

CAPÍTULO  
1

## Sinopsis

## INDICE

Valoración general	45
Equidad e integración social	49
Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas	57
Armonía con la naturaleza	62
Fortalecimiento de la democracia	68

## VALORACIÓN GENERAL

El cierre de la primera década del presente siglo desafió muchos pronósticos esbozados en años anteriores sobre los escenarios de evolución del país. Los choques económicos internacionales de 2007 y 2008 no tuvieron los efectos más traumáticos que se previeron, aunque ocasionaron aumentos importantes en el desempleo, como resultado de una contracción en la agricultura, la construcción y el turismo. Como ocurrió en la mayoría de las naciones de América Latina, hacia finales de 2009 se registraron signos modestos de recuperación económica. Sin embargo, la recurrencia de la desaceleración y de la crisis misma aún no es un tema cerrado, sino que ocupa lugar en las discusiones y también en las acciones y políticas de los países. Por su parte, la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (TLC-CA), aunque genera incertidumbres por la apertura de los mercados de telecomunicaciones y seguros, no llevó a la sociedad y la institucionalidad costarricenses al despeñadero, pero tampoco trajo los beneficios prometidos. Por último, la polarización que marcó la dinámica política durante la década se difuminó en un proceso electoral calmo y la crisis del sistema de partidos desembocó, sorprendentemente, en la reconstitución del PLN -el más antiguo- como el pivote de la política nacional. La candidata liberacionista triunfó con comodidad en las elecciones presidenciales de febrero de 2010.

Estos imprevistos desenlaces se dan en un contexto en el que las tendencias de largo plazo identificadas en Informes anteriores se reiteraron sin grandes sobresaltos. La diversificación del sector externo es el principal motor del crecimiento económico en el largo plazo, aunque de poco sirvió ante el desplome del comercio exterior que

trajo la recesión internacional a partir de fines del 2008. El mercado interno, cierta reactivación del comercio intrarregional centroamericano y el gasto público anticíclico neutralizaron parcialmente esa caída. La tendencia hacia una mayor desigualdad en la distribución del ingreso y el estancamiento en la incidencia de la pobreza de nuevo convergieron con una mejora de los indicadores de educación y salud. Los progresos en estos dos ámbitos, si bien importantes, resultan insuficientes para enfrentar los desafíos que se aproximan de cara al avanzado proceso de transición demográfica y epidemiológica que vive el país, y que ya en la próxima generación presionará el sistema de seguridad social. La creciente huella ecológica que dejan tras de sí las actividades productivas, aparte de reflejar patrones insostenibles en el aprovechamiento de los recursos naturales, generó tensiones cada vez mayores entre la gestión ambiental y los usos económicos y sociales del territorio. Desde el punto de vista político, la desalineación electoral y partidaria de la ciudadanía se mantuvo, con algunas variaciones, dentro de los umbrales observados a inicios de la década.

Una parte importante de la discrepancia entre lo previsto y lo realmente ocurrido en 2009 tiene que ver con eventos inesperados, que siempre recuerdan los límites de las teorías sociales contemporáneas para formular predicciones. Dos de esos eventos contribuyeron a la evolución no prevista durante el período bajo análisis. Por un lado, la crisis financiera internacional de fines del 2008, con sus efectos depresivos sobre la economía real, abatió los altos precios internacionales del petróleo y de los alimentos que prevalecieron en los tiempos previos, y de este modo anuló las fuertes presiones inflacionarias que se estaban creando en

## VALORACIÓN GENERAL (continuación)

Costa Rica. En consecuencia, y por razones en buena medida ajenas al control del Gobierno, la recesión no coincidió con una espiral inflacionaria y gracias a ello mejoraron los ingresos reales de vastos segmentos de la población (un marcado contraste con lo sucedido durante la crisis de los años ochenta del siglo pasado). El ajuste de los salarios se fijó con base en una proyección de inflación mayor, por lo que el incremento resultó superior al crecimiento efectivo de los precios y amplió la capacidad de consumo.

Por otro lado, la polarización política generada por el referéndum sobre el TLC-CA en 2007, no evolucionó hacia la conformación de un fuerte bloque político que impulsara el cambio de rumbo del país en las elecciones de 2010. Los partidos y organizaciones sociales que lideraron el movimiento del NO al TLC, no lograron canalizar el extendido malestar ciudadano en una fuerza unitaria, pese a la coyuntura de división y la debilidad del sistema de partidos. En ese marco, el Movimiento Libertario -socio del Gobierno durante la mayor parte de su gestión, aunque opositor durante la campaña- con un discurso de mano dura contra la delincuencia, fue el que consiguió captar una parte muy significativa de ese descontento y ampliar su cuota de poder en el Congreso.

La discrepancia entre lo previsto y lo realmente ocurrido obliga a reevaluar la importancia de factores ya conocidos. La estructura productiva del país logra adaptarse y salir adelante frente a choques económicos internacionales, gracias a que cuenta con un dinámico y diverso sector externo que ha sido inducido (y subsidiado) por políticas comerciales, de atracción de inversiones, fiscales, monetarias y crediticias. La existencia de capacidades y recursos para formular respuestas de política pública ante condiciones difíciles es resultado de procesos de largo plazo en la construcción institucional del Estado costarricense y, en los últimos años, de una mejora en las finanzas públicas, derivada de un esfuerzo por incrementar la recaudación tributaria y aplicar medidas de ingeniería de la deuda pública. En el contexto de una situación fiscal superavitaria, el expediente de un mayor gasto y una fuerte expansión del empleo público fueron utilizados por el Gobierno

tanto para compensar la caída en la demanda agregada como por cálculo político, en una estrategia asociada al ciclo electoral. Por su parte, la agresiva política exterior, sobre todo en los ámbitos comercial y ambiental, le ha permitido al país diversificar los riesgos, evitar las dependencias excesivas de pocos mercados y, de paso, emerger como un actor internacional con una influencia mayor a la que cabría esperar debido a su tamaño.

Finalmente, nuevos estudios ayudan a conocer mejor la evolución reciente del país y, con eso, forjan una nueva capacidad para entender, actuar y prever. En el presente Informe, por ejemplo, se analiza en detalle la distribución y los impactos de la inversión social pública, con el fin de determinar quiénes, cómo y en qué proporción se benefician de los esfuerzos de redistribución social. El principal hallazgo es que el efecto redistributivo es claramente mayor que a inicios de la década, aunque insuficiente para contener las desigualdades que emergen de la economía de mercado. Cuando se considera el aporte de la inversión social al calcular el coeficiente de Gini, cosa que se hace en los países desarrollados, el indicador de desigualdad mejora. Este resultado ayuda a entender por qué los efectos sociales adversos de la recesión de 2008-2009 no tuvieron la magnitud que se preveía. Asimismo, los estudios permiten profundizar más allá de los promedios y observar, por ejemplo, que los niveles de ingreso y desempleo variaron de modos muy distintos para los hogares según su distribución por deciles, y que los cambios fueron mayores en los extremos. Una explicación es que la caída del empleo registrada en 2009 afectó con más fuerza a los hogares pobres, en una proporción varias veces superior a la que experimentaron los de mayores ingresos.

Al término de la primera década del siglo XXI, Costa Rica posee un estilo de desarrollo que le ha permitido mantener rangos modestos (aunque volátiles) de crecimiento económico, efectuar una importante transformación productiva, continuar mejorando de manera paulatina los indicadores sociales agregados y sortear difíciles *shocks* generados por la economía internacional. Sin embargo, ese estilo se caracteriza por la precariedad de los encadenamientos sociales, productivos y fiscales, entre los sectores más dinámicos y el resto de la economía. Además, el sistema político ha sido incapaz de actuar

sobre un conjunto de debilidades estratégicas que, perfiladas desde hace años, quedaron plenamente configuradas durante la crisis. Por el contrario, estas debilidades se acentuaron:

- La desigualdad en la distribución del ingreso se profundizó durante el 2009 pues, aun en un ambiente económico recesivo, hubo grupos ganadores (expertos, medianos y grandes empresarios) y otros que, como en los últimos años, pierden siempre (obreros agrícolas, pequeños propietarios). Esta creciente desigualdad se origina en la economía real y está asociada a la distancia cada vez mayor entre el desempeño de la "vieja" y la "nueva" economía, así como a la constante ampliación de la brecha en las oportunidades a las que tiene acceso la tercera parte de la fuerza laboral que está calificada, en relación con las dos terceras partes que no lo están.
- En el plano político, la fluidez, fragmentación y debilidad del sistema de partidos ha llevado a la hegemonía electoral de una agrupación, pero los fundamentos del sistema político siguen siendo endebles
- En el ámbito de la gestión ambiental es donde la inacción ante ciertas debilidades estratégicas está alcanzando un preocupante nivel crítico. La huella ecológica del país es, como se dijo, negativa y ascendente. Informes anteriores han documentado una creciente competencia por el uso de los recursos naturales que, alentada por un marco institucional y jurídico débil, disperso y desorganizado, ha generado conflictos cada vez más fuertes y recurrentes, tanto entre la sociedad como dentro del Estado. Las dificultades para la adecuada gestión de la "agenda gris" (saneamiento, contaminación de aguas y aire) se han agravado. Quizá el problema más severo es que, en la actualidad, la competencia y los conflictos han empezado a trasladarse a zonas protegidas -en algunos casos, presionando por cambios en el estatus de protección y, en otros, utilizando recursos en forma ilegal-, lo que supone nuevos riesgos para los logros del país

## VALORACIÓN GENERAL (continuación)

en el resguardo de su patrimonio natural y crea la impresión de que existe una disyuntiva entre conservación y producción. En los últimos años, ante situaciones conflictivas por el uso de recursos, las autoridades políticas se han decantado a favor de la actividad económica, en detrimento de la conservación.

A estas debilidades que se venían arrasando se agregan tres nuevos desafíos estratégicos, sobre los cuales la sociedad costarricense apenas ha articulado respuestas parciales e incompletas. El primero es de carácter demográfico (interno) y está ligado al envejecimiento progresivo de la población y el aprovechamiento del bono demográfico, temas ya planteados en el *Décimo Informe Estado de la Nación*. Para los próximos años, la evolución demográfica plantea la necesidad de lograr fuertes y sostenidos incrementos en la productividad, articulados a mejoras ostensibles en la equidad social, si, a una generación vista, Costa Rica se propone alcanzar y mantener el estatus de país desarrollado. Esta articulación ha sido inexistente durante la última década y supone vigorosos esfuerzos para reconvertir los sectores de la “vieja economía” mediante una combinación de transferencia tecnológica, nuevas oportunidades de mercado, capacitación de la fuerza laboral e incentivos crediticios.

El segundo desafío es el carácter insostenible de los patrones de uso de los recursos naturales, que se expresa de manera particular en la huella de carbono derivada de la dependencia energética del país. Hoy en día, tres cuartas partes de la energía empleada proviene de combustibles fósiles que Costa Rica no produce, dependencia que, como fue visto en la crisis de 2007, tiene capacidad para generar fuertes presiones internas y serios impactos ambientales. La relación 3:1 de fuentes fósiles a fuentes limpias de energía ha sido inelástica, pues el mayor consumidor es el transporte de carga y de personas, un sector en el que han fracasado o ni siquiera se han formulado alternativas, pese a la baja

eficiencia de los sistemas actuales. Además, la principal fuente de energía limpia ha sido la hidroeléctrica, basada en la construcción y operación de plantas hidroeléctricas, una estrategia que se ha estancado en años recientes y cuyo avance requiere integrar las consideraciones ambientales y sociales de las comunidades y la ciudadanía en general. El tránsito gradual hacia una matriz más limpia y sostenible no será fácil, rápido ni barato, e implicará la exploración y aplicación de nuevas políticas, incentivos y tecnologías. En la sección “Debates para el desarrollo” de este Informe se presenta una contribución especial que sugiere medidas de corto plazo para mejorar la situación energética del país, que vienen a complementar los planteamientos del nuevo Gobierno y de varios centros académicos.

El tercer desafío es de índole geopolítica. El entorno regional impone amenazas cada vez más complejas y peligrosas para el país. Por una parte, la geopolítica del narcotráfico y la operación de actores ilegales ligados a la extorsión y el tráfico de armas y personas, han intensificado la violencia delictiva en todo el Istmo. En Costa Rica, aunque los niveles son comparativamente más bajos, también se han incrementado ciertas formas de actividad criminal. La no atención de temas centrales que generan exclusión y desigualdad, ha creado condiciones propicias para la incursión de esos actores. Lo cierto es que, por razones tanto externas como internas, Costa Rica dejó de ser una sociedad con bajos niveles de violencia. Por otra parte, las regresiones autoritarias en varias naciones centroamericanas, así como la precariedad de los Estados de Derecho, abren escenarios de inestabilidad política que complican las relaciones de Costa Rica en el área. El golpe de Estado en Honduras en 2009 demostró que, ante problemas comunes, pueden interrumpirse el comercio (aunque brevemente) y la acción colectiva regional.

La segunda década del siglo XXI será clave para enfrentar las debilidades estratégicas del estilo de desarrollo y los nuevos desafíos. Estas debilidades y desafíos tienen la

capacidad de comprometer, en el mediano y largo plazos, la senda de progreso en desarrollo humano e, incluso, revertirla. A esto se agrega un imprevisible contexto internacional, que no parece ser favorable a una recuperación robusta de la economía costarricense. Una nueva recesión mundial encontraría al país con un margen de maniobra mucho más estrecho que el que tuvo a su alcance en 2008, debido al rápido deterioro de la situación fiscal ocurrido durante el primer semestre de 2010, ocasionado a su vez por el agotamiento de los instrumentos de política monetaria, la debilidad de las expectativas empresariales y la fragilidad del crecimiento económico.

Este tiempo también resulta clave en términos de las adaptaciones institucionales. Los fundamentos del sistema político siguen siendo débiles, en la medida en que persisten el descontento ciudadano y la baja calidad de la representación y la deliberación políticas, aunados a las inercias institucionales. No ha mejorado la capacidad política para cerrar la brecha entre la oferta y la demanda legislativas, incrementar la calidad de la representación, incentivar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos y procesar reformas institucionales más allá de las asociadas a la aprobación del TLC-CA. Como se ha planteado en otros Informes, el país aún presenta problemas institucionales para ejecutar acciones de política pública que acrecienten significativamente el desarrollo humano de la población. Por ello, el desafío sigue siendo mejorar la operatividad institucional y la efectividad en la acción política del Gobierno.

Costa Rica navega por aguas procelosas. El *Decimosexto Informe Estado de la Nación*, más que a discutir posibles escenarios, llama a fortalecer las capacidades de la sociedad costarricense para enfrentar un contexto internacional incierto y a ratos hostil, para corregir debilidades ya conocidas y actuar de manera efectiva sobre los nuevos desafíos estratégicos que han emergido.



CAPITULO  
1

## Sinopsis

El *Informe Estado de la Nación* es un sistema de seguimiento y evaluación anual del país en materia de desarrollo humano sostenible (DHS), una herramienta de información ciudadana de fácil acceso, para conocer la evolución de la sociedad costarricense, desarrollar instancias de rendición de cuentas, fortalecer mecanismos de participación y contribuir a la formación de consensos nacionales, ejercicios imprescindibles en una sociedad democrática.

El recorrido que hace cada Informe abarca tanto los aspectos coyunturales propios del año bajo estudio, como un abordaje analítico comparativo de mayor alcance y perspectiva, que se ha venido fortaleciendo en el tiempo con el fin de expandir el conocimiento existente sobre la Costa Rica que tenemos y orientar la reflexión acerca del país que deseamos.

Este primer capítulo ofrece una síntesis de las valoraciones y principales hallazgos del *Decimosexto Informe Estado de la Nación*. La Valoración general es un intento de responder, a partir de los resultados obtenidos, a la pregunta ¿avanzó Costa Rica desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible en el año 2009?

El objetivo de esta Sinopsis es brindar a los y las lectoras una puerta de entrada al documento, una guía de aproximación a los análisis más amplios y detallados que se desarrollan a lo largo de los siguientes cinco capítulos. Los primeros cuatro conforman la Parte I del Informe, titulada

“Seguimiento del desarrollo humano sostenible”, en la cual se analiza el desempeño nacional desde cuatro aristas: la social, la económica, la ambiental y la política, en ese orden.

En la Parte II, “Debates para el desarrollo”, se incluye como contribución especial un análisis de algunas de las opciones que tiene Costa Rica para mejorar su matriz energética, con un enfoque de corto plazo, centrado en el horizonte de arranque para lograr cambios rápidos y significativos. De manera deliberada, el texto explora alternativas de cambio en el abastecimiento y uso de la energía que no requieran modificaciones estructurales en el aparato productivo y en el ordenamiento territorial del país, acciones que puedan empezar a realizarse de inmediato y que abran el espacio para impulsar modificaciones más profundas e inevitables. En ese marco, dos temas son desarrollados en particular: eficiencia y sostenibilidad energética del transporte de personas y mercancías.

Finalmente, en la Parte III del Informe se presenta el Anexo Metodológico, en el cual las se describen las bases teóricas y los procedimientos técnicos que se utilizaron para el estudio de algunos temas. También se encuentra en esa sección el Compendio Estadístico, que reúne más de 248 variables, las series históricas de los últimos diez años -en los casos en que la información lo permite- y una serie de indicadores internacionales que ayudan a ubicar a Costa Rica en el contexto regional y mundial.

Al *Decimosexto Informe Estado de la Nación* le corresponde analizar el 2009, un año electoral y de cierre de un período de gobierno, por lo que el capítulo 5, “Fortalecimiento de la democracia”, cobra particular relevancia en esta edición. Como ya es tradición en estos casos, en este tema específico el Informe amplía su marco temporal de análisis, extendiéndose hasta febrero del 2010 para abarcar así el proceso electoral.

Durante el 2009 Costa Rica vivió la fase más severa de la crisis económica internacional que se venía manifestando con fuerza desde el 2008. En el *Decimoquinto Informe* se analizaron los primeros alcances y repercusiones que esa situación generó en la economía nacional. En el presente Informe se exploran los retos que, pasada la crisis, enfrenta el país en otros campos además del económico, en particular en el social y el ambiental, a partir de un panorama de bajo crecimiento, alto desempleo y un importante deterioro fiscal.

### Equidad e integración social

La crisis económica que vivió Costa Rica en 2008 y 2009 no modificó las tendencias que este Informe ha venido documentando en materia de equidad e integración social. Por una parte, se constata que el país vive una época de ampliación de capacidades -evolución que, en el balance, nuevamente se registró pese al difícil contexto-, pues continuó la mejora en los indicadores

de educación y salud. Pero a la vez ese proceso ha convergido con aumentos significativos en la desigualdad social y con una incapacidad para efectuar avances sustantivos en el abatimiento de la pobreza. Paralelamente, la incidencia delictiva ha tendido a agravarse de tal modo que, desde un punto de vista comparativo, puede decirse que Costa Rica ha dejado de ser una sociedad con bajos niveles de violencia. Como resultado de estas contrastantes tendencias, en 2009 el país mostró una notable capacidad para mitigar los efectos sociales de los choques económicos internacionales (no se experimentó un deterioro generalizado de las condiciones de vida de la población), al tiempo que la desigualdad en la distribución de los ingresos registró el mayor incremento anual de la última década y las amenazas a la seguridad ciudadana se tornaron más peligrosas.

El Informe ha documentado que la inversión social pública (ISP) ciertamente tiene efectos redistributivos, tanto sobre la pobreza como sobre la desigualdad social, pero también que estos no alcanzan para compensar las desigualdades generadas en la economía real. Ahora se sabe que, en comparación con lo que sucedía veinte años atrás, el impacto redistributivo de la ISP es significativo y creciente y que, por tanto, no puede atribuirse el aumento de la desigualdad a un debilitamiento de la acción pública. En efecto, cuando se considera la ISP como un ingreso en especie de los hogares, para así obtener el ingreso familiar disponible, el indicador de desigualdad para el 2009 se reduce en casi trece puntos porcentuales, en contraste con la disminución de seis puntos en 1990 y de nueve puntos en 2002. No obstante, mientras el menor efecto redistributivo de la ISP del 2002 alcanzó a revertir el incremento de la desigualdad en ese año, el mayor efecto redistributivo en el 2009 no fue suficiente para lograr el mismo resultado. En síntesis, la economía real provoca desigualdades cada vez más amplias, que los mayores niveles de inversión social no logran revertir.

### Acumulación de capacidades en el 2009

En lo que concierne a las principales tendencias que Costa Rica ha venido mostrando en la acumulación de las capacidades de sus habitantes, el balance del 2009 tiene matices importantes: el dictamen es positivo en el acceso al conocimiento y a una vida larga y sana, pero negativo en el acceso a vivienda digna y a la posibilidad de que las personas se desenvuelvan en sociedad sin que su integridad física y patrimonial se encuentren amenazadas. El acceso a un ingreso digno tuvo resultados dispares, con mejoras en inversión social y salarios mínimos, pero con desmejoras en pobreza y desigualdad.

### Se mantienen principales tendencias en el acceso a una vida larga y sana

La aspiración de acceso a una vida larga y sana es la que tradicionalmente resulta mejor evaluada. En este ámbito se mantienen logros importantes, como la elevada esperanza de vida y las disminuciones en la mortalidad infantil, cuya tasa del 2009 es la más baja hasta la fecha (8,8 por mil nacidos vivos). Este último indicador es el único que ostenta el doble mérito de un nivel alto en el contexto internacional y una mejoría en la tendencia nacional.

Sin embargo, como consecuencia de la recesión económica sufrida en 2009, se redujo el porcentaje de población económicamente activa (PEA) asalariada inscrita en el seguro de salud de la CCSS, pues pasó de 70,1% en 2008 a 66,8% en 2009, aunque la disminución fue menor que la caída observada en el empleo. Además, en el grupo de trabajadores no asalariados la cobertura se expandió del 62,1% al 65,4%, por el incremento en el número de asegurados por cuenta propia.

Medir el crecimiento de los niños y niñas es una de las formas más simples y efectivas de valorar el estado nutricional y de salud de una población. La primera encuesta de nutrición realizada en el país data de 1966 y en ella se encontró que el 57,4% de los niños en edad preescolar presentaba algún grado de déficit de peso. La

medición de 2008-2009 muestra una realidad muy distinta, al indicar que ahora la prevalencia es de 16,3%<sup>1</sup>. Los avances en pobreza, educación, salud y saneamiento ambiental, entre otros, indudablemente han influido en este resultado, pero también ha mejorado el acceso a los alimentos y a las condiciones para su adecuada utilización biológica (Muñoz, 2010).

Además del déficit de peso, la desnutrición puede ocasionar retardo en el crecimiento lineal, medido como reza-go en talla. Los resultados del 2008-2009 muestran que prácticamente uno de cada tres niños sufre retardo en talla, una prevalencia que casi duplica la del déficit en peso. Esta situación se relaciona con el valor nutritivo de los alimentos que se consumen en los hogares, donde predomina un patrón deficiente en vegetales, frutas y granos integrales y, a la vez, alto en calorías, azúcares y otros carbohidratos simples, grasas y sal.

Una medición efectuada en 1978 situó en 12,9% el sobrepeso en niños y niñas preescolares (según peso para edad) y por primera vez puso el tema de la obesidad -a tan temprana edad- en el panorama de salud pública. Datos preliminares del período 2008-2009 revelan una prevalencia de sobrepeso y obesidad de un 21,4% (índice de masa corporal) en la población de 5 a 12 años. Esta condición es mucho más grave en la población adulta, que muestra prevalencias de casi 60% en mujeres, mientras que entre los adultos mayores las cifras van de 62,4% en hombres a 77,3% en mujeres.

### Mejoras en la asistencia a la educación y la retención de estudiantes

En la aspiración de acceso al conocimiento, los datos del 2009 confirman los avances que el país ha logrado en la asistencia a la educación, aunque la cobertura de la enseñanza secundaria aún dista de ser universal, pues ni siquiera la mitad de las y los jóvenes con edades de cursar el ciclo diversificado asiste a ese nivel. Los indicadores que se utilizan para monitorear la escolaridad de la población y el logro



educativo exhiben una situación “sin cambios” a través de la década, con aumentos cercanos a los promedios del período. La escolaridad promedio de la población de 18 a 64 años llega hasta el noveno año de educación y solo el 37,7% de sus integrantes tiene secundaria completa.

La desescolarización de los alumnos, vía deserción interanual, muestra leves mejoras en los últimos años. Con respecto al 2008, un total de 3.076 estudiantes menos abandonó la secundaria sin finalizar el ciclo lectivo del 2009, luego de la tendencia creciente que mantuvo este indicador entre 2004 y 2006. El porcentaje de deserción en secundaria disminuyó de 12,1% en 2008 a 10,9% en 2009, con lo cual se acercó a una de las cifras más bajas registradas desde 1995, como fue la de 2003, cuando se obtuvo la menor tasa: 10,4%. Varias regiones educativas reportaron altos porcentajes de deserción en séptimo año, entre ellas Sarapiquí, Aguirre, Cañas, Coto, Grande de Térraba, Guápiles y Limón, lugares en los que se plantea el desafío de redoblar los esfuerzos para combatir la desescolarización.

Las mejoras en las coberturas educativas de la población en edad de asistir a cada nivel, junto con reducciones en la desescolarización (o deserción) constituyen una buena noticia para el país y se encaminan al logro de la universalización de la secundaria. No obstante, aún es temprano para formular conclusiones en ese sentido, pues es necesario que las tendencias crecientes se sostengan en el tiempo.

**Resultados dispares en el acceso a un ingreso digno**

El 2009 arrojó resultados dispares en el acceso a ingresos para tener una vida digna, pues se observaron mejoras en indicadores de ingresos reales e inversión social, pero retrocesos en el mercado de trabajo, la pobreza y la desigualdad en la distribución de los ingresos.

Las cifras de desempleo mostraron una desmejora importante en 2009. Las mujeres fueron las más perjudicadas, pues su tasa de desempleo ascendió a 9,9% y superó el máximo alcanzado

en 2005 (9,6%); no obstante, la tasa masculina también aumentó significativamente, al 6,6%. Las mayores tasas corresponden a las mujeres que residen en las regiones Brunca y Chorotega, con niveles superiores al 10%. Los problemas de empleo también quedaron manifiestos en la tasa de subutilización total, que pasó de 11,7% en 2008, a 15,6% en 2009.

Asimismo, la caída del empleo afectó con mayor fuerza a los hogares más pobres, pues la tasa de desempleo abierto en el primer quintil de ingreso aumentó en 7,2 puntos porcentuales (al pasar de 13,2% a 20,4%), mientras en el quinto quintil el incremento fue de 0,7 puntos porcentuales (de 1,7% a 2,4%). En este indicador, la relación entre el quintil más pobre y el más rico aumentó de ocho a casi nueve veces entre 2008 y 2009.

Por efecto de la baja inflación que se registró durante el 2009, situación que no fue prevista en las políticas de fijación de salarios mínimos para ese año, se revirtió el estancamiento que mostraba el índice de salarios mínimos reales desde 1999, al crecer 4,5 puntos porcentuales, la cifra más alta desde 1987. Además, los ocupados vieron incrementado su ingreso promedio real en un 7%, muy superior al 2,5% del año anterior (gráfico 1.1). El ingreso

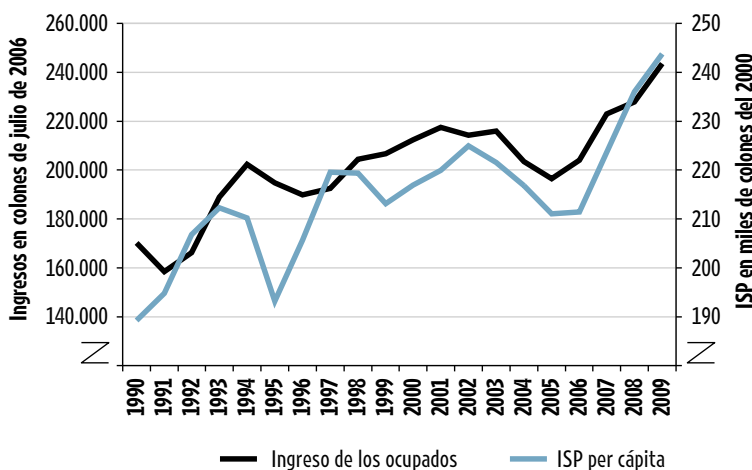
total de los hogares aumentó en términos reales en 7,7% con respecto al 2008, y el ingreso per cápita en 8,2%. En 2008 el ingreso se había reducido en 0,3% y el per cápita había crecido apenas un 1,7%.

Sin embargo, el crecimiento en el ingreso laboral no fue uniforme entre sectores de ocupación, ni por calificación. Mientras el ingreso promedio en el sector formal aumentó un 7,5% en términos reales, el de los ocupados agropecuarios lo hizo en 2,1%, y el de los ocupados informales cayó en -0,1%. Un análisis detallado del incremento en los ingresos laborales del sector formal muestra que buena parte se originó en los empleados públicos, cuyos ingresos crecieron un 9%, en tanto que para los privados el aumento fue de 5,6%. Por calificación se observa una situación similar, pues el ingreso laboral de los calificados se incrementó en 8%, en tanto que el de los no calificados se redujo en -0,1%. En el 2009, la relación entre el ingreso laboral promedio, en la ocupación principal, de los trabajadores calificados con respecto a los no calificados, alcanzó un máximo que no se observaba desde 1990: los primeros recibieron 2,5 veces más que los segundos.

Otra área que exhibió mejoras fue la inversión social pública (ISP), que tuvo un crecimiento real de 4,9% con respecto al 2008, y aunque esta cifra

GRAFICO 1.1

**Ingreso promedio real mensual de los ocupados e inversión social pública (ISP) real por persona**



Fuente: Elaboración propia con datos de las EHPM, del INEC, y Trejos, 2010.

es menor que la de los dos años previos (7%), sigue siendo significativa. Si se considera el aumento de la población, la ISP por habitante mostró una expansión del 3,3% en 2009, pese a las restricciones fiscales vividas, lo que demuestra el interés del Gobierno por proteger esta inversión (gráfico 1.1). En relación con el PIB, la ISP representó el 23,4%, superior en 3,3 puntos porcentuales al monto registrado en 2008.

### Retrocesos en el acceso a seguridad ciudadana

En la aspiración de acceso a una vida libre de amenazas el balance es negativo, al igual que en el Informe anterior. Siguió aumentando la tasa de homicidios, que en el 2009 alcanzó la cifra de 11,8 por cien mil habitantes, lo mismo que la tasa delitos contra la propiedad, con 1.794,3 por cien mil habitantes (263 puntos porcentuales más que en el 2008). Los homicidios cometidos contra mujeres por sus parejas, denominados femicidios<sup>2</sup>, así como aquellos perpetrados por hombres en eventos pasionales, en situaciones de violencia sexual o por ex parejas, llamados homicidios por condición de género<sup>3</sup>, aumentaron significativamente en los últimos años, al pasar de 18 mujeres fallecidas en el 2007, a 29 en el 2008 y 35 en el 2009. En el último año, ambos tipos de delitos dieron cuenta del 59,3% del total de mujeres víctimas de homicidio.

Ediciones anteriores de este Informe han reportado una importante brecha entre la percepción de inseguridad ciudadana que tienen las y los costarricenses en el plano nacional y la que predomina en el plano local. A partir de las encuestas del *Barómetro de las Américas*, aplicadas cada dos años por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop), es posible construir una serie comparable de percepciones de inseguridad ciudadana desde el 2004. Estas mediciones encontraron que 2004 y 2006 fueron los años de mayor sensación de inseguridad ciudadana en Costa Rica, pues el 87% de la población consideró que la delincuencia era una amenaza al bienestar del país. Esa percepción disminuyó en 2008 y 2010 (a 75% y 73%, respectivamente).

La proporción de personas que sentían al país amenazado por la delincuencia y, al mismo tiempo, percibían sus barrios como inseguros, se incrementó en casi diez puntos porcentuales entre 2004 y 2006, hasta representar casi la mitad de la población. No obstante, en 2008 y 2010 esta situación se revirtió, y en el último año ese grupo descendió al 22,3%. En forma paralela ha aumentado el número de personas que tienen una percepción de inseguridad genérica (país amenazado, pero barrios seguros). Mientras en el 2006 prácticamente los dos grupos tenían el mismo tamaño, en el 2010 hay 44 puntos de distancia entre ellos. La percepción de inseguridad es siempre más extendida entre los habitantes de la Gran Área Metropolitana (GAM), que en la zona rural.

La encuesta también pregunta a las personas si fueron víctimas de algún acto delictivo en el último año de referencia. Los resultados del 2010 indican que esta situación afectó a una de cada cinco personas entrevistadas. El acto delictivo más común fue el robo, mencionado por cuatro de cada cinco personas.

### Desigualdad, pobreza y exclusión social

Este capítulo entiende la equidad social como la igualdad en la dotación de oportunidades y capacidades, de manera que las personas tengan un potencial similar para desplegar sus capacidades. Esta situación no asegura que todas las personas obtengan resultados semejantes a lo largo de sus vidas, pues en ello intervienen otros factores (esfuerzo personal, aptitudes e inteligencia, suerte, procedencia social, etc.). Sin embargo, sí garantiza que ninguna persona enfrente bloqueos sociales que la condenen a la pobreza y la vulnerabilidad social.

El balance del 2009 en estos temas es negativo: en Costa Rica siguen ampliándose las desigualdades en la distribución del ingreso, se mantienen grandes disparidades entre géneros y no hay avances en el abatimiento de la pobreza. La crisis económica contribuyó a acentuar estos malos resultados, aunque sus efectos fueron más leves que los esperados inicialmente.

### Fuerte aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso

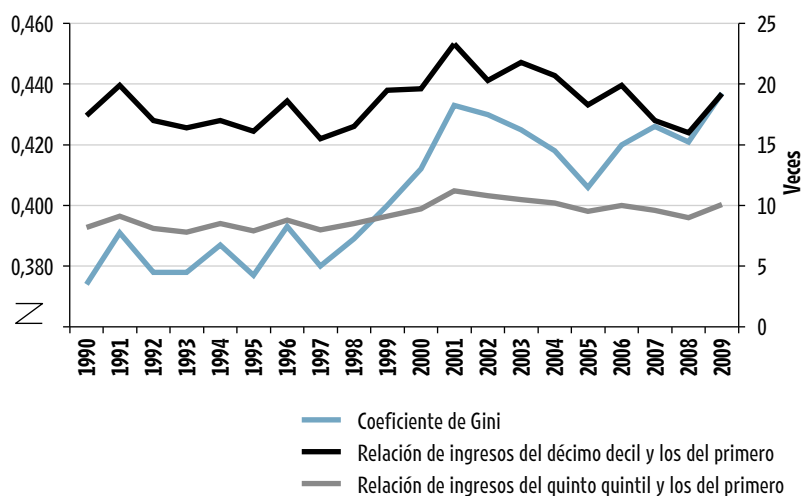
La desigualdad en la distribución del ingreso mostró un fuerte incremento: entre 2008 y 2009 la relación entre los ingresos de los hogares más ricos y los de los más pobres aumentó de 16,0 a 19,2 veces en el caso de los hogares del primer decil (10% más pobre) con respecto a los del décimo (10% más rico), y de 9,0 a 10,1 veces entre los quintiles quinto y primero. El coeficiente de Gini, a su vez, pasó de 0,421 en 2008 a 0,437 en 2009, el valor más elevado del período 1990-2009 (gráfico 1.2).

Lo más relevante desde el punto de vista de la desigualdad es la severa caída en los ingresos promedio de los hogares del primer decil (-6,9%) y el incremento aun más notable en el ingreso de los relativamente más ricos, es decir, los hogares del décimo decil (11,6%). Entonces, el aumento de la desigualdad en el 2009 refleja cómo la crisis económica se ensañó sobre todo con los más pobres, pero además cómo algunos de los más ricos obtuvieron ventaja de ella. Los hogares del segundo decil también mostraron una pequeña caída en su ingreso promedio (-0,3%) y, además, el incremento del ingreso promedio de los deciles tercero a quinto fue inferior al promedio general, lo cual significa que la participación de estos grupos dentro del ingreso total disminuyó, con respecto al año anterior. Así, mientras en 2008 la mitad de los hogares del país percibía el 21,5% del ingreso nacional, en 2009 su participación conjunta se redujo al 20,3%. En cambio, en el extremo superior, la participación del décimo decil pasó de 32,9% en 2008, a 34,1% en 2009.

Este año el Informe avanza en el análisis de la desigualdad según clase social<sup>4</sup> y su participación en el ingreso. En el 2009, el 3,6% de los hogares que conforman la clase alta percibió el 10,9% del ingreso familiar total (la relación entre ambos porcentajes es de 3). La otra clase social con una significativa participación en el ingreso total es la de medianos empresarios y expertos, que si bien representa un 10,7% del total de hogares, recibe un 24,6% del ingreso total (relación de 2,3



GRAFICO 1.2

Medidas de desigualdad en la distribución del ingreso<sup>a/</sup>

a/ Excluye los hogares con ingreso igual a cero o ignorado. Los hogares fueron ordenados según su ingreso familiar per cápita, del más pobre al más rico.

Fuente: Elaboración propia, a partir de las EHPM, del INEC.

entre ambas proporciones). Las clases intermedias también absorben una proporción del ingreso total que supera su peso relativo. Los hogares de pequeños propietarios reciben un 14% del total de ingresos, y representan un 18% del total de hogares. Las demás clases sociales tienen participaciones muy reducidas, independientemente de su proporción numérica dentro del total de hogares.

Cuando se analizan los cambios en la absorción del ingreso entre los años 2008 y 2009, el resultado es que solamente dos clases sociales aumentaron su participación: los medianos empresarios y expertos, y las clases intermedias. Todas las demás disminuyeron su participación, con excepción del estrato alto y los obreros en servicios, cuyas variaciones fueron mínimas (Sauma, 2010).

### A pesar del estancamiento en la pobreza por ingresos, hay mejoras notables

En este Informe, el análisis tradicional sobre pobreza (por ingreso) se complementa con la aplicación de otras metodologías. Los resultados muestran que, bajo la tendencia al estancamiento de la pobreza (medida por ingresos),

han ocurrido cambios, menos visibles pero sumamente importantes, que indican que las condiciones en que viven las personas pobres se han modificado durante la presente década. Se observa que la pobreza, medida por las necesidades básicas insatisfechas y el método integrado (que combina los dos métodos citados), ha disminuido de manera significativa.

Desde 1994 y hasta el 2006, la pobreza por ingresos se estancó en un 20% de los hogares, más o menos 1,5 puntos porcentuales. En 2007 la incidencia descendió a la cifra más baja de todo el período estudiado (16,7% de los hogares), pero en 2008, en un contexto de menor crecimiento económico, tuvo un leve incremento (al 17,7%). En el 2009, ya en un contexto claramente recesivo, la pobreza volvió a crecer, esta vez en 0,8 puntos porcentuales; al llegar a 18,5%, se colocó en el límite inferior establecido para el denominado período de estancamiento.

Las brechas entre la pobreza rural y la urbana prácticamente han desaparecido. En los últimos veinte años, la incidencia entre los residentes del área rural había sido mayor que en los residentes urbanos (7 puntos porcentuales

en promedio); sin embargo, en el 2009 la diferencia entre ambos grupos fue de apenas 1,2 puntos porcentuales. En ese mismo año, la pobreza total aumentó en cuatro de las seis regiones del país: Pacífico Central, Huetar Norte, Central y Brunca, y se redujo en la Huetar Atlántica (-3,1 puntos porcentuales) y en la Chorotega (-1,9 puntos).

Por clases sociales, la pobreza por ingresos es mayor en los hogares de inactivos (y no clasificables), así como en los hogares de los “otros trabajadores” y los obreros agrícolas, con 38%, 34,2% y 29,8%, respectivamente. Un 22,6% de los pequeños propietarios es pobre. Los obreros industriales y los obreros en servicios tienen incidencias de 17,5% y 16,7% en cada caso, menores que la incidencia nacional (18,5%), lo cual sugiere que su situación es un tanto más favorable. Como se esperaba, las clases intermedias, de medianos empresarios y expertos y alta, muestran niveles muy bajos de pobreza, sobre todo las dos últimas.

Otra dimensión relevante es la intensidad (o brecha) de la pobreza, que se refiere a si el ingreso de los pobres se ha alejado o no de la línea de pobreza (o sea, si las personas son más pobres o no). Luego de que en 2007 alcanzara su mínimo valor desde 1990, el indicador aumentó en 2008 y 2009, aunque se mantiene por debajo de las cifras observadas en el período 1990-2006, lo cual es muy favorable, pues significa que los ingresos per cápita de los hogares pobres se encuentran más cerca de la línea de pobreza, es decir, son menos pobres que en el pasado reciente. Este resultado se relaciona con los programas de transferencias monetarias, específicamente para los hogares beneficiarios, que si bien no les permiten superar la línea de pobreza, por lo menos los acercan a ella.

En el 2009 el porcentaje de hogares en situación de vulnerabilidad -esto es, con un ingreso per cápita superior a la línea de pobreza, pero inferior a 1,4 veces la misma- disminuyó con respecto a 2008 y 2007, pues pasó de 13,1% (en ambos años) a 12,4%. No obstante, debe tomarse en cuenta el aumento que se registró en el porcentaje de hogares

pobres, de forma tal que al sumar pobres y vulnerables, el total de 2009 es prácticamente idéntico al de 2008 (30,8% y 30,9%), pero más de un punto porcentual superior al de 2007. Estos resultados permiten plantear la hipótesis de que algunos hogares que en el 2008 estaban apenas por encima de la línea de pobreza, en el 2009 cayeron por debajo de ella, es decir, pasaron a situación de pobreza, por lo que el porcentaje total no se ve afectado, pero sí la distribución entre pobres y vulnerables.

En este Informe se actualizó la medición de la pobreza por el método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI). El principal hallazgo es una importante disminución en el porcentaje de hogares con al menos una NBI, pues pasó de 26,7% en 2000, a 25,5% en 2004 y a 21,6% en 2009. El área rural tiene mayores niveles de insatisfacción que la urbana, pues en 2009 el 29,9% de los hogares rurales padecía al menos una NBI, en contraste con el 15,9% de los urbanos. Por tipo de necesidad no hubo cambios en los tres años considerados en el orden de las NBI: la calidad de la vivienda se mantuvo como el principal problema, seguido por el aseguramiento de los jefes de hogar, el hacinamiento, el acceso a agua potable y los demás servicios.

Como era de esperar, dadas las reducciones en la pobreza por insuficiencia de ingresos y por NBI entre 2000 y 2009, la medición integrada de la pobreza (MIP) mostró una caída en el porcentaje de hogares en pobreza crónica (es decir, por ambos métodos), de 10,4% en 2000 a 8,6% en 2009. La pobreza coyuntural (solo por línea de ingreso) también tuvo una pequeña disminución (de 10,2% a 9,9%), mientras que la estructural (solo por NBI) registró un descenso importante (de 17,1% a 13%).

A partir del 2010, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) contará con nuevos instrumentos para la recolección de información socioeconómica. La encuesta de hogares, efectuada como es costumbre en el mes de julio, tuvo este año cambios operativos, conceptuales y muestrales, que afectarán, entre otros aspectos, las mediciones

de empleo, ingresos y pobreza, temas fundamentales en este Informe. Estos ajustes metodológicos plantean la necesidad de estudiar en detalle el grado de comparabilidad de los resultados, es decir, de las series disponibles hasta el 2009, con las nuevas cifras del 2010. Asimismo, el INEC comenzó a realizar la Encuesta Continua de Empleo, que brindará datos básicos del mercado de trabajo con periodicidad trimestral, y para el año 2011 espera llevar a cabo el X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda (recuadro 1.1).

### Gestión de la equidad y la integración social

Muchos de los logros alcanzados por Costa Rica en materia de equidad e integración social se deben en buena medida a una inversión social pública (ISP) sostenida en el tiempo, que ha tenido efectos redistributivos progresivos. En esta edición del Informe se analiza la distribución de la ISP entre grupos de personas beneficiarias, y según clases sociales, grupos de edad, sexo y lugar de residencia.

Para realizar esa evaluación, en primera instancia se clasifican los programas sociales a través de los cuales los recursos se transforman en prestaciones para las personas. La desagregación se basa en los criterios de acceso a los programas, que permiten distinguir cuatro grandes grupos:

- **Programas universales**, que cubren a la totalidad de la población y corresponden principalmente a los servicios educativos y de salud. Estos representaron el 57% de la ISP total en el 2009.
- **Programas restrictivos**, que demandan el cumplimiento de ciertos requisitos previos (educación superior) o que enfrentan restricciones de oferta (servicios culturales y recreativos). Los recursos destinados a este grupo en 2009 fueron limitados: un décimo de la ISP total.
- **Programas contributivos**, que corresponden a los regímenes de pensiones contributivas y captaron

algo más de una quinta parte de la ISP total en 2009.

- **Programas selectivos**, que se dirigen a grupos de menores recursos, vulnerables o que sufren situaciones de exclusión o discriminación. Recibieron el 11,5% de la ISP total en el año de estudio.

Una vez cuantificada la ISP para el 2009 y desagregada por programas, es posible avanzar en el análisis de la asignación final entre los distintos beneficiarios. Por clase social, como era de esperar, hay importantes diferencias, pero éstas no obedecen a un patrón definido de redistribución progresiva ni regresiva, aunque ciertamente las clases obreras tienden a recibir menos inversión que el resto. Eliminado el grupo marginal de “hogares no clasificados” (1,4% de la población), solo hay dos clases sociales con una inversión por habitante por encima de la media: los hogares de inactivos y los hogares de medianos empresarios y expertos. En los primeros la inversión per cápita casi duplica la media nacional y en los segundos resulta un 10% superior. Las clases intermedias y la de pequeños propietarios muestran una inversión social per cápita inferior al promedio nacional (entre el 91% y el 95%), pero superior a la que se asigna a las clases obreras. Estas últimas son las que menos reciben las prestaciones de la inversión social: entre ellas la ISP per cápita oscila entre el 83% y el 91% de la media nacional, es decir, se ubican claramente por debajo del promedio. Este grupo tiene la particularidad de que los programas universales son su principal vía de acceso a la ISP; cerca de tres de cada cuatro colones captados provienen de esa fuente. Finalmente, los “otros trabajadores” también reciben por debajo de la media nacional y comparten con los obreros el gran peso de los programas universales (gráfico 1.3).

Según el ciclo de edad de las personas, el análisis revela que en Costa Rica la inversión social no se distribuye de manera sistemática en contra de los sectores que, en principio, pueden catalogarse como “débiles”. La primera

## RECUADRO 1.1

**Nuevos instrumentos de recolección de información estadística en el INEC****Encuesta Nacional de Hogares (Enaho)**

Desde 1976, la encuesta de hogares que realiza el INEC en julio de cada año es la principal fuente de información sobre los hogares y la población en los períodos intercensales. Indaga y proporciona datos sobre características sociodemográficas, empleo y desempleo, las actividades productivas a las que se dedican las personas, los ingresos que perciben, la incidencia de la pobreza, las condiciones de las viviendas y sus servicios, y otros temas que se investigan periódicamente.

En el año 2005 el INEC inició un proceso de evaluación de este instrumento, que culminó con la aplicación simultánea de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) y la nueva Encuesta Nacional de Hogares, en julio del 2009.

A partir del 2010 se inicia un nuevo ciclo del programa de encuestas de hogares, que ahora se denominará Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) y que incluye variaciones metodológicas importantes. De esta forma se busca: captar adecuadamente los cambios en las características demográficas, sociales y económicas que han ocurrido en los últimos años, y que han incidido en el mercado de trabajo y las condiciones de vida de la población; incrementar la calidad de las estadísticas y la oferta de indicadores para satisfacer las demandas de los usuarios, y obtener un instrumento que contemple las recomendaciones internacionales con respecto a la medición del mercado laboral, para facilitar la comparabilidad entre los países de la región centroamericana.

Entre los principales cambios se cita el uso de un nuevo marco muestral y el mejoramiento en el diseño de la muestra. Además, si bien se mantendrá como una encuesta multipropósito, la Enaho profundizará en el tema de empleo, a fin de recoger información sobre las características específicas del empleo independiente y el empleo asalariado, el tipo de puestos que buscan las personas

desocupadas y aspectos relacionados con la calidad del empleo; en este último sentido, junto con el subempleo se considerarán otras formas de empleo inadecuado, la estabilidad laboral y la flexibilidad de las jornadas, entre otros.

Adicionalmente, el INEC actualizará la metodología para el cálculo de la pobreza, con un ajuste en los parámetros de medición que empezará a regir con la estimación del 2010.

**Encuesta Continua de Empleo (ECE)**

También en el 2010, y en coordinación con el Banco Central de Costa Rica, el INEC comenzó la aplicación de la Encuesta Continua de Empleo (ECE), con el objetivo de recabar información diaria sobre la situación del mercado de trabajo, específicamente sobre las personas ocupadas, desocupadas e inactivas, así como sobre los ingresos percibidos por la población trabajadora.

La ECE tiene cobertura nacional, con desagregaciones por zona. La muestra incluye 750 segmentos y 9.000 viviendas por trimestre. Se realiza diariamente y sus resultados se divulgan de manera trimestral. En la captura de información se utilizan dispositivos móviles y la transferencia electrónica de datos, todo lo cual facilitará el procesamiento y codificación de la encuesta.

**Censo Nacional de Población y Vivienda 2011**

Para el año 2011 el INEC planea realizar el X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda, con el objetivo de proveer al país de información detallada, suficiente y actualizada, sobre la situación sociodemográfica, económica y habitacional de toda la población, sin duda un insumo esencial para la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, así como para el diseño de los planes y programas de desarrollo nacional.

El proyecto inició a finales de 2008, con la etapa precensal o preparatoria, que se extenderá hasta el primer trimestre del

2011. Esta fase comprende el planeamiento general y la organización de las oficinas censales en todo el país. También se actualiza la cartografía censal y se conforman las áreas de empadronamiento; se definen los temas y preguntas que se incluirán en la boleta censal; se convoca y capacita a las personas empadronadoras, y se sensibiliza a la población, instituciones y empresas sobre la importancia de esta iniciativa. En agosto de 2010 se realizó el "Censo Palmares 2010", con el fin de validar el cuestionario y otros instrumentos que se aplicarán en el Censo Nacional.

Para el segundo trimestre de 2011 está prevista la etapa censal, que corresponde a la ejecución del empadronamiento censal, es decir, la recolección de los datos, la cual se realizará en todo el país de manera simultánea y durante los cinco días de una semana. Finalmente, la etapa postcensal se llevará a cabo desde el tercer trimestre de 2011 y hasta el 2012, e incluirá la captura, procesamiento y evaluación de los datos, así como la difusión de los resultados y productos censales.

El Programa Estado de la Nación estima de la mayor importancia la realización del Censo previsto para el 2011, pues por su carácter universal se constituye en la fuente más robusta de información sobre volumen, distribución y características de la población, los hogares y las viviendas del país. Este insumo permitirá avanzar en el conocimiento de los logros nacionales en desarrollo humano, así como identificar las desigualdades y rezagos que aún persisten. Cuando se efectuó el último Censo de Población, en el año 2000, el país tenía dieciséis años de esperar esta información fundamental, situación que no debe volver a presentarse.

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

infancia (niños menores de 6 años) recibe una ISP por persona que apenas equivale a tres cuartas partes de la que obtiene la población total como promedio. Esa inversión se concentra en los servicios de salud (65%), que junto con la educación preescolar llega a representar el 87% de la ISP total percibida (programas universales). Sin embargo, los niños de 6 a 11 años captan una ISP per cápita que resulta un 39% superior al promedio, mientras la correspondiente a los jóvenes de 12 a 17 años supera el promedio nacional en un 25%; en estos casos la inversión proviene sobre todo de los servicios educativos y los programas universales.

Los adultos en edades de entre 18 y 49 años, en principio los más involucrados en la vida política del país y los plenamente activos desde el punto de vista económico, son los que reciben una menor ISP por persona, cerca de dos tercios del promedio nacional, y en ella adquieren protagonismo los servicios de salud y los de educación vinculados a programas restrictivos (educación superior y capacitación). En cambio, los adultos de mayor edad (50 o más años) son los que obtienen una mayor ISP por persona (63% por encima del promedio), debido sobre todo a

la concentración en este grupo etario de los pagos de las pensiones contributivas, aunque también captan recursos de los programas de salud. Esto plantea un problema distributivo y muestra la fuerte presión que sobre los recursos públicos, y sobre la equidad, generará en el futuro el rápido proceso de envejecimiento de la población que vive el país (Trejos, 2010).

### Creciente pero insuficiente impacto redistributivo de la inversión social

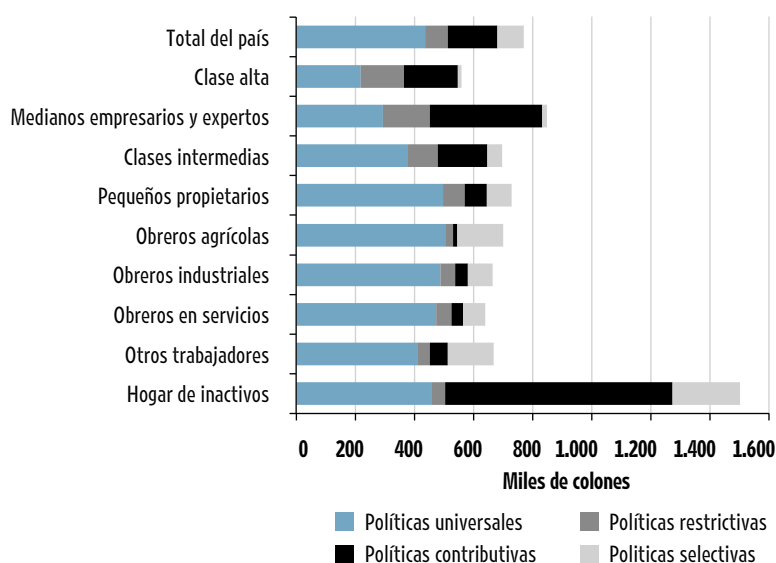
El estudio de la distribución de la ISP entre los hogares sugiere que, desde 1990, esta inversión ha tenido un significativo y creciente impacto redistributivo en la sociedad costarricense. Ya en el Décimo Informe se había llegado a una conclusión similar, a partir de un ejercicio que comparó los años 1990 y 2002. Además del amplio y creciente impacto redistributivo, se determinó que éste no alcanzaba para revertir el proceso de concentración que mostraba la distribución del ingreso familiar generado en la economía real. La estimación para el año 2009 corrobora que, durante el período 2002-2009, las tendencias anteriores continuaron despegándose (Trejos, 2010).

El ejercicio parte de la estimación de los ingresos autónomos de las familias (es decir, los ingresos que perciben por su participación en el mundo laboral o como resultado de su propio esfuerzo). La medición de la desigualdad en el ingreso autónomo se hace por medio de un índice de Gini, más estrictamente un “cuasi Gini<sup>5</sup>”, que en el 2009 fue de 0,45, en contraste con 0,37 en 1990 y 0,43 en 2002. Luego se calcula la distribución de la ISP<sup>6</sup>, la cual tiene un carácter muy progresivo, pues arroja un cuasi Gini de -0,19. El hecho de que sea negativo significa que favorece más que proporcionalmente a los más pobres. En 1990 este coeficiente era cercano a cero (0,02) y para el 2002 resultó en -0,004, lo que implica un aumento en su progresividad en la última década.

El tercer paso es incorporar la inversión social como un ingreso en especie de los hogares, para arribar así al ingreso familiar disponible y examinar la desigualdad resultante. Esto permite comparar las diferencias en la distribución de los ingresos entre los hogares “antes” y “después” de recibir las prestaciones de la ISP. Cuando se hace ese ejercicio, el coeficiente de Gini cae a 0,32, es decir, se produce una reducción de casi trece puntos porcentuales. La disminución fue de seis puntos porcentuales en 1990 y de nueve puntos en 2002. Por lo tanto, el efecto redistributivo de la inversión social logró revertir el aumento de la desigualdad observado entre 2002 y 2009 en el ingreso disponible de los hogares, aunque esa desigualdad se mantuvo por encima de la existente en 1990. En conclusión, la ISP en Costa Rica, basada fundamentalmente en programas de carácter universal, tiene un notable efecto redistributivo en la población, el cual ha crecido de modo sustancial en las últimas décadas, pero no alcanza a revertir el aumento de las desigualdades generadas en la economía real (Trejos, 2010).

GRAFICO 1.3

### Inversión social pública por habitante, según clase social. 2009



Fuente: Trejos, 2010.

### Las transferencias del RNC y de “Avancemos” alivian la incidencia de la pobreza

Para aproximar el impacto del régimen no contributivo de pensiones



(RNC) en la pobreza, en las últimas entregas de este Informe se han comparando las situaciones “sin pensión-con pensión”<sup>7</sup>. En el 2009 las pensiones del RNC redujeron la pobreza total en -1,9 puntos porcentuales, magnitud igual a la de 2008. En el caso de la pobreza extrema el impacto fue aun mayor, de -2,3 puntos porcentuales, y superior al reportado en 2008, cuando la caída fue de -2 puntos porcentuales (Sauma, 2010). El impacto de las pensiones no contributivas es mayor en el área rural que en la urbana, tanto en la pobreza total como en la extrema. Por regiones, el mayor efecto se presenta en la Chorotega, seguida por la Pacífico Central y la Brunca. El menor impacto se da en la región Central, seguida por la Huetar Atlántica.

El otro programa de transferencias que se examina es “Avancemos”, creado en 2006 con el fin de promover la universalización de la educación secundaria, y que en el 2009 logró una reducción de -0,4 puntos porcentuales en la pobreza, un impacto mayor en 0,2 y 0,1 puntos porcentuales que el de los años previos, respectivamente. En cambio, el impacto sobre la pobreza extrema se mantuvo en -0,2 puntos porcentuales. En lo que concierne a la distribución de los beneficiarios por deciles de ingreso familiar per cápita, sin considerar el monto de la transferencia, en el 2009 se repitió la situación de años anteriores: cerca de la mitad de los becados pertenecía a hogares pobres y alrededor de un 15% a hogares vulnerables (tercer decil). Sin embargo, el porcentaje de beneficiarios provenientes de hogares de los deciles cuarto a décimo (los de mayores ingresos) siguió aumentando, y en el 2009 uno de cada tres becados (33,9%) era miembro de esos hogares; este es un hecho que merece especial atención de las autoridades del IMAS.

### Cambios en la estructura de los hogares plantean desafíos en el tema de cuidado

En los últimos veinte años se han dado en Costa Rica transformaciones importantes en la dinámica de los hogares, asociados a la creciente participación laboral femenina, la transición

demográfica que vive el país y el cambio en la composición de los hogares. Sin embargo, esto no ha sido acompañado por un cambio en la división sexual del trabajo al interior de los hogares, lo que genera tensiones crecientes entre las esferas laboral y familiar.

La estructura familiar en Costa Rica se ha modificado significativamente. El país se aleja del esquema tradicional de hogares biparentales con hombre proveedor y mujer ama de casa (BPHP), y son más bien los hogares biparentales con doble proveedor de ingresos (BPDP), así como los monoparentales con jefatura femenina (MPJF), los que muestran el mayor crecimiento. Los hogares BPDP tienen los mayores ingresos del hogar, en comparación con los otros dos tipos. Además, la pobreza en los BPDP es significativamente menor (10%) que en los otros hogares (donde las cifras oscilan entre 23% y 25%). Si a los hogares con doble proveedor se les quitara el ingreso en la ocupación principal de las mujeres, la pobreza total del país aumentaría en 2,6 puntos porcentuales (de 17,7% a 20,2%). Si solo se consideran los hogares con doble proveedor, la pobreza total en este grupo se duplicaría: de 9,7% a 20,4%, es decir, aumentaría en 10,7 puntos porcentuales, mientras que la pobreza extrema afectaría al 2,9% de los hogares BPDP.

Estos hallazgos ratifican que la ampliación de las alternativas de cuidado de personas menores de edad es, sin lugar a dudas, un desafío nacional impostergable. Entender el cuidado como una responsabilidad social implica para el Estado costarricense replantear y extender el enfoque universal y solidario de su política social. Además, la integración de niños y niñas en centros de cuidado es una oportunidad para estimular las capacidades cognitivas desde la primera infancia y contribuir a la equidad.

### Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas

En el 2009 el país vivió, por segunda vez, un año de contrastes. La economía experimentó una importante contracción en la primera mitad del año y

signos de recuperación en la segunda. En el balance anual, el efecto de la crisis económica internacional en el crecimiento fue menor que el previsto y se prolongó por menos tiempo del esperado, debido a factores esencialmente externos.

La crisis, sin embargo, tuvo repercusiones sociales diferenciadas; no fue igual para todas las ramas de actividad económica y clases sociales. Los sectores relacionados con la producción de bienes (con excepción del sector de medicamentos) fueron los más afectados, mientras que los servicios asociados a actividades no tradicionales mostraron un buen desempeño. Los trabajadores informales, los menos calificados y las mujeres, fueron los más perjudicados.

La importante diversificación que ha tenido la economía costarricense en las últimas décadas ha dado paso a la “nueva economía” (denominación utilizada en el Decimoquinto Informe)<sup>8</sup>, la cual ofrece mayores ganancias en términos de ingresos a sus ocupados, en relación con otras actividades ubicadas en la “vieja economía”. Las oportunidades que brinda el entorno económico y productivo favorecen sobre todo a la mano de obra más calificada, en tanto que los ocupados con menores niveles de educación y un ingreso relativo más bajo, no tienen acceso a ellas. Estos últimos en su mayoría se insertan en las actividades tradicionales, que tienden a ser menos dinámicas. En consecuencia, este tipo de mano de obra presenta una escasa movilidad y tiende a ser menos versátil, lo cual la hace más vulnerable ante las crisis. De hecho, la reactivación que se registra desde el segundo semestre del 2009 evidencia que los favorecidos son los grupos con mayores niveles de escolaridad.

Los beneficios de la recuperación económica, basada fundamentalmente en actividades no tradicionales de la “nueva economía” ligadas a los mercados internacionales, también se encuentran distantes para la mayoría de las pequeñas empresas. Si bien las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme) exportadoras han crecido en número, mantienen una reducida



importancia relativa en las exportaciones totales y constituyen la mayoría de las firmas que surgen y desaparecen cada año.

En materia de estabilidad y solvencia, el análisis del 2009 muestra una significativa expansión del gasto público, que respondió en buena medida al ciclo político-electoral y favoreció de manera notable rubros que son inflexibles a la baja, como los salarios. Los buenos resultados tributarios de los años previos a la crisis dieron al Gobierno holgura suficiente para incrementar el gasto, pero esos tiempos de bonanza no fueron aprovechados para mejorar integralmente el sistema tributario. Esta omisión podría tener serias repercusiones para el país en los próximos años, lo que a su vez señala la necesidad de emprender con cierta urgencia las reformas en ese ámbito.

Por otra parte, la aspiración de tener una inflación menor de dos dígitos, como la que se registró en 2009, enfrenta importantes riesgos en el mediano plazo. Los principales factores que ayudaron a esa reducción, como la desaceleración del crédito y la caída en los precios internacionales de los alimentos y el petróleo, se revertirán tarde o temprano, a medida que la recuperación económica internacional se vaya fortaleciendo. Unido a lo anterior, el sistema monetario costarricense exhibe algunas características estructurales que condicionan el comportamiento de la inflación. Una de ellas se relaciona con la dualidad monetaria, que surge de la coexistencia del colón y el dólar como monedas sustitutas entre sí. Esto limita la efectividad de la política monetaria, lo cual demanda contar con instrumentos adicionales a los de la política monetaria tradicional.

**Comportamientos disímiles de la inversión, las exportaciones y el consumo ante la crisis**

En la economía costarricense, los efectos más directos y profundos de la crisis internacional se reflejaron en las exportaciones y la inversión. La reducción en la riqueza financiera y el endurecimiento de las condiciones crediticias que experimentaron los

países desarrollados, llevaron a una disminución en su demanda por bienes y servicios del exterior, así como en los flujos de capitales privados hacia las economías en desarrollo. De este modo, las caídas en las exportaciones y en la inversión privada explican en gran parte la contracción que registró la producción nacional en el año 2009.

Un resultado que cabe destacar es que, si bien las exportaciones disminuyeron considerablemente, las importaciones lo hicieron aun más. Esto tuvo un impacto fuerte y positivo en la balanza comercial, cuyo déficit se redujo en 2.986,7 millones de dólares entre 2008 y 2009.

El consumo privado se desaceleró, pero no se contrajo, e incluso mostró un comportamiento más favorable que el registrado durante la crisis del 2001. En esta oportunidad creció más (1,6% en 2009 versus 1,2% en 2001), a pesar de que, a diferencia de lo ocurrido en los inicios de la década, la producción decreció (gráfico 1.4). Uno de los factores que ayudaron a mitigar el efecto de la crisis sobre el consumo de las familias, fue la mejora que experimentaron los salarios reales en el 2009, como resultado de la imprevista reducción en la inflación y el rezago con que se ajustan los salarios nominales en el país.

El otro factor que amortiguó el impacto de la crisis sobre la producción nacional fue la mayor actividad del Gobierno. Este muestra un dinamismo creciente desde el 2008, y en el 2009 alcanzó un nivel que sobrepasó el observado en los últimos diez años.

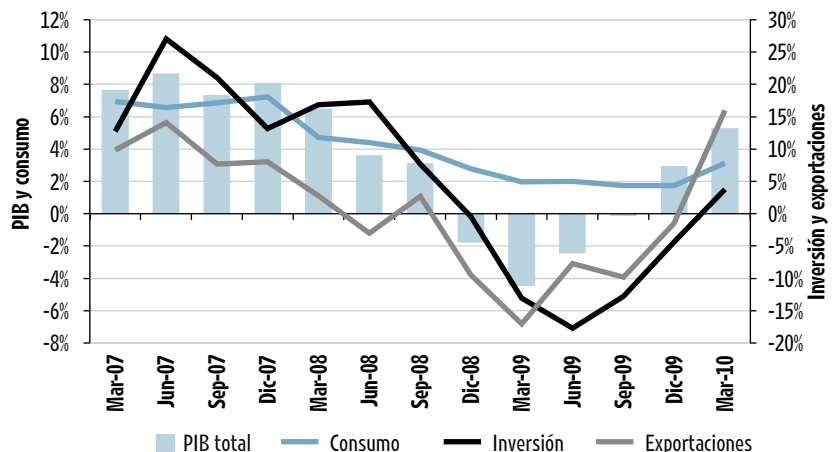
**Se contrae la producción de bienes, pero los servicios muestran un buen desempeño**

La crisis fue más severa para la agricultura, la industria, la construcción, el comercio y el turismo. La contracción en estos sectores, especialmente en el de la construcción, generó un significativo aumento en el desempleo. Sin embargo, cabe señalar que algunas actividades de servicios locales e internacionales ayudaron a que el impacto fuera menor, toda vez que mostraron un buen desempeño pese a la crisis. Además, el efecto de la crisis se manifestó en distintos momentos en los diversos sectores. Lo mismo sucede con la recuperación que se comenzó a observar en la segunda mitad del 2009.

El agro, la industria, la electricidad, el comercio y el turismo dieron señales de contracción en el 2008 y mantuvieron esa tendencia durante el 2009. Por su parte, la construcción se sumó a la lista de afectados de manera tardía

GRAFICO 1.4

**Crecimiento del PIB, el consumo, la inversión y las exportaciones, por trimestres**



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

en comparación con las actividades antes mencionadas (la primera tasa de decrecimiento de este sector se dio en el primer trimestre de 2009). Por el contrario, en ambos años los sectores relacionados con los servicios financieros, inmobiliarios y empresariales, así como el transporte y la administración pública, mostraron tasas de crecimiento positivas y en su mayoría superiores al 4%.

### El empleo informal y la mano de obra menos calificada fueron los más afectados por la crisis

La crisis repercutió principalmente en el empleo informal y el agrícola. El número de ocupados se redujo en 2.021 personas, como resultado de un aumento de 24.217 empleados formales, una disminución de 16.452 trabajadores informales y la pérdida de 9.966 empleos en el sector agropecuario<sup>9</sup>.

Dado que las actividades más afectadas por la crisis son en su mayoría intensivas en mano de obra poco calificada, las consecuencias en el empleo tuvieron sus particularidades. En este sentido cabe señalar que, del total de trabajos perdidos, el 62% correspondió a los sectores de construcción y agricultura. De esta manera, en el 2009 el número de empleos no calificados se redujo en 26.900, mientras el de calificados se incrementó en 24.699.

Si se emplean como categorías laborales las clases sociales conceptualizadas en el capítulo 6 del *Decimoquinto Informe Estado de la Nación* (véase Meneses, 2009), se corrobora que el efecto de la crisis fue mayor para la mano de obra menos calificada, específicamente para los obreros industriales. El 57% de la caída del empleo en este grupo se presentó en la construcción. También se identifican resultados negativos en la industria tradicional y las zonas francas (12,6% en ambos casos). Por el contrario, se observa un aumento significativo del empleo en las clases intermedias, donde se ubican técnicos, jefes de departamento sin bachillerado universitario, empleados de comercio y los funcionarios administrativos y de atención al público del Gobierno. Casi el 40% de las nuevas contrataciones

tuvo lugar en el sector público y un tercio en el sector comercio. Estos dos sectores también explican la mayor parte del incremento en el empleo de los obreros de servicios (Rosales, 2010).

En el período comprendido entre julio de 2008 y julio de 2009, en el cual la economía costarricense experimentó con mayor intensidad la crisis financiera internacional, se perdieron cantidades similares de empleos en la “nueva economía” (10.241) y en las actividades productivas tradicionales (8.151), reunidas en la categoría de “vieja economía”. Si bien estas cifras son parecidas, las repercusiones sociales de la crisis han sido distintas en cada uno de estos grupos, en virtud de las diferencias que existen en las características y en la composición de sus ocupados (Rosales, 2010).

Las diferencias entre las clases sociales no solo se dan en la participación porcentual en los dos tipos de economía (los obreros y los pequeños propietarios, en conjunto, representan el 81,4% en la “vieja economía”, mientras que en la “nueva economía” tienen una importancia del 59,4%), sino que también hay una notable disparidad en los ingresos percibidos. Por ejemplo, en 2009 las clases intermedias y la de medianos propietarios obtuvieron casi el doble del ingreso promedio nacional, en tanto que los obreros agrícolas y los pequeños propietarios solo alcanzaron un 0,5 y un 0,7 de ese promedio, respectivamente. Además, en la “nueva economía” las categorías con mayor ingreso relativo representan más del doble que en la economía tradicional (35,5% versus 14,9%).

Otro dato de interés es que la mejora que se dio en los salarios reales, asociada a la reducción que experimentó la inflación en el 2009 y que ayudó a mitigar los efectos adversos de la crisis, fue más favorable en la “nueva economía”. El mayor crecimiento de los salarios reales ocurrió en las categorías laborales de medianos empresarios y expertos y en las clases intermedias. Debido a la mayor participación que tienen estos dos grupos en la “nueva economía”, el ingreso real de sus ocupados aumentó en promedio un 7,1%, el doble de la

expansión que registraron los ocupados de la “vieja economía” (3,5%)<sup>10</sup>.

En gran medida, las repercusiones de la crisis y la capacidad de la población para hacerles frente están relacionadas directamente con la escolaridad. Las brechas en educación limitan el crecimiento económico y el aprovechamiento de sus beneficios. Muestra de ello es que el dinamismo que han experimentado las actividades de alto contenido tecnológico y los servicios empresariales internacionales -propios de la “nueva economía”- ha favorecido la demanda por mano de obra con mayor nivel educativo y más destrezas.

La escolaridad de los ocupados en la “nueva economía” es de 9 años (promedio de la última década), casi 2,5 años superior a la de los ocupados en la “vieja economía”. Esta brecha ha sido constante en los últimos diez años, en los que el nivel educativo no ha variado significativamente entre ambos segmentos. En todas las categorías laborales, con excepción de los obreros agrícolas, existen disparidades entre ambas economías en los años de educación formal (gráfico 1.5).

Un resultado que va más allá de las dos economías bajo análisis, es la notable diferencia de escolaridad que se observa entre los obreros agrícolas y los medianos empresarios y expertos;

GRAFICO 1.5

### Años de educación promedio de los ocupados<sup>a/</sup>, por tipo de economía. 2009



a/ La línea vertical indica los años de educación promedio de los ocupados.

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

en este caso la brecha es de casi diez años de educación formal, en promedio. Estas disparidades de educación formal y las que existen en cuanto a habilidades y destrezas, sobre las cuales no hay datos oficiales disponibles, están asociadas en gran medida a las brechas salariales que separan a la “nueva” y la “vieja economía”.

### Política comercial con problemas de coordinación interinstitucional y poca vinculación con la política de desarrollo productivo

El esfuerzo por impulsar tratados de libre comercio (TLC) que emprendió Costa Rica hace alrededor de quince años ha permitido que, a la fecha, una vez concluidas las negociaciones del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (UE) y el tratado con China, alrededor del 90% de su comercio internacional se encuentre bajo esta modalidad. Sin embargo, en algunos casos los beneficios de los TLC vigentes han sido limitados, principalmente en lo que concierne a la oferta exportable. Si bien las ventajas de un TLC provienen en parte de los flujos de inversiones y la adquisición de materias primas a menores costos, el incremento de la oferta exportable es también un objetivo central de la firma de un acuerdo comercial.

Uno de los factores que explican el bajo aprovechamiento de los tratados vigentes son los problemas de coordinación interinstitucional. En el país se ha ido adquiriendo mayor conciencia sobre el hecho de que la administración de los TLC, y el comercio exterior en general, son asuntos que no solo competen al ente negociador, sino también a una gran cantidad de instituciones que participan en la emisión de permisos, la aplicación de controles, la promulgación de reglamentos, entre muchas otras tareas, que son barreras no arancelarias permitidas y que deben estar en consonancia con los acuerdos firmados. Se han realizado esfuerzos que han contribuido a mejorar la coordinación interinstitucional, pero estos han sido insuficientes, pues persisten los problemas en algunas entidades que no conocen o no comprenden los

compromisos adquiridos y sus alcances, o simplemente hacen caso omiso de ellos, anteponiendo otros criterios y afectando así la fluidez del comercio internacional. También influyen las deficiencias institucionales y la escasez de recursos financieros.

Otra debilidad es la falta de competitividad empresarial, que limita la oferta exportable hacia los mercados con los que se han firmado TLC. Esto sugiere que la política de comercio exterior no ha sido complementada con políticas de desarrollo productivo efectivas, tendientes a la creación de nuevas empresas exportadoras y el fortalecimiento de las existentes, mediante el fomento de la productividad. Como se verá en el siguiente apartado, estas debilidades tienen importantes repercusiones en la consolidación de un sector exportador que integre en su dinámica a las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme).

### Mipyme exportadoras no logran impactar la oferta exportable y tienen una corta vida

El sector exportador costarricense mantuvo una senda de crecimiento durante casi toda la década pasada, y esto llevó al país a convertirse en uno de los mayores exportadores por habitante del mundo en desarrollo. Como promedio anual, las ventas externas se expandieron un 4% en ese período, aun tomando en cuenta la fuerte contracción que se dio a principios de la década y el impacto de la reciente crisis, que provocó una caída del 7,5% en las exportaciones de 2009.

Si bien este positivo desempeño se caracteriza por un creciente número de bienes exportados y mercados de destino, también tiene rasgos de concentración. El valor de la oferta exportable depende fundamentalmente de un grupo de veinte artículos y además está concentrado en empresas grandes. Un grupo pequeño de ellas (1,5% del total) exporta más de 25 millones de dólares anuales y representa el 70% de las ventas al exterior. Por su parte, las empresas más pequeñas, que exportan menos de un millón de dólares cada año, constituyen el 82,2% de las firmas

existentes, pero en el valor total exportable tan solo contribuyen con un 3,1%. Estas proporciones, que corresponden al 2009, se han mantenido sin cambios en la última década.

Las Mipyme exportadoras han crecido en número, pero mantienen una baja importancia relativa en las exportaciones totales de bienes. Esto sugiere que son las compañías grandes las que han logrado superar las barreras de entrada a los mercados internacionales y posicionarse competitivamente en el largo plazo. Esto también sucede en otros países desarrollados y en vías de desarrollo, donde la oferta exportable tiende a depender de un reducido grupo de empresas que son responsables de su dinamismo (Rivera, 2010). Sin embargo, en varios de esos casos las razones que explican esta situación se relacionan de manera directa con la dinámica propia de los mercados, en tanto que en Costa Rica la escasa participación de las Mipyme exportadoras responde más a diversos obstáculos que impiden su internacionalización. Entre ellos se identifican los rezagos tecnológicos, la falta de innovación y de acceso al crédito, las debilidades administrativas y regulatorias, de capacidades del recurso humano, de logística de transporte y distribución, de calidad y de aprovechamiento de las tecnologías de información y comunicación. Además, cuando estas firmas realizan esfuerzos para exportar, muestran una limitada capacidad negociadora, bajos estándares de calidad frente a los competidores y poco conocimiento sobre los cambios en los negocios internacionales (Rivera, 2010).

Si se analizan las empresas que continúan siendo exitosas, según su permanencia en los mercados internacionales, se observa que su número se ha venido reduciendo con el tiempo, pues pasaron de 2.403 a 732 entre los años 1998 y 2008. También requiere atención la marcada dinámica de surgimiento y desaparición de firmas exportadoras que se presenta cada año. Es decir, si bien anualmente nacen muchas empresas orientadas al comercio exterior, también un número alto de ellas deja de exportar en el período siguiente (Rivera, 2010).

Al revisar las exportaciones promedio, se nota que una cantidad importante de las empresas que surgen y desaparecen cada año son las más pequeñas, cuyas ventas al exterior están muy por debajo de los 500.000 dólares. Por el contrario, las compañías que se mantuvieron exportando a lo largo del período estudiado dan cuenta de las mayores exportaciones promedio, y cuadruplicaron sus ventas externas entre 1998 y 2008: de 2,1 a 8,1 millones de dólares. Hallazgos similares se obtienen cuando se utiliza el número de empleados como criterio para definir el tamaño de las empresas exportadoras: la gran mayoría de las firmas que dejan de exportar tiene menos de treinta empleados.

### Factores de tipo transitorio favorecieron reducción de la inflación en 2009, pero factores estructurales impidieron una mayor caída

En el 2009 la inflación en Costa Rica fue de 4%, un nivel inesperadamente menor que el promedio histórico. La crisis económica repercutió en la inflación a escala mundial por medio de canales de transmisión comerciales y financieros. Factores como la caída en los precios internacionales de diversos alimentos y el petróleo, la desaceleración del crédito, la mayor disponibilidad de inventarios y la existencia de holguras en la capacidad instalada de las empresas, contribuyeron a la disminución de las presiones inflacionarias en todas las latitudes. En el ámbito nacional, al observar los componentes del índice de precios al consumidor, se nota que la caída de la inflación provino sobre todo de la contracción en los precios de los rubros de alimentos y de transporte, ambos relacionados precisamente con los precios internacionales de las materias primas y el petróleo.

Otro factor positivo fue la apreciación cambiaria registrada en el segundo semestre del 2009, que se reflejó en parte en el menor crecimiento de los precios de los bienes transables, en comparación con los no transables. En la segunda mitad del año el dólar tendió a perder valor con respecto al colón, lo cual favoreció una menor inflación

importada, a través de lo que se denomina *pass through*, es decir, el efecto que ocurre en los precios de los bienes importados expresados en colones, producto de que el tipo de cambio aumenta o disminuye. De igual forma, la aplicación de una política monetaria restrictiva contribuyó a la caída que experimentaron los precios en el 2009. Las tasas de interés reales en colones mostraron una marcada tendencia al alza en el primer semestre. En el segundo, por el contrario, tendieron a la baja, en virtud de que las tasas de interés nominales se ajustaron a las menores expectativas de inflación, pero también en respuesta a la desaceleración del crédito y debido a la tendencia de los ahorrantes a mantener sus depósitos en el corto plazo, dadas las fluctuaciones cambiarias.

Si bien los factores antes indicados ayudaron a reducir la inflación, su evolución tenderá a cambiar conforme la economía mundial se vaya fortaleciendo. Otra de las dificultades para mantener la inflación en niveles bajos proviene de la reactivación del crédito al sector privado, así como de la apreciación del colón y su efecto en la inflación vía menores precios de los bienes importados. El tipo de cambio está muy influenciado por factores que van más allá de los elementos fundamentales que determinan la oferta y la demanda de divisas. En consecuencia, es más susceptible a oscilaciones. Así las cosas, la actual apreciación cambiaria puede revertirse en cualquier momento y, con ello, presionar los precios al alza.

Hay otros factores que, por el contrario, limitaron una mayor caída de la inflación en el 2009. En la fijación de algunos precios existe un efecto inercial que aletarga el reflejo de las variaciones en la medición de la inflación, hecho que se hace evidente cuando se compara la evolución de los precios de los bienes regulados y no regulados. Los primeros mostraron reticencia a la baja en el 2009, al contabilizar una tasa de variación del 7,2%, casi el doble del crecimiento registrado por el índice global; en cambio, los bienes no regulados crecieron menos de la mitad (3,3%). Una situación similar ocurre con los ajustes de salarios y los alquileres de vivienda.

Otro factor limitante es la resistencia que muestran las expectativas de los agentes económicos para ajustarse a la inflación observada y a las metas del Banco Central. También hay que considerar la posible existencia de ciertas condiciones de organización industrial, en algunos mercados de importación, que dificultan el traslado de los menores precios internacionales a los precios locales, principalmente en el mercado de materias primas, donde se observa un número reducido de importadores.

En adición a lo anterior, el sistema monetario costarricense tiene dos características estructurales que afectan la reducción de la inflación. La primera es la descapitalización o las pérdidas cuasi fiscales del BCCR y la segunda se relaciona con la dualidad monetaria que surge de la convivencia del colón y el dólar como monedas sustitutas entre sí. Esto reduce el ámbito de acción de las herramientas que tiene a su disposición la autoridad monetaria, las cuales, hasta ahora, se han focalizado básicamente en el control de los agregados monetarios en colones. Esta situación demanda instrumentos que permitan la administración de los agregados monetarios en dólares o, alternativamente, la intervención del mercado cambiario.

### Gastos del Gobierno superan niveles observados en las dos últimas décadas y contrastan con la contracción en los ingresos

El 2009 fue el año en que la economía costarricense sintió los efectos más severos de la crisis financiera internacional y, consecuentemente, una fuerte contracción de la recaudación tributaria. Los ingresos del Gobierno se redujeron en 1,7 puntos porcentuales del PIB, con lo cual se anuló casi la totalidad del incremento registrado en los años previos. Además se produjo una importante disminución de la carga tributaria, que pasó del 15,4% del PIB en 2008, al 13,7%. Esta situación contrasta con el dinamismo que mostró el gasto público en el 2009: los egresos, sin considerar intereses, crecieron un 1,8% del PIB. El 64,4% de este aumento provino del rubro de remuneraciones,



que se incrementó en 1,2% del PIB y representó el 43,3% del total de los gastos sin intereses de Gobierno Central.

La política fiscal expansiva del 2009 estuvo asociada principalmente a un mayor gasto de tipo permanente. Así lo corroboran las activas contrataciones laborales y los diversos ajustes en las escalas salariales que se dieron en el sector público. Por el contrario, los gastos de capital registraron una participación menor con respecto a los dos años previos. También las transferencias sociales, entre las que se contabilizan el programa “Avancemos” y las pensiones del régimen no contributivo, se vieron menos beneficiadas si se comparan con lo observado en 2008.

Es posible concluir que para el 2010 aún queda margen para manejar los desequilibrios fiscales, gracias a la aprobación de diversos empréstitos de organismos internacionales. Esto favorece, por ahora, la aspiración de contar con niveles de deuda pública externa e interna que no pongan en peligro las inversiones en infraestructura y la prestación de servicios básicos a la población. Sin embargo, para los próximos años el panorama es muy distinto.

El progresivo deterioro del resultado primario, las presiones en las tasas de interés por las mayores necesidades de financiamiento del Gobierno y la reactivación del crédito al sector privado, así como una expansión de la economía menor a la observada en los años anteriores a la crisis, dinamizarán la deuda pública. En este punto el imperativo de recortar gastos será evidente y, dado el crecimiento inercial de las remuneraciones y las pensiones, el “estrujamiento” de la inversión social y en infraestructura aparecerá rápidamente.

### Armonía con la naturaleza

En sus últimas ediciones, el capítulo 4 de este Informe ha venido señalando que en Costa Rica existe una frontera conflictiva entre las actividades productivas y la protección ambiental, como resultado de la competencia por el uso de la tierra y los recursos naturales. La evidencia recogida durante el 2009 y al cierre del período del Gobierno anterior indica que, ante ese

dilema, las autoridades políticas priorizaron la actividad económica por encima de los requerimientos de la sostenibilidad y el cuidado de la riqueza natural del país. Esta tendencia se refleja en el decaimiento de algunos esfuerzos institucionales para el control ambiental, la intervención de los procesos de evaluación de impacto por entidades centradas en la competitividad, la débil y contradictoria actuación del Estado en controlar los daños causados al agua y el suelo por diversas actividades contaminantes, la apertura de portillos legales para el desarrollo de iniciativas de alto costo ecológico, y las presiones para hacer aun más endeble la regulación territorial, desafectar áreas protegidas o mantener la ocupación y uso ilegal de zonas públicas o recursos naturales clave.

Una primera derivación de esta tendencia es la consolidación de patrones insostenibles en el uso de los recursos naturales, un camino que conlleva impactos serios y a veces irreversibles sobre la calidad y disponibilidad de estos recursos, y que puede socavar la riqueza natural, pilar del desarrollo nacional y de la imagen de Costa Rica ante el mundo. En segundo lugar, se percibe un aumento de los riesgos para algunas áreas silvestres protegidas que se suponían estables y seguras. La competencia por la tierra y los recursos se ha trasladado a los territorios protegidos, donde se registran crecientes presiones por variar su estatus legal, usurparlos y cambiar su uso, o realizar aprovechamientos incompatibles con la conservación.

En un país con logros inéditos en materia de conservación y aprovechamiento de su patrimonio natural -el que paralelamente se ha convertido en componente fundamental de su crecimiento económico- entender la protección ambiental como un obstáculo para la carrera productiva es un desacierto que puede comprometer la sostenibilidad del desarrollo humano. Para que los logros y ventajas en esta materia se traduzcan en una gestión adecuada, Costa Rica debe hacer del ambiente un asunto prioritario de su agenda política y amparar la acción estatal en un diá-

logo político abierto y participativo con todos los grupos sociales. Las tareas impostergables de modificar la matriz energética, construir una política de ordenamiento territorial consistente y ejercer de manera transparente la función de regulación y control, podrían ser caminos para erradicar la idea de que protección ambiental y crecimiento económico son necesariamente excluyentes. Planteados con visión de largo plazo, ambos elementos son esenciales para que el país logre la integración entre su discurso ecológico y los esfuerzos cotidianos en favor del ambiente.

### Creciente huella de carbono señala al transporte como desafío central

Como se ha dicho, Costa Rica mantiene patrones inadecuados de uso de los recursos naturales y presiones sobre el territorio que comprometen la sostenibilidad. En el Decimoquinto Informe se introdujo la medición de la “huella ecológica”<sup>11</sup>, para consignar con un dato más preciso este desafío. Según ese indicador, en 2009 el país mostraba una deuda ecológica: con el ritmo prevalente de uso de los recursos naturales, cada costarricense requería un 12% más del territorio disponible para satisfacer su consumo (biocapacidad). En el 2002 hacían falta 6,3 hectáreas globales por cada cien personas, y para el 2009 el déficit fue de 19,3 hectáreas.

Al analizar la composición de esta huella se observa el peso del tema energético: en el conjunto de los demás usos del territorio, el indicador bajó ligeramente entre 2002 y 2009, pero la porción relativa a la absorción de las emisiones de carbono creció. Los patrones de uso energético y las emisiones contaminantes parecen incompatibles con las características de una nación pequeña y ecológica, y sus impactos señalan un problema central: el transporte de mercancías y personas, indispensable para la actividad económica y social, es el mayor consumidor de energía y el principal contaminador. Considerando que tres cuartas partes de toda la energía utilizada en el país provienen de hidrocarburos importados, y que más de la mitad de la energía



comercial corresponde al sector transporte, es claro que tomar acciones en esta área es fundamental.

Una estimación de la huella de carbono, con datos documentados hasta el año 2009 y proyecciones al 2021, muestra una tendencia alcista en todo el período, no solo por el crecimiento de la población, sino por una mayor emisión per cápita de carbono (gráfico 1.6). Los cálculos a futuro indican que, de no tomarse medidas adecuadas en la próxima década, habría un crecimiento mayor y más acelerado que la tendencia anterior. De acuerdo con este análisis, en 2009 el país debió dedicar un 30,3% del territorio disponible por persona solo para absorber el carbono liberado a la atmósfera por el uso de combustibles fósiles, y requerirá el 47,2% en 2021.

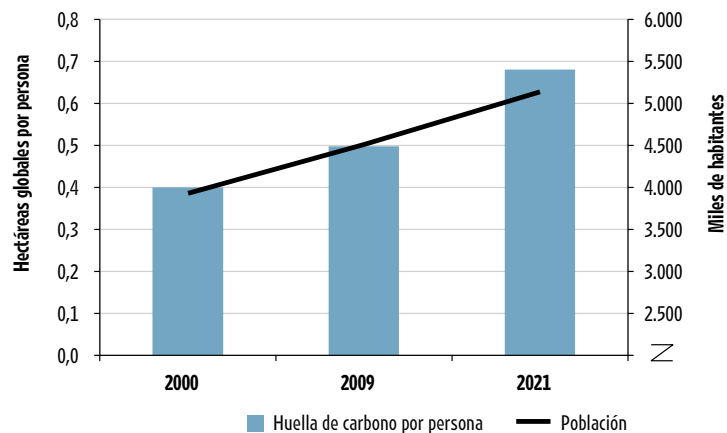
### Minería metálica y protección ambiental, una frontera conflictiva

En los últimos años se ha dado en Costa Rica un amplio debate entre diversos actores sociales, académicos y políticos, sobre las implicaciones de la minería metálica en el país y la frontera conflictiva que representa la disyuntiva entre su desarrollo como actividad productiva y la protección ambiental. La polémica surgió principalmente a la luz del proyecto de minería a cielo abierto en Crucitas de San Carlos, el cual tomó relevancia ante la opinión pública en el 2008, cuando un decreto ejecutivo lo declaró de conveniencia nacional; de esta forma se autorizó la tala de especies forestales vedadas por la legislación, lo que a su vez generó la oposición de diversos sectores. Este caso específico se analizó -en su carácter de conflicto socioambiental- en el Informe anterior, pero hasta ahora el tema de la minería como tal no había sido abordado en este capítulo.

Los cuestionamientos derivados de la actividad minera recuerdan lo fundamentales que son el diálogo político, la información oportuna y la consideración de todas las dimensiones del desarrollo humano sostenible en la toma de decisiones. La minería metálica a cielo abierto se ha identificado como una

GRAFICO 1.6

### Estimación de la huella de carbono y crecimiento poblacional



Nota: Los datos de 2000 y 2009 corresponden a cifras estimadas sobre datos reales, en tanto que los de 2021 son proyecciones.

Fuente: Martínez, 2010, con datos de Molina, 2009.

actividad con importantes implicaciones ambientales: no se puede planificar su ubicación (depende de los yacimientos) y su ejecución requiere hacer transformaciones que incluyen eliminación de cobertura vegetal, separación del suelo, cambios en los cursos de agua superficial, afectación de acuíferos subterráneos y manejo de sustancias químicas peligrosas; la tecnología con que se trabaje puede aliviar o agravar estos impactos.

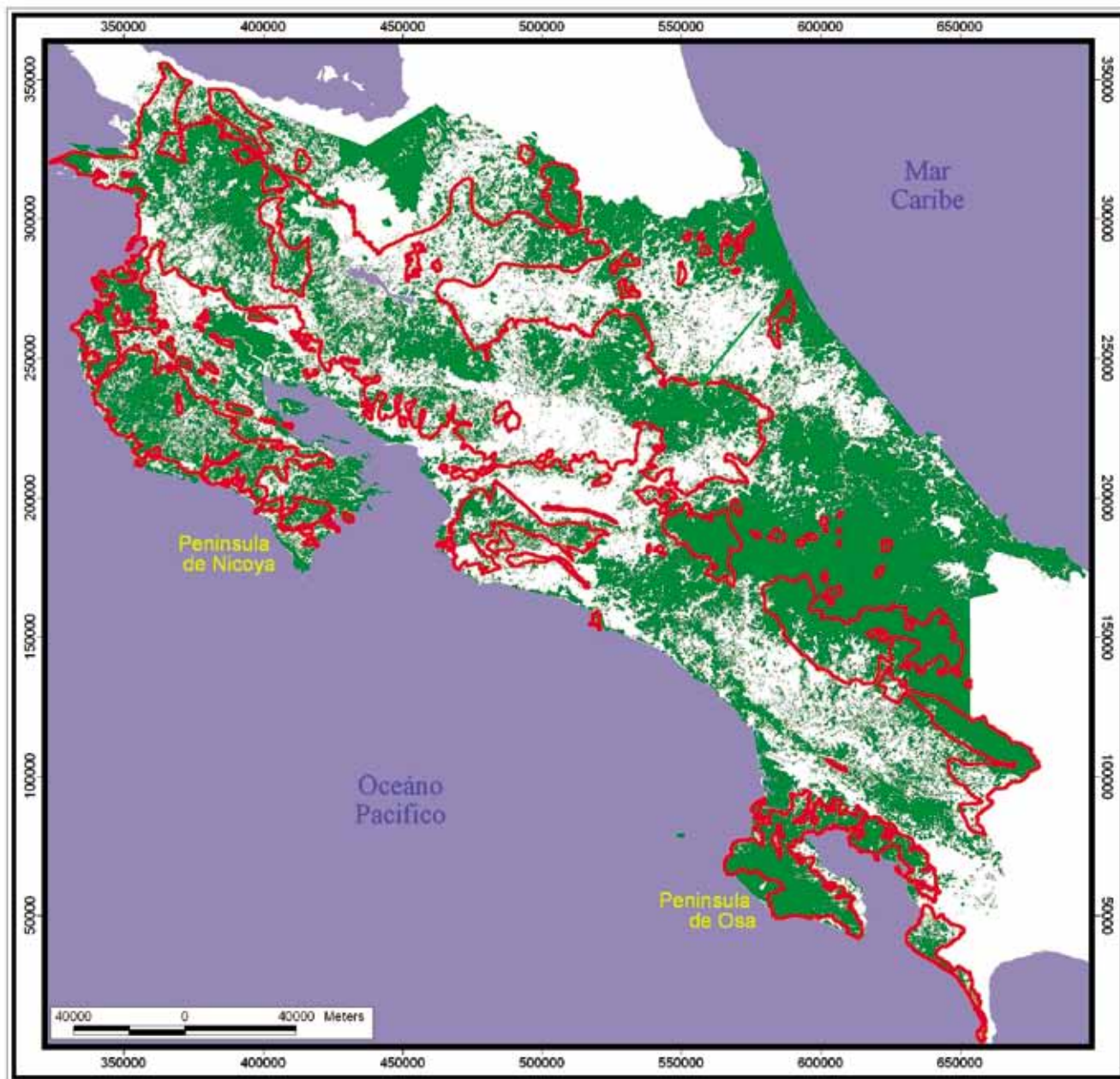
Los territorios continentales del país que muestran potencial de tener yacimientos minerales metálicos, coinciden en un gran porcentaje con zonas importantes desde el punto de vista de la conservación. Según los mapas geológicos, esos territorios se encuentran en un 45% del área continental y se traslapan en cerca de un 60% con zonas de bosque natural (mapa 1.1), en un 90% con áreas silvestres protegidas, reservas indígenas y corredores biológicos, y en un 60% se localizan sobre zonas de recarga acuífera (superficial y subterránea) de diversa magnitud. Por ser una superficie geológica originada por el choque de placas tectónicas, en buena parte de su extensión -continental y marina- hay presencia de rocas ígneas, muchas de

origen volcánico, en las cuales podrían encontrarse minerales metálicos, entre ellos oro, plata, cobre y níquel. Lo anterior hace que sea imperativo promover una amplia discusión nacional sobre las implicaciones de extender la actividad minera, la cual - pese a la moratoria decretada para el caso del oro- sigue estando permitida en el marco normativo actual (Astorga, 2010).

### Manejo de aguas subterráneas sobresale entre los desafíos hídricos

El uso, estado y presiones sobre los recursos hídricos han emergido en los últimos años como temas clave para la gestión ambiental, la sostenibilidad y el desarrollo humano. Aunque se reportan avances relativos en algunos aspectos, la disponibilidad, aprovechamiento y contaminación del agua se han convertido en fuentes de conflicto. No se ha logrado la aprobación de una nueva ley en esta materia, y a la fecha hay tres proyectos en trámite, tal como sucede desde el año 2000. Se han creado nuevas instancias, pero persisten los choques institucionales y las visiones contrapuestas sobre el manejo del recurso.

MAPA 1.1

**Cobertura forestal y su relación con zonas de potencial minero**

Fuente: Astorga, 2010, con base en el mapa de Fonafifo e ITCR.

Uno de los principales desafíos en este ámbito es la gestión de las aguas subterráneas. El número de pozos registrados y el volumen de explotación muestran una disminución significativa con respecto al “pico” que presentaron en 2007, entre otros factores, probablemente, por la desaceleración del mercado inmobiliario, las dificultades para la obtención de concesiones de agua y la práctica de realizar perforaciones

ilegales. Los expertos señalan que el registro formal puede ser menor que lo que se explota (E<sup>12</sup>: Astorga, 2010). El manejo de aguas subterráneas, sobre todo en acuíferos costeros, es motivo de conflictos locales e institucionales, en especial por la falta de información y estudios técnicos.

En un marco de antagonismos en torno a la explotación de este recurso en proyectos turísticos e inmobiliarios

en las costas del país, la Contraloría General de la República (CGR) analizó la gestión del Minaet, el Senara y el ICAA en el otorgamiento, control y seguimiento de los permisos para la perforación de pozos, las concesiones de agua y el cobro del canon de aprovechamiento, así como su apego a la normativa técnica y jurídica. El ente contralor encontró que la gestión de las aguas subterráneas en esos sitios es una

muestra de la desarticulación y las diferencias de criterio entre las entidades públicas, así como de la falta de definición de las competencias institucionales y del carácter vinculante de las medidas administrativas dictadas para la perforación en áreas vulnerables. Todo esto ha traído como consecuencia que el 96% de los pozos evaluados por la CGR en dichos territorios no cuente con la concesión respectiva, lo cual significa que el recurso se aprovecha ilegalmente y sin pago del canon establecido (CGR, 2009a).

### Débil infraestructura de saneamiento pone en riesgo las fuentes de agua

Según los estudios del Laboratorio Nacional de Aguas, en los últimos años el país ha mejorado en cobertura de agua potable. En el 2009, en particular, la cobertura pasó de 83,4% a 87,3% (Mora y Portuquez, 2010), un valor histórico que coloca a Costa Rica en la primera posición en el contexto latinoamericano en este indicador (ICAA, 2010). Sin embargo, en la disposición de aguas residuales se mantienen rezagos sustantivos: solo un 26% de la población está cubierto por alcantarillado sanitario, el 71% posee tanque séptico y un 3% usa otros sistemas (especialmente pozo negro o letrina). De la proporción que cuenta con alcantarillado sanitario, solo un 3,6% está conectado a una planta de tratamiento en operación. La baja cobertura de redes de alcantarillado sanitario, unida al uso de agroquímicos en las áreas de recarga y producción de aguas subterráneas, es un factor de alto riesgo ambiental. Esta situación es crítica en las partes norte y este de la cuenca del río Virilla, donde se encuentran los acuíferos Barva y Colima. El ritmo de aumento de las concentraciones de nitratos en las aguas del acuífero Colima Superior implica que esta fuente se podría perder en quince años; esto compromete el suministro actual y el futuro de aproximadamente un millón de personas (Arias, 2010).

El 96,5% de las aguas residuales urbanas recolectadas por los alcantarillados sanitarios desemboca en los ríos, sin ningún tratamiento (De Albuquerque,

2009). Las cuencas del Tárcoles y el Reventazón, donde se asienta casi el 70% de la población nacional, reciben las aguas residuales sin tratar de las ciudades de San José, Heredia, Alajuela y Cartago. La carencia de infraestructura sanitaria ha hecho que muchos ríos se ubiquen entre los más contaminados de Centroamérica: el Grande de Tárcoles recibe 3,2 metros cúbicos por segundo de aguas residuales sin tratar, provenientes de solo una parte de la Gran Área Metropolitana. Todos estos factores generan una seria amenaza de contaminación de los acuíferos y las fuentes de abastecimiento de agua.

### No se logra reducir la dependencia de agroquímicos

Pese al innegable aporte de la agricultura y la ganadería a la economía y la sociedad nacionales, malas prácticas utilizadas en décadas anteriores contribuyeron a la destrucción de hábitats, pérdida de biodiversidad, erosión de suelos, sedimentación de ríos y alteración del equilibrio de ecosistemas y paisajes (Bach, 2010). Recientemente, las principales implicaciones ambientales de estas actividades se centran en la huella de carbono y el uso de agroquímicos. En los últimos tres años el sector agrícola no ha reducido de manera significativa el uso de fertilizantes y plaguicidas químicos. Tampoco se ha conseguido reforzar la producción orgánica -una ventana de oportunidad hasta ahora desaprovechada- y más bien se ha consolidado la tendencia de debilitamiento que se viene observando en esta modalidad de cultivo. En 2009 solo 8.052 hectáreas fueron certificadas como orgánicas; esto corresponde a un 1,74% del área de producción agrícola total y es menor a lo que existía en el año 2000.

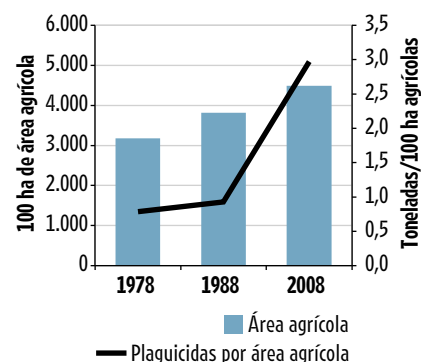
El crecimiento en las importaciones de plaguicidas se contraponen a los avances logrados en el ámbito de la tecnificación agrícola, como el desarrollo de nuevas moléculas y formulaciones, herramientas dosificadoras, técnicas de aplicación más precisas y adelantos científicos en el área de la biotecnología (Bach, 2010). Según Ramírez et al. (2009), entre 1977 y 2006 Costa Rica

compró un total de 184.817 toneladas de plaguicidas; la cantidad importada por cada hectárea de cultivo aumentó 3,14 veces, al pasar de 8,21 kilogramos de ingrediente activo (kg i.a.) en 1977, a 25,78 kg i.a. en 2006. Por acción biocida, el grupo de mayor importación en ese período fue el de los fungicidas, con 46%, seguido por los herbicidas con 29%, los insecticidas-nematicidas con 16% y los fumigantes con 8%.

En el 2008 Costa Rica aplicó 2,9 kg i.a. de plaguicidas por persona. Cada hectárea de cultivo recibió en promedio 30 kg i.a. (E: Ramírez, 2010). Cabe mencionar que en este cálculo solo se considera el ingrediente activo y no otros elementos, como coadyuvantes o sustancias inertes de las mezclas comerciales, que también pueden ser tóxicos. El período 1990-2008 se caracterizó por el hecho de que el área agrícola se mantuvo constante (con disminución de cultivos para consumo nacional y aumento en las áreas de siembra de productos para exportación<sup>13</sup>); sin embargo, en las tres últimas décadas la importación total de plaguicidas ha sido creciente (gráfico 1.7). Se estima que entre un 20% y un 25% de los plaguicidas importados no se usa en el país, sino que se reformula y exporta (Ramírez et al., 2009).

GRAFICO 1.7

### Importación de plaguicidas con respecto al área agrícola total



Fuente: Elaboración propia con datos de Ramírez et al., 2009.



### Protección marina y conectividad: nuevos horizontes para la conservación

Las acciones de conservación se mantienen como la principal fortaleza de la gestión ambiental costarricense. La consolidación de las áreas silvestres protegidas (ASP) y la canalización de esfuerzos hacia nuevos desafíos, como la conectividad entre ecosistemas y la protección marina, resultan esenciales para asegurar el cuidado efectivo de la biodiversidad.

En 2009 el Sinac experimentó un leve crecimiento, de 1.173 hectáreas, con respecto al 2008. Alcanzó así una cobertura del 26,28% del territorio continental, producto de la creación de dos nuevos refugios nacionales de vida silvestre (Conchal y Hacienda El Viejo). Como se mencionó, el tema de la conectividad entre áreas protegidas ha adquirido una relevancia fundamental para la gestión del patrimonio natural. En 2006 se creó, dentro del marco institucional del Sinac, el Programa Nacional de Corredores Biológicos, cuyo objetivo es promover la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad desde una perspectiva ecosistémica (Sinac, 2008 y 2009). Durante el 2009 este programa publicó los *Lineamientos para la oficialización de corredores biológicos en Costa Rica* y el *Diagnóstico nacional de la gestión en corredores biológicos* (Sinac, 2010).

En el año bajo análisis el país contaba con 37 corredores oficializados a lo largo de 1.753.822 hectáreas, lo que representa un 34% de la superficie continental e incluye algunas zonas que son parte de ASP. En estas áreas existen diversas experiencias de gestión compartida o de participación local, con acciones que se constituyen en una de las herramientas más valiosas para colaborar en la conectividad entre las ASP y llenar los vacíos de conservación identificados por el proyecto Grúas II. Se ha observado que aproximadamente 61.000 hectáreas de bosques que deben ser conservados para garantizar la representatividad de diferentes ecosistemas, se encuentran dentro de territorios de corredores biológicos y son de propiedad privada.

Por su parte, el tema de la conservación marina ha ganado prioridad, tal como sugieren la publicación de nueva información<sup>14</sup> y la realización de acciones que buscan incrementar la representación de los hábitats marino-costeros dentro del Sinac. Actualmente el área marina protegida es del 17,2% de las aguas interiores y patrimoniales. Sin embargo, si se toma en cuenta la totalidad de la zona económica exclusiva, el área protegida representa el 3,2% de la superficie nacional (terrestre y marina). El Minaet reporta la existencia de veintinueve áreas marino-costeras protegidas, de las cuales trece cuentan con planes de manejo y el resto los tienen en proceso de elaboración (E: Artavia, 2010). En el 2009 no aumentó la cobertura en este ámbito, pero fueron relevantes la formalización de dos nuevas categorías de conservación (reserva marina y área marina de manejo), la creación de dos nuevas instancias (la Dirección Marina en el Minaet y el Departamento Marino en el Sinac) y la conformación de la Comisión Nacional para el Corredor Marino del Pacífico Oriental.

### Nueva evidencia identifica amenazas del cambio climático

El cambio climático es cada vez más claramente un factor que debe tomarse en cuenta en la discusión nacional sobre el desarrollo, en íntima relación con la gestión del riesgo. Las evidencias reiteran la urgencia de acciones en la región centroamericana. Según el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático, entre los años 2020 y 2080 América Central experimentará fuertes aumentos de temperatura, ya que ésta pasará de entre 0,4 y 1,1°C a 5°C en la estación seca. Para Costa Rica los escenarios revelan que la precipitación se reducirá al 50% entre los años 2071 y 2100 en la región del Pacífico Norte. La tasa de cambio en la temperatura sugiere que hacia el centro de Guanacaste se darán las mayores variaciones, con un máximo cercano a los 8°C de incremento para el mismo período (Minaet, 2009). Con estas preocupaciones, en 2009 el Minaet publicó la “Segunda Comunicación Nacional a

la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático”, que incluye el inventario de gases de efecto invernadero y aporta una serie de evidencias de impacto sobre la biodiversidad.

En efecto, las amenazas a la biodiversidad por el cambio climático son cada vez más apreciables. Según diversos estudios, en los últimos años las poblaciones de anfibios y reptiles en los bosques de Monteverde y La Selva de Sarapiquí han perdido sus microhábitats, debido a cambios asociados a la temperatura promedio dentro del bosque, así como a un incremento en los ataques del hongo *Batrachochytrium dendrobatidis*. Las zonas marino-costeras son particularmente vulnerables a las variaciones en el clima, ya que están más expuestas a las altas temperaturas y al efecto directo del aumento en el nivel del mar. Arrecifes coralinos, manglares, pastos marinos, tortugas y mamíferos marinos, tiburones y aves marinas verán afectados sus comportamientos, su diversidad, su distribución y sus migraciones debido a este fenómeno (Minaet, 2009).

Los escenarios de cambio climático para Costa Rica también plantean un aumento de los incendios en zonas forestales y no forestales, como resultado de un descenso en las precipitaciones y la elevación de las temperaturas (Locatelli et al., 2008). Ocurrirían cambios en la distribución espacial de dieciséis especies debido a variaciones en la precipitación anual y en las temperaturas mínima y máxima (Minaet, 2009). Especies como el gorrión, el colibrí, el mono tití, la ardilla y ciertos tipos de ranas verían reducidas, o en varios casos perderían la totalidad de las áreas aptas para su supervivencia. El INBio (2009) estima que para el año 2030 los parques nacionales y reservas biológicas más afectados por estos cambios serán los ubicados en las partes altas del país.

### Complejo marco para impulsar políticas de ordenamiento territorial

La elaboración e impulso de políticas de ordenamiento territorial es uno de

los desafíos más claros y urgentes que el país debe enfrentar, a fin de lograr un mejor aprovechamiento de sus recursos y la sostenibilidad en el uso de su territorio. Un primer elemento clave en este ámbito es el caos institucional que se observa. En términos generales puede decirse que no hay un marco legal adecuado, que permita identificar atribuciones claras, en un sector considerablemente poblado y difuso, que cuenta con un amplio marco jurídico y un complejo universo de entidades. Al menos treinta entes públicos y unas setenta normas ejecutan funciones, regulan y administran, de forma directa o indirecta, total o parcial, este tema (CGR, 2003). Además, la perspectiva desde la cual trabaja cada entidad es variable. Según Astorga (2010), algunas instituciones planifican el territorio que les corresponde buscando la generación de beneficios económicos (turismo, urbanización, industrialización o desarrollo agrícola); este podría ser el caso del ICT o el IDA. Otras administran el territorio para la conservación ambiental (Sinac) y otras se mueven en un punto intermedio entre protección y uso para fines públicos (por ejemplo el Minaet o el ICE).

Un primer efecto de esta dispersión es que cada entidad labora sobre una escala distinta, definida por el marco jurídico que le asigna sus funciones y objetivos. Una segunda consecuencia es que los entes públicos reaccionan a una dinámica política basada en esquemas de poder variables y relativos a cada escala de planificación. Parte del problema es que estas escalas se superponen y entre ellas existen competencias legítimas para actuar sobre el mismo territorio. La tercera secuela de esta fragmentación tiene que ver con la existencia de un trabajo institucional en escalas que inevitablemente se traslapan, o que afectan otras escalas adyacentes. Dado que cada proceso de planificación responde a intereses únicos y singulares de los actores e instituciones, estos se vuelven contradictorios frente a lo que sucede en otras escalas.

El resultado de la dinámica descrita es una aplicación caótica y conflictiva de la normativa sobre el uso del espacio.

En la medida en que todas las entidades buscan afectar un mismo territorio, atendiendo prioridades distintas, se generan dos efectos conjuntos. El primero es un efecto de fragmentación del ordenamiento territorial. Por ejemplo, hay cantones, cuencas o microcuencas hidrográficas que cuentan con planes reguladores, que colindan con otros cantones y cuencas que no los tienen, por lo que se genera un planeamiento parcializado. El segundo efecto es la duplicación de funciones y el conflicto institucional. Un caso ilustrativo es la tensión generada por la posibilidad de levantar construcciones en el anillo de protección de la GAM.

Otro aspecto que caracteriza la institucionalidad del ordenamiento territorial es que su fragmentación -y las derivaciones de ella que se han comentado- en ocasiones generan conflictos sociales. Gran parte de los antagonismos socioambientales resultan de la actuación del Estado (Programa Estado de la Nación, 2009; Rodríguez, 2009; Ramírez, 2006). Las políticas en esta materia constituyen, muy resumidamente, una definición política -con alguna base técnica- de usos prioritarios del espacio. Al no existir una planificación clara que oriente las demás políticas, las entidades otorgan permisos o actúan en formas que entran en conflicto con los usos deseados por otros actores, y en ausencia de mecanismos públicos que regulen el ordenamiento territorial. Esto se agrava por las presiones para el cambio de uso del suelo en algunas zonas (en años recientes sobresalen las costas).

### Zonas costeras y áreas protegidas son espacios en disputa

La gestión y el resguardo del patrimonio natural enfrentan inéditas expresiones de conflicto producto de la competencia por los recursos, en el contexto de lo que este Informe ha caracterizado como una frontera conflictiva entre la actividad productiva y la protección del ambiente. Esta conflictividad parece mostrarse de manera más intensa que antes en áreas protegidas y zonas patrimoniales, así como en los territorios

costeros, donde se combinan diversos tipos de estatus legal, y presiones nuevas y diversas por su uso.

Uno de los problemas que durante años se han dejado sin resolver es el hecho de que al menos 12.000 personas viven en ASP; las ocuparon antes de su conformación, no tienen título de propiedad y enfrentan limitaciones de acceso a vivienda de interés social, construcción de pozos de agua potable y servicios básicos de salud. Esto ocurre en las ASP costeras de Baulas, Gandoca-Manzanillo, Barra del Colorado, Golfo Dulce, Tivives y Ostional (CGR, 2009b). Si se analizan algunos casos de conflicto que se presentaron o mantuvieron en el 2009, gran parte de ellos tiene que ver con esta tensión, entre poblaciones o grupos afectados y los requerimientos de la conservación de ecosistemas propiciada por el Estado y los grupos ambientalistas. Están relacionados principalmente con problemas del estatus legal, la tenencia y comercialización de tierras, la ocupación y las presiones por el uso de zonas protegidas o con carácter de bienes demaniales, y la competencia por el uso de los recursos naturales. Estas situaciones se caracterizan por una amplia y activa participación de actores sociales y políticos, más allá del plano local.

Entre los territorios en situación conflictiva, las áreas costeras y la zona marítimo-terrestre (ZMT) representan un patrimonio de alto potencial para el aprovechamiento sostenible del paisaje, la biodiversidad y los ecosistemas. Sin embargo, su administración y ocupación son fuentes de conflicto y vulnerabilidad. Diversos estudios han señalado como sus principales problemas la ausencia de planificación integral y sostenible del uso del territorio, las dificultades para preservar las áreas de conservación, las ambigüedades institucionales en cuanto a funciones y competencias, y las deficiencias en los procesos, normas y procedimientos para su administración, uso, control y vigilancia (CGR, 2009b).

El desarrollo inmobiliario y turístico, en un marco de escasa regulación territorial, ha tenido implicaciones en la



ZMT y en general en las costas. Honey et al. (2010) analizaron el turismo marino-costero de gran escala y los orígenes de la transformación costera desde 1970 hasta el presente, con énfasis en el período del *boom* de bienes raíces y construcción. El estudio plantea que el turismo residencial está modificando franjas del paisaje y desplazando o compitiendo por recursos con comunidades pesqueras, agrícolas y ganaderas. Según la investigación, esta nueva forma de desarrollo turístico -de gran escala y orientado hacia el mercado de masas- tiene el potencial de entrar en conflicto con la reputación internacional de Costa Rica por su turismo basado en la naturaleza. Desde finales del 2008 el *boom* inmobiliario ha disminuido por efecto de la crisis económica. Este paréntesis, en un marco de cambio de gobierno, ofrece la oportunidad de evaluar el desarrollo del turismo costero y plantear nuevos caminos (Honey et al., 2010).

### Fortalecimiento de la democracia

El capítulo 5 de este Informe tiene como orientación básica las aspiraciones ciudadanas en materia de fortalecimiento democrático y su contribución al desarrollo humano del país. Desde esa perspectiva, y específicamente en el ámbito de la gestión de los asuntos políticos internos, el balance del 2009, en general, se muestra positivo, e incluso podría considerarse atípico para un año electoral, que además tuvo lugar en un contexto de crisis económica. En la Asamblea Legislativa se mantuvo la baja en la polarización política que se empezó a percibir desde el 2008, situación que facilitó la construcción de acuerdos entre la oposición y el Ejecutivo, al grado que durante la legislatura 2009-2010 se aprobó la mayor cantidad de leyes de los últimos ocho años. Entre octubre de 2009 y febrero de 2010 se realizó la campaña electoral, la cual se desarrolló sin sobresaltos y bajo el mandato de un nuevo Código Electoral, cuyas reglas fueron aplicadas y aceptadas sin mayores resistencias por los partidos políticos y la ciudadanía en general.

El balance en el plano internacional también es positivo, al considerar las acciones realizadas durante los últimos cuatro años por la Administración Arias. Los avances más notorios se observan en la estructuración de una “propuesta-país” en materia de política exterior ambiental, y más aun en el ámbito del comercio internacional, con la diversificación de los socios comerciales del país. En la promoción de los derechos humanos y los valores democráticos los resultados fueron más modestos (en parte por lo ambicioso de las acciones promovidas), y se articularon en torno a tres “iniciativas macro” impulsadas por el Gobierno en los principales foros internacionales.

No obstante estos y otros avances, el sistema político costarricense aún presenta tareas pendientes que deben ser resueltas; algunas son de tipo estructural y se relacionan con el funcionamiento y el desempeño de las instituciones del sistema democrático; otras están más vinculadas a la capacidad de generar liderazgos para alcanzar mayorías parlamentarias, que permitan aprobar legislación prioritaria para el país. El agravante es que, en perspectiva, el escenario político del nuevo Gobierno parece más complejo: la bancada legislativa del oficialismo es más pequeña, el Congreso presenta una mayor fragmentación partidaria y, en el plano económico, la nueva Administración heredó una difícil situación fiscal.

### Elecciones 2010 con nuevas reglas electorales

Como es costumbre en año de elecciones, el Informe ahonda en el proceso electoral y sus resultados. Las justas de febrero de 2010 (las decimoquintas desde 1953) culminaron sin grandes confrontaciones entre los partidos ni impugnaciones significativas sobre los resultados. Ello representó volver a la normalidad, si se piensa en lo sucedido en 2006, cuando hubo fuertes críticas a la validez de los resultados por parte de la segunda fuerza política del país. Este fue, además, un proceso marcado por la aplicación del nuevo Código Electoral, que se empleó y aceptó sin serios cuestionamientos.

Entre los avances del nuevo Código destacan tres ámbitos de acción. El primero refiere al fortalecimiento de los derechos fundamentales, con la inclusión del voto en el extranjero y el principio de paridad de género en la conformación de nóminas para candidaturas y estructuras de los partidos. El segundo busca robustecer la institucionalidad electoral y de los partidos políticos, mediante la inclusión del Capítulo de Justicia Electoral y las reformas dentro del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), entre las que destaca la ampliación de sus atribuciones y la creación de dos nuevas instancias: la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de los Partidos Políticos, y el Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED).

El tercer ámbito de acción corresponde a las mejoras en el sistema de financiamiento político. El nuevo Código incluye mayores controles y un régimen de sanciones más preciso y amplio, en el que se sientan responsabilidades directas para cada conducta ilícita detectada.

Sin embargo, en el nuevo marco legal persisten algunas limitaciones, relacionadas sobre todo con la equidad en el acceso de los partidos al financiamiento público, y con la posibilidad de que se siga utilizando la compra de bonos de la deuda política para encubrir donaciones no permitidas, un mecanismo que se mantuvo en el nuevo Código Electoral, pese a la solicitud en contrario por parte del TSE.

### Resultados electorales: mandato claro en el Ejecutivo, pero no en el Legislativo

Los resultados electorales dieron un mandato claro en el Poder Ejecutivo: el Partido Liberación Nacional (PLN) salió fortalecido, al ganar en el 96% de los distritos del país y recuperar 150 localidades que había perdido en la elección de 2006. El Partido Acción Ciudadana (PAC), por su parte, se mantuvo como la segunda fuerza política, pese a que perdió 157 distritos sobre los que se había impuesto en los comicios de 2006.

En el Poder Legislativo el mandato no fue tan claro. El electorado exhibió una marcada desalineación partidaria, que se reflejó en una mayor fragmentación legislativa. Hubo un importante nivel de “quiebre del voto”, que perjudicó sobre todo al PAC y, en menor medida, al PLN, los cuales vieron reducidas su bancadas con respecto al período anterior. Por el contrario, los ganadores fueron el Partido Accesibilidad sin Exclusión (PASE) y el Movimiento Libertario (ML), que incrementaron la cantidad de sus parlamentarios. Este panorama de mayor fragmentación significa que en el actual Congreso podría ser más difícil alcanzar los votos necesarios para aprobar legislación prioritaria para el país.

En otros tres ámbitos los resultados electorales se muestran positivos. En primer lugar, el abstencionismo se redujo con respecto a lo observado en 2006, aunque siempre se mantuvo por encima del umbral del 30%. Segundo, por primera vez se eligió a una mujer para ocupar la Presidencia de la República, un hecho relevante en momentos en que el discurso sobre la participación femenina en la política se renueva y fortalece, con el enfoque de paridad de género incluido en el nuevo Código Electoral. Y en tercer lugar, el índice de nacionalización partidaria mejoró levemente; es decir, el apoyo que recibieron los partidos en esta elección, tanto para presidente como para diputados, se distribuyó de manera más homogénea en todo el territorio nacional que lo observado en las anteriores procesos. Ello indica un avance en la fortaleza relativa de los partidos a nivel nacional, en comparación con los comicios de 2006.

### Algunos desafíos postelección: subrepresentación legislativa y finanzas deficitarias de los partidos

El análisis de los resultados electorales también revela desafíos importantes. En este Informe se identifican dos en particular: los problemas de representación de algunos cantones en la Asamblea Legislativa, y las pobres condiciones financieras que podrían

enfrentar algunos partidos políticos, luego de la liquidación de sus gastos electorales.

Para abordar el primer asunto, se actualizó la metodología utilizada en el Decimocuarto Informe para calcular la representación geográfica de los diputados, y se aplicó al análisis de la conformación del Congreso para el período 2010-2014. De este modo, considerando las últimas cinco legislaturas (1994-2014), se observa que el 56% de los cantones del país ha estado subrepresentado en la Asamblea Legislativa. De estos, veintitrés nunca han obtenido un diputado, a pesar de que les correspondió elegir alguno de acuerdo con la estimación de población realizada para cada provincia.

Al examinar una serie de variables (sociodemográficas, de ubicación geográfica y de desarrollo social) para entender por qué históricamente algunos cantones tienen mayor presencia que otros en la Asamblea Legislativa, solo la variable de desarrollo social cantonal mostró una incidencia positiva significativa. Es decir, pareciera que a mayor desarrollo del cantón, mayor grado de representación en el Congreso.

Se plantea entonces la necesidad de evaluar, en próximas iniciativas de reforma, el sistema de elección legislativa y el método de asignación de escaños. Podría considerarse la redefinición de las circunscripciones electorales e incluso la adecuación del número de diputados al crecimiento de la población, para mejorar la representación geográfica.

En cuanto a las finanzas de los partidos políticos, al analizar los gastos efectuados por estas agrupaciones en la campaña electoral y los ingresos que recibirían por concepto de financiamiento público y privado, quedan dudas sobre las capacidades reales que tienen algunos partidos para sufragar la totalidad de sus gastos, con las fuentes de financiamiento disponibles y a partir de las liquidaciones presentadas al TSE. En el mejor de los escenarios, si el Tribunal reconoce el total del financiamiento público que corresponde por ley a cada uno de los partidos analizados (PUSC, PAC, ML y PLN),

al menos dos de ellos (ML y PUSC) no lograrían cubrir los gastos reportados. La situación es más grave al considerar un escenario más real: si en todos los casos los gastos reconocidos por el TSE son similares al porcentaje que obtuvo cada partido en las elecciones de 2006, la incapacidad de cubrir los gastos reportados sería un problema para las cuatro agrupaciones (gráfico 1.8).

### Mejoran las relaciones en el Congreso y aumenta la producción legislativa

La legislatura 2009-2010 se caracterizó por una mejor relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en la gestión de los asuntos parlamentarios. Luego de casi tres años de alta polarización y de predominio de una agenda monotemática -centrada en el TLC con Estados Unidos-, la última legislatura se transcurrió en un clima de distensión, que permitió ampliar la agenda de discusión e incrementar la cantidad de leyes aprobadas. De hecho, este período fue el más productivo de los últimos ocho años.

Sin embargo, vale anotar que pese al aumento en el volumen de legislación aprobada, el Congreso aún dedica una parte considerable de su agenda a temas de importancia secundaria. El 43% de las leyes promulgadas en 2009-2010 refiere a asuntos poco relevantes para la gestión del Gobierno, como autorizaciones a entidades públicas para segregar bienes inmuebles, o a gobiernos municipales para el cobro de impuestos y otras actividades, o bien actos de tipo simbólico, como reconocimientos honoríficos y declaratorias de días festivos (cuadro 1.1).

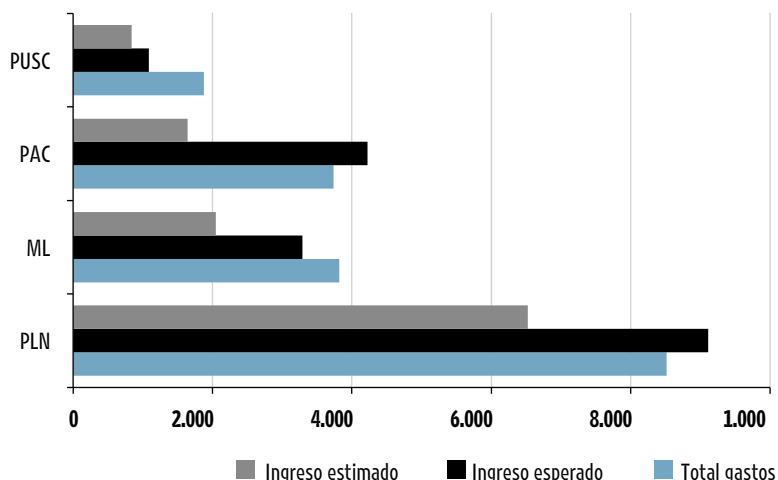
### Aumenta la brecha entre oferta y demanda legislativas

Otro desafío que identifica el Informe es la distancia que se observa entre la oferta y la demanda legislativas. En esta edición se hizo un balance general de los cuatro años de la Administración recién concluida, además del análisis particular del período de estudio (año legislativo 2009-2010).

El balance general del cuatrienio 2006-2010 muestra que el 67% de la

GRAFICO 1.8

### Relación de gastos<sup>a/</sup> e ingresos (esperado<sup>b/</sup> y estimado<sup>c/</sup>) de los partidos políticos en la campaña electoral. 2010 (millones de colones)



a/ El total de gastos es la suma de los gastos de capacitación y organización que cada partido reportó al TSE, más los gastos de publicidad, calculados a precios de mercado por la empresa Media Gurú.

b/ El total de ingreso esperado es la suma del financiamiento privado reportado por cada partido al TSE al 28 de febrero de 2010, más el 100% del monto de financiamiento al que cada partido tiene derecho por ley.

c/ El total de ingreso estimado es la suma del financiamiento privado reportado por cada partido al TSE al 28 de febrero de 2010, más una estimación de ingreso asumiendo que, para el proceso electoral de 2010, a cada partido se le reconoce el mismo porcentaje de financiamiento público que lograron liquidar en la campaña de 2006; esto es: 65% en el PLN, 60% en el ML, 31% en el PAC y 76% en el PUSC.

Fuente: Elaboración propia con base en información del TSE y la empresa Media Gurú.

CUADRO 1.1

### Tipología de la legislación aprobada, por período legislativo 2002-2010

Tipo de legislación	Período	
	2002-2006	2006-2010
Autorizaciones locales	97	131
Convenios y tratados internacionales	24	41
Declaraciones y benemeritazgos	10	9
Legislación sustantiva ordinaria <sup>a/</sup>	90	132
Presupuestos	13	11
Total	234	324

a/ En el período 2006-2010 incluye los proyectos de la agenda de implementación del TLC con Estados Unidos.

Fuente: Elaboración propia con base en Feoli, 2010.

promedio de los cuatro años: en esa legislatura el 75% de las leyes promulgadas no correspondió a los temas demandados en la agenda potencial. Ello indica una mayor distancia entre el quehacer del Congreso y los asuntos prioritarios señalados por algunos de los principales formadores de opinión del país, y plantea interrogantes sobre la relevancia de la legislación que se está aprobando.

#### Responsabilidad política en los errores legislativos

Para este Informe se realizó un estudio cualitativo sobre la producción legislativa, específicamente sobre las leyes que son aprobadas con algún tipo de error, ya sea de forma, de trámite o de fondo. Se contó con el apoyo del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, cuyos funcionarios hicieron una selección de expedientes que sirvieron para ejemplificar la tipología de errores más comunes.

El estudio revela que a lo largo del proceso de formulación legislativa se cometen errores diversos, que responden a una combinación de factores administrativos y otros de tipo político. Tanto los errores de forma como los de fondo operan en detrimento de la calidad de las leyes, creando distorsiones que dificultan su aplicación correcta en la práctica y que, en última instancia, son responsabilidad de las y los legisladores.

Por ello, desde el punto de vista del desempeño del Congreso el reto no es solo mantener una alta producción de leyes sustantivas, sobre temas que contribuyan al desarrollo humano sostenible del país, sino además asegurar que esa legislación sea de calidad. Se trata, pues, de minimizar los errores y garantizar la correcta implementación de la legislación sancionada.

#### La protesta social y los ciclos económicos y políticos

En el ámbito de las acciones colectivas, la información recolectada durante los últimos diez años permitió hacer un análisis más amplio sobre la protesta social y algunos condicionantes que podrían estar influyendo sobre ella.

legislación aprobada por el Congreso (oferta legislativa) no coincidió con la agenda potencial de temas prioritarios para el país, definida por algunos de los principales editorialistas de la prensa

escrita (demanda legislativa). Solo en el restante 33% hubo correspondencia entre ambos niveles de análisis.

Para el período 2009-2010 la brecha es algo mayor si se compara con el

Se indagó, en particular, sobre la posible relación entre las movilizaciones sociales y los ciclos económicos y políticos.

En el primer caso se encontró que, en general, la relación entre las acciones colectivas y el índice mensual de actividad económica (IMAE) tiende a ser inversa, pero poco sincronizada. Esto indica que cuando el IMAE se contrae o está en un período de estancamiento, las protestas aumentan por encima de su tendencia histórica, y cuando la economía crece, las acciones tienden a disminuir por debajo de su nivel histórico, aunque no con la misma intensidad ni de manera automática. Por su parte, la relación entre las acciones colectivas y el índice de precios al consumidor (IPC), si bien débil, es directamente proporcional, de modo que, cuando el IPC se incrementa, lo mismo sucede con las acciones colectivas.

También se observó una relación, aunque igualmente poco sincronizada, entre la protesta social y los ciclos políticos, entendidos como los procesos electorales realizados durante el período de estudio (2000-2009). Así, conforme una administración va finalizando, las acciones colectivas tienden a disminuir, y a medida que un gobierno va adentrándose en su gestión, esas acciones tienden a ser más frecuentes. En otras palabras, la protesta social es más común en los primeros trimestres de la gestión de gobierno y hacia la fase intermedia del período, pero se reduce conforme se acercan las elecciones.

### Poder Judicial: aumento en la inversión y rendimientos decrecientes

El Poder Judicial ha efectuado una importante inversión en recurso humano y físico, que mejoró sus indicadores de desempeño sobre todo en la primera parte de la década. En ese período, por ejemplo, la relación de casos tramitados por juez se mantuvo en niveles comparativamente más altos, en algunas áreas se redujo el tiempo que demoran los casos en ser resueltos y, más importante aun, la mora judicial (casos pendientes de resolución por año) disminuyó de manera considerable, con lo cual el

sistema de administración de justicia dio muestras de descongestión.

Sin embargo, en los últimos dos años la mejora de los indicadores de desempeño no es tan clara y en algunos casos más bien se observa un deterioro. En 2009 se redujo la proporción de habitantes por juez, lo que en principio implicaría una menor carga de trabajo para cada operador judicial y, por ende, una disminución en los tiempos de respuesta y, sobre todo, en los casos que esperan resolución. No obstante, los avances en la duración de los procesos son muy desiguales entre las distintas áreas: en algunas los tiempos decrecieron, pero en otras se incrementaron. Además, la tasa de crecimiento real de casos pendientes por año aumentó en el último trienio, y de manera más pronunciada en el 2009, lo cual se traduce en una mayor congestión del sistema. Cabe señalar que esto sucedió a pesar de que durante el 2009 el Poder Judicial recibió la mayor inversión de recursos de toda la década.

Estos contrastes entre inversión y desempeño brindan muestras claras de que el proceso de modernización del sistema de administración de justicia, realizado en los últimos años, presenta rendimientos decrecientes.

### Desafíos en torno al principio de justicia cumplida

Para este Informe también se realizaron dos exploraciones específicas sobre la aspiración de una justicia cumplida. En ambos casos los hallazgos son preocupantes.

El primer estudio analizó el cumplimiento de las sentencias de la Sala Cuarta, y encontró que éste es, en general, muy bajo, aunque con importantes diferencias según sean la institución o el ente recurrido y los plazos señalados. Tal parece que cuanto menores sean los plazos fijados por la Sala para la ejecución de sus resoluciones, mayores son los grados de cumplimiento. Con respecto a las diferencias entre instituciones, no hay un perfil claramente definido. Mientras entidades como la CCSS y el Poder Judicial presentan un buen desempeño en este ámbito, otras, como el MEP y el MOPT, exhiben bajos

niveles de cumplimiento de los fallos del tribunal constitucional.

El segundo estudio abordó el tema de la tutela de los derechos laborales. Se pudo determinar que el país cuenta, en general, con legislación actualizada y acorde con los estándares internacionales, y con procedimientos adecuados para asegurar el respeto de los derechos de las y los trabajadores. Sin embargo, aparentemente, algunos de los derechos laborales más importantes están siendo tutelados solo de manera marginal, debido a la incorrecta implementación de ciertos procedimientos en la inspección laboral.

### Política exterior: avance en el componente de desarrollo humano

En materia de política exterior se hizo un balance general del cuatrienio 2006-2010 y, en algunos casos, se compararon las acciones realizadas con lo sucedido en el período anterior (2002-2006).

En el componente de promoción y defensa de los derechos humanos y los valores democráticos los resultados fueron modestos. A lo largo de sus cuatro años de gestión, la administración Arias Sánchez impulsó tres “iniciativas macro”: el Tratado Marco de Comercio de Armas, el Consenso de Costa Rica y Paz con la Naturaleza. A excepción del primero, que obtuvo un importante apoyo en el seno de las Naciones Unidas, las otras dos iniciativas tuvieron avances más puntuales, que se concentraron básicamente en la etapa de promoción a nivel internacional.

Un ámbito que recibió poca atención fue el de las relaciones con Centroamérica. Durante el cuatrienio, el país careció de una estrategia clara hacia el Istmo, y el tema se mantuvo como uno de los asuntos pendientes en materia de política exterior.

Más relevantes fueron los logros en el componente de desarrollo humano de la aspiración de política exterior. Primero, porque se estructuró una propuesta coherente que buscó posicionar a Costa Rica como un actor líder en materia ambiental en el plano internacional. Los resultados concretos siguen siendo



modestos, y están más relacionados con la etapa de promoción de las iniciativas planteadas a nivel global, pero debe reconocerse el esfuerzo articulado que se realizó, por primera vez, desde la política exterior. Segundo, y de manera más palpable, el país ejecutó una estrategia de tipo diplomático-comercial para ampliar el número de sus socios comerciales en zonas estratégicas, a

través, fundamentalmente, de la suscripción de tratados de libre comercio. Destacan por su importancia los convenios firmados con Estados Unidos y con países del bloque Asia-Pacífico (China y Singapur), así como el Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea, en el cual el equipo negociador costarricense tuvo un rol de liderazgo en la región.

**Este capítulo estuvo a cargo** de Jorge Vargas Cullell, Miguel Gutiérrez y Leda Muñoz, con el apoyo de Steffan Gómez, Karla Meneses, Leonardo Merino y Natalia Morales.

**La versión final del capítulo** se discutió y aprobó en reunión del Consejo Consultivo celebrada el 16 de septiembre del 2010.

## NOTAS

**1** Esta encuesta se realizó después de doce años de no tener una valoración del estado nutricional de la población, por lo que sus resultados se han esperado con mucho interés, dado el perfil de morbilidad del país, que incluye como factor de riesgo importante, precisamente, el estado nutricional. Lamentablemente, a la fecha de edición de este Informe estos datos no habían sido publicados, ni facilitados a los investigadores sobre el tema, para que estos pudieran analizarlos a fondo y compartirlos con la ciudadanía.

**2** Homicidios perpetrados contra mujeres y por sus parejas heterosexuales, específicamente esposos y concubinos; se excluyen los ex esposos y ex concubinos.

**3** Homicidios dolosos contra mujeres, perpetrados por hombres, cuyo móvil o causa del evento es de naturaleza pasional o sentimental. Aquí se incluyen las relaciones de ex concubinos y ex esposos, así como atacantes sexuales y acosadores.

**4** Las clases sociales son conjuntos de personas con ciertas características que las hacen compartir una posición en la vida económica de un país, la cual les da acceso a ciertos ingresos, poder o autoridad. Esta posición está determinada por los modos en que las personas y las familias participan en la organización socioproductiva (o inserción económica). Para definir las clases sociales se realizó una categorización basada en cinco criterios: categoría ocupacional, tamaño del establecimiento laboral, sector económico, ocupación y nivel de instrucción. La clasificación resultante es la siguiente: clase alta, medianos empresarios y

expertos, clases intermedias, pequeños propietarios, obreros agrícolas, obreros industriales, obreros en servicios y otros trabajadores.

**5** Es un "cuasi Gini" porque se calcula sobre el ingreso familiar total y las familias se ordenan en deciles según su ingreso familiar per cápita.

**6** Se calcula la ISP neta de las pensiones contributivas, pues éstas son parte del ingreso autónomo.

**7** Ejercicio de estática comparativa en el que se supone que "todo lo demás que afecta la pobreza permanece constante", es decir, se aísla el impacto del programa sobre la pobreza, dejando constante todo lo demás (Sauma, 2010).

**8** En la "nueva economía" se agrupan las actividades que han surgido al amparo del nuevo modelo de crecimiento, a saber: agroexportaciones no tradicionales, industria de zonas francas y los "nuevos servicios". En la "vieja economía" se consideran las actividades agrícolas cuyas ventas se dirigen al mercado interno, las agroexportaciones tradicionales como café, banano y similares, y la industria tradicional. Los servicios tradicionales se inscriben en la categoría de "servicios de apoyo" e incluyen los servicios del Gobierno, el comercio y los demás servicios privados tradicionales (Programa Estado de la Nación, 2009).

**9** Incluye trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados, así como asalariados y patronos con seis empleados o menos.

**10** Un resultado similar se obtuvo en la fase expansiva que vivió la economía nacional entre 2005 y 2007. En ese período, el ingreso real de los ocupados en la "nueva economía" creció como promedio anual un 4,7%, muy por encima del 2,3% observado en la economía tradicional y el 2,8% que se registró en los "servicios de apoyo".

**11** Las definiciones y metodología con que se elabora el cálculo de la huella ecológica y la huella de carbono se desarrollan y explican en el capítulo 4 del presente Informe.

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

**13** Las áreas dedicadas a cultivos de exportación aumentaron en 125.000 hectáreas en este período, debido a la expansión de los cultivos de piña, palma africana, tubérculos, naranja, banano, melón, plátano, palmito, mango, ornamentales, flores y helechos.

**14** Si bien hay un mayor conocimiento de los desafíos en materia de conservación de la biodiversidad marina, no sucede lo mismo con la explotación de especies a través de la pesca. Desde el año 2006 el Incopescas no publica estadísticas sobre la captura de especies, situación que limita la capacidad del país para dar un adecuado seguimiento a la explotación, estado y sostenibilidad del uso de los recursos marinos.