	27,9	29,6	30,6	33,1	33,9	32,9	32,1	35,0	27,4	23,0
Camas de hospital										
(por 100 habitantes)	1,42	1,39	1,33	1,30	1,29	1,24	1,23	1,23	1,22	1,20
Ocupación de camas	81,6	80,9	83,1	82,2	83,8	86,0	83,2	84,2	84,2	85,1
Giro de camas										
(días)	51,4	50,5	50,9	49,8	50,4	51,4	50,8	49,9	49,7	50,6
Estancia promedio en hospitales										
(por 1.000 egresos)	6,3	5,9	6,0	6,8	6,3	6,2	6,1	6,5	6,2	6,3
Tasa de mortalidad hospitalaria	19,5	19,8	19,4	20,0	19,9	20,6	21,3	22,2	21,9	21,2
Cesáreas practicadas en hospitales de la CCSS	15.239	14.961	14.649	14.830	14.711	14.460	14.437	13.970	14.189	14.922
Partos atendidos en maternidades de la CCSS	69.261	68.716	67.821	67.038	68.633	70.585	70.620	66.824	69.185	69.048
Por región programática										
<i>Hospitales nacionales</i>	25.107	24.712	22.916	22.751	23.091	23.782	23.953	22.344	21.622	21.613
<i>Central Norte</i>	11.778	11.176	11.654	11.545	11.867	12.286	12.464	11.934	12.797	12.706
<i>Central Sur</i>	6.413	6.306	6.865	6.533	6.441	6.759	6.883	6.501	6.692	6.585
<i>Huetar Norte</i>	3.793	3.958	4.057	4.114	4.400	4.532	4.654	4.611	4.705	4.849
<i>Chorotega</i>	5.720	5.537	5.800	5.870	6.360	6.719	6.815	6.291	6.494	6.610
<i>Pacífico Central</i>	3.570	3.631	3.769	3.632	3.729	3.849	3.839	3.527	3.794	3.263
<i>Huetar Atlántica</i>	7.250	7.722	7.243	7.104	7.266	6.929	6.278	6.198	7.261	7.501
<i>Brunca</i>	5.629	5.674	5.517	5.489	5.479	5.729	5.734	5.418	5.820	5.921
Egresos hospitalarios de la CCSS	338.868	338.686	337.072	326.582	329.535	330.360	333.966	329.349	330.707	341.008
Por servicios										
<i>Medicina</i>	51.879	50.786	54.251	49.279	52.950	48.381	49.861	53.277	51.707	53.820
<i>Cirugía</i>	103.486	111.269	112.607	110.576	109.992	115.032	119.101	114.520	113.578	121.277
<i>Ginecología</i>	29.556	28.906	27.597	27.079	25.368	25.098	25.250	25.425	26.037	26.101
<i>Obstetricia</i>	89.989	89.954	88.722	88.484	90.065	91.590	92.157	87.812	90.455	90.212
<i>Pediatría</i>	41.704	35.773	35.306	33.100	32.825	31.601	29.489	29.973	29.785	30.196
<i>Neonatología</i>	13.912	13.654	12.729	12.535	13.343	13.647	13.367	13.274	13.807	13.899
<i>Pensión</i>	2.027	1.716		0	0	0	0	0	0	0
<i>Psiquiatría</i>	6.315	6.628	5.860	5.529	4.993	5.011	4.741	5.068	5.338	5.503
Población cubierta por seguro de salud	4.129.099	4.211.692	4.294.284	4.369.603	4.444.922	4.533.162	4.620.482	4.562.087	4.614.497	4.667.076
Asalariado	770.032	800.123	842.139	896.419	972.208	1.054.497	1.038.237	1.075.528	1.108.807	1.144.159
Familiar asegurado directo	1.686.124	1.771.179	1.803.623	1.803.438	1.748.979	1.785.267	1.819.620	1.841.065	1.956.462	1.948.407
No asegurado	606.829	513.826	532.491	546.200	552.384	507.714	475.910	369.529	290.713	299.066

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Cuenta propia	118.826	132.423	145.776	170.411	201.798	232.816	253.926	283.814	318.045	344.830
Convenio	65.422	71.029	73.768	76.482	79.321	82.325	82.256	77.588	71.476	68.794
Asegurado por el Estado y familiares	507.879	539.097	523.903	502.504	508.862	471.449	531.355	486.984	422.111	401.519
Pensionado IVM	126.678	133.199	135.652	139.990	145.308	152.300	160.773	170.257	179.878	190.689
Pensionado régimen especial	54.044	55.270	56.005	56.928	58.644	58.540	58.473	59.942	59.707	59.914
Pensionado régimen no contributivo	82.662	80.326	77.723	76.299	75.008	78.534	83.786	88.164	91.237	94.115
Familiar pensionado	110.603	115.220	103.204	100.932	102.410	109.720	116.146	109.216	116.061	115.583
Asegurados directos en seguro de salud	1.725.394	1.809.011	1.854.966	1.919.033	2.041.020	2.130.461	2.208.806	2.242.277	2.290.198	2.304.020
Directos activos	954.280	1.003.575	1.061.683	1.143.312	1.253.327	1.369.638	1.374.419	1.436.930	1.498.328	1.557.783
Directos pensionados	263.235	266.339	269.380	273.217	276.527	289.374	303.032	318.363	331.587	344.718
Por cuenta del Estado	507.879	539.097	523.903	502.504	511.166	471.449	531.355	486.984	422.111	401.519
(a junio de cada año)										
Asegurados directos activos en seguro de salud	954.280	1.003.575	1.061.683	1.143.312	1.253.327	1.369.638	1.374.419	1.436.930	1.498.328	1.557.783
Por rama de actividad										
<i>Agricultura, ganadería, silvicultura</i>	136.788	143.594	151.959	154.824	161.971	168.737	167.587	167.689	163.031	166.902
<i>Pesca</i>	4.070	4.182	4.583	5.536	6.109	5.651	5.656	6.086	5.262	6.110
<i>Minas y canteras</i>	1.212	1.255	1.539	1.646	1.912	2.075	2.254	2.080	2.275	1.984
<i>Industria manufacturera</i>	119.464	118.021	120.155	127.686	137.822	141.771	131.439	137.801	140.817	154.708
<i>Electricidad, gas y agua</i>	10.310	14.364	15.312	15.715	15.343	15.345	15.228	15.537	15.998	16.561
<i>Construcción</i>	43.237	43.229	46.281	56.926	75.018	90.285	73.372	69.981	75.944	80.916
<i>Comercio y reparación</i>	105.147	117.190	123.880	137.594	156.394	178.705	182.059	195.111	204.518	213.761
<i>Hoteles y restaurantes</i>	30.625	33.438	37.101	40.339	44.656	49.327	48.000	51.454	54.372	56.353
<i>Transporte, almacenamiento, comunicación</i>	44.439	47.735	51.310	55.937	61.361	70.450	70.221	73.330	78.257	80.971
<i>Intermediación financiera</i>	29.805	31.147	32.142	34.859	39.371	42.226	42.400	41.489	42.720	44.414
<i>Actividades inmobiliarias empresariales y de alquiler</i>	63.184	72.431	82.445	96.136	112.818	130.639	135.996	149.943	163.114	169.693
<i>Administración pública y defensa</i>	150.718	153.788	158.651	163.401	168.451	178.282	187.136	192.421	197.907	200.843
<i>Enseñanza</i>	21.249	22.052	24.875	26.216	29.995	33.286	41.423	43.386	45.232	47.226
<i>Servicios sociales y de salud</i>	12.180	13.213	14.182	17.418	20.144	22.325	23.667	26.203	27.813	28.986
<i>Otras actividades de servicio</i>	53.008	60.711	65.891	73.949	79.576	87.160	95.185	101.873	104.002	102.783
<i>Hogares privados con servicio doméstico</i>	9.535	10.999	12.099	13.052	13.802	14.646	14.463	16.611	17.533	17.995
<i>Organizaciones extraterritoriales</i>	483	591	625	515	481	527	488	386	392	407
<i>Actividades no especificadas</i>	118.826	115.635	118.653	121.563	128.103	138.201	137.845	145.549	159.141	167.170
Por sector institucional										
Asalariados	770.032	800.123	842.139	896.419	972.208	1.054.497	1.038.237	1.075.528	1.498.328	1.144.159
<i>Empresa privada</i>	554.036	579.571	614.099	662.261	732.317	798.039	760.868	787.530	813.154	845.623
<i>Instituciones autónomas</i>	110.731	113.008	116.114	119.773	122.534	134.288	145.703	151.167	154.545	155.209
<i>Gobierno Central</i>	97.562	99.404	103.524	105.650	108.439	113.165	121.905	125.014	128.123	130.071
<i>Servicio doméstico</i>	7.703	8.140	8.402	8.735	8.918	9.005	9.761	11.817	12.985	13.256
No asalariados	184.248	203.452	219.544	246.893	281.119	315.141	336.182	361.402	389.521	413.624
<i>Cuenta propia</i>	118.826	132.423	145.776	170.411	201.798	232.816	253.926	283.814	318.045	344.830
<i>Convenios especiales</i>	65.422	71.029	73.768	76.482	79.321	82.325	82.256	77.588	71.476	68.794
Asegurados en seguro de riesgos del trabajo	775.515	813.762	926.505	956.074	952.848	1.040.336	986.506	1.017.671	1.018.189	1.089.764
Asegurados directos activos en régimen de seguro de pensiones	816.244	848.495	903.266	980.724	1.085.720	1.193.417	1.191.992	1.284.762	1.332.584	1.379.961
Hombres	566.922	588.453	625.662	677.030	747.440	815.707	808.169	868.110	895.761	925.876
Mujeres	249.322	260.042	277.604	303.694	338.280	377.710	383.823	416.652	436.823	454.085
Pensionados en régimen de seguro de pensiones	126.678	133.199	135.652	139.990	145.308	152.300	160.773	170.257	179.771	190.689
Por riesgo										
<i>Invalidez</i>	40.085	41.596	42.833	43.596	44.047	45.164	46.092	46.963	47.686	48.746
<i>Vejez</i>	41.407	42.947	44.771	46.901	50.270	54.455	59.689	65.542	71.362	78.290

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<i>Muerte</i>	45.186	48.656	48.048	49.493	50.991	52.681	54.992	57.752	60.723	63.653
Por sexo										
<i>Hombres</i>	69.681	72.038	73.572	75.608	78.398	82.107	86.922	92.038	97.060	102.992
<i>Mujeres</i>	56.997	61.161	62.080	64.382	66.910	70.193	73.851	78.219	82.711	87.697
Pensionados en régimen no contributivo	101.595	97.581	93.202	90.370	87.515	78.959	83.764	88.164	91.237	94.115
(en miles)										
Consultas totales del seguro de salud	14.865	15.567	16.099	16.411	16.635	16.989	17.574	18.500	18.366	19.023
Consulta externa	11.131	11.580	11.783	11.794	11.823	12.161	12.566	12.839	13.028	13.465
<i>Medicina General</i>	6.328	6.591	6.762	6.748	6.915	7.100	7.279	7.442	7.395	7.671
<i>Especialidades</i>	2.595	2.682	2.657	2.587	2.401	2.438	2.527	2.642	2.707	2.766
<i>Odontología</i>	1.835	1.926	1.917	1.988	2.021	2.104	2.194	2.154	2.294	2.374
<i>Otros profesionales</i>	374	382	447	471	487	519	567	601	631	653
Consulta de urgencias	3.734	3.987	4.316	4.617	4.812	4.828	5.008	5.660	5.338	5.558
Número promedio de camas de hospital en seguro de salud	5.879	5.833	5.688	5.630	5.647	5.518	5.546	5.613	5.636	5.594
Días de incapacidad otorgados por institución										
CCSS	5.154.312	5.267.846	5.458.019	5.774.211	6.469.672	7.871.314	8.359.174	8.887.612	8.310.715	7.825.054
<i>Enfermedad</i>	3.914.508	4.011.483	4.131.979	4.324.214	4.829.782	6.064.204	6.458.722	7.066.180	6.390.402	5.875.497
<i>Maternidad</i>	1.238.198	1.254.865	1.326.040	1.449.997	1.639.890	1.807.110	1.900.452	1.821.432	1.920.313	1.949.557
Órdenes de incapacidad según régimen en seguro de salud	592.052	617.517	691.978	778.279	904.963	1.068.619	1.129.894	1.284.891	1.133.003	1.095.596
<i>Enfermedad</i>	581.552	606.868	680.756	766.067	891.189	1.053.417	1.113.917	1.269.566	1.116.939	1.079.258
<i>Maternidad</i>	10.500	10.649	11.222	12.212	13.774	15.202	15.977	15.325	16.064	16.338
(millones de colones corrientes)										
Gastos por incapacidades de la CCSS	15.934	16.877	18.882	19.772	23.227	31.789	42.390	47.498	54.903	61.332
(colones corrientes, promedio institucional)										
Costo por consulta en seguro de salud	13.417	14.032	14.509	17.982	19.704	22.814	28.309	32.550	37.102	39.303
(colones)										
Monto de pensión promedio en CCSS										
Por vejez	85.776	95.796	110.165	129.084	153.283	179.919	209.857	226.229	246.120	268.551
Por invalidez	61.822	68.177	77.130	87.923	102.930	122.645	143.313	150.072	160.036	169.163
Por muerte	36.651	39.113	45.419	51.462	61.424	73.361	86.784	91.598	97.986	104.377
Régimen no contributivo	13.124	14.432	15.811	17.639	33.018	60.169	69.254	73.219	74.382	74.434
(millones de colones)										
Ingresos por contribuciones a seguro de pensiones										
Cuotas patronales	78.613	88.899	104.614	127.406	156.538	196.383	216.580	248.143	277.463	304.964
Cuotas obreras	48.334	61.637	65.329	83.573	108.298	134.871	147.623	172.200	204.067	216.310

Educación

	(porcentajes)									
Aprestamiento de niños de primer grado	86,0	89,0	87,2	85,9	92,2	81,6	87,8	89,5	89,4	89,8
Por zona y sexo										
Total										
<i>Niños</i>	85,6	88,6	86,5	85,8	92,0	81,4	87,4	89,2	89,3	89,5
<i>Niñas</i>	86,4	89,4	87,9	86,1	92,3	81,9	88,1	89,9	89,6	90,1
Zona urbana	60,5	93,8	91,9	90,8	96,5	88,4	92,7	93,9	93,5	94,1
<i>Niños</i>	60,3	93,4	91,7	90,9	96,9	88,1	92,5	93,8	93,7	93,9
<i>Niñas</i>	60,6	94,3	92,0	90,7	96,0	88,6	92,9	94,1	93,3	94,4
Zona rural	118,4	82,6	81,0	79,6	86,4	73,1	81,4	83,7	84,2	84,5
<i>Niños</i>	117,2	82,5	79,6	79,2	85,6	72,9	81,0	83,2	83,6	84,1
<i>Niñas</i>	119,8	82,8	82,5	80,1	87,2	73,3	81,8	84,3	84,9	84,8

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Desgranamiento por nivel en horario diurno										
Primaria	23,4	23,7	22,6	23,7	23,3	21,4	18,3	18,1	18,5	17,8
III ciclo	57,6	53,9	51,0	51,0	50,7	49,0	45,8	46,5	46,0	43,9
Undécimo año	70,9	69,9	69,3	69,0	66,5	66,1	63,7	62,1	61,2	61,2
Rendimiento en educación regular										
Aprobados I y II ciclos	90,7	90,5	88,8	88,7	89,3	93,0	91,6	91,5	92,0	
Aprobados III ciclo y educación diversificada en horario diurno	81,9	80,0	79,0	78,4	79,4	82,0	78,6	78,0	80,1	
Reprobados I y II ciclos	9,3	9,5	11,2	11,3	10,7	7,0	8,4	8,5	8,0	
Reprobados III ciclo y educación diversificada en horario diurno	18,1	20,0	21,0	21,6	20,6	18,0	21,4	22,0	19,9	
Tasa bruta de escolaridad en educación tradicional										
Interactivo II	33,0	37,1	43,4	47,3	46,0	53,7	55,3	56,9	58,5	60,3
Transición	93,6	91,4	93,5	95,6	83,2	93,4	93,2	92,3	91,9	89,9
I ciclo	112,3	112,8	113,7	115,1	113,3	113,4	112,9	111,2	110,5	108,5
II ciclo	101,5	99,7	99,7	99,9	100,6	102,2	104,9	104,6	104,0	102,8
III ciclo	81,7	87,2	91,0	92,0	91,9	91,5	95,4	97,4	100,0	101,2
Educación diversificada	51,4	53,2	55,9	60,4	61,9	63,1	66,3	66,8	67,5	70,4
Tasa neta de escolaridad en educación regular										
Interactivo II	33,0	37,1	43,4	47,3	46,0	53,7	55,4	56,9	58,5	60,3
Transición	92,8	90,8	93,0	95,1	82,7	93,0	92,8	91,9	91,4	89,5
I ciclo	102,2	103,6	104,4	105,8	104,6	104,9	104,9	103,5	100,0	100,0
II ciclo	90,1	89,7	90,0	90,2	91,0	92,1	94,7	94,9	95,1	94,4
III ciclo	68,3	72,0	75,0	76,2	75,5	75,9	77,7	79,9	81,7	82,4
Educación diversificada	37,4	38,4	40,1	43,2	43,7	44,5	46,3	46,3	46,5	46,9
Cobertura en educación primaria										
Por sexo										
Hombres	100,7	100,7	101,2	102,2	101,7	102,4	103,5	102,8	100,0	100,0
Mujeres	101,0	100,9	101,5	102,5	102,2	102,8	103,6	102,9	100,0	100,0
Cobertura en educación secundaria										
Por sexo										
Hombres	59,3	62,2	64,7	66,5	67,0	66,7	68,9	70,3	71,6	72,5
Mujeres	64,3	67,2	69,7	72,1	72,1	72,3	74,9	75,5	76,7	77,6
Asistencia a la educación regular en edades de 14 a 17 años										
Por sexo										
Hombres	67,3	72,3	73,9	71,6	73,5	76,2	77,3	77,5	79,5	78,1
Mujeres	72,2	72,9	75,6	75,4	77,3	79,8	80,5	82,2	81,6	84,9
Porcentaje de repitencia escolar										
I ciclo	9,6	9,6	9,5	9,6	10,1	9,7	7,1	8,1	7,7	7,3
II ciclo	5,1	5,0	5,2	5,5	5,5	4,9	3,6	3,9	3,8	3,9
III ciclo diurno	11,7	11,7	12,9	12,9	13,9	13,2	11,2	13,3	14,4	13,5
Educación diversificada diurna	7,3	6,5	7,6	8,1	8,2	7,9	7,2	8,0	9,4	8,3
Porcentaje de deserción intra-anual										
I ciclo	4,3	3,6	3,6	3,9	2,6	3,2	3,3	3,1	2,8	2,8
II ciclo	3,5	3,1	3,2	3,6	2,4	2,6	2,6	2,6	2,3	2,3

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
III ciclo diurno	10,7	11,7	12,7	13,2	12,7	12,1	11,2	10,0	11,1	10,2
III ciclo nocturno	23,7	27,6	26,5	28,9	32,1	28,2	26,0	28,1	27,4	30,0
Educación diversificada diurna	6,2	6,6	6,9	8,0	7,1	7,2	5,8	5,3	5,5	5,1
Educación diversificada nocturna	14,4	15,9	18,9	18,6	19,4	18,7	16,0	17,7	21,3	22,2
Tasa de deserción en educación secundaria académica diurna										
Por sexo										
<i>Hombres</i>	10,5	11,5	12,7	13,2	12,7	12,2	10,6	9,4	10,2	9,7
<i>Mujeres</i>	7,7	8,6	9,1	9,6	9,2	8,8	8,3	7,3	8,1	7,4
Población de 12 años y más	3.167.179	3.250.480	3.349.747	3.436.046	3.542.173	3.631.597	3.754.366	3.714.291	3.787.869	3.869.672
Por nivel de instrucción										
<i>Sin instrucción</i>	135.897	141.425	127.087	127.046	127.211	129.798	131.056	145.393	131.305	135.666
<i>Preparatoria</i>	1.960	3.566	42	222	194	630	134	5.157	2.023	4.319
<i>Educación especial</i>	6.377	5.642	6.456	8.603	8.168	7.475	8.770	7.553	9.217	9.237
<i>Primaria incompleta</i>	527.804	533.892	537.088	576.532	573.363	546.706	547.800	523.335	527.674	518.469
<i>Primaria completa</i>	924.770	942.748	968.446	947.155	970.656	991.069	1.023.555	1.026.457	1.042.400	1.036.202
<i>Secundaria académica</i>	977.949	1.026.001	1.075.127	1.110.044	1.190.776	1.213.280	1.251.041	1.257.933	1.278.099	1.330.380
<i>Secundaria técnica</i>	87.343	88.890	83.601	93.802	84.658	99.253	98.732	102.482	109.158	98.949
<i>Superior</i>	454.451	484.636	535.731	554.591	578.605	629.053	676.210	641.007	681.618	721.572
<i>Ignorado</i>	27.114	23.680	16.169	18.051	8.542	14.333	17.068	4.974	6.375	14.878
Matrícula en transición	73.810	72.216	74.089	74.463	61.775	67.662	67.779	66.443	65.606	64.983
Por sexo										
<i>Niños</i>	37.743	36.774	37.891	38.016	31.643	34.825	34.692	33.884	33.467	33.126
<i>Niñas</i>	36.067	35.442	36.198	36.447	30.132	32.837	33.087	32.559	32.139	31.857
Zona urbana	43.999	43.058	44.144	44.694	37.386	40.458	40.656	39.180	38.111	37.560
<i>Niños</i>	22.351	22.000	22.587	22.806	19.102	20.733	20.694	19.997	19.411	19.195
<i>Niñas</i>	21.648	21.058	21.557	21.888	18.284	19.725	19.962	19.183	18.700	18.365
Zona rural	29.811	29.158	29.945	29.769	24.389	27.204	27.123	27.263	27.495	27.423
<i>Niños</i>	15.392	14.774	15.304	15.210	12.541	14.092	13.998	13.887	14.056	13.931
<i>Niñas</i>	14.419	14.384	14.641	14.559	11.848	13.112	13.125	13.376	13.439	13.492
Matrícula primer grado	98.139	96.397	95.811	98.868	94.466	88.705	86.458	85.247	83.723	82.078
Por sexo										
<i>Niños</i>	51.118	50.489	50.106	51.621	49.347	46.474	45.274	44.473	43.502	42.693
<i>Niñas</i>	47.021	45.908	45.705	47.247	45.119	42.231	41.184	40.774	40.221	39.385
Zona urbana	53.902	53.157	53.132	54.619	52.873	48.902	48.154	47.963	46.537	44.792
<i>Niños</i>	27.748	27.599	27.594	28.347	27.312	25.449	25.066	24.781	24.017	23.202
<i>Niñas</i>	26.154	25.558	25.538	26.272	25.561	23.453	23.088	23.182	22.520	21.590
Zona rural	44.237	43.240	42.679	44.249	41.593	39.803	38.304	37.284	37.186	37.286
<i>Niños</i>	23.370	22.890	22.512	23.274	22.035	21.025	20.208	19.692	19.485	19.491
<i>Niñas</i>	20.867	20.350	20.167	20.975	19.558	18.778	18.096	17.592	17.701	17.795
Repitentes de primer grado	13.718	13.438	12.968	12.650	13.679	13.032	9.361	9.556	9.440	9.034
Por sexo										
<i>Niños</i>	7.893	7.894	7.572	7.448	8.041	7.605	5.445	5.574	5.545	5.304
<i>Niñas</i>	5.825	5.544	5.396	5.202	5.638	5.427	3.916	3.982	3.895	3.730
Zona urbana	6.582	6.271	6.271	6.010	6.540	6.595	4.494	4.670	4.629	4.300
<i>Niños</i>	3.702	3.670	3.614	3.502	3.768	3.778	2.641	2.708	2.678	2.525
<i>Niñas</i>	2.880	2.601	2.657	2.508	2.772	2.817	1.853	1.962	1.951	1.775
Zona rural	7.136	7.167	6.697	6.640	7.139	6.437	4.867	4.886	4.811	4.734
<i>Niños</i>	4.191	4.224	3.958	3.946	4.273	3.827	2.804	2.866	2.867	2.779
<i>Niñas</i>	2.945	2.943	2.739	2.694	2.866	2.610	2.063	2.020	1.944	1.955

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Matrícula I ciclo	276.462	273.240	271.976	274.193	268.750	263.539	254.501	244.833	240.719	235.157
Matrícula II ciclo	256.390	251.068	249.445	247.312	245.055	245.899	251.113	249.203	242.672	232.593
Matrícula III ciclo	213.001	225.185	232.275	233.468	232.579	229.886	237.093	238.026	241.274	242.957
Técnica	34.999	36.314	36.418	36.855	37.983	38.665	40.099	39.477	40.802	44.203
Académica diurna	157.586	165.510	171.256	171.528	170.189	169.126	173.509	175.480	177.688	176.690
Académica nocturna	20.416	23.361	24.601	25.085	24.407	22.095	23.385	23.069	22.784	22.064
Matrícula educación diversificada	88.299	92.354	98.287	105.040	106.169	106.818	112.502	112.765	113.139	116.181
Técnica	21.930	22.169	23.461	25.238	26.086	26.348	28.633	29.946	30.729	34.516
Académica diurna	56.504	59.012	62.862	66.906	67.048	67.686	70.612	69.517	69.187	67.980
Académica nocturna	9.865	11.173	11.964	12.896	13.035	12.784	13.221	13.302	13.223	13.685
Matrícula inicial por dependencia	954.225	962.352	979.418	989.397	968.560	974.754	983.865	972.793	967.303	955.772
Pública	862.823	870.453	885.478	896.340	871.015	873.653	879.925	871.105	864.562	853.593
Privada subvencionada	19.918	19.978	20.087	19.883	20.253	19.465	19.790	19.898	19.871	19.818
Privada	71.484	71.921	73.853	73.174	77.292	81.636	84.150	81.790	82.870	82.361
Acciones formativas en el INA	10.718	11.398	12.048	11.059	11.344	16.736	22.689	17.402	16.882	
Por sector económico										
<i>Agropecuaria</i>	1.418	1.447	1.513	1.055	1.144	1.448	1.731	1.707	1.534	
<i>Industrial</i>	4.172	4.414	4.230	3.856	4.013	4.650	5.444	5.581	6.303	
<i>Comercio y servicios</i>	5.128	5.537	6.305	6.148	6.187	10.638	15.514	10.114	9.045	
Participantes en acciones formativas en el INA	154.674	179.573	196.291	182.503	189.222	264.372	362.949	275.023	276.900	283.537
Por sexo										
<i>Hombres</i>	76.057	84.615	89.226	85.736	87.716	116.687	159.818	127.581	126.462	122.683
<i>Mujeres</i>	78.617	94.958	107.065	96.767	101.506	147.685	203.131	147.442	150.438	160.854
Por sector económico										
<i>Agropecuaria</i>	18.872	20.173	20.354	19.298	20.086	20.573	24.800	23.686	21.878	20.380
<i>Industrial</i>	54.793	70.885	70.743	59.437	62.387	68.376	80.893	83.963	106.433	106.288
<i>Comercio y servicios</i>	81.009	88.515	105.194	103.768	106.749	175.423	257.256	167.374	148.589	156.869
Aprobados en acciones formativas en el INA	139.256	153.369	170.356	164.489	169.395	239.719	330.043	245.402	243.816	248.151
Por sexo										
<i>Hombres</i>	68.083	74.661	79.508	76.974	78.309	105.202	144.573	113.248	110.922	107.762
<i>Mujeres</i>	71.173	78.708	90.848	87.515	91.086	134.517	185.470	132.154	132.894	140.389
Por sector económico										
<i>Agropecuaria</i>	17.391	18.711	18.823	17.734	18.313	19.087	23.254	21.997	20.329	19.217
<i>Industrial</i>	51.137	56.308	57.287	55.156	57.617	63.261	75.705	77.954	93.577	90.963
<i>Comercio y servicios</i>	70.728	78.350	94.246	91.599	93.465	157.371	231.084	145.451	129.910	137.971
Participantes en modalidad formación/ producción individualizada en el INA										
Por sexo	11.255	10.917	9.449	9.229	9.124	3.063	520	283	234	150
<i>Hombres</i>	2.241	2.270	1.651	1.547	1.657	618	48	43	26	52
<i>Mujeres</i>	9.014	8.647	7.798	7.682	7.467	2.445	472	240	208	98
Diplomas otorgados por las instituciones de educación superior	25.739	26.472	26.800	28.956	30.754	31.847	33.796	38.156	40.310	44.575
Universidad de Costa Rica	4.378	4.112	4.234	4.258	4.421	4.330	4.684	5.054	5.206	5.344
Universidad Nacional	2.849	3.152	3.264	2.868	1.243	1.326	1.181	1.441	2.784	3.087
Instituto Tecnológico de Costa Rica	1.104	996	1.287	1.369	2.495	2.476	2.720	3.127	1.277	1.478
Universidad Estatal a Distancia	2.176	2.114	2.372	2.353	2.323	2.197	2.293	2.306	2.270	2.235

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Universidad Técnica Nacional									658	1.554
Universidades privadas	15.232	16.098	15.643	18.108	20.272	21.518	22.918	26.228	28.115	30.877
Universidades estatales										
Por grado académico										
<i>Diplomado</i>	1.491	1.456	1.486	1.373	1.219	1.027	1.108	1.343	1.868	2.263
<i>Profesorado</i>	277	325	257	266	243	157	200	188	172	260
<i>Bachillerato</i>	4.633	4.845	5.473	5.276	4.826	4.920	5.286	5.535	5.647	6.237
<i>Licenciatura</i>	2.895	2.652	2.681	2.733	2.949	2.940	3.024	3.273	3.234	3.414
<i>Especialidad profesional</i>	169	188	168	140	174	186	202	194	246	281
<i>Maestría</i>	1.030	889	1.072	1.030	1.047	1.064	1.024	1.363	987	1.209
<i>Doctorado</i>	12	19	20	30	24	35	34	32	41	34
Por área de conocimiento										
<i>Artes, Letras y Filosofía</i>	437	500	460	451	599	425	537	702	745	948
<i>Ciencias Básicas</i>	795	950	1.035	960	965	970	938	1.113	1.073	1.248
<i>Ciencias Sociales</i>	3.363	2.870	3.091	3.327	3.031	3.265	3.654	4.059	4.554	5.227
<i>Educación</i>	3.951	3.929	4.404	3.962	3.682	3.416	3.513	3.623	3.238	3.348
<i>Recursos Naturales</i>	376	386	421	410	420	410	464	581	605	857
<i>Ingeniería</i>	790	875	947	1.011	907	1.042	957	973	1.054	1.134
<i>Ciencias de la Salud</i>	792	859	796	721	878	797	807	874	925	932
<i>Formación general</i>	3	5	3	6	0	4	8	3	1	4
Universidades privadas										
Por grado académico										
<i>Bachillerato</i>	7.535	8.236	7.588	8.692	10.152	10.308	10.968	12.497	13.513	14.445
<i>Licenciatura</i>	6.382	6.011	6.412	7.149	7.811	8.670	9.295	10.760	11.502	13.025
<i>Maestría</i>	1.297	1.836	1.622	2.037	2.025	2.206	2.321	2.571	2.755	349
<i>Doctorado</i>	14	11	9	81	77	44	67	85	71	3.017
<i>Especialidad profesional</i>	4	4	12	149	207	290	267	315	274	41
Por área de conocimiento										
<i>Artes, Letras y Filosofía</i>	249	359	302	285	276	341	279	364	414	473
<i>Ciencias Básicas</i>	685	866	853	782	1.016	1.005	989	1.105	1.090	1.314
<i>Ciencias Sociales</i>	7.235	6.832	6.355	7.143	8.282	8.367	9.665	11.988	12.798	14.569
<i>Educación</i>	4.449	5.024	5.103	6.477	6.630	6.995	6.888	6.917	7.359	7.623
<i>Recursos Naturales</i>	51	34	28	41	55	38	72	51	48	108
<i>Ingeniería</i>	745	942	794	888	997	1.256	1.364	1.389	1.495	1.704
<i>Ciencias de la Salud</i>	1.818	2.041	2.208	2.492	3.016	3.516	3.661	4.414	4.911	5.086

Vivienda

(1976=100, a diciembre de cada año)

Indice de precios de insumos para la construcción de viviendas	9.871,5	11.786,0	13.133,7	15.544,7	18.514,3	22.046,3	21.679,3	22.245,4	22.753,2	
	(febrero 2012 =100), a diciembre de cada año)									
Indice de precios de vivienda de interés social										100,0
	(millones de colones de 1991)									
PIB real del sector construcción	59.742	63.483	63.332	74.849	90.758	103.990	100.883	96.778	93.094	98.366
Número de permisos de construcción registrados										
Edificios y viviendas	30.404	31.949	33.061	34.150	39.471	38.011	26.040	27.689	30.196	29.381
Bonos de vivienda familiar pagados										
	(metros cuadrados)									
Area de construcción	2.582.239	2.723.683	3.053.300	3.373.461	3.820.236	3.823.716	2.267.960	2.289.465	2.909.211	2.743.178

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Por tipo de obra										
<i>Vivienda</i>	1.830.340	1.947.591	2.168.786	2.328.980	2.654.711	2.554.198	1.396.768	1.517.629	1.824.056	1.827.352
<i>Comercio y oficinas</i>	466.309	505.428	583.334	768.144	822.746	931.828	667.676	562.288	774.801	685.602
<i>Industrias</i>	134.152	106.017	123.946	97.369	163.256	168.707	86.744	112.563	88.965	92.723
<i>Otros</i>	151.438	164.647	177.234	178.968	179.523	168.983	116.772	96.985	221.389	137.501
Por tipo de vivienda										
<i>Casas</i>	1.577.838	1.738.131	1.773.925	1.789.917	2.111.770	2.017.683	1.152.935	1.282.685	1.474.806	1.387.341
<i>Apartamentos</i>	252.502	209.460	394.861	539.063	542.941	536.515	243.833	234.944	349.250	440.011
Viviendas por tipo de tenencia	1.040.612	1.082.662	1.114.210	1.155.926	1.182.108	1.223.129	1.256.701	1.266.418	1.297.522	1.326.805
Zona urbana	626.643	655.431	666.126	695.609	710.272	731.175	749.198	793.905	814.774	829.020
<i>En precario</i>	9.470	13.589	12.196	12.142	9.309	11.064	7.373	6.801	8.032	4.375
<i>Propia totalmente pagada</i>	378.747	386.702	386.977	425.146	432.970	434.668	448.810	482.045	483.285	501.341
<i>Propia pagando a plazos</i>	89.136	94.164	98.215	87.024	80.910	89.004	87.054	71.661	84.580	73.178
<i>Alquilada</i>	116.290	125.421	137.841	136.428	151.601	158.459	164.134	191.062	195.267	200.299
<i>Otras</i>	33.000	34.130	30.285	34.694	35.225	37.895	41.642	42.336	43.610	49.818
<i>Ignorado</i>	0	1.425	612	175	257	85	185	0	0	0
Zona rural	413.969	427.231	448.084	460.317	471.836	491.954	507.503	472.513	482.748	497.785
<i>En precario</i>	7.009	7.208	5.446	8.662	7.803	5.350	4.611	2.787	2.399	2.636
<i>Propia totalmente pagada</i>	280.518	290.991	306.051	313.877	317.731	331.298	330.324	319.314	325.674	339.776
<i>Propia pagando a plazos</i>	33.026	31.957	29.765	31.235	27.804	38.246	47.316	30.282	29.614	28.422
<i>Alquilada</i>	39.884	40.133	50.072	53.620	58.788	60.752	65.058	50.973	50.626	54.085
<i>Otras</i>	53.193	56.201	56.348	52.152	59.651	56.308	60.042	69.157	74.340	72.866
<i>Ignorado</i>	339	741	402	771	59	0	152	0	95	0
Viviendas según hacimiento	1.040.612	1.082.662	1.114.210	1.155.926	1.182.108	1.223.129	1.256.701	1.266.418	1.297.522	1.326.805
Zona urbana	626.643	655.431	666.126	695.609	710.272	731.175	749.198	793.905	814.774	829.020
<i>Con hacimiento</i>	21.692	23.796	20.969	23.609	19.923	21.577	18.688	18.546	23.773	17.338
<i>Sin hacimiento</i>	604.761	630.792	645.157	672.000	690.349	709.598	730.510	775.339	790.733	811.682
<i>Hacimiento ignorado</i>	190	843	0	0	0	0	0	20	268	5.792
Zona rural	413.969	427.231	448.084	460.317	471.836	491.954	507.503	472.513	482.748	497.785
<i>Con hacimiento</i>	30.050	29.404	25.866	27.640	27.758	26.829	26.344	23.660	18.946	18.023
<i>Sin hacimiento</i>	383.576	397.448	422.218	432.521	444.078	465.125	481.159	448.853	463.648	479.762
<i>Hacimiento ignorado</i>	343	379	0	156	0	0	0	0	154	8.112
Viviendas por condición de servicios básicos	1.040.612	1.082.662	1.114.210	1.155.926	1.182.108	1.223.129	1.256.701	1.266.418	1.297.522	1.326.805
Zona urbana	626.643	655.431	666.126	695.609	710.272	731.175	749.198	793.905	814.774	829.020
<i>Tiene servicios</i>	616.948	644.816	659.212							
<i>Servicios deficientes</i>				12.654	9.052	10.264	14.197	23.072	15.783	15.195
<i>Servicios óptimos</i>				675.932	696.845	713.133	729.125	764.067	793.940	809.862
<i>No tiene servicios</i>	9.249	9.604	6.433	6.600	3.831	5.423	5.876	6.746	4.799	3.963
<i>Ignorado</i>	446	1.011	481	423	544	2.355	0	20	252	0
Zona rural	413.969	427.231	448.084	460.317	471.836	491.954	507.503	472.513	482.748	497.785
<i>Tiene servicios</i>	395.234	413.604	436.580							
<i>Servicios deficientes</i>				80.233	72.184	73.952	75.677	105.475	98.825	96.365
<i>Servicios óptimos</i>				367.166	389.623	405.666	424.816	352.806	370.894	390.124
<i>No tiene servicios</i>	18.129	12.240	11.267	12.706	9.713	10.925	7.010	14.232	13.029	11.127
<i>Ignorado</i>	606	1.387	237	212	316	1.411	0	0	0	169

Pobreza

(porcentajes)

Intensidad de la pobreza (brecha) entre los hogares

Total país	6,9	7,7	7,7	7,1	5,4	5,6	6,3	8,0	8,3	8,1
Zona urbana	5,6	6,4	6,8	6,2	5,0	5,0	5,9	6,4	6,9	6,6
Zona rural	8,9	9,6	9,2	8,5	6,1	6,3	6,8	10,7	10,6	10,6

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Severidad de la pobreza entre los hogares										
Total país	3,7	4,0	4,0	3,7	2,6	2,6	3,2	4,5	4,7	4,7
Zona urbana	2,9	3,2	3,5	3,2	2,3	2,3	2,9	3,4	3,8	3,7
Zona rural	4,8	5,1	4,8	4,5	2,9	3,1	3,6	6,3	6,3	6,3
(porcentajes)										
Incidencia de la pobreza entre los hogares										
Total país										
<i>No pobres</i>	81,5	78,3	78,8	79,8	83,3	82,3	81,5	78,7	78,4	79,4
<i>No satisface necesidades básicas</i>	13,4	16,1	15,6	14,9	13,4	14,2	14,3	15,3	15,2	14,3
<i>Extrema pobreza</i>	5,1	5,6	5,6	5,3	3,3	3,5	4,2	6,0	6,4	6,3
Zona urbana										
<i>No pobres</i>	84,6	81,1	81,3	81,7	84,3	83,1	82,0	81,7	80,9	82,4
<i>No satisface necesidades básicas</i>	12,1	14,8	14,2	14,0	13,0	14,3	14,6	14,1	14,2	12,8
<i>Extrema pobreza</i>	3,3	4,0	4,5	4,3	2,6	2,6	3,4	4,2	4,9	4,8
Zona rural										
<i>No pobres</i>	76,9	74,0	75,1	77,0	81,7	81,3	80,8	73,7	74,0	74,2
<i>No satisface necesidades básicas</i>	15,3	18,0	17,8	16,2	14,0	14,1	13,9	17,3	16,9	17,0
<i>Extrema pobreza</i>	7,8	8,0	7,1	6,8	4,2	4,6	5,3	9,0	9,1	8,9
Región Central										
<i>No pobres</i>	86,0	82,9	82,7	83,8	86,3	86,0	84,7	82,9	82,3	83,7
<i>No satisface necesidades básicas</i>	11,0	13,5	13,4	12,3	11,1	11,7	12,2	13,0	13,5	12,0
<i>Extrema pobreza</i>	3,0	3,6	3,9	3,9	2,6	2,3	3,1	4,1	4,2	4,3
Región Chorotega										
<i>No pobres</i>	69,4	66,9	70,7	65,6	74,9	74,0	75,9	67,4	68,4	65,5
<i>No satisface necesidades básicas</i>	19,7	23,1	19,2	22,3	18,7	19,4	16,4	21,4	20,1	21,8
<i>Extrema pobreza</i>	10,9	10,0	10,1	12,1	6,3	6,5	7,7	11,2	11,5	12,6
Región Pacífico Central										
<i>No pobres</i>	74,0	74,4	72,8	73,7	79,2	74,3	73,8	74,1	76,4	73,4
<i>No satisface necesidades básicas</i>	19,8	17,7	18,8	20,8	16,7	20,0	20,6	17,9	13,7	17,1
<i>Extrema pobreza</i>	6,2	7,9	8,4	5,5	4,0	5,8	5,6	8,0	9,8	9,5
Región Brunca										
<i>No pobres</i>	66,4	59,6	68,0	67,2	76,0	75,4	69,1	65,1	67,3	65,4
<i>No satisface necesidades básicas</i>	21,5	26,9	21,2	23,2	19,3	17,9	22,3	22,3	19,0	21,8
<i>Extrema pobreza</i>	12,1	13,6	10,8	9,5	4,7	6,7	8,5	12,6	13,7	12,9
Región Huetar Atlántica										
<i>No pobres</i>	80,6	76,4	73,0	78,3	79,8	75,3	78,4	71,9	70,7	73,8
<i>No satisface necesidades básicas</i>	12,3	17,9	20,3	15,7	15,5	19,9	17,0	19,8	19,4	17,4
<i>Extrema pobreza</i>	7,1	5,6	6,7	6,0	4,7	4,8	4,7	8,3	9,9	8,8
Región Huetar Norte										
<i>No pobres</i>	77,2	72,6	75,3	77,3	80,7	83,6	82,8	74,7	72,2	75,4
<i>No satisface necesidades básicas</i>	16,1	17,5	17,7	17,5	17,3	13,4	13,0	16,9	18,2	16,5
<i>Extrema pobreza</i>	6,7	9,9	6,9	5,2	2,1	3,0	4,2	8,4	9,6	8,1
Pobreza total										
Por jefatura										
<i>Masculina</i>	16,7	19,6	19,3	17,9	15,1	16,2	16,8	20,5	20,6	19,3
<i>Femenina</i>	24,0	27,7	26,4	26,3	20,6	21,4	22,1	22,8	23,6	23,2
Hogares pobres con jefatura femenina	32,5	33,6	33,5	36,1	36,4	35,0	37,5	36,0	37,0	38,9

(colones corrientes, valor por persona)

Límites de pobreza por zona

Zona urbana										
<i>No satisface necesidades básicas</i>	30.828	35.866	43.340	47.086	54.160	67.046	73.482	88.225	92.122	96.695
<i>Extrema pobreza</i>	14.141	16.452	19.881	21.599	24.844	30.755	33.708	40.391	41.842	44.372

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<i>Actividades de servicios administrativos y de apoyo</i>										92,0
<i>Enseñanza</i>	87,0	90,0	93,9	90,7	81,6	80,7	81,6	90,1	99,6	99,9
<i>Salud y atención social</i>	69,2	82,1	70,4	69,6	75,3	76,4	63,2	81,2	67,2	70,6
<i>Servicios comunitarios y personales</i>	55,4	62,3	68,5	77,3	73,1	50,8	58,5	74,8	67,5	
<i>Hogares con servicio doméstico</i>	67,3	71,0	57,6	61,6	67,0	58,3	68,5	99,5	92,1	76,7
(1984=100)										
Índice de salario mínimo nominal promedio	1.677,2	1.853,0	2.114,1	2.396,2	2.654,7	2.970,7	3.329,9	3.603,1	3.829,4	4.070,5
(1984=100)										
Índice de salario mínimo real promedio	114,7	112,8	113,1	115,0	116,5	115,0	119,5	122,3	124,0	126,1
(1984=100, a diciembre de cada año)										
Índice de salario mínimo real	111,8	110,0	110,6	113,8	113,4	112,7	118,2	122,1	123,3	125,3
(colones)										
Ingreso promedio mensual del hogar por deciles	261.532	272.304	318.309	365.152	451.691	513.911	591.873	853.700	916.124	911.821
Decil 1	28.247	31.289	36.977	40.925	55.451	66.206	71.209	90.185	88.066	85.964
Decil 2	64.810	71.144	83.324	92.873	115.313	134.744	143.484	195.358	197.921	238.910
Decil 3	93.987	101.279	118.665	134.747	162.747	187.946	204.565	292.726	302.471	338.884
Decil 4	120.305	128.988	154.536	172.472	210.121	236.920	263.066	376.557	394.637	423.466
Decil 5	152.075	162.544	196.211	217.117	263.380	298.956	330.622	474.523	506.773	528.689
Decil 6	193.951	202.004	244.143	272.320	325.463	370.711	417.517	603.554	645.822	670.037
Decil 7	244.630	255.601	307.157	340.553	412.748	467.812	535.175	777.288	831.885	857.950
Decil 8	325.952	336.340	397.796	441.234	532.817	612.642	709.801	1.028.033	1.120.620	1.128.791
Decil 9	458.133	468.591	553.527	616.694	751.446	863.778	1.020.047	1.480.449	1.630.376	1.583.987
Decil 10	938.250	972.008	1.095.203	1.326.937	1.691.722	1.907.566	2.225.055	3.224.933	3.446.938	3.274.898
(colones corrientes)										
Ingreso promedio mensual de los ocupados en la ocupación principal										
Por rama de actividad										
<i>Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca</i>	86.959	96.038	107.670	126.286	145.364	175.400	191.324	216.685	225.869	242.053
<i>Explotación de minas y canteras</i>	123.574	175.036	180.250	269.110	200.254	232.444	233.842	436.701	219.300	599.206
<i>Industrias manufactureras</i>	156.363	162.780	182.069	199.402	239.249	260.657	300.223	328.504	348.139	382.115
<i>Electricidad, gas y agua</i>	246.452	245.293	290.169	283.564	390.852	444.577	492.946	649.973	729.549	
<i>Suministro de electricidad, gas y aire acondicionado</i>										656.909
<i>Suministro de agua y gestión de desechos</i>										406.937
<i>Construcción</i>	141.165	144.984	157.050	173.842	215.795	247.141	280.170	285.652	301.904	361.212
<i>Comercio y reparación</i>	144.322	148.767	161.566	192.116	244.950	275.760	277.633	300.264	330.151	355.460
<i>Actividades de alojamiento y de servicio de comidas</i>	123.573	127.825	141.550	166.376	196.622	222.229	234.458	285.951	321.537	333.732
<i>Transporte, almacenaje y comunicaciones</i>	170.766	188.680	204.301	267.035	311.976	358.278	363.430	370.468	398.795	
<i>Transporte y almacenamiento</i>										368.172
<i>Información y comunicaciones</i>										618.946
<i>Intermediación financiera/seguros</i>	277.297	322.956	382.439	428.327	469.926	490.901	609.408	640.957	794.188	747.325
<i>Actividades inmobiliarias y empresariales/inmobiliarias</i>	192.084	198.126	232.752	264.840	342.958	401.953	486.916	415.952	431.912	545.842
<i>Administración pública</i>	235.259	251.551	303.729	368.651	381.277	441.066	520.419	653.332	716.015	
<i>Administración pública y seguridad social</i>										766.159
<i>Actividades profesionales, científicas y técnicas</i>										597.591
<i>Actividades de servicios administrativos y de apoyo</i>										369.120
<i>Enseñanza</i>	206.587	227.545	241.973	262.562	302.570	356.568	439.727	526.609	600.108	623.104
<i>Salud y asistencia social</i>	248.294	256.192	276.481	329.782	368.348	429.533	536.950	649.766	669.566	765.602
<i>Servicios comunales, sociales y personales</i>	141.432	140.587	157.798	186.306	173.553	242.419	267.474	277.593	292.131	
<i>Actividades artísticas, de entretenimiento y recreativas</i>										291.227
<i>Otras actividades de servicios</i>										284.672
<i>Hogares como empleadores</i>	47.757	53.502	53.331	64.036	73.738	85.906	90.254	126.114	132.090	139.499
<i>Actividades de organizaciones extraterritoriales</i>	276.126	340.200	502.805	613.623	575.860	824.933	1.197.277	1.064.697	1.085.192	1.381.710
<i>Actividad no bien especificada</i>	189.792	318.559	149.772	213.806	406.664	208.624	321.330	286.649	213.687	392.692

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Por sector institucional										
<i>Público</i>	242.336	261.021	293.536	343.609	379.665	451.587	525.706	649.020	735.074	772.726
<i>Privado</i>	136.689	143.469	156.219	181.186	220.906	256.146	285.653	295.495	315.564	344.042
	(colones corrientes, a julio de cada año)									
Salario mínimo minimorum	85.358	95.004	108.888	122.694	135.356	156.625	170.950	214.699	228.058	211.129

ESTADÍSTICAS ECONÓMICAS

- Indicadores generados por Estado de la Nación
- Indicadores generados por otras instituciones
- Datos primarios

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Cuentas nacionales y producción sectorial										
(porcentajes)										
Crecimiento del PIB real por persona	4,7	2,7	4,3	7,2	6,4	1,2	-2,5	3,5	3,1	3,8
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona	2,4	1,4	2,2	6,4	6,1	0,4	-0,2	3,7	2,8	3,4
Formación bruta de capital fijo real / PIB	21,6	20,7	20,3	20,7	22,7	24,5	22,0	22,1	23,0	23,7
Ahorro nacional neto/PIB	9,9	10,7	10,1	12,5	13,0	11,1	9,0	10,3	9,2	9,1
(miles de millones de colones)										
Producto interno bruto										
A precios de mercado	6.983,6	8.143,6	9.539,0	11.517,8	13.598,6	15.701,8	16.844,7	19.086,7	20.748,0	22.684,6
(miles de colones)										
Per cápita en colones	1.709,0	1.961,4	2.263,0	2.691,9	3.133,0	3.565,3	3.769,0	4.209,8	4.518,1	4.875,8
(dólares)										
Per cápita en dólares	4.187,6	4.286,8	4.478,9	4.735,4	5.265,4	6.064,5	6.775,0	6.574,3	8.006,0	8.935,1
PIB real	1.575.249	1.642.346	1.739.021	1.891.701	2.041.814	2.097.588	2.076.283	2.179.148	2.275.785	2.392.510
Menos: impuestos sobre los productos y las importaciones										
(netos de subvenciones)	143.562	146.019	149.258	159.195	180.317	187.660	178.831	188.812	201.102	211.807
Valor agregado bruto a precios básicos	1.431.687	1.496.327	1.589.763	1.732.506	1.861.497	1.909.929	1.897.452	1.990.336	2.074.683	2.180.703
Según sector										
<i>Agricultura, silvicultura y pesca</i>	159.939	161.100	168.010	189.330	199.945	193.474	188.147	200.684	202.990	210.192
<i>Extracción de minas y canteras</i>	1.408	1.516	1.631	2.050	2.020	1.906	1.636	1.520	1.471	1.550
<i>Industria manufacturera</i>	349.857	363.691	402.858	446.541	477.892	460.275	442.280	460.039	479.502	509.932
<i>Construcción</i>	59.742	63.483	63.332	74.849	90.758	103.990	100.883	96.778	93.094	98.366
<i>Electricidad y agua</i>	46.258	48.127	50.955	54.043	55.303	54.991	56.807	58.356	60.014	62.277
<i>Comercio, restaurantes y hoteles</i>	270.898	281.484	292.753	306.924	327.286	338.366	318.027	331.303	345.112	359.699
<i>Transporte, almacenaje y comunicaciones</i>	192.633	215.808	236.580	261.485	287.184	308.883	318.080	340.073	366.198	387.670
<i>Servicios financieros y seguros</i>	68.200	74.762	79.929	88.562	98.979	107.525	112.860	114.592	120.168	129.232
<i>Actividades inmobiliarias</i>	75.362	77.592	79.808	83.369	87.231	91.551	93.705	96.944	100.217	103.932
<i>Otros servicios prestados a empresas</i>	53.840	58.078	62.072	74.548	83.183	93.236	101.994	117.079	131.238	143.808
<i>Servicios de administración pública</i>	36.002	36.711	37.466	37.704	38.306	40.113	42.207	43.675	44.046	43.826
<i>Servicios comunales, sociales y personales</i>	162.286	164.377	170.321	174.885	181.502	189.497	199.234	208.003	213.713	219.673
Menos: servicios de intermediación										
financiera medidos indirectamente	44.738	50.399	55.952	61.784	68.094	73.879	78.407	78.708	83.079	89.455

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
(millones de colones corrientes)										
Formación bruta de capital fijo	1.338.174	1.515.964	1.787.195	2.293.070	2.961.143	3.704.619	3.714.784	3.783.332	4.104.918	4.584.534
Variación de existencias	103.477	367.626	535.209	749.616	392.900	625.785	-970.749	157.986	377.020	221.824
(miles de millones de colones corrientes)										
Ingreso nacional disponible neto	6.362	7.396	8.707	10.628	12.662	14.642	15.516	17.640	19.191	20.877
(millones de colones corrientes)										
Ahorro nacional neto	689.717	873.914	968.007	1.445.132	1.763.941	1.738.272	1.513.605	1.968.521	1.908.718	2.061.127

Comercio exterior

	(porcentajes)									
Crecimiento de las exportaciones	15,9	3,3	11,5	16,7	13,9	1,8	-7,6	7,6	10,2	10,1
Grado de apertura										
Total	95,2	95,7	102,6	104,4	102,4	100,8	84,1	78,7	79,6	79,5
Sin zona franca	65,1	66,4	70,2	70,8	71,6	73,7	59,4	56,7	58,2	58,6
Déficit comercial / PIB	6,2	7,6	10,8	12,1	11,3	16,8	6,9	9,5	12,6	11,9
Déficit de cuenta corriente / PIB	5,0	4,3	4,9	4,5	-6,3	9,3	2,0	3,5	5,4	5,3
Reservas internacionales netas / importaciones por mes	4,0	3,9	4,1	4,6	5,1	3,8	5,6	5,3	4,5	6,1
Tasa de devaluación / revaluación	10,6	9,5	8,4	4,4	-3,6	10,3	3,3	-10,8	-0,2	-1,1

	(millones de dólares)									
Exportaciones	6.102	6.301	7.026	8.200	9.336	9.504	8.784	9.448	10.408	11.457
Tradicional	794	801	757	915	1.002	1.067	922	1.081	1.243	1.355
No tradicional	5.308	5.501	6.269	7.285	8.334	8.437	7.862	8.367	9.166	10.102
Por sector										
Industriales	1.057	1.208	1.425	1.648	1.878	2.165	1.899	2.125	2.442	2.632
Agrícolas	1.410	1.472	1.529	1.819	1.961	2.112	1.954	2.188	2.396	2.562
Perfeccionamiento activo	332	373	388	459	472	361	254	177	189	246
Zonas francas	3.303	3.248	3.684	4.273	5.025	4.866	4.677	4.959	5.381	6.018
Por destino										
MCCA	575	666	751	846	955	1.006	896	1.010	1.154	1.221
Resto del mundo	1.892	2.018	2.203	2.622	2.884	3.270	2.957	3.303	3.684	3.973
Importaciones	7.663	8.268	9.824	11.548	12.952	15.372	11.395	13.570	16.220	17.591
Materias primas	4.195	4.701	5.570	6.655	6.921	8.022	5.826	6.985	7.848	8.336
Bienes de capital	1.435	1.266	1.536	1.680	2.076	2.360	1.910	2.152	2.558	2.856
Bienes finales (de consumo)	1.587	1.719	1.881	2.208	2.812	3.323	2.581	2.723	3.720	4.172
Combustibles y lubricantes	446	582	837	1.006	1.144	1.667	1.077	1.353	2.093	2.227
(millones de dólares)										
Saldo cuenta de capitales	25,3	12,7	0,0	1,1	21,2	7,4	58,3	53,5	21,6	37,5
(millones de dólares)										
Saldo cuenta corriente	-880,0	-795,8	-981,0	-1.022,6	-1.646,4	-2.787,3	-576,0	-1.281,2	-2.202,9	-2.376,2
(millones de dólares)										
Saldo cuenta comercial	-1.089,4	-1.421,3	-2.158,9	-2.727,1	-2.985,5	-5.013,3	-2.039,1	-3.439,7	-5.151,4	-5.374,2
(millones de dólares, saldo a fin de año)										
Reservas monetarias internacionales netas del BCCR	1.838,9	1.921,7	2.312,6	3.114,5	4.113,6	3.799,1	4.066,3	4.627,2	4.755,8	6.856,7
(millones de dólares)										
Variación reservas monetarias internacionales netas del SBN	196,9	344,3	1.076,1	731,3	204,0	-224,7	1.205,2	482,3	-544,8	1.859,4

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
(colones, promedio del mes de diciembre)										
Tipo de cambio interbancario de venta	417,8	457,6	496,1	519,0	501,6	555,1	573,3	511,6	511,1	505,2
Tipo de cambio interbancario de compra	416,6	456,0	494,1	515,2	495,8	544,5	562,6	501,1	499,8	494,3

Turismo

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
(millones de dólares)										
Ingreso de divisas por concepto de turismo	1.225,6	1.390,2	1.599,0	1.634,7	1.942,2	2.186,7	1.822,7	1.870,1	2.000,9	2.233,6
(miles)										
Número de turistas que ingresaron	1.239	1.453	1.679	1.725	1.980	2.089	1.923	2.100	2.192	2.343
Número de empresas con declaratoria turística	1.170	1.244	1.355	1.409	1.404	1.467	1.495	1.518	1.396	1.445
Oferta total de hoteles	2.217	2.325	2.376	2.576	2.595	2.599	2.508	2.468	2.476	2.497

Finanzas públicas

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
(porcentajes)										
Déficit o superávit Gobierno Central / PIB	-2,9	-2,7	-2,1	-1,1	0,6	0,2	-3,4	-5,3	-4,1	-4,4
Deuda interna del Gobierno Central/PIB	26,9	27,5	25,1	22,9	19,2	17,6	21,5	23,2	25,8	29,2
Servicio de la deuda Gobierno Central / gastos del Gobierno Central				24,8	20,7	13,8	12,3	10,8	11,6	11,0
Deuda pública externa / PIB	21,3	20,9	18,2	16,0	13,7	12,0	12,2	11,6	10,6	12,3
Pérdidas Banco Central / PIB	-1,6	-1,3	-1,4	-1,1	-0,7	-0,2	-0,8	-0,5	-0,6	-0,6

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
(millones de colones corrientes)										
Ingresos tributarios	906.626	1.057.935	1.265.779	1.577.733	2.028.942	2.408.579	2.262.290	2.491.652	2.769.333	3.007.922
Impuestos a los ingresos y utilidades	231.850	266.864	323.591	394.095	531.552	689.225	687.420	748.094	828.692	891.668
Impuestos a la propiedad	30.984	36.607	43.020	62.860	83.478	97.196	101.000	125.277	120.997	161.286
Impuestos sobre bienes y servicios	574.561	663.491	788.278	987.436	1.245.461	1.422.875	1.312.096	1.444.359	1.626.367	1.752.613
<i>Selectivo de consumo</i>	66.110	73.084	90.913	111.538	153.643	164.268	117.444	146.834	174.428	187.863
<i>Sobre las ventas</i>	331.460	397.377	485.168	626.707	797.850	936.721	830.538	920.298	1.029.811	1.122.978
<i>Otros</i>	176.991	193.030	212.197	249.191	293.968	321.886	364.114	377.227	422.128	441.772
Impuestos comercio exterior y transacciones internacionales	67.766	87.429	105.990	131.301	165.390	195.632	157.890	170.126	187.062	197.594
<i>A las importaciones</i>	56.242	70.217	85.985	105.743	134.576	156.816	117.256	126.134	146.510	152.274
<i>A las exportaciones</i>	1.690	1.446	969	1.284	2.432	4.668	4.677	3.973	3.990	3.824
Otros impuestos	1.466	3.545	4.900	2.041	3.061	3.651	3.884	3.796	6.214	4.761

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
(millones de colones corrientes)										
Ingresos totales del Gobierno Central				1.638.353	2.104.702	2.490.031	2.363.265	2.730.100	3.024.429	3.271.868
Aduanas				521.000	681.402	797.421	593.616	686.662	803.528	856.213
Renta				394.095	531.552	689.225	687.420	752.171	828.692	891.610
Ventas				306.955	387.048	442.228	451.604	486.882	525.172	584.875
Consumo				17.317	20.052	22.823	24.695	24.724	26.040	25.922
Otros ingresos tributarios				338.367	408.889	456.882	504.954	530.169	585.901	648.741
Ingresos no tributarios				60.055	75.510	80.973	96.848	248.203	254.801	260.530
Ingresos de capital				565	250	479	4.128	1.289	295	3.978

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
(millones de colones corrientes)										
Gasto público total	2.044.106	2.294.641	2.587.341	2.964.987	3.509.777	4.353.277	5.318.937	5.983.327	6.478.583	7.109.256
Gobierno Central	946.699	1.090.525	1.236.549	1.420.602	1.577.364	1.787.506	2.138.040	2.506.970	2.706.528	2.920.864
Gobiernos locales	52.331	64.756	80.517	95.063	117.126	170.126	192.424	211.410	226.730	261.769
Instituciones descentralizadas no empresariales	606.803	653.413	754.326	895.536	1.111.412	1.447.834	1.755.328	2.018.468	2.229.630	2.555.442

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Instituciones públicas financieras	163.264	177.554	183.424	194.678	192.377	214.758	256.577	238.643	236.453	268.490
Órganos descentralizados	96.525	105.445	120.535	134.395	235.361	338.477	415.674	409.502	448.541	493.145
Empresas públicas no financieras	178.484	202.947	211.990	224.713	276.136	394.575	560.894	598.333	630.702	609.545
(millones de colones corrientes)										
Gastos totales del Gobierno Central				1.759.410	2.027.133	2.460.432	2.936.306	3.724.383	3.869.795	4.274.966
Remuneraciones				635.164	713.477	856.512	1.114.786	1.349.158	1.513.597	1.647.047
Intereses				436.702	419.642	340.086	360.107	401.541	449.378	471.771
Transferencias				524.385	644.762	835.578	1.053.553	1.404.302	1.467.552	1.681.899
Gastos de capital				106.850	176.637	275.724	301.501	448.706	303.636	331.310
Otros				56.310	72.615	152.532	106.359	120.676	135.632	142.939
(millones de colones corrientes)										
Financiamiento del déficit del Gobierno Central										
Externo neto				0	0	0	-186.310	246.415	-111.801	351.510
Interno neto				0	0	0	697.503	729.450	932.701	651.588
(millones de colones corrientes)										
Déficit/superávit del sector público no financiero	-203.179	-186.101	-81.804	86.656	211.012	101.007	-517.153	-1.046.888	-1.039.070	-1.009.724
Deuda pública interna	2.736.936	3.119.156	3.474.431	4.022.699	4.437.695	4.247.446	5.004.238	5.858.930	7.056.635	8.804.173
Deuda interna bonificada del Gobierno Central	1.883.275	2.243.631	2.401.544	2.637.959	2.614.455	2.755.985	3.614.336	4.423.208	5.381.293	6.635.122
(millones de dólares)										
Deuda pública externa	3.733,0	3.883,7	3.625,8	3.607,4	3.607,2	3.570,6	3.582,8	4.206,4	4.345,3	5.568,9
(dólares)										
Deuda pública externa per cápita	902,5	924,6	850,4	833,9	821,9	802,2	794,5	921,7	941,5	1.197,0
(millones de dólares)										
Servicio total pagado de la deuda pública externa	1.125,9	1.095,5	759,7	536,6	553,7	844,3	748,0	508,8	950,9	1.067,0
(millones de colones corrientes, a diciembre de cada año)										
Servicio de la deuda del Gobierno Central										
Intereses internos	237.216	257.745	312.505	349.411	331.346	255.329	280.430	336.751	391.600	424.516
Intereses externos	60.051	73.410	81.059	87.396	88.320	84.575	79.468	64.459	58.502	46.995
(millones de colones corrientes, acumulado a diciembre)										
Pérdidas del Banco Central	-109.468	-106.425	-135.786	-131.347	-96.143	-29.393	-138.018	-87.775	-126.371	-144.121

Sector financiero

(porcentaje anual, a diciembre de cada año)

Tasas de interés pasivas por plazo

Depósitos en colones a 1 mes

<i>Bancos estatales</i>	10,1	10,0	10,8	9,3	6,0	6,4	6,8	4,9	4,8	5,0
-------------------------	------	------	------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

<i>Bancos privados</i>	15,1	12,8	13,6	10,9	7,1	10,0	8,7	6,8	6,5	7,3
------------------------	------	------	------	------	-----	------	-----	-----	-----	-----

Depósitos en colones a 3 meses

<i>Bancos estatales</i>	11,3	11,1	11,8	9,5	6,5	7,3	7,0	5,1	4,9	5,8
-------------------------	------	------	------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

<i>Bancos privados</i>	17,0	14,7	15,1	11,5	7,4	10,0	10,8	8,3	7,1	8,1
------------------------	------	------	------	------	-----	------	------	-----	-----	-----

Depósitos en colones a 6 meses

<i>Bancos estatales</i>	11,8	11,6	15,0	11,2	6,9	10,4	7,6	6,4	7,9	8,6
-------------------------	------	------	------	------	-----	------	-----	-----	-----	-----

<i>Bancos privados</i>	18,9	15,8	15,6	15,3	7,6	12,1	13,0	9,8	8,3	9,8
------------------------	------	------	------	------	-----	------	------	-----	-----	-----

Tasas de interés activas por sector

Agricultura-mercadeo

<i>Bancos estatales</i>	28,8	29,3	30,3	21,0	21,0	22,5	19,8	18,8	19,0	20,5
-------------------------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

<i>Bancos privados</i>	31,0	26,8	28,5	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0
------------------------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

Ganadería

<i>Bancos estatales</i>	23,8	24,3	25,3	21,0	21,0	22,5	19,8	18,8	19,0	20,5
-------------------------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

<i>Bancos privados</i>	31,0	26,8	28,5	25,0	20,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0
------------------------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

Industria

<i>Bancos estatales</i>	23,8	24,3	25,3	21,0	21,0	21,0	19,8	18,8	19,0	20,5
-------------------------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

<i>Bancos privados</i>	31,0	26,8	28,5	26,0	26,0	26,0	26,0	27,2	27,2	27,2
------------------------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Vivienda										
<i>Bancos estatales</i>	20,0	19,3	20,3	18,8	18,8	17,5	16,0	13,0	14,0	15,5
<i>Bancos privados</i>	31,0	25,0	25,0	24,5	24,5	24,0	25,0	25,0	24,0	24,0
Otras actividades										
<i>Bancos estatales</i>	28,6	24,3	25,3	20,3	25,6	26,3	22,0	19,6	19,0	21,2
<i>Bancos privados</i>	31,0	28,0	29,3	26,8	26,8	30,3	30,3	30,3	29,0	29,0
Tasa básica pasiva	13,8	14,3	15,3	11,3	7,0	11,5	8,3	8,0	8,0	9,2
	(puntos porcentuales, a diciembre de cada año)									
Márgenes de intermediación en colones										
<i>Bancos estatales</i>	16,2	13,7	11,3	9,5	7,9	9,1	9,7	8,2	7,9	8,3
<i>Bancos privados</i>	10,9	11,2	11,6	12,0	11,3	10,5	10,1	9,8	10,4	11,6
Márgenes de intermediación en dólares										
Bancos estatales	5,6	6,8	9,4	9,1	7,3	4,3	7,5	9,2	-7,0	5,4
Bancos privados	4,4	4,4	4,3	5,1	4,4	4,9	4,2	2,8	4,3	4,2
	(millones de colones, a diciembre de cada año)									
Emisión monetaria	275.367	277.736	332.169	413.183	546.262	575.003	612.995	665.046	743.086	844.774
	(millones de colones, saldos a fin de mes)									
Base monetaria	399.504	480.270	609.437	773.231	1.028.357	1.151.169	1.210.022	1.344.999	1.500.450	1.754.266
	(millones de colones, promedio)									
Medio circulante	575.523	644.784	741.144	915.027	1.255.913	1.432.724	1.398.955	1.542.521	1.776.795	1.828.204
Coefficiente de liquidez	0,08	0,08	0,08	0,08	0,09	0,09	0,08	0,08	0,09	0,08
	(miles de millones de colones, saldos a diciembre)									
Liquidez total	2.590	3.467	4.199	5.105	5.949	7.347	8.321	8.815	9.330	10.473
	(millones de colones, a diciembre de cada año)									
Depósitos en cuenta corriente	514.351	497.768	624.638	896.787	1.083.300	1.095.561	1.057.673	1.325.646	1.355.924	1.556.078
	(millones de colones, saldos a fin de mes)									
Depósitos de bancos comerciales en BCCR	717.050	967.513	1.217.300	1.456.768	1.947.031	2.350.915	2.762.614	3.027.491	3.462.644	4.194.817
	(millones de colones corrientes)									
Crédito interno neto total del Sistema Bancario Nacional	2.326.027	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
Público	457.051	730.993	640.948	509.056	294.362	343.046	574.501	592.861	836.984	477.684
Privado	1.848.265	2.172.951	2.801.593	3.578.638	4.962.277	6.552.256	6.779.653	7.104.798	7.986.699	8.992.173
Privado financiero no bancario	20.711	32.254	63.044	93.837	124.295	177.415	188.835	182.941	296.071	356.283
	(miles de millones de colones, a diciembre de cada año)									
Riqueza financiera del sector privado	3.446	4.051	5.042	5.938	6.980	8.077	9.346	10.091	11.006	13.100
Efectivo en poder del público	189	209	251	311	397	407	439	482	556	603
Depósitos bancarios	2.133	2.961	3.621	4.449	5.172	6.569	7.505	7.999	8.442	9.462
Bonos de estabilización monetaria	582	424	607	711	859	637	585	685	803	888
Sistema de inversiones a corto plazo	7	1	0	11	27	49	118	78	93	97
Bonos fiscales	535	456	563	456	524	414	699	846	1.111	2.050
	(millones de colones corrientes)									
Préstamos al sector privado no financiero	1.848.265	2.172.951	2.801.593	3.578.638	4.962.277	6.552.256	6.779.653	7.104.798	8.017.718	8.992.173
Industria	192.520	183.844	220.747	264.404	345.212	418.576	414.095	449.172	440.923	537.120
Agricultura	70.147	79.496	108.803	114.240	137.842	174.004	197.041	219.800	261.080	283.588
Vivienda y construcción	509.237	672.357	850.304	1.122.087	1.609.523	2.281.545	2.378.532	2.454.224	2.801.615	3.038.731
Otros	1.076.361	1.237.254	1.621.739	2.077.908	2.869.700	3.678.131	3.789.985	3.981.603	4.514.100	5.132.734

Precios

(Julio 2006 = 100, promedio anual)

Índice de precios al consumidor	69,5	78,1	88,9	99,1	108,3	122,9	132,5	140,0	146,8	153,4
--	-------------	-------------	-------------	-------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
(porcentajes)										
Tasa anual de inflación	9,9	13,1	14,1	9,4	10,8	13,9	4,0	5,8	4,7	4,6

(a julio de cada año, colones)										
Costo per cápita/mes canasta básica alimentaria	13.053	15.196	18.367	20.016	23.598	28.745	30.397	33.004	39.428	41.412
Urbana	14.172	16.455	19.765	21.488	25.407	31.002	32.545	35.347	42.080	44.192
Rural	12.029	14.033	17.093	18.676	21.935	26.672	28.432	30.859	35.168	36.882

(colones por kW/h, promedio anual)										
Precio de la energía eléctrica empleada en el sector residencial	24,1	28,7	33,2	38,4	42,9	51,2	67,9	71,0	71,6	73,8

Precio promedio de combustibles empleados en el sector transporte

(colones por litro, promedio anual)										
Gasolina regular	244,1	303,5	388,8	482,0	526,5	622,1	501,2	573,2	649,4	684,0
Gasolina súper	255,3	317,5	409,0	506,7	554,0	635,7	515,8	600,4	670,1	710,5
Jet-fuel	169,9	212,6	277,2	337,0	428,9	598,9	419,3	487,8	569,4	590,8
Diésel	179,5	225,6	291,4	343,9	404,8	603,0	447,6	502,9	597,9	628,0

Energía

(mW)										
Capacidad instalada de generación de energía eléctrica	1.939	1.961	1.961	2.096	2.182	2.379	2.416	2.746	2.931	2.723
(gW/h)										
Generación de energía eléctrica										
Total	7.565	8.062	8.212	8.641	8.988	9.416	9.236	9.504	9.760	10.093
Privada	1.107	1.205	1.064	1.423	1.550	1.569	1.636	1.621	1.576	1.715

Telecomunicaciones

(por 100 habitantes)										
Densidad de líneas telefónicas fijas del ICE	27,8	31,6	32,1	32,1	32,1	31,6	33,3	32,5	32,3	32,1
(por 1.000 habitantes)										
Densidad de teléfonos públicos	5,2	5,1	4,9	4,7	4,6	5,0	4,9	4,6	4,2	3,6

Ingresos por servicios de telecomunicaciones como porcentaje del PIB								1,1	2,2	2,4
--	--	--	--	--	--	--	--	-----	-----	-----

Líneas telefónicas instaladas	1.198.462	1.402.385	1.456.197	1.423.005	1.534.046	1.539.984	1.540.540	1.540.540	1.540.242	1.491.869
-------------------------------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------

Cantidad de líneas activas del servicio telefónico básico tradicional								1.060.361	1.027.847	976.824
---	--	--	--	--	--	--	--	-----------	-----------	---------

Clientes del sistema telefónico nacional de líneas fijas del ICE	876.719	896.106	923.688	952.378	982.575	1.009.504	999.619	1.003.996	984.402	941.576
--	---------	---------	---------	---------	---------	-----------	---------	-----------	---------	---------

Cantidad de líneas activas de telefonía móvil								3.128.372	4.153.067	5.378.082
---	--	--	--	--	--	--	--	-----------	-----------	-----------

Porcentaje de líneas activas en modalidad prepago								49,0	70,0	79,0
---	--	--	--	--	--	--	--	------	------	------

Porcentaje de líneas activas en modalidad postpago								51,0	30,0	21,0
--	--	--	--	--	--	--	--	------	------	------

(por 100 habitantes)										
Suscripciones voz móvil								69	90	116

Total de suscripciones a servicio de Internet								639.257	788.907	1.369.132
---	--	--	--	--	--	--	--	---------	---------	-----------

Porcentaje de suscripciones vía Internet fija								63,0	53,0	33,0
---	--	--	--	--	--	--	--	------	------	------

Porcentaje de suscripciones vía Internet móvil								37,0	47,0	67,0
--	--	--	--	--	--	--	--	------	------	------

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Transporte										
Vehículos que pagaron el derecho de circulación	728.421	705.975	705.546	729.487	797.902	812.801	923.591	1.014.552	1.024.707	1.093.884
Vehículos que se presentaron a la revisión periódica de Riteve	606.644	604.650	576.184	664.764	674.779	743.440	816.991	895.282	910.388	971.889
Accidentes de tránsito	53.668	52.362	57.127	68.627	69.761	74.015	68.367	62.341	53.511	63.533
	(toneladas métricas)									
Carga transportada por ferrocarril	119.231	145.589	131.074	247.003	231.254	252.337	229.200	178.970	150.073	178.008
Pasajeros movilizados por el Aeropuerto Juan Santamaría	2.584.399	2.892.068	3.243.440	3.656.421	4.262.343	4.116.816	4.054.876	4.257.606	3.857.588	3.872.467
Locales	166.315	130.301	134.101	262.411	280.339	142.924	109.401	190.306	86.378	88.242
Internacionales	2.418.084	2.761.767	3.109.339	3.394.010	3.982.004	3.973.892	3.945.475	4.067.300	3.771.210	3.784.225
	(millones de colones corrientes)									
Inversión pública bruta en sector transporte	49.337	38.296	34.435	59.354	84.338	236.976	327.341	224.966	194.255	225.008
Carreteras	36.894	36.659	32.534	55.650	82.012	193.523	283.327	176.779	146.120	180.148
Puertos	2.796	816	1.135	2.545	559	23.088	27.292	24.699	24.971	32.319
Aeropuertos	9.514	606	755	752	1.230	16.374	14.080	22.055	19.536	9.455
Ferrocarriles	133	215	11	409	536	3.991	2.642	1.432	3.628	3.086

ESTADÍSTICAS AMBIENTALES

- Indicadores generados por Estado de la Nación
- Indicadores generados por otras instituciones
- Datos primarios

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Tierra										
(hectáreas)										
Áreas silvestres protegidas	1.286.075	1.279.886	1.333.300	1.326.585	1.332.601	1.332.375	1.340.872	1.333.706	1.332.907	1.332.907
Parques nacionales	621.267	617.186	625.531	628.990	629.122	629.219	629.219	629.435	629.394	629.394
Reservas biológicas	21.663	22.032	22.032	22.036	22.036	21.633	21.633	21.636	21.634	21.634
Refugios nacionales de vida silvestre	182.473	184.983	243.040	236.302	237.145	237.134	238.307	237.587	237.553	237.553
Reservas forestales	227.545	228.630	221.239	216.257	216.481	216.378	216.378	216.292	216.277	216.277
Zonas protectoras	166.404	153.516	153.506	157.713	157.711	157.905	157.905	157.917	157.213	157.213
Humedales	65.122	71.992	66.388	63.723	68.542	68.542	68.542	69.254	69.251	69.251
Reserva natural absoluta	1.367	1.315	1.332	1.334	1.334	1.334	1.355	1.355	1.355	1.355
Monumento nacional	234	232	232	230	230	230	230	230	230	230
Visitantes al Sistema de Parques Nacionales	934.376	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
Nacionales	428.021	370.501	412.707	472.626	530.232	578.582	593.432	561.896	697.085	763.266
Extranjeros	506.355	404.491	570.128	576.543	566.964	646.811	616.809	702.422	812.187	849.863
(hectáreas)										
Área sembrada de las principales actividades agrícolas	439.533	431.812	443.395	441.552	437.569	441.697	473.210	485.432	500.927	492.932
(toneladas de ingrediente activo)										
Importación total de agroquímicos				8.495,1	11.583,1	13.530,2	11.824,9	14.588,7	11.817,1	12.376,8
Cantidad de quejas atendidas por el Sinac		2.269	2.015	2.601	2.536	2.769	3.110	2.638	3.449	3.359
Forestal		1.324	1.387	1.660	1.723	1.885	2.059	1.689	2.165	2.213
Vida silvestre		547	341	557	443	482	630	506	733	716
Aguas		97	52	129	91	153	152	208	141	110
Otros		301	235	255	279	249	269	235	410	320
Bosque										
(hectáreas)										
Área sometida a pago de servicios ambientales										
Protección de bosque	65.405	71.081	53.493	19.972	60.568	66.474	52.018	59.645	65.967	62.276
Manejo de bosque	0	0	0	0	0	0	0	310	479	197
Reforestación	3.155	1.557	3.602	4.866	5.826	4.083	4.018	4.185	4.116	4.252
Regeneración natural				279	755	1.660	1.500	1.275	2.310	1.205

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Área sometida a pago de servicios ambientales en comunidades indígenas	6.888	7.014	6.600	2.900	6.556	12.401	8.930	9.050	10.507	12.442
Número de contratos de pago de servicios ambientales	672	760	755	619	1.180	1.103	797	1.111	1.130	1.146
(metros cúbicos)										
Volumen autorizado para aprovechamiento de madera	558.877	661.993	582.544	703.701	421.471	576.017	384.666	351.109		555.123
(hectáreas)										
Área afectada por incendios forestales	32.783	35.228	14.822	15.192	32.422	23.417	13.795	18.683	9.501	34.716
Dentro de áreas silvestres protegidas	6.287	4.706	3.175	4.220	4.850	7.895	940	3.873	1.975	4.161
Fuera de áreas silvestres protegidas	26.496	30.522	11.647	10.972	27.572	15.522	12.856	14.810	7.526	30.555

Atmósfera

Estación Aeropuerto Juan Santamaría

(grados Celsius)										
Temperatura										
<i>Media de estación seca (mes de marzo)</i>	24,6	23,8	24,5	24,2	24,9	23,8	23,8	25,2	23,9	24,3
<i>Media de estación lluviosa (mes de octubre)</i>	23,3	23,4	22,0	23,6	22,2	22,4	23,3	22,7	21,9	23,1
(km/hora)										
Viento										
<i>Velocidad media</i>	13,5	15,3	13,2	14,6	13,8	13,5	15,7	13,9	13,0	19,2
(milímetros)										
Precipitación										
<i>Promedio anual acumulado</i>	2.328	1.599	1.705	1.972	2.227	2.361	1.166	2.191	1.401	1.266
(porcentajes)										
Humedad relativa										
<i>Promedio anual</i>	76	74	78	76	75	73	72	79	77	73

Desechos

(toneladas métricas por día)										
Ingreso promedio diario de basura										
Relleno sanitario Río Azul	807	747	768							
Parque de Tecnología Ambiental	729	684	707	803	1.259	1.370	1.158	1.328	1.340	1.296
(gramos por persona por día)										
Producción per cápita diaria de basura en el cantón central de San José	1.146	1.088	1.036	1.032	1.030	1.104	1.024	1.039	1.090	1.291

Consumo de energía

(porcentajes)										
Población cubierta por el servicio eléctrico	97,7	97,9	98,1	98,4	98,6	99,0	99,1	99,1	99,1	99,1
(kW/h, miles de habitantes)										
Consumo residencial de energía eléctrica per cápita	690,3	702,8	717,4	736,2	748,3	751,6	734,8	735,5	733,5	746,6
Intensidad energética			0,061	0,059	0,058	0,057	0,057	0,055	0,054	0,053
(kW/h)										
Consumo promedio anual de electricidad por abonado										
Sector residencial	2.793	2.806	2.825	2.852	2.848	2.802	2.696	2.655	2.609	2.603
Sector industrial	176.002	184.190	194.210	208.101	226.643	225.914	214.348	229.389	234.026	245.761
Sector general	12.982	13.601	14.186	14.702	15.299	15.570	15.416	15.630	15.619	16.180
(porcentajes)										
Crecimiento del consumo de energía secundaria			8,7	4,2	6,4	2,0	-1,7	2,0	1,5	2,9

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
(porcentajes)										
Consumo de energía secundaria			106.189	110.680	117.792	120.126	118.094	120.480	122.049	125.619
Por sector										
<i>Transporte</i>			56,8	56,8	56,7	56,9	57,9	58,4	58,7	58,6
<i>Industria</i>			17,6	17,7	18,3	17,8	16,2	16,1	15,7	15,7
Residencial			12,2	12,0	11,7	11,7	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
<i>Público</i>			3,0	3,0	3,0	3,1	3,1	3,2	3,2	3,4
<i>Agropecuaria</i>			3,1	3,1	2,7	2,4	2,4	2,4	2,4	2,3
<i>Comercial</i>			2,5	2,5	2,6	2,7	2,8	2,9	2,9	3,0
<i>Otros</i>			0,9	0,9	1,2	1,4	1,6	0,8	0,9	0,8
Por producto										
<i>Hidrocarburos</i>			73,7	73,1	72,4	71,9	72,2	72,2	72,4	72,2
<i>Electricidad</i>			24,9	25,4	25,1	25,2	25,3	25,6	25,6	25,8
<i>Coque</i>			1,4	1,5	2,4	2,8	2,4	2,2	2,0	1,9
<i>Biomasa</i>			0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
(monto CIF en miles de dólares)										
Importaciones totales de derivados de petróleo	525.770	699.382	998.031	1.249.569	1.444.049	2.088.835	1.238.476	1.601.050	2.151.129	2.175.598
(porcentajes)										
Crecimiento del consumo eléctrico	5,6	4,4	5,1	6,1	4,6	2,2	-1,3	3,0	1,4	3,6

Agua

Porcentaje promedio de cobertura de la población con servicio de agua de calidad potable	79,5	82,8	82,2	81,2	82,0	83,4	87,3	89,5	90,1	92,0
Porcentaje de la población que recibe agua sometida a control de calidad				73,4	76,0	76	77,3	78,2	74,9	75,3

(hectómetros cúbicos)

Volumen anual de agua superficial concesionada										
Generación hidroeléctrica					9.278	17.356	17.384	21.092	24.168	26.684
Otros usos	4.718	5.196	5.342	5.273	4.550	4.277	1.674	1.785	1.749	1.660
(decímetros cúbicos)										
Volumen anual de explotación de agua por medio de pozos			52.950	55.382	47.113	13.565	20.943	18.348	8.838	16.971
Número acumulado de pozos legales perforados			12.091	12.884	13.742	14.032	14.314	14.476	14.626	14.776

Recursos marino-costeros

Embarcaciones de la flota nacional										
Pangas y botes	1.908	1.829	1.862			1.803				
Lanchas y barcos	713	680	777			697				
(toneladas métricas)										
Desembarque total según litoral										
Pacífico	20.114	15.570	15.112	15.448	13.772	5.059	4910			
Atlántico	557	535	541	482	547	510	451			
(toneladas métricas)										
Desembarque total según grupos de especies										
Escama	3.916	3.910	3.590	4.462	4.265	1.062	1.192			
Crustáceos	1.313	1.442	1.375	1.469	919	216	150			
Pelágicos	15.442	10.753	10.687	9.999	9135	4.292	4.019			

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
(toneladas métricas)										
Producción acuícola por especie										
Tilapia	14.679	18.987	17.328	13.000	19.489	21.000	20.639	23.034		
Trucha	513	515	522	524	532	531	530	544		
Camarón	5.051	5.076	5.714	5.726	5.274	5.265	3.544	3.215		
Langostino	5	5	5	4	4	4	1	1		
(miles de dólares)										
Exportaciones de productos pesqueros										
Peces ornamentales	348	241	274	312	280	298	143	76	77	68
Camarón	10.543	12.263	12.517	9.312	6.007	5.342	4.823	3.928	4.983	7.951
Pescado	83.757	71.563	74.827	68.649	73.560	85.809	83.676	80.133	83.230	111.135
Número de playas ganadoras de la										
Bandera Azul Ecológica	56	50	57	58	59	63	61	67	80	90
Empresas con certificación de sostenibilidad turística	15	20	11	21	33	30	41	65	101	93

ESTADÍSTICAS POLÍTICAS

- Indicadores generados por Estado de la Nación
- Indicadores generados por otras instituciones
- Datos primarios

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Formación de leyes										
(días naturales, año legislativo: del 1 de mayo al 30 de abril)										
Duración promedio de las leyes aprobadas en la corriente legislativa										
Legislativo	573	640	661	723	553	822	781	834	939	710
Ejecutivo	292	385	708	873	548	647	623	871	632	704
(días naturales, año legislativo: del 1 de mayo al 30 de abril)										
Duración promedio de las leyes aprobadas para la sanción del Ejecutivo										
Legislativo	20	28	25	22	27	22	25	26	24	19
Ejecutivo	37	19	21	26	22	21	20	25	22	15
(año legislativo: del 1 de mayo al 30 de abril)										
Leyes aprobadas por iniciativa										
Legislativo	44	22	56	57	32	48	65	66	65	63
Ejecutivo	18	8	12	18	17	39	24	47	28	33
(año legislativo: del 1 de mayo al 30 de abril)										
Convenios internacionales aprobados por la Asamblea Legislativa										
	6	3	2	12	7	12	13	39	21	13
(año legislativo: del 1 de mayo al 30 de abril)										
Iniciativas presentadas en la Oficina de Iniciativa Popular										
	86	63	65	91	79	145	225	322	195	143
Administración de justicia										
Entrada neta en las oficinas de primera instancia	472.680	487.018	480.053	488.691	525.073	572.699	652.463	651.051	658.411	589.355
Número de habitantes por juez	5.983	5.485	5.178	5.309	5.149	4.272	4.026	4.085	4.032	3.983
Relación de casos tramitados por juez	686	754	669	674	682	574	589	600	611	480
(meses, semanas y días)										
Duración promedio de los recursos votados por la Sala Cuarta, sobre el fondo del asunto										
Hábeas corpus	17d	15d	16d	17d	16d	19d	20d	19d	17d	16d
Recursos de amparo	5m1s	4m1s	3m3s	3m1s	2m1s	2m1s	2m1s	2m2s	1m3s	1m3s
Acciones de inconstitucionalidad	24m	20m2s	22m2s	29m2s	22m3s	26m2s	18m	15m1s	16m3s	16m3s

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Número de jueces y magistrados	683	757	814	806	843	1.031	1.110	1.110	1.139	1.168
Denuncias netas ingresadas al sistema de justicia										
Por tipo de delito										
<i>Contra la vida</i>	15.827	16.174	16.045	15.888	17.370	19.207	21.547	21.687	19.750	17.488
<i>Contra la propiedad</i>	60.628	61.633	64.154	65.057	66.060	68.124	80.911	83.276	81.402	60.270
<i>Sexuales</i>	5.296	5.708	5.178	4.982	5.333	5.643	6.502	6.511	6.503	6.250
<i>Por infracciones a la Ley de Psicotrópicos</i>	9.122	10.599	12.768	12.150	18.092	29.421	62.418	64.217	49.517	3.044
Presos sin condena	1.501	1.436	1.204	1.272	1.083	1.280	1.675	1.658	1.808	1.769
Personas condenadas por los tribunales penales										
Por tipo de delito										
<i>Contra la vida</i>	627	686	557	710	728	704	738	739	827	898
<i>Contra la propiedad</i>	1.290	1.493	1.408	1.279	1.259	1.403	2.085	2.723	3.281	3.756
<i>Sexuales</i>	535	693	594	541	560	542	612	606	664	625
<i>Por infracciones a la Ley de Psicotrópicos</i>	500	524	493	415	490	673	774	843	965	1.077
Personas condenadas por los tribunales superiores penales										
Por pena impuesta										
<i>Días multa</i>	3.627	4.134	3.628	3.586	3.736	3.856	4.756	5.944	6.941	7.944
<i>Prisión efectiva</i>	175	134	90	148	144	102	85	103	99	125
<i>Prisión con ejecución condicional</i>	2.194	2.756	2.401	2.202	2.387	2.630	3.380	3.746	4.335	5.277
<i>Prisión con ejecución condicional</i>	1.258	1.244	1.137	1.236	1.205	1.124	1.291	2.095	2.507	2.542
Casos entrados en oficinas judiciales de primera instancia	926.940	953.847	553.798	536.377	582.740	629.186	704.132	689.136	690.610	622.152
Por materia										
<i>Civil</i>	74.786	78.287	74.659	83.300	98.789	108.849	144.595	143.759	58.286	35.903
<i>Cobros</i>									113.086	140.710
Agraria	3.007	3.027	3.092	3.343	3.131	3.680	3.808	3.200	3.029	2.952
<i>Familia</i>	22.596	23.754	24.266	24.476	25.762	25.550	26.621	26.842	26.709	27.411
<i>Contenciosa</i>	23.032	24.117	26.755	31.182	34.612	24.862	5.303	6.599	9.006	8.330
<i>Penal</i>	133.542	141.906	144.102	143.408	157.949	188.074	245.610	249.625	234.478	158.538
<i>Trabajo</i>	20.398	20.454	19.586	20.796	21.115	21.987	26.595	27.261	30.533	28.962
<i>Contravenciones</i>	46.812	50.845	49.240	47.386	47.729	52.801	52.075	50.317	48.138	48.756
<i>Tránsito</i>	507.889	515.037	114.348	86.953	98.361	101.114	83.168	67.937	54.834	59.312
<i>Pensiones alimentarias</i>	22.297	23.433	23.827	23.499	23.505	24.996	28.328	28.317	30.366	34.184
<i>Penal juvenil</i>	12.193	11.494	9.953	9.863	9.921	11.951	15.585	16.718	16.962	10.916
<i>Violencia doméstica</i>	47.086	48.073	47.396	46.213	44.914	46.012	52.104	49.784	47.785	48.152
<i>Constitucional</i>	13.302	13.420	16.574	15.958	16.952	17.972	18.852	17.689	16.293	17.002
<i>Notarial</i>						1.338	1.488	1.088	1.105	1.024
Asuntos ingresados en las salas del Poder Judicial										
Sala Primera	637	830	712	733	664	796	1.197	1.354	1.333	1.420
Sala Segunda	877	1.177	986	1.257	1.064	1.151	1.349	1.180	1.043	1.404
Sala Tercera	1.383	1.779	1.614	1.691	1.440	1.457	1.489	1.512	1.526	1.033
Sala Cuarta	13.302	13.420	16.574	15.958	16.951	17.972	18.852	17.689	16.293	17.002
Votos de fondo dictados por los tribunales de segunda instancia										
Por tribunal										
<i>Civil</i>	3.109	3.539	3.223	3.262	3.004	2.534	2.606	2.450	2.247	2.675
<i>Trabajo</i>	6.656	5.307	4.453	6.074	5.288	4.968	4.806	4.040	3.176	3.388
<i>Agrario</i>	454	522	553	756	569	522	504	782	973	1.105

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<i>Contencioso-administrativo</i>	661	662	660	752	644	549	748	408	294	457
<i>Familia</i>	1.450	1.809	1.467	1.666	1.406	1.866	1.566	1.439	1.312	1.356
Resoluciones dictadas por la Sala Constitucional										
Total	13.925	13.150	15.391	16.368	16.145	18.803	19.527	21.038	17.878	15.904
<i>Con lugar</i>	6.710	4.053	5.507	5.056	5.818	4.146	4.380	4.953	2.906	3.522
<i>Con lugar parcial</i>				72	413	432	771	461	466	558
<i>Sin lugar</i>	2.923	3.277	3.453	4.503	4.144	3.944	4.304	5.077	4.928	4.821
<i>Rechazados de fondo</i>	1.162	1.585	1.579	1.600	1.257	1.098	1.028	1.105	797	747
<i>Rechazados de plano</i>	3.130	4.235	4.852	5.137	4.513	6.674	6.916	6.835	6.375	6.256
Hábeas corpus	1.260	1.537	1.770	1.132	1.041	1.280	1.385	1.512	1.532	1.441
<i>Con lugar</i>	183	221	446	168	104	166	197	184	141	157
<i>Con lugar parcial</i>				4	33	40	34	43	40	53
<i>Sin lugar</i>	647	782	718	584	624	628	680	750	806	825
<i>Rechazados de fondo</i>	125	156	131	92	70	50	46	92	33	44
<i>Rechazados de plano</i>	305	378	475	284	210	252	281	310	366	362
Recursos de amparo	12.429	11.317	13.333	14.962	14.882	17.113	17.781	19.151	15.909	14.048
<i>Con lugar</i>	6.506	3.814	5.034	4.854	5.704	3.958	4.163	4.752	2.743	3.327
<i>Con lugar parcial</i>				61	368	386	731	412	418	497
<i>Sin lugar</i>	2.242	2.461	2.707	3.875	3.490	3.285	3.600	4.301	4.093	3.932
<i>Rechazados de fondo</i>	972	1.368	1.397	1.454	1.147	1.001	925	958	709	620
<i>Rechazados de plano</i>	2.709	3.674	4.195	4.718	4.173	6.275	6.483	6.382	5.863	5.672
Acciones de inconstitucionalidad	236	295	288	274	222	329	317	290	362	415
<i>Con lugar</i>	21	18	27	34	10	22	20	17	22	38
<i>Con lugar parcial</i>				7	12	6	6	6	8	8
<i>Sin lugar</i>	34	34	28	44	30	31	24	26	28	64
<i>Rechazadas de fondo</i>	65	61	51	54	40	47	57	55	55	83
<i>Rechazadas de plano</i>	116	182	182	135	130	146	152	143	146	222
Movimientos ocurridos en las demandas por violencia doméstica										
Casos entrados	47.086	48.073	47.396	46.213	44.914	46.012	52.104	49.784	47.785	48.152
Casos terminados	47.922	50.918	47.242	45.884	50.571	52.933	53.175	57.547	54.951	41.182
Mantiene la medida provisional	16.956	18.239	16.491	15.971	16.338	16.203	17.451	18.842	20.121	
No comparecencia de la víctima	15.331	10.846	9.666	9.302	8.458	7.307	7.232	7.592	3.142	
Control ciudadano										
Casos en la Defensoría de los Habitantes										
Solicitudes de intervención			24.901		14.397	17.539	19.878	20.785	19.610	24.651
Investigaciones por denuncia	2.038	1.861	2.302	2.028	2.056	2.521	2.048	3.066	3.305	2.945
Denuncias en la Comisión Nacional del Consumidor	874	1.193	1.768	1.916	2.074	2.103	2.503	2.369	2.320	3.147
Audiencias públicas en la Aresep	128	79	57	81	189	255	299	170	294	316
Número de contralorías de servicios	175	165	171	190	197	81	90	94	89	97
Número de contralorías locales de la CCSS						85	80	77	73	75
Gobiernos locales										
Carga tributaria	0,44	0,45	0,46	0,53	0,53	0,58	0,62	0,61	0,61	0,64
Presión tributaria	49,7	51,5	51,4	53,1	51,8	48,0	51,2	52,7	53,0	51,4

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Credenciales canceladas a autoridades municipales										
Alcaldes	0	4	3	18	6	7	3	11	9	1
Regidores	47	38	63	29	35	52	42	23	55	38
Síndicos	2	6	5	30	14	8	8	50	9	14
Concejales de distrito	29	17	9	14	26	17	10	16	46	39
(millones de colones corrientes)										
Ingresos totales	61.965	71.810	88.791	114.781	139.692	188.167	204.271	219.595	238.377	282.874
Ingresos corrientes	54.995	64.852	78.198	102.092	118.393	144.388	166.355	184.768	204.379	237.299
Ingresos de capital				12.689	21.299	43.779	37.916	34.827	33.998	45.574
Egresos totales	55.693	68.592	87.033	102.632	126.078	181.787	209.715	225.112	242.267	281.548
Por categoría										
<i>Gastos corrientes</i>	44.310	52.935	61.431	75.631	96.031	118.566	134.391	150.958	170.587	190.979
<i>Formación de capital</i>				26.645	29.686	62.946	74.937	73.997	71.589	90.315
<i>Demás egresos</i>				356	361	275	387	157	91	254
Organización ciudadana										
Número de organizaciones activas de la sociedad civil										
Asociaciones civiles	15.926	16.938	17.990	18.950						
Sindicatos	207	265	259	252	221	265	271	281	254	262
<i>Número de afiliados a sindicatos</i>	164.709	157.666	166.954	164.842	159.862	168.579	178.554	195.950	190.442	201.910
Cooperativas	499	538	491	501	509	723	725		594	
<i>Número de afiliados a cooperativas</i>	560.494		542.588	654.862	678.741	626.880	632.349		887.335	
Asociaciones solidaristas activas	1.216	1.212	1.142	1.248	1.201	1.245	1.339	1.382	1.381	1.393
<i>Número de afiliados a asociaciones solidaristas</i>	194.215	197.312	207.080	222.138	245.113	266.974	248.228	253.179	271.972	286.977
Asociaciones de desarrollo comunal	2.506	2.705	2.754	2.821	2.809	2.974	2.814	3.210	3.331	3.394
Cámaras empresariales afiliadas a Uccaep	40	40	40	42	43	43	43	46	46	46
Seguridad pública y privada										
Permisos de portación de armas de fuego	9.635	18.134	13.877	9.590	11.740	16.274	17.692	18.636	23.973	15.572
Personal de seguridad privada acreditado	2.246	10.446	9.525	9.926	19.620	18.857	20.632	24.782	25.960	28.539
Personal de seguridad pública	9.719	9.825	9.799	9.795	10.592	11.114	12.603	12.150	13.270	14.201
Criminalidad										
(por 100.000 habitantes)										
Tasa de delitos dolosos contra la vida										
Excluyendo agresión	70	71	73	74	79	97	104	107	86	66
Incluyendo agresión	219	228	217	212	228	250	271	282	247	205
Tasa de homicidios dolosos	7,0	6,2	6,9	7,7	8,0	11,1	11,3	11,3	9,7	8,2
Tasa de víctimas de homicidios dolosos	7,2	6,6	7,4	8,0	8,2	11,7	11,8	11,5	10,3	8,8
Tasa de delitos sexuales	127,0	134,4	121,5	115,2	121,5	126,7	142,3	140,2	164,3	
Víctimas de homicidio	300	280	319	351	369	512	525	527	474	407
Por sexo										
<i>Hombres</i>	254	238	262	306	332	452	466	466	410	357
<i>Mujeres</i>	46	42	57	45	37	60	59	61	64	50
Víctimas de homicidio por arma de fuego	156	164	196	217	226	349	338	349	300	261

INDICADORES INTERNACIONALES

POSICIÓN DE COSTA RICA EN EL MUNDO
Y EN LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Indicadores sociales										
Índice de brecha de género										
<i>Valor del índice</i>				0,694	0,701	0,711	0,718	0,719	0,727	0,723
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>				3	3	5	5	3	3	4
<i>Posición en el mundo</i>				30	28	32	27	28	25	29
<i>Total de países</i>				115	128	130	134	134	135	135
Índice de empoderamiento político de las mujeres										
<i>Valor del índice</i>				0,277	0,277	0,283	0,283	0,329	0,338	0,316
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>				1	1	3	3	1	1	4
<i>Posición en el mundo</i>				15	16	20	20	14	14	21
<i>Total de países</i>				115	128	130	134	134	135	135
Índice de desarrollo humano (IDH)										
<i>Valor del índice</i>	0,832	0,834	0,838	0,841	0,846	0,847	0,854	0,725	0,744	0,773
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>	4	5	5	5	5	7	9	8	12	9
<i>Posición en el mundo</i>	42	45	47	48	48	50	54	62	69	62
<i>Total de países</i>	175	177	177	177	176	179	182	169		186
Índice de pobreza humana (IPH)										
<i>Valor del índice (%)</i>	4,4	4,4	4,0	4,4	4,4	3,8	3,7			
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>	4	4	3	4	5	4	4			
<i>Posición en el mundo</i>	4	4	3	4	5	10	11			
<i>Total de países</i>	94	95	103	102	95	135	135			
Índice de desarrollo humano relativo al género (IDG)										
<i>Valor del índice</i>	0,824	0,823	0,829	0,831	0,842	0,844	0,848			
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>	4	5	5	4	5	7	5			
<i>Posición en el mundo</i>	41	44	44	42	47	49	47			
<i>Total de países</i>	144	144	140	136	157	157	155			
Índice de potenciación de género										
<i>Valor del índice</i>	0,670	0,664	0,668	0,675	0,680	0,690	0,685			
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>	2	2	2	2	4	4	3			
<i>Posición en el mundo</i>	19	19	19	21	24	27	27			
<i>Total de países</i>	70	78	80	75	93	108	109			

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Indicadores económicos										
Índice de libertad económica										
<i>Valor del índice</i>	67,0	66,4	66,1	65,9	64,0	64,2	66,4	65,9	67,3	68,0
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>	8	8	8	7	10	8	8	9	9	7
<i>Posición en el mundo</i>	41	40	37	42	49	46	46	54	49	45
<i>Total de países</i>	156	155	155	157	157	179	179	179	179	179
Índice de libertad comercial										
<i>Valor del índice</i>	70,0	70,0	70,0	59,4	59,0	60,0	60,3	59,3	58,2	57,6
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>	8	8	8	14	15	14	20	20	20	19
<i>Posición en el mundo</i>	43	41	38	80	88	84	110	120	126	123
<i>Total de países</i>	156	155	155	157	157	157	178	179		179
Libertad de comercio internacional										
<i>Valor del índice</i>	77,6	76,4	73,4	77,4	82,4	81,8	81,8	82,5	85,2	85,1
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>	3	3	6	4	2	3	5	9	3	1
<i>Posición en el mundo</i>	36	42	63	53	39	44	53	63	46	42
<i>Total de países</i>	156	155	155	157	157	157	178	179		179
Libertad fiscal										
<i>Valor del índice</i>	83,2	83,0	83,0	83,0	83,0	82,9	82,8	82,4	82,3	82,8
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>	11	12	10	10	8	10	9	9	11	9
<i>Posición en el mundo</i>	30	34	36	36	40	46	52	57	63	60
<i>Total de países</i>	156	155	155	157	157	157	178	179		179
Libertad de inversión										
<i>Valor del índice</i>	70	70	70	70	70	70	70	70	70	70
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>	5	5	4	4	5	5	4	5	5	7
<i>Posición en el mundo</i>	17	17	18	18	20	27	27	38	38	49
<i>Total de países</i>	156	155	155	157	157	157	179	179		179
Libertad financiera										
<i>Valor del índice</i>	50	50	50	50	40	40	50	50	50	50
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>	15	16	17	15	19	18	14	13	16	15
<i>Posición en el mundo</i>	60	65	64	61	108	104	73	72	70	77
<i>Total de países</i>	156	155	155	157	157	157	178	179		179
Libertad frente a la corrupción										
<i>Valor del índice</i>	45	45	43	49	42	41	50	51	53	53
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>	7	7	8	5	6	5	8	8	8	7
<i>Posición en el mundo</i>	55	54	53	42	55	54	48	50	42	42
<i>Total de países</i>	156	155	155	157	157	157	179	179		179
Índice Networked Readiness (NRI)										
<i>Valor del índice</i>	3,46	3,17	2,80	3,77	3,87	3,99	3,95	4,05	4,05	4,00
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>	4	6	9	6	6	5	4	3	4	5
<i>Posición en el mundo</i>	49	61	69	56	60	56	49	46	46	58
<i>Total de países</i>	102	104	155	122	127	134	133	138	138	142
Índice de competitividad global										
<i>Valor del índice</i>		4,12	3,72	4,25	4,11	4,23	4,25	4,31	4,27	4,34
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>	6	3	7	3	5	5	4	3	4	6
<i>Posición en el mundo</i>	51	50	64	53	63	59	55	56	61	57
<i>Total de países</i>	102	104	117	125	131	134	133	139	142	144
Satisfacción con la economía										
<i>Valor porcentual</i>	17	30	25		26		32	33		
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>	7	2	9		9		8	7		
<i>Total de países</i>	17	18	18		18		18	18		

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Indicadores ambientales										
Índice de desempeño ambiental (EPI)										
<i>Valor del índice</i>	68,53	69,33	69,02	68,65	68,43	68,63	69,03	69,03		
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>										
<i>Posición en el mundo</i>	3	3	4	6	8	8	7	5		
<i>Total de países</i>	132	132	132	132	132	132	132	132		
Índice de huella ecológica										
<i>Valor del índice</i>		2,10		2,00		2,52				
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>		13		16		12				
<i>Posición en el mundo</i>		87		88		69				
<i>Total de países</i>		146		147		150				
Índice de biocapacidad										
<i>Valor del índice</i>		1,6		1,5		1,6				
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>		16		15		14				
<i>Posición en el mundo</i>		70		69		69				
<i>Total de países</i>		148		146		150				
Indicadores políticos										
Índice de libertad en el mundo (DP, LC)^{a/}										
<i>Valor del índice [DP(0-40), LC(0-60)]^{b/}</i>	(38,52)	(38,52)	(38,54)	(38,54)	(38,53)	(38,53)	(38,53)			
<i>Calificación en América Latina y el Caribe</i>	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre
<i>Calificación en el mundo</i>	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre	Libre
<i>Total de países</i>	192	192	192	194	193	193	193	194	194	195
Apoyo a la democracia										
<i>Valor porcentual</i>	77	67	73	75	83	67	74	72	65	
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>	2	3	3	2	1	5	2	3		
<i>Total de países</i>	17	18	18	18	18	18	18	18	18	
Satisfacción con la democracia										
<i>Valor porcentual</i>	46	47	39	48	47	44	63	61	44	
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>	1	1	5	4	4	4	2	2		
<i>Total de países</i>	17	18	18	18	18	18	18	18	18	
Índice de libertad de prensa^{c/}										
<i>Valor del índice</i>	De 11 a 20	19	19	18	20	19	19	19	18	18
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>	Libre	9	7	5	6	5	5	4	4	4
<i>Posición en el mundo</i>	Libre	37	35	27	33	30	29	29	23	24
<i>Total de países</i>	198	193	194	194	195	195	195	195	196	197
Índice de percepción de la corrupción										
<i>Valor del índice</i>	4,3	4,9	4,2	4,1	5,0	5,1	5,3		4,8	54
<i>Posición en América Latina y el Caribe</i>	5	4	4	5	7	8	8		5	6
<i>Posición en el mundo</i>	50	41	51	55	46	48	43		50	48
<i>Total de países</i>	133	146	159	163	180	180	180		183	176

a/ DP: derechos políticos, LC: libertades civiles.

b/ Corresponde a los subpuntajes agregados. En derechos políticos el máximo puntaje es 40, y en libertades civiles el máximo puntaje es 60.

c/ Para 2002 y 2003 el informe oficial de Freedom House no cuenta con un ranking asociado para los países; únicamente se especifica si el país es libre o no.

FUENTES, DEFINICIONES Y NOTAS TÉCNICAS

VARIABLES SOCIALES

Nombre	Fuente	Nota técnica
Abortos atendidos en hospitales de la CCSS	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Expulsión o extracción de toda (completa) o cualquier parte de la placenta (incompleta), o membranas sin un feto identificable o con una defunción fetal o recién nacido sin posibilidad de sobrevivir, que pesa menos de 500 gramos. En ausencia de conocimiento del peso puede utilizarse una estimación de la duración de la gestación, de menos de 22 semanas completas (154 días), teniendo en cuenta desde el primer día del último período menstrual normal o, si no se conociera el período de gestación, la talla menor de 25 centímetros, de coronilla a talón.</i>
Acciones formativas en el INA	INA. Dirección de Planificación y Evaluación. Departamento de Planes y Estadísticas	<i>El término "acción formativa" se emplea como sinónimo de "módulo" y es la estrategia empleada para responder a las necesidades de formación o capacitación de los diferentes grupos de población y empresas. Sector económico: no incluye talleres públicos. A partir de 2008 se ampliaron los programas y módulos en servicios como Inglés, Informática, Turismo, Construcción y Mecánica de Precisión.</i>
Aprestamiento de niños de primer grado	Elaboración propia con datos del MEP. División de Planeamiento. Departamento de Estadística	<i>Porcentaje de niños de primer grado que recibieron educación preescolar el año anterior. Se calcula como la razón de la matrícula en preparatoria del año i-1 entre la diferencia de la matrícula de primer grado y de repitentes en primer grado del año i.</i>
Aprobados en acciones formativas en el INA	INA. Dirección de Planificación y Evaluación. Departamento de Planes y Estadísticas	<i>Cantidad de personas que aprobaron los módulos o acciones formativas. Para obtener la condición de aprobado, el alumno debe cumplir las exigencias técnicas y administrativas establecidas para cada acción formativa. Sector económico: no incluye talleres públicos.</i>
Área de construcción	INEC. Estadísticas de la construcción	<i>Áreas 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. A partir de 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 viviendas: casas, viviendas, apartamentos y condominios; en comercio y oficinas: locales comerciales, edificios administrativos, oficinas, hoteles, albergues, moteles, galones, 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.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Asegurados directos activos en seguro de salud	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Población ocupada que cotiza para el seguro de salud.</i> Incluye asalariados y no asalariados (cuenta propia y convenios especiales). A partir de 2003 se utiliza la nueva clasificación por rama de actividad (CIU-3). A partir de 2004 se registra la rama de actividad a los trabajadores de cuenta propia.
Asegurados directos activos en régimen de seguro de pensiones	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Población ocupada que cotiza en el régimen de seguro de pensiones.</i>
Asegurados directos en seguro de salud	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Población total que cotiza en el seguro de salud.</i> Incluye ocupados, pensionados y por cuenta del Estado. Las cifras de asegurados por cuenta del Estado.
Asegurados del seguro de riesgos del trabajo	INS. Boletines estadísticos del seguro de riesgos del trabajo	<i>Población cubierta por el seguro de riesgos del trabajo.</i>
Asistencia a la educación regular en edades de 14 a 17 años	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Porcentaje de la población de 14 a 17 años que se encuentra dentro del sistema regular de enseñanza, independientemente del nivel o año que cursa.</i> A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre de 2008 para los factores de expansión.
Bonos de vivienda familiar pagados	Banhvi. Departamento de Comunicaciones	<i>Cantidad de bonos de vivienda pagados por el Sistema Financiero Nacional de la Vivienda.</i>
Camas de hospital por habitante	CCSS. Área de Estadísticas en Salud	<i>Cantidad de camas de hospital por cada mil habitantes.</i> Una cama hospitalaria es aquella dispuesta para el alojamiento de un paciente internado durante las 24 horas del día. Se consideran camas hospitalarias las dedicadas a la atención regular de los pacientes internados, las de aislamiento y las cunas e incubadoras de Pediatría.
Cesáreas practicadas en hospitales de la CCSS	CCSS. Área de Estadísticas en Salud	<i>Cantidad de intervenciones quirúrgicas que tienen por objeto extraer el producto de la concepción, vivo o muerto, de 22 semanas cumplidas o más, así como los anexos ovulares, a través de laparotomía e incisión en la pared uterina.</i>
Cobertura de la PEA por seguro de pensiones	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Población económicamente activa que está cubierta por el seguro de pensiones.</i> Desde 1998 las cifras muestran un crecimiento, debido a que a partir de ese año se hizo obligatoria, para la categoría de cuenta propia, la cotización en el régimen de pensiones. La CCSS realiza sus estimaciones con datos de las encuestas de hogares del INEC. A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre de 2008 para los factores de expansión.
Cobertura de la PEA por seguro de salud	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Población económicamente activa que está cubierta por el seguro de salud.</i> La CCSS realiza sus estimaciones con datos de las encuestas de hogares del INEC. A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre de 2008 para los factores de expansión.
Cobertura de seguro de riesgos del trabajo	INS. Boletines estadísticos del seguro de riesgos del trabajo	<i>Población asalariada ocupada que está cubierta por el seguro de riesgos del trabajo.</i> Relaciona la población asegurada con la población asalariada ocupada.
Cobertura de vacunación en niños	Ministerio de Salud. Unidad de Vigilancia de la Salud	<i>Porcentaje de cobertura de vacunación en niños y niñas menores de un año, tercera dosis en el caso de la poliomielitis, y niños y niñas de un año en sarampión, rubéola y paperas.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Cobertura en educación primaria	MEP	<i>Porcentaje de la población que se encuentra dentro del sistema tradicional de enseñanza, en los niveles de primero y segundo ciclos.</i> En 2010 el MEP ajustó las edades oficiales para cada nivel, con base en la reforma al Reglamento de Matrícula y Traslado de estudiantes. La cobertura en primaria fue calculada con la población de 6 a 11 años. La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de septiembre de 2008.
Cobertura en educación secundaria	MEP	<i>Porcentaje de la población que se encuentra dentro del sistema tradicional de enseñanza, en los niveles de tercer ciclo y educación diversificada.</i> En 2010 el MEP ajustó las edades oficiales para cada nivel, con base en la reforma al Reglamento de Matrícula y Traslado de estudiantes. La cobertura en secundaria fue calculada con la población de 12 a 16 años. La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de septiembre de 2008.
Coefficiente de Gini	Estimación propia a partir de la encuesta de hogares del INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Medida numérica agregada de la desigualdad de los ingresos, que varía de 0 (igualdad perfecta) a 1 (desigualdad perfecta). Cuanto más elevado es el coeficiente, mayor es la desigualdad en la distribución de los ingresos; contrariamente, cuanto más bajo es el valor, más equitativa es la distribución.</i> La serie fue recalculada. Se ordena y se acumula a las personas según su ingreso per cápita. Las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre de 2008 para los factores de expansión. A partir de 2010 se usa el ingreso neto per cápita del hogar, con ajustes para mantener la consistencia con la pobreza.
Consultas en seguro de salud por habitante	CCSS	<i>Promedio de atenciones regulares de salud por habitante, proporcionadas por un profesional calificado a una persona no hospitalizada.</i> Una misma persona puede tener varias consultas en un año por la misma causa o por causas diferentes, o recibir atención por varias causas en la misma consulta.
Consultas totales del seguro de salud	CCSS	<i>Atención regular de salud impartida por personal calificado, tanto en consulta externa como en urgencias, a una persona no hospitalizada.</i> Una misma persona puede tener varias consultas en un año por la misma causa o por causas diferentes, o consultar por varias causas en la misma consulta. Las urgencias incluyen los casos que no se consideran urgencias, pero son atendidos en este servicio.
Costo por consulta del seguro de salud	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Costo anual promedio de una consulta para un asegurado en el seguro de salud.</i>
Defunciones totales	INEC. Sección de Estadísticas Vitales	<i>Defunción es la desaparición permanente de todo tipo de signo de vida, cualquiera que sea el tiempo transcurrido desde el nacimiento (cesación postnatal de las funciones vitales sin posibilidad de resucitar). Por tanto, esta definición excluye las defunciones fetales.</i>
Densidad de población	Elaboración propia con datos del Centro Centroamericano de Población de la UCR	<i>Habitantes por kilómetro cuadrado.</i> Número total de habitantes dividido por la superficie. Para el cálculo se utilizaron 51.100 km ² de territorio nacional. La serie fue ajustada con las nuevas proyecciones de población de marzo con 2013.
Desgranamiento por nivel	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Porcentaje de la población de una cohorte que no termina con éxito el nivel de educación regular. Supone el seguimiento de la disminución de una cohorte que se matricula en el primer año del primer ciclo, hasta la culminación de un nivel determinado que puede ser primaria, tercer ciclo o educación diversificada. Para el cálculo de primaria se toma la matrícula del año "n" del nivel de sexto grado y se divide por la matrícula del año "n-5" y se multiplica por 100. Si (n=2008) entonces (n-5=2003).</i> No considera deserción y repitencia. Los cálculos son realizados con datos de horario diurno.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Días de incapacidad otorgados por la CCSS	CCSS	<i>Cantidad de días en que un grupo de personas está imposibilitado o no facultado para desempeñar sus funciones como trabajador.</i> El régimen de enfermedad incluye fase terminal.
Diplomas otorgados por las instituciones de educación superior	Conare. OPES	<i>Cantidad de diplomas otorgados por las instituciones de educación superior.</i> <i>El diploma es el documento probatorio de que una persona ha cumplido los requisitos correspondientes a un plan de estudios, extendido por una institución de educación superior.</i> Incluye las universidades públicas y todas las privadas. Universidades privadas: la categoría "Otros" no especifica ni la carrera ni el grado académico.
Distribución porcentual del ingreso total de los hogares por decil	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Porcentaje del ingreso promedio mensual de los hogares, por deciles. Cada porcentaje reúne solamente lo percibido por el conjunto de hogares que conforman el decil de interés.</i> Elaboración propia con datos de ingreso promedio mensual de los hogares. A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión. La Enaho también introdujo cambios en la medición de los ingresos: se ampliaron las preguntas, se limitó el período de referencia al mes anterior y se imputan ingresos ignorados. A partir de 2010 se consigna el dato del ingreso bruto con imputación de valores no declarados. El decil fue calculado con el ingreso per cápita bruto del hogar.
Egresos hospitalarios de la CCSS	CCSS. Área de Estadísticas en Salud	<i>El egreso hospitalario o episodio de hospitalización es el retiro de un paciente, vivo o por defunción, de los servicios de internamiento de un hospital.</i> Este concepto no toma en cuenta los traslados internos (de un servicio a otro) dentro del hospital, ni los recién nacidos sanos en el mismo. El egreso sano puede producirse por orden médica, por salida exigida por el paciente, por traslado formal a otro centro o por fuga del paciente. En cada caso se registra la forma de egreso y se anota en el expediente con la firma del médico responsable y de los testigos, cuando se requiere. A partir de 2005 la CCSS no brinda más el servicio de pensión en sus hospitales.
Enfermedades de transmisión sexual	Ministerio de Salud. Dirección Vigilancia de la Salud, Unidad de Seguimiento de Indicadores de Salud	<i>Enfermedades de transmisión sexual consideradas por el Ministerio de Salud como de declaración obligatoria por su transmisibilidad o impacto en la salud pública.</i>
Esperanza de vida al nacer	Centro Centroamericano de Población, UCR	<i>Años que en promedio puede esperar vivir un recién nacido si las condiciones de mortalidad imperantes en el momento de su nacimiento se mantienen constantes a lo largo de toda su vida.</i>
Estancia promedio en hospitales	CCSS. Área de Estadísticas en Salud	<i>Tiempo promedio de estadía de las personas internadas en un hospital.</i> Se obtiene sumando las estancias de los egresados de un período y dividiéndolas entre el número de egresos o episodios de hospitalización del mismo período. En los análisis específicos por causas se excluye del cálculo la cirugía mayor ambulatoria, cuya estancia promedio es siempre de un día.
Estructura de la población por grupos de edad	INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población 1970-2050	<i>Total de personas que habitualmente residen en un país o territorio, clasificados por grupos de edad: menores de 5 años, de 5 a 12 años, de 13 a 17 años, de 18 a 24 años, de 25 a 59 años, de 60 años y más.</i> La serie fue ajustada con las nuevas proyecciones de población de marzo de 2013.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Exámenes de laboratorio de hospitalización por egresos hospitalarios	CCSS. Área de Estadísticas en Salud	<p><i>Cantidad de exámenes de laboratorio realizados a las personas internadas, por egreso hospitalario.</i></p> <p>Es la relación entre la cantidad de pruebas efectuadas en un laboratorio clínico a una persona hospitalizada, con fines de diagnóstico, pronóstico o investigación, y la cantidad de egresos hospitalarios.</p>
Fuerza de trabajo	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<p><i>Conjunto de personas de 15 años o más de edad que trabajaron al menos una hora en la semana de referencia o que, sin haberlo hecho, buscaron trabajo en las últimas cinco semanas.</i></p> <p>En la desagregación por sector institucional el total no coincide con la cifra de fuerza de trabajo, debido a que no contempla las personas que buscan trabajo por primera vez.</p> <p>Por ramas de actividad, del 2001 al 2011 se utiliza la clasificación CIU-3. A partir del 2012 se utiliza la clasificación CIU-4.</p> <p>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 de 2008 para los factores de expansión.</p>
Gastos por incapacidades de la CCSS	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<p><i>Gastos de la CCSS producidos por incapacidades otorgadas a los asegurados en el seguro de salud.</i></p>
Gasto social	Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria	<p><i>Monto del gasto público destinado a los programas de corte universal (educación, salud, asistencia social, vivienda, servicios recreativos, culturales y religiosos).</i></p> <p>A partir de 2002 se han realizado cambios metodológicos en el proceso de consolidación, que pueden afectar la tendencia de la serie. Mediante decreto djecutivo 33046, de junio de 2006, se pasó de trece a diez funciones clasificadoras y se efectuaron cambios en el gasto de algunas funciones, debido a que se reubicaron entidades. La serie está actualizada con esta metodología a partir de 2002.</p>
Gasto social real per cápita	De 1995 a 1996: Mideplan. Área de Análisis del Desarrollo A partir de 1997: Ministerio de Hacienda, Secretaria Técnica de la Autoridad Presupuestaria	<p><i>Monto del gasto social por persona en las siguientes áreas: educación, salud, asistencia social, vivienda y servicios recreativos, culturales y religiosos.</i></p> <p>Para el cálculo del valor real se utiliza el IPC promedio del año con respecto al 2006 (año base) y para calcular el per cápita se utilizan las proyecciones de población.</p> <p>La serie fue ajustada con las nuevas proyecciones de población de marzo de 2013.</p>
Giro de camas	CCSS. Área de Estadísticas en Salud	<p><i>Número de pacientes que, en promedio, recibió cada cama hospitalaria de dotación normal en un periodo determinado, que suele ser un año; también se le llama "velocidad cama" o índice de renovación.</i></p> <p>Se calcula dividiendo los egresos hospitalarios de un período determinado entre el número de camas de dotación normal.</p>
Hogares pobres con jefatura femenina	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<p><i>Porcentaje de hogares pobres con jefatura femenina, del total de hogares pobres.</i></p> <p>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 de 2008 para los factores de expansión y ajustes metodológicos en la medición de la pobreza.</p>
Incidencia de la pobreza entre los hogares	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<p><i>Porcentaje de hogares que se encuentran en situación de pobreza por no contar con ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas.</i></p> <p>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.</p>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Índice de precios de la construcción	INEC. Unidad de Índice de Precios	<i>Cambio porcentual promedio en precios de los insumos para la construcción de viviendas.</i> <i>El último dato disponible con el año base 1976 es diciembre 2011.</i>
Índice de precios de vivienda de interés social	INEC. Unidad de Índice de Precios	<i>Variación en los precios de los insumos directos (materiales) utilizados en la construcción de viviendas de interés social.</i> Excluye el costo de la mano de obra. Por tratarse 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 solo incluyen la estructura básica. El mes seleccionado como base para el nuevo índice es febrero de 2012.
Índice de salario mínimo nominal promedio	BCCR. División Económica	<i>Variación de los salarios mínimos nominales.</i> Se construye a partir de los salarios mínimos para el sector privado, que son fijados por el Consejo Nacional de Salarios en forma semestral. Se reporta el promedio anual.
Índice de salario mínimo real	BCCR. División Económica	Datos a diciembre de cada año.
Índice de salario mínimo real promedio	BCCR. División Económica	Promedio anual.
Índice de Theil de desigualdad salarial	Estimación propia a partir de las encuestas de hogares del INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Índice del comportamiento de la desigualdad salarial. Tiene como límite inferior 0, lo cual indica que el salario total está perfectamente distribuido entre los asalariados, y como límite superior LN(n), lo que indica una distribución desigual del salario.</i> A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre de 2008 para los factores de expansión.
Ingreso por contribuciones al seguro de pensiones	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Monto en colones recibido por la CCSS por concepto de liquidación de cuotas obreras y patronales del régimen de seguro de pensiones.</i>
Ingreso promedio mensual de los ocupados en la ocupación principal	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Ingreso promedio mensual de los ocupados en la ocupación principal, percibido en cada rama de actividad.</i> Este ingreso es el que perciben los ocupados mensualmente por concepto de trabajo dependiente, en el caso de los asalariados, o por concepto de trabajo independiente, en los casos de los patronos los trabajadores por cuenta propia. A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre de 2008 para los factores de expansión. La Enaho también introdujo cambios en la medición de los ingresos: se ampliaron las preguntas, se limitó el período de referencia al mes anterior y se imputan ingresos ignorados. A partir de 2010 se consigna el dato del ingreso bruto con imputación de valores no declarados. Del 2001 al 2011 se utiliza la clasificación de actividades económicas CIUU-3. A partir del 2012 se utiliza la clasificación CIUU-4.
Ingreso promedio mensual del hogar por deciles	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Ingreso promedio mensual de los hogares clasificados en cada decil.</i> El ingreso promedio del hogar contempla la suma de todos los ingresos de las personas del hogar, siempre que su relación de parentesco con el jefe o jefa del mismo no sea servidor doméstico ni pensionista. A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre de 2008 para los factores de expansión. La Enaho también introdujo cambios en la medición de los ingresos: se ampliaron las preguntas, se limitó el período de referencia al mes anterior y se imputan ingresos ignorados. A partir de 2010 se consigna el dato del ingreso bruto con imputación de valores no declarados. El decil fue calculado con el ingreso per cápita bruto del hogar.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Intensidad de la pobreza entre los hogares	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Se conoce también como brecha de pobreza y determina si el ingreso de los hogares pobres se ha alejado o no de la línea de pobreza, o sea, si son hogares más pobres o no.</i> El indicador tiene como límite inferior 0, lo cual significa que el ingreso de los hogares no se ha alejado de la línea de pobreza, y como límite superior 1, lo que indica que los ingresos de los hogares se han alejado de la línea de pobreza y, por ende, ha empeorado su situación. A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre de 2008 para los factores de expansión y ajustes metodológicos en la medición de la pobreza.
Intoxicaciones por plaguicidas	Ministerio de Salud. Memoria Anual	<i>Intoxicaciones ocasionadas por envenenamiento con plaguicidas, tóxicos o venenos, que alteran en forma negativa la salud y pueden causar la muerte.</i>
Límite de pobreza por zona	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Cantidad en colones corrientes que cada año se utiliza como criterio para clasificar a una persona en uno de los niveles de pobreza (pobreza extrema, no satisface necesidades básicas, no pobre).</i> A partir de 2010 el INEC realizó ajustes metodológicos en la medición de la pobreza. Entre otros aspectos, se actualizaron los parámetros y se modificó la composición de la canasta básica alimentaria (CBA), que es la que permite definir la línea de pobreza extrema. También varió la forma en que se actualiza el componente de "no alimentos" de la línea de pobreza.
Matrícula I ciclo	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Número de estudiantes inscritos en el primer ciclo de educación regular (primero, segundo y tercer grados), al iniciarse el año lectivo.</i> No incluye escuelas nocturnas.
Matrícula II ciclo	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Número de estudiantes inscritos en el segundo ciclo de educación regular (cuarto, quinto y sexto grados), al iniciarse el año lectivo.</i> No incluye escuelas nocturnas.
Matrícula III ciclo	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Número de estudiantes inscritos en el tercer ciclo de educación regular (séptimo, octavo y noveno años), al iniciarse el año lectivo.</i> El total incluye horario diurno y nocturno, así como colegios artísticos.
Matrícula educación diversificada	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Número de estudiantes inscritos en el cuarto ciclo de educación regular (décimo y undécimo años en educación académica, y décimo, undécimo y duodécimo años en educación técnica), al iniciarse el año lectivo.</i> El total incluye colegios artísticos.
Matrícula inicial por dependencia	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Número total de estudiantes inscritos en educación regular, en los centros de enseñanza públicos, privados y privados subvencionados, al iniciarse el año lectivo.</i> Incluye: preescolar, primero, segundo y tercer ciclos, educación diversificada, educación especial y colegios artísticos, tanto diurnos como nocturnos.
Matrícula primer grado	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Número de estudiantes inscritos en primer grado de educación regular, al iniciarse el año lectivo.</i> Incluye colegios artísticos. A partir de 2003 se utiliza la clasificación urbana y rural, del Censo 2000.
Matrícula de transición	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Número de estudiantes inscritos en el año inmediatamente anterior a primer grado, al iniciarse el año lectivo.</i> Incluye colegios artísticos. A partir de 2003 se utiliza la clasificación urbana y rural del Censo 2000.
Medicamentos despachados	CCSS. Área de Estadísticas en Salud	<i>Promedio de medicamentos, por consulta externa o egreso hospitalario, ordenados por un profesional calificado para un paciente.</i> La consulta médica externa no incluye las consultas de urgencias.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Monto de pensión promedio en CCSS	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Monto promedio en colones que recibe cada mes un pensionado de la CCSS.</i> Montos mensuales pagados, divididos por el número de casos. Cifras a junio de cada año.
Muertes por accidentes de tránsito	Ministerio de Salud	<i>Cantidad de víctimas que mueren en accidentes ocasionados por vehículos automotores. La modalidad de la muerte puede ser: atropello, caída de vehículo, colisión, precipitación de vehículo, vuelco.</i>
Nacimientos de madres adolescentes	INEC. Sección de Estadísticas Vitales	<i>Nacimientos registrados en los que las madres son mujeres en edades inferiores a 20 años (menores de 15 y de 15 a 19).</i>
Nacimientos totales y hospitalarios	INEC. Sección de Estadísticas Vitales	<i>Cantidad de nacimientos totales y nacimientos hospitalarios. La definición de nacido vivo es la expulsión o extracción completa de un producto de la concepción del cuerpo de su madre, independientemente de la duración del embarazo, y que después de dicha separación respire o dé cualquier otra señal de vida, como latidos del corazón, pulsaciones del cordón umbilical o movimientos efectivos de los músculos de contracción voluntaria, tanto si se ha cortado o no el cordón umbilical y esté o no desprendida la placenta. Nacimientos hospitalarios son aquellos que se realizan con asistencia de médicos, enfermeras, personal capacitado de atención primaria de salud o parteras tradicionalmente calificadas.</i>
Número de permisos de construcción registrados (edificios y viviendas)	INEC. Estadísticas de la construcción	<i>Número de permisos de construcción extendidos por las municipalidades.</i> Este permiso contiene información sobre área, valor de la construcción, materiales predominantes, tipo de permiso, etc.
Número promedio de camas de hospital en el seguro de salud	CCSS	<i>Cantidad promedio de camas dedicadas a la atención regular de los pacientes internados.</i>
Ocupación de camas	CCSS. Área de Estadísticas en Salud	<i>Razón de uso de las camas de un servicio. Es una razón de camas ocupadas en un día (o día paciente) con respecto al total de camas de dotación normal (o días cama), durante cualquier período, expresada como porcentaje.</i>
Órdenes de incapacidad según régimen en seguro de salud	CCSS	<i>Órdenes de incapacidad firmadas por personal médico de la CCSS. El régimen de enfermedad incluye fase terminal.</i>
Partos atendidos en maternidades de la CCSS	CCSS. Área de Estadísticas en Salud	<i>Número total de partos atendidos en las maternidades de los hospitales de la Caja Costarricense de Seguro Social. Un parto es el proceso fisiológico por medio del cual el útero expulsa o trata de expulsar el feto y la placenta a las 22 semanas o más de gestación. Este acto da origen a un nacimiento o a una defunción fetal.</i>
Participantes en acciones formativas en el INA	INA. Dirección de Planificación y Evaluación. Departamento de Planes y Estadísticas	<i>Cantidad de participantes en las acciones formativas en el INA. 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.</i> Sector económico: no incluye talleres públicos. Los datos de 1996 incluyen participantes de talleres públicos. A partir de 2008 aumenta la cantidad de participantes debido al incremento de módulos y programas de acciones formativas.
Participantes en modalidad formación/producción individualizada en el INA	INA. Dirección de Planificación y Evaluación. Departamento de Planes y Estadísticas	<i>Número de participantes en los tradicionalmente llamados talleres públicos, que se caracterizan por la flexibilidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje, desde el contenido de la acción formativa, los horarios, la secuencia del aprendizaje, los recursos y medios utilizados, hasta la producción de bienes.</i> En 2008 la formación personalizada sufrió una disminución en la cantidad de participantes, debido a que esta modalidad no se considera prioritaria.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Pensionados en régimen de seguro de pensiones	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Cantidad de pensionados en el régimen de pensiones por invalidez, vejez y muerte.</i>
Pensionados en régimen no contributivo	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Cantidad de beneficiarios del régimen no contributivo de la CCSS. Este régimen protege a los adultos mayores, las personas con discapacidad, las madres jefas de hogar y los huérfanos en evidente estado de necesidad, que no disfrutaban 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. Las cifras del 2011 y 2012 son preliminares.</i>
PIB real del sector construcción	BCCR. Cuentas Nacionales	<i>Valor total, en millones de colones de 1991, de bienes y servicios producidos por la industria de la construcción, en el territorio económico del país en un período determinado.</i>
Población cubierta por programas de atención primaria	CCSS. Gerencia de Modernización	<i>Cobertura de la población de los Ebais que están funcionando cada año. La serie se discontinuó en el año 2006 debido a que la CCSS no genera más el dato.</i>
Población cubierta por seguro de salud	CCSS. Dirección Actuarial y de Planificación Económica. Departamento de Estadística	<i>Cantidad de personas de la población nacional que se encuentran en cada uno de los tipos de seguro de salud.</i>
Población de 12 años y más por nivel de instrucción	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Personas de 12 o más años de edad clasificadas según el nivel de educación alcanzado. 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 de 2008 para los factores de expansión.</i>
Población femenina de 15 a 49 años	INEC-CCP. Estimaciones y proyecciones de población por sexo y edad (cifras actualizadas) 1950-2050	<i>Total de mujeres de 15 a 49 años que residen en el país. La serie fue ajustada con las nuevas proyecciones de población de marzo de 2013.</i>
Población ocupada	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Personas en la fuerza de trabajo que laboraron por lo menos una hora en la semana de referencia o que, sin haberlo hecho, tenían un empleo del cual estuvieron ausentes por razones circunstanciales. 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. Por ramas de actividad, del 2001 al 2011 se utiliza la clasificación de actividades económicas CIUU-3. A apartir del 2012 se utiliza la clasificación CIUU-4. Del 2001 al 2011 se utiliza la clasificación de actividades económicas CIUU-3. A apartir del 2012 se utiliza la clasificación CIUU-4</i>
Población total	INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población por sexo y edad (cifras actualizadas) 1950-2050	<i>Total de personas que habitualmente residen en un país o territorio. La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de septiembre de 2008.</i>
Población mayor de 64 años	INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población por sexo y edad (cifras actualizadas) 1950-2050	<i>Total de personas mayores de 64 años que habitualmente residen en un país o territorio. La serie fue ajustada con las nuevas proyecciones de población de marzo de 2013.</i>
Población menor de 15 años	INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población por sexo y edad (cifras actualizadas) 1950-2050	<i>Total de personas menores de 15 años que habitualmente residen en un país o territorio. La serie fue ajustada con las nuevas proyecciones de población de marzo de 2013.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Población total por niveles de pobreza	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Total de personas de todas las edades clasificadas en tres niveles de pobreza: pobreza extrema, no satisface necesidades básicas y no pobres.</i> 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.
Población total servida por acueducto	Antes del 2000: ICAA. Sistemas de Información A partir del 2000: ICAA. Laboratorio Nacional de Aguas	<i>Población que dispone de un sistema de abastecimiento de agua conocido (generalmente público), administrado por diversos entes.</i> Para su cálculo se utilizan las conexiones, multiplicadas por un factor equivalente al promedio de personas por vivienda. La información de los CAAR correspondiente al 2003 es una estimación fundamentada en el Programa de Vigilancia 2002-2003. A partir de 2011 se utilizan las nuevas proyecciones de población de marzo de 2013 y se estima un nuevo factor de vivienda con datos del Censo 2011, por lo que los datos no son comparables con los de años anteriores.
Pobreza total por jefatura	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Porcentaje de hogares pobres con jefatura masculina/femenina, del total de hogares con jefatura masculina/femenina.</i> A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión y ajustes metodológicos en la medición de la pobreza.
Porcentaje de deserción escolar	MEP. Departamento de Estadística	<i>Total de niños y niñas excluidos del sistema educativo regular dividido entre la matrícula inicial de cada año.</i>
Porcentaje de repitencia escolar	MEP. Departamento de Estadística	<i>Los estudiantes repitentes son aquellos matriculados en el mismo año (grado) que cursaron el año anterior, o en el último año cursado en que estuvieron matriculados.</i> Se calcula dividiendo los repitentes entre la matrícula del año anterior.
Puestos directivos del total de ocupados	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Porcentaje de puestos directivos ocupados por hombres/mujeres del total de puestos ocupados por hombres/mujeres.</i> A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre de 2008 para los factores de expansión.
Relación de ingresos por rama de actividad	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Porcentaje del ingreso de los hombres, que es percibido por las mujeres.</i> Relaciona el ingreso promedio mensual de los ocupados y ocupadas, en la ocupación principal. A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre de 2008 para los factores de expansión. La Enaho también introdujo cambios en la medición de los ingresos: se ampliaron las preguntas, se limitó el período de referencia al mes anterior y se imputan ingresos ignorados. A partir de 2010 se consigna el dato del ingreso bruto en la ocupación principal con imputación de valores no declarados. De 2001 a 2011 se utiliza la clasificación de actividades económicas CIU-3. A partir de 2012 se utiliza la clasificación CIU-4.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Relación entre el ingreso promedio de los hogares del décimo decil y los del primero	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Relaciona el ingreso per cápita promedio de los hogares clasificados en el décimo decil, con los ingresos per cápita promedio de los hogares clasificados en el primer decil.</i> Datos calculados con ajuste en los factores de expansión. A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre del 2008 para los factores de expansión. La Enaho también introdujo cambios en la medición de los ingresos: se ampliaron las preguntas, se limitó el período de referencia al mes anterior y se imputan ingresos ignorados. A partir de 2010 se consigna el dato del ingreso bruto con imputación de valores no declarados.
Relación entre el ingreso promedio de los hogares del quinto quintil y los del primero	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Relaciona el ingreso per cápita promedio de los hogares clasificados en el quinto quintil, con los ingresos per cápita promedio de los hogares clasificados en el primer quintil.</i> A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre de 2008 para los factores de expansión. La Enaho también introdujo cambios en la medición de los ingresos: se ampliaron las preguntas, se limitó el período de referencia al mes anterior y se imputan ingresos ignorados. A partir de 2010 se consigna el dato del ingreso bruto con imputación de valores no declarados. El decil fue calculado con el ingreso <i>per cápita</i> bruto del hogar.
Relación entre los pensionados por vejez/población 65 años y más	CCSS y INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población por sexo y edad (cifras actualizadas) 1950-2050	<i>Resulta de dividir el número de pensionados en el régimen de seguro de pensiones por vejez entre el total de la población de 65 años y más.</i>
Relación entre pensionados y cotizantes en el régimen de pensiones	CCSS	<i>Relaciona la cantidad de pensionados en cada año con los cotizantes del régimen de pensiones, para ese mismo año.</i> Porcentaje de pensionados por cada cien cotizantes.
Rendimiento en educación regular	MEP. Departamento de Estadística	<i>Rendimiento definitivo (aprobados y reprobados) en educación regular.</i> Se calcula dividiendo el número de estudiantes aprobados o reprobados entre la matrícula final, multiplicado por cien.
Repitentes en primer grado	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<i>Cantidad de estudiantes que se encuentran repitiendo el primer grado.</i>
Salario mínimo <i>minimorum</i>	MTSS	<i>Salario mínimo de protección legal que el Estado garantiza a los trabajadores que no se enmarcan en ninguna ocupación específica dentro del Decreto de Salarios Mínimos.</i>
Severidad de la pobreza entre los hogares	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Refleja lo que sucede con la desigualdad entre los ingresos de los hogares pobres. El indicador toma valores entre 0 (mínimo) y 1 (máximo); un aumento en ellos refleja un empeoramiento de la situación; un valor de 0 indica que no hay desigualdad entre los ingresos, y un valor de 1 indica desigualdad total entre los ingresos de los hogares pobres.</i> A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre de 2008 para los factores de expansión y ajustes metodológicos en la medición de la pobreza.
Tamaño promedio del hogar	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Promedio de personas que viven en un hogar, sin tomar en cuenta aquellas que mantienen una relación de servicio doméstico o pensionista con respecto al jefe o jefa del hogar.</i> Número de personas dividido por el número de hogares. A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre de 2008 para los factores de expansión.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Tasa bruta de escolaridad en educación tradicional	MEP. Expansión del Sistema Educativo. INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población (cifras actualizadas) 1950-2050	<i>Relación entre la población matriculada en un nivel escolar determinado y el total de población que según los reglamentos de educación debería estar matriculada en ese nivel.</i> Interactivo II y transición son los dos años precedentes al primer grado de educación primaria. En 2010 el MEP ajustó las edades oficiales para cada nivel, con base en la reforma al Reglamento de Matrícula y Traslado de estudiantes. Las tasas fueron calculadas con las siguientes edades: interactivo II: 4 años; ciclo de transición: 5 años; I ciclo: de 6 a 8 años; II ciclo: de 9 a 11 años; III ciclo: de 12 a 14 años; educación diversificada: de 15 a 16 años. La serie inicia en el año 1999. Se utilizan las proyecciones de población de septiembre de 2008.
Tasa bruta de mortalidad	INEC. Sección Estadísticas Vitales. INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población 1950-2050	<i>Número anual de defunciones en todas las edades por cada mil habitantes.</i> 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 con las nuevas proyecciones de población de marzo de 2013.
Tasa bruta de natalidad	INEC. Sección Estadísticas Vitales. INEC-CCP. Estimaciones y Proyecciones de Población 1950-2050	<i>Cantidad de nacimientos por cada mil habitantes.</i> Cociente del número de nacimientos inscritos en un período y la población estimada a mitad del mismo período. La serie fue ajustada utilizando las nuevas proyecciones de población de septiembre de 2008. Los datos del 2010 son preliminares.
Tasa de desempleo abierto	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Porcentaje de la población desocupada con respecto a la fuerza de trabajo (15 años o más).</i> Se calcula dividiendo la población desocupada entre la fuerza de trabajo. A partir de 2010 las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual no es comparable con años anteriores debido a cambios en la muestra y en el cuestionario, así como al uso de las proyecciones de población de septiembre de 2008 para los factores de expansión.
Tasa de deserción en educación secundaria	MEP	<i>Porcentaje de alumnos excluidos del sistema educativo en los niveles de tercer ciclo y educación diversificada.</i> Se obtiene dividiendo los desertores del año t entre la matrícula del curso lectivo t.
Tasa de enfermedades de declaración obligatoria	Ministerio de Salud. Dirección Vigilancia de la Salud. Unidad de Seguimiento de Indicadores de Salud	<i>Relaciona las enfermedades de declaración obligatoria en un año t, con la población en riesgo a mitad del mismo año.</i> Las enfermedades de declaración obligatoria son aquellas sobre las que el Ministerio de Salud mantiene vigilancia estricta, por su impacto en la salud pública o su transmisibilidad. Los datos del 2010 son preliminares.
Tasa de mortalidad por los cinco primeros grandes grupos de causas	Ministerio de Salud. Dirección Vigilancia de la Salud. Unidad de Seguimiento de Indicadores de Salud	<i>Relaciona las muertes clasificadas en los cinco primeros grandes grupos de causas, con la población a mitad de año.</i>
Tasa de mortalidad hospitalaria	CCSS. Área de Estadísticas en Salud	<i>Relación entre las defunciones ocurridas en los hospitales en un período y el total de egresos hospitalarios de dicho período; es la estimación de la probabilidad de muerte de los pacientes de cada hospital.</i>
Tasa de mortalidad infantil	INEC. Sección de Estadísticas Vitales	<i>Número anual de defunciones de niños menores de un año por cada mil nacidos vivos.</i> Cociente entre el número de defunciones de infantes menores de un año y el total de nacidos vivos en un período determinado, por mil.
Tasa de mortalidad por suicidios	Poder Judicial. Anuario de Estadísticas Policiales	<i>Número anual de muertes por suicidios por cada cien mil habitantes. El móvil o la causa del evento puede ser: depresión por muerte de familiar, depresión por soledad, problemas pasionales, familiares, mentales, con el licor, económicos, de salud, conyugales, con drogas, con la justicia, personales, laborales, ruleta rusa, hijo extramatrimonial, otros.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Tasa de participación femenina ampliada	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<p><i>Considera como fuerza de trabajo a la población ocupada estándar, e incluye además a las personas que declararon haber realizado actividades primarias de autoconsumo y actividades marginales. Como desocupados considera a los desempleados abiertos tradicionales, a los desempleados desalentados y a los inactivos que ya encontraron trabajo.</i></p> <p>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.</p>
Tasa neta de escolaridad en educación tradicional	MEP. Expansión del Sistema Educativo	<p><i>Relaciona el total de alumnos matriculados en un nivel educativo específico (cuya edad está dentro de los límites establecidos por los reglamentos de educación para ese nivel) y el total de población de esas edades correspondiente a ese nivel.</i></p> <p>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.</p> <p>En 2010 el MEP ajustó las edades oficiales para cada nivel, con base en la reforma al Reglamento de Matrícula y Traslado de estudiantes. Las tasas fueron calculadas con las siguientes edades: interactivo II: 4 años; ciclo de transición: 5 años; I ciclo: de 6 a 8 años; II ciclo: de 9 a 11 años; III ciclo: de 12 a 14 años; educación diversificada: de 15 a 16 años. La serie inicia en 1999. Se utilizan las proyecciones de población de septiembre de 2008.</p>
Tasa neta de participación	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<p><i>Porcentaje de la fuerza de trabajo con respecto a la población en edad de trabajar (15 años o más).</i></p> <p>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 de 2008 para los factores de expansión.</p>
Tasa de ocupación	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<p><i>Porcentaje de la población ocupada con respecto a la población en edad de trabajar (15 años o más).</i></p> <p>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 de 2008 para los factores de expansión.</p> <p>La serie fue actualizada utilizando la población económicamente activa de 15 años o más.</p>
Tasa de subempleo invisible	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<p><i>Porcentaje de subempleados invisibles, convertidos al equivalente de desempleados abiertos, con respecto a la fuerza de trabajo.</i></p> <p>No se consigna la cifra del 2010, pues el INEC no estimó este indicador.</p> <p>No se consignan cifras de 2010, 2011 y 2012 pues en esos años INEC no estimó este indicador.</p>
Tasa de subempleo visible	INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	<p><i>Porcentaje de subempleados visibles, convertidos al equivalente de desempleados abiertos, con respecto a la fuerza de trabajo.</i></p> <p>No se consignan cifras de 2010, 2011 y 2012, pues en esos años el INEC no estimó este indicador</p>
Total de hogares por niveles de pobreza	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<p><i>Total de hogares clasificados en los diferentes niveles de pobreza: no pobres, no satisface necesidades básicas y pobreza extrema.</i></p> <p>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.</p>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Víctimas de accidentes de tránsito	Consejo de Seguridad Vial. Dirección General de Policía de Tránsito. Departamento de Operaciones Policiales	<i>Cantidad de personas que sufrieron un accidente de tránsito en el año y que presentaron lesiones o murieron por causa del percance. Muertos in situ se refiere a las personas que mueren en el sitio del accidente o durante su traslado al hospital.</i>
Viviendas según tenencia de servicios básicos	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Cantidad de viviendas clasificadas según su tenencia o no tenencia de servicios básicos (básicos (abastecimiento de agua, fuente de donde proviene, tipo de servicios sanitarios y tenencia de baño). Datos del Módulo de Vivienda incluido en las encuestas. 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 de 2008 para los factores de expansión.</i>
Viviendas según hacinamiento	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Cantidad de viviendas clasificadas según hacinamiento por dormitorio (tres o más personas por dormitorio). Datos del Módulo de Vivienda incluido en las encuestas. 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 de 2008 para los factores de expansión.</i>
Viviendas según tipo de tenencia	INEC. Hasta 2009: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. A partir de 2010: Encuesta Nacional de Hogares	<i>Cantidad de viviendas individuales clasificadas según el tipo de tenencia (precario, propia, alquilada, otras, como cedida o prestada). Datos del Módulo de Vivienda incluido en las encuestas 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.</i>

Variables económicas

Nombre	Fuente	Nota técnica
Ahorro nacional neto	BCCR. Departamento de Cuentas Nacionales	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.
Ahorro nacional neto / PIB	BCCR. Departamento de Cuentas Nacionales	Ahorro nacional neto como porcentaje del producto interno bruto. Relaciona el ahorro nacional neto con el producto interno bruto. Cifras a agosto de 2013.
Accidentes de tránsito	Consejo de Seguridad Vial. Área de Desarrollo. Proceso de Investigación	Encuentro violento en una vía pública, entre dos o más vehículos en movimiento, entre un vehículo en movimiento y un objeto fijo o en movimiento, o entre un vehículo en movimiento y una o más personas. Sus consecuencias son inmediatas y por lo general producen daños materiales, sociales y económicos, así como lesiones y muerte.
Base monetaria	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	Cantidad de dinero puesto a disposición de los agentes económicos por el Banco Central (dinero primario), a partir del cual se genera el proceso de expansión secundaria. Saldos a diciembre. A partir de 2009 se cambió la manera de contabilizar la base monetaria. La nueva metodología de cálculo incluye emisión monetaria más depósitos en cuenta corriente de bancos comerciales en el Banco Central. Además, a partir de enero de 1998 incluye depósitos en cuenta corriente de otros intermediarios financieros en el Banco Central.
Capacidad instalada para generación de energía eléctrica	Dirección Sectorial de Energía. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica	Capacidad máxima de generación que poseen las plantas hidroeléctricas y térmicas (con turbinas a vapor, turbinas a gas o motores de combustión interna).
Cantidad de líneas activas del servicio telefónico básico tradicional	Sutel. Dirección General de Mercados.	Cantidad de abonados del sistema de telefonía fija tradicional.
Carga transportada por ferrocarril	MOPT. Dirección de Planificación	Material transportado por medio de ferrocarril. Cierre técnico en 1995; a partir de 1999 se iniciaron labores de carga. Información suministrada al MOPT por el Incofer.
Cantidad de líneas activas de telefonía móvil	Sutel. Dirección General de Mercados.	Cantidad de líneas activas de telefonía móvil bajo el sistema prepago y postpago.
Clientes del sistema celular	ICE. Dirección de Planificación y Telecomunicaciones	Abonados del sistema celular o sistema de servicios móviles.
Clientes del sistema telefónico de líneas fijas del ICE	ICE. Dirección de Planificación y Telecomunicaciones	Abonados del sistema telefónico, por medio de la red del ICE.
Coefficiente de liquidez	Elaboración propia con datos del BCCR	Capacidad o potencial de un banco o entidad para hacer frente al pago inmediato de sus deudas u obligaciones. Medio circulante dividido por el PIB nominal.
Costo per cápita por mes de la canasta básica alimentaria	INEC. Estadísticas económicas	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.
Crecimiento de las exportaciones	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	Incremento porcentual, de un año con respecto al anterior, de los bienes y servicios vendidos en el extranjero.
Crecimiento del PIB real por persona	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	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 marzo de 2013 con cifras a agosto de 2013.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Incremento porcentual promedio del ingreso nacional disponible bruto real por persona (base 1991=100). El ingreso nacional disponible bruto se obtiene sumando y restando al PIB, según corresponda, los ajustes en la variación de términos de intercambio, ingresos primarios y transferencias corrientes. La serie fue ajustada con las nuevas proyecciones de población de marzo de 2013.</i>
Crédito interno neto total del SBN	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Crédito concedido por el Banco Central y los bancos privados a los sectores público y privado. 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 el sector privado financiero no bancario (entidades financieras no bancarias, mutuales y cooperativas). Incluye también el crédito otorgado por el artículo 175 de la Ley 7558, y después de noviembre de 1999, el finiquito entre el BCCR y el Ministerio de Hacienda para el pago de las deudas según el reglamento para emisión de títulos valores de deuda interna, n° 28110-H, del 28 de septiembre 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.</i>
Déficit comercial / PIB	BCCR. División Económica. Departamento Monetario y Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Relación entre el saldo de la balanza comercial y el PIB. El déficit comercial se refiere al saldo o diferencia entre el total de exportaciones FOB y las importaciones FOB de la balanza de pagos.</i>
Déficit de cuenta corriente / PIB	BCCR. División Económica. Departamento Monetario y Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Relación entre el saldo de la cuenta corriente y el PIB. El saldo de la cuenta corriente es el resultado de los movimientos de mercancías, los servicios como turismo, los ingresos y pagos de rentas y transferencias unilaterales que constituyen movimientos sobre los cuales no existe obligación ni derecho de devolución.</i>
Déficit del Gobierno Central / PIB	BCCR. Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas. Información suministrada por la Tesorería Nacional y el Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Relaciona el déficit del Gobierno Central con el PIB. El déficit del Gobierno Central es el resultado del balance de ingresos y gastos totales. 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.</i>
Déficit del sector público no financiero	BCCR. Departamento Monetario. Sección de Finanzas Públicas y Análisis Fiscal. Información suministrada por la Autoridad Presupuestaria	<i>Saldo entre los ingresos y gastos totales del sector público no financiero reducido, compuesto por: Gobierno Central, diez empresas y ocho instituciones descentralizadas. Información tomada de los resultados financieros del sector público global.</i>
Densidad de líneas telefónicas fijas	ICE. Dirección de Planificación	<i>Cantidad de líneas en operación por cada cien habitantes.</i>
Densidad de teléfonos públicos	ICE. Dirección de Planificación	<i>Total de teléfonos públicos (públicos monederos, administrados, centros productivos, colibrí 197, chip) por cada mil habitantes. A partir de 2003, la Unidad Estratégica de Negocios del ICE ha realizado esfuerzos para sustituir teléfonos públicos monederos, administrados y chip, por los Colibrí 197, así como para la colocación de lectores ópticos. Estas medidas hacen que decrezca la densidad.</i>
Depósitos de bancos comerciales en el BCCR	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Programación Financiera	<i>Depósitos monetarios que los bancos comerciales realizan en el Banco Central. Se refiere a depósitos de ahorro, depósitos a largo plazo y certificados de inversión.</i>
Depósitos en cuenta corriente	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Programación Financiera	<i>Depósitos realizados por medio de cheques por el sector público o por particulares en los bancos comerciales. Excluye partidas interbancarias y depósitos en cuenta corriente del Gobierno.</i>
Deuda interna bonificada del Gobierno Central	BCCR. Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas	<i>Obligaciones (traducidas en bonos) del Gobierno Central con el resto de los sectores de la economía.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Deuda interna del Gobierno Central / PIB	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Finanzas Públicas y Análisis Financiero y Departamento de Cuentas Nacionales	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.
Deuda pública interna	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Finanzas Públicas y Análisis Financiero	Suma total de los valores de vencimiento, tales como certificados nacionales de ahorro, bonos de defensa en poder del Sistema Bancario Nacional, sector público y sector privado. Es la suma de la deuda del sector público (Gobierno Central, resto del sector público) y el sistema bancario (BCCR, resto del Sistema Bancario Nacional). El Gobierno Central incluye deuda documentada y amortizaciones de las obligaciones estipuladas en el artículo 175 de la Ley 7558. El BCCR incluye bonos de estabilización monetaria en moneda nacional y otras obligaciones en moneda extranjera, tales como certificados de depósito a plazo en dólares (CERTD\$) y depósitos en moneda extranjera de los bancos comerciales en el Banco Central (no incluye por encaje). Saldo a diciembre.
Deuda pública externa	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Departamento de Finanzas Internacionales	Compromisos financieros que tiene el Estado con el resto del mundo.
Deuda pública externa per cápita	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Departamento de Finanzas Internacionales	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 con las nuevas proyecciones de población de marzo de 2013.
Deuda pública externa / PIB	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Departamento de Finanzas Internacionales y Departamento de Cuentas Nacionales	Relaciona la deuda pública externa con el PIB. La deuda pública externa son los compromisos que tiene el Estado con acreedores del exterior.
Efectivo en poder del público	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Programación Financiera	Monedas y billetes que están en circulación.
Emisión monetaria	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Programación Financiera	Total de dinero emitido por el Banco Central. En 1999 la cifra creció sustancialmente, pues el BCCR permitió a los intermediarios financieros mantener hasta 50% del encaje en caja, como medida preventiva de fondos por el error Y2K.
Exportaciones	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	Bienes y servicios vendidos en el extranjero. No incluye ajuste de metodología de balanza de pagos. Según destino: no incluye valor bruto de regímenes de zona franca y perfeccionamiento activo. Cifras a agosto de 2013.
Financiamiento del déficit del Gobierno Central	BCCR. Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas. Información suministrada por la Tesorería Nacional	Forma interna o externa de hacer frente a los gastos del Gobierno Central que no se pudo cubrir con los ingresos corrientes.
Formación bruta de capital fijo	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	Bienes producidos de duración superior a un año y que son utilizados en la producción de otros bienes y servicios. Algunos ejemplos son: vivienda, maquinaria y equipo, activos cultivados como árboles y ganado, etc. Cifras a agosto de 2013.
Formación bruta de capital fijo real / PIB	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	Relación entre la formación bruta de capital fijo real (1991=100) y el PIB. Cifras a agosto de 2013.
Gastos totales del Gobierno Central	BCCR. Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas. Información suministrada por la Tesorería Nacional	Total de los gastos corrientes y los gastos de capital. Metodología caja. En 2010 se cambió la desagregación.
Generación de energía eléctrica	ICE. Proceso de Demanda Eléctrica. Cenpe	Producción de electricidad para envío a centros de transformación. La generación privada incluye Miravalles III.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Grado de apertura	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Balanza de Pagos	<i>Medida de apertura de la economía, representada por la suma de las exportaciones (FOB) y las importaciones (FOB) de bienes y servicios como porcentaje del PIB. Cuanto mayor sea el valor, mayor es la participación del país en la economía internacional. En 2005 se actualizó la serie debido a cambios en las cuentas de servicios.</i>
Importaciones	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Balanza de Pagos	<i>Bienes y servicios comprados en el extranjero, transferencias de propiedad de bienes de los no residentes a los residentes y de servicios prestados por los productores no residentes a los residentes en el país. Importaciones CIF. 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.</i>
Índice de precios al consumidor	INEC. Departamento de Índices y Estadísticas	<i>Relaciona el costo promedio de una canasta de consumo, calculado mes a mes, con respecto a este costo en un mes determinado como base. Julio 2006 = 100.</i>
Ingresos por servicios de telecomunicaciones / PIB	Sutel. Dirección General de Mercados	<i>Ingresos por concepto de servicios de telecomunicaciones como porcentaje del producto interno bruto</i>
Ingreso de divisas por concepto de turismo	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Monto en dólares de los ingresos generados por turismo. A partir de 1999 se incluyen los cruceros. La metodología de cálculo se cambió en 2001.</i>
Ingreso nacional disponible neto	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Saldo neto obtenido a partir del total de recursos de la cuenta de generación de ingresos, es decir, el producto interno bruto a precios de mercado, del que se deduce el consumo de capital fijo. Cifras a agosto de 2013.</i>
Ingresos totales del Gobierno Central	BCCR. Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas. Datos suministrados por la Tesorería Nacional	<i>Ingresos del Gobierno Central por concepto de tributos, transferencias y otros rubros, como traspaso de utilidades, contribución al fondo de pensiones e intereses de bonos propios. Metodología caja.</i>
Ingresos tributarios	CGR. Memoria Anual	<i>Tributos que cobra el Estado a las diferentes entidades y personas. Ejecución efectiva consolidada.</i>
Inversión externa directa	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Afluencia neta de inversión para adquirir un interés de administración (10% o más de acciones) de una empresa que opera en otro país diferente al de origen del inversionista.</i>
Inversión pública bruta en el sector transporte	MOPT. Dirección de Planificación. Departamento de Estudios Económicos	<i>Toda acción dirigida a aumentar la capacidad productiva del sector transporte 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 2010 se realiza un ajuste a la serie por eliminación del rubro de inversión en transporte por tubería.</i>
Líneas telefónicas instaladas	ICE. Telecomunicaciones, Informe Estadístico	<i>Líneas telefónicas que se han instalado en todo el territorio nacional y que son registradas por las centrales telefónicas del ICE.</i>
Liquidez total	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	<i>Activos financieros totales a disposición de la economía, tanto monetarios como cuasimonetarios. Se calcula como la suma de medio circulante y cuasidinerio, saldos a diciembre. La serie fue revisada y actualizada en mayo de 1998, debido a los cambios que sufrió el cuasidinerio por efecto de la "subasta conjunta de títulos", además de que no incluye bonos de estabilización monetaria y sistemas inversión de corto plazo. En 2008 se realiza un ajuste a la serie por la eliminación de algunos rubros que pertenecían a la categoría de otras obligaciones que no son utilizadas como medios de pago por el público. Estos rubros hacen referencia a operaciones cuasimonetarias (depósitos a la vista) que tiene el Banco Central con entidades del sector público, tanto en moneda nacional como moneda extranjera.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Medio circulante	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	Activos que sirven como medio de pago en las transacciones diarias de las personas; está compuesto por el dinero y los depósitos en cuenta corriente. Saldos a diciembre.
Número de empresas con declaratoria turística	ICT. Gestión y Asesoría Turística, Administración de la Información	Incluye empresas relacionadas con: hospedaje, agencias de viajes, alquiler de automóviles, transporte acuático, gastronómicas y de diversión, líneas aéreas y actividades temáticas.
Número de turistas que ingresaron al país	ICT. Departamento de Estadística	Ingreso de turistas al país en cada año.
Oferta total de hoteles	ICT. Gestión y Asesoría Turística, Administración de la Información	Cantidad de hoteles contabilizados en los registros del ICT.
Pasajeros movilizados por el Aeropuerto Juan Santamaría	MOPT. Departamento de Planificación	Cantidad de personas que abordan aviones en el Aeropuerto Juan Santamaría. Información suministrada al MOPT por la Dirección General de Aviación Civil.
Precio de energía eléctrica empleada en el sector residencial	Dirección Sectorial de Energía. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica	Tarifa promedio anual que pagó el abonado por cada kilowatio hora (kW/h), por el consumo de energía eléctrica en ese mismo año.
Precio promedio de combustibles empleados en el sector transporte	Recope. Dirección de Comercialización y Servicio al Cliente Directo.	Tarifa promedio anual que se paga por cada litro de combustibles en el sector transporte. Precio promedio interno (con impuestos), por litro de combustible.
Préstamos al sector privado no financiero	BCCR. Departamento Monetario. Programación Financiera	Créditos de departamentos comerciales, hipotecarios y de crédito rural. Excluye el BAC y el ajuste de limpieza de cartera. Saldo a diciembre.
Producto interno bruto (PIB)	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	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.
Reservas internacionales netas / importaciones por mes	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Balanza de Pagos	Relaciona las reservas internacionales netas del BCCR con las importaciones promedio por mes.
Reservas monetarias internacionales netas del BCCR	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Balanza de Pagos	Valor de los activos netos del exterior bajo el control de las autoridades monetarias. Comprende el oro monetario, los derechos especiales de giro, la posición de reservas con el Fondo Monetario Internacional, los activos en divisas (moneda, depósitos y valores) y otros activos. No incluye intereses de la deuda con Nicaragua.
Saldo cuenta de capitales	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	Refleja las transacciones no recuperables que suponen la adquisición, transferencia, construcción o venta de activos fijos destinados a un uso repetido en el proceso de producción durante más de un año. 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.
Saldo cuenta comercial	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	Diferencia entre las exportaciones FOB y las importaciones CIF. 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.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Saldo cuenta corriente	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	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 agosto de 2013.
Servicio de la deuda del Gobierno Central	BCCR. División Económica. Información suministrada por el Ministerio de Hacienda	Cantidad en colones corrientes pagada cada año, por concepto de intereses internos y externos, de la deuda del Gobierno Central.
Servicio total pagado de la deuda pública externa	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Balanza de Pagos	Cantidad en dólares pagada cada año, por concepto de principal e intereses, de la deuda pública externa.
Suscripciones voz móvil	Sutel. Dirección General de Mercados	Cantidad de suscriptores a servicios de voz móvil por cada cien habitantes.
Tasa anual de inflación	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	Variación porcentual acumulada en el índice de precios al consumidor con respecto a diciembre del año anterior.
Tasa de devaluación	Elaboración propia con datos del BCCR	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.
Tasa básica pasiva	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Programación Financiera	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.
Tasas de interés pasivas por plazo	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Programación Financiera	Refleja el estímulo que recibe el público por sus inversiones en activos financieros, es decir, los rendimientos que se obtienen por realizar depósitos a uno, tres, y seis meses plazo, 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.
Tasas de interés activas por sector	BCCR. División Económica. Departamento Monetario. Sección de Programación Financiera	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.
Tipo de cambio interbancario de venta	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	Cantidad de colones que fijan los bancos por la venta de un dólar de los Estados Unidos.
Total de suscripciones al servicio de internet	Sutel. Dirección General de Mercados	Total de suscripciones al servicio de internet, tanto en la modalidad móvil como en la fija.
Variación de existencias	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	Valor de los bienes adquiridos por los productores, menos el valor de los bienes utilizados durante el período contable. Cifras a agosto de 2012.
Variación de reservas monetarias internacionales netas del SBN	BCCR. División Económica. Departamento Monetario	Cambios en los activos de reserva que se utilizan para saldar las cuentas corrientes y de capital durante un período con respecto a otro. Variación en términos absolutos. No incluye intereses de la deuda documentada de Nicaragua con el BCCR. Cifras a agosto de 2013.
Vehículos que pagaron el derecho de circulación	INS	Vehículos que cumplieron con las obligaciones establecidas para su circulación.
Vehículos que se presentaron a la revisión periódica de Riteve	Empresa Riteve SyC. Anuario	Revisión técnica que se realiza a los vehículos con el propósito de reducir la emisión de contaminantes y mejorar elementos asociados a su seguridad activa y pasiva. La revisión incluye aspectos relacionados con acondicionamiento exterior, carrocería, acondicionamiento interior, señalización intermitente de emergencias, alumbrado, frenos, dirección, ejes y suspensión, chasis, motor, transmisión y otros.

Variables ambientales

Nombre	Fuente	Nota técnica
Área afectada por incendios forestales	Minae. Sistema Nacional de Áreas de Conservación. Dirección de Planificación. Informe Semec.	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.
Área sembrada de las principales actividades	Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (Sepsa). Boletines estadísticos agropecuarios	Cantidad sembrada, en hectáreas, de los principales productos agrícolas.
Áreas silvestres protegidas	Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones. Sistema Nacional de Áreas de Conservación	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.
Área sometida a pago de servicios ambientales	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo)	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 de 2006 las modalidades de reforestación y regeneración se reportan por separado. A partir de 2009 se incluyen las modalidades de vacíos de conservación y áreas silvestres protegidas.
Área sometida a pago de servicios ambientales en comunidades indígenas	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo)	Hectáreas totales incorporadas cada año al pago de servicios ambientales (PSA), en comunidades indígenas. Se corrigió la serie y se incluyeron todas las modalidades de PSA, ya que antes solo se incluía protección.
Cantidad de quejas atendidas por el Sinac	Minae. Sistema Nacional de Áreas de Conservación. Dirección de Planificación. Informe Semec.	Cantidad de quejas por leyes infringidas en áreas de conservación, atendidas por el Sinac.
Consumo residencial de energía eléctrica per cápita	ICE. Proceso Demanda Eléctrica. Cenpe.	Ventas en kilowatios hora (kW/h) al sector residencial, divididas por la población proyectada para el año correspondiente. La serie fue ajustada utilizando las proyecciones de población de septiembre de 2008.
Consumo promedio anual de electricidad por abonado	ICE. Proceso Demanda Eléctrica. Cenpe	Ventas en kilowatios hora (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.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Desembarque total según grupos de especies	Incopesca. Informe de Labores	<i>Desembarques pesqueros realizados por la flota artesanal y semi-industrial, clasificados por grupos de especies.</i> Escama incluye: primera grande (corvina reina, róbalo y otros), primera pequeña (corvina aguada, picuda, róbalo pequeño y otros), clasificado (lenguado, berrugate, corvina zorra, mero y otros), chatarra o pescado pequeño, agria cola, cabrilla, pargo seda. Crustáceos incluye: camarón blanco, camarón café, camarón rosado, camarón fidel, camarón camello, camarón real, camarón tití, langosta pacífica, langosta caribe, calamar, pulpo, pianguas, cambute, filet, buche, cangrejo, tortuga. Pelágicos incluye: dorado, marlin blanco, marlin rosado, theacher, pez vela, pez espada, sardina, atún, cazón, posta, maco, aleta de tiburón.
Desembarque total según litoral	Incopesca. Informe de Labores	<i>Total de desembarques pesqueros realizados por la flota artesanal y semi-industrial en los dos océanos; incluye las regiones de Guanacaste, Puntarenas, Quepos y Golfito.</i> No incluye producción acuícola.
Embarcaciones de la flota nacional	Incopesca. Informe de Labores	<i>Cantidad de embarcaciones de la flota pesquera (botes, pangas, lanchas y barcos), en operación y con permiso de pesca vigente cada año.</i> En la flota hay 71 barcos camaroneros, 2 sardineros y un atunero con red de cerco. En 2003 el Departamento de Protección y Registro de Incopesca incluyó las lanchas en la categoría de barcos.
Empresas con certificación de sostenibilidad turística	Instituto Costarricense de Turismo	La certificación de sostenibilidad turística categoriza y diferencia empresas turísticas de acuerdo con el grado en que su operación se acerque a un modelo de sostenibilidad en cuanto al manejo de los recursos naturales, culturales y sociales.
Estación Aeropuerto Juan Santamaría	Instituto Meteorológico Nacional. Minaet	<i>Mediciones de temperatura, viento, precipitación y humedad relativa realizadas por el IMN, en la estación Aeropuerto Juan Santamaría. La ubicación geográfica de la estación consultada es: 10°00' latitud N, 84° 13' longitud O, elevación 890 metros.</i> En temperatura se registra el promedio de las temperaturas climatológicas en grados Celsius, de todos los días del mes de octubre, en el caso de la estación lluviosa, y de todos los días del mes de marzo, en el caso de la estación seca. En viento se registra la velocidad media, medida en km/hora, de los vientos. En precipitación se registran los milímetros de lluvia acumulados en promedio en el año; un milímetro equivale a un litro de agua por metro cuadrado. En humedad relativa se registra el promedio anual, en porcentaje, de la humedad. A partir de 2005 las mediciones convencionales fueron sustituidas por la medición automática.
Exportaciones de productos pesqueros	Procomer	<i>Ventas en el extranjero de peces ornamentales, camarón y pescado. El pescado incluye pescado fresco, refrigerado o congelado y filetes y demás carnes de pescado.</i> A partir de 2005 se abrió la partida de peces ornamentales para incluir otras especies.
Importación total de agroquímicos	MAG. Servicio Fitosanitario del Estado	<i>Compras totales en el exterior de productos líquidos y sólidos utilizados en la producción agropecuaria, como plaguicidas, fertilizantes y otros. Esta cifra debe tratarse con precaución pues no todo lo que se importa es consumido en el país. Existe una cantidad de productos que se reexporta.</i>
Importación total de derivados de petróleo	Dirección Sectorial de Energía. Memoria Estadística del Sector Energía de Costa Rica	<i>Compras totales de productos derivados de petróleo.</i> Valor CIF.
Ingreso promedio diario de basura	Municipalidad de San José	<i>Ingreso promedio diario, en toneladas métricas, de los residuos sólidos recolectados por las doce municipalidades que integran el Cocim y los recolectados de origen particular.</i> A partir de 30 de julio del 2001 los desechos se depositan en el Parque de Tecnología Ambiental (PTA). Los datos del Relleno Sanitario Río Azul incluyen información de las doce municipalidades que integran el Cocim y los recolectados de origen particular, mientras que los del PTA incluyen además contratos con la empresa EBI. Para calcular el promedio diario se utilizan 313 días hábiles al año.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Intensidad energética	Dirección Sectorial de Energía	<i>Energía utilizada para la producción por cada unidad monetaria en un país.</i> Se calcula con base en el consumo final de energía secundaria, medida en terajulios y con el PIB en colones.
Número de contratos del PSA	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo)	<i>Cantidad de contratos firmados para el pago de servicios ambientales.</i> Los datos incluyen contratos globales con grupos organizados y contratos individuales; en el caso de comunidades indígenas solo incluye contratos globales.
Número de playas ganadoras de la Bandera Azul Ecológica	AyA. Laboratorio Nacional de Aguas	<i>Cantidad de playas ganadoras en el Programa Bandera Azul Ecológica.</i> Este programa es un incentivo anual para playas de excelencia en los aspectos higiénico-sanitarios. Su objetivo fundamental es impulsar la conservación de los recursos naturales, la búsqueda de mejores condiciones higiénico-sanitarias y la protección de la salud pública.
Población cubierta por el servicio eléctrico	ICE. Proceso Demanda Eléctrica. Cenpe	<i>Porcentaje de la población cubierta por el servicio eléctrico.</i>
Porcentaje promedio de cobertura de la población con servicio de agua de calidad potable	AyA. Laboratorio Nacional de Aguas	<i>Porcentaje de la población que cuenta con el servicio de agua potable. Se entiende por agua de calidad potable toda el agua que es empleada para el consumo humano, que no causa daño a la salud y cumple con las disposiciones de los valores recomendables o máximos admisibles en términos estéticos, organolépticos, físicos, químicos, biológicos y microbiológicos emitidos mediante el Reglamento para la Calidad del Agua Potable.</i> La población se calcula multiplicando las conexiones por un factor que consiste en un promedio de personas por vivienda. A partir de 2011 se utilizan las 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 las series de años anteriores.
Porcentaje de la población que recibe agua sometida a control de calidad	AyA. Laboratorio Nacional de Aguas	<i>Población que recibe agua sometida a control de calidad. El control de calidad es la suma de acciones que las empresas suplidoras realizan sobre el agua que entregan; para esto se deben evaluar periódicamente el agua de la fuente de abastecimiento, los tanques de almacenamiento y la red de distribución. El número y frecuencia de toma de muestras depende del tamaño de la población abastecida. A partir de 2011 se utilizan las 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 las series de años anteriores.</i>
Producción acuícola por especie	Incopesca. Informe de Labores	<i>Cría de tilapia, trucha, camarón y langostino, por pequeños y medianos productores.</i>
Producción per cápita diaria de basura en el cantón central de San José	Municipalidad de San José	<i>Cantidad de desechos recolectados en el cantón central de San José, medidos en gramos por persona por día.</i> Para el cálculo se toma la producción de residuos sólidos en toneladas métricas y se divide entre la población del cantón; el resultado se divide entre los 365 días del año y luego se multiplica por mil. Esta fórmula suministra los datos en kilogramos. Para pasarlo a gramos se multiplica de nuevo por mil.
Valor agregado agropecuario como porcentaje del PIB	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Contribución porcentual real del sector agropecuario al PIB.</i> El valor agregado equivale a la diferencia entre el valor de la producción y el consumo intermedio, valorado a precios del comprador.
Valor agregado bruto del sector agropecuario	BCCR. División Económica. Departamento de Cuentas Nacionales	<i>Valor agregado bruto del sector agropecuario, a precios constantes, desagregado en agricultura, pecuarios, silvicultura de extracción de madera y pesca.</i> El valor agregado equivale a la diferencia entre el valor de la producción y el consumo intermedio, valorado a precios del comprador.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Visitantes al Sistema de Parques Nacionales	Minae. Sistema Nacional de Áreas de Conservación. Dirección de Planificación. Informe Semec.	<i>Cantidad de personas que visitan el Sistema de Parques Nacionales cada año.</i> La serie fue actualizada con base en el Informe Semec. Para 2012 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.
Volumen anual de agua superficial concesionada	Minae. Dirección de agua.	<i>Volumen anual de agua superficial concesionada para generación hidroeléctrica y otros usos.</i>
Volumen autorizado para aprovechamiento de madera	Minae. Sistema Nacional de Áreas de Conservación	<i>Cantidad en metros cúbicos autorizada por el Sinac en las áreas de conservación, para aprovechamiento de madera.</i>

VARIABLES POLÍTICAS

Nombre	Fuente	Nota técnica
Asuntos ingresados en las salas del Poder Judicial	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Cantidad de casos ingresados en la Sala Primera, Segunda, Tercera y Cuarta, del Poder Judicial.</i>
Audiencias públicas en la Aresep	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Aresep)	<i>Cantidad de audiencias públicas celebradas en la Aresep.</i> Las audiencias públicas fueron creadas con el fin de que los usuarios de los servicios públicos expresen su opinión, con respecto a la calidad de la prestación de esos servicios, las tarifas y precios, las metodologías tarifarias, así como sobre las normativas que somete a revisión la Aresep. A partir de 2007 el número de audiencias aumenta significativamente debido a una orden de la Sala Constitucional de realizar audiencias sobre un mismo tema en las ocho regiones del país, cuando se discuten asuntos de alcance nacional.
Carga tributaria	CGR. Memoria Anual	<i>Participación relativa de los impuestos municipales reales como porcentaje de PIB.</i>
Casos entrados en las oficinas judiciales de primera instancia	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Cantidad de casos entrados en las oficinas judiciales de primera instancia (fiscalías, juzgados y tribunales).</i> El ámbito civil incluye la materia agraria. A partir de 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 incluían en la materia contenciosa y civil de Hacienda. Para 2009 y 2010 esas demandas (monitorios) se reportaron en la materia civil y a partir de 2011 son incluidas en la materia de cobros.
Convenios internacionales aprobados por la Asamblea Legislativa	Asamblea Legislativa	<i>Cantidad de convenios de carácter no financiero, aprobados por la Asamblea Legislativa.</i>
Credenciales canceladas a autoridades municipales	Tribunal Supremo de Elecciones	<i>Anulación de las credenciales de los funcionarios municipales de elección popular.</i> Las causas que considera el TSE para cancelar credenciales son: renuncia, ausencia, muerte, abuso de autoridad, violación a la Ley sobre la zona marítimo-terrestre, otros. La información considera tanto propietarios como suplentes.
Denuncias en la Comisión Nacional del Consumidor	MEIC. Comisión Nacional del Consumidor	<i>Cantidad de quejas o denuncias presentadas en la Comisión Nacional del Consumidor, ya sea porque el consumidor se siente afectado por un cobro indebido, o por aspectos de calidad del producto o artefacto que compró.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Denuncias netas ingresadas al sistema de justicia	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Cantidad de denuncias netas ingresadas al sistema de justicia por delitos contra la vida, contra la propiedad, sexuales e infracciones a la Ley de Psicotrópicos.</i> Se utiliza la entrada neta en las oficinas que integran el Ministerio Público, según tipo de caso. La serie de delitos contra la vida fue ajustada, debido a la inclusión de las lesiones culposas de tránsito y la eliminación de las tentativas de suicidio, que por un fallo de la Sala Cuarta no se consideran delitos. También se ajusta la serie de los delitos contra la propiedad en lo que concierne al número de secuestros, para considerar solo los verificados mediante el proceso policial. La reducción en los delitos por infracciones a la Ley de Psicotrópicos a partir de 2012 se debe al cambio implementado por el Ministerio Público para registrar las denuncias, a saber: si se determina que la tenencia o posesión de droga es para consumo propio, no se abre una causa penal, por cuanto este hecho no constituye delito.
Duración promedio de los recursos votados por la Sala IV, sobre el fondo del asunto	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Número de días promedio que han sido necesarios para que la Sala Constitucional emita un fallo sobre recursos de amparo, hábeas corpus y acciones de inconstitucionalidad.</i>
Duración promedio de las leyes aprobadas en la corriente legislativa	Asamblea Legislativa. Centro de Información	<i>Duración promedio, en días naturales, de las leyes aprobadas en la corriente legislativa.</i> Los datos son reportados para el año legislativo, que se extiende del 1º de mayo del año "n" al 30 de abril del año "n+1".
Duración promedio de las leyes aprobadas para la sanción del Ejecutivo	Asamblea Legislativa. Centro de Información	<i>Duración promedio, en días naturales, de las leyes aprobadas para la sanción del Poder Ejecutivo.</i> Los datos son reportados para el año legislativo, que se extiende del 1º de mayo del año "n" al 30 de abril del año "n+1".
Egresos totales de los gobiernos locales	CGR. Memoria Anual	<i>Egresos ejecutados por las municipalidades de los presupuestos correspondientes al ejercicio económico de cada año.</i>
Entrada neta en las oficinas de primera instancia	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Indicador de la carga real de trabajo que ingresa a las oficinas de primera instancia (fiscalías, juzgados y tribunales).</i> Se calcula restando a la entrada total, las incompetencias y las infracciones de tránsito sin oposición o diligencias en materia de Tránsito.
Ingresos totales de los gobiernos locales	CGR. Memoria Anual	<i>Ingresos ejecutados por las municipalidades de los presupuestos correspondientes al ejercicio económico de cada año.</i>
Investigaciones por denuncia ante la Defensoría de los Habitantes	Defensoría de los Habitantes. Departamento de Estadística	<i>Cantidad de casos denunciados que generan la apertura de investigaciones en áreas específicas de la Defensoría de los Habitantes.</i>
Leyes aprobadas por iniciativa	Asamblea Legislativa. Centro de Información	<i>Cantidad de leyes aprobadas por iniciativa del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo.</i> Los datos son reportados para el año legislativo, que se extiende del 1º de mayo del año "n" al 30 de abril del año "n+1".
Movimientos ocurridos en las demandas por violencia doméstica	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Cantidad de denuncias por violencia doméstica, clasificadas en: casos entrados, casos terminados, mantiene la medida provisional, no comparecencia de la víctima.</i> En 2011 una reforma a la Ley contra la Violencia Doméstica estableció que las medidas de protección tienen vigencia de un año; por tal razón, se eliminaron las categorías que mantenían o modificaban las medidas de protección otorgadas inicialmente; por cuanto esas disposiciones, según la normativa actual, ocasionan que los expedientes continúen en trámite (como parte del circulante).
Número de afiliados a asociaciones solidaristas	MTSS, Dirección General de Planificación	<i>Cantidad de personas afiliadas a alguna asociación solidarista.</i> Las asociaciones solidaristas son una forma de organización laboral que se establece en empresas e instituciones bajo el mutuo acuerdo de patronos y trabajadores, y cuyo fin principal es armonizar la relación entre ambos sectores.
Número de afiliados a cooperativas	Infocoop. Departamento de Supervisión	<i>Cantidad de personas afiliadas a alguna cooperativa.</i> Los datos de 2011 provienen del Censo Nacional de Cooperativas.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Número de afiliados a sindicatos	MTSS, Dirección General de Planificación	<i>Cantidad de personas afiliadas a algún sindicato.</i>
Número de contralorías de servicios	Mideplan	<i>Cantidad de contralorías de servicios de las instituciones de gobierno.</i> Las contralorías de servicios son instancias abiertas al público para que éste exponga sus quejas sobre el servicio que brindan las instituciones. Hasta 2007 los datos consideran las contralorías de servicios de la CCSS, regidas por "Ley de derechos y deberes de las personas usuarias de los servicios de salud públicos y privados" (n° 8239). A partir del año 2008 se contabiliza por separado la información de las contralorías locales de la CCSS.
Número de habitantes por juez	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Número de habitantes por cada juez o administrador de justicia.</i> Incluye plazas ordinarias y extraordinarias. La serie fue ajustada con las nuevas proyecciones de población de marzo de 2013.
Número de jueces y magistrados	Poder Judicial. Sección de Planes y Presupuesto. Departamento de Planificación	<i>Número de jueces y magistrados.</i> A partir de 2004 se incluyen plazas extraordinarias.
Número de organizaciones activas de la sociedad civil	MTSS, Infocoop, Dinadeco, Uccaep, Registro Nacional de Asociaciones	<i>Cantidad de organizaciones activas de la sociedad civil: sindicatos, cooperativas, asociaciones solidaristas, asociaciones de desarrollo comunal, cámaras empresariales afiliadas a Uccaep, asociaciones civiles.</i> A partir de 2003 se incluyen como asociaciones de desarrollo comunal los Cen-Cinai, reservas integrales y reservas específicas. En 2005 se deja de registrar el dato referente a sociedades anónimas laborales debido a dificultades para obtener la información. Las cifras registradas en 2006 corresponden a julio de 2007. A partir del 2004 las nuevas asociaciones civiles inscritas cada año en el Registro Nacional, son sumadas al año anterior.
Permisos de portación de armas de fuego	Ministerio de Seguridad Pública. Control de Armas y Explosivos	<i>Cantidad de permisos (por primera vez y renovaciones) de portación de armas de fuego concedidos por el Ministerio de Seguridad Pública, tanto a personas físicas como jurídicas.</i> Después de aprobada la reforma a la Ley 7530, de Armas y Explosivos, en 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 2002 comenzó a aplicar la reforma y se incrementaron los controles de portación. Los datos del 2012 están actualizados hasta setiembre.
Personal de seguridad privada acreditado	Ministerio de Seguridad Pública. Dirección de Servicios Privados de Seguridad	<i>Licencias otorgadas a oficiales de seguridad privada.</i> En diciembre de 2003 entró en vigencia la Ley 8395, de Servicios de Seguridad Privada, la cual establece como requisito para el desempeño de esta labor el sexto grado aprobado en la educación primaria, hecho que explica el aumento registrado en 2004. Antes de esta fecha la actividad se regía por la Ley General de Policía, n° 7410, la cual establecía como requisito el tercer año de secundaria aprobado. Las cifras reportadas corresponden al personal de seguridad vigente al momento de enviar la información. Es importante resaltar que la acreditación del personal varía con mucha frecuencia, todos los días se reportan ingresos nuevos y vencimientos.
Personal de seguridad pública	Ministerio de Seguridad Pública. Departamento de Planificación	<i>Plazas de policías o personal de seguridad pública incluidas en el presupuesto del Ministerio de Seguridad Pública.</i>
Personas condenadas por los tribunales	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Cantidad de personas condenadas por los tribunales, por delitos contra la vida, contra la propiedad, sexuales e infracciones a la Ley de Psicotrópicos.</i>
Personas condenadas por los tribunales superiores penales	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Cantidad de personas condenadas por los tribunales superiores y juzgados penales.</i>
Presión tributaria	CGR. Memoria Anual	<i>Participación relativa de los impuestos municipales con respecto a los ingresos totales municipales.</i>

Nombre	Fuente	Nota técnica
Presos sin condena	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Total de imputados en prisión que no han sido condenados por los tribunales y juzgados penales.</i> Las cifras corresponden a diciembre de cada año. En 2007 el Tribunal y Juzgado Penal del Primer Circuito Judicial de San José no suministró los datos.
Relación de casos tramitados por juez	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Carga de trabajo neta por año, por juez.</i> Incluye todas las materias y circuitos. No considera las plazas de magistrados, excepto los de la Sala IV, que se ocupan de la materia constitucional. A partir de 2004 se reportan los jueces ordinarios y extraordinarios.
Resoluciones dictadas por la Sala Constitucional	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Cantidad de decisiones tomadas por la Sala Constitucional sobre recursos de amparo, hábeas corpus y acciones de inconstitucionalidad.</i> Las resoluciones consideradas son: rechazados de fondo, rechazados de plano, sin lugar, con lugar.
Solicitudes de intervención ante la Defensoría de los Habitantes	Defensoría de los Habitantes. Departamento de Estadística	<i>Concentra todas las solicitudes presentadas por los habitantes durante todo el año; incluye consultas, denuncias y asesorías, entre otras.</i> En 2005 se cambió la forma de reportar la información, de interanual a anual. La serie se ajustó a partir de 2001.
Tasa de delitos dolosos contra la vida	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística INEC-CCP. Estimaciones y proyecciones de población 1970-2050	<i>Relaciona las causas penales por delitos dolosos contra la vida entrados al sistema judicial, con la población.</i> Actúa con dolo quien quiere la realización del hecho tipificado, así como quien lo acepta, previéndolo al menos como posible. Para el cálculo de las tasas por delitos dolosos contra la vida, excluyendo agresión, se consideran: abandono de incapaces, aborto, duelo, homicidio y tentativa de homicidio, lesiones, contagio venéreo y omisión de auxilio. Para el cálculo de las tasas por delitos dolosos contra la vida incluyendo agresión se agrega a los anteriores el delito de agresión.
Tasa de delitos sexuales	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística INEC-CCP. Estimaciones y proyecciones de población 1970-2050	<i>Relaciona los delitos sexuales con la población.</i> Para su cálculo se utilizan las causas penales tramitadas en las oficinas judiciales por delitos sexuales (entrada neta en las oficinas que integran el Ministerio Público). Los delitos sexuales incluyen: violación, estupro, incesto, abuso deshonesto, corrupción de menores, raptó, proxenetismo, trata de mujeres y menores, sodomía y sus respectivas tentativas.
Tasa de homicidios dolosos	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística INEC-CCP. Estimaciones y proyecciones de población 1970-2050	<i>Relaciona la cantidad de homicidios dolosos con la población.</i> El homicidio doloso consiste en dar muerte, con dolo, a una persona. Actúa con dolo quien quiere la realización del hecho tipificado, así como quien lo acepta, previéndolo al menos como posible.
Tasa de víctimas de homicidios dolosos	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística INEC-CCP. Estimaciones y proyecciones de población 1970-2050	<i>Relaciona la cantidad de víctimas de homicidios dolosos con la población.</i> El homicidio doloso consiste en dar muerte, con dolo, a una persona. Actúa con dolo quien quiere la realización del hecho tipificado, así con quien lo acepta, previéndolo al menos como posible. A partir del 2003 se separan las muertes por aborto del grupo de homicidios dolosos, como resultado de una evaluación y recomendación efectuada por especialistas internacionales.
Víctimas de homicidio	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Personas que han muerto a manos de un homicida.</i>
Víctimas de homicidio por arma de fuego	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Personas que han muerto por arma de fuego.</i>
Votos de fondo dictados por los tribunales de segunda instancia	Poder Judicial. Departamento de Planificación y Estadística	<i>Cantidad de votos confirmatorios, revocatorios y modificatorios dictados por los tribunales de segunda instancia: Civil, Trabajo, Agrario, Contencioso-administrativo y Familia.</i>

Variables del los indicadores internacionales

Nombre	Fuente	Nota técnica
Apoyo a la democracia	LatinoBarómetro, en http://www.latinobarometro.org	Mediante entrevistas, mide el porcentaje de personas que prefieren la democracia a cualquier otra forma de gobierno. Un valor porcentual alto indica mayor apoyo a la democracia. El índice abarca dieciocho países latinoamericanos.
Índice de biocapacidad	WWF, en http://www.panda.org	La biocapacidad de la Tierra es la cantidad de área biológicamente productiva -tierras agrícolas, praderas, bosques y zonas pesqueras- que está disponible para suplir las necesidades de la humanidad. Cuanto más alto es el índice, mayor es el área biológicamente productiva disponible para satisfacer las necesidades humanas..
Índice de brecha de género	Foro Económico Mundial, en http://www.gcr.weforum.org	Mide las brechas de género en términos de acceso a los recursos y oportunidades. Es construido para generar un <i>ranking</i> de los países en aspectos relacionados con las brechas de género en cuatro áreas: participación y oportunidades en la economía, logros en educación, participación política, salud y supervivencia. El puntaje está entre 0 y 1, donde 0 indica desigualdad total y 1 igualdad total. No se consigna la cifra del 2010, pues el PNUD dejó de calcular este índice. No se consigna la cifra de 2010 debido a que el PNUD dejó de calcular este índice.
Índice de competitividad global	Foro Económico Mundial, en http://www.gcr.weforum.org	Mide el grado de competitividad de un país, considerando aspectos micro y macroeconómicos. Es un promedio ponderado de doce componentes (pilares), que reflejan aspectos de la competitividad.
Índice de desarrollo humano (IDH)	PNUD, en http://hdr.undp.org/en/reports/global	Es un índice sintético que mide los adelantos medios de un país en desarrollo humano, en tres dimensiones: vivir una vida larga y saludable, tener acceso a la educación y a un nivel de vida digno. Las variables utilizadas para calcularlo son: esperanza de vida al nacer, tasa de alfabetización de adultos, tasa combinada de matrícula en primaria, secundaria y nivel terciario, y el PIB per cápita PPA en dólares. El dato de cada año corresponde a la fecha de publicación del <i>Informe sobre Desarrollo Humano</i> , aunque la medición es realizada con dos o más años de rezago. En 2010 el PNUD introdujo cambios en la metodología de cálculo y en los indicadores, lo que impide la comparación de los resultados con las cifras de años anteriores.
Índice de desarrollo humano relativo al género (IDG)	PNUD, en http://hdr.undp.org/en/reports/global	Este índice ajusta el progreso medio en desarrollo humano (IDH) para reflejar las desigualdades entre hombres y mujeres. Primero se calculan los índices femeninos y masculinos de cada componente del IDH y luego se combinan, de tal forma que se penalicen las diferencias en el grado de adelanto entre hombres y mujeres. Finalmente, para cada variable se construye el índice de la variable igualmente distribuida. Los valores se ubican entre 0 y 1. Cuanto más cercana a 1, mejor es la posición del país en el <i>ranking</i> mundial. No se consigna la cifra de 2010, pues el PNUD dejó de calcular este índice.
Índice de desempeño ambiental (EPI)	Universidad de Yale, Universidad de Columbia, Banco Mundial, y el Centro de Red de Información de Geología Internacional (Ciesin), en http://epi.yale.edu/Home	Conocido como EPI por su sigla en inglés (<i>environmental performance index</i>), este índice cuantifica y clasifica numéricamente el desempeño ambiental de los países. El EPI fue precedido por el índice de sustentabilidad ambiental (<i>environmental sustainability index</i> , ESI), publicado entre 1999 y 2005. Los valores están entre 0 y 100, donde 0 es la peor calificación posible. En 2012 se dio un cambio en la metodología y se creó una serie de tiempo que permite comparar el desempeño ambiental de año a año.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Índice de empoderamiento político de las mujeres	Foro Económico Mundial, en http://www.gcr.weforum.org	Mide la brecha entre hombres y mujeres en aspectos como la toma de decisiones en altos cargos. Se calcula como la razón de mujeres a hombres en puestos ministeriales, parlamentarios y presidentes o primeras ministras en los últimos 50 años. Es uno de los cuatro pilares del índice de brecha de género. El puntaje va de 0 y 1, donde 0 indica desigualdad total y 1 indica igualdad total.
Índice de huella ecológica	WWF, en http://www.panda.org	Mide la demanda de la humanidad sobre la biosfera, en términos del área de tierra y mar biológicamente productiva requerida para proporcionar los recursos que se utilizan para absorber los desechos. Muestra el grado de demanda humana sobre los ecosistemas. Entre más alto sea el índice, mayor es la demanda de la humanidad sobre los recursos disponibles.
Índice de libertad comercial	Fundación Heritage, en http://www.heritage.org/index	Medida cuantitativa de la carga global que representan las regulaciones -y la eficiencia del Gobierno para aplicarlas- en la capacidad para establecer, operar y cerrar una empresa. Las regulaciones son una forma de tributación que dificulta la creación de valor para los empresarios. Asume valores de 0 a 100, donde 100 es el máximo puntaje.
Índice de libertad de prensa	Freedom House, en http://www.freedomhouse.org	Los niveles de libertad se miden a partir de 23 preguntas subdivididas en tres categorías: ambiente legal, ambiente político, ambiente económico. El puntaje final es la suma de los puntajes individuales de cada categoría. Se asignan puntajes de 0 (mejor situación) a 100 (peor situación). Puntaje de 0 a 30: Libre, 31 a 60: Parcialmente libre, 61 a 100: Sin libertad.
Índice de libertad económica	Fundación Heritage, en http://www.heritage.org/index	Promedio simple de 10 libertades individuales, vitales para el desarrollo de la prosperidad personal y nacional. Rangos de 0 a 49,9: represivo, 50 a 59,9: mayoritariamente represivo, 60 a 69,9: moderadamente libre, 70a 79,9: mayoritariamente libre, 80 a 100: libre.
Índice de libertad en el mundo	Freedom House, en http://www.freedomhouse.org	Evalúa derechos políticos y libertades civiles mediante reportes analíticos y <i>ratings</i> numéricos enviados por cada país. Asume valores entre 1 y 7, donde 1 indica el más alto grado de libertad y 7 el menor. De 1 a 2,5: libre, 3 a 5: parcialmente libre, 5 a 7: no libre.
Índice de percepción de la corrupción	Transparencia Internacional, en http://www.transparency.org	Índice compuesto, basado en indicadores relacionados con la corrupción provenientes de encuestas y opiniones de expertos. El IPC ordena a los países según el grado de corrupción percibida en los funcionarios públicos y políticos. En 2012 se hizo un cambio en la metodología de cálculo, por lo que la serie de ese año no es comparable con años anteriores. La escala va de 0 a 100, donde 0 indica el más alto nivel de corrupción percibida y 100 el nivel más bajo.
Índice de pobreza humana (IPH)	PNUD, en http://hdr.undp.org/en/reports/global	Índice sintético que mide las privaciones en tres componentes básicos del desarrollo humano: i) vida larga y saludable, que es la vulnerabilidad a morir a una edad relativamente temprana, medida según la probabilidad al nacer de no vivir hasta los 40 años, ii) educación o exclusión del mundo de la lectura y las comunicaciones, medida según la tasa de analfabetismo de adultos, iii) nivel de vida digno o falta de acceso a recursos económicos generales, medido según el promedio ponderado de dos indicadores: el porcentaje de la población sin acceso sostenible a una fuente de agua mejorada y el porcentaje de niños con peso insuficiente para su edad. Toma valores entre 0 y 100, donde 100 indica la peor situación como promedio de los tres componentes. No se consigna la cifra de 2010, pues el PNUD dejó de calcular este índice.
Índice de potenciación de género (IPG)	PNUD, en http://hdr.undp.org/en/reports/global	Mide las oportunidades de las mujeres, más que su capacidad, y refleja las desigualdades en tres esferas: participación política, participación económica y poder sobre los recursos económicos. Los valores están entre 0 y 1. Cuanto más cercano a 1, mejor ubicado está el país en el <i>ranking</i> mundial. No se consigna la cifra del 2010, pues el PNUD dejó de calcular este índice.

Nombre	Fuente	Nota técnica
Índice Networked Readiness (NRI)	Foro Económico Mundial, en http://www.gcr.weforum.org	Mide la capacidad de los países de explotar las oportunidades ofrecidas por las tecnologías de la información y comunicación (TIC). Escala de 1 a 7, donde 7 indica un mejor ranking.
Libertad de comercio internacional	Fundación Heritage, en http://www.heritage.org/index	Medida compuesta por la ausencia de las barreras arancelarias y no arancelarias que afectan a las importaciones y exportaciones de bienes y servicios. Los valores van de 0 a 100, donde 100 es el mejor puntaje.
Libertad de inversión	Fundación Heritage, en http://www.heritage.org/index	Evaluación del libre flujo de capital, en especial, del capital extranjero. Asume valores de 0 a 100, donde 100 es el mejor puntaje.
Libertad financiera	Fundación Heritage, en http://www.heritage.org/index	Medida relacionada con la seguridad bancaria y la independencia del control gubernamental. El rango va de 0 a 100, donde 100 es el mejor puntaje.
Libertad fiscal	Fundación Heritage, en http://www.heritage.org/index	Medida de la carga del Gobierno desde el punto de vista de los ingresos. Incluye la carga impositiva, en términos de la tasa impositiva máxima sobre los ingresos (personales y corporativos en forma separada) y el monto total de los ingresos fiscales como proporción del PIB. Asume valores entre 0 y 100, donde 100 es el mejor puntaje.
Libertad frente a la corrupción	Fundación Heritage, en http://www.heritage.org/index	Se basa en información cuantitativa que evalúa la percepción de la corrupción en el entorno empresarial e incluye niveles de corrupción legal, judicial y administrativa. Los valores van de 0 a 100, donde 100 es el mejor puntaje.
Satisfacción con la democracia	LatinoBarómetro, en http://www.latinobarometro.org	Mediante entrevistas, mide el porcentaje de personas que están satisfechas con el funcionamiento de la democracia en su país. Un valor porcentual alto indica mayor satisfacción con la democracia. El índice abarca dieciocho países latinoamericanos.
Satisfacción con la economía	LatinoBarómetro, en http://www.latinobarometro.org	Mediante entrevistas, mide la opinión pública en aspectos relacionados con la economía. Abarca dieciocho países latinoamericanos. Un valor porcentual alto indica mayor satisfacción con la economía

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
Acopelhel	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	APEC	Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (sigla en inglés)
ADC	Asociación Demográfica Costarricense	API	AIDS Program Effort Index
		Apiagol	Asociación de Productores Industriales y Artesanales de Golfito

APICD	Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación de los Delfines	BM	Banco Mundial
APPTA	Asociación de Pequeños Productores de Talamanca	BMU	Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear (Alemania)
Apreflofas	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	BPOPEFI	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	C	
ASDI	Agencia Sueca de Cooperación y Desarrollo Internacional	CAAR	Comités administradores de acueductos rurales
Asepaleco	Asociación Ecológica de Paquera, Lepanto y Cóbano	Caatec	Fundación Comisión Asesora de Alta Tecnología
Aseprola	Asociación de Servicios de Promoción Laboral	CAC	Centros agrícolas cantonales
ASN	Autoridad Sanitaria Nacional	CACI	Conferencia de Autoridades Audiovisuales y Cinematográficas de Iberoamérica
Asoingraf	Asociación de la Industria Gráfica Costarricense	CACP	Centro Agrícola Cantonal de Puntarenas
ASP	Áreas silvestres protegidas	Cadeti	Comisión Asesora de Degradación de Tierras
Asoprocosarena	Asociación de Protección, Conservación y Sanidad de Recursos de Caño Negro	Cadexco	Cámara de Exportadores Costarricenses
ASVO	Asociación de Voluntarios para el Servicio en las Áreas Protegidas	CAF	Certificado de abono forestal
ATN	Asociación Terra Nostra	CAIS	Centros de Atención Integral en Salud
AyA	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	Camtic	Cámara de Tecnologías de Información y Comunicación
B		CAN	Corporación Arrocería Nacional
Banhvi	Banco Hipotecario de la Vivienda	Canaeco	Cámara Nacional de Ecoturismo
BCAC	Banco Crédito Agrícola de Cartago	Canapep	Cámara Nacional de Productores y Exportadores de Piña
BCCR	Banco Central de Costa Rica	Canara	Cámara Nacional de Radio
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica	Canatur	Cámara Nacional de Turismo
BCR	Banco de Costa Rica	Capel	Centro de Asesoría y Promoción Electoral
BCRFI	Banco de Costa Rica Sociedad Administradora de Fondos de Inversión S.A.	Caprosoft	Cámara de Productores de Software
BCRPP	Banco de Costa Rica Planes de Pensión S.A.	Caricom	Comunidad del Caribe (sigla en inglés)
BCRV	Banco de Costa Rica Valores, Puesto de Bolsa S.A.	CATA	Agencia de Turismo de Centroamérica (sigla en inglés)
BEM	Bonos de estabilización monetaria	Cathalac	Centro del Agua del Trópico Húmedo para América Latina y el Caribe
BEN	Balance Energético Nacional	Catie	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
BFV	Bono familiar de vivienda	Caturgua	Cámara de Turismo de Guanacaste
Bicsa	Banco Internacional de Costa Rica	CBA	Canasta básica alimentaria
BID	Banco Interamericano de Desarrollo	CBI	Iniciativa de la Cuenca del Caribe (sigla en inglés)
Biomarcc	Proyecto "Biodiversidad marina y costera de Costa Rica: creación de capacidades y adaptación al cambio climático" (Minaet)	CBM	Corredor Biológico Mesoamericano
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial)	CBTPA	Caribbean Basin Trade Promotion Act
		CCAD	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
		CCC	Cámara Costarricense de la Construcción
		CCF	Cámara Costarricense Forestal
		CCP	Centro Centroamericano de Población (UCR)

CCPC	Centro Costarricense de Producción Cinematográfica (MCJ)	CFIA	de los Asentamientos Humanos en Centroamérica
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social	CFS	Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos
CCT	Centro Científico Tropical		Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (FAO, sigla en inglés)
CCT	Confederación Centroamericana de Trabajadores	CGN	Corporación Ganadera Nacional
CDS	Centro Democrático Social	CGR	Contraloría General de la República
CE	Comunidad Europea	CI	Conservación Internacional
CEA	Centro de Educación Ambiental (UNED)	CIA	Colegio de Ingenieros Agrónomos
Ceare	Comisión de Eficiencia Administrativa y Reforma del Estado	CIAT	Comisión Interamericana del Atún Tropical
Cecade	Centro de Capacitación y Desarrollo	CIBM	Centro de Investigación en Biología Molecular y Celular (UCR)
Cedal	Centro de Estudios Democráticos para América Latina	CICA	Centro de Investigación en Contaminación Ambiental (UCR)
Cedarena	Centro de Derecho Ambiental y Recursos Naturales	Cicad	Centro de Inteligencia Conjunta Antidrogas
Cedaw	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (sigla en inglés)	Cicafé	Centro de Investigaciones en Café (Icafé)
Cedeco	Corporación Educativa para el Desarrollo Costarricense	Cicap	Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública
Ceeam	Centros Especializados de Atención y Albergue para las Mujeres	CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CECC	Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (SICA)	Cidai	Centro Infantil Diurno de Atención Integral (PANI)
Cecudi	Centro de Cuido y Desarrollo Infantil	Cidecat	Comisión de Implementación y Desarrollo de la Cuenca Arenal-Tempisque
Cegeca	Centro de Gestión de Calidad	CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Cegesti	Centro de Gestión Tecnológica e Informática Industrial	CIEA	Comisión Interuniversitaria de Educación Ambiental (Conare)
Cefemina	Centro Feminista de Información y Acción	Ciedes	Centro de Investigaciones en Desarrollo Sostenible (UCR)
Cefof	Centro Nacional de Formación de Formadores y de Personal Técnico para el Desarrollo Industrial	Ciedess	Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social
CEJA	Centro de Estudios de Justicia de las Américas	CIEM	Centro de Investigación en Estudios de la Mujer (UCR)
Celade	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Cepal)	Cientec	Fundación para el Centro Nacional de la Ciencia y la Tecnología
Cemedede	Centro Mesoamericano de Desarrollo Sostenible del Trópico Seco (UNA)	CIET	Centro de Investigación en Enfermedades Tropicales (UCR)
Cen-Cinai	Centro de Educación y Nutrición-Centro Infantil de Nutrición y Atención Integral	CIF	En el puerto de entrada (sigla en inglés)
Cenac	Centro Nacional de la Cultura	CIU	Clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas
Cenadi	Centro Nacional de Didáctica	CIJ	Corte Internacional de Justicia
Cenare	Centro Nacional de Rehabilitación	CIM	Comisión Interamericana de Mujeres (OEA)
Cenat	Centro Nacional de Alta Tecnología	CIMT	Convenio Internacional de las Maderas Tropicales
Cenat-Prias	Centro Nacional de Alta Tecnología- Programa Nacional de Investigaciones Aerotransportadas y Sensores Remotos	Cimar	Centro de Investigación en Ciencias del Mar y Limnología (UCR)
Cence	Centro Nacional de Control de Energía	Cimat	Comisión Interinstitucional de Marinas y Atracaderos Turísticos
Cendeiss	Centro de Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social	CINA	Centro de Investigación en Nutrición Animal (UCR)
Ceniga	Centro Nacional de Investigación Geoambiental	Cinde	Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo
Cenpe	Centro Nacional de Planificación Eléctrica	Cindea	Centro Integrado de Educación de Adultos
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe	Cinpe	Centro Internacional en Política Económica
Cepredenac	Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central	CIPA	Centro de Protección Ambiental (ITCR)
Ceprona	Fundación Centro de Productividad Nacional	Cites	Convención sobre comercio internacional de especies en peligro de flora y fauna silvestres (sigla en inglés)
Cerca	Centro de Recursos para el Desarrollo Sostenible		

CJC/CJC-SC	Centro de Jurisprudencia Constitucional, de la Sala Constitucional	Conavi	Consejo Nacional de Vialidad
Clahh	Centro Latinoamericano de Economía Humana	Conea	Comisión Nacional de Educación Ambiental
CMCA	Consejo Monetario Centroamericano	Conesup	Consejo Nacional de Educación Superior
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas contra el Cambio Climático	Conicit	Consejo Nacional para Investigaciones Científicas y Tecnológicas
CMTC	Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses	Coocafé	Consortio de Cooperativas de Caficultores de Guanacaste y Montes de Oro R.L.
CNC	Comisión Nacional del Consumidor	Coocique	Cooperativa de Ahorro y Préstamo de la Comunidad de Ciudad Quesada
CNE	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias	Coopelesca	Cooperativa de Electrificación Rural de San Carlos
CNFL	Compañía Nacional de Fuerza y Luz	Coopesantos	Cooperativa de Electrificación Rural Los Santos
CNP	Consejo Nacional de Producción	Coopesolidar	Cooperativa Autogestionaria de Servicios Profesionales para la Solidaridad Social
CNPC	China National Petroleum Corporation	Cooprena	Consortio Cooperativo Red Ecoturística Nacional
CNP+L	Centro Nacional para la Producción más Limpia	Corbana	Corporación Bananera Nacional
CNPE	Comisión Nacional de Política de Empleo	Corec	Comisión Consultiva para la Reforma del Estado Costarricense
CNPJ	Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven	Corfoga	Corporación Ganadera
CNPL	Centro Nacional de Producción más Limpia	Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CNREE	Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial	Cosevi	Consejo de Seguridad Vial
CNT	Compañía Nacional de Teatro	Coseforma	Proyecto de Cooperación en los Sectores Forestal y Maderero
CNV	Comisión Nacional de Valores	Cosore	Consejos sociales regionales
Cobodes	Proyecto de Conservación de Bosque y Desarrollo Sostenible	Covao	Colegio Vocacional de Artes y Oficios
Cocim	Convenio Cooperativo Intermunicipal	Covirena	Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales
Codeforsa	Comisión de Desarrollo Forestal de San Carlos	CPC	Comisión de Promoción de la Competencia
Codeca	Confederación de los Ejércitos Centroamericanos	CPA	Comisión Permanente de Cooperativas de Autogestión
Coecoceiba	Asociación de Comunidades Ecologistas La Ceiba-Amigos de la Tierra Costa Rica	CPI	Corte Penal Internacional
Coenos	Comisión Técnica Consultiva Nacional del Fenómeno ENOS	CPJ	Consejo de la Persona Joven (MCJ)
COF	Centro de Orientación Familiar	CRBio	Sistema Costarricense de Información sobre Biodiversidad
Coforsa	Comisión para el Fortalecimiento del Sector de Acueductos Comunales	CPN	Consejo Portuario Nacional
Colypro	Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Arte	CRID	Centro Regional de Información sobre Desastres
Comex	Ministerio de Comercio Exterior	CRRH	Comité Regional de Recursos Hidráulicos del Istmo Centroamericano
Conac	Consejo Nacional de Áreas de Conservación	Crusa	Fundación Costa Rica-Estados Unidos de América para la Cooperación
Conace	Comisión Nacional de Conservación y Energía	CSA	Certificado de servicios ambientales
Conacoop	Consejo Nacional de Cooperativas	CSE	Consejo Superior de Educación
Conadeco	Confederación Nacional de Desarrollo Comunal	CST	Certificado de la Sostenibilidad Turística
Conagebio	Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad	Csua	Consejo Superior Universitario Centroamericano
Conai	Comisión Nacional de Asuntos Indígenas	CSXXI	Curridabat Siglo XXI
Conamaj	Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia	CTAMS	Consejo Técnico de Asistencia Médico Social
Conamar	Consejo Nacional del Mar	CTRN	Central de Trabajadores Rerum Novarum
Conao	Consejo Nacional de Organizaciones no Gubernamentales y Organizaciones Sociales	CTTM	Centro de Transferencia y Transformación de Materiales (ITCR)
Conapam	Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor	CUC	Colegio Universitario de Cartago
Conape	Comisión Nacional de Préstamos para Educación	CUNA	Colegio Universitario de Alajuela
Conare	Consejo Nacional de Rectores	CUSC	Coalición Unidos por San Carlos
Conarroz	Corporación Arrocería Nacional	CUL	Coalición Unión Liberiana
Conasida	Consejo Nacional de Atención Integral al VIH y Sida	CYMA	Programa Competitividad y Medio Ambiente
Conassif	Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero		

D

Daaci	Dirección de Aplicación de Acuerdos Comerciales Internacionales (Comex)
DAAD	Servicio Alemán de Intercambio Académico (sigla en alemán)
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo
Danida	Agencia Danesa para el Desarrollo
Decafor	Programa de Desarrollo Campesino Forestal
Demuca	Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe
Desaf	Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (MTSS)
DGA	Dirección General de Aduanas
DGAC	Dirección General de Aviación Civil
DGEC	Dirección General de Estadística y Censos
DGF	Dirección General Forestal
DGM	Dirección de Geología y Minas
DGSC	Dirección General de Servicio Civil
DGT	Dirección General de Tributación
DHR	Defensoría de los Habitantes de la República
DHS	Desarrollo humano sostenible
Digeca	Dirección de Gestión de la Calidad Ambiental (Minaet)
Digepyme	Dirección General de Apoyo de la Pequeña y Mediana Empresa (MEIC)
DIN	Instituto Alemán de Normalización (sigla en alemán)
Dinadeco	Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad
DIS	Dirección de Inteligencia y Seguridad
DNIT	Dirección Nacional de Inspección de Trabajo
DON	Depósitos a un día plazo, <i>overnight</i>
DRAT	Distrito de Riego Arenal-Tempisque
DSE	Dirección Sectorial de Energía
DSPP	Dirección de Salud y Producción Pecuaria (MAG)

E

Earth	Escuela de Agricultura de la Región Tropical Húmeda
Ebais	Equipos básicos de atención integral en salud
ECA	Ente Costarricense de Acreditación
ECE	Encuesta Continua de Empleo (INEC)
Ecodes	Estrategia de Conservación para el Desarrollo Sostenible
Ecosoc	Consejo Económico Social de la Asamblea General de las Naciones Unidas
Ecosos	Estrategia Costarricense por la Sostenibilidad
Ecpat	Organizaciones para la Eliminación de la Prostitución Infantil, la Pornografía Infantil y el Tráfico de Niños (as) (sigla en inglés)
ECTI	Estrategia para el Control de la Tala Ilegal
ECU	European Currency United (unidad de cuenta europea)
EEMAG	Estaciones experimentales (MAG)

EFTA	European Free Trade Association
EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (INEC)
EIA	Evaluación de impacto ambiental
EMAT	Empresa de alta tecnología
E-Mipyme	Proyecto Estrategias para el Desarrollo de la Mipyme en Centroamérica (OEA)
Enaho	Encuesta Nacional de Hogares (INEC)
ENCC	Estrategia Nacional de Cambio Climático
ENIG	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (INEC)
Eniso	Encuesta de Inversión Social
ENN	Encuesta Nacional de Nutrición
ENOS	Fenómeno El Niño-Oscilación del Sur
ENSA	Encuesta Nacional de Salud
ENSR	Encuesta Nacional de Salud Reproductiva
ESPH	Empresa de Servicios Públicos de Heredia
ESRM	Encuesta de Salud Reproductiva y Migración
ETS	Educational Testing Service
Eurep	Asociación Global para una Agricultura Segura y Sostenible (sigla en inglés)

F

FA	Frente Amplio
Faico	Fundación Amigos de la Isla del Coco
FAJ	Fundación Acción Joven
Fanal	Fábrica Nacional de Licores
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (sigla en inglés)
FD	Partido Fuerza Democrática
FDA	Administración de Alimentos y Drogas (sigla en inglés)
Fecon	Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente
Fecop	Federación Costarricense de Pesca
Fedecoop	Federación de Cooperativas
Fedemur	Federación Municipal Regional del Este
Fedepriacap	Federación de Empresas Privadas de Centroamérica
Fedoma	Federación Occidental de Municipalidades de Alajuela
FEES	Fondo Especial de la Educación Superior
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
FIA	Festival Internacional de las Artes
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
Fidagro	Fideicomiso para la protección y fomento agropecuario para pequeños y medianos productores
Fiderpac	Fundación Integral de Desarrollo Rural del Pacífico Central
Finade	Fideicomiso Nacional para el Desarrollo

Finca	Fundación Integral Campesina	GNL	Gas natural licuado
FIS	Ficha de información social (IMAS)	GPS	Sistema de posicionamiento global (sigla en inglés)
Flacso	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales	GTZ	Cooperación Técnica Alemana (sigla en alemán)
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial	GWP	Asociación Mundial del Agua (sigla en inglés)
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	I	
FOB	En el puerto de salida (sigla en inglés)	IAFA	Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia
Focegir	Fondo de Fomento Centroamericano de la Gestión Integral del Riesgo de Desastres (Cepredenac-SICA)	IAT	Índice de adelanto tecnológico
FOD	Fundación Omar Dengo	IBP	International Budget Partnership
Fodemipyme	Fondo para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas	Ibergop	Escuela Iberoamericana de Gobierno y Política Pública
Fodesaf	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Desaf-MTSS)	Icaes	Instituto Centroamericano de Estudios Sociales (de la CCT)
Fofide	Fondo de Financiamiento para el Desarrollo	Icafé	Instituto del Café
Fomic	Fondo de Microproyectos Costarricenses	ICAP	Instituto Centroamericano de Administración Pública
Fomude	Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización	ICC	Índice de competitividad cantonal
Fonabe	Fondo Nacional de Becas	ICCC	Instituto Costarricense contra el Cáncer
Fonafffo	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal	ICD	Instituto Costarricense sobre Drogas
Fonavi	Fondo Nacional de Vivienda	ICDF	Fundación Interamericana de Cultura y Desarrollo (sigla en inglés)
Fosuvi	Fondo de Subsidios para la Vivienda	ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
Fundatec	Fundación Tecnológica de Costa Rica	Icefi	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
Fundebase	Fundación para el Desarrollo de Base	ICER	Instituto Costarricense de Enseñanza Radiofónica
Fundeco	Fundación para la Economía Popular	ICIC	Instituto Costarricense de Investigaciones Clínicas
Fundecoca	Fundación Unión y Desarrollo de las Comunidades Campesinas	Icoder	Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación
Fundecooperacion	Fundación de Cooperación para el Desarrollo Sostenible	Icomos	Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (sigla en inglés)
Fundecor	Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central	Icomvis	Instituto Internacional en Conservación y Manejo en Vida Silvestre (UNA)
Fundemuca	Fundación para el Desarrollo y el Fortalecimiento Municipal de Centroamérica	ICT	Instituto Costarricense de Turismo
Fundes	Fundación de Desarrollo Sostenible	IDA/Inder	Instituto de Desarrollo Agrario. A partir de 2012, Instituto de Desarrollo Rural
Fundevi	Fundación de la Vicerrectoría de Investigación (UCR)	Ideas	Instituto para el Desarrollo y la Acción Social
Funpadem	Fundación para la Paz y la Democracia	Idespo	Instituto de Estudios Sociales en Población
Fuprovi	Fundación Promotora de Vivienda	IDG	Índice de desarrollo relativo al género
G		IDHC	Índice de desarrollo humano cantonal
GAM	Gran Área Metropolitana	IDH	Índice de desarrollo humano
GATS	Acuerto General sobre Servicios (sigla en inglés)	IDRC	Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (sigla en inglés)
GATT	Acuerto general de aranceles aduaneros y comercio, que se transformó en la Organización Internacional del Comercio (sigla en inglés)	IDS	Índice de desarrollo social
GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial (sigla en inglés)	IED	Inversión extranjera directa
GEI	Gases de efecto invernadero	IFA	Índice de fragilidad ambiental
GEM	Global Entrepreneurship Monitor	IFC	Corporación Financiera Internacional (sigla en inglés)
GICA-Justicia	Gestión Integral de Calidad y Acreditación (Poder Judicial)	IFAM	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
GLP	Gas licuado de petróleo	IFED	Instituto de Formación y Estudios en Democracia (TSE)

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	IPJ	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	
Inrecosmar	Instituto de los Recursos Pesqueros y Marinos	Lacomet	Laboratorio Costarricense de Metrología
INS	Instituto Nacional de Seguros	Laica	Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar
INTA	Instituto Nacional de Innovación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria	Lanamme	Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (UCR)
Inteco	Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica	Lapop	Proyecto de Opinión Pública en América Latina
Intel	Integrated Electronics Corporation	Laqat	Universidad de Vanderbilt, (sigla en inglés)
INVU	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	Larep	Laboratorio de Química de la Atmósfera (UNA)
IPC	Índice de precios al consumidor	LA RED	Laboratorio de Análisis de Residuos de Plaguicidas (IRET-UNA y CICA-UCR)
IPCC	Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (sigla en inglés)	LASA	Asociación de Estudios Latinoamericanos (sigla en inglés)
		LPG	Gas licuado de petróleo (sigla en inglés)

Libor London Inter Bank Offering Rate
LPG Gas licuado de petróleo (sigla en inglés)
LNA Laboratorio Nacional de Aguas

M

MAC Museo de Arte Costarricense
MADC Museo de Arte y Diseño Contemporáneo
MAG Ministerio de Agricultura y Ganadería
Marea Programa regional "Manejo de recursos acuáticos y alternativas económicas" (Usaid)
MAT Música con Accesibilidad para Tod@s (Sinem)
Matpel Unidad de Materiales Peligrosos (INS)
MCCA Mercado Común Centroamericano
MCJ Ministerio de Cultura y Juventud
MDL Mecanismo de desarrollo limpio
MEIC Ministerio de Economía, Industria y Comercio
MEP Ministerio de Educación Pública
Mercosur Mercado Común del Sur
Mesicic Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA)

Micit/Micitt Ministerio de Ciencia y Tecnología. A partir de 2013 es el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones

Mideplan Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica

Minae Ministerio de Ambiente y Energía
Minaet Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones

Mipyme Micro, pequeña y mediana empresa
Mivah Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
ML Movimiento Libertario
MNC Mesa Nacional Campesina
MNJ Movimiento Nacional de Juventudes
MOPT Ministerio de Obras Públicas y Transportes
MTC Movimiento de Trabajadores y Campesinos
MTSS Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

N

Nafta Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, suscrito por Estados Unidos, Canadá y México (sigla en inglés)

NBI Necesidades básicas insatisfechas (método de cálculo de la pobreza)

NOAA National Oceanic & Atmospheric Administration
Norad Agencia Noruega de Cooperación Internacional

O

Ocefs Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores

OCDE/OECD Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

OCIS Oficina de Cooperación Internacional de la Salud

OdD Observatorio del Desarrollo (UCR)
Odeca Organización de Estados Centroamericanos
Odres Asociación de Desarrollo Sostenible de la Región Chorotega

OEA Organización de los Estados Americanos

OET Organización de Estudios Tropicales

Ofiarroz Oficina del Arroz

OFIM Oficinas Municipales de la Mujer

OIEA Organismo Internacional de Energía Atómica

OIJ Organismo de Investigación Judicial

OIM Organización Internacional para las Migraciones

Oirsa Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria

OIT Organización Internacional del Trabajo

Olade Organización Latinoamericana de Energía

OMC Organización Mundial del Comercio

OMI Organización Marítima Internacional

OMS Organización Mundial de la Salud

OMT Organización Mundial de Turismo

ONF Oficina Nacional Forestal

ONG Organización no gubernamental / organizaciones no gubernamentales

ONU Organización de las Naciones Unidas

Onusida Programa de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA

Opanal Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe

OPC Operadora de pensiones complementarias

OPEP Organización de Países Exportadores de Petróleo

OPES Oficina de Planificación de la Educación Superior

OPS/PAHO Organización Panamericana de Salud

Orealc Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (Unesco)

ORT Órgano de reglamentación técnica

OSN Orquesta Sinfónica Nacional

Ovsicori Observatorio Vulcanológico y Sismológico de Costa Rica (UNA)

P

PAC Partido Acción Ciudadana

PAN Partido Avance Nacional

PAP Partido Alianza Patriótica

PBAE Programa Bandera Azul Ecológica

Pacadirh Plan Centroamericano para el Manejo Integrado y la Conservación de los Recursos Hídricos
Pairca Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana

PANI Patronato Nacional de la Infancia

Parca Plan Ambiental de la Región Centroamericana

Parlacen Parlamento Centroamericano

Parlatino Parlamento Latinoamericano

PASA Programa de Ajuste Sectorial Agropecuario

PASE Partido Accesibilidad sin Exclusión

PBCC	Proyecto Bosques y Cambio Climático	Procesos	Programa Centroamericano para la Sostenibilidad
PDAZA	Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Zona Atlántica	Procomer	Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica
PEA	Población económicamente activa	Procumen	Programa de Escuelas de Atención Prioritaria
PECAire-UNA	Programa de Estudios de Calidad del Aire, Escuela de Ciencias Ambientales (UNA)	Prodapen	Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Península de Nicoya
PDS	Partido del Sol	ProDUS	Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (UCR)
PGR	Procuraduría General de la República	Proebi	Programa de Educación en Biodiversidad (INBio)
PGSA	Programa Ganadero de Salud Animal	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
PILA	Parque Internacional La Amistad	Promesa	Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria Académica
PIMA	Programa Integral de Mercadeo Agropecuario	Pronaca	Programa Nacional de Centros de Acopio
PIN	Partido Integración Nacional	Pronace	Programa Nacional de Conservación de Energía
PISA	Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (OCDE, sigla en inglés)	Pronamype	Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa
PLN	Partido Liberación Nacional	Propyme	Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (Conicit)
PMT	Pulgadas de madera tica	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)
PNCMACH	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
Potgam	Plan de Ordenamiento Territorial de la Gran Área Metropolitana	Racsa	Radiográfica Costarricense S.A.
PPA	Paridad del poder adquisitivo	RAMT	Programa de Reparación, Ampliación, Mejora y Terminación de Viviendas
PPD	Programa de Pequeñas Donaciones	RC	Partido Renovación Costarricense
PPN	Partido Patria Nueva	Recope	Refinadora Costarricense de Petróleo
PPP	Plan Puebla-Panamá	Redcicla	Red de Reciclaje en Costa Rica
PRC	Partido Renovación Costarricense	Redcom	Red Costarricense de Organizaciones de Microfinanzas
Prepac	Plan Nacional de Pesca y Acuicultura Continental	Redcudi	Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil
Presol	Plan Nacional de Residuos Sólidos - Costa Rica	REDD+	Reducción de emisiones por deforestación y degradación de bosques
Pretoma	Programa de Restauración de Tortugas Marinas	REPCar	Proyecto "Reduciendo el Escurrimiento de Plaguicidas al Mar Caribe" (GEF/FMAM)
PRN	Partido Restauración Nacional		
Proagroin	Programa de Desarrollo Agroindustrial de la Zona Norte		
Proarca	Programa Ambiental Regional para Centroamérica		
Proartes	Programa Nacional para el Desarrollo de las Artes Escénicas (Teatro Popular Melico Salazar)		

Riteve	Revisión integral técnica vehicular
RMI	Reservas monetarias internacionales
RN	Partido Restauración Nacional
RNC	Régimen no contributivo de pensiones
RNCTM	Red Nacional para la Conservación de las Tortugas Marinas
RSN	Red Sismológica Nacional
RTV	Revisión técnica vehicular

S

SAC	Sistema Arancelario Centroamericano
Saben	Sistema de Atención de Beneficiarios
SADC	Southern Africa Development Community
SARS	Síndrome respiratorio agudo severo (sigla en inglés)
SBD	Sistema de Banca para el Desarrollo
SCIJ	Sistema Costarricense de Información Jurídica
SCN	Sistema de Cuentas Nacionales
SEC	Sindicato de Educadores Costarricenses
SEM	Seguro de enfermedad y maternidad
Semec	Sistema de Evaluación del Mejoramiento Continuo de la Calidad
Senara	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento
Senas	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas
Senasa	Servicio Nacional de Salud Animal
Sepsa	Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria
Setena	Secretaría Técnica Nacional Ambiental
SFE	Servicio Fitosanitario del Estado (MAG)
SFN	Sistema Financiero Nacional
SFNV	Sistema Financiero Nacional de la Vivienda
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
SIA	Sistema de Información Aduanera
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
Sicap	Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas
SICultura	Sistema de Información Cultural Costarricense (MCJ)
Sicere	Sistema Centralizado de Recaudación
Sida	Síndrome de inmunodeficiencia adquirida
Sieca	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
SIEN	Sistema de Información Energética Nacional
SIG	Sistema de información geográfica
SIGIPSS	Sistema de Información para la Gestión Integrada de los Programas Sociales Selectivos
Sigmar	Sistema de información geográfica marina
SIL	Sistema de Información Legislativa
Simed	Sistema para el Mejoramiento de la Educación
Sinabi	Sistema Nacional de Bibliotecas
SIN	Sistema Interconectado Nacional
Sinac	Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Minaet)
Sinades	Sistema Nacional de Desarrollo Sostenible
Sinaes	Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior

Sinafop	Sistema Nacional de Formación Profesional
Sinalevi	Sistema Nacional de Legislación Vigente
Sinami	Sistema Nacional de Análisis de la Mortalidad Infantil
Sinart	Sistema Nacional de Radio y Televisión
SINE	Sistema Nacional de Evaluación
Sinem	Sistema Nacional de Educación Musical
Sinetec	Sistema Integrado Nacional de Educación Técnica para la Competitividad
Sinpe	Sistema de Intercambio de Negociación y Pagos Electrónicos
Sinvih	Sistema Nacional de Vigilancia del VIH-Sida
SIP	Sociedad Interamericana de Prensa
SIPO	Sistema de Información de la Población Objetivo (IMAS)
Sirefor	Sistema de Información de Recursos Forestales
SNC	Sistema Nacional para la Calidad
SNG	Servicio Nacional de Guardacostas
Solas	Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (sigla en inglés)
STAP	Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (Ministerio de Hacienda)
Sugef	Superintendencia General de Entidades Financieras
Sugess	Superintendencia General de Servicios de Salud
Sugeval	Superintendencia General de Valores
Supen	Superintendencia de Pensiones
Sutel	Superintendencia de Telecomunicaciones

T

TAA	Tribunal Ambiental Administrativo
TAN	Tribunal Aduanero Nacional
TAT	Tribunal Administrativo de Transportes
TNT	Taller Nacional de Teatro
Toeic	Test of English for International Communication (ETS)
TBP	Tasa básica pasiva
TCU	Trabajo Comunal Universitario
TFA	Tribunal Fiscal Administrativo
TIC	Tecnologías de información y comunicación
TICA	Tecnología de Información para el Control Aduanero
TLC	Tratado de libre comercio
TLC-CA	Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana
TLCAN	Tratado de Libre Comercio Canadá-Costa Rica
TNC	The Nature Conservancy
TPA	Autoridad de Promoción Comercial (sigla en inglés)
TPCE	Tratado de prohibición completa de ensayos nucleares
Trips	Aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (sigla en inglés)
TSE	Tribunal Supremo de Elecciones
TUVA	Fundación Tierras Unidas Vecinales por el Ambiente

U

UACA	Universidad Autónoma de Centroamérica
Uccaep	Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado
UCR	Universidad de Costa Rica
UDES	Unidades de desarrollo
UE	Unión Europea
UEN-Cence	Unión Estratégica de Negocios-Centro Nacional de Control de Energía
UGM	Unidad geoestadística mínima
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
UIP	Unidad de Intervención Policial
UIS	Instituto de Estadística de la Unesco (sigla en inglés)
UMF	Unidades de manejo forestal
UNA	Universidad Nacional
UNAG	Unión Nacional de Productores Agropecuarios
Unctad	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (sigla en inglés)
Undeca	Unión de Empleados de la Caja Costarricense de Seguro Social
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
Unfpa	Fondo de Población de las Naciones Unidas (sigla en inglés)
UNGL	Unión Nacional de Gobierno Locales
Unicef	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (sigla en inglés)
Unimer	Unidad de Investigación y Mercadeo S.A.
Uniore	Unión de Órganos Electorales
Upanacional	Unión de Pequeños y Medianos Productores
UPAZ	Universidad para la Paz
UPOV	Unión para la Protección de las Obtenciones Vegetales
Usaid	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (sigla en inglés)
Usepa	Oficina de Protección Ambiental de los Estados Unidos (sigla en inglés)
USIS	Sistema Informativo y Cultural de los Estados Unidos de América (sigla en inglés)
USTR	United States Trade Representative
UTN	Universidad Técnica Nacional

V

VIH	Virus de inmunodeficiencia humana
------------	-----------------------------------

W

WIDER	World Institute for Development Economics Research
WRI	World Resources Institute
WSPA	World Society for the Protection of Animals
WTI	West Texas Intermediate (precio del crudo para cotización en bolsa).
WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza (sigla en inglés)

Z

ZCI	Zona de convergencia intertropical
ZEE	Zona económica exclusiva
ZMT	Zona marítimo-terrestre

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, R. 2013. *Cultura Política de la Democracia en Costa Rica 2012*. San José: Programa Estado de la Nación.

Alfaro, S. y Zúñiga, A.G. 2013. *Mecanismos de control y colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo: los frenos y contrapesos del diseño institucional costarricense*. Ponencia preparada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.

Angulo, F. 2013. *Manejo, disposición y desecho de las aguas residuales en Costa Rica*. Ponencia preparada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.

Astorga, A. 2013. Oficio AA 25-02-2013-01. San José: Programa de Regularización de Catastro y Registro.

Bryce, J. 1921. *Modern democracies* (vol. 2). Nueva York: Macmillan.

Castro, I. 2013. *Vulnerabilidad de la política monetaria y cambiaria en el 2012*. Ponencia preparada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.

Cepal. 2013. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2013: Tres décadas de crecimiento desigual e inestable*. Santiago: División de Desarrollo Económico, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CGR. 2012a. *Informe sobre auditoría de carácter especial efectuada en el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (Incopesca) relacionado con el cumplimiento de sus funciones en material de conservación del recurso marino (informe DFOE-EC-IF-14-2012)*. San José: Área de Fiscalización de Servicios Económicos, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.

_____. 2012b. *Resultados del índice de gestión municipal del periodo 2011 (DFOE-DL-IF-3-2012)*. San José: Área de Servicios para el Desarrollo Local, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.

_____. 2013a. *Informe acerca de la eficacia del Estado para garantizar la calidad del agua en sus diferentes usos (informe DFOE-AE-IF-01-2013)*. San José: Área de Servicios Ambientales y de Energía, Dirección de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.

_____. 2013b. *Resultados del índice de gestión municipal del periodo 2012 (informe DFOE-DL-IF-11-2013)*. San José: Área de Servicios para el Desarrollo Local, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.

Deprins, D. et al. 1984. "Measuring labor-efficiency in post offices". En: Marchand et al. (eds.).

Fernández, E. 2010. *Informe final de consultoría para la elaboración de una propuesta de soluciones legales alternas a los problemas de tenencia de la tierra en ASP y tierras*

administradas por el IDA. San José: Unidad Ejecutora del Programa de Regularización de Catastro y Registro.

FMI. 2013. *Perspectivas Económicas: Las Américas: Tiempo de reforzar las defensas macroeconómicas*. Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional.

Gómez-Campos, S. et al. 2013. *Organización y funcionamiento de los partidos políticos en Costa Rica*. Ponencia preparada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.

Lankester, V. 2013a. *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: Programa Estado de la Nación.

_____. 2013b. *Seguimiento a los ciclos políticos en Costa Rica*. Ponencia preparada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.

Lücke, R. 2012. *La eficiencia del gasto*. San José: IICE-UCR.

Lücke, R. e IICE-UCR. 2013. *Finanzas del sector público y solvencia del Estado*. Ponencia preparada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.

Marchand, M. et al. (eds.). 1984. *The performance of public enterprises: concepts and measurement*. Amsterdam: North-Holland.

Martínez, F. 2013. *El sector energía: su desempeño reciente y vulnerabilidades*. Ponencia preparada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.

- Mazzei-Abbá, A. 2013. Caracterización de la población "nini" ni estudian ni trabajan. Contribución especial realizada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación, con base en la ponencia presentada en el simposio "Costa Rica a la luz del Censo 2011". San José: Programa Estado de la Nación.
- Miranda, M. 2013. Ordenamiento territorial y conflictividad en zonas protegidas. Ponencia preparada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Monge, C. y Muñoz, E. 2011. El traspaso de cambios en la tasa de interés de política monetaria hacia las tasas de interés del sistema financiero costarricense (Serie Documentos de Investigación, n° 05-2011). San José: Departamento de Investigación Económica, BCCR.
- Monge, R. y Rodríguez, A. 2013. Impact evaluation of innovation and linkage development programs in Costa Rica: the cases of Propyme and CR Provee (documento de borrador). Cartago: inédito.
- Mora, D. et al. 2013. Costa Rica: acceso a agua para consumo humano y saneamiento al año 2012 y su ubicación para la satisfacción de calidad del agua y calidad de vida en el contexto mundial 2006-2010. San José: Laboratorio Nacional de Aguas, AyA.
- Morales, N. 2013. Aspectos relevantes en desigualdad y pobreza al 2012. Ponencia preparada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Mug, M. 2013. Gestión marino-costera. Ponencia preparada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- PGR. 2008. Oficio C-364, referente a la definición de los lindes del Refugio Nacional de Vida Silvestre Ostional. San José: Procuraduría General de la República.
- ProDUS-UCR. 2004. Segregación social en el espacio urbano: el caso de la Gran Área Metropolitana de Costa Rica. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José: Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible, de la Universidad de Costa Rica, y Programa Estado de la Nación.
- Programa de Regularización de Catastro y Registro. 2011. Elaboración de planes reguladores costeros (informe final de consultoría). San José: Epypsa, para el Programa de Regularización de Catastro y Registro.
- Pujol, R. y Sánchez, L. 2013. Comportamiento de la segregación residencial en grupos de bajos ingresos para el periodo 2000-2011 en la Gran Área Metropolitana (GAM). Contribución especial realizada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación, con base en la ponencia presentada en el simposio "Costa Rica a la luz del Censo 2011". San José: ProDUS-UCR y Programa Estado de la Nación.
- Ramírez, P. 2013. Acciones colectivas en Costa Rica: una imagen sobre la movilización social en el país, enero 1994-marzo 2013. Contribución especial realizada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Sauma, P. 2013. Situación y características del sistema de pensiones al 2012. Ponencia preparada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Schattschneider, E. 1942. Party government. Nueva York: Holt, Rinehart and Winston.
- Trejos, J.D. 2013. Recuperación de la inversión social pública en el 2012 en un contexto de lento crecimiento económico y desequilibrio fiscal. Ponencia preparada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- CCSS. 2010. Valuación actuarial de largo plazo del seguro de pensiones de IVM con corte al 31 de diciembre del 2009. San José: Dirección Actuarial y Económica, Caja Costarricense de Seguro Social.
- _____. 2012. Valuación actuarial de largo plazo del seguro de pensiones de IVM con corte al 31 de diciembre del 2011. San José: Dirección Actuarial y Económica, Caja Costarricense de Seguro Social.
- Cepal. 2013. Panorama Social de América Latina 2012. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CGR. 2013. Informe sobre la auditoría de carácter especial acerca del Programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil en el sector municipal (informe DFOE-DL-IF-1-2013). San José: Área de Servicios para el Desarrollo Local, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- Conapam. 2013. Red de atención programa para el cuidado integral de las personas adultas mayores. Informe sobre implementación del programa año 2012. San José: Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor.
- Cunningham, W. 2007. Minimum wages and social policy: lessons from developing countries. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Deloitte & Touche S.A. 2013. Estados Financieros Auditados 2012. San José: Deloitte & Touche S.A., para la Junta Administrativa del Fondo de Pensiones y Jubilaciones de los Bomberos Permanentes.
- Dirección General de Migración y Extranjería. 2012. Migración e Integración en Costa Rica: Informe Nacional 2012. San José: Dirección General de Migración y Extranjería.
- Gatica, G. 2013. Perspectivas socioeconómicas de la población migrante en Costa Rica. Ponencia preparada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Gaviria, A. 2007. "Social mobility and preferences for redistribution in Latin America", en *Economía* 8 (1).
- Gindling, T.H. 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 Mínimos. San José: IICE-UCR.
- Gindling, T.H. y Trejos, J.D. 2010. Reforzar el cumplimiento de los salarios mínimos en Costa Rica. San Salvador: Fusades.

EQUIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL

- Golovanevsky, L. 2007. Vulnerabilidad y transmisión intergeneracional de la pobreza: un abordaje cuantitativo para Argentina en el siglo XXI. Tesis para optar por el Doctorado en Ciencias Económicas. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Herrera, R. y López, G. (eds.). 2004. Evolución demográfica de Costa Rica y su impacto en los sistemas de salud y pensiones. San José: Academia de Centroamérica.
- Inamu. 2012. Uso del tiempo en la Gran Área Metropolitana 2011: una mirada cuantitativa del trabajo invisible de las mujeres. San José: Instituto Nacional de las Mujeres.
- INEC. 2010a. Manual para censistas: X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda. San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- _____. 2010b. Nueva Encuesta Nacional de Hogares: actualización metodológica para la medición del empleo y la pobreza. San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- _____. 2011a. Clasificación de ocupaciones de Costa Rica (COCR-2011). San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- _____. 2011b. Resultados generales del X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda. San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- _____. 2012a. Encuesta Nacional de Hogares (Enaho): creación de variables. San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- _____. 2012b. Uso del tiempo en la Gran Área Metropolitana 2011: una mirada cuantitativa del trabajo invisible de las mujeres. San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos e Instituto de Estudios en Posgrado de la Universidad Nacional.
- INEC y CCP-UCR. 2013. Estimaciones y proyecciones de población por sexo y edad 1950-2050 (marzo de 2013). San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos y Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica.
- Jenkins, S. y Siedler, T. 2007. The intergenerational transmission of poverty in industrialized countries (CPRC Working Paper, n° 75). Essex: Chronic Poverty Research Centre, Institute for Social and Economic Research, University of Essex.
- Lemos, S. 2004. The effects of the minimum wage in the formal and informal sectors in Brazil (IZA Discussion Paper, n° 1089). Bonn: IZA.
- Makhoul, M. 2013. Youth employment crisis 2013: a generation at risk: time for action. Presentación realizada en el marco del Global Employment Trends for Youth 2013. Ginebra: OIT.
- Martínez, J. 2006. Gestión de programas de asistencia y promoción social: documentación de problemas y oportunidades de solución. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Mazzei-Abbá, A. 2013. Caracterización de la población "nini" ni estudian ni trabajan. Contribución especial realizada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación, con base en la ponencia presentada en el simposio "Costa Rica a la luz del Censo 2011". San José: Programa Estado de la Nación.
- Menchú, M.A. y Osegueda, O.T. 2006. La canasta básica de alimentos en Centroamérica: revisión de la metodología. Ciudad de Guatemala: Incap.
- Mendelson, D. y Schwartz, W. 1993. "The effects of aging and population growth on health care costs", en Health Affairs 12 (1).
- MEP. 2013. Informe de Labores 2012-2013. San José: Ministerio de Educación Pública.
- Mora, S. 2013. Hogares en asentamientos informales: ¿quiénes son y cómo viven? Contribución especial realizada para el Decimonoveno 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 Programa Estado de la Nación.
- Morales, N. 2013. Aspectos relevantes en desigualdad y pobreza al 2012. Ponencia preparada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Morales, N. y Segura, R. 2013. Índice de suficiencia material y de recursos corrientes. Contribución especial realizada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación, con base en la ponencia presentada en el simposio "Costa Rica a la luz del Censo 2011". San José: Programa Estado de la Nación.
- MTSS. 2011. Situación actual de los salarios mínimos en Costa Rica. San José: Observatorio del Mercado Laboral, Dirección General de Planificación del Trabajo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- _____. 2013. Anuario Estadístico 2012. San José: Observatorio del Mercado Laboral, Dirección General de Planificación del Trabajo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Nathal Actuarios y Consultores. 2008. Informe final de la valuación actuarial aplicada al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense del Seguro Social. México D.F.: Nathal Actuarios y Consultores S.A. de C.V.
- OCDE. 2011. Divided we stand: why inequality keeps rising. París: OECD Publishing.
- OIT. 2010. Reporte sobre la validación de la valuación actuarial del régimen de invalidez, vejez y muerte, efectuada por la CCSS. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- _____. 2012. La crisis del empleo juvenil: un llamado a la acción. Resolución y conclusiones de la 101ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- Pacheco, J.F. 2013a. Desempleo juvenil y determinantes del desempleo. Ponencia preparada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2013b. Seguimiento al cumplimiento de los derechos laborales. Ponencia preparada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Piszcz, S. y Barahona, M. 2003. Aproximaciones y desencuentros en la configuración de una autoridad social en Costa Rica: relato e interpretación de una reforma inconclusa (Serie Políticas Sociales, n° 78). Santiago: Cepal.
- Porter, M. et al. 2013. Social Progress Index 2013: a publication of the social progress imperative. Washington D.C.: The Social Progress Imperative.
- ProDUS-UCR. 2004. Segregación social en el espacio urbano: el caso de la Gran Área Metropolitana de Costa Rica. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José: Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible, de la Universidad de Costa Rica, y Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación. 2006. Duodécimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 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.
- 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.
- Pujol, R. et al. 2009. Hacia un cambio en la oferta de vivienda en la GAM: una exploración desde los grandes desafíos planteados por la demanda potencial de vivienda de la región. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Pujol, R. y Sánchez, L. 2013. Comportamiento de la segregación residencial en grupos de bajos ingresos para el período 2000-2011 en la Gran Área Metropolitana (GAM). 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: ProDUS-UCR y Programa Estado de la Nación.
- Rayo, D. 2013. Evolución de la mortalidad y los días de estancia por egresos hospitalarios en el período 2013-2030. Ponencia preparada para el Decimoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Reinhardt, U. 2003. "Does the aging of the population really drive the demand for health care?", en *Health Affairs* 22 (6).
- Rodríguez, J. 2001. Segregación residencial socioeconómica: ¿qué es?, ¿cómo se mide?, ¿qué está pasando?, ¿importa? (Serie Población y Desarrollo, n° 16). Santiago: Cepal.
- Rosero, L. 2004. "Situación demográfica general de Costa Rica". En: Herrera y López (eds.).
- Sabatini, F. 1999. Tendencias de la segregación residencial urbana en Latinoamérica: reflexiones a partir del caso de Santiago de Chile. Ponencia presentada al seminario "Latin America: democracy, markets and equity at the threshold of new millennium", realizado en la Universidad de Uppsala, de Suecia.
- Sandoval, G. et al. 2012. La dignidad vale mucho: mujeres nicaragüenses forjan derechos en Costa Rica. San José: EUCR.
- Sauma, P. 2012. Evolución de la pobreza, el empleo y los ingresos durante el 2011; características socioeconómicas y de entorno en las que vive la persona adulta mayor en Costa Rica y principales avances en el diseño e implementación de los programas Comunidades Solidarias y la Red Nacional de Cuido. Ponencia preparada para el Decimotavo Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2013. Situación y características del sistema de pensiones al 2012. Ponencia preparada para el Decimoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Seligson, M. et al. 1997. "Reducción de la pobreza en Costa Rica: el impacto de las políticas públicas". En: Zevallos (ed.).
- Sen, A. 1999. *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Slon, P. y Zúñiga, E. 2006. "Dinámica de la pobreza en Costa Rica: datos de panel a partir de cortes transversales", en *Revista de la Cepal* 89.
- Supen. 2012. Memoria Institucional 2011. San José: Superintendencia de Pensiones.
- _____. 2013. Memoria Institucional 2012. San José: Superintendencia de Pensiones.
- Trejos, J.D. 2013. Recuperación de la inversión social pública en el 2012 en un contexto de lento crecimiento económico y desequilibrio fiscal. Ponencia preparada para el Decimoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Yamamoto, D. 2013. Health care costs: from birth to death (Independent Report Series, n° 2013-1). Washington D.C.: Society of Actuaries.
- Zevallos, J.V. (ed.). 1997. Estrategias para reducir la pobreza en América Latina y el Caribe. Quito: PNUD.
- OPORTUNIDADES, ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICAS**
- Asociación Bancaria Costarricense. 2012. Estudio de mercado con Mipymes de servicios, comercio e industria. San José: Asociación Bancaria Costarricense, Unimer y TNS.
- Barro, R. 1986. *Macroeconomía*. México D.F.: Nueva Editorial Interamericana.
- BCCR. 2013a. Programa Macroeconómico 2013-2014. San José: Banco Central de Costa Rica.
- _____. 2013b. Revisión del Programa Macroeconómico 2013-2014. San José: Banco Central de Costa Rica.
- Brenes, L. y Govaere, V. (comps.). 2012. Estado Nacional de las Mipymes 2012. San José: Observatorio de Mipymes, UNED.
- Buitelaar, R. et al. 1999. "Industria maquiladora y cambio técnico", en *Revista de la Cepal* 67.
- Camacho, E. y Mesalles, L. 1994. "Margen de intermediación y eficiencia en la banca". En: González y Camacho (eds.).
- Castro, I. 2013. Vulnerabilidad de la política monetaria y cambiaria en el 2012. Ponencia preparada para el Decimoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Cegesti. 2012. Análisis de la realidad de acceso y participación de las PYME en las compras públicas en Costa Rica. San José: Centro de Gestión Tecnológica e Informática Industrial.
- Cepal. 2013. Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2013: Tres décadas de crecimiento desigual e inestable. Santiago: División de Desarrollo Económico, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CGR. 2012a. Informe de auditoría de carácter especial sobre algunos aspectos relacionados con la rectoría ejercida por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio en el sector de la micro, pequeña y mediana empresa (informe DFOE-EC-IF-03-2012). San José: Área de Servicios Económicos, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- _____. 2012b. Informe de auditoría de carácter especial sobre la eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos del Fondo Especial para el Desarrollo de las Micros, Pequeñas y Medianas Empresas (informe DFOE-EC-IF-06-2012). San José: Área de Servicios Económicos, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- Ciarli, T. y Giuliani, E. 2005. "Inversión extranjera directa y encadenamientos productivos en Costa Rica". En: Cimoli (ed.).

- Cimoli, M. (ed.). 2005. Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina. Santiago: Cepal y BID.
- Conejo, L. 2013. Políticas de apoyo a la PYME: a diez años de la Ley 8262. Ponencia preparada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Corrales, L. y Sancho, F. 2012. Acceso de las Mipymes a los servicios financieros a partir de la implementación de la Ley 8634 del Sistema de Banca de Desarrollo. Estudio realizado por el Programa Estado de la Nación, para el BCCR. San José: BCCR.
- Deprins, D. et al. 1984. "Measuring labor-efficiency in post offices". En: Marchand et al. (eds.).
- Durán, J. y Álvarez, M. 2008. Indicadores de comercio exterior y política comercial: mediciones de posición y dinamismo comercial (Documentos de Proyecto, n° 217). Santiago: Cepal/GTZ.
- Esquivel, M. et al. 2011. Medias truncadas del IPC como indicadores de inflación subyacente en Costa Rica (Serie Documentos de Investigación, n° 01-2011). San José: Departamento de Investigación Económica, BCCR.
- FAO. 2007. Manual "Buenas prácticas agrícolas para la agricultura familiar". Antioquia: Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- FMI. 2013. Perspectivas Económicas: Las Américas: Tiempo de reforzar las defensas macroeconómicas. Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- Fonseca, M. 2013. Políticas públicas regionales: caso Limón Ciudad-Puerto: ¿qué fue lo que pasó? Contribución especial realizada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- González, E. y Camacho, C. (eds.). 1994. Regulación, competencia y eficiencia en la banca costarricense. San José: Academia de Centroamérica.
- Govaere, V. 2012. "Del monocultivo exportador a las cadenas globales de valor: una mirada holística a 25 años de éxitos y desafíos", en Revista Nacional de Administración 3 (2).
- Guerrero, C. y Padilla, R. 2011. El alza del precio del petróleo: una ventana de oportunidad para las exportaciones de los países latinoamericanos y del Caribe. Ottawa: Fundación Canadiense para las Américas.
- Gutiérrez-Saxe, M. 2013. Repensar pronto el "modelo" y la estrategia. Contribución especial realizada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Grubel, H. y Lloyd, P. 1975. Intra-industry trade: the theory and measurement of international trade in differentiated products. Londres: MacMillan.
- Hernández, R. 2004. "Marco teórico-conceptual de la competitividad", en www.eclac.org/mexico/noticias/paginas/5/15115/Competitividad_pres-1.pdf. Cepal.
- Icafé. 2012. Informe sobre la actividad cafetalera de Costa Rica. San José: Instituto del Café de Costa Rica.
- INEC. 2012. Encuesta Nacional de Hogares Julio 2012: resultados generales. San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Infante, R. (ed.). 2011. El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe: ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad (Libros de la Cepal, n° 112). Santiago: Cepal.
- Lankester, V. 2013a. 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: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2013b. Seguimiento a los ciclos políticos en Costa Rica. Ponencia preparada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Lebendiker, M. et al. 2013. Reporte Nacional 2012: La situación del emprendimiento en Costa Rica: una perspectiva local sobre emprendimientos, retos y crecimiento en Costa Rica. San José: Asociación Incubadora Parque Tec, para el Consorcio GEM Costa Rica.
- Lücke, R. 2012. La eficiencia del gasto. San José: IICE-UCR.
- Lücke, R. e IICE-UCR. 2013. Finanzas del sector público y solvencia del Estado. Ponencia preparada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Marchand, M. et al. (eds.). 1984. The performance of public enterprises: concepts and measurement. Amsterdam: North-Holland.
- MEIC. 2013. Estado de situación de las Pymes en Costa Rica: Primer Informe del Sistema de Indicadores PYME. San José: Ministerio de Economía, Industria y Comercio.
- Meneses, K. 2009. Anexo metodológico para la clasificación de grupos económicos y obtención del ciclo del PIB e ingresos. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2011. Revisión de la clasificación de grupos económicos. Documento preparado para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Micit. 2012. Indicadores Nacionales de Ciencia, Tecnología e Innovación: 2010-2011. San José: Dirección de Planificación, Ministerio de Ciencia y Tecnología.
- Mideplan. 2008. Planificación estratégica, procesos gerenciales y sistemas de información gerencial. San José: Sinades, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Ministerio de Hacienda. 2011a. Estimación del gasto tributario para Costa Rica en el 2011: impuesto de ventas, impuestos de renta y otros tributos. San José: División de Política Fiscal, Dirección General de Hacienda, Ministerio de Hacienda.
- _____. 2011b. Informe de Gestión del Proyecto Limón Ciudad Puerto: Unidad Coordinadora. San José: Ministerio de Hacienda.
- _____. 2013. Informe de Gestión del Proyecto Limón Ciudad Puerto: Unidad Coordinadora. San José: Ministerio de Hacienda.
- Molina, H. et al. 2013. Clasificación de los sistemas de garantía desde la experiencia latinoamericana (nota técnica IDB-TN-503). BID.
- Monge, C. y Muñoz, E. 2011. El traspaso de cambios en la tasa de interés de política monetaria hacia las tasas de interés del sistema financiero costarricense (Serie Documentos de Investigación, n° 05-2011). San José: Departamento de Investigación Económica, BCCR.
- Monge, R. y Rodríguez, A. 2013. Impact evaluation of innovation and linkage development programs in Costa Rica: the cases of Propyme and CR Provee (documento de borrador). Cartago: inédito.
- OCDE. 2012. OECD Science, Technology and Industry Outlook 2012. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- OIT. 1999. Trabajo decente. Memoria del Director General de la OIT, presentada en la Conferencia Internacional del Trabajo (reunión n° 87). Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

- Padilla, R. (ed.). 2013. Sistemas de innovación en Centroamérica: fortalecimiento a través de la integración regional (Libros de la Cepal, n° 118). Santiago: Cepal.
- Padilla, R. et al. 2008. Evolución reciente y retos de la industria manufacturera de exportación en Centroamérica, México y República Dominicana: una perspectiva regional y sectorial (Serie Estudios y Perspectivas, n° 95). México D.F.: Cepal.
- Padilla, R. y Alvarado, J. 2013. Desempeño exportador y heterogeneidad estructural en Costa Rica. Ponencia preparada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación y Cepal.
- Paus, E. 2005. Foreign investment, development, and globalization: can Costa Rica become Ireland? Nueva York: Palgrave-MacMillan.
- Petry, P. 2013. Situación del emprendedurismo en Costa Rica: análisis comparativo entre GEM 2010 y 2012. Contribución especial realizada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación. 2009. Decimoquinto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2010. Decimosexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2011. Decimoséptimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2012. Decimoctavo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José: Programa Estado de la Nación.
- Rodríguez, A. et al. 2004. "Análisis del crecimiento económico en Costa Rica, 1950-2000". En: Agosin et al. (eds.).
- Rojas, D. y Lücke, R. 2013. "Solventía del Gobierno Central en tiempos de la crisis 2008-2009". En: Ulate y Soto (eds.).
- Rosales, J. 2010. Caracterización e impactos sectoriales de la crisis económica 2008-2009: lecciones aprendidas y retos de política económica. Ponencia preparada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2013. Crecimiento económico e institucionalidad para el fomento productivo. Ponencia preparada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Sáenz, J.O. y Vargas, J.R. (eds.). 1994. Costa Rica en cifras 1950-1992. San José: Mideplan.
- Segura, R. 2013. Criterios de clasificación para las categorías laborales. Contribución especial realizada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Streb, J. et al. 2009. "Checks and balances on political budget cycles: cross-country evidence", en *Kyklos* 62 (3).
- Ulate, A. y Soto, M. (eds.). 2013. Costa Rica: impactos y lecciones de la crisis internacional 2008-2009. San José: PNUD y UCR.
- Vargas-Cullell, J. y Villarreal, E. 2007. La economía política del proceso presupuestario en Costa Rica: análisis de las reglas, actores e incentivos. Documento preparado para el Public Expenditure Review.
- Vega, H. 2013. Exoneraciones: ¿una política fiscal para estimular el desarrollo productivo de sectores y zonas geográficas? Contribución especial realizada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación y Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.
- Villamichel, P. 2013. Tasas de interés variables y la transición a un sistema de metas de inflación. Contribución especial realizada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Entrevistas**
- Álvarez, L. 2013. Viceministro de Economía, MEIC.
- Angulo, J. 2013. Investigador en temas económicos y de educación, Programa Estado de la Nación.
- Antillón, M. 2013. Ministra, MEIC.
- Barboza, M. 2013. Director Ejecutivo, Conarroz.
- Calderón, J.C. 2013. Analista económico, Dirección de Inteligencia Comercial, Procomer.
- Corrales, G. 2013. Gerente, BAC San José.
- Cruz, M. 2013. Director de Operaciones, Conarroz.
- Lücke, R. 2013. Investigador, IICE-UCR.
- Muñoz, J. 2013. Director Jurídico, Conarroz.
- Sánchez, A. 2013. Asistente, Gerencia General, Procomer.
- Vega, F. 2013. Encargado de Prensa, Conarroz.

ARMONÍA CON LA NATURALEZA

- Alfaro, 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: Programa Estado de la Nación.
- Álvarez, M. 2013. Múltiples denuncias y malestar social evidencia creciente expansión del monocultivo de la piña. Contribución especial realizada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Amador, N. 2012. Informe de fin de gestión. San José: División Técnica de Rectoría de la Salud, Ministerio de Salud.
- Angulo, F. 2013. Manejo, disposición y desecho de las aguas residuales en Costa Rica. Ponencia preparada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Astorga-Espeleta, Y. 2013. Gestión del recurso hídrico. Ponencia preparada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Astorga-Gättgens, A. 2012. "Aspectos ambientales del camino paralelo al río San Juan", en *Revista Ambientico* 221.
- _____. 2013. Oficio AA 25-02-2013-01. San José: Programa de Regularización de Catastro y Registro.
- Bach, O. 2013. Agricultura: rumbo hacia la sostenibilidad. Ponencia preparada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Baltodano, J. y Barrantes, G. 2012. Reflexiones en torno al pago por servicios ambientales (PSA) en Costa Rica y algunas sugerencias para la gestión de un PSA ambientalmente sano y socialmente justo. San José: Cudeca.
- Barquero, M. 2012. "Presa en registro de agroquímicos enfrenta al MAG y empresarios", en *La Nación*. San José, 30 de mayo, en http://periodico.nacion.com/doc/nacion/la_nacion-30mayo2012/2012053001/26.html#26.

- Barrantes, A. et al. 2011. Usos y Aportes de la Madera en Costa Rica, estadísticas 2010. San José: ONF.
- Barrantes, A. y Ugalde, S. 2012. Usos y Aportes de la Madera en Costa Rica, estadísticas 2011. San José: ONF.
- _____. 2013a. Balanza comercial y principales tendencias de las exportaciones e importaciones de madera y muebles de madera en Costa Rica, estadísticas 2012. Heredia: ONF.
- _____. 2013b. Usos y Aportes de la Madera en Costa Rica, estadísticas 2012. San José: ONF.
- Benemérito Cuerpo de Bomberos. 2013. Reporte de incidentes, tipo: incendios en estructuras. San José: Benemérito Cuerpo de Bomberos.
- Brenes, A. 2013. Gestión del riesgo. Ponencia preparada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Cabrera, J. 2013. Capacidades regulatorias, normativa y conflictos ambientales. Ponencia preparada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Carazo, F. et al. 2013. Fondo de Agua: iniciativa público-privada en pro de los recursos hídricos en la Gran Área Metropolitana. Contribución especial realizada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Castro, R. 2013. Procesos legales en contra de la actividad piñera: ¿victorias sin solución? Conferencia presentada el 10 de abril, en el marco del seminario "Piñeras en Costa Rica: impactos ambientales, sociales y económicos", de la Escuela de Biología de la UCR.
- Centro Humboldt et al. 2012. Valoración de impactos ambientales causados por la construcción de la Ruta 1856-Juan Rafael Mora Porras en la parte baja de la cuenca del río San Juan. Managua: Centro Humboldt, Centro para la Investigación en Recursos Acuáticos de Nicaragua y Fundación del Río.
- CFIA. 2012. Informe DRD-INSP-299-2012. San José: Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos.
- CGR. 2010a. Informe sobre la evaluación de la gestión del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac) y del Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (Minaet) en relación con el Parque Nacional Marino Las Baulas (PNMB) (informe DFOE-PGAA-IF-3-2010). San José: Área de Servicios Públicos Generales, Ambientales y Agropecuarios, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- _____. 2010b. Informe sobre la gestión de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental en la zona costera (informe DFOE-AE-IF-01-2010). San José: Área de Servicios Ambientales y de Energía, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- _____. 2011a. Informe acerca del cumplimiento por parte del Ministerio de Salud de las obligaciones establecidas en la Ley para la Gestión Integral de Residuos Nro. 8839 (informe DFOE-AE-IF-15-2011). San José: Área de Servicios Ambientales y de Energía, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- _____. 2011b. Informe de los resultados de la auditoría operativa acerca del cumplimiento por parte del Estado de las medidas de protección y conservación de los humedales de importancia internacional (Convención Ramsar) (informe DFOE-AE-IF-13-2011). San José: Área de Servicios Ambientales y de Energía, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- _____. 2012a. Informe sobre auditoría de carácter especial efectuada en el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (Incopesca) relacionado con el cumplimiento de sus funciones en material de conservación del recurso marino (informe DFOE-EC-IF-14-2012). San José: Área de Fiscalización de Servicios Económicos, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- _____. 2012b. Resultados del índice de gestión municipal del periodo 2011 (DFOE-DL-IF-3-2012). San José: Área de Servicios para el Desarrollo Local, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- _____. 2013a. Informe acerca de la eficacia del Estado para garantizar la calidad del agua en sus diferentes usos (informe DFOE-AE-IF-01-2013). San José: Área de Servicios Ambientales y de Energía, Dirección de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- _____. 2013b. Oficio 6092 (DFOE-DI-1409). San José: Área de Denuncias e Investigaciones, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- _____. 2013c. Resultados del índice de gestión municipal del periodo 2012 (informe DFOE-DL-IF-11-2013). San José: Área de Servicios para el Desarrollo Local, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- Chacón, R. 2013. Impactos sociales y económicos del pago de servicios ambientales en Costa Rica. Estudio de caso: regiones Sarapiquí y San José occidental. Ponencia preparada para el Tercer Congreso Latinoamericano de la Unión Internacional de Organizaciones de Investigación Forestal (Iufro), celebrado en San José del 12 al 15 de junio.
- Ciadi. 2012. Marion Unglaube v. Republic of Costa Rica (caso ICSID nº ARB/08/1). Washington D.C.: Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones.
- CNE. 2012. Estado de situación: terremoto de Nicoya. San José: Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias.
- Coopesolidar R.L. 2013. Áreas marinas de pesca responsable: opinión de los actores. Contribución especial realizada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Cubero, P. y Martínez, D. 2013. Análisis de la pesquería de atún en la zona económica exclusiva del Pacífico de Costa Rica. Puntarenas: Fecop.
- DesInventar. 2013. Base de Desastres 2012. Heredia: Programa Institucional de Gestión del Riesgo de Desastres, UNA.
- DSE. 2011. VI Plan Nacional de Energía 2012-2030. San José: Dirección Sectorial de Energía.
- _____. 2012. Generación por fuente y ventas. San José: Dirección Sectorial de Energía.
- _____. 2013a. Balance energético nacional de Costa Rica periodo 2012. San José: Dirección Sectorial de Energía.
- _____. 2013b. Encuesta de Consumo Energético Nacional en el Sector Residencial de Costa Rica 2012. San José: Dirección Sectorial de Energía.
- Durán, L. 2012. Integración de información sobre riesgo de desastres en el sistema de planificación de proyectos de Costa Rica. Informe de consultoría del proyecto "Sistema de Información de Emergencias". San José: CNE.
- Fecon. 2013. "Mora: cantón número 63 libre de transgénicos", en feconcr.org/index.php?option=com_content&task=view&id=2247&Itemid=73. San José: Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente.

- Fernández, E. 2010. Informe final de consultoría para la elaboración de una propuesta de soluciones legales alternas a los problemas de tenencia de la tierra en ASP y tierras administradas por el IDA. San José: Unidad Ejecutora del Programa de Regularización de Catastro y Registro.
- Flores, R. 2013. Avances del convenio MAG-Mideplan en la sistematización de la información acerca del impacto de los fenómenos naturales extremos en Costa Rica 1988-2012. San José: MAG y Mideplan.
- Fonaffo. 2013a. Costa Rica C-neutralidad y eco-competitividad: unidades costarricenses de compensación (UCC). San José: Fondo Nacional de Financiamiento Forestal.
- _____. 2013b. Datos históricos de las solicitudes recibidas en el periodo 2012. San José: Fondo Nacional de Financiamiento Forestal.
- Granados, A. 2013. Carbono neutralidad: avances y desafíos de cara al año 2021. Ponencia preparada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Guerrero, M. 2013. Recursos forestales. Ponencia preparada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- ICE. 2013. Análisis comparativo de las variables relacionadas con el consumo de energía eléctrica en Costa Rica. San José: Instituto Costarricense de Electricidad.
- ICT. 2013. El manejo de los residuos en Costa Rica 2013. San José: Instituto Costarricense de Turismo.
- Incopesca. 2013. Estadísticas. Sitio oficial, en www.incopesca.go.cr/publicaciones/estadisticas.html. Puntarenas: Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura.
- Lanamme-UCR. 2012. Informe de gira de reconocimiento a Ruta 1856-Juan Rafael Mora Porras "Trocha Fronteriza" (informe INF-PITRA-014-12). San José: Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales, Universidad de Costa Rica.
- Madriz, C. y Astúa, P. 2012. Propuesta de Plan Operativo de Control y Protección (periodo 2012-2013). San José: Programa de Control y Protección, Área de Conservación Osa, Sinac-Minaet.
- MAG. 2009. Reglamento para el Establecimiento de las Áreas Marinas de Pesca Responsable y Declaratoria de Interés Público Nacional de las Áreas Marinas de Pesca Responsable (decreto ejecutivo 35502-MAG). San José: Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- _____. 2012. La agricultura tropical frente al cambio climático: el caso de Costa Rica. San José: Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- _____. 2013. Informe 2012 del Sector Agroalimentario. San José: Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- Martínez, F. 2013. El sector energía: su desempeño reciente y vulnerabilidades. Ponencia preparada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Minae. 2013a. Del fomento forestal y el pago de servicios ambientales para el año 2013 (decreto 37660-Minae). San José: Ministerio de Ambiente y Energía.
- _____. 2013b. Instituciones públicas que no cuentan con PGAI. San José: Ministerio de Ambiente, Energía y Mares.
- Minaet. 2009. Estrategia Nacional de Cambio Climático. San José: Editorial Calderón y Alvarado S.A.
- Minaet et al. 2012. Plan de Gestión Ambiental Camino Juan Rafael Mora Porras. San José: Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, Consejo Nacional de Vialidad, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, y Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias.
- Ministerio de Salud. 2013a. Proveedores de servicios de recolección, transporte y tratamiento de lodos. San José: Dirección de Garantía de Acceso a Servicios de Salud, Ministerio de Salud.
- _____. 2013b. Reporte colectivo de enfermedades de declaración obligatoria: base colectivo de enfermedades. San José: Dirección de Vigilancia de la Salud, Ministerio de Salud.
- Miranda, M. 2007. Tenencia y ocupación de la tierra en la zona marítima terrestre de Costa Rica. Ponencia preparada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2013. Ordenamiento territorial y conflictividad en zonas protegidas. Ponencia preparada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Mivah. 2013. Informe de seguimiento labores PAO. San José: Dirección de Vivienda y Asentamientos Humanos, Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.
- MOPT. 2010. Plan Nacional de Transporte 2011-2035. San José: Ministerio de Obras Públicas y Transportes.
- Mora, D. et al. 2012. Calidad sanitaria de las aguas de playa de Costa Rica periodo 1996-2011. San José: Laboratorio Nacional de Aguas, AyA.
- _____. 2013. Costa Rica: acceso a agua para consumo humano y saneamiento al año 2012 y su ubicación para la satisfacción de calidad del agua y calidad de vida en el contexto mundial 2006-2010. San José: Laboratorio Nacional de Aguas, AyA.
- Mora, D. y Chaves, A. 2013. Informe de Galardones 2012. San José: PBAE.
- Morera, R. 2012. Resumen meteorológico setiembre 2012. San José: Departamento de Meteorología Sinóptica y Aeronáutica (DMSA), IMN.
- Mug, M. 2013. Gestión marino-costera. Ponencia preparada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Ovares, K. 2013. Distribución de los proyectos de PSA: 1998-2009. Contribución especial realizada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: CGR.
- PBAE. 2013. Plan Estratégico 2013-2017. San José: Programa Bandera Azul Ecológica.
- PGR. 2008. Oficio C-364, referente a la definición de los linderos del Refugio Nacional de Vida Silvestre Ostional. San José: Procuraduría General de la República.
- Porras, C. 2013. Comercialización de madera en pequeñas propiedades: la experiencia de Fundecor. Sarapiquí: Fundecor.
- Posada, S. 2009. Humo y enfermedad. En: www.slidshare.net/seposada/humo-y-enfermedad.
- ProDUS-UCR. 2012. Cantones que cuentan con planes reguladores: 2011. Contribución especial realizada para el Decimotercer Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Programa de Regularización de Catastro y Registro. 2011. Elaboración de planes reguladores costeros (informe final de consultoría). San José: Eypypa, para el Programa de Regularización de Catastro y Registro.
- _____. 2012a. Certificaciones de patrimonio natural del Estado (PNE) emitidas por el Área de Conservación Guanacaste en La Cruz: 2010 y 2012 (mapas). San José: Componente 2, Programa de Regularización de Catastro y Registro.

- _____. 2012b. Expediente sobre estudios registrales en fincas inscritas en ZMT. San José: Oficina Interinstitucional, Programa de Regularización de Catastro y Registro.
- Programa Estado de la Nación. 2013. Base de datos de acciones colectivas en Costa Rica. San José: Programa Estado de la Nación.
- Ramírez-Alfaro, P. 2013. Acciones colectivas en Costa Rica: una imagen sobre la movilización social en el país, enero 1994-marzo 2013. Contribución especial realizada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Ramírez-Muñoz, F. 2012. Importaciones de plaguicidas a Costa Rica 2006 a 2010. Heredia: IRET-UNA.
- Recope. 2012. Recope: ventas por plantel 1998-2023: estimaciones. San José: Refinadora Costarricense de Petróleo.
- _____. 2013. Evolución de ventas de productos de Recope 1999-2013. San José: Refinadora Costarricense de Petróleo.
- Rinaldi, K. 2013. Carencia de control de convencionalidad en torno al Proyecto Hidroeléctrico El Diquís. Contribución especial realizada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Rodríguez, K. 2013. Gestión del patrimonio, conservación y biodiversidad. Ponencia preparada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Rugeles, C. 2013. Las quemadas agrícolas en Costa Rica: alto impacto, escasa información. Contribución especial realizada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Ruiz, F. 2012. Variables de medición de indicadores de gestión de excretas y aguas residuales. San José: Focards-APS, SICA.
- Sagot, A. 2013. Caso Crucitas evidencia falta de metodologías oficiales de valoración de daños ambientales. Contribución especial realizada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Salas-Chaverri D. 2013. Ciadi, los arbitrajes y la inversión: caso Unglaube. Contribución especial realizada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Sánchez, R. et al. 2013. "Amenazas químico-tecnológicas en la Gran Área Metropolitana de Costa Rica", en Revista Uniciencia 27 (1).
- Senara. 2013. Base histórica de datos de riego y de drenaje 2013: registro de proyectos de riego y registro de proyectos de drenaje construidos por región. San José: Oficina de Planificación, Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento.
- Sepsa. 2013. Área sembrada de las principales actividades agrícolas en hectáreas y producción de las principales actividades agropecuarias en toneladas métricas: 2008-2012. San José: Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria.
- Sinac-Minae. 2009. Grúas II: Propuesta de ordenamiento territorial para la conservación de la biodiversidad de Costa Rica: análisis de vacíos de conservación en Costa Rica (vol. III: "Vacíos en la representatividad e integridad de la biodiversidad marina y costera"). San José: Asociación Conservación de la Naturaleza.
- Sinac-Minae. 2012. Sinac en Números. Informe Anual Estadísticas Semec 2012. San José: Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones.
- Soto, M. y Soto, M. 2004. "Epidemiología del asma en Costa Rica", en Revista Médica del Hospital Nacional de Niños Dr. Carlos Sáenz Herrera 39 (1).
- Soto, S. 2013. A dos años de la Ley GIR. Ponencia preparada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Stampf, S. 2010. Propensity score methods in observational studies estimating the marginal odds ratio. Tesis doctoral. Friburgo de Brisgovia: Universidad de Friburgo.
- TAA. 2012. Informe de inspección: expediente 223-12-01-TAA, caso "Trocha Fronteriza". San José: Tribunal Ambiental Administrativo.
- Trujillo, P. et al. 2012. Reconstruction of Costa Rica's marine fisheries catches 1950-2008 (working paper 2012-03). Vancouver: Fisheries Centre, The University of British Columbia.
- UICN. 2012. The IUCN Red List of Threatened Species (versión 2012.2). En: www.iucnredlist.org. Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.
- UNA et al. 2012. Cuarto Informe Anual de Calidad del Aire de la Gran Área Metropolitana de Costa Rica. Heredia: Universidad Nacional, Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Ministerio de Salud y Municipalidad de San José.

Entrevistas

- Araya, J. 2013. Jefe, Departamento de Agroquímicos y Equipos, SFE-MAG.
- Arce, H. 2013. Coordinador, Área de Crédito, Fonafifo.
- Arguedas, J. 2013. Ingeniera, Dirección de Planificación Sectorial, MOPT.
- Arrieta, I. 2011. Consultora independiente en Derecho.
- Castro, R. 2013. Ministro, Minae.
- Chacón, J. 2013. Subdirector, Dirección de Agua, Minae.
- Chavarría, M. 2013. Ingeniero, Inteco.
- Farah, A. 2010. Jefe de Planeamiento, Departamento de Macroprocesos de Planeamiento y Desarrollo Turístico, ICT.
- Herrera, M. 2013. Jefa a.i., Departamento de Desarrollo de Propuestas, Fonafifo.
- López, T. 2013. Viceministra, MAG.
- Marín, R. 2013. Presidente, Unaguas.
- Miranda, E. 2013. Jefe, Unidad de Registro de Agroquímicos y Equipos de Aplicación, SFE-MAG.
- Pacheco, V. 2013. Fiscalizadora, Servicios Ambientales y de Energía, CGR.
- Porras, A. 2012. Director General Técnico, Incopecsa.
- Rojas, A. 2013. Oficial de Registro, Unidad de Registro de Agroquímicos y Equipos de Aplicación, SFE-MAG.
- Romero, R. 2013. Investigador, Escuela de Administración Pública, UCR.
- Rosales, E. 2013. Investigador, ITCR.
- Serna, J. 2013. Asesor técnico, Plataforma Nacional de Producción y Comercio Responsable de Piña en Costa Rica, MAG/Minae/PNUD.
- Vargas-Fallas, L. 2013. Director, Unidad Estratégica de Negocios de Investigación y Desarrollo, AYA.
- Vargas-Morera, B. 2013. Coordinador, Plataforma de Piña, PNUD.

FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

- Alfaro, R. 2011. *Cultura Política de la Democracia en Costa Rica 2010: Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2013a. Análisis de los resultados del Proyecto de Opinión Pública de América Latina 2012 (Lapop). Contribución especial realizada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2013b. *Cultura Política de la Democracia en Costa Rica 2012*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2013c. Elecciones nacionales en condiciones políticas extraordinarias. Contribución especial realizada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Alfaro, S. y Zúñiga, A.G. 2013. Mecanismos de control y colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo: los frenos y contrapesos del diseño institucional costarricense. Ponencia preparada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Alpízar, F. 2013a. Conflictos por el agua en Costa Rica. Contribución especial realizada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2013b. ¿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.
- Alpízar, F. y Chacón, D. 2013. Análisis comparado de las propuestas de reforma del Estado costarricense 1990-2013. Ponencia preparada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Arellano, D. et al. (eds.). 2003. *Retos de la profesionalización de la función pública*. Caracas: CLAD, AECI/MAP/FIIAPP.
- Arias, B. 2012. "Estudio comparativo de normativa parlamentaria", en *Revista Parlamentaria* 19 (1).
- Binder, S. 1999. "The dynamics of legislative gridlock 1947-96", en *American Political Science Review* 93 (3).
- Boeglin, N. 2013. "La denominada trocha fronteriza en la frontera entre Costa Rica y Nicaragua: breve análisis desde la perspectiva internacional", en *Revista Liminar Estudios Sociales y Humanísticos* XI (2).
- Booth, J.A. y Seligson, M.A. 2009. *The legitimacy puzzle in Latin America: political support and democracy in eight nations*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Bryce, J. 1921. *Modern democracies* (vol. 2). Nueva York: Macmillan.
- Cascante, C. 2013. Profesionalización del Servicio Exterior costarricense. Contribución especial realizada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Centro de Gestión de Calidad-Corte Suprema de Justicia. 2013. *Modelo de Gestión Integral de Calidad y Acreditación (GICA-Justicia)*. Contribución especial realizada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- CGR. 2012. *Presupuestos Públicos 2012: Situación y Perspectivas*. San José: Contraloría General de la República.
- Chacón, K. y Corrales, F. 2013. Accionar de la política exterior costarricense en 2012. Ponencia preparada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Chacón, R. 2013. Apuntes sobre irregularidades relacionadas con el financiamiento de los partidos políticos en 2010. Contribución especial realizada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Downs, A. 1957. *An economic theory of democracy*. Nueva York: Harper.
- Duverger, M. 1963. *Political parties: their organization and activity in the modern state* (2ª ed. en inglés). Nueva York: Wiley.
- Epstein, L.D. 1967. *Political parties in Western democracies*. Nueva York: Praeger.
- Feoli, L. 2008. Comparación de la oferta y la demanda legislativa en Costa Rica durante el año 2007. Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2009. Comparación de la oferta y la demanda legislativa en Costa Rica durante el período 2006-2009. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2010. La gestión legislativa en Costa Rica 2006-2010. Ponencia preparada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2011. Desempeño legislativo en la primera legislatura de la administración Chinchilla. Ponencia preparada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Fernández, D. 2013. Procesamientos sobre acciones colectivas en Costa Rica. Contribución especial realizada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Freedom House. 2012. *Freedom in the World 2012: Costa Rica*. En: www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2012/costa-rica.
- Gómez-Campos, S. et al. 2013. Organización y funcionamiento de los partidos políticos en Costa Rica. Ponencia preparada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- 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 Decimoctavo Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2013. Desempeño legislativo en la tercera legislatura de la administración Chinchilla Miranda (2012-2013). Ponencia preparada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Levitsky, S. 2003. *Transforming labor-based parties in Latin America: Argentine Peronism in comparative perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lipset, S.M. y Rokkan, D. 1967. *Party systems and voter alignments: cross-national perspectives*. Nueva York: The Free Press.
- Mayhew, D.R. 1991. *Divided we govern: party control, lawmaking, and investigations, 1946-1990*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Mideplan. 2012. *Origen y distribución de la cooperación internacional en Costa Rica, 2006-2011*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. 2013a. Comunicados oficiales recientes. En: www.rree.go.cr/index.php?sec=servicios%20al%20publico&cat=servicios%20de%20informacion&cont=571&pagina=1.
- _____. 2013b. Memoria Institucional 2011-2012. San José: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- O'Donnell, G. 2010. Democracia, agencia y Estado: teoría con intención comparativa. Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- O'Donnell, G. et al. (comps.). 2003. Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina. Rosario: Homo Sapiens.
- Oszlak, Ó. 2003. "Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública". En: Arellano et al. (eds.).
- PGR. 2011. Acción de recomendación. San José: Procuraduría General de la República.
- Proyecto de Élités Parlamentarias en América Latina. 2011. Boletín de Élités Parlamentarias. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Ramírez, P. 2013. Acciones colectivas en Costa Rica: una imagen sobre la movilización social en el país, enero 1994-marzo 2013. Contribución especial realizada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Sáenz, J.P. 2013. Análisis de programas de gobierno 2010-2014 de partidos políticos de Costa Rica. Contribución especial realizada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Sánchez, F. 2004. Dealignment in Costa Rica: a case study of electoral change. Tesis para optar por el Doctorado en Ciencias Políticas. Oxford: Universidad de Oxford.
- Sartori, G. 1976. Parties and party systems: a framework for analysis. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schattschneider, E. 1942. Party government. Nueva York: Holt, Rinehart and Winston.
- Segura, R. 2013. Procesamientos del sistema de seguimiento de sentencias de la Sala Constitucional. Contribución especial realizada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Solana, E. 2013. Administración de la justicia en Costa Rica durante el 2012. Ponencia preparada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Tilly, C. 2002. "Event catalogs as theories", en *Sociological Theory* 20 (2).
- Tobler, W.R. 1970. "A computer movie simulating urban growth in the Detroit region", en *Economic Geography* 46.
- Vargas-Cullell, J. 2013. Perspectivas y balance del sistema electoral y partidos políticos y de la administración de justicia en Costa Rica. Contribución especial realizada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Vargas-Cullell, J. y Rosero-Bixby, L. 2005. La Cultura Política de la Democracia en Costa Rica, 2004: Un estudio del Proyecto de Opinión Pública en América Latina. San José: CCP-UCR.
- _____. 2007. Cultura Política de la Democracia en Costa Rica: 2006. San José: CCP-UCR.
- Vega, H. 2013. Exoneraciones: ¿una política fiscal para estimular el desarrollo productivo de sectores y zonas geográficas? Ponencia preparada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación y Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

ELECCIONES 2010 Y 2014: PARTIDOS POLÍTICOS EN COSTA RICA Y SUS PROPUESTAS SOBRE LOS DESAFÍOS DEL DESARROLLO HUMANO

- Alcántara, M. 2009. "Los partidos y la política en América Latina al inicio de 2009", en *Revista Latinoamericana de Política Comparada* 2.
- Coppedge, M. 2002. "The dynamic diversity of Latin American party systems", en *Party Politics* 4 (4).
- Gómez-Campos, S. et al. 2013. Organización y funcionamiento de los partidos políticos en Costa Rica. Ponencia preparada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Marín, N. 2013. Sistematización de entrevistas a precandidatos y candidatos presidenciales para el sistema de seguimiento de los desafíos del desarrollo humano en la oferta electoral en las elecciones de 2014. Contribución especial realizada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Murillo-Chinchilla, J.G. 2013. Perfiles organizativos de los nuevos partidos políticos en las elecciones 2014. Contribución especial realizada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.

ANEXO METODOLÓGICO

- Álvarez, R. y López, R. 2004. "Orientación exportadora y productividad en la industria manufacturera chilena", en *Cuadernos de Economía* 41 (124).
- Ames, B. 1987. *Political survival: politicians and public policy in Latin America*. Berkeley, CA: University of California Press.
- CGR. 2012. Resultados del índice de gestión municipal del periodo 2011 (DFOE-DL-IF-3-2012). San José: Área de Servicios para el Desarrollo Local, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- Greene, W. 2000. *Econometric analysis* (4ª ed.). Nueva Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Guimarães, C. et al. 2011. The applicability of Lee-Carter method to forecast health services use in Brazil. Ponencia preparada para la Reunión Anual de la Population Association of America (sesión 54: "Subnational estimates and projections"), realizada en Washington el 31 de marzo.
- Jann, B. 2008. "The Blinder-Oaxaca decomposition for linear regression models", en *The Stata Journal* 8 (4).
- Lee, R. y Carter, L.R. 1992. "Modeling and forecasting U.S. mortality", en *Journal of the American Statistical Association* 87 (419).
- Nordhaus, W. 1975. "The political business cycle", en *The Review of Economic Studies* 42 (2).
- Padilla, R. y Alvarado, J. 2013. Desempeño exportador y heterogeneidad estructural en Costa Rica. Ponencia preparada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación y Cepal.
- Persson, T. et al. 2003. How do electoral rules shape party structures, government coalitions, and economic policies? (NBER Working Paper, nº 10176). Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

- Rayo, D. 2013. Evolución de la mortalidad y los días de estancia por egresos hospitalarios en el período 2013-2030. Ponencia preparada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Shevtsova, Y. 2012. International trade and productivity: does destination matter? (Discussion Papers, 12/18). York: Department of Economics and Related Studies, University of York.
- Shi, M. y Svensson, J. 2006. "Political budget cycles: do they differ across countries and why?", en *Journal of Public Economics* 90 (8-9).
- Streb, J.M. et al. 2009. "Checks and balances on political budget cycles: cross-country evidence", en *Kyklos* 62 (3).
- Streb, J.M. y Torrens, G. 2011. Making rules credible: divided government and political budget cycles. Buenos Aires: inédito.
- Trejos, J.D. 2013. Recuperación de la inversión social pública en el 2012 en un contexto de lento crecimiento económico y desequilibrio fiscal. Ponencia preparada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Weerahewa, J. et al. 2012. An analysis of export performance of enterprises in Sri Lanka. Presentación realizada en la ARTNeT Conference on Empirical and Policy Issues of Integration in Asia and the Pacific, celebrada el 1º y 2 de noviembre en Sri Lanka.

Un análisis amplio y objetivo
sobre la Costa Rica que tenemos,
a partir de los indicadores
más actuales (2012)



CON EL APOYO DE

